

Republica Moldova - un an fără o instituție de soluționare a contestațiilor în achizițiile publice

Mesajele-cheie

După semnarea Acordului de Asociere cu UE, în Republica Moldova a început reformarea sistemului de achiziții publice. Un element important al noului sistem trebuia să devină o nouă autoritate de soluționare a contestațiilor, independentă și profesionistă - Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor. **Procesul de crearea a instituției respective nu a ținut pasul altor eforturi de reformare a sistemului și la momentul actual el este practic stopat, având consecințe și riscuri pentru tot cadrul de achiziții publice.**

- Noua Lege nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice intră în vigoare la 1 mai 2016. Conform noilor prevederi legale Agenția Achiziții Publice cedează atribuțiile de soluționare a contestațiilor către Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor.
- Către 1 mai 2016 nu a fost creată autoritatea de soluționare a contestațiilor, iar Agenția Achiziții Publice nu mai are competențe în acest domeniu. Efectiv, din această dată **nu se mai soluționează contestațiile în achizițiile publice, unica opțiune fiind instanțele de judecată.**
- Conform Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 noua Agenție Națională pentru Soluționarea Contestațiilor trebuia să devină operațională de la 1 ianuarie 2017. Instituția responsabilă de finalizarea procesului este Comisia parlamentară economie, buget și finanțe, care este responsabilă de selectarea consilierilor (personalul cheie) al acestei Agenții și propunerea lor către aprobare de către Parlament.
- Comisia economie, buget și finanțe a început ciclul de selectare doar în decembrie 2016. Teoretic, către finele lui martie 2017 procesul trebuia să fie finalizat. Dar, **până în prezent selectarea nu a fost finalizată. Explicații privind tărgănarea procesului din partea parlamentarilor nu sunt.**
- Din cauza amânării procesului de selectare de către parlamentari **Republica Moldova deja un an nu are sistem instituționalizat de soluționare a contestațiilor.** Acest fapt generează riscuri majore pentru tot sistemul de achiziții publice și subminează recente eforturi de modernizare. O consecință ar putea fi compromiterea încrederii ca agenților economici în noua Agenție din considerentul că procesul este tărgănat artificial pentru a promova anumite interese și persoane în instituția respectivă.

În lumina celor spuse mai sus, se cere urgentarea procesului de instituire a Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor de către Parlamentul Republicii Moldova, și asigurarea independenței și funcționalității acestei instituții.

Reforma sistemului de achiziții publice fără autoritate de contestare?

La momentul actual, Republica Moldova trece printr-un proces complex de reformare a sistemului de achiziții publice. Acest efort a demarat odată cu semnarea Acordului de Asociere (AA) cu UE și aprobarea Legii nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice.¹ Noua Lege privind achizițiile publice a înlocuit-o pe cea din anul 2007, transpunând în cadrul legal național un set de prevederi ale directivelor europene din acest domeniu. Printre multitudinea de schimbări însă se evidențiază una ce ține de schimbarea cadrului instituțional, și anume instituirea

¹ <http://lex.justice.md/md/360122/>

unei autorități distincte de soluționare a contestațiilor în achizițiile publice - Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor (ANSC).

Motivul-cheie de a crea ANSC a fost introducerea aspectelor de imparțialitate, transparență și a unui grad mai înalt de profesionalism în soluționarea contestațiilor. Acest motiv rezulta direct din contradicțiile și problemele existente în vechea arhitectură instituțională, conform căreia Agenția de Achiziții Publice (AAP) era responsabilă atât de controlul rezultatelor achizițiilor, cât și de soluționarea potențialelor litigii. Mai mult ca atât, atribuțiile AAP de a înregistra și controla toate achizițiile publice la nivel național rezultau într-un volum imens de lucru care nu era proporțional cu numărul angajaților și scădeau din eficiența acestei instituții.² O soluție pentru reducerea disfuncționalităților menționate a sistemului de achiziții publice, care de fapt corespunde bunelor practici internaționale, a fost crearea ANSC. Iar pentru a consolida capacitățile instituționale și încrederea mediului de afaceri în noua autoritate, ei i s-a conferit independență față de alte autorități publice, raportând doar Parlamentului.³

Intențiile și planurile inițiale de a crea o ANSC independentă au fost bune, dar implementarea lor a fost defectuoasă de la început. Îndată au apărut probleme de transpunere în practică a noului cadru instituțional. În speță, noua Legea nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, care a intrat în vigoare la 1 mai 2016, stipula că AAP nu mai este responsabilă de soluționarea contestațiilor, funcția respectivă fiind deja în competența ANSC. Dar la momentul respectiv noua autoritate de soluționare a contestațiilor nu era creată. Ba mai mult, către data intrării în vigoare a noii Legi nr. 131 procesul de creare a ANSC nici nu a demarase. Așadar, ajustarea cadrului legal din domeniul achizițiilor publice de jure și de facto a dus la sistarea procesului de soluționare a contestațiilor, agenții economici putând apela doar la instanțele de judecată. În acest context trebuie de menționat că anual se contestă circa 7-8% din toate procedurile de achiziții publice, ceea ce constituie o pondere semnificativă din numărul total de proceduri.⁴

Inconsecvențele temporale menționate privind crearea ANSC pot fi explicate parțial de ajustările legale din domeniu. Aceste ajustări țineau de gradul de independență a autorității de soluționare a contestațiilor. În varianta aprobată a Legii privind achizițiile publice era stipulat că ANSC avea autonomie funcțională, dar era în subordinea Ministerului Finanțelor ca și AAP. Prevederea respectivă contravenea prevederilor AA și s-a decis pe parcursul anului să fie amendată, ceea ce s-a făcut prin aprobarea Legii nr. 229 din 23.09.2016 în care ANSC i s-a conferit independență mai mare. După amendarea menționată, toate barierele legale existente pentru crearea unei Agenții funcționale au dispărut și se putea de așteptat că procesul va accelera, fiind finalizat către finele anului 2016 cum și a fost stipulat în Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020.⁵ Deci, ANSC trebuia să devină operațională de la 1 ianuarie 2017.

Peripețiile cu crearea ANSC au continuat. De data aceasta, procesul a fost trăgănat de însăși instituția responsabilă de selectarea consilierilor pentru soluționarea contestațiilor (personalul cheie al ANSC) – de către Parlament. Conform art. 75¹ alin. (2) al Legii privind achizițiile publice, consilierii respectivi sunt numiți de către Parlament cu votul majorității deputaților prezenți, la propunerea Comisiei economie, buget și finanțe (CEBF). Dar Comisia dată a lansat concursul pentru selectarea candidaților tocmai pe 23 decembrie 2016, documentele putând fiind depuse în perioada 02.01.2017 – 20.01.2017.⁶ După finalizarea perioadei de depunere a documentelor, pe 1 februarie a fost publicată lista candidaților admiși la concursul respectiv. Apoi au urmat două anunțuri de desfășurare a audierilor candidaților selectați pe 28 februarie și 14 martie. Audierile respective nu au avut loc însă, iar pe pagina oficială a Parlamentului nu există nici o informație despre rezultatele audierilor sau cauzele amânării acestora. Efectiv, după finalizare etapei de primire a dosarelor de la potențialii consilieri procesul de selectare a acestora practic s-a stopat. Așadar, inactivitatea CEBF a dus la faptul că în Republica Moldova deja un an nu sunt

² <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2989>

³ <http://lex.justice.md/md/367333/>

⁴ http://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_aap_2015.pdf

⁵ <http://mf.gov.md/files/files/Acte%20Legislative%20si%20Normative/Strategie%20achizitii%20publice%20rom.pdf>

⁶ <http://parlament.md/Actualitate/Concursuripublice/tabid/248/ContentId/2791/Page/0/language/ro-RO/Default.aspx>

soluționate contestațiile de achiziții publice, iar reforma din acest domeniu fără o ANSC funcțională rămâne una înjumătățită.

Care sunt riscurile?

Tergiversarea procesului de instituire a ANSC generează un set de riscuri pentru sistemul de achiziții publice și recente eforturi de a-l reforma. Printre riscurile cheie se poate de menționat următoarele:

- **Subminarea încrederii agenților economici în imparțialitate ANSC.** De fapt, unul din scopurile cheie ale reformei achizițiilor publice a fost crearea unei autorități de soluționare a contestațiilor independente, imparțiale și profesioniste. Anume aceste caracteristici pot să stimuleze agenții economici care nu au participat la achiziții publice anterior să depună oferte, deoarece ei ar fi putut contesta orice decizie ale autorității contractante, fiind convinși în imparțialitatea și profesionalismul consilierilor din ANSC. Din păcate, trăgănarea procesului de constituire a instituției respective doar generează suspiciuni în mediul de afaceri privind interesele ascunse a persoanelor responsabile de selectarea consilierilor, i.e. a parlamentarilor. Astfel, toate eforturile de a atrage actori adiționali în achizițiile publice și de a mări competiția vor fi inutile.
- **Riscuri mai mari de corupție în achizițiile publice pe parcursul ultimului an.** Riscurile de corupție, coluziune sau de alte scheme de mimare a procesului de competiție în achizițiile publice sunt legate de faptul că majoritatea agenților economici defavorizați pe parcursul ultimului an, cel mai probabil, nu au dorit să meargă în instanțele de judecată. Această ezitare de a merge și de a contesta deciziile autorităților contractante în judecată ține de complexitatea și durata proceselor judiciare. În aceste circumstanțe, mulți potențiali competitori cel mai probabil au refuzat să participe la achiziții publice sau să conteste deciziile incorecte.
- **Fragilitatea succesorilor atinse în procesul de reformare a sistemului de achiziții publice.** Până la momentul actual s-au depus eforturi semnificative de modernizare a cadrului de achiziții publice, ultima inițiativă fiind modernizarea sistemului electronic de achiziții publice.⁷ Aceste eforturi au fost îndreptate către ajustarea cadrului legal la prevederile europene, precum și mărirea transparenței în achiziții datorită noului sistem de e-achiziții. Progresele date depind însă de un element cheie a sistemului - o autoritate de soluționare a contestațiilor funcțională și independentă, deoarece eforturile de a mări transparența și eficiența sistemului de achiziții nu sunt complete fără un mecanism veritabil de contestare.

Persoana de contact:

Autor: Iurie Morcotilo, Economist, Expert-Grup

Email: iuriemorcotylo@expert-grup.org

⁷ <http://mf.gov.md/files/files/Transparenta/Ordin%20nr%2030%20pilotare.pdf>