



SEMESTRULUI EUROPEAN – FIȘĂ TEMATICĂ

ACHIZIȚIILE PUBLICE

1. INTRODUCERE

În fiecare an, autoritățile publice din UE cheltuiesc aproximativ 14 % din PIB în cadrul achizițiilor publice. Acest procent reprezintă peste 1,9 mii de miliarde EUR¹. Evident, prin volumul lor, achizițiile publice sunt importante pentru competitivitate. Acest lucru este valabil mai ales în sectoare precum energia, transporturile, apărarea, tehnologiile informației și serviciile de sănătate, pentru care sectorul public este o sursă esențială de cerere.

Achizițiile publice eficiente sunt esențiale pentru rezolvarea multora dintre marile provocări politice cu care se confruntă UE. Printre aceste provocări merită menționate creșterea economică și crearea de locuri de muncă, disciplina fiscală, modernizarea administrației publice, lupta împotriva corupției și a coluziunii, accesul pe piață pentru IMM-uri, încrederea cetățenilor în autoritățile publice și în democrație, precum și inovarea și creșterea economică durabilă din punct de vedere ecologic și social.

Cheltuielile și investițiile productive din fonduri publice sunt două din principalele pârghii ale restabilirii creșterii economice, mai ales în perioade în care guvernele se confruntă cu restricții bugetare. Pentru statele membre, achizițiile publice sunt un

¹ Aceasta este cea mai recentă estimare, care nu include cheltuielile societăților de utilități publice. Estimările anterioare, care includeau achizițiile de utilități, indică o proporție de aproximativ 19 % din PIB-ul UE, adică aproximativ 2,3 mii de miliarde EUR.

vector esențial al punerii în aplicare a politicilor guvernamentale și al atingerii obiectivelor strategice naționale. Buna funcționare a piețelor de achiziții publice stimulează competitivitatea națională prin consolidarea finanțelor publice, prin îmbunătățirea investițiilor și prin furnizarea unor servicii de calitate superioară, cum ar fi infrastructura sau e-guvernarea.

Contractele de achiziții publice a căror valoare este mai mare decât pragurile stabilite la nivelul UE² trebuie să fie publicate în întreaga Uniune, pe platforma „Tenders Electronic Daily” (TED)³. Obiectivul este de a integra piețele de achiziții publice în întreaga UE, de a crește concurența și de a obține un randament mai bun pentru fiecare ban cheltuit. În 2015, procedurile de ofertare publicate la nivelul UE au reprezentat în total 450 de miliarde EUR.

2. PRINCIPALELE PROVOCĂRI LEGATE DE POLITICI

Consolidarea achizițiilor publice concentrează acțiunile întreprinse de autoritățile publice în încercarea de a dezvolta o societate mai echitabilă, bazată pe egalitatea de șanse, pe o

² Legislația UE stabilește norme minime armonizate pentru ofertele a căror valoare monetară depășește o anumită sumă. Acestea sunt disponibile la: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_ro

³ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

creștere economică durabilă și pe participarea la piață. În același timp, un sistem eficient de achiziții publice poate contribui într-un mod deosebit de util la sustenabilitatea finanțelor publice.

Actualul cadru de reglementare al UE prevede că evaluarea calității și a eficacității sistemelor de achiziții publice este esențială pentru a permite statelor membre să identifice punctele forte și punctele slabe.

Această evaluare ar trebui să conducă la măsuri corective și la strategii. Achizițiile publice moderne se bazează pe o serie de elemente esențiale:

- raportul cost-beneficii: furnizarea în mod economic, eficient și eficace a bunurilor, lucrărilor și serviciilor cerute;
- transparența: divulgarea în timp util a informațiilor referitoare la procedurile de achiziții publice, sub o formă ușor de înțeles și accesibilă;
- echitatea: procesul de achiziții publice ar trebui să fie imparțial și să asigure tuturor ofertanților egalitatea de tratament;
- buna guvernare: nu ar trebui să se considere că achizițiile publice sunt un proces administrativ; dimpotrivă, acestea oferă societății ocazia de a realiza diverse obiective prin cheltuieli efectuate în mod inteligent. Acest lucru poate determina creșterea încrederii în administrație, în măsurile ecologice și sociale sau în inovare.

Disponibilitatea și calitatea datelor raportate sunt esențiale pentru analiza

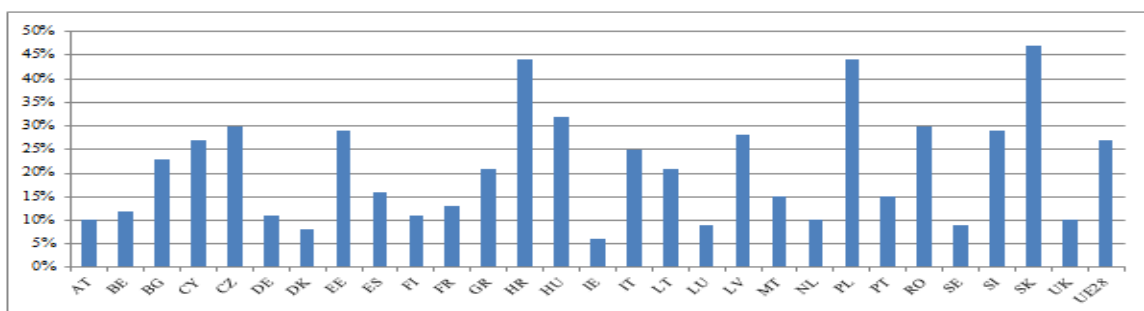
achizițiilor publice și pentru pregătirea acțiunilor și a răspunsurilor corespunzătoare la nivel de politici. Dacă toate părțile interesate ar avea la dispoziție date mai bune și mai accesibile cu privire la achizițiile publice, acest subiect s-ar bucura de mai multă atenție din partea comunității de cercetare (ceea ce ar putea conduce la noi idei de soluționare a anumitor deficiențe), iar interacțiunea cu societatea în general ar putea fi optimizată (prin creșterea încrederii și exercitarea unei presiuni publice în favoarea îmbunătățirii rezultatelor sistemelor de achiziții publice).

Raportul calitate-preț

2.1. Concurența în materie de achiziții publice

Anunțurile de atribuire a contractelor publicate în TED înregistrează numărul ofertelor prezentate. Acesta este un indicator important al nivelului concurenței pe piețele achizițiilor publice. Concurența dintre ofertanți pentru contractele de achiziții publice reprezintă una dintre principalele modalități de îndeplinire a obiectivului final al politicii de achiziții publice, și anume obținerea celui mai bun raport cost-beneficii. Între 2006 și 2016, numărul de licitații cu o singură ofertă a crescut de la 14 % la 29 %. Această evoluție evidențiază că procesul concurențial este absent sau pierde din intensitate; în ansamblu, societățile întâmpină un număr mai mare de dificultăți legate de accesul la piețele de achiziții publice.

Figura 1: Proporția contractelor pentru care nu a existat decât o singură ofertă (cu excepția contractelor-cadru) 2006-2016



Sursa: Comisia Europeană, pe baza datelor JO/TED (Croatia 2013-2016, România & Bulgaria 2007-2016)

La nivelul UE-28, în perioada 2006-2016 27 % din anunțurile de achiziții publice au primit o singură ofertă. Cele mai mari procente au fost înregistrate în noile state membre. La rândul său, Italia înregistrează un procent ridicat, apropiat de media UE-28. În general, un număr tot mai mare de state membre ale UE înregistrează o proporție ridicată a contractelor cu o singură ofertă, cu alte cuvinte cu o concurență insuficientă (figura 1).

2.2. Nivelul achizițiilor publice transfrontaliere

Conform previziunilor, condițiile create de normele UE în materie de achiziții publice urmau să crească numărul de proceduri de atribuire transfrontaliere. În general, există două forme diferite de achiziții publice transfrontaliere: directe⁴ și indirecte⁵. Între 2009 și 2015, nivelurile achizițiilor transfrontaliere directe au fost, în general, în creștere, atât ca procent din valoarea totală a contractelor atribuite (de la 2,5 % la 3,5 %), cât și ca procent din numărul total al contractelor atribuite (de la 1,5 % la 2 %). În aceeași perioadă, achizițiile publice transfrontaliere de tip indirect au înregistrat, de asemenea, o tendință generală crescătoare: proporția acestora din numărul total de contracte atribuite a crescut de la 19,9 % la 22,6 %, în timp ce proporția din valoarea totală a contractelor atribuite a crescut de la 18,6 % la 21,4 %. Se poate constata totuși că această tendință crescătoare nu a fost stabilă de-a lungul timpului.

Între 2009 și 2015, proporția achizițiilor transfrontaliere directe din numărul total de contracte atribuite

a depășit 10 % numai în trei țări: Malta (12 %), Irlanda (13 %) și Luxemburg (17 %). S-ar părea că în aceste trei țări mica oferta locală este insuficientă pentru a răspunde nevoilor achizitorilor. În majoritatea statelor membre ale UE-28, proporția achizițiilor transfrontaliere directe ca număr de contracte atribuite nu a depășit pragul de 5 % (figura 2).

Între 2009 și 2015 achizițiile transfrontaliere indirecte au reprezentat peste 15 % în majoritatea statelor membre. Nivelurile de achiziții transfrontaliere indirecte exprimate ca procent din numărul de contracte atribuite au oscilat între 2,1 % și 34,8 % (și, respectiv, între 5,9 % și 36 % din valoarea contractelor atribuite) în statele membre ale UE-28.

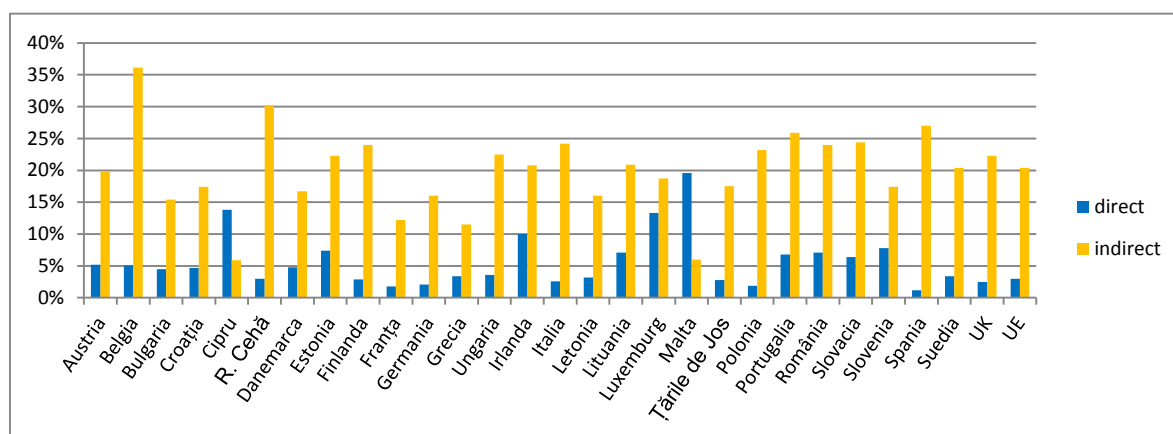
Faptul că achizițiile publice transfrontaliere indirecte ating adesea niveluri ridicate în timp ce achizițiile publice transfrontaliere directe se mențin la niveluri scăzute ar putea reflecta barierele reale sau percepute ca atare aflate în calea ofertării transfrontaliere, care determină firmele să se bazeze pe filialele locale pentru vânzările lor transfrontaliere⁶.

⁴ În cazul în care ofertantul câștigător nu este stabilit în aceeași țară ca și autoritatea contractantă și nu aparține unui proprietar național.

⁵ În cazul în care ofertantul câștigător este stabilit în aceeași țară ca și autoritatea contractantă, dar este o filială a unei societăți străine.

⁶ Pe măsură ce întreprinderile își dezvoltă strategiile de pătrundere pe piețele transfrontaliere, crește probabilitatea ca acestea să înființeze filiale pentru a face față complexității cerințelor specifice fiecărei țări. Ofertanții transfrontalieri consideră că o prezență locală oferă un avantaj și pentru că există percepția că autoritățile contractante favorizează contractanții care vorbesc limba țării respective și care nu se află la o distanță geografică mare.

Figura 2 – Proporția contractelor atribuite (în mod direct și indirect) societăților străine din valoarea contractelor atribuite în perioada 2009-2015



Transparență și echitate

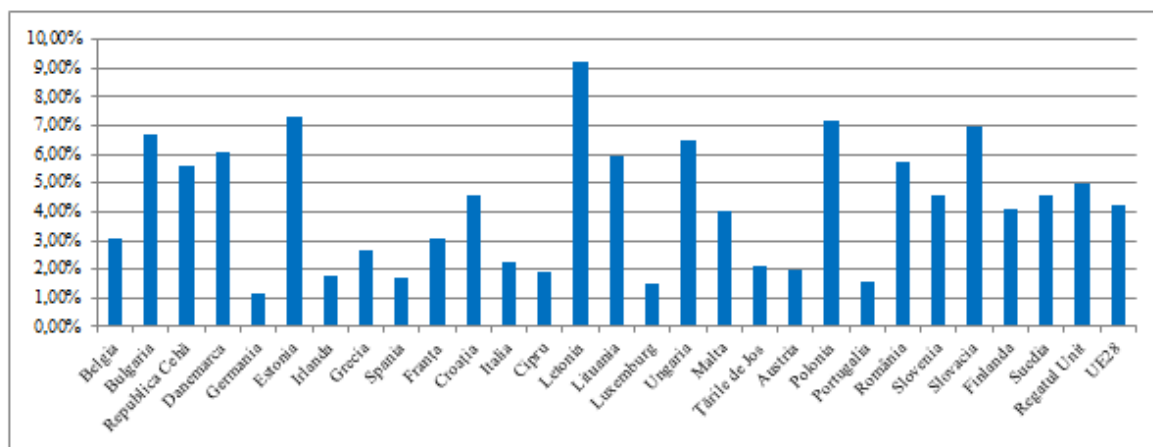
2.3. Publicarea licitațiilor publice la nivelul UE

Numărul ofertelor publice publicate la nivelul UE constituie un indicator-cheie⁷. Tendința generală a fost relativ stabilă în ultimii patru ani; cu toate acestea, nivelul la care are loc publicarea variază foarte mult de la o țară la alta. În unele dintre aceste țări, valoarea achizițiilor publice publicate raportată la PIB este cu mult sub media UE, de 4,25 % (2012-2015) (figura 3).

Țările în care valoarea ofertelor publicate este relativ mică în raport cu PIB-ul nu vor beneficia de avantajele oferite de o activitate sporită de promovare prin publicitate, cum ar fi reducerea costurilor de căutare a viitoarelor achiziții sau extinderea rezervei de potențiali participanți. De asemenea, deși beneficiază de deschiderea piețelor din alte state membre, aceste țări nu oferă oportunități simetrice întreprinderilor din alte state membre; acest aspect este deosebit de relevant în ceea ce privește relația dintre statele membre care înregistrează un deficit și cele care înregistrează un surplus. Germania este statul membru cu cea mai scăzută rată de publicare la nivelul UE (1,2 %).

⁷ Inclusiv sectorul utilităților publice și cel al apărării.

Figura 3 – Valoarea procedurilor de ofertare publicate exprimată în procentaj din PIB per stat membru, 2012-2015



Sursa: Comisia Europeană, pe baza datelor JO/TED (Croația 2013-2015)

2.4. Nivelul de deschidere a procedurilor utilizate în cadrul achizițiilor publice

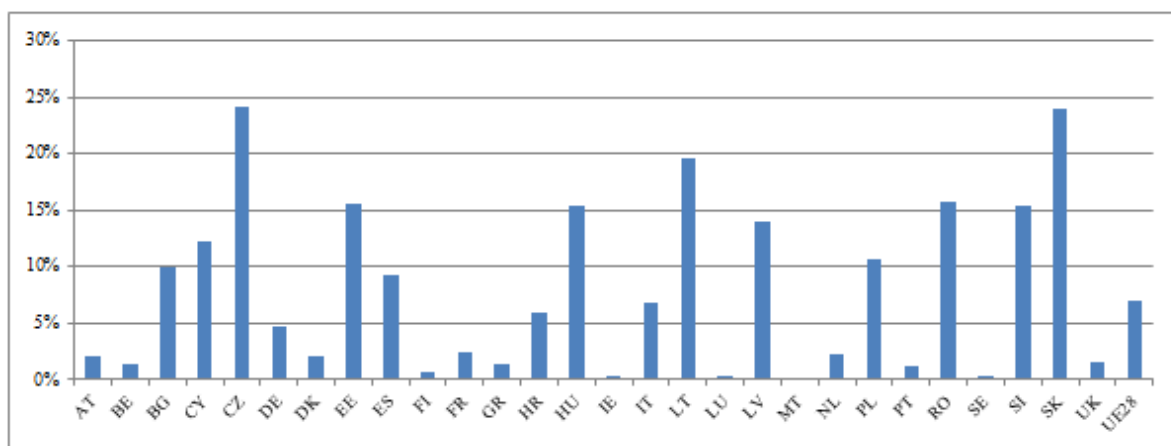
Piețele de achiziții publice transparente prezintă un nivel ridicat de deschidere și un potențial de concurență ridicată, ceea ce înseamnă că societățile care obțin ofertele sunt cele care propun cel mai bun produs, oferă cel mai bun preț și permit obținerea celor mai bune rezultate.

Tipul de proceduri utilizate constituie un element-cheie care indică gradul de transparență. Atunci când se utilizează proceduri deschise, există șanse mai mari ca transparența și concurența să fie ridicate.

În schimb, atunci când se recurge la o procedură negociată fără publicare, nivelurile de transparență și concurență riscă să fie mult mai scăzute.

La nivelul UE-28, proporția anunțurilor de atribuire a contractelor pentru care a fost utilizată procedura negociată fără publicare a fost de 7 % în perioada 2006-2016 (a se vedea figura 4). Acest lucru indică faptul că partea observabilă a achizițiilor publice este relativ transparentă. Tendința generală remarcată din 2006 până în prezent este cea de stabilitate relativă, dar cu discrepanțe semnificative între statele membre. Cu toate acestea, unele sectoare se disting prin nivelul ridicat de utilizare a procedurilor negociate fără publicare. Acest lucru este valabil, de exemplu, în cazul achizițiilor publice de soluții informatice, în care dependența de un singur furnizor este un fenomen frecvent.

Figura 4 – Proporția anunțurilor de atribuire a contractelor pentru care a fost utilizată o procedură negociată fără publicare, 2006-2016



Sursa: Comisia Europeană, pe baza datelor JO/TED (Croația 2013-2016, România & Bulgaria 2007-2016)

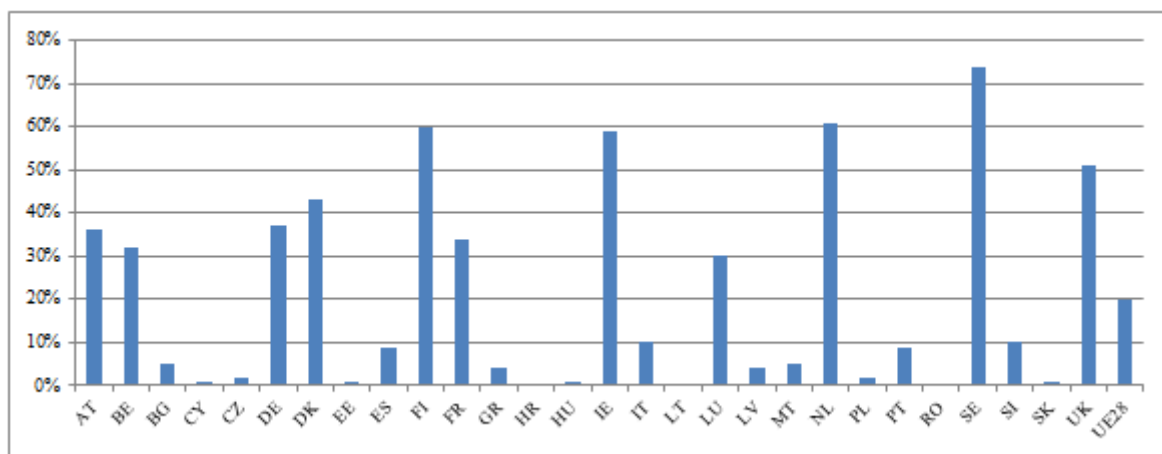
2.5. Calitatea raportării datelor

Există un larg consens cu privire la importanța datelor. OCDE, de exemplu, a declarat că „deși statele membre colectează din ce în ce mai multe date de bază privind achizițiile publice, numai un mic număr de state membre efectuează o analiză sistematică a acestor informații pentru a evalua performanța sistemului de achiziții publice”. În plus, în studii realizate de Comisie s-a recomandat ameliorarea calității datelor privind achizițiile și a celor referitoare la căile de atac. În unele state membre s-au realizat studii specializate, cum este cazul celor efectuate de către guvernele britanic, german și suedez, precum și de către sectorul neguvernamental croat, ceh și maghiar.

În general, soluțiile propuse nu presupun costuri ridicate, nici în valori absolute, nici în raport cu cheltuielile de achiziție, în special. De exemplu, în Slovacia costul registrului contractelor a fost mai mic de 25 000 EUR. În plus, sunt deja disponibile datele de audit, ceea ce înseamnă că a sosit momentul să se aducă principalele schimbări proceselor de lucru. În ultimul rând, bugete modeste ale unor ONG-uri au permis în unele state membre să se realizeze o analiză sofisticată a datelor.

Unul dintre indicatorii utilizați pentru a ilustra calitatea datelor îl constituie procentajul anunțurilor din TED care nu cuprind nicio informație cu privire la valoarea contractului. La nivelul UE, proporția contractelor care nu cuprind nicio informație privind valoarea a fost de 20 % în 2006-2016. Cu toate acestea, în 10 state membre această proporție este mult mai mare, primele patru fiind Suedia, Țările de Jos, Finlanda și Irlanda. În plus, o serie de țări cu o proporție ridicată a contractelor fără nicio informație privind valoarea nu își îmbunătățesc, de-a lungul timpului, performanțele în acest domeniu, cazurile extreme fiind Suedia și Țările de Jos.

Figura 5 – Contracte fără nicio informație privind valoarea, 2006-2016



Sursa: Comisia Europeană, pe baza datelor JO/TED (Croatia 2013-2016, România & Bulgaria 2007-2016)

Buna guvernare

2.6. Agregarea cererii

Panorama achizițiilor publice se caracterizează printr-o fragmentare accentuată a numărului de cumpărători. Se estimează că în UE există peste 350 000 de autorități contractante. Cu toate acestea, în numeroase state membre nu există date fiabile privind numărul autorităților contractante. Prin urmare, acest număr trebuie considerat ca având o valoare orientativă.

Constrângerile financiare și insistența tot mai mare cu care opinia publică solicită mai multă responsabilitate determină autoritățile publice să centralizeze și să standardizeze achizițiile publice. În același timp, agregarea cererii în domeniul achizițiilor publice poate ajuta autoritățile publice să atingă anumite obiective-cheie, cum ar fi:

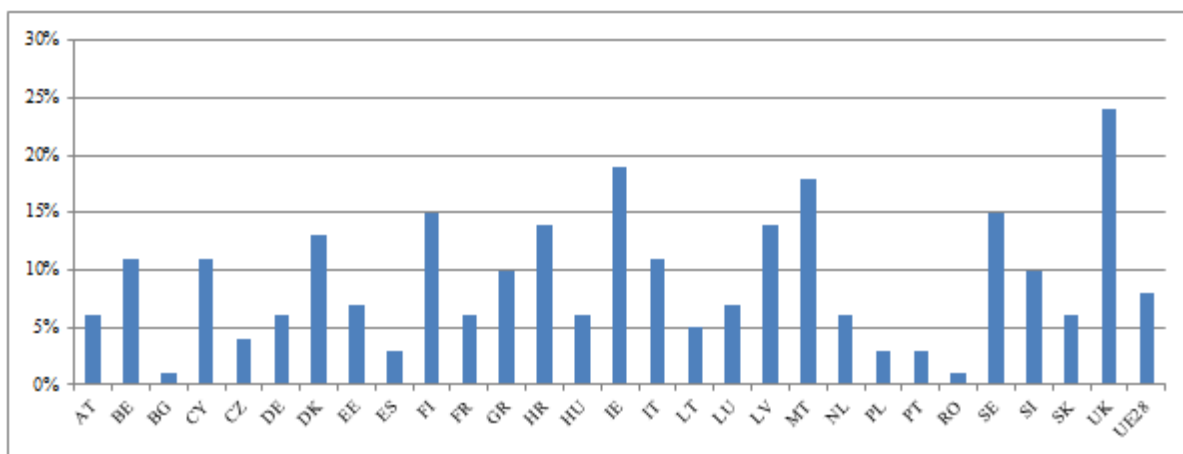
- obținerea celui mai bun raport cost-beneficii prin economii la scară largă;
- obiective ecologice sau sociale;
- profesionalizarea achizitorilor;
- asigurarea unei eficacități sporite în planificarea și monitorizarea ciclului de achiziții publice;
- introducerea instrumentelor electronice.

De exemplu, în Regatul Unit sectorul energetic a devenit unul dintre cele mai

reușite exemple de achiziții publice bazate pe colaborare. În 2010, toate ministerele au primit ordinul de a se aproviziona cu energie prin intermediul Serviciului de achiziții publice al Guvernului, ceea ce a generat economii de 51 de milioane de lire sterline. Există două opțiuni de agregare a cererii: (i) efectuarea achizițiilor prin intermediul Organismului Central pentru Achiziții sau (ii) realizarea de achiziții publice comune, împreună cu alte entități. Mărfuri precum energia electrică și gazele naturale, mobilierul și echipamentele de birou constituie exemple concludente în acest sens.

La nivelul UE-28, în perioada 2009-2015, proporția medie a anunțurilor de atribuire a contractelor în care autoritatea contractantă a efectuat achiziții publice în numele altor autorități contractante a fost de 8 % (figura 6), atingând cel mai înalt nivel în Regatul Unit. În raport cu media UE-28, există o gamă largă de posibilități de utilizare a achizițiilor publice comune sau de recurgere la organisme centrale de achiziții publice. Cu toate acestea, variațiile relativ stabile înregistrate de-a lungul timpului dovedesc că, în pofida constrângerilor bugetare, statele membre nu profită de posibilitatea de agregare a cererii (în cazurile în care această opțiune este adecvată).

Figura 6 – Proporția anunțurilor de atribuire a contractelor în care autoritatea contractantă a efectuat achiziții publice în numele altor autorități contractante (fie prin achiziții publice comune, fie prin intermediul unor organisme centrale de achiziții publice) 2006-2016



Sursa: Comisia Europeană, pe baza datelor JO/TED (Croația 2013-2016, România & Bulgaria 2007-2016)

2.7. Utilizarea variabilă a criteriilor de calitate

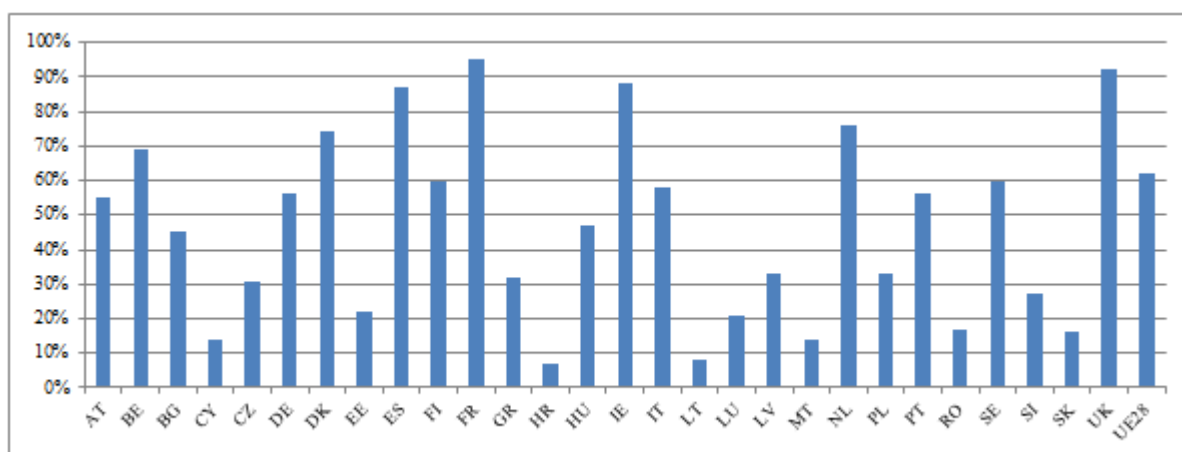
Numai câteva state membre au jucat un rol activ în punerea în aplicare a unor politici de achiziții publice sau de inovare caracterizate prin simț de răspundere față de mediu sau responsabile pe plan social. În consecință, prețul cel mai scăzut este utilizat într-o măsură excesivă drept criteriu de atribuire, deși nu permite întotdeauna obținerea celui mai bun raport cost-beneficii.

În locul acestuia, Comisia promovează integrarea criteriilor calitative în așa-numitul principiu al „ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic”. Cu toate acestea, utilizarea acestui principiu de către statele membre

diferă foarte mult (figura 7). Franța și Regatul Unit utilizează oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic în peste 90 % din oferte, în timp ce în Croația și Lituania această proporție este de sub 10 %. Media UE este de 62 %.

Deoarece nu aplică decât într-o mică măsură principiul ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, statele membre riscă să piardă ocazia a de cheltui în mod inteligent și strategic sume importante prin intermediul achizițiilor publice și de a genera, astfel, într-o mai mare măsură, efecte economice indirecte pozitive. Această problemă este deosebit de importantă în statele membre din Europa Centrală și de Est.

Figura 7 – Utilizarea criteriilor ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic pentru evaluarea ofertelor, 2006-2016



Sursa: Comisia Europeană, pe baza datelor JO/TED (Croatia 2013-2016, România & Bulgaria 2007-2016)

3. SOLUȚII PENTRU STATELE MEMBRE

3.1. Soluții

Măsuri clare și concrete pot transforma achizițiile publice într-un instrument puternic din setul de instrumente de politică economică al fiecărui stat membru, putând genera beneficii substanțiale în rezultatele achizițiilor publice. Acest aspect a fost subliniat și în Comunicarea Comisiei adoptată la 3 octombrie 2017⁸; comunicarea stabilește cadrul de politică pentru îmbunătățirea practicilor din domeniul achizițiilor publice în întreaga UE; abordarea propusă se bazează pe crearea unui parteneriat. Luând măsuri în domeniile prioritare, statele membre ar putea, de asemenea, să soluționeze deficiențele prezentate în secțiunea anterioară.

Astfel cum se indică în comunicare, aceste acțiuni cuprind șase domenii prioritare:

- asigurarea adoptării pe scară mai largă a achizițiilor publice strategice;
- profesionalizarea achizitorilor publici;

- îmbunătățirea accesului la piețele de achiziții publice;
- creșterea transparenței, a integrității și a calității datelor;
- stimularea transformării digitale a achizițiilor publice;
- cooperarea pentru efectuarea de achiziții publice în comun.

În ceea ce privește **achizițiile publice strategice**, acestea ar trebui să joace un rol mai important pentru a răspunde provocărilor care planează asupra societății, a mediului și a economiei. În practică, este vorba de procesul de integrare a criteriilor inovatoare, ecologice și sociale⁹, de o utilizare pe o scară mai largă a consultării prealabile introducerii pe piață sau a evaluărilor calitative (oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic¹⁰), precum și de achiziționarea unor soluții inovatoare în etapa premergătoare comercializării. Unele state membre au prevăzut obligativitatea alegerii ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, inclusiv a criteriilor ecologice,

⁸ COM(2017) 572 final.

⁹ Care ar trebui să includă, de asemenea, obligația de accesibilitate pentru persoanele cu handicap.

¹⁰ Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, care permite acordarea unei importanțe sporite calității.

pentru procesele lor de achiziții. În orice caz, pentru a obține rezultate optime în materie de achiziții publice, criteriile strategice trebuie să fie aplicate în mod sistematic. Acest lucru poate fi facilitat printr-un sprijin practic pe scară largă, prin acțiuni precum difuzarea de standarde, de metodologii pentru criteriile de referință, de actualizări periodice ale etichetelor¹¹ și de criterii de evaluare, precum și prin punerea la dispoziție a unei biblioteci de bune practici.

Profesionalizarea reprezintă un alt aspect important. Utilizarea sporită a achizițiilor publice strategice necesită o utilizare pe o scară mai largă a practicilor flexibile, cunoașterea piețelor și instrumente inovatoare. Sectorul public trebuie să pună în aplicare o strategie cuprinzătoare pentru a compensa aversiunea față de risc și a atrage și a dezvolta competențe în întregul sector al achizițiilor publice. Statele membre se află în stadii diferite în eforturile lor de profesionalizare. Schimbul de experiențe le va permite să-și îmbunătățească practicile în materie de achiziții publice și va spori impactul achizițiilor publice în ceea ce privește realizarea obiectivelor de politică publică. Strategiile de profesionalizare pe termen lung la nivel național sunt esențiale pentru ca persoanele potrivite, care au competențele și instrumentele adecvate, să obțină rezultate optime.

Un alt aspect important îl constituie **accesul la piețele de achiziții publice**. IMM-urile sunt esențiale pentru crearea de locuri de muncă, pentru creșterea economică și pentru inovare, însă întâmpină dificultăți în ceea ce privește accesul la achizițiile publice. În prezent, IMM-urilor li se atribuie 45 % din valoarea contractuală totală care depășește plafoanele stabilite la nivelul UE, în mod direct sau în cadrul unei asocieri de ofertanți sau subcontractanți.

¹¹ Cum ar fi etichetele ecologice, etichetele energetice sau cele pentru comerțul echitabil.

Directivile din 2014 includ măsuri¹² care ar trebui să faciliteze accesul IMM-urilor la achizițiile publice. Aceste oportunități consolidate de achiziții publice pentru IMM-uri trebuie să fie comunicate mai bine publicului larg, societăților și autorităților contractante. Obiectivul este de a crește proporția de contracte de achiziții publice atribuite IMM-urilor, în conformitate cu ponderea lor globală în economie.

Un alt mod de îmbunătățire a accesului s-ar concretiza prin câștigarea încrederii actorilor de pe piață, inclusiv a IMM-urilor, pentru a-i convinge să participe la procedurile de achiziții publice. Acest lucru poate fi realizat prin oferirea unor posibilități echitabile și eficiente de soluționare a problemelor și printr-o examinare independentă a deciziilor de achiziții publice. Mai mult decât atât, UE este piața cea mai deschisă din lume în ceea ce privește accesul la achizițiile publice, însă întreprinderile noastre nu se bucură de aceleași condiții de acces în alte țări. Partenerii comerciali de primă importanță ai UE mențin măsuri discriminatorii care afectează întreprinderile din UE prin acordarea unui tratament preferențial ofertanților naționali.

Guvernanța în domeniul achizițiilor publice se bazează pe **date** fiabile. Acestea sunt esențiale pentru a pregăti răspunsuri adecvate la nivel de politici. Ar trebui să fie puse la dispoziție date de o calitate mai bună și mai accesibile privind achizițiile publice¹³. În modul acesta, ar apărea o întregă gamă de posibilități de evaluare îmbunătățită a performanței politicilor de achiziții și de orientare a viitoarelor decizii strategice. În plus, utilizarea sistemelor de achiziții electronice va permite producerea de

¹² Măsurile de îmbunătățire a accesului IMM-urilor la piețele de achiziții publice includ recomandarea de a împărți contractele în loturi, limitarea cifrei de afaceri necesare pentru a putea participa la o procedură de cerere de ofertă și reducerea cerințelor de documentare.

¹³ Respectând în același timp drepturile fundamentale și, în special, dreptul la protecția datelor cu caracter personal, în măsura în care acesta este aplicabil.

date care să ofere, de asemenea, o metodă de detectare a neregulilor.

În plus, accesul la datele legate de achizițiile publice ar trebui să faciliteze dialogul cu societatea civilă și să responsabilizeze mai mult guvernele. Autoritățile publice sunt astfel mai bine dotate în lupta împotriva fraudelor și a corupției¹⁴. În acest scop, înființarea de registre de contracte accesibile publicului¹⁵ este recomandată cu fermitate, asigurând transparența cu privire la contractele atribuite și la modificările aduse acestora. În plus, facilitarea raportării cazurilor de corupție prin instituirea unor mecanisme eficiente de raportare și prin protecția denunțătorilor împotriva represaliilor poate, de asemenea, să contribuie la îmbunătățirea gradului de transparență a achizițiilor publice și la economisirea banilor publici¹⁶.

Noile tehnologii digitale oferă posibilități considerabile de raționalizare și simplificare a procedurilor de achiziții publice prin implementarea achizițiilor publice electronice. Directivele privind achizițiile publice prevăd că, până în octombrie 2018, depunerea electronică a ofertelor va deveni obligatorie. Cu toate acestea, avantajele achizițiilor publice electronice vor fi vizibile pe deplin numai în cazul în care întregul proces de **achiziții publice va fi supus**

¹⁴ Potrivit raportului anticorupție din 2014 al Comisiei, în UE, costurile suportate de societate ca urmare a corupției se ridică la aproximativ 120 de miliarde EUR pe an. Conform unui studiu din 2013 (PwC și ECORYS pentru Comisia Europeană), costurile generale directe generate de corupție în domeniul achizițiilor publice numai în cinci sectoare (transport rutier și feroviar, apă și deșeuri, construcții urbane/utilitare, formare, cercetare și dezvoltare) și numai în opt state membre ale UE au variat între 1,4 miliarde EUR și 2,2 miliarde EUR.

¹⁵ În măsura în care un astfel de registru va conține date cu caracter personal, el trebuie să respecte cerințele din legislația privind protecția datelor.

¹⁶ Potrivit studiului din 2017 intitulat „Estimarea beneficiilor economice ale protecției persoanelor care denunță nereguli în domeniul achizițiilor publice” (Milieu pentru Comisia Europeană), beneficiile potențiale ale protecției eficiente a denunțătorilor pentru întreaga UE în domeniul achizițiilor publice se estimează a fi între 5,8 și 9,6 de miliarde EUR pe an.

transformărilor digitale. Noile tehnologii oferă posibilitatea de a regândi din temelii modul în care sunt organizate achizițiile publice și părțile relevante ale administrațiilor publice. Există o șansă unică de a restructura sistemele relevante.

Achizițiile publice bazate pe cooperare au început să ia amploare în întreaga UE¹⁷. În calitate de agregatori, organismele centrale de achiziție gestionează cote tot mai mari ale piețelor de achiziții publice. Acestea joacă un rol tot mai important în promovarea reformei în domeniul achizițiilor publice, inclusiv prin punerea în aplicare a unei abordări strategice. Ele creează condițiile pentru amplificarea efectului de pârghie al achizitorilor publici, care este indispensabil în anumite piețe dominate de un număr mic de operatori de pe piață. Organismele centrale de achiziție pot fi înființate cu un mandat general la nivel național, pot viza sectoare specifice (cum ar fi cel al sănătății sau sectorul informatic) sau se pot specializa în achiziții publice regionale/municipale.

Volumele mari de achiziții publice ale organismelor centrale de achiziție ar putea fi utilizate în beneficiul achizițiilor strategice, de exemplu, prin stabilirea unor obiective în materie de achiziții inovatoare sau ecologice. Cunoașterea pieței de către aceste organisme reprezintă, de asemenea, un element-cheie pentru profesionalizarea achizițiilor publice. Expertiza acestora creează efecte de propagare, întrucât organismele centrale de achiziție oferă deseori asistență altor autorități contractante.

De asemenea, se pot obține multe beneficii dintr-o cooperare mai strânsă între autoritățile contractante. Achizițiile publice transfrontaliere comune, în cazul cărora autoritățile contractante din diferite țări își organizează împreună

¹⁷ Agregarea cererii se referă la autoritățile contractante sau la alte persoane care își desfășoară activitatea prin intermediul unor organisme centrale de achiziție ce acționează în calitate de angroșiști sau intermediari.

procedurile de achiziții publice, sunt facilitate considerabil de noile norme ale UE. Câteva exemple recente demonstrează fezabilitatea unor astfel de parteneriate.

3.2. Cadrul de reglementare al UE

Directivele UE privind achizițiile publice reglementează ofertele a căror valoare depășește, conform estimărilor, un anumit prag, deși statele membre trebuie să respecte principiile directivelor UE și în cazul ofertelor a căror valoare este sub pragul respectiv. Principiile fundamentale ale directivelor menționate mai sus sunt transparența, egalitatea de tratament, libera concurență și gestionarea adecvată a procedurilor. Acestea sunt concepute pentru a crea o piață a achizițiilor publice competitivă, deschisă și bine reglementată. O astfel de piață este esențială pentru a asigura o bună utilizare a fondurilor publice. De asemenea, punerea în aplicare a directivelor poate contribui în mare măsură la realizarea obiectivelor obținerii celui mai bun raport cost-beneficii, transparenței, echității și bunei guvernante.

În 2014 a avut loc o reformă în urma căreia directivele au fost modificate în profunzime; noile norme simplifică procedurile de achiziții publice și le asigură o mai mare flexibilitate. De pe urma acestor măsuri vor avea de câștigat achizitorii publici și întreprinderile, mai ales IMM-urile. Mai exact:

- simplificarea procedurilor pentru autoritățile contractante va asigura o mai mare deschidere a pieței de achiziții publice a UE, va preveni politicile care încurajează cumpărarea produselor naționale și va promova libera circulație a mărfurilor și serviciilor. Prin urmare, autoritățile contractante vor obține un mai bun raport cost-beneficii;
- noile norme, inclusiv noul sistem electronic de declarație pe propria răspundere pentru ofertanți, deschid calea către digitalizarea achizițiilor publice, ceea ce va spori în mod considerabil eficiența sistemului de achiziții publice. De exemplu, numai întreprinderea câștigătoare trebuie să

prezinte întreaga documentație care dovedește îndeplinirea condițiilor pentru executarea contractului în cauză. În acest mod, volumul documentelor necesare pentru selectarea întreprinderilor va fi redus în mod semnificativ;

- prin limitarea cerințelor privind cifra de afaceri și utilizarea opțiunii împărțirii contractelor în loturi, se va facilita accesul IMM-urilor la procedurile de achiziții publice;
- achizițiile publice sunt pe cale să devină un instrument de strategie politică. De asemenea, în temeiul noilor norme, procedurile de achiziții publice vor ajuta achizitorii publici să pună în aplicare politici de mediu, precum și politici care să reglementeze integrarea socială și inovarea.

Directivele privind achizițiile publice trebuiau să fie transpuse de statele membre până la 18 aprilie 2016, cel târziu. În septembrie 2017, patru state membre nu transpuseseră încă cele trei directive. Alte două state membre mai trebuie să transpună, de asemenea, Directiva privind concesiunile.

4. POVEȘTI DE SUCCES

Există exemple concludente de reușită în ceea ce privește abordarea câtorva dintre provocările fundamentale menționate în secțiunile anterioare.

În materie de **achiziții strategice**, politica Suediei oferă un exemplu de bune practici. Recent, guvernul suedez a adoptat o strategie națională privind achizițiile publice. Aceasta are drept obiectiv să ajute autoritățile contractante să realizeze achiziții strategice. Strategia cuprinde propuneri de acțiuni concrete care sunt relevante pentru toate activitățile sectorului public. Ea include șapte obiective strategice, printre care „achizițiile publice caracterizate prin simț de răspundere față de mediu”. Acest obiectiv prevede creșterea achizițiilor publice ecologice, în special în categoriile de produse cu un impact major asupra mediului. În diferitele etape ale procesului de achiziții publice ar trebui să se țină seama de preocupările legate de mediu și

de perspectiva bazată pe ciclul de viață. Punerea în aplicare și monitorizarea strategiei naționale privind achizițiile publice a fost încredințată Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, autoritate independentă instituită în 2015 care are drept rol principal furnizarea unui sprijin eficace autorităților contractante din această țară prin orientări, cursuri de formare etc.

O altă dimensiune a achizițiilor strategice o constituie așa-numitele achiziții publice sociale. În cazul acestora, este vorba de utilizarea achizițiilor publice pentru atingerea unor obiective sociale, precum incluziunea socială a persoanelor defavorizate. În Planul național de acțiune 2015 pentru achiziții publice sustenabile, Franța și-a asumat obiectivul de a include considerații de ordin social în cel puțin 25 % din licitațiile publice până în 2020. În vederea atingerii acestui obiectiv, planul de acțiune prevede lansarea unei serii de acțiuni, de recomandări și de instrumente de comunicare menite să sporească gradul de sensibilizare în rândul autorităților contractante.

În ceea ce privește **achizițiile publice bazate pe cooperare**, Italia a întreprins o reformă importantă pentru a raționaliza funcționarea achizițiilor publice. Fragmentarea sistemului de achiziții publice (în Italia există aproximativ 36 000 autorități contractante) este o deficiență constatată în toate sistemele de achiziții publice din UE. Fragmentarea excesivă a achizițiilor publice creează o serie de probleme:

- economiile de scară sunt insuficiente, iar puterea de negociere a autorităților contractante este redusă;
- profesionalizarea achizitorilor și cunoștințele despre piață ale acestora sunt insuficiente;
- costurile tranzacțiilor sunt ridicate;
- apar complicații și crește riscul de nereguli în cadrul procedurilor de achiziții;
- dispersia prețurilor pentru același produs achiziționat de entități diferite devine excesivă.

În cadrul analizei cheltuielilor, Italia a decis că, pentru 19 categorii de bunuri și servicii (în special din sectorul sănătății), achizițiile trebuie să fie efectuate de un grup de „organisme de agregare”, din care fac parte în principal organisme centrale de achiziții de la nivel național sau regional. În acest mod a putut fi abordată problema importantei dispersii a prețurilor între achizitori (la nivelul aceleiași regiuni înregistrându-se diferențe de preț de peste 300 % la stenturile coronariene). Datorită acestor măsuri, în 2015 s-au putut realiza economii semnificative: acestea au fost, în medie, de 23 % pentru procedurile de achiziții publice deja încheiate, oscilând între 6 % și 59 %. Părțile implicate au introdus un sistem de planificare și de coordonare a achizițiilor pentru produsul în cauză, ceea ce a permis, de asemenea, obținerea de rezultate vizibile.

Digitalizarea achizițiilor publice facilitează monitorizarea procedurilor din acest domeniu și, prin urmare, a unei părți importante din cheltuielile publice. Registrele de contracte constituie un instrument eficient din punctul de vedere al costurilor în ceea ce privește gestionarea contractelor și îmbunătățirea **transparenței, a integrității și a calității datelor**. În aceste registre sunt stocate contractele digitalizate, rezumatele structurate ale acestora, inclusiv condițiile de executare a contractului, modalitățile de livrare și modificările ulterioare. Unele țări prevăd că nepublicarea contractelor în aceste registre atrage după sine nulitatea acestora. Aceste registre ajută autoritățile contractante să își gestioneze contractele și contribuie la îmbunătățirea guvernantei în domeniul achizițiilor publice. În Portugalia, portalul achizițiilor publice „Base¹⁸” permite monitorizarea achizițiilor publice și a volumului cheltuielilor, precum și elaborarea de statistici privind tipul de achiziții, de proceduri de ofertare câștigate de întreprinderi etc.

Tranziția către achizițiile publice electronice oferă ocazia de a moderniza

¹⁸ <http://www.base.gov.pt>

sistemul de achiziții publice. Printre exemplele de bunele practici în desfășurarea acestui proces merită menționate:

- înființarea unui portal unic la nivel național care grupează toate notificările și conectarea acestuia la TED;
- dezvoltarea unei piețe competitive pentru serviciile de achiziții publice electronice;
- înființarea unui registru de contracte care să permită divulgarea integrală a informațiilor privind atribuirea contractelor;
- reducerea cerințelor privind semnăturile. Utilizarea semnăturii electronice este în scădere;
- punerea în aplicare a principiului „doar o singură dată”.

La fel de important este faptul că, atunci când societățile (sau cetățeni) trebuie să furnizeze informații mai multor instituții din cadrul administrației publice, aceste informații nu trebuie furnizate decât o singură dată. Principiul „doar o singură dată” este o practică aplicată în interacțiunea dintre stat și societăți (sau cetățeni). Aceasta se bazează pe faptul că informațiile care pot fi recuperate din partea unei instituții a administrației publice utilizându-se diverse referințe (cum ar fi numărul fiscal) nu ar trebui să fie niciodată solicitate întreprinderilor (sau cetățenilor). Acest demers poate fi efectuat fie în mod direct, prin intermediul registrelor naționale (de exemplu, în Estonia), fie prin intermediul unui sistem de agregare (precum preselecția societăților) în cazul în care societățile furnizează informațiile instituțiilor administrațiilor publice doar o singură dată.

5. CONCLUZII

Deși, în ultimii ani, s-au adus îmbunătățiri cadrului achizițiilor publice atât la nivelul UE, cât și la nivel național, există în continuare dificultăți. Statele membre consacră achizițiilor publice o parte considerabilă din cheltuielile publice. Totuși, în mai multe țări, rata de publicare a anunțurilor de participare este în continuare scăzută, având drept

rezultat lipsa de deschidere față de oportunitățile de afaceri transfrontaliere. Utilizarea procedurilor de achiziții publice care restrâng concurența, cum ar fi procedura de negociere fără publicare, variază în mod considerabil de la o țară la alta, de la aproximativ 0 % la peste 20 %, în timp ce proporția contractelor pentru care nu a existat decât o singură ofertă rămâne ridicată. Această situație se înregistrează în special în anumite sectoare (cum ar fi tehnologia informațiilor), în care dependența de un singur furnizor este un fenomen observat frecvent. Toate acestea indică faptul că piața unică în domeniul achizițiilor publice nu este suficient de integrată și că o mai mare deschidere ar putea spori eficiența și creșterea economică.

Utilizarea criteriilor de calitate pentru atribuirea contractelor diferă foarte mult între statele membre, de la mai puțin de 10 % în Croația și Lituania la peste 90 % în Franța și Regatul Unit. În general, numeroase state membre din Europa Centrală și de Est recurg frecvent la criteriul prețului celui mai scăzut, pierzând astfel ocazia de a încuraja inovarea sau de a urmări obiective sociale sau ecologice.

Statele membre analizează avantajele achizițiilor publice bazate pe cooperare, realizate prin agregarea cererii, ca mijloc de creștere a eficienței cheltuielilor publice. Cu toate acestea, există în continuare o marjă importantă pentru îmbunătățiri semnificative. O altă provocare este necesitatea profesionalizării, în sensul că achizițiile publice trebuie realizate de un personal care să aibă competențele necesare și cunoștințe tehnice și să înțeleagă procedurile.

Achizițiile publice electronice reprezintă o modalitate de sporire a transparenței și a eficienței procedurilor de achiziții publice. Acestea sunt puse în aplicare în mod treptat în statele membre. Totuși, calitatea serviciilor de achiziții publice electronice introduse lasă încă de dorit.

Data: 22.11.2017