

EFICIENȚA ECONOMICĂ A ACHIZIȚIILOR PUBLICE

Dorin PLATONOV

Universitatea Tehnică a Moldovei

Abstract: *Eficiența economică sau “Value for money” și poziționarea în domeniul achizițiilor publice. Conceptul de „value for money” este utilizat, în general, atunci când se analizează capacitatea unei organizații de a obține beneficii maxime de pe urma bunurilor, serviciilor sau lucrărilor pe care le-a procurat sau furnizat, raportat la resursele de care organizația în cauză dispune. Această analiză nu măsoară doar costurile bunurilor, serviciilor sau lucrărilor, ci ia în considerare o combinație complexă de factori precum calitate, cost, utilizare a resurselor, potrivirea cu scopurile organizației, actualitatea și oportunitatea.*

Cuvinte cheie: *economie, eficiența, eficacitate, achiziții publice, autoritate contractantă, bani publici.*

În legislația și practica națională conceptul de „value for money” nu se bucură de o interpretare și nici de o transpunere lingvistică unitară. Din acest motiv, voi propune pentru scopul acestui material utilizarea conceptului de eficiență economică, în paralel și în deplină consonanță semantică cu prescurtarea conceptului din limba engleză „VfM”. Urmând una din teoriile managementului public, pentru a atinge VfM trebuie urmărite trei coordonate, sau cei 3E, astfel cum sunt deseori prescurtate:

- **Economie**- utilizarea atentă a resurselor pentru a minimiza cheltuielile, timpul și efortul implicate;
- **Eficiență** - îmbunătățirea rezultatelor prin raportare la utilizarea unui anumit factor, sau scăderea utilizării unui anumit factor pentru obținerea unui anumit rezultat, întotdeauna menținând calitatea rezultatului în cauză;
- **Eficacitate** - livrarea unui rezultat mai bun sau obținerea unui câștig mai ridicat, raportate la utilizarea aceluiași nivel de cheltuieli, timp și efort. În lumina celor 3E, VfM poate fi definită drept o combinație și calibrare optimă între costul aferent întregului ciclu de viață al produsului, serviciului sau lucrării și calitate (în sensul de adecvare pentru scopul propus), menită a îndeplini cerințele utilizatorului/beneficiarului
- **Achiziție publică** - procurare de bunuri, executare de lucrări sau prestare de servicii pentru necesitățile uneia sau câtorva autorități contractante;
- **Autoritate contractantă** - autorități ale administrației publice, persoane juridice de drept public, asociații ale acestor autorități sau persoane;
- **Bani publici** - mijloace ale bugetului de stat, bugetelor unităților administrativ-teritoriale, bugetului asigurărilor sociale de stat, fondurilor speciale, mijloace speciale ale instituțiilor publice, mijloace ale fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, împrumuturi externe raportate la datoriile de stat directe sau garantate;

Un obiectiv major al sistemului achizițiilor publice, astfel cum este el reglementat la nivel internațional și național, îl reprezintă acela de a achiziționa bunuri, servicii și lucrări în cele mai favorabile condiții comerciale. Astfel, conceptul de **Eficiența Economică** reprezintă (cel puțin din punctul de vedere teoretic al politicilor economice și de reglementare) forța motrice cu valoare de principiu suprem în achizițiile publice.

Atingerea dezideratului pe care îl reprezintă **Eficiența Economică** necesită o atenție deosebită din partea autorităților contractante pe întregul parcurs al procedurilor de atribuire. Spre exemplu, în etapele pregătitoare, este imperios necesară înțelegerea clară a necesităților obiective la nivelul achizitorului, a experiențelor rezultate din proceduri anterioare precum și o cunoaștere solidă a pieței. În etapa ulterioară acordării contractului, devine esențială o administrare eficientă a contractului pentru a se asigura că furnizorul livrează/execută la timp, în limitele bugetului și în concordanță cu necesitățile și specificațiile identificate de achizitor. În continuare imi voi concentra însă atenția doar asupra unui aspect esențial al obținerii VfM în cadrul derulării procedurilor de achiziție publică, aspect ce privește alegerea și utilizarea criteriului de atribuire.

Alegerea criteriului de atribuire și obținerea VfM în achiziții publice. Majoritatea sistemelor de achiziție publică consacră două posibile criterii de atribuire: **prețul cel mai scăzut** și combinația dintre preț și alți factori **oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic**.

Utilizarea exclusivă a criteriului prețului cel mai scăzut poate asigura cel mai bun raport VfM autorității contractante atunci când nu există nicio diferență (sau diferențele sunt minime) între caracteristicile produselor, serviciilor sau lucrărilor (ex. în ce privește calitatea execuției/prestării, durata de viață, etc.) propuse de diferiți ofertanți și nici costuri aferente întregului ciclu de viață (ex. costuri de întreținere și operare). Astfel, utilizarea acestui criteriu asigură VfM în cazul unor achiziții simple (ex. hârtie de scris). Cu toate acestea, în multe cazuri, există diferențe între ceea ce pot oferi diverșii ofertanți interesați. Astfel, pentru a putea obține un VfM cât mai ridicat, este necesară luarea în considerare și analiza acestor diferențe, iar aceasta se poate realiza utilizând cel de-al doilea criteriu menționat, i.e. combinația dintre preț și alți factori.

Poziția exprimată mai sus nu trebuie totuși absolutizată, necesitând o serie de circumstanțieri. Astfel, chiar dacă criteriul de atribuire mai complex poate asigura VfM atunci când este aplicat de un personal specializat în achiziții bine instruit și onest, reglementările specifice acestui domeniu (sau mai bine zis lipsa unor prevederi specifice) pot limita eficiența și finalitatea utilizării criteriului menționat, deoarece în proces intervine o libertate mare de acțiune a persoanei/persoanelor care administrează/implementează procedurile specifice. Această libertate de acțiune se poate manifesta în alegerea componentei calitative a criteriului, precum și în modul în care aceasta va fi aplicată (spre exemplu, deciziile luate în privința calității anumitor produse sau a valorii atribuite calității, prin comparație cu prețul). În acest context, libertatea de acțiune poate duce la o implementare defectuoasă fie din cauza comportamentului abuziv al personalului însărcinat cu administrarea procedurilor de achiziții publice, fie din cauza lipsei de experiență, a neglijenței sau calificării neadecvate a acestuia.

Exemple de reglementare a criteriilor de atribuire la nivel internațional. La nivelul reglementării majorității sistemelor de achiziții publice internaționale a fost adoptată o abordare flexibilă, aceea de a lăsa la latitudinea achizitorului alegerea bazei de acordare a contractului între prețul cel mai scăzut și criteriul bazat pe combinația preț - alți factori, pentru fiecare procedură în parte.

Astfel, această abordare o întâlnim la nivelul UNCITRAL în Model Law on Public Procurement, la cel al Organizației Mondiale a Comerțului în Government Procurement Agreement precum și în Directivele UE, până la momentul modificării acestora. Abordarea de față prezintă avantajul de a permite achizitorului să decidă, pe baza evaluărilor interne, utilizarea criteriului optim pentru o anumită achiziție, astfel încât să se poată obține VfM. Cu toate acestea, situația este similară cazului dezbătut mai sus, existând posibilitatea ca factorul uman implicat în procedura administrativă să deturneze scopul și finalitatea modului în care reglementările permit alegerea unui criteriu de atribuire sau a celuilalt.

O abordare mai strictă o întâlnim în cazul reglementărilor specifice din Statele Unite ale Americii. Astfel, Federal Acquisition Regulation (FAR) promovează un sistem care prevede, de asemenea, aplicarea unui criteriu de atribuire format din combinația între preț/cost și factorul calitativ aferent produsului, serviciului, etc. De remarcat este însă obligativitatea ca atât factorul cost/preț cât și calitatea să fie luate în considerare și evaluate împreună, în cadrul fiecărei proceduri de atribuire. În ce privește factorul calitativ, acesta poate include aspect referitoare la modul în care un candidat a executat/implementat contracte anterioare, conformitatea cu cerințele solicitate de achizitor, capacitatea de management, calificarea personalului propus sau experiența anterioară. Ponderea celor doi factori în cadrul evaluării, preț/cost și calitate, rămâne la latitudinea achizitorului, acesta nefiind obligat să stabilească procente fixe ci doar să informeze candidații, la modul general, despre preponderența în evaluare a unuia dintre ei. O abordare asemănătoare o întâlnim în cazul Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), în sensul reglementării separate a achiziției serviciilor de consultanță. Deși mult mai reduse ca volum, regulile specifice ale BERD utilizează aceeași combinație cost-calitate.

Cu toate acestea, în cazul achiziției de bunuri și lucrări, evaluarea se efectuează pe baza costului cel mai scăzut (lowest evaluated cost), menționându-se însă expres că aceasta nu presupune, în mod implicit, acordarea contractului ofertantului cu prețul cel mai scăzut (observăm aici similaritatea cu reglementările BM). În ce privește achiziția serviciilor de consultanță, procedurile BERD prevăd faptul că, în cadrul evaluării, factorul "calitate" trebuie să fie întotdeauna prioritar.

Criteriile de atribuire în legislația și practica națională. Conform prevederilor legislației achizițiilor publice și anume **LEGEA Nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice** precum și **Legea achizițiilor**

de marfuri, lucrari si servicii pentru necesitatile statului nr 1166-XII din 30.04.1997, atribuirea contractului de achiziție publică se produce în urma aplicării exclusive a unuia din următoarele criterii de atribuire **oferta cea mai avantajoasa din punct de vedere economic si pretul cel mai scazut**.

Alegerea între criteriul prețului cel mai scăzut și oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic este lăsată, în general, la latitudinea autorității contractante. Atunci când autoritatea contractantă alege să aplice prețul cel mai scăzut, contractul este acordat acelei oferte care, îndeplinind cerințele de calificare, prezintă cel mai scăzut preț. Prețul este astfel singurul factor luat în considerare atunci când este selectată o ofertă conformă; în acest context, analizele de cost sau considerentele privind calitatea nu mai sunt luate în calcul. Nepermițând comisiei de evaluare să analizeze aspecte ce țin de calitatea ofertei și, deși prezintă avantajul simplității și simplificării evaluării, este evident faptul că utilizarea criteriului prețului cel mai scăzut prezintă numeroase limitări printre care putem enumera câteva, cu titlu de exemplu.

În primul rând, criteriul în cauză nu permite autorității contractante să ia în calcul considerentele de ordin calitativ ale ofertei. În afară de factorii calitativi prevăzuți în criteriile de calificare și selecție, ce trebuie îndepliniți de către toți ofertanții, calitatea “obiectului” achiziției nu este supusă evaluării. Astfel, este evident faptul că utilizarea acestui criteriu este indicată în situații în care calitatea nu reprezintă un factor de diferențiere, fie că sunt evaluate oferte de servicii, bunuri sau lucrări.

La nivel național, practica în domeniul achizițiilor publice din ultimii ani a adus în prim plan numeroase cazuri în care achiziții complexe de bunuri, servicii sau lucrări au fost derulate utilizând drept criteriu de atribuire prețul cel mai scăzut. Amploarea acestei practici în rândul autorităților contractante a fost și este de natură să îngrijoreze comunitatea de afaceri autohtonă, având în vedere atingerile grave pe care le poate aduce peisajului concurențial și încrederii mediului de afaceri și a contribuabililor în corectitudinea și eficiența sistemului de achiziții publice. În lipsa unei analize oficiale, temeinice și obiective, a factorilor externi/interni care au condus la propagarea practicii sus menționate, putem enumera, strict pe baza unor constatări empirice, o serie de aspecte care considerăm că au influențat apariția și evoluția acestui fenomen prezentat, de altfel, nu numai la nivelul Republicii Moldova ci și în alte state ale UE.

Este adevărat că unele din dezavantajele pe care le presupune utilizarea acestui criteriu pot fi diminuate, sau cel puțin neutralizate parțial. Astfel, prin intermediul cerințelor de calificare și selecție, autoritatea contractantă poate stabili un anumit nivel de filtrare a ofertelor din punct de vedere a calității acestora. Având în vedere faptul că aceste criterii au drept scop demonstrarea de către ofertant a potențialului său administrativ, tehnic și economic, există totuși anumite limite ale unui astfel de demers. Cu toate acestea, se poate aprecia că prin calibrarea unui set de criterii de calificare și selecție adecvat se asigură o evaluare calitativă indirectă, în măsura în care aceste criterii pot semnaliza punctele tari și slabe ale unui participant la procedura de atribuire, dar mai ales exclude pe acei ofertanți necalificați din punct de vedere tehnic, financiar și organizatoric să îndeplinească obiectul contractului supus achiziției publice.

Pe parcursul acestui material am trecut în revistă o serie de elemente menite a sublinia importanța eficienței economice în domeniul achizițiilor publice și modurile de concretizare a acesteia prin intermediul reglementării și utilizării criteriilor de atribuire. Astfel, am notat faptul că obținerea celui mai bun raport VfM presupune o combinație complexă de factori (economie, eficiență, eficacitate) și că acest raport nu poate fi realizat prin raportarea exclusivă la elemente de natura costului sau prețului. De asemenea, am prezentat faptul că VfM se află la baza sistemelor achizițiilor publice, astfel cum acestea sunt reglementate la variate nivele (internațional, regional și național). Cu toate deosebirile inerente specificului propriu, aceste sisteme presupun utilizarea unor criterii de atribuire a căror structură permite obținerea raportului VfM optim. În acest context, am atras atenția asupra impactului capital, pozitiv sau negativ, pe care îl au factorul organizațional și uman (i.e. personalul specializat în derularea procedurilor de atribuire).

O atenție specială a fost acordată situației de fapt la nivel național și european. Astfel, am supus discuției oportunitatea utilizării la scară largă de către autoritățile contractante a criteriului prețului cel mai scăzut în cadrul unor proceduri de atribuire complexe, manifestându-ne îngrijorarea (fundamentată atât economic cât și juridic) asupra faptului că rezultatele unor astfel de proceduri nu conduc la obținerea unui VfM optim. Mai mult decât atât, considerăm că această practică încalcă chiar unul din principiile fundamentale ale sistemului, acela al eficienței utilizării fondurilor publice.

Până la momentul transpunerii noilor directive în legislația națională, practica evaluării ofertelor în cadrul unor proceduri complexe pe baza prețului cel mai scăzut va continua, cel mai probabil. În contextul în care această practică are potențialul de a afecta modul judicios în care sunt cheltuite fondurile publice (având în vedere necesitatea obținerii VfM), discuția nu poate omite rolul pe care AAP (Agentia Achizițiilor Publice) îl poate juca pentru limitarea fenomenului.

Luând în considerare teza conform căreia alegerea de către o autoritate contractantă a prețului cel mai scăzut ca și criteriu unic în atribuirea unor contracte complexe poate fi de natură să afecteze obținerea VfM, încălcând implicit principiul eficienței, sunt de parere că AAP poate interveni activ în prevenirea și modelarea acestei practici, în sensul dezideratului eficienței economice în cheltuirea fondurilor publice.

Bibliografie

1. <http://www.kpmg.com/RO/ro/articole-publicatii/publicatii-recente/news/Pagini/Eficiencia-economica-achizitiile-publice.aspx> [Accesat 18 noiembrie 2015].
2. <http://lex.justice.md/md/324662/> [Accesat 20 noiembrie 2015].
3. <http://www.slideshare.net/CentruldeExcelentain/posibilitati-de-negociere-a-contractului-de-achizitie-publica-45594812> [Accesat 21 noiembrie].
4. <http://www.librarie.net/p/147477/Achizitii-publice-Principii-proceduri-operatiuni-metodologie-Sebastian-Lazar> [Accesat 21 noiembrie 2015].