

## PUBLIC PROCUREMENTS IN HEALTH CARE SYSTEM OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA: PROBLEMS AND SOLUTIONS

### ACHIZIȚIILE PUBLICE ÎN DOMENIUL OCROTIRII SĂNĂTĂȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA: PROBLEME ȘI SOLUȚII

Zubcova<sup>7</sup> Elena  
Petroia<sup>8</sup> Andrei

#### **Abstract**

*Public Procurements represent one of the most sensitive activities, which is being done at the level of public administration, as well as institutions and companies.*

*The fact that there are several problems in given area (advantageous tenders, unnecessary public procurement, poor transparency, limiting access of several bidders and ambiguous legislative provisions favoring corruption etc.) found following several discussions with suppliers, studying complaints, practices in public procurement both from the European health sector and from the Republic of Moldova, studying various papers on public procurement, statistical data, is an additional proof for the increasing importance of this research topic. Thus, the purpose of this study is to present the situation in public procurement in the field of health care (obstacles / solutions), taking into account the factors that may influence their performance.*

*The examples of good practices presented in the paper emphasize that public procurement has the potential to contribute to purchases with a better value for money, not only in financial terms, but in terms of quality and innovation. This can lead to more effective medical treatments with good results for the population.*

**Key words:** buget, health care, public procurements, Republic of Moldova

**JEL:** I15, I13, I18

#### **INTRODUCERE**

În economiile contemporane, tot mai multe bunuri și servicii sunt achiziționate de guverne de pe piață de la sectorul privat. De modul în care Autoritățile Contractante efectuează achizițiile în mare parte depinde eficiența utilizării banilor publici. Pierderile rezultate din achizițiile publice afectează grav dezvoltarea infrastructurii și serviciilor publice, ducând la deteriorarea mediului de afaceri și afectând calitatea vieții cetățenilor[4]. Scandalul licitațiilor truncate în domeniul sănătății și criza medicamentelor legată de gestionarea defectuosă a acestora în 2015, au dus la recunoașterea problemelor grave din sistemul autohton de achiziții publice, în special a riscurilor ce țin de fraude și corupție. În 2016, Ministerul Finanțelor a elaborat o strategie de dezvoltare a sistemului de achiziții pentru anii 2016-2020, de altfel, o prevedere impusă de către instituțiile europene odată cu semnarea Acordului de asociere cu Uniunea Europeană. A fost creat Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate (CAPCS), separate de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale (AMED), cu scopul de a contribui la o organizare mai eficientă a procedurilor de achiziții publice, asigurarea unei transparențe mai mari și excluderea riscurilor de fraude și corupție[1].

Astfel, scopul este de a prezenta situația din achizițiile publice în domeniul ocrotirii sănătății din Republica Moldova, nu numai prin prisma politicilor și reglementărilor din acest domeniu, dar și ținând cont de alți factori care influențează performanța acestora[4].

<sup>7</sup> Doctorandă, Academia de Studii Economice a Moldovei, str. Bănulescu-Bodoni 61, [ezubcova@yahoo.com](mailto:ezubcova@yahoo.com)

<sup>8</sup> Conf.univ. dr., Academia de Studii Economice a Moldovei, Departamentul "Finanțe și Asigurări", mun.Chișinău, str. Bănulescu-Bodoni 61, [petroia5@hotmail.com](mailto:petroia5@hotmail.com)

## MATERIALE ȘI METODELE DE LUCRU

În urma discuțiilor cu unii furnizori, beneficiari, inclusiv pacienți, dar și în baza cercetării realizată de către Centrul de Politici și Reforme Moldova (CPR), studierii cadrului normativ, opiniilor unor experți și diferitor investigații jurnalistice în domeniu, inclusiv a contestațiilor depuse la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor împotriva CAPSC-ului, menționăm că achizițiile în domeniul ocrotirii sănătății după reformă sunt în stare gravă, dar stabilă.

## RESULTATE ȘI DISCUȚII

Licitațiile aranjate "sub cineva", medicamente și utilaje de calitate dubioasă, achiziții publice inutile, transparența deficitară, limitarea accesului mai multor ofertanți și prevederi legislative ambigue care favorizează corupția sunt doar câteva din problemele achizițiilor din domeniul ocrotirii sănătății.

### Motive:

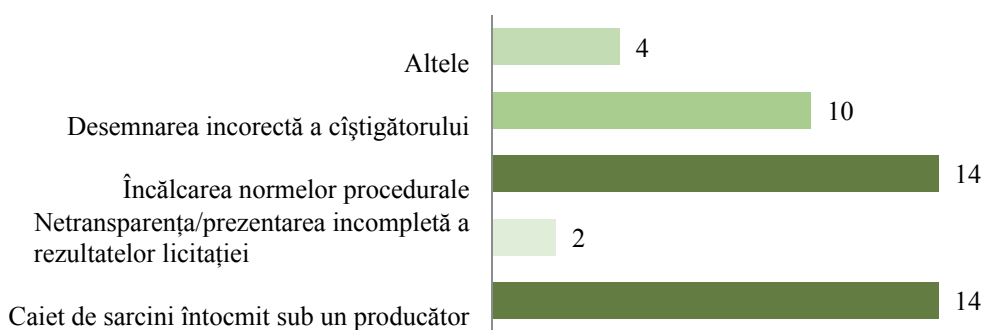


Fig.1 Contestațiile din 2018 față de Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate

Înfrietatea înregistrată de CAPCS în numărul de contestații depuse la ANSC împotriva acestora indică că domeniul dat, în continuare, se confruntă cu numeroase probleme, iar una din cele mai importante e practica de includere în *caietul de sarcini* a specificațiilor ce fac referințe la unele mărci comerciale. Astfel, eventualele soluții pentru evitarea acestei practici ar fi:

- studiul amănunțit al pieței și descrierea bunurilor ce urmează a fi livrate, fără a face referire la un producător
- atribuirea contractelor de achiziție publică folosind diverse proceduri: licitație restrânsă, dialogului competitiv sau proceduri negociate. Totodată, pot fi folosite și instrumente care să faciliteze atribuirea contractului cum ar fi acordul cadru[3].

Cum și de ce ajung în spitale *medicamente și utilaje de calitate dubioasă* este o lacună ce ține de achizițiile în domeniul ocrotirii sănătății. Instrumente chirurgicale ruginite, tifon sintetic pentru sălile de operație sau medicamente cu eficiență redusă, toate acestea se regăsesc în spitalele din Republica Moldova. Instituțiile medicale procură de nevoie utilajul ruginit, tifonul sintetic sau medicamente neeficiente, pentru că, în cadrul licitațiilor publice sunt obligate de lege să accepte ofertele care propun cel mai mic preț. În timp ce responsabilii din domeniul sănătății se laudă cu economii, medicii bat alarma și spun că sunt prea multe medicamente care nu-i ajută pacientului să învingă boala.

Spre exemplu, *Spitalul Clinic Republican* „Timofei Moșneaga” a depus pe parcursul anului trecut peste 30 de contestații la Centrul Achiziții Publice Centralizate în sanatate (CAPCS), fiind nemulțumit de calitatea medicamentelor și produselor parafarmaceutice care au ajuns la instituție, urmare a achizițiilor publice. Instituția precizează că în ultimul timp apar foarte multe produse

necalitative. Anul trecut, Spitalul Clinic a fost nevoit să returneze de mai multe ori loturi întregi de medicamente, tifon sau utilaje. Situația creată se datorează, în opinia medicilor, cerințelor prevăzute în legislație la organizarea procedurii de achiziție, menționând că instituțiile medicale nu pot indica în caietul de sarcini detaliile despre produsele necesare, dacă se dau detalii, sunt învinuiți că lucrează pentru cineva și fiecare aduce ce vrea. **Institutul de Cardiologie al Academiei de Științe** reclamă calitatea proastă a mai multor medicamente achiziționate în ultimii ani, susținând faptul că de pe piața farmaceutică din Republica Moldova au dispărut medicamentele de brand, curios fiind faptul că același medicament, peste hotare lucrează foarte bine, iar acasă nu este eficient. Medicii susțin că situația s-a agravat în ultimii ani, același preparat, produs de un producător renumit, este eficient, lucrează foarte bine, iar cel fabricat de alt producător nu este eficient. În astfel de cazuri sunt nevoiți să schimbe dozele, bazându-se pe experiența proprie. Instituția nu dispune de un laborator specializat, astfel este foarte costisitor. O altă problemă, evocată de medici este că în spitale lipsesc unele categorii de medicamente care, deși se administrează rar, sunt foarte necesare. Aceste medicamente sunt ieftine și nu sunt necesare în cantități mari, astfel că agenților economici nu le este convenabil să le importe. **Institutul de Medicină Urgentă din Chișinău** afirmă că s-a confruntat cu situații când au fost aduse produse, în special parafarmaceutice, necalitative. În astfel de cazuri se străduie să repare situația imediat, împreună cu agentul economic, care, de obicei, sunt receptivi și reacționează de fiecare dată la pretențiile înaintate. **Institutului Oncologic** ne asigură că instituția este aprovizionată cu medicamente suficiente și produse parafarmaceutice de calitate. Nu s-au confruntat cu astfel de probleme, menționând că la noi în țară totul este foarte bine pus la punct în privința achizițiilor și controlului medicamentelor și că în cadrul Institutului dispun de o farmacie specializată, achizițiile sunt verificate, nu s-au depistat medicamente necalitative. Totuși, recunosc că anul trecut au fost nevoiți să returneze un lot de instrumente chirurgicale pe motiv că nu avea documente de proveniență. Fiind întrebați dacă pacienții pot să-și procure medicamente în afara țării, de la alți producători, au declarat că sunt admise doar preparatele înregistrate și verificate de Agenția Medicamentului.

O altă situație relatează pacienții și părinții pacienților internați la Institutul Oncologic, care solicită să le fie păstrat anonimul. Astfel, medicii acestei instituții recomandă procurarea medicamentelor din afara țării. În urma acestor tratamente pacienții se simt mult mai bine. Prin urmare, este de menționat faptul că, aceiași substanță activă este folosită de diferiți producători la fabricarea medicamentelor pentru chimioterapie, dar tehnologiile sunt diferite, se folosesc diferite substanțe auxiliare, care acționează diferit asupra organelor interne ale pacientului. Pacienții Institutului Oncologic spun că nu sunt admise medicamentele cumpărate de ei în afara țării pentru că nu se dorește să se renunțe la medicamentele impuse prin achiziție, pentru care se achită sume mari și cine beneficiază are de câștigat în plan financiar.

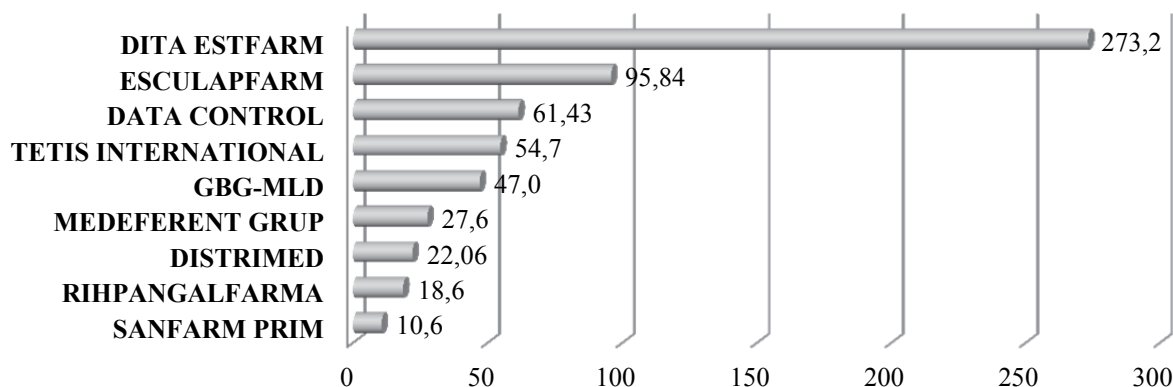


Fig.2 Topul firmelor importatoare de produse farmaceutice și utilaje medicale (mln lei)

De ani buni, cele mai multe și mai costisitoare contracte de achiziții în sănătate le câștigă societatea comercială Dita Estfarm. Întreprinderea, care deține rețelele de farmacii „Farmacia familiei” și „Farmacia ta”. În 2018, întreprinderea a câștigat mai multe licitații pentru procurarea medicamentelor, produselor farmaceutice și utilajelor medicale în valoare totală de 273,2 mln de lei.

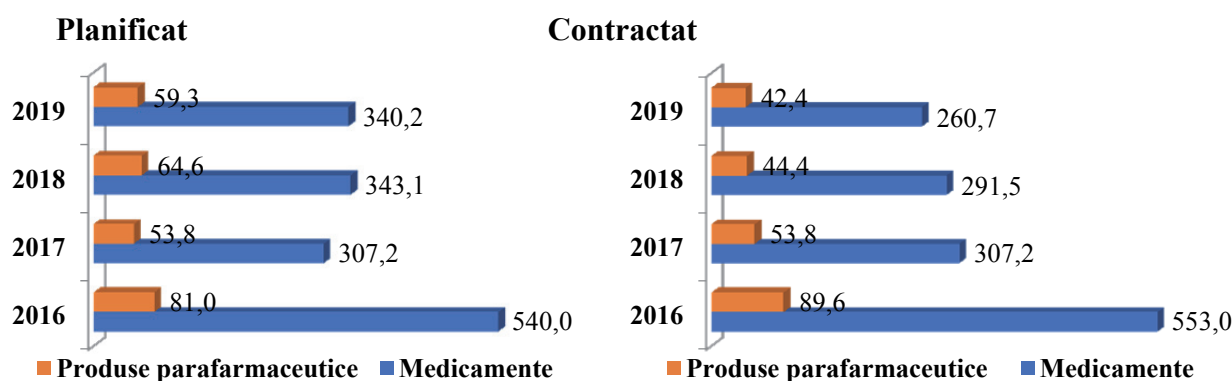
De-a lungul anilor, firma respectivă a fost implicată în mai multe scandaluri de pe piața farmaceutică autohtonă, dar și în străinătate.

Cea de a doua poziție în clasamentul firmelor cu cele mai multe contracte de achiziții în medicină o deține societatea comercială Esculap farm, care în 2018 a câștigat 95,84 mln de lei din afacerile cu statul. Întreprinderea, care deține în proprietate rețeaua de farmacii „Apoteca”. Esculap Farm a fost sancționată de Consiliul Concurenței pentru că nu și-a onorat obligațiile contractuale în ianuarie 2015, nelivrând în termen medicamente pentru Institutul de Cardiologie.

A treia poziție la contractele cu statul îi revine SRL Data control. Compania a câștigat în 2018 licitații în sumă de 61,4 mln de lei.

Pe de altă parte, reprezentanții principalilor importatori de medicamente și utilaje pentru spitale afirmă că problemele apar din cauza că agenții economici trebuie să propună cel mai mic preț pentru a câștiga o licitație. Deci, se impun niște specificații neflexibile și beneficiarii nu au posibilitatea să-și expună opțiunile lor, să spună ce doresc. Astfel, se anunță cel mai mic preț posibil, câștigă licitația, aduc utilajul și încep problemele, că trebuia să aibă mai multe opțiuni, care nu au fost indicate în caietul de sarcini. Dar beneficiarii spun că au solicitat această opțiune. În final nu se semnează factura, iar problema rămâne pe seama agentului economic. Nu există un contact direct între beneficiar și agentul economic. Agentul economic este pus în situația să ofere un preț cât mai mic pentru a câștiga licitația. Prin urmare, există mai multe probleme, care au fost semnalate, dar nu aude nimeni. Sunt necesare schimbări primordiale la nivel de lege.

Instituțiile statului susțin că situația e sub control. Datele Centrului pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate arată că grație aplicării principiului ”prețul mai mic” la desemnarea câștigătorilor licitațiilor, în anul 2018 s-au făcut economii de peste 84 milioane lei la achiziționarea centralizată a medicamentelor și articolelor parafarmaceutice necesare pentru anul 2019. Tendința de diminuare a prețurilor se menține de mai mulți ani. Astfel, comparativ cu anul 2016, în anul curent această cifră a scăzut de două ori – de la 642,6 mln de lei, la 303 milioane 139 mii de lei.



**Fig.3.4. Diminuarea sumelor pentru achiziționarea medicamentelor și articolelor de parafarmaceutice, (mln lei)**

CAPCS și Agenția Medicamentului susțin că medicamentele și produsele parafarmaceutice achiziționate pentru spitalele din țară sunt de calitate, iar cazurile când nu corespund standardelor sunt foarte rare. CAPCS, bunăoară, recunoaște că în spitale a ajuns tifon de calitate dubioasă și

explică motivul pentru care permite agenților economici să participe la licitație cu produse neînregistrate, acesta fiind includerea acestor bunuri în Lista medicamentelor esențiale sau fiind absolut necesare pentru tratamentul bolnavilor, însă din motive diverse nu sunt autorizate. Conform argumentelor, acest lucru ar trebui să lărgescă concurența și să ducă la diminuarea semnificativă a prețurilor. **Agencia Medicamentului** susține că nu cunoaște despre problema calității medicamentelor din spitale pentru că nu au parvenit sesizări din partea medicilor și pacienților. **Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale** atestă că achiziționarea medicamentelor și dispozitivelor medicale pentru instituțiile medico-sanitare se realizează de Centrul pentru achiziții publice centralizate în sănătate, în temeiul Legea 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice. Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale monitorizează continuu calitatea medicamentelor și reacțiile adverse ale acestora. Astfel, Ministerul cheamă conducătorii instituțiilor medicale să raporteze cazurile când medicamentele sunt ineficiente, astfel încât Agenția, după o analiză detaliată, să transmită datele despre reacțiile adverse înregistrate în Republica Moldova deținătorilor certificatelor de înregistrare sau reprezentanților oficiali ai acestora.

Mai mulți *experți din domeniu*, care s-au expus asupra temei abordate sunt de părerea că nu este corect ca la achiziționarea medicamentelor și produselor farmaceutice să se facă economii pe sănătatea oamenilor și optează pentru amendamente la Legea achizițiilor publice, astfel încât această categorie de mărfuri să aibă un statut special, iar accentul să fie pus pe calitate[2].

O altă problemă identificată este cea a *achizițiilor publice inutile*. E vorba de dispozitive performante procurate, dar utilizate extrem de rar în spitale, fie pe motiv că nu sunt solicitate, fie nu există personal medical instruit să lucreze cu acestea. În alte cazuri, sunt procurate echipamente care, deși câștigă licitația, se dovedesc a fi nejustificat de costisitoare pe termen lung, în special, din cauza mentenanței sau consumabilelor scumpe[5,3].

*Transparența* - concomitent cu implementarea noului sistem de procurări electronice SIA RSAP MTender, nivelul transparenței a mai crescut. Toate procedurile de achiziție publice conform Legii 131/15 sunt organizate electronic, iar sistemul permite vizualizarea atât a documentației de atribuire, cât și a ofertelor depuse de către participanți, pentru toate persoanele interesate în acest proces. Astfel atestăm un interes sporit din partea societății civile. Totodată și operatorii economici sunt mai cointeresați, deoarece au mai mult timp ca să-și întocmească oferta, fără a fi necesar să se deplaseze la locul de deschidere a ofertelor. La fel, aceștia au posibilitatea să evalueze "în paralel" oferta depusă de către participanții clasati pe primul loc după criteriul de atribuire, fapt care le permite să verifice corectitudinea evaluării ofertelor de către autoritatea contractantă și să contracareze evaluări tendențioase[5,3].

*Selectarea ofertanților* – există mai multe criterii pe care trebuie să le întrunească un agent economic pentru a putea fi admis la licitație. Paradoxal e că pe cât de strict sunt unele, pe atât de permissive sunt altele. Spre exemplu, pentru ca un agent economic să fie admis la licitație, conform pct.a) al art.21 din Legea nr.131 privind Achizițiile Publice, acesta trebuie să aibă o experiență pe piață de minim trei ani. În acest mod, este înlăturat riscul ca unii oameni de afaceri să recurgă la tertipuri, cum ar fi înființarea peste noapte a unei companii în cazul în care cea din urmă a fost introdusă în Lista de interdicție AAP (Agenția Achiziții Publice). Pe de altă parte, nu este încurajată concurența. O companie abia lansată pe piață nu poate participa la licitațiile publice, unica soluție fiind colaborarea cu instituțiile private. Însă, având în vedere că piața este foarte mică, în trei ani agentul economic nici nu poate acumula foarte multă experiențăși, per general, nu poate miza pe un profit.

*Prevederi cu caracter ambiguu* – în scopul eliminării oricărei posibilități de desfășurare a unei scheme de corupție, au fost adoptate câteva schimbări în legislație, însă modul în care sunt formulate unele articole lasă loc pentru interpretări:



*Aliniatul (2) din art.74. Reguli de evitare a conflictului de interese din Legea 131, privind achizițiile publice din 03.07.2015 prevede că persoana fizică sau juridică care a participat la consultările organizate pentru desfășurarea licitațiilor de către CAPCS are dreptul de a participa la tender doar în cazul în care implicarea sa nu denaturează concurența. În astfel de situații, CAPCS este obligat să comunice și celorlalți ofertanți toată informația la care a avut acces persoana fizică/juridică respectivă. În cazul în care persoana fizică/juridică în cauză nu poate demonstra că implicarea sa nu denaturează concurența, CAPCS are dreptul să îi interzică participarea la licitație.*

În pofida modificărilor incluse, acest aliniat, în continuare, trezește întrebări și suspiciuni. Nu este clar cum anume este măsurat gradul de implicare, ce presupune, de fapt, această implicare și, cu atât mai mult, nu este clar modul în care persoana fizică sau juridică specificată urmează să demonstreze că implicarea sa nu creează un conflict de interese și nu va periclita întregul proces de achiziție în viitor.

*În conformitate cu pct.19 din Regulamentul de organizare și funcționare al CAPCS-ului, bugetul pentru desfășurarea activității centrului se acumulează din taxele achitate de instituțiile medico-sanitare publice și alte persoane juridice beneficiare.*

Cu toate acestea, prevederile Regulamentului nu reglementează aspecte ce vizează modalitatea de gestionare a surplusului rezultat ca urmare a perceperii taxelor ce depășesc eventuale cheltuieli ale instituției. Lipsa unor prevederi în acest sens, creează precondiții pentru gestionarea abuzivă și discreționară a amijloacelor financiare în speță.

*Prevederile nu reglementează exhaustiv o listă de servicii care sunt prestate de către instituția dată. În consecință, este neclar spectrul de activități ce vor genera profit pentru instituție, fapt care afectează nivelul de transparență a modului de formare a veniturilor acesteia. Merită menționat că, deși orice instituție publică este obligată să prezinte în mod deschis rapoartele anuale, de la înființarea CAPCS pe 10 octombrie, 2016 și pînă la ziua de azi, pe site-ul acestuia nu a fost publicat nici un raport financiar.*

*Un alt aspect ce ține de administrarea netransparentă sau, mai exact, ineficientă a finanțelor ce rezultă din penalitățile aplicate furnizorilor pentru întârzierile de livrare sau refuzul de a vinde Bunurile prevăzute în contract, rezidă în pct.9. Reclamații și sancțiuni, din Anexa la Regulamentul privind achiziționarea de medicamente, alte produse de uz medical, dispozitive medicale, transport specializat medical, servicii de mentenanță a dispozitivelor medicale și a sistemelor informaționale incluse în registrul medical, servicii de tratate și eliminare a deșeurilor medicale pentru necesitățile sistemului de sănătate.*

Toate mijloacele financiare parvenite din achitarea penalităților ajung în bugetul de stat. Viitorul parcurs al acestora este, practic, imposibil de urmărit. De fapt, instituția medicală este cea care are de suferit în urma încălcărilor comise și ar fi mult mai eficient și transparent ca aceste mijloace financiare să fie transferate direct în contul instituției vizate[5,3].

## CONCLUZII

Conform acestui studiu se constată că una dintre prioritățile principale de bază în domeniul ocrotirii sănătății este garantarea accesului la medicamente inofensive și de calitate. Este important ca cheltuielile pentru produsele farmaceutice, atât publice, cât și cele private, să nu devină excesive și prin urmare să submineze eforturile în oferirea serviciilor de calitate. Asigurarea echității și eficienței, care subînțelege utilizarea corectă a resurselor limitate în scopul îmbunătățirii sănătății populației, dar și a satisfacției necesităților pacienților, trebuie să fie printre obiectivele de bază ale sistemului sănătății.

În condițiile noi ale economiei de piață și al deficitului constant de resurse, sistemul sănătății reușește cu greu să asigure accesul adecvat al populației la servicii calitative de sănătate. Resursele financiare limitate în condițiile acumulărilor constante la fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală, pe de o parte, dar și creșterea continuă a prețului la medicamente, fac ca necesitățile existente în sistem să fie acoperite doar parțial[6].

Cu toate acestea, recunoaștem că monitorizarea achizițiilor publice în domeniul ocrotirii sănătății este destul de dificilă, având în vedere complexitatea domeniului și necesitatea de a avea anumite cunoștințe în medicină.

#### **BIBLIOGRAFIE**

- [1] <https://unimedia.info/ro/news/931baf2b31cd08a1/cpr-licitatii-aranjate-in-medicina-cum-functioneaza-centrul-pentru-achizitii-publice-centralizate-in-sanatate.html>
- [2] <https://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/cum-si-de-ce-ajung-in-spitale-medicamente-si-utilaje-de-calitate-dubioasa>
- [3] <https://cpr.md/in-stare-grava-dar-stabila-licitatiile-in-domeniul-sanatatii-dupa-reforma-2/#concluzii>
- [4] <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/969-achizitii-publice-moldova>
- [5] <https://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/achizitii-bolnave-in-sanatate>
- [6] <https://cancelaria.gov.md/ro/content/eficientizarea-mecanismului-de-achizitii-publice-medicamentelor-sistemul-de-sanatate-0>