

ACHIZIȚIILE PUBLICE DURABILE - O CONTINUITATE A DEZVOLTĂRII DURABILE A REPUBLICII MOLDOVA

Elena RUSU

Scoala Doctorală de Științe Economice, Universitatea de Stat din Moldova

Abstract. *This study is a current research topic and sets out the arguments for implementing the objectives needed to stimulate sustainable public procurement. The aim of the research is to address the dimensions of the development of sustainable procurement. To carry out the study, the author applied traditional research methods: monographic method, document analysis, comparison, trend analysis, etc. The conclusions and results of the research deduced from the analysis of documents, reports and case studies confirm the hypothesis that public procurement is an important priority in achieving the strategies and policies of sustainable development of a state.*

Keywords: *Public procurement (PA), sustainable procurement, Sustainable Development Goals (SDGs), mapping SDG indicators, sustainable development.*

Un rol deosebit în perioada actuală în cadrul sistemului de achiziții publice sunt achizițiile publice durabile. Comunitatea Europeană și multe alte guverne dar și organizațiile internaționale sunt din ce în ce mai mult axate spre implementarea strategiilor de utilizare a achizițiilor publice în atingerea obiectivelor de mediu sau a justiției sociale, instituționalizarea eficientă a achizițiilor publice durabile. În general, achizițiile durabile se bazează pe principii și bune practici de achiziții „tradiționale” și se consideră ca factori suplimentari pentru a maximiza beneficiile sociale, de mediu și economice pentru organizația de achiziții, lanțul de aprovizionare și societatea în ansamblu.

Achizițiile durabile sunt un proces prin intermediul cărora organizațiile își satisfac nevoile de bunuri, servicii, lucrări și utilități într-un mod care obține valoare pentru bani pe întreaga viață în ceea ce privește generarea de beneficii nu numai pentru organizare, dar și pentru societate, timp în care se reduc la minimum daunele aduse mediului. Însă, cea mai citată definiție este:

„Achizițiile durabile sunt un proces prin care organizațiile își satisfac nevoile de bunuri, servicii, lucrări și utilități într-un mod care obține valoare pentru bani pe întreaga viață în ceea ce privește generarea de beneficii nu numai pentru organizare, dar și pentru societate și economie în timp ce se reduce la minimum daunele aduse mediului. [6]

Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015 reglementează posibilitatea de a integra considerente de mediu în criteriile de selecție și de atribuire, a specificațiilor tehnice, inclusiv în clauzele de executare a contractului.[1] Prin urmare, avînd un cadru normativ concludent în domeniul achizițiilor publice, rămîne ca autoritățile contractante la nivel instituțional să adopte politici de implementare a achizițiilor publice durabile, cu referire la cele ecologice, cu luarea în considerare a Agendei de dezvoltare durabilă 2030. Legislația națională nu definește expres noțiunea de achiziție durabilă, însă la ziua de azi există prejudecata conform căreia: „Achizițiile durabile reprezintă un proces prin care organizațiile își îndeplinesc nevoile de bunuri, servicii, lucrări și utilități într-o manieră care demonstrează obținerea de valoare pentru bani pe întreaga durată de viață în termeni de beneficii generate nu numai pentru organizație, dar și pentru societate și economie, în paralel cu minimizarea efectelor asupra mediului”⁸ Este important de menționat că Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015 instituie articolul 23, care denotă standarde de protecție a mediului, iar în cazul implementării achizițiilor durabile, acestea trebuie să se raporteze la sistemele de asigurare a calității bazate pe seriile de standarde europene relevante, precum și standarde de gestionare a mediului. [1]

În cele din urmă, la fel ca și în cazul achizițiilor sustenabile, pentru a implementa achizițiile publice durabile, un rol deosebit de important este cunoașterea procesului de achiziție publică prin prisma normelor legale, dar și a bunelor practici internaționale. O politică a achizițiilor publice durabile poate să eșueze în condițiile în care nu este pusă în aplicare cu atenție sau nu sunt luate în considerare prevederile legale ce țin de utilizarea procedurilor de achiziție publică, criteriile ce pot fi aplicate sau modalitatea de evaluare și verificare a criteriilor de mediu. Procesul de achiziție este același, indiferent dacă o autoritate contractantă achiziționează un produs, un serviciu sau lucrare „ecologică” sau nu. La inițierea unei proceduri de achiziții publice durabile sunt importante următoarele aspecte:

- ✚ Principiile ce guvernează în domeniul achizițiilor publice;
- ✚ Legislația care reglementează procesul de atribuire.

În figura de mai jos observăm principiile fundamentale ale sistemului de achiziții publice.



Fig. 1. Principiile de guvernare a AP

Sursa: Elaborat de autor în baza sursei [2]

Principiile enunțate mai sus sunt esențiale și urmează a fi luate în considerare în cazul desfășurării unei proceduri de achiziționare a produselor, serviciilor, lucrărilor durabile: [4]

✓ **transparența** – desemnează informarea participanților la procedura de achiziție despre toate informațiile referitoare la aplicarea procedurii de atribuire, inclusiv despre implementarea criteriilor durabile;

⁸ Această definiție a fost adoptată de către Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement în studiul Procuring the Future http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/MTF_Flyer_A4_Ansicht.pdf

✓ **proporționalitatea** – asigură corelația între necesitatea autorității contractante, obiectul contractului de achiziției și cerințele ce urmează a fi îndeplinite pe parcursul aplicării procedurii și executării contractului;

✓ **recunoașterea reciprocă** – identifică recunoașterea certificatelor sau documentelor emise de autoritățile competente din alte state;

✓ **valoare pentru bani** - orice autoritate contractantă trebuie să asigure cea mai bună valoare pentru bani, adică este obligată să asigure eficiența achiziției publice. Acestea au obligația de a obține cele mai bune valori pentru banii contribuabililor pentru tot ceea ce achiziționează, însă identificarea ofertei celei mai avantajoase nu înseamnă neapărat cea mai ieftină ofertă. Aceasta înseamnă găsirea unei soluții, care îndeplinește cerințele autorității, inclusiv cele de mediu. Cea mai bună valoare nu include doar măsuri legate de costul bunurilor sau servicii, dar presupune și luarea în considerare și a factorilor, cum ar fi calitatea, eficiența, eficacitatea ș.a., iar protecția mediului înconjurător poate fi unul dintre acești factori.

În prezent, Republica Moldova a integrat prioritățile prevederilor Declarației finale a Conferinței Națiunilor Unite privind Dezvoltarea Durabilă „Viitorul pe care ni-l dorim” (Rio de Janeiro, 20-22 iunie 2012) în Strategia națională de dezvoltare pentru 2012-2020 „Moldova 2020”. Prin aceasta Guvernul s-a angajat să depună toate eforturile pentru a asigura o tranziție spre dezvoltarea economică durabilă care ar promova principiile de dezvoltare durabilă și ar contribui la reducerea sărăciei, inclusiv prin intermediul unei guvernări mai bune, prin integrarea aspectelor ce țin de protecția mediului în toate domeniile de dezvoltare socio-economică. Acest proces a fost susținut și extins prin elaborarea și semnarea Declarației de intenție privind dezvoltarea durabilă și economia verde din 8 aprilie 2014, un rol important revenindu-le Ministerului Economiei, Ministerului Mediului, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare.. [5]

Ca rezultat, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Strategia de mediu 2014-2023, care a stabilit prioritățile naționale și sectoriale pentru promovarea economiei sustenabile și a definit cadrul pentru ulterioara integrare a economiei sustenabile în domeniul agriculturii, transportului, energiei, industriei, construcțiilor, dezvoltării regionale, educației și achizițiilor.

În linii generale, agenda națională de politici este aliniată doar parțial la Obiectivele de dezvoltare durabilă (ODD), iar o treime din țintele ODD nu sunt reflectate în niciun fel în documentele naționale de politici. În total au fost analizate 169 de ținte, însă accent special s-a pus pe 126 de ținte numerice ale Obiectivelor de dezvoltare durabilă. Astfel, în rezultatul cartării agendei naționale de politici și a comparării acesteia cu ODD-urile (Capitolul 1), constatăm că doar 11% din țintele ODD sunt aliniate cu documentele naționale de politici și, prin urmare, nu necesită ajustări pentru a fi preluate. În același timp, majoritatea țintelor ODD (57%), sunt aliniate doar parțial la documentele de politici ale Republicii Moldova – se regăsesc doar unele componente ale acestor ținte și, prin urmare, strategiile naționale relevante necesită să fie ajustate pentru a reflecta mai bine spiritul și detaliile țintelor ODD. Circa o treime din țintele ODD nu sunt reflectate în niciun mod în documentele naționale de politici.

Autoritățile administrative centrale vor parcurge în mod iterativ câteva etape importante pentru fiecare exercițiu de elaborare a documentelor de planificare, a documentelor de politici și la fiecare ciclu bugetar, care este aplicabilă o singură dată la implimentarea unui ODD, aceasta fiind de altfel și o condiție pentru implementarea Agendei 2030, dar și pentru integrarea acesteia în procesele de la nivel național. În figura de mai jos sunt prezentate principalele etape care urmează a fi parcurse pentru a asigura integrarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă în cadrul național de planificare strategică..



Fig.2 Etapele naționalizării Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă

*Sursă:*Elaborată de autor în baza sursei [3]

Procesul de naționalizare a Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă (ODD) presupune nu doar integrarea acestora în cadrul strategic național, dar și crearea unui sistem de raportare și evaluare a progresului în atingerea fiecărei ținte relevante pentru Republica Moldova.

În scopul monitorizării ODD a Agendei 2030 la nivel global a fost aprobat un set de indicatori în număr de 241, conform cărora va fi evaluată fiecare țară la nivel regional și global. Setul de indicatori ODD a fost elaborat de către grupul de experți ODD (IAEG-SDGs), creat de către Comitetul pentru Statistică a ONU (sesiunea 46), și care include 50 reprezentanți ai țărilor membre a ONU, precum și observatori din cadrul organizațiilor internaționale.

Concomitent cu identificarea țăintelor ODD relevante pentru Republica Moldova, a demarat procesul de cartografiere a indicatorilor globali și identificarea celor relevanți, care vor fi utilizați pentru a măsura performanța în atingerea obiectivelor specifice. Acest proces este parte componentă a etapelor de adaptare a Agendei 2030 de Dezvoltare Durabilă în contextul național și a inclus următoarele activități:

- Identificarea indicatorilor naționali și compararea acestora cu indicatorii globali ODD.
- Colectarea feedback-ului de la furnizorii, deținătorii sau producătorii de date cu privire la identificarea datelor disponibile pentru ODD.
- Efectuarea a șase ateliere de consultare a indicatorilor globali cu implicarea în jur de 200 părți interesate (ministere relevante, instituții, agenții donatoare, parteneri de dezvoltare și ONG-uri).
- Propunerea indicatorilor naționali suplimentari pentru monitorizarea și evaluarea țăintelor ODD naționalizate.
- Compilarea bazei de date a indicatorilor ODD disponibili la nivel național.
- Identificarea lacunelor în sursele și datele naționale care împiedică o monitorizare și raportare adecvată a ODD, precum și formularea recomandărilor pentru a atenua lacunele identificate.

Scopul general pentru cartografierea indicatorilor a avut drept scop evaluarea gradului de disponibilitate a indicatorilor globali la nivel național, dar și a relevanței acestora în contextul țăintelor naționalizate. Indicatorii globali necesari au fost complementați cu indicatori adiționali, astfel fiind creat setul de indicatori naționali a ODD-ilor. Acest set de indicatori a fost consultat cu toate instituțiile responsabile nu doar pentru colectarea datelor, dar și a celor care sunt nemijlocit implicate în procesul de monitorizare și evaluare a progresului pentru fiecare indicator în parte. Pentru fiecare indicator a fost stabilită instituția care deține informația primară pentru calcularea indicatorului, instituția care nemijlocit calculează indicatorul și respectiv autoritatea care este sau va fi responsabilă la nivel național pentru procesul de monitorizare și evaluare.[6]

Înainte de toate, pentru avansarea dezvoltării durabile, dar și a faptului că nimeni nu este lăsat în urmă se recurge la localizarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă care presupune stabilirea unor ținte care vor asigura dezvoltarea durabilă, astfel încât fiecare cetățean să beneficieze în egală măsură de dezvoltarea socio - economică a țării. Rezultatul unei proceduri de achiziție poate fi mult îmbunătățit atunci când actorii de pe piață sunt informați suficient de

mult, preventiv, cu privire la cerințele de mediu pe care autoritățile contractante intenționează să le prevadă în documentele de atribuire. [7]

Promovarea unei creșteri economice susținute, deschise tuturor și durabile, a ocupării depline și productive a forței de muncă și a unei munci decente pentru toți este obiectivul 8 specific atât pentru Republica Moldova, cât și la nivel global. La nivel global pentru evaluarea obiectivului 8 au fost stabiliți 17 indicatori, din care 15 au fost considerați relevanți pentru Republica Moldova. În procesul de naționalizare și ajustare la contextul național intacti au fost acceptați 11 indicatori globali, ceilalți fiind ajustați sau modificați.

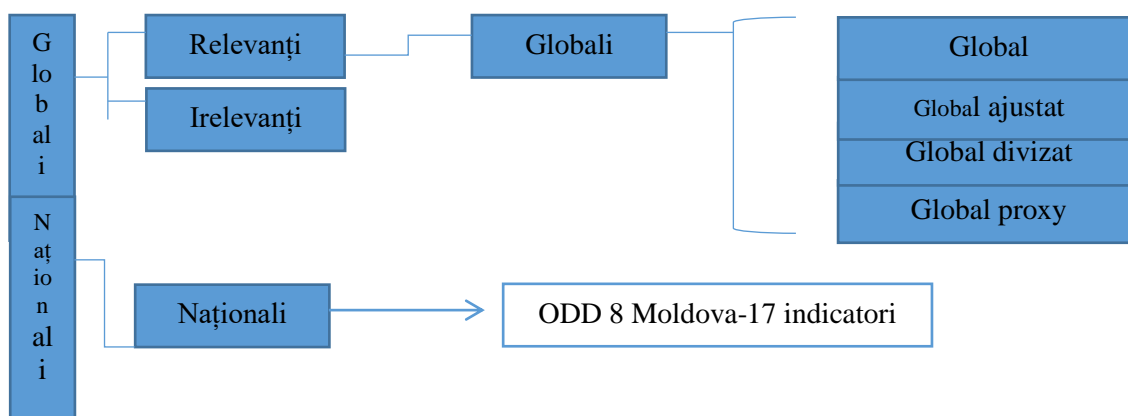


Fig.3. Naționalizarea indicatorilor ODD 8

Sursa:Elaborat de autor în baza sursei [7]

Pentru monitorizarea țintelor din ODD 8 au fost identificați 17 indicatori, din care 7 indicatori sunt disponibili, 3 indicatori sunt parțial disponibili, iar pentru 7 indicatori lipsă urmează a fi identificate acțiuni de producere a acestora. Astfel, pentru indicatorii lipsă este necesară elaborarea metodologiei de calcul și identificarea surse primare de colectare a datelor.

Succesul în implementarea ODD-urilor depinde în mare măsură de modul de integrare a acestora în cadrul național de planificare strategică cu respectarea tuturor etapelor aferente specificate mai sus, dar în același timp depinde de operaționalitatea și sustenabilitatea a însăși sistemului de planificare strategică. Pentru implementarea eficientă a Agendei 2030, Republica Moldova necesită un cadru de planificare strategică care să aibă la bază trei elemente importante. În primul rând, este esențială și necesară existența unui document de viziune națională pe termen lung racordat la țintele prioritare naționalizate ale Agendei 2030. În al doilea rând, toate documentele de planificare sectorială ale autorităților administrației publice centrale trebuie să fie simplificate, bazate pe dovezi, formulate în conformitate cu principiile și cerințele stricte, să includă toate politicile dintr-un anumit sector, să conțină obiective clare, indicatori de progres și de impact măsurabili și concreți, concentrându-se pe asigurarea realizării țintelor agendei naționale de dezvoltare durabilă. În al treilea rând, cadrul bugetar pe termen mediu trebuie să fie corelat integral cu strategia națională de dezvoltare durabilă și cu documentele de planificare sectorială pentru a asigura că atingerea țintelor comportă durabilitate financiară.

În scopul asigurării naționalizării și implementării Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă, este important ca Parlamentul și societatea civilă să fie conectată de la bun început la acest proces. Astfel, concomitent cu ajustarea cadrului de planificare strategică, se recomandă semnarea unui memorandum de cooperare dintre Guvern și Parlament, care ar asigura pe de o parte prioritizarea activității ambelor instituții în vederea naționalizării și implementării Agendei 2030, iar pe de altă parte ar motiva Parlamentul să exercite mai eficient funcția de control asupra Guvernului. Totodată, este necesară și conectarea reprezentanților societății civile la acest proces, anume prin implicarea activă a acestora în procesul de consultări pe

marginea ajustărilor a strategiilor relevante, precum și prin asigurarea transparenței procesului de implementare ulterioară a Agendei 2030.[7]

În conformitate cu Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, actualmente există un număr prea mare de documente de politici, care adesea se suprapun și se contrazic, nu sunt integrate în procesele de planificare bugetară, nu sunt monitorizate corespunzător, în majoritatea cazurilor nu sunt evaluate, iar responsabilitățile între partenerii de implementare nu sunt clar repartizate. Prin urmare, pentru următoarea perioadă este prevăzută reformarea sistemului național de planificare strategică. Cadrul instituțional și principalele documentele de planificare strategică, cu toate acestea, vor rămâne în vigoare, fiind optimizată procedura de interacționare a acestora și fiind raționalizat numărul și structura documentelor de politici sectoriale.

Concluzii

În final, prin luarea în considerare a costurilor aferente întregului ciclu de viață ale unui contract, achizițiile publice durabile ne dau posibilitatea de a economisi bani protejând în același timp mediul. Pentru implementarea achizițiilor publice durabile, este crucială cunoașterea procesului de achiziție publică prin prisma normelor legale și a bunelor practici internaționale. Îndeplinind obiectivele de dezvoltare durabilă, achizițiile durabile sunt un apel universal la acțiune pentru a pune capăt sărăciei, pentru a proteja planeta și pentru a asigura faptul că toți oamenii se bucură de pace și de prosperitate. Aceste obiective se bazează pe succesele obiectivelor de dezvoltare a mileniului, iar acum acoperă și domenii noi, precum schimbările climatice, inegalitatea economică, inovațiile, consumul durabil, pacea și justiția. Dezvoltarea durabilă poate fi considerată un proiect global. Noi, la nivel de țară, îndeplinim rolul nostru în acest proiect global. Trăim într-o lume globalizată, deci nu putem ignora ce se întâmplă în afara granițelor politice. Toate eforturile la diferite niveluri au ca scop comun schimbarea direcției dezvoltării într-un sens pozitiv. Problemele globale impun soluții globale, această abordare necesită și colaborare, respectiv finanțare internațională pentru atingerea obiectivelor din Agenda 2030. Procesul de transformare implică accesul la știința și tehnologia inovativă, dezvoltarea capacităților în concordanță cu principiile subsidiarității, modificarea comerțului și a economiei într-o direcție mai sustenabilă, și elaborarea variantei coerente privind politica dezvoltării durabile.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind achizițiile publice 131/03.07.2015 (*Monitorul Oficial* 197-205/402, 31.07.2015)
2. Ghidul privind achizițiile publice durabile al AAP
3. Adaptarea Agendei 2030 de Dezvoltare Durabilă la contextul Republicii Moldova, raport elaborat în cadrul proiectului „Naționalizarea Agendei de Dezvoltare Durabilă în contextul Republicii Moldova”, implementat de PNUD, cu suportul echipei de țară a Națiunilor Unite, inclusiv UNFPA, UNICEF, ILO și UN Women. martie 2017
4. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/> accesat 07.09.2020
5. https://statistica.gov.md/public/files/SDG/docs/Indicators_ONU_RO.pdf accesat 04.09.2020
6. <http://www.defra.gov.uk/publications/files/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf> accesat 04.09.2020
7. https://statistica.gov.md/public/files/despre/legi_hotariri/Principiile_fundamentale.pdf accesat 04.09.2020

Această publicație este elaborată în cadrul proiectului „Consolidarea achizițiilor publice durabile în Republica Moldova” 20.80009.7007.15, finanțat din Bugetul de Stat în cadrul Programului de Stat (2020-2023)