**Conceptul**

**Programului național de dezvoltare al sistemului de achiziții publice pentru anii 2023 - 2026**

Prezentul Concept este elaborat de către Ministerul Finanțelor în conformitate cu prevederile pct. 34 din Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice.

|  |  |
| --- | --- |
| **Structura și informația despre noul document de politici publice propus** | |
| 1. **Denumirea documentului** | Programul național de dezvoltare al sistemului de achiziții publice pentru 2023 – 2026. |
| 1. **Tipul documentului de politici publice care se propune a fi elaborat** | Documentul de politici publice propus spre elaborare constituie un Program, care va fi implementat printr-un Plan de acțiuni. Programul și Planul de acțiuni urmează a fi elaborate în corespundere cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice și Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.  Documentul de politici publice urmează a fi aprobat prin hotărâre de Guvern, iar domeniul principal de intervenție reprezintă achizițiile publice. |
| 1. **Problema care urmează a fi abordată** | Achizițiile publice reprezintă o cotă parte semnificativă din PIB și din cheltuielile publice a oricărei țări, inclusiv a Republicii Moldova. Conform datelor Agenției Achizițiilor Publice, în anul 2020 ponderea achizițiilor publice în PIB era de 4,38%. Totodată, aceste estimări reflectă doar tranzacțiile realizate exclusiv prin sistemul MTender. Curtea de Conturi estimează însă că, în același an, valoarea achizițiilor de valoare mică (care nu erau incluse în MTender) a fost comparabilă cu achizițiile publice înregistrate în MTender. Reieșind din aceste estimări, ponderea achizițiilor publice în PIB este în jur de 9-10%, ceea ce este comparabil cu ponderile achizițiilor publice în multe țări din UE. Astfel, prin volumul lor, achizițiile publice sunt importante pentru rezolvarea multor provocări legate de politicile publice (e.g. creșterea economică și crearea locurilor de muncă, modernizarea administrației publice).  Obiectivul principal al unui sistem de achiziții publice al oricărui stat este de a furniza eficiență și „valoare pentru bani” în utilizarea fondurilor publice, inclusiv pentru a contribui la durabilitatea finanțelor publice. Din această perspectivă, **sistemul național de achiziții publice este unul sub-performant**, începând cu nivelul național (macro) și terminând cu nivelul managementul contractului de achiziții publice (micro). Drept rezultat, nu sunt îndeplinite cel puțin următoarele elemente de performanță:   * **Raportul cost-beneficiu**. Bunurile, lucrările și serviciile achiziționate nu sunt procurate și furnizate într-un mod econom, eficient și eficace; * **Transparența**. Informațiile referitoare la procedurile de achiziții publice nu sunt publicate în întregime, în timp util și într-un format ușor accesibil; * **Echitatea**. Procesul de achiziții publice încă nu este imparțial și nu asigură tuturor participanților egalitate de tratament; * **Buna guvernanță**. Managementul sistemului de achiziții publice nu este un bazat pe performanță și rezultate, dar mai curând pe optimizarea procesului administrativ de achiziții publice. Acest fapt împiedică atingerea altor obiective de dezvoltare, decât cele pur de achiziție, prin cheltuieli efectuate într-un mod inteligent.   Aceste neajunsuri în sistemul de achiziții au fost identificate și confirmate într-o serie de evaluări recente externe și interne. O evaluare internă a fost făcută în cadrul Ministerului Finanțelor, fiind elaborat un Raport privind implementarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020.  De asemenea, a fost realizată o evaluare externă de către Banca Mondială în cooperare cu autoritățile naționale utilizând instrumentul de evaluare MAPS (Metodologia pentru Evaluarea Sistemelor de Achiziții). Evaluare a fost solicitată de Ministerul Finanțelor ca rezultat al implementării Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020.  O altă evaluare externă importantă a sistemului achizițiilor publice a fost în cadrul exercițiului mai complex de evaluare a performanței cheltuielilor publice și responsabilității financiare (CPRF). Conform evaluării CPRF, **sistemul de achiziții publice a primit un scor de doar C+ la nivel general** (scorul variază de la A cea mai bună performanță, la D – cea mai slabă performanță). În cadrul sistemului de achiziții au fost evaluate câteva sub-domenii, care au însă nivele diferite de performanță.  De exemplu, sub-domeniul - **Sistemul de monitorizare a achizițiilor** a fost evaluat ca incomplet, ceea ce a dus la un scor D. Licitațiile competitive se aplică la peste 95% din cheltuielile relevante ce depășesc pragul, ceea ce a rezultat în scorul A pentru sub-domeniul **Metode de achiziții**. Sub-domeniul - **Accesul public la informațiile privind achizițiile** are scorul D deoarece există doar informații parțiale referitoare la planurile de achiziții. Finalmente, sub-domeniul - **Managementul contestațiilor privind achizițiile** a obținut scorul A din considerentul că există o agenție independentă care soluționează contestațiile.  Evaluările interne și externe au scos în evidență un set de probleme sistemice. Neajunsul acestora este că ele nu ierarhizează problemele și deficiențele identificate după importanța lor sistemică. Acest neajuns urmează să fie rezolvat prin noul Program național de dezvoltare al sistemului de achiziții publice. |
| 1. **Scopul elaborării documentului de politici publice** | Scopul elaborării Programului național de dezvoltare al sistemului de achiziții publice pentru 2023 – 2026 este de a stabili liniile de acțiune în vederea atingerii *obiectivului general* - **dezvoltarea unui sistem performant de achiziții publice capabil să furnizeze „valoare pentru bani” (din eng. value for money) în utilizarea fondurilor publice**.  De asemenea, noul Program urmează să vină cu o abordare sistemică bazată pe un cadrul logic de intervenție bine definit în dezvoltarea sistemului de achiziții publice. În special, Programul urmează să dezvolte următoarele elemente ale sistemului de achiziții publice, care sunt și recomandările Consiliului OCDE pentru achizițiile publice:   * **Transparența**. Asigurarea transparenței informațiilor la toate etapele în procesul de achiziție publică pentru toți participanții și părțile interesate; * **Integritatea**. Asigurarea elaborării și implementării mecanismelor de integritate specifice procesului de achiziții publice; * **Accesul echitabil**. Asigurarea accesului la achizițiile publice pentru toți potențialii participanți, indiferent de mărimea acestora; * **Urmărirea echilibrată a obiectivelor conexe**. Asigurarea faptului că, politica publică de dezvoltare a sistemului de achiziții publice urmează să contribuie într-un mod echilibrat la dezvoltarea altor domenii conexe (e.g. achiziții durabile pentru dezvoltarea economiei verzi); * **Participarea și consultarea părților interesate.** Asigurarea faptului că, toate părțile interesate sunt consultate și participă la dialogul cu privire la efortul modernizării sistemului de achiziții publice; * **Eficiența.** Asigurarea optimizării cadrului instituțional, instrumentelor și procedurilor de achiziții publice pentru a elimina dublările și a maximiza „valoare pentru bani”; * **E-achiziții**. Asigurarea digitalizării procesului de achiziții publice care permite dezvoltarea unui sistem de e-achiziții, capabil să acopere toate etapele ciclului de achiziții publice; * **Dezvoltarea capacităților**. Asigurarea procesului de fortificare a capacităților personalului responsabil de achiziții publice, capabil să asigure implementarea achizițiilor într-un mod eficient și eficace; * **Evaluarea**. Asigurarea evaluării periodice a sistemului de achiziții publice la toate nivelurile sale în baza unor indicatori de performanță pentru a asigura îmbunătățirile structurale ale sistemului; * **Managementul riscurilor**. Asigurarea integrării strategiilor de management al riscurilor la toate etapele ciclului de achiziții publice pentru cartografierea, detectarea și prevenirea acestora; * **Responsabilitatea**. Asigurarea dezvoltării și implementării mecanismelor de control și monitorizare în procesul de achiziții publice, inclusiv a mecanismelor de contestații și sancțiuni; * **Integrarea**. Asigurarea integrării și corelării politicei publice de dezvoltare a achizițiilor publice cu cele din domeniul managementului finanțelor publice.   Pentru atingerea obiectivului general al Programului, toate aceste elemente urmează să se regăsească în următoarele **obiective specifice** (care pot să sufere unele schimbări la etapa de elaborare a Programului):   * *Maximizarea eficienței sistemului de achiziții publice;* * *Asigurarea transparenței la toate etapele ciclului de achiziții publice;* * *Dezvoltarea și consolidarea capacităților personalului responsabil de achizițiile publice;* * *Asigurarea performanței la toate etapele ciclului de achiziții publice.* |
| 1. **Concordanța cu SND** | Programul se va alinia cu obiectivele **Agendei de Dezvoltare Durabile 2030**, în special:   * **Obiectivul nr. 9 (ODD 9)** – Construirea unor infrastructuri rezistente, promovarea industrializării durabile și încurajarea inovației, inclusiv * Dezvoltarea infrastructurii calitative, fiabile, durabile și puternice în regiunile țării pentru a susține dezvoltarea economică și creșterea bunăstării populației, cu accent pe accesul larg și echitabil pentru toți (**ținta 9.1.**); * Până în 2030, modernizarea infrastructurii și reabilitarea industriilor pentru a deveni durabile, cu eficiență sporită în utilizarea resurselor și adoptare sporită a tehnologiilor și proceselor industriale curate și ecologice, fiind luate măsuri în conformitate cu capacitățile respective (**ținta 9.4.**). * **Obiectivul nr. 12 (ODD 12)** – Asigurarea unor modele de consum și producție durabile, inclusiv * Integrarea producției și consumului durabil în politicile naționale și implementarea acestora (**ținta 12.1.**); * Promovarea practicilor durabile de achiziții publice, în conformitate cu politicile și prioritățile naționale (**ținta 12.7.**). * **Obiectivul nr. 16 (ODD 16)** - Promovarea unor societăți pașnice și incluzive pentru o dezvoltare durabilă, a accesului la justiție pentru toți și crearea unor instituții eficiente, responsabile și incluzive la toate nivelurile, inclusiv * Reducerea semnificativă a corupției și mituirii în toate formele sale (**ținta 16.5.**).   Totodată, Programul va contribui la implementarea următoarelor obiective a **Strategiei Naționale de Dezvoltare ”Moldova Europeană 2030”** aprobată prin Legea nr. 315/2022:     * **Obiectivul general 1. Creșterea veniturilor din surse durabile și atenuarea inegalităților:** * Obiectivul specific 1.1. Creșterea accelerată a productivității muncii; * Obiectivul specific 1.2. Dezvoltarea oportunităților pentru inovații și antreprenoriat; * Obiectivul specific 1.3. Ameliorarea condițiilor de muncă și reducerea ocupării informale. * **Obiectivul general 2. Îmbunătățirea condițiilor de trai**: * Obiectivul specific 2.1. Sporirea mobilității prin sisteme de transport eficiente, durabile și sigure.   - **Obiectivul general 3. Garantarea educației corespunzătoare și de calitate pentru toți pe tot parcursul vieții**:   * Obiectivul specific 3.3. Dezvoltarea unui sistem accesibil, flexibil și relevant de educație continuă a adulților în perspectiva învățării pe tot parcursul vieții. * **Obiectivul general 5. Îmbunătățirea stării de sănătate fizică și mintală a populației prin contribuția activă a unui sistem de sănătate modern și eficient, care răspunde nevoilor fiecărui individ;** * Obiectivul specific 5.1. Asigurarea acoperirii universale cu servicii medicale de înaltă calitate, care să contribuie la îmbunătățirea calității vieții. * **Obiectivul general 7. Asigurarea unei guvernări eficiente, incluzive și transparente**: * Obiectivul specific 7.1. Edificarea unei administrații publice integre, responsabile, eficiente, transparente și deschise pentru participarea cetățenilor la procesele de luare a deciziilor; * Obiectivul specific 7.3. Integrarea științei, a tehnologiilor și a datelor în procesul de guvernanță. * **Obiectivul general 8. Edificarea unui sistem de justiție echitabil, incoruptibil și independent:** * Obiectivul specific 8.3. Reducerea semnificativă a corupției în toate formele sale și edificarea unei justiții transparente și responsabile față de cetățeni:reducerea semnificativă a corupției și mituirii în toate formele sale (ODD 16.5). * **Obiectivul general 10. Asigurarea unui mediu sănătos și sigur:** * Obiectivul specific 10.1. Îmbunătățirea calității apei, aerului și a solurilor; * Obiectivul specific 10.2. Creșterea durabilă a suprafeței pădurilor și ariilor protejate; * Obiectivul specific 10.3. Asigurarea unui consum responsabil al resurselor naturale; * Obiectivul specific 10.4. Tranziția activă spre economia verde și circulară.   Având în vedere necesitatea implementării angajamentelor internaționale nerealizate din cadrul Acordului de Asociere RM-UE (Titlul V, Capitolul 8), Programul va cuprinde acțiuni de aliniere completă al cadrului juridic la Acquis-ul UE. Astfel, Programul va alinia legislația națională aferentă domeniului achizițiilor publice conform standardelor Uniunii Europene – ca fiind parte componentă a procesului de armonizare legislativă și integrare europeană. |
| 1. **Concordanța cu cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM)** | Programul național de dezvoltare al sistemului de achiziții publice pentru 2023 – 2026 urmează a fi implementat prin intermediul următoarelor programe/subprograme bugetare:   1. **Programul „05 Managementul finanțelor publice”:**  * Subprogramul ”01 Politici și managementul în domeniul bugetar-fiscal” pentru anul 2022: * Subprogramul ”01 Politici și managementul în domeniul bugetar-fiscal” pentru anul 2022.   Costurile aferente Programului urmează a fi specificate în Planul de acțiuni privind implementarea acestuia în conformitate cu prevederile Cadrului bugetar pe termen mediu iar cheltuielile care vor exceda Cadrul bugetar pe termen mediu vor fi incluse la momentul aprobării programului.  Adițional, la momentul elaborării Planului de acțiuni privind implementarea Programului, acesta se va transmite către partenerii de dezvoltare pentru a interveni cu soluții în urma cărora vor fi identificate și sursele externe de finanțare pentru realizarea integrală a activităților planificate. |
| 1. **Concordanța cu prioritățile guvernamentale și celelalte documente de planificare și de politici publice** | Programul va conține acțiuni ce urmează a fi realizate reieșind din angajamentele asumate în baza Acordului de Asociere RM-UE, fiind necesară implementarea restanțelor Republicii Moldova în procesul de armonizare a legislației naționale cu Aquis-ul european. Totodată, se va ține cont de prioritățile trasate la capitolul VI al Programului de activitate a Guvernului ”Moldova vremurilor bune” și obiectivul general nr. 7 ”Asigurarea unei guvernări eficiente, incluzive și transparente” din proiectul Planului Național de Dezvoltare 2023-2025.  Programul național de dezvoltare al sistemului de achiziții publice pentru anii 2023-2026 și Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru perioada 2023-2026 reprezintă o parte componentă a managementului finanțelor publice, care urmează a fi dezvoltat în concordanță cu Componenta 6. Achiziții publice Obiectivul specific 1. Dezvoltarea unui sistem performant de achiziții publice care să furnizeze „valoare pentru bani” în utilizarea fondurilor publice” din Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice în conformitate cu Planul de acțiuni al Guvernului Republicii Moldova pentru anul 2023. |
| 1. **Perioada planificată pentru elaborarea documentului de politici publice** | Perioada de elaborare a Programului național de dezvoltare al sistemului de achiziții publice pentru anii 2023-2026 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia pe anii 2023-2026 este preconizată pentru lunile ianuarie - martie 2023, iar în lunile aprilie - iunie 2023 urmează să se asigure promovarea acestora. Totodată, conform calendarului Planului de acțiuni al Guvernului Republicii Moldova pentru anul 2023, Programul și Planul de acțiuni urmează a fi promovat la finele lunii septembrie 2023. |
| 1. **Părțile implicate** | Procesul de cooperare pentru elaborarea și aprobarea Programului va fi asigurat într-o manieră participativă, cu implicarea părților interesate la nivel de ministere, alte autorități publice, precum și societatea civilă. Consultările publice vor fi efectuate conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 967/2016 privind mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional. Prin urmare, principalii actori implicați în proces urmează a fi:   * Ministerul Finanțelor; * Ministerul Economiei; * Agenția Achiziții Publice; * IP Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe; * Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor; * Agenția de Guvernare Electronică; * Consiliul Concurenței; * Centrul Național Anticorupție; * Curtea de Conturi; * Autoritățile administrației publice locale; * Agenții economici; * Societatea civilă.   Celelalte parți implicate vor fi incluse în dependență de necesitate. Ministerul Finanțelor va iniția consultarea publică a conceptului Programului în scopul informării și recepționării recomandărilor tuturor părților interesate și ulterior va crea grupul de lucru responsabil de elaborarea proiectului Programului. În dependență de recomandările și propunerile parvenite Ministerul Finanțelor va organiza mese rotunde și/sau ședințe ale grupului de lucru. |