



Studiu de politici publice

**RISCURILE ȘI VULNERABILITĂȚILE
DE CORUPȚIE ÎN DOMENIUL
ACHIZIȚIILOR PUBLICE
ÎN CADRUL MINISTERULUI AFACERILOR
INTERNE DIN REPUBLICA MOLDOVA
ȘI MANAGEMENTUL ACESTORA**

SANDA SANDU
VITALIE MOISEI



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



Empowered lives.
Resilient nations.

Studiu de politici publice

Riscurile și vulnerabilitățile de corupție în domeniul achizițiilor publice în cadrul Ministerului Afacerilor Interne din Republica Moldova și managementul acestora

Achizițiile publice fac parte dintr-un proces complex, care urmează să asigure aprovizionarea bunurilor și serviciilor publice, dezvoltarea infrastructurii, funcționalitatea instituțiilor publice, să contribuie la crearea mediului competitiv, la promovarea bunelor practici și la utilizarea eficientă și eficace a fondurilor publice. Achizițiile publice reprezintă una dintre activitățile guvernamentale cele mai vulnerabile actelor de corupție, iar riscurile sunt și mai mari în domeniul ordinii publice din cauza sumelor mari de bani implicate, contractelor complexe și cu valoare ridicată, număr redus de furnizori, ceea ce ajută la dezvoltarea relațiilor personale stabile și la faptul că poate fi aplicat secretul de stat. Această lucrare își propune să analizeze riscurile și vulnerabilitățile de corupție din cadrul achizițiilor publice ale Ministerului Afacerilor Interne și managementul acestora.

Autori

Sanda SANDU

Vitalie MOISEI

Acest studiu este elaborat în cadrul Programului de granturi mici pentru monitorizarea alternativă a planurilor anticorupție sectoriale și locale al proiectului: „Lupta cu corupția prin consolidarea integrității în Republica Moldova”, implementat de PNUD

Moldova cu suportul financiar al Ministerului Afacerilor Externe al Norvegiei.

Responsabilitatea pentru constatările și opiniile exprimate în cadrul studiului aparține autorilor și nu reflectă neapărat opinia oficială a finanțatorilor.

Introducere

Achizițiile publice fac parte dintr-un proces complex, care urmează să asigure aprovizionarea bunurilor și serviciilor publice, dezvoltarea infrastructurii, funcționalitatea instituțiilor publice, să contribuie la crearea mediului competitiv, la promovarea bunelor practici și la utilizarea eficientă și eficace a fondurilor publice. Valoarea medie anuală a contractelor de achiziții publice constituie circa 6-12% din PIB-ul Republicii Moldova¹. În ultimii ani domeniul achizițiilor publice trece prin reforme continue, care au scop eficientizarea, sporirea nivelului de transparență al acestuia și reducerea riscurilor de fraudă și corupție.

Achizițiile publice reprezintă una dintre activitățile guvernamentale cele mai vulnerabile actelor de corupție (OECD, 2016; Banca Mondială și BIRD, 2013), iar riscurile sunt și mai mari în domeniul ordinii publice din cauza sumelor mari de bani implicate, contractelor complexe și cu valoare ridicată, număr redus de furnizori, ceea ce ajută la dezvoltarea relațiilor personale stabile și la faptul că poate fi aplicat secretul de stat (Pyman, Wilson și Scott, 2009). Această lucrare își propune să analizeze riscurile și vulnerabilitățile de corupție din cadrul achizițiilor publice ale Ministerului Afacerilor Interne.

Cadrul instituțional în domeniul achizițiilor publice indică deficiențe semnificative, inclusiv Rolul limitat al Agenției Achiziții Publice (AAP), care nu are mecanisme de control pentru a depista corupția, în special controlul ex-post al executării contractelor; capacitățile tehnice slabe ale membrilor grupurilor de lucru din cadrul autorităților contractante, în special la nivel local, precum și cazurile frecvente de conflicte de interese în rândul membrilor acestor grupuri; sistemul ineficace de soluționare a contestațiilor și sistemul slab de executare a legii, caracterizat de nivelul ridicat al corupției în sistemul judiciar. Participarea scăzută a operatorilor economici la procedurile de achiziții publice - care rezultă din dimensiunea mică a comunității de afaceri din Republica Moldova și experiența limitată a operatorilor săi economici - este un obstacol în calea concurenței și duce la un număr excesiv de contracte atribuite unui număr mic de operatori economici. Acest lucru întărește prezența conflictelor de interese și a coluziunii și descurajează operatorii economici să participe la procedurile de achiziții publice.

Corupția în achizițiile publice este „încorporată” într-un sistem general al comportamentelor coruptibile, care acoperă toate sferele vieții de afaceri și private din țară. De aceea, ea nu trebuie tratată izolat. Cu toate acestea, puțină atenție a fost acordată, deocamdată, corupției în domeniul achizițiilor publice din cadrul sistemului afacerilor interne, parțial din cauza complexității tehnice și securitizarea datelor.

¹ Plan sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018-2020, Aprobata prin Hotărârea Guvernului nr.370 din 21 aprilie 2018

Principalii indicatori de risc privind corupția în procesul achizițiilor publice sunt: mita și comisioanele ilegale; conflicte de interese; licitație cu o înțelegere secretă (în complicitate); falsificarea licitațiilor; companii fictive; divulgarea informațiilor privind oferta; licitație dezechilibrată; manipularea procedurii de licitație; achiziții publice nejustificate dintr-o sursă unică și achiziții publice diferențiate; specificații aranjate; excluderea ofertanților calificați; achiziții publice inutile și fraudă în materie de achiziții publice la implementarea contractului. Coluziunea este în particular marcată prin divizarea teritoriului între un număr limitat de companii. Conform Raportului de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice în Republica Moldova (2016), a fost identificată legătura între donațiile pentru partidele politice și atribuirea contractelor, acest fapt fiind rapoartat și de către societatea civilă și pot semnaliza despre existența unor lacune privind asigurarea transparenței și integrității în Republica Moldova.

Specificul achizițiilor publice în cadrul Ministerului Afacerilor Interne

Această lucrare își propune să analizeze riscurile de corupție în baza metodologiei elaborate de către Fazekas și Tóth (2014), care analizează corupția în baza unor indicatori de risc. Luând în considerare că, riscurile de corupție sunt larg răspândite în achiziții publice, esența acestora des se regăsește într-o rețea distinctă în care actorii corupți se afiliază în jurul anumitor instituții publice ale statului. Aceste riscuri au o relevanță ridicată și în ceea ce privește eforturile anticorupție, cerând soluții distincte specifice sectorului ordinii publice. Abordarea riscurilor de corupție este relevantă în special în achizițiile publice din sectorul ordinii publice din cauza unor caracteristici specifice precum numărul redus de autorități contractante și furnizori, tehnologia complexă și miza mare a deciziilor de securitate națională, care creează un mediu de interdependență între actori (Czibik, Fazekas și Wachs, 2019).

Analiza procesului de achiziții în cadrul procesului de evaluare a riscurilor de corupție s-a fundamentat pe prevederile actelor normative în vigoare: Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, Hotărârea Guvernului nr. 1419/2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziții publice și Hotărârea Guvernului nr. 667/2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții.

Această secțiune își propune să ofere o scurtă sinteză a aspectelor juridice și tehnologice privind achizițiile publice în cadrul Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Achizițiile publice joacă un rol tot mai important în economia statului, dar și în asigurarea ordinii publice, luând în considerare specificul Ministerului. Modul în care autoritățile contractante efectuează achizițiile publice determină, în mare parte, eficiența gestionării banilor publici utilizați pentru realizarea obiectivelor instituționale. De aceea, eventualele pierderi din achizițiile publice afectează dezvoltarea infrastructurii, serviciilor publice, asigurarea ordinii publice, încrederea în instituții de stat, concomitent ducând și la deteriorarea mediului de afaceri și la afectarea calității vieții cetățenilor. Achizițiile publice reprezintă un domeniu favorabil pentru fraudă și abuz, care, prin efectele multiple și complexe ale acestora, erodează statul pe toate dimensiunile, în special, relațiile sociale, administrative și juridice din societate. Astfel, atingerea unei performanțe înalte în achizițiile publice poate fi asigurată prin îmbunătățirea cadrului de reglementare, supraveghere și control al achizițiilor publice, dar și prin asigurarea managementului riscurilor de corupție (Raportul Curții de Conturi 2015).

Privind structura instituțională și de reglementare, Agenția Achiziții Publice² este o autoritate administrativă, în subordinea Ministerului Finanțelor, constituită în scopul fortificării capacităților autorităților contractante și dezvoltării abilităților mediului de afaceri în domeniul achizițiilor publice, în scopul monitorizării conformității desfășurării procedurilor.

Concomitent, în condițiile Legii privind achizițiile publice, responsabilitatea pentru procurarea de bunuri, executarea de lucrări și prestarea de servicii din bani publici pentru necesitățile acestora revine autorităților administrației publice, în calitatea lor de autorități contractante. Principalul element în procesul achizițiilor publice este grupul de lucru, în ale cărui atribuții intră examinarea și identificarea necesităților autorității contractante, elaborarea planurilor anuale și trimestriale de achiziții, selectarea furnizorilor, purtând, de fapt, responsabilitatea în fața legii și a autorității contractante pentru rezultatele obținute. Principala problemă la nivel de autoritate contractantă în relația cu grupul de lucru ține de asigurarea independenței în activitatea acestuia și responsabilizarea fiecărui membru al grupului de lucru.

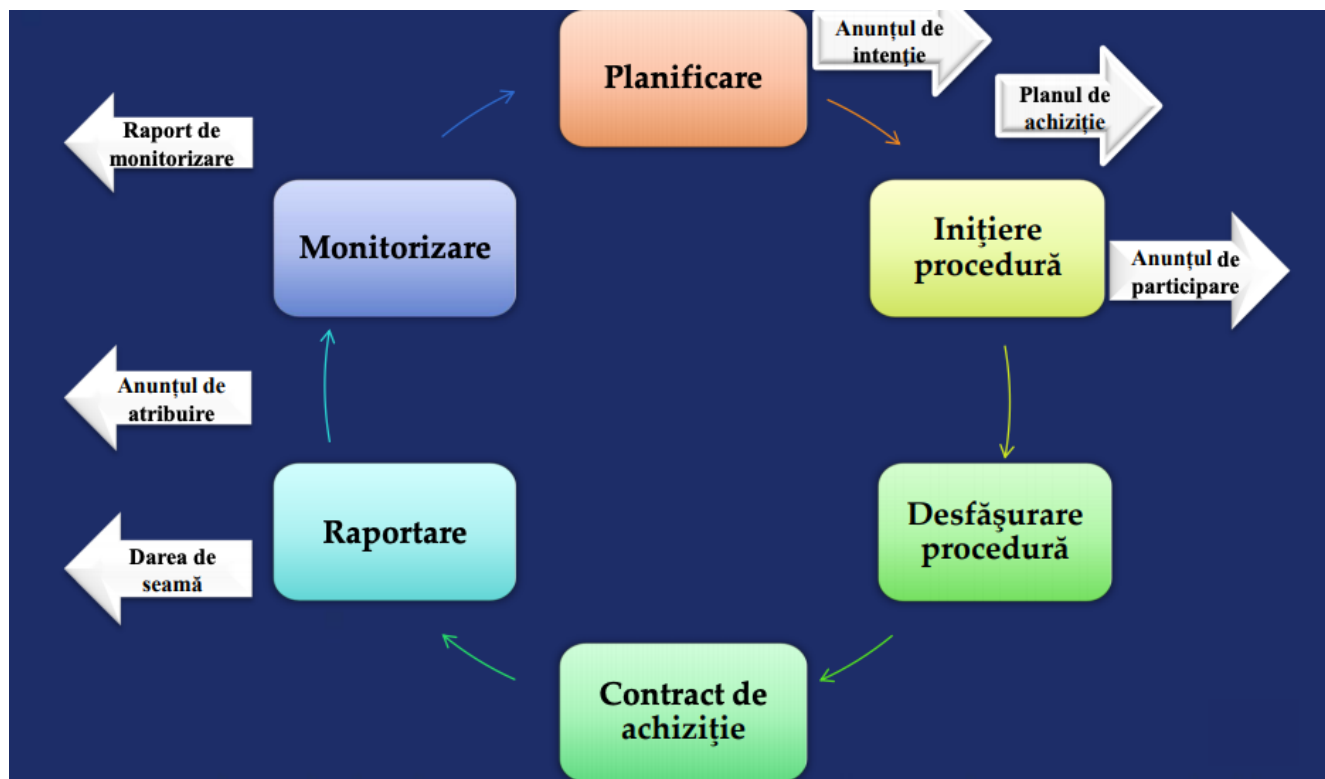
Legea privind achizițiile publice, în special articolul 5, prevede o serie de excepții de la aplicarea legii, unele fiind specifice Ministerului Afacerilor Interne și anume:

- Contractele de achiziții publice declarate secrete, conform legislației, dacă executarea acestora necesită măsuri speciale de siguranță, stabilite de legislație;
- Contractele de achiziții a bunurilor, lucrărilor și serviciilor ce țin de producerea sau de comerțul cu arme, muniții și sisteme de armament;
- Contractele care au ca obiect servicii de apărare civilă, protecție civilă și prevenirea pericolelor prestate de organizații sau asociații non-profit și care intră sub incidența codurilor CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 și 85143000-3, cu excepția serviciilor de ambulanță pentru transportul pacienților.

E necesar de menționat că, autoritatea contractantă, în termen de 10 zile de la data semnării contractului de achiziții publice, trebuie să prezintă Agenției Achiziții Publice informații în acest sens, în care indică valoarea contractului încheiat, obiectul achiziției, operatorul economic căruia i-a fost atribuit contractul respectiv, precum și temeiul legal și motivele pe care se întemeiază această alegere.

² Parlamentul Republicii Moldova, Lege Nr. Lp131/2015 din 2015-07-03 privind achizițiile publice

Figura 1. Etapele procesului de achiziție publică



Relațiile privind achizițiile publice sunt călăuzite de o serie de principii care sunt prevăzute de către legislația în vigoare (vezi Figura 1 și 2). Transparența achizițiilor publice este un element esențial, aceasta reprezintă oferirea, în vederea informării în mod deschis și explicit, de către autoritățile publice a tuturor informațiilor privind activitatea lor și consultarea cetățenilor, asociațiilor constituie în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor³.

Figura 2. Principiile achizițiilor publice

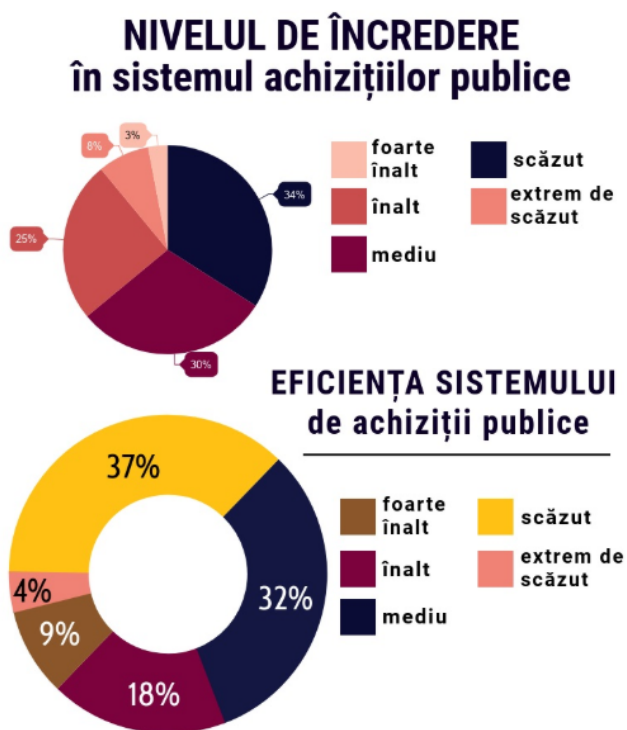
Principiile de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice (art.6)

- utilizarea eficientă a banilor publici și minimizarea riscurilor autorităților contractante
- transparența achizițiilor publice
- asigurarea concurenței și combaterea concurenței neloiale în domeniul achizițiilor publice
- protecția mediului și promovarea unei dezvoltări durabile prin intermediul achizițiilor publice
- menținerea ordinii publice, bunelor moravuri și siguranței publice, ocrotirea sănătății, protejarea vieții oamenilor, florei și faunei

³ Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional

Conform unui studiu recent privind nivelul de încredere în sistemul achiziții publice (2019), putem observa o lipsă de încredere, iar cetățenii și comunitatea de afaceri, în proporție de 59%, asociază achizițiile publice cu proceduri complicate sau metode de utilizare inefficientă a banilor, pe lângă 27%, care consideră că e o procedură transparentă, corectă și eficientă (vezi Figura 3).

Figura 3. Indicele de încredere în sistemul achizițiilor publice, ediția a II-a, 2019



Sursa: IDIS Viitorul

Conform cercetărilor elaborate de OCDE / SIGMA (2011), trebuie să existe o delimitare între bunurile și serviciile ce fac scopul achizițiilor publice în domeniul ordinii publice și a securității. Astfel, regimul bunurilor și serviciilor care au fost fabricate sau destinate a fi utilizate în scopuri de securitate, în special armamente și produse și tehnologii cu dublă utilizare au un regim special care este protejat de secretul de stat. În acest sens, achizițiile publice ce sunt sensibile din punct de vedere a securității naționale necesită o reglementare specială, însă, care recunoaște caracteristicile specifice ale acestui sector și găsește echilibrul dintre deschiderea și transparența procesului de achiziții pe de o parte, și protejarea, pe de altă parte, a principalelor probleme de securitate (OCDE / SIGMA, 2011).

Piața a bunurilor, lucrărilor și serviciilor ce țin de producerea sau de comerțul cu arme, muniții și sisteme de armament și care au obiect servicii de apărare civilă, protecție civilă și prevenirea pericolelor este adesea caracterizată prin monopsonie, adică există un singur cumpărător pe piață și monopol sau

oligopol, adică doar unul sau foarte puțini furnizori pe piață, în același timp. Numărul redus de actori, însoțit de protecționism, face relația interdependentă dintre Minister și companiile câștigătoare. Acest exemplu poate fi regăsit și în alte țări precum Franța, Portugalia, Polonia și Germania (Czibik et al, 2019). În consecință, decizii privind achizițiile de apărare nu depind numai de valoarea pentru bani și de considerațiile bugetare, dar și politica industrială, know-how sau de politica de securitate națională. Analizând evoluțiile din cadrul Uniunii Europene în acest sens, e important de menționat Directiva 2009/81 / CE⁴ privind achizițiile de securitate sensibile care reglementează asigurarea transparenței și diminuarea riscurilor de corupție. În acest context, unele prevederi ale Directivei pot fi transpuse și în legislația Republicii Moldova, în special privind procedura achizițiilor publice și asigurarea transparenței, în pofida existenței unor contracte ce țin de ordine publice și securitate.

- **Procedura:** Unul dintre elementele centrale ale Directivei este că autoritățile contractante sunt libere să aleagă „procedura negociată cu notificare prealabilă”, ceea ce permite implicarea și informarea societății privind eventuala achiziție publică și procedura în va avea loc.

- **Securitatea aprovizionării.** Autoritățile contractante pot solicita documentație suplimentară de la contractori care demonstrează capacitatea (și întregul lanț de aprovizionare) de a-și îndeplini misiunea și obligațiile prevăzute în contract. Autoritățile contractante pot solicita angajamente, printre altele, de a efectua lucrările de întreținere și modernizare a livrărilor ulterioare, de a furniza piese de schimb, componente sau de a stabili capacități în caz de creștere a nevoile de aprovizionare ca urmare a unei crize.

Conform Feinstein, Holden și Pace (2011), următoarele caracteristici ale achizițiilor publice din domeniul ordinii publice fac ca acest câmp să fie predispus la corupție: a) secretul aferent securității naționale și confidențialitatea invocată, b) relația personală strânsă dintre operatori economici și autoritatea contractantă, c) complexitatea și fragmentarea pieței, d) specificitatea tehnică a produselor.

Feinstein, Holden și Pace (2011) descriu, de asemenea, metodele utilizate cel mai des în procesul de influențare a achizițiilor publice, și anume: a) darea și luarea de mită, b) nedeclararea unui conflict de interese, c) promisiunea angajării ulterioare a funcționarului public în sectorul privat (pantufraj), d) oferta de acces preferențial, care este adesea legată de compensări.

⁴ Directiva 2009/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile securității, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32009L0081>

În urma unui raport⁵, elaborat de către CNA, privind riscurile de corupție în cadrul IGP și INP, au fost determinate riscurile și vulnerabilitățile privind achizițiile organizate și desfășurate nemijlocit de către INP, iar pe de altă parte achizițiile desfășurate de către IGP, la nivel centralizat, al cărui beneficiar era inclusiv INP-ul, în perioada anului 2016-2017. Problematicele identificate sunt următoarele:

Etapa	Problematice identificate la INP	Problematice identificate la IGP	Riscuri de corupție
Etapa inițială de planificare și publicitate	<p>1. Lipsa planului trimestrial/anual de achiziții pentru anul 2016 ce trebuia elaborat de grupul de lucru și aprobat de autoritatea contractantă</p> <p>2. Lipsa analizei exacte a nevoilor/necesităților instituției</p> <p>3. Lipsa de coordonare între structurile subordonate și entitatea ierarhic superioară la capitolul „planificarea achizițiilor” și implicit lipsa de control superior</p> <p>4. Lipsă de transparență și publicitate în procesul de achiziții</p>	<p>1. Acte departamentale învechite constatate la etapa de analiză a procesului de achiziții publice, abrogate ulterior</p> <p>2. Elaborarea unor noi acte departamentale privind constituirea grupului de lucru și a atribuțiilor membrilor grupului de lucru, dar cu unele deficiențe privind obligația asigurării transparenței și publicității procedurilor de achiziții, includerea unor norme echivoce</p> <p>3. Obligații ale membrilor grupului de lucru reglementate incomplet</p> <p>4. Lipsa de coordonare între structurile subordonate și entitatea ierarhic superioară la capitolul „planificarea achizițiilor” și implicit lipsa de control superior</p> <p>5. Lipsa Registrului de evidență a cererilor parvenite de la societatea civilă</p>	<p>1. Planificări necorespunzătoare în coraport cu necesitățile subdiviziunilor</p> <p>2. Lipsă de control asupra procedurilor de achiziții planificate și desfășurate</p> <p>3. Achiziții nejustificate din punct de vedere economic</p> <p>4. Riscul neexecutării contractelor, datorită neacoperirii financiare (risc materializat la INP)</p> <p>5. Riscul dezinformării operatorilor economici</p> <p>6. Favorizarea unor operatori economici</p> <p>7. Executare necorespunzătoare a obligațiilor de către membrii grupului de lucru, contrar celor stipulate în lege</p>

⁵ Raport privind rezultatele evaluării riscurilor de corupție desfășurat în cadrul Inspectoratului Național de Patrulare, subdiviziune specializată din subordinea Inspectoratului General de Poliție

<p>Etapa de pregătire a procedurii de achiziții și de atribuire</p>	<p>1. Nerespectarea procedurii de depunere a declarațiilor de confidențialitate și imparțialitate, acțiuni manifestate prin nedepunerea declarațiilor de către toții membrii grupului de lucru sau de către unii membri, inclusiv cei supleanți</p> <p>2. Lipsa Registrului de evidență a cererilor de participare, contrar prevederilor pct. 21 din HG nr. 667/2016</p> <p>3. Nerespectarea procedurii de înregistrare a operatorilor economici, prin lipsa eliberării recipiselor</p> <p>4. Lipsa Registrului de evidență a cererilor parvenite de la societatea civilă</p> <p>5. Registre care nu respectă cerințele art. 27 al Legii nr. 71/2007 cu privire la registre, privind ținerea manuală a registrelor, și anume prin numerotarea filelor, șnuruire, ștampilare.</p> <p>6. Divergențe constatate între procesele verbale de deschidere a ofertelor și procesele verbale de evaluare a ofertelor, constatate prin lipsa unor procese verbale de deschidere a ofertelor, ne semnarea proceselor verbale de toți membrii grupului de lucru.</p>	<p>1. Nerespectarea procedurii de depunere a declarațiilor de confidențialitate și imparțialitate, prin nedepunerea declarațiilor de către toți membrii grupului de lucru</p> <p>2. Înlocuirea membrilor grupului de lucru în lipsa unor specificări exprese în documentele de achiziții, și în lipsa depunerii declarațiilor</p> <p>3. Neconcordanță între etapa de înregistrare a ofertelor și deschiderea acestora, datorat diferenței dintre momentul eliberării recipiselor de înregistrare a ofertelor și evaluarea acestora</p> <p>4. Nerespectarea cerinței de semnare a proceselor verbale de deschidere și evaluare a ofertelor de către toți membrii grupului de lucru, contrar pct. 29 din HG nr. 667/2016</p>	<p>1. Conflicte de interese</p> <p>2. Coruperea membrilor grupului de lucru</p> <p>3. Favorizarea unor agenți economici</p> <p>4. O evidență defectuoasă a operatorilor economici participanți și a ofertelor propuse</p>
<p>Etapa de implementare și monitorizare a</p>	<p>1. Npublicarea documentației de atribuire a contractelor pe pagina web a autorității contractante, contrar pct. 21 din</p>	<p>1. Neclarități privind autoritatea împuternicită cu încheierea contractelor, neconcordanță între etapa de</p>	<p>1. Executare necalitativă sau executare parțială a contractului</p> <p>2. Abuzuri sau atribuții</p>

contractelor de achiziții	HG nr. 667/2016 2. Neîntocmirea rapoartelor trimestriale/semestriale și anuale privind monitorizarea executării contractelor încheiate în cursul anului 2016, contrar prevederilor pct. 34 din HG nr. 667/2016 și nepublicarea acestora.	inițiere-desfășurarecontractare 2. Lipsă de transparență și publicitate a rezultatelor achizițiilor, datorat nepublicării documentației de atribuire a contractelor pe pagina web a autorității contractante, contrar pct. 21 din HG nr. 667/2016 3. Neîntocmirea rapoartelor trimestriale/semestriale și anuale privind monitorizarea executării contractelor încheiate pentru toate structurile din subordine, inclusiv INP, contrar prevederilor pct. 34 din HG nr. 667/2016 și nepublicarea acestora.	arbitrare la executarea contractelor 3. Favoritism sau protecționism 4. Substituirea agenților economici sau nerespectarea prevederilor contractuale 5. Promovarea unor interese personale ori interese de grup și tăinuirea acestora
----------------------------------	---	---	--

Experții din domeniul integrității și anticorupției, în cadrul unei activități publice⁶, au stipulat că cele mai mari aranjări de achiziții publice trucate se fac pe sfârșit de an, atunci este necesar de a utiliza banii preconizați pentru acel an. Achizițiile publice în cadrul MAI, reprezintă un domeniu specific al achizițiilor publice, în unele achiziții participă un singur ofertant, atunci achizițiile se fac prin negociere, de exemplu procurarea sistemelor de alarmă "Moldtel", destinate DGSU.

Mtender reprezintă sistemul de achiziții electronice care contribuie la eficientizarea cheltuielilor bugetare, reducerea poverii administrative, creșterea încrederii agenților economici în sistemul de achiziții și accesul deschis la date. Însă, acesta nu va rezolva nicidecum toate problemele și carențele sistemului de achiziții, inclusiv acordurile anticoncurențiale, conflictele de interese și corupția.

În prezent, nu mai este solicitată prezentarea deținerii licenței, iar pentru o mai bună documentare a ofertantului pot fi solicitate scrisori de recomandare. Solicitățile de achiziții publice se examinează la Comisia de achiziții publice, unde pot fi respinse unele oferte, iar contestațiile pot fi depuse la Agenția

⁶ Masa rotundă Managementul riscurilor de corupție în domeniul achizițiilor publice din cadrul MAI, <http://www.promarshall.md/index.php?go=news&n=149>

pentru soluționarea contestațiilor, care funcționează din anul 2018. În general, Sistemul MTender facilitează procedura de achiziții, însă persistă câteva probleme: cadrul normativ nu este ajustat, sistemul MTender nu este definitivat, capacitățile reduse ale secției responsabile de achizițiile publice. Sistemul MTender, nu este perfectat, iar legislația lasă câteva porțițe pentru derogări de la legislație;

Legislația în vigoare în domeniul achizițiilor publice reglementează 4 criterii de evaluare a ofertei, acestea fiind: a) prețul cel mai scăzut; b) costul cel mai scăzut; c) cel mai bun raport calitate-preț; d) cel mai bun raport calitate-cost, însă sistemul MTender evaluează ofertele doar după criteriul prețul cel mai scăzut, alte opțiuni rămân nefuncționale;

Din perspectiva riscurilor și vulnerabilităților de corupție în procesul de achiziții publice au identificat următoarele:

- O vulnerabilitate se referă la organele care certifică, ducem lipsă de experți în anumite domenii, care scad din calitatea certificării;
- Un alt risc de corupție este evaluarea nemijlocită la livrare a produselor achiziționate.

Probleme identificate în domeniul achizițiilor publice sunt:

- Nu se urmărește ciclul de viață a bunului achiziționat, care este soarta bunului livrat, condițiile de păstrare și de exploatare a bunului;
- Radierea din Registrul bunurilor nu are loc, deoarece această procedură implică cheltuieli suplimentare;
- Lipsa specialiștilor în domeniul achizițiilor publice;
- Salariile mici și sarcina supra-încărcată a funcționarilor responsabili de achiziții publice.

Managementul riscurilor de corupție în achizițiile publice

Managementul riscurilor de corupție reprezintă un proces complex de identificare, analiză și răspuns la posibile riscuri ale unei entități publice, printr-o abordare științifică, care utilizează resurse materiale, financiare și umane pentru atingerea obiectivelor, vizând reducerea expunerii la pierderi. Astfel, controlul intern este asociat direct cu managementul riscurilor, deoarece, prin măsurile luate, se asigură, în mod rezonabil, un cadru funcțional ce permite entității publice să își atingă obiectivele.

Ministerul Afacerilor Interne trebuie să analizeze sistematic, cel puțin o dată pe an, riscurile legate de corupție în achizițiile publice și să numească responsabili cu gestionarea riscurilor și să elaboreze

registrele de riscuri la nivelul instituțiilor subordonate.

Managementul riscurilor este o bună practică preluată din domeniul privat și adoptată la nivelul mai multor state ale UE, ca și componentă de bază în activitatea Guvernelor.

În ceea ce privește managementul riscurilor de corupție, o atenție deosebită trebuie acordată atitudinii față de risc, care are la bază o cultură organizațională specifică și un set de norme și reguli cu caracter imperativ.

Realizarea unui management coerent al riscurilor implică:

- analiza prealabilă a tuturor expunerilor la risc, identificarea surselor de risc fiind fundamentală și determinantă în evaluarea corectă a riscurilor;
- identificarea riscurilor semnificative/strategice, care pot afecta eficacitatea și eficiența activităților aferente obiectivelor specifice, fără a ignora regulile și regulamentele; încrederea în informațiile financiare și în management; protejarea bunurilor; prevenirea și descoperirea fraudelor;
- definirea gradului de toleranță/nivelul acceptabil de expunere la riscuri;
- evaluarea probabilității ca riscul să se materializeze, stabilirea impactului și expunerea acestuia;
- stabilirea strategiei (măsurilor de control) în vederea gestionării și monitorizării riscurilor.

Cuvântul – cheie în ceea ce privește managementul riscurilor, este termenul “sistematic”. Printr-o abordare riguroasă și constantă la nivelul tuturor structurilor unei entități publice se poate ajunge la un control eficient asupra lucrărilor stabilite și la reducerea factorilor de risc.

Nu trebuie să ne limităm la a trata, de fiecare dată, consecințele unor evenimente care s-au produs, deoarece acest lucru nu ameliorează cauzele. Prin urmare, trebuie adoptat un stil de management proactiv, ceea ce înseamnă că este necesară conceperea și implementarea unor măsuri axate pe identificarea riscurilor posibile, înainte ca ele să se materializeze și să producă consecințe nefavorabile asupra obiectivelor stabilite.

Recomandări

1. Respectarea principiului publicității și transparenței procedurilor de achiziții inițiate și desfășurate atât de către Ministerul Afacerilor Interne și instituțiile subordonate, prin publicarea pe pagina web a planului de achiziții, a documentației de atribuire a contactelor de achiziții, conform prevederilor normative. Această recomandare rezultă și din pct. 11, pilonul II al Planului de Acțiuni din Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 56/2017.
2. Asigurarea participării reprezentanților societății civile la procedurile de achiziții publice, conform pct. 5 al HG nr. 667/2016 și art. 13 al Legii nr. 131/2015.
3. Elaborarea și instituirea tuturor registrelor de evidență obligatorii procedurii de achiziții, conform prevederilor art. 27 al Legii nr. 71/2007 cu privire la registre.
4. Respectarea și monitorizarea procedurii de depunere a declarațiilor de confidențialitate și imparțialitate, inclusiv pentru membrii supleanți ce urmează să participe la anumite etape din cadrul procedurii de achiziții.
5. Instituirea expresă în cuprinsul actelor departamentale a obligației de monitorizare a contractelor de achiziții atribuite, prin întocmirea și publicarea rapoartelor trimestriale/semestriale și anuale, conform prevederilor pct. 34 din HG nr. 667/2016.
6. Elaborarea managementului riscurilor de corupție în achizițiile publice din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, inclusiv depistarea și demascarea înțelegerilor de cartel.
7. Aplicarea metodologiei de cost/eficacitate în cadrul sistemului electronic MTender.
8. Monitorizarea existența cazurilor de pantuflaf, această politica anticorupție fiind obligatorie de a fi respectată de toți agenții publici, subiecți ai Legii nr. 325/2013.
9. Instruirea continuă a specialiștilor în domeniul achizițiilor publice.

10. Aplicarea unei politici de salarizare unitare pentru tot sistemul ordinii publice, astfel încât să diminueze migrația angajaților specialiști în achiziții publice din cadrul MAI de la o instituție subordonată la alta.

11. Implicarea reprezentanților SPIA în grupurile de achiziții publice cu scopul de a facilita asigurarea climatului de integritate.

Referințe

1. Plan sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018-2020, Aprobata prin Hotărârea Guvernului nr.370 din 21 aprilie 2018.
2. Parlamentul Republicii Moldova, Lege Nr. Lp131/2015 din 2015-07-03 privind achizițiile publice.
3. Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional
4. Directiva 2009/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile securității, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32009L0081>
5. Raport privind rezultatele evaluării riscurilor de corupție desfășurat în cadrul Inspectoratului Național de Patrulare, subdiviziune specializată din subordinea Inspectoratului General de Poliție
6. Masa rotundă Managementul riscurilor de corupție în domeniul achizițiilor publice din cadrul MAI, <http://www.promarshall.md/index.php?go=news&n=149>
7. Fazekas, M., Tóth, I. J.. (2014). From corruption to state capture: A new analytical framework with empirical applications from Hungary. GTI-WP/2014:01, Budapest: Government Transparency Institute.
8. Fazekas, Mihály, Tóth, István János, and King, Lawrence Peter. "An objective corruption risk index using public procurement data." *European Journal on Criminal Policy and Research* 22.3 (2016): 369-397.
9. Feinstein, A., Holden, P., Pace, B. (2011). Corruption and the arms trade: sins of commission. In: SIPRI Yearbook 2011. Oxford University Press on behalf of Stockholm International Peace Research Institute. Online: <https://www.sipri.org/yearbook/2011/01>
10. OECD (2007). Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z. Paris: OECD.
11. OECD/Sigma. (2011). *Defence Procurement*.
12. OECD. (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>
13. OECD (2017): Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en>
14. Persson, Anna, Rothstein, Bo, and Teorell, Jan. 2013. "Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem." *Governance*. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>.

15. Pyman, M., Wilson, R., & Scott, D. (2009). The extent of single sourcing in defence procurement and its relevance as a corruption risk: A first look. *Defence and Peace Economics*, 20(3), 215–232.
<https://doi.org/10.1080/10242690802016506>
16. World Bank, & IBRD. (2013). *Fraud and Corruption Awareness Handbook*.