

IMPACTUL ECONOMIC ȘI SOCIAL AL ACHIZIȚIILOR PUBLICE ÎN CADRUL PIEȚEI INTERNE A UE

DR. ANDREEA DRĂGOI

Abstract:

Our paper proposes to analyze the role of public procurement in achievement of the objectives of Europe 2020 Strategy, highlighting the social and economic impact of this policy on the European market. The research is structured in four analytical chapters and one chapter of conclusions. The first chapter presents the main European regulations on public procurement emphasizing how the legislative framework can contribute to the efficiency of public procurement and to the achievement of economic objectives of Europe 2020 Strategy. The second chapter presents the economic and social impact of electronic procurement and the evolution of main indicators in the field. The third and fourth chapter underline the main obstacles that restrain the access of European enterprises on public procurement market and present some conclusions that illustrate the necessity of the modernization of this policy.

Key words: public procurement, e-procurement, Europe 2020 Strategy

JEL Classification: D49, E20, K23, K29

I. Principalele reglementări comunitare în domeniul achizițiilor publice. Indicatori ai performanței

Potrivit *Cărții Verzi privind modernizarea politicii Uniunii Europene în domeniul achizițiilor publice*¹⁷, în prezent, achizițiile publice au un rol deosebit de important în atingerea obiectivelor comunitare stipulate în Strategia „Europa” 2020. Astfel, ele reprezintă un instrument de piață care poate contribui atât la îmbunătățirea condițiilor cadru, care permit întreprinderilor de pe Piața internă să inoveze, exploatând întregul potențial al unei politici de producție îndreptate spre cerere, dar și la sprijinirea tranziției către o economie eficientă în utilizarea resurselor (de exemplu prin sprijinirea achizițiilor publice ecologice).

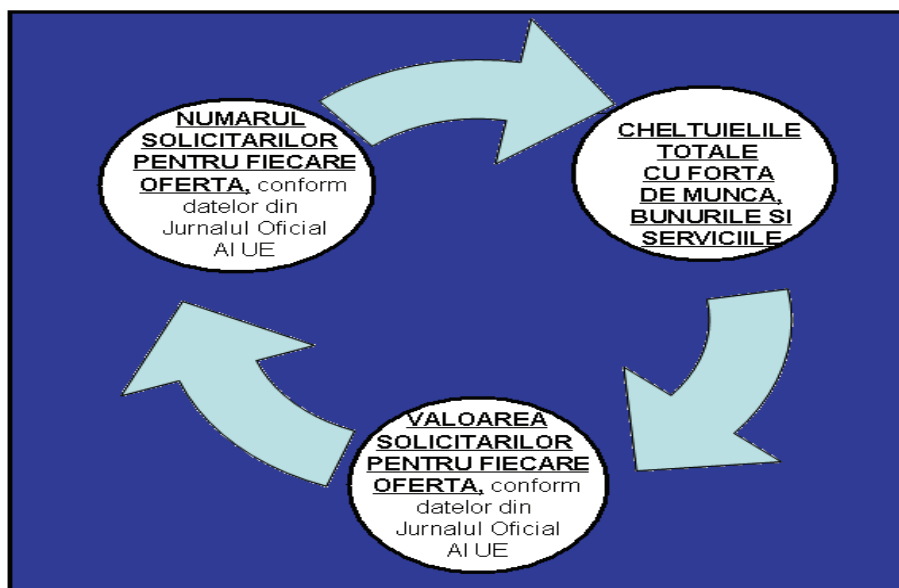
Deoarece în cadrul legislației actuale a Uniunii Europene, noțiunea de „achiziție publică” este centrată pe ideea de utilizare eficientă și responsabilă a fondurilor publice, autoritățile comunitare urmăresc ca reglementările în vigoare să asigure desfășurarea unui proces al achizițiilor publice care să fie unul *transparent, nediscriminatoriu și accesibil tuturor celor interesați*.

În același timp, Strategia „Europa” 2020 subliniază faptul că politica UE în domeniul achizițiilor publice trebuie să fie una ghidată spre obținerea celor mai bune rezultate prin stipularea unor proceduri *eficiente*, aspect deosebit de important în contextul reducerilor bugetare severe și ale dificultăților economice cu care se confruntă, în prezent, statele membre. De altfel, în contextul provocărilor aduse de criza economică internațională, a devenit tot mai necesară *o piață europeană a achizițiilor publice deschisă și eficientă*.

Ca urmare a acestor preocupări, la nivelul UE, s-a agreat asupra unei serii de indicatori, care urmează a fi utilizați în analiza performanței legislației europene în domeniul achizițiilor publice.

¹⁷ Comisia Europeană – CARTE VERDE – Modernizarea politicii UE în domeniul achizițiilor publice. *Către o piață a achizițiilor publice mai performantă*, Bruxelles, 27.01.2012.

Figura1: Principalii indicatori privind performanța legislației UE în domeniul achizițiilor publice



Notă: Potrivit celei mai recente evaluări a Comisiei Europene¹⁸, acești trei indicatori au fost considerați a fi cei mai reprezentativi în analiza performanței reglementărilor comunitare din domeniul achizițiilor publice. Ei sunt derivați din utilizarea datelor și informațiilor publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, în Tender Electronic Daily Database (TED) și a celor furnizate de către Oficiile Naționale de Statistică ale statelor membre¹⁹.

❖ *Valoarea totală a cheltuielilor cu forța de muncă, bunurile și serviciile*

Acest indicator furnizează o estimare generală a cheltuielilor guvernamentale totale, a celor din sectorul public, respectiv, a cheltuielilor destinate furnizării de bunuri, forță de muncă și servicii de utilități pentru interes public. Datele publicate de autoritățile comunitare includ și cheltuieli cu bunuri și operațiuni care sunt exceptate de la reglementările UE privind achizițiile publice (Directiva Comisiei Europene 17/2004 și Directiva Comisiei Europene 18/2004), cum ar fi combustibilul pentru generarea de energie sau achiziționarea de terenuri sau clădiri. De asemenea, aceste date includ și estimări privind cheltuielile din anumite sectoare²⁰ care sunt exceptate de sub incidența legislației

¹⁸ European Commission – *Public procurement indicators 2010*, Brussels, November, 2011

¹⁹ Aceste date sunt trimise mai departe de către aceste autorități naționale către EUROSTAT – Oficiul de statistică al UE - prin intermediul unor rapoarte anuale.

²⁰ De exemplu costurile cu servicii de îngrijire medicală și anumite produse medicale rambursate din fondurile asigurărilor de sănătate sau din alte surse guvernamentale, potrivit legislației statutare în vigoare.

privind achizițiile publice (în conformitate cu prevederile articolului 30 din Directiva Comisiei Europene 17/2004).

Tabelul nr. 1 Valoarea totală a cheltuielilor cu forța de muncă, bunurile și serviciile în domeniul achizițiilor publice (în miliarde de euro)

ȚARA	ANUL				
	2006	2007	2008	2009	2010
Belgia	48,24	50,33	54,25	57,53	59,16
Bulgaria	n/a	4,96	7,05	6,54	6,62
Republica Cehă	28,86	30,60	37,73	36,29	37,53
Danemarca	33,62	34,57	36,99	39,26	41,15
Germania	384,21	408,69	430,35	458,32	478,69
Estonia	2,25	2,80	3,03	2,88	2,77
Irlanda	23,55	27,00	28,84	25,51	25,01
Grecia	23,84	27,49	28,52	29,25	24,86
Spania	153,10	169,51	173,39	179,97	171,01
Franța	318,66	327,88	340,63	356,71	364,73
Italia	213,18	227,86	235,93	252,25	252,47
Cipru	1,51	1,43	1,57	1,79	1,83
Letonia	2,30	4,14	3,62	3,77	3,60
Lituania	4,13	4,69	5,26	4,45	4,95
Luxemburg	4,87	5,00	5,52	5,88	6,40
Ungaria	20,29	20,53	21,46	21,15	22,54
Malta	0,76	0,77	0,79	0,80	0,84
Olanda	142,81	151,49	162,33	173,71	180,30
Austria	50,88	53,55	59,26	62,40	65,76
Polonia	49,80	56,32	66,68	62,06	72,63
Portugalia	26,61	30,46	30,73	33,96	36,23
România	n/a	28,07	32,52	30,20	32,58
Slovenia	4,83	5,26	5,95	6,14	6,17
Slovacia	11,71	12,96	14,09	15,12	15,61
Finlanda	27,51	29,46	32,40	34,04	34,94
Suedia	56,42	59,43	61,30	59,27	68,77
Marea Britanie	386,26	403,63	375,59	373,32	389,84
TOTAL UE 27	2 035,56	2 178,87	2 255,81	2 332,57	2 406,98

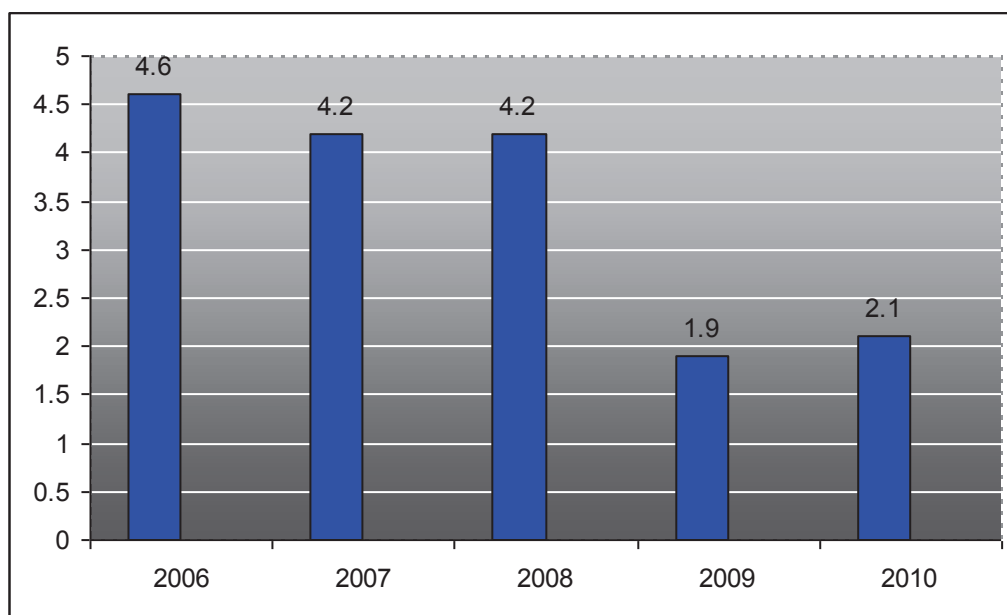
Notă: Datele privind sectorul guvernamental sunt derivate din cele ale ESA95 (Sistemul european de conturi naționale și regionale din Comunitate²¹), reprezentând suma următorilor indici P2 (consumul intermediar), P51 (investițiile brute în capital fix), D6311_D63121_D63131PAY (transferuri sociale legate de produse furnizate gospodăriilor prin intermediul producătorilor de pe piață care sunt plătiți) și S.13 (cheltuielile guvernamentale totale).

Sursa: European Commission – *Public procurement indicators 2010*, Brussels, November, 2011

²¹ Vezi Regulamentul nr. 475/2000 al Consiliului European.

Evidențele comunitare arată că valoarea acestui indicator a cunoscut o variație ușoară, cu o descreștere a valorilor în perioada 2006 – 2010, cea mai ridicată valoare fiind înregistrată în 2006.

Graficul nr.1 Variația indicatorului privind valoarea totală a cheltuielilor cu forța de muncă, bunurile și serviciile în domeniul achizițiilor publice în perioada 2006 – 2010 (- %-)



Sursa: European Commission – *Public procurement indicators 2010*, Brussels, November, 2011

❖ **Valoarea estimată a solicitărilor pentru fiecare ofertă, conform TED²²**

Acest indicator estimează valoarea achizițiilor publice pentru care cererile de licitație care au fost publicate în TED.

Datele sunt calculate de către serviciile de statistică ale Comisiei Europene conform informațiilor publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene și a celor disponibile în baza de date TED. Pentru fiecare dintre sectoarele de lucrări, bunuri și servicii, numărul de cererilor de licitație este multiplicat cu o medie bazată, în general, pe toate prețurile prevăzute în anunțurile de atribuire a contractului publicat în cursul anului respectiv. Contractele de peste 100 milioane de euro nu sunt incluse în calculul acestor medii.

²² TED (Tenders Electronic Daily) este versiunea online a „Suplimentului la Jurnalul Oficial al Uniunii Europene”, dedicată achizițiilor publice europene.

**Tabelul nr. 2 Valoarea estimată a solicitărilor în statele membre, în intervalul 2006-2010
(milioane de euro)**

ȚARA	ANUL				
	2006	2007	2008	2009	2010
Belgia	7,65	10,56	12,35	13,53	10,96
Bulgaria	n/a	2,45	2,96	4,14	2,30
Republica Cehă	5,86	5,21	7,90	7,11	8,07
Danemarca	6,49	7,31	6,92	8,83	10,28
Germania	38,39	27,07	29,65	34,14	32,85
Estonia	0,97	1,13	1,32	1,15	1,51
Irlanda	5,78	6,37	4,48	3,52	3,65
Grecia	11,81	7,98	6,64	8,70	5,47
Spania	41,17	42,97	39,28	35,45	34,06
Franța	62,23	63,96	71,86	73,11	66,71
Italia	44,86	35,50	36,32	38,67	53,12
Cipru	0,64	0,81	0,81	1,41	0,90
Letonia	2,22	2,61	2,21	1,59	2,06
Lituania	1,16	1,20	1,17	1,29	1,33
Luxemburg	0,47	0,45	0,51	0,57	0,61
Ungaria	6,14	4,57	5,45	5,86	5,52
Malta	0,09	0,11	0,07	0,40	0,26
Olanda	12,44	10,19	11,13	11,60	10,92
Austria	4,31	4,55	6,86	6,40	6,59
Polonia	14,24	18,13	25,95	25,54	30,90
Portugalia	2,97	2,90	4,33	5,75	7,08
România	n/a	9,12	10,29	7,56	7,60
Slovenia	1,56	2,26	1,90	2,12	1,63
Slovacia	1,36	1,97	2,41	4,31	7,62
Finlanda	5,10	6,39	7,30	8,36	8,25
Suedia	9,62	10,24	11,82	12,43	16,88
Marea Britanie	89,52	81,19	80,55	96,89	109,88
TOTAL UE 27	377,06	367,20	392,42	420,44	447,03

Sursa: European Commission – *Public procurement indicators 2010*, Brussels, November, 2011

Trebuie menționat faptul că, acest indicator măsoară toate ofertele efectiv publicate, nu contractele acordate, deoarece o parte dintre ofertele publicate sunt abandonate sau, din diverse motive, nu ajung să se concretizeze în contracte de achiziții publice câștigate. De asemenea, datele pentru România și Bulgaria se referă la perioada 2007- 2010 (de la acordarea statutului de țară membră), iar datele pentru celelalte țări vizează intervalul 2006 – 2010.

❖ *Numărul solicitărilor pentru fiecare ofertă, conform datelor din Jurnalul Oficial al UE*

Acest indicator este construit pe baza informațiilor furnizate de către baza de date TED și ia în calcul notificările și anunțurile de licitații, dar și contractele câștigate efectiv.

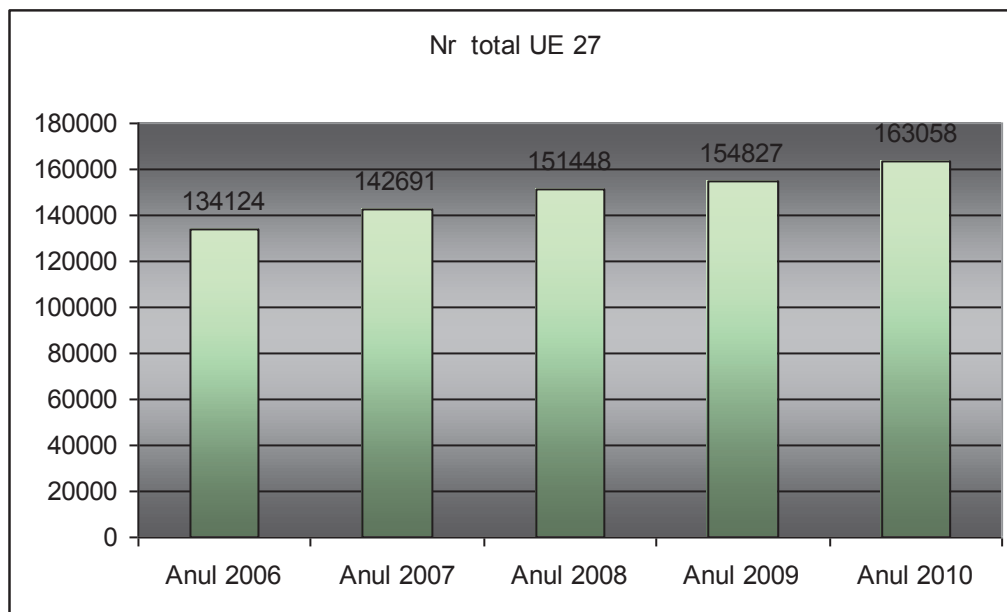
Tabelul nr. 3 Numărul solicitărilor în statele membre și pe ansamblul UE 27

ȚARA	ANUL				
	2006	2007	2008	2009	2010
Belgia	3 006	3 553	4 450	4 371	4 557
Bulgaria	n/a	953	1 777	1 323	1 397
Republica Cehă	2 126	2 449	2 419	2 687	2 961
Danemarca	1 698	1 707	1 979	1 873	2 169
Germania	16 028	16 196	17 377	20 694	21 836
Estonia	356	382	514	417	636
Irlanda	1 592	1 801	1 572	1 292	1 296
Grecia	4 390	3 485	2 970	2 662	3 494
Spania	9 193	9 909	10 843	11 469	10 539
Franța	43 420	41 987	42 548	43 180	45 315
Italia	9 693	9 400	9 716	9 410	9 699
Cipru	305	386	446	496	473
Letonia	824	1 068	1 023	694	790
Lituania	1 433	1 675	1 637	1 340	1 809
Luxemburg	334	336	369	390	399
Ungaria	2 138	1 904	2 354	2 777	2 741
Malta	167	187	106	311	166
Olanda	3 403	3 743	3 972	4 340	4 032
Austria	2 587	2 971	3 188	3 089	2 941
Polonia	10 418	11 081	13 362	14 161	18 507
Portugalia	1 229	1 246	1 445	1 539	1 798
România	n/a	5 650	5 480	3 859	3 676
Slovenia	752	1 161	1 240	1 310	1 280
Slovacia	514	505	619	813	781
Finlanda	1 839	2 198	2 746	2 963	3 193
Suedia	4 007	3 909	3 936	4 185	4 948
Marea Britanie	12 669	12 849	13 360	13 182	11 625
TOTAL UE 27	134 124	142 691	151 448	154 827	163 058

Sursa: European Commission – *Public procurement indicators 2010*, Brussels, November, 2011

Evoluția acestui indicator evidențiază o creștere valorică progresivă, pe ansamblul UE – 27.

Graficul nr. 2 Numărul solicitărilor pe ansamblul UE – 27 în perioada 2006 – 2010



Sursa: European Commission – *Public procurement indicators 2010*, Brussels, November, 2011

II. Eficacitatea legislației europene privind achizițiile publice

Achizițiile publice joacă un rol cheie în Strategia „Europa” 2020, reprezentând unul dintre instrumentele de piață necesare pentru îndeplinirea obiectivelor sale, având o contribuție de necontestat la îmbunătățirea mediului de afaceri și a condițiilor care le permit întreprinderilor să inoveze și favorizând încurajarea unei utilizări mai extinse a achizițiilor publice ecologice, care sprijină tranziția către o economie cu emisii reduse de carbon și mai eficientă în ceea ce privește utilizarea resurselor. În același timp, Strategia „Europa” 2020 subliniază că politica de achiziții publice trebuie să asigure utilizarea cât mai eficientă a fondurilor publice, iar piețele de achiziții trebuie menținute deschise la nivelul întregii Uniuni Europene.

În *Comunicarea Comisiei Europene privind achizițiile publice electronice* se subliniază că, în prezent, Uniunea Europeană are o piață de achiziții publice de mare anvergură, iar legislația actuală reglementează contracte în valoare de aproximativ 447 miliarde euro, în timp ce piața totală de achiziții de bunuri,

aericii și lucrări efectuate de către aectorul public din UE eate eatimată la peate 2 400 de miliarde euro²³.

Legiația europeană în domeniul achizițiilor publice urmărește aplicarea în acest domeniu a principiilor tranaparenței și a concurenței tranafrontaliere pentru ameliorarea funcționării piețelor publice, promovând, de aaemenea, o mai bună utilizare a reauraelor publice.

În prezent, exiată o propunere a Comisiei Europene²⁴ de creștere a eficacității achizițiilor publice europene, prin reorientarea acestora apre achizițiile publice electronice (e-procurement).

Propunerea include, totodată, și diapozii aiimplificate care reglementează anumite proceduri și inatrumente electronice, de exemplu aiatemele dinamice de achiziții, licitațiile electronice și cataloagele electronice. În plus, utilizarea e-CERTIS²⁵ va deveni obligatorie după doi ani de la termenul de tranapunere. Aceaată bază de date va include certificatele și declarațiile care pot fi aolicitate unui ofertant în cadrul unei proceduri de achiziție și va atabili criteriile de echivalență din atatele membre. În acest mod vor crește claritatea și certitudinea juridică, în apecial la nivel tranafrontalier, cu privire la certificatele și declarațiile care pot fi cerute de atatele membre.

Trebuie menționat, totodată, faptul că reglementările în vigoare au promovat implementarea aoluțiilor tranafrontaliere de achiziții publice prin PEPPOL (Pan-European Public Procurement Online), un proiect-pilot finanțat parțial prin Programul pentru competitivitate și inovare (CIP). PEPPOL nu oferă o platformă de achiziții publice electronice, ci mai degrabă aoluțiile de interoperabilitate, necesare pentru a conecta platformele deja existente în statele membre. Proiectul ae va încheia la jumătatea anului 2012, iar Comiaia Europeană intenționează aă aprijine aatenabilitatea mai multor aoluții PEPPOL interoperabile. În plus, în cadrul Programului European pentru Competitivitate și Inovare (CIP), a fost lansat un nou apel la elaborarea de propuneri pentru dezvoltarea unui anaambu cuprinzător, coerent și reutilizabil de componente

²³ A se vedea raportul Comisiei Europene din 2010 privind indicatorii de performanță ai achizițiilor publice: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf

²⁴ Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice.

²⁵ e-CERTIS este un ghid care indică documentele și certificatele de care au nevoie companiile care licitează pentru obținerea unor contracte de achiziții publice în statele membre ale Uniunii Europene.

pentru serviciile publice, care reunește și completează lucrările desfășurate în cadrul a cinci proiecte-pilot CIP în curs (inclusiv PEPPOL).

De asemenea, ca parte a actualului cadrului financiar multianual, Comisia Europeană a propus lansarea mecanismului „Conectarea Europei” (MCE). Scopul acestuia ar fi să sprijine investițiile în dezvoltarea infrastructurii, necesare pentru furnizarea de servicii publice transfrontaliere (adică a infrastructurilor de servicii digitale esențiale de interes public). Bugetul propus pentru aceste infrastructuri este de aproximativ 2 miliarde euro, iar achizițiile publice electronice ar fi unul dintre principalele servicii vizate. În prezent, se estimează că proiectele finanțate prin MCE se vor concretiza în 2014-2015.

❖ *Impactul social și economic al directivelor privind achizițiile publice (Directiva CE 17/2004 și Directiva CE 18/2004)*

Reglementările Comisiei Europene - *Directiva CE 17/2004 și Directiva CE 18/2004* - sunt bazate pe principiul *simplificării*, prioritate care trebuie respectată atunci când se are în vedere punerea în practică a licitațiilor de achiziții publice. Această abordare urmărește să asigure un echilibru optim între performanță, rentabilitate și accesibilitate, respectând în același timp exigențele legislației UE. Reglementările UE sunt astfel concepute astfel încât să asigure deplina participare a IMM-urilor la piața achizițiilor publice, în conformitate cu „Small Business Act” și cu principiul „a gândi mai întâi la scară mică”. Un obiectiv specific este și acela de a face etapa depunerii electronice cât mai accesibilă posibil, eliminând obstacolele care, în prezent, îi descurajează adesea pe nou-veniți să efectueze procedurile de înregistrare sau de identificare oneroase, impuse de unele platforme – care, în unele cazuri necesită utilizarea unor instrumente și resurse disponibile doar în țara în cauză.

Actualul ansamblu de directive privind achizițiile publice, respectiv, Directivele 2004/17/CE și 2004/18/CE, reprezintă produsul unui îndelungat proces de evoluție, demarat în 1971 prin adoptarea Directivei 71/305/CEE. Deoarece garantează proceduri transparente și nediscriminatorii, aceste directive au ca principal obiectiv ca operatorii economici din întreaga piață unică să beneficieze pe deplin de libertățile fundamentale atunci când concurează pentru contracte de achiziții publice.

O evaluare economică cuprinzătoare a arătat că directivele privind achizițiile publice și-au atins obiectivele într-o măsură considerabilă. Ele au condus la creșterea transparenței și a nivelului de concurență, permițând, în același timp, realizarea unor economii semnificative datorită scăderii prețurilor.

Actualmente, însă, părțile interesate au solicitat reexaminarea directivelor privind achizițiile publice pentru a simplifica normele, a spori eficiența acestora, dar și pentru a le face mai adecvate la evoluția contextului politic, social și economic. Existența unor proceduri raționalizate și mai eficiente va oferi mai multă flexibilitate autorităților contractante, va fi în beneficiul tuturor operatorilor economici și va facilita participarea IMM-urilor și a ofertanților transfrontalieri.

Îmbunătățirea normelor privind achizițiile publice ar putea permite, de asemenea, autorităților contractante să exploateze mai bine posibilitățile oferite de achizițiile publice în sprijinul unor obiective comune ale societății, precum protecția mediului, creșterea eficienței energetice, utilizarea rațională a resurselor, combaterea schimbărilor climatice, promovarea inovării și a incluziunii sociale și asigurarea celor mai bune condiții pentru furnizarea de servicii sociale de înaltă calitate. Aceste linii directoare au fost confirmate de rezultatele unei consultări a părților interesate, realizate de către Comisia Europeană în primăvara anului 2011, în cadrul căreia o mare majoritate a părților interesate a sprijinit propunerea de a revizui directivele privind achizițiile publice, cu scopul de a le adapta mai bine noilor provocări cu care se confruntă achizitorii publici și operatorii economici.

❖ *Impactul social și economic al achizițiilor publice electronice*

Potrivit celor mai recente analize ale Comisiei Europene în domeniul achizițiilor publice electronice (e-achizițiile), acestea pot contribui în mod decisiv la reducerea costurilor și la eficientizarea întregului proces al achizițiilor publice.

În multe state membre, e-achizițiile au constituit soluția pentru creșterea randamentului economic al procesului achizițiilor publice. Astfel, după introducerea achizițiilor publice electronice, spitalele portugheze au reușit să reducă prețurile contractelor lor de achiziție cu 18%. În total, trecerea la achizițiile publice electronice în Portugalia a generat economii estimate la aproximativ 650 milioane euro în primul an și care ar fi putut atinge 1,2 miliarde

euro, dacă toate autoritățile contractante ar fi implementat integral procedurile electronice de achiziție. Economiiile potențiale se ridică, prin urmare, la 6% - 12% din totalul cheltuielilor pentru achiziții publice. Cea mai mare parte a economiilor s-au datorat prețurilor mai mici, rezultat al concurenței mai puternice (mai multe oferte pe procedură), însă au fost realizate economii și la nivelul costurilor administrative

Un alt exemplu de succes îl constituie *XchangeWales* – programul de achiziții publice electronice din Țara Galilor – care a permis realizarea unor economii de 58 de milioane GBP²⁶ (decembrie 2011), la trei ani de la lansare. Costurile de investiții pentru înființarea programului au fost recuperate într-un singur an. Până în prezent, programul a permis economisirea a aproximativ 15 milioane de file de hârtie, echivalentul a 101 tone de CO2.

De asemenea, UGAP (*Union des groupements d'achats publics*) – organismul central de achiziție din Franța – estimează că trecerea progresivă la achizițiile publice electronice a redus cu 10% sarcina administrativă pentru cumpărători (de exemplu, prin analizarea mai rapidă a ofertelor și accesul ușor la documente) și cu încă 10% pentru serviciile juridice implicate (deoarece achizițiile publice electronice presupun mai puține controale juridice). Costul implementării sistemului a fost minim în raport cu beneficiile care au fost deja obținute, însă au fost necesare eforturi de formare a personalului și de modificare a metodelor de lucru interne.

Implementarea soluțiilor de achiziție electronică implică în mod inevitabil costuri inițiale, însă experiența arată că acestea pot fi recuperate într-o perioadă de timp relativ scurtă de timp. În plus, sistemele existente arată că acestea constituie un mijloc puternic de a promova participarea IMM-urilor, inclusiv dincolo de frontiere, deoarece IMM-urilor le este mai ușor să găsească proceduri de ofertare și să răspundă la acestea folosind mijloace electronice decât într-un mediu tradițional, în care se utilizează documente pe suport de hârtie. Astfel, o anchetă recentă desfășurată în rândul responsabililor cu achizițiile publice din Norvegia a arătat că niciunul dintre aceștia nu ar lua în considerare revenirea la procedura manuală, pe hârtie. Ancheta mai arată că utilizarea procedurilor electronice de achiziție: a crescut participarea întreprinderilor străine (22% dintre respondenți) și a IMM-urilor (30% din respondenți), a avut ca rezultat un număr mai mare de

²⁶ Lire sterline

oferte per procedură (74% dintre respondenți), a redus costurile de cumpărare (70% dintre respondenți) și a scurtat timpul petrecut pentru fiecare procedură de ofertare cu mai mult de 10% (73% dintre participanți).

III. Impactul economic al achizițiilor publice în UE. Necesitatea modernizării reglementărilor pentru creșterea eficienței

În studiul intitulat „Public procurement in Europe – Cost & Effectiveness”²⁷, publicat în martie 2011 de către Comisia Europeană, se arată că semnificația economică a achizițiilor publice în Uniunea Europeană este una importantă, acestea însumând anual aproape 3,5% din PIB-ul regional.

În domeniul achizițiilor publice, actualele reglementări comunitare prevăd utilizarea a șase tipuri de proceduri: *procedura deschisă*, *procedura restricționată*, *procedura restricționată accelerată*, *dialogul competitiv*²⁸, *procedura de negociere* și *procedura de negociere accelerată*.

Procedura dialogului competitiv poate fi utilizată doar atunci când nu este indicată nicio altă procedură sau când aceasta nu poate contribui la atingerea rezultatelor dorite.

Procedura deschisă este cea mai des utilizată în domeniul achizițiilor publice, ea însumând 73% din totalul ofertelor publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Procedurile restricționate și cele ale negocierilor sunt utilizate pentru 9% din totalul ofertelor, una dintre țările care le utilizează cel mai frecvent fiind Marea Britanie (în cazul acestei țări, procedura deschisă „acoperă” doar 50% din totalul achizițiilor publice, cu mult sub media UE).

Țările de mai mici dimensiuni, cum ar fi Cipru, Lichtenstein, Malta și Islanda, folosesc aproape în mod exclusiv procedura deschisă.

Valoarea contractelor de achiziții publice atinge în medie, la nivelul UE, 400 000 de euro, dar aproape 9 din 10 contracte au valoarea

²⁷ European Commission - *Public procurement in Europe – Cost & Effectiveness*, Brussels, March, 2011.

²⁸ *Dialogul competitiv* este o procedură care permite autorităților care deschid licitația, care știu ce rezultat dorează să obțină, dar nu au alege în privința celor mai bune mijloace pentru atingerea acestuia, să inițieze, în mod confidențial, un dialog pentru găsierea celor mai bune soluții. Acest dialog are ca scop participarea de pe „lista scurtă” a potențialilor achizitori, înainte de deschiderea licitației finale.

mediane²⁹ (care este de 3 milioane de euro). Contractele de achiziții publice se diferențiază și în funcție de procedura folosită pentru fiecare tip de valoare. Astfel, procedura deschisă este folosită în mod preponderent pentru contractele de valoare mică, în timp ce procedura dialogului competitiv este utilizată pentru contractele cu valori mai ridicate. Costul achizițiilor publice în UE este estimat la 1,4% din volumul total al cumpărărilor, reprezentând 5,3 miliarde de euro (la nivelul anului 2009).

Între statele membre UE există diferențe majore privind raportul cost-eficiență. De exemplu, în Germania și Norvegia, costul achizițiilor publice ajunge la 4% din totalul valorii achizițiilor publice pe ansamblul UE, în timp ce în Marea Britanie și Italia, este mai mic de 1%.

În acest context, trebuie menționat că valoarea costului achizițiilor publice nu se datorează în totalitate reglementărilor comunitare (respectiv, celor două Directive menționate anterior), ci și legislației naționale în domeniu. Concurența în domeniul achizițiilor publice este una semnificativă, apreciindu-se că, la nivelul UE, fiecare licitație deschisă primește în medie 5,4 oferte. Spania și Germania sunt cele mai competitive piețe în domeniu, cu o medie de 8 oferte per licitație de achiziție publică deschisă.

Fig. nr. 2 Indicatori ai raportului cost - eficiență în domeniul achizițiilor publice

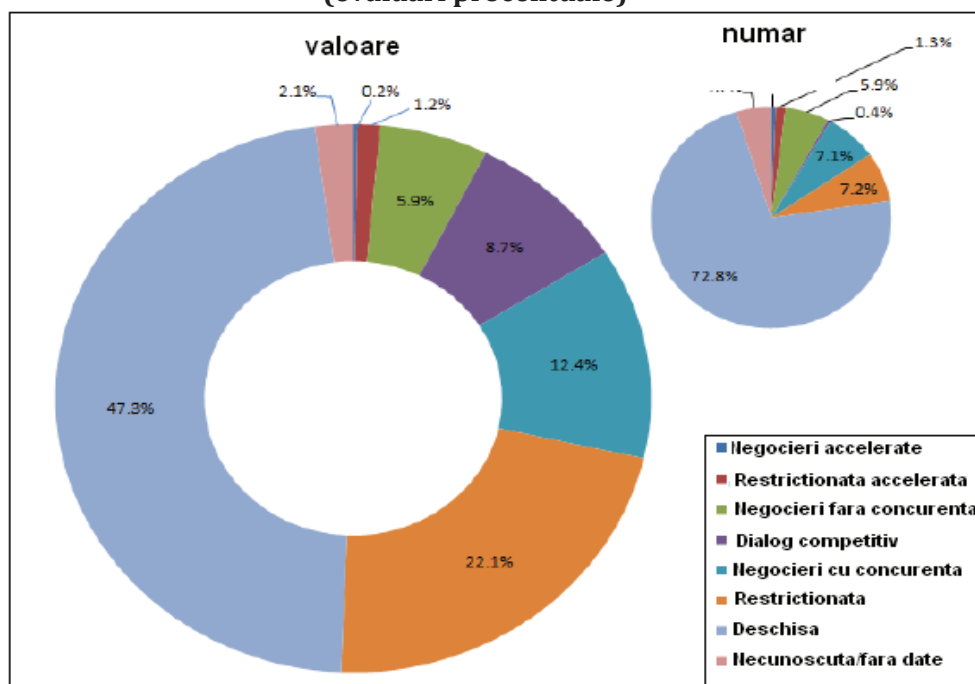
Indicatorul	Diferența medie dintre lideri și cei mai slabi "performeri"
Costul (procentaj din volumul achizițiilor) Costul (în persoane-zile)	4% din totalul volumului achizițiilor (media generală este de 1,4%) 71 persoane-zile (media generală pe ansamblul UE este 38)
Numarul de oferte	7 oferte (media generală pe ansamblul UE este 5,4)
Incidența castigatorilor transfrontalieri	40% (media generală pe ansamblul UE este 3,4%)
Timpul estimat pentru fiecare procedura	180 de zile (media generală este 108)

Sursa: EC - *Public procurement in Europe - Cost & Effectiveness*, 2011

²⁹ Mediana se referă la acel indicator statistic care desemnează „valoare de mijloc” dintr-o serie de date.

Potrivit ultimelor date publicate de către Comisia Europeană, în 2010, la nivelul UE, cea mai mare parte a achizițiilor publice (după valoare) s-a realizat prin procedura deschisă, procedura dialogului competitiv aplicându-se doar într-un număr mic de cazuri.

Graficul nr. 3 Procedurile utilizate pentru achizițiile publice pe ansamblul UE în 2010 (evaluări procentuale)



Sursa: EC – *Annual Public Procurement Implementation Review*, 2012

În conformitate cu datele publicate în cel mai recent raport al Comisiei Europene privind achizițiile publice - *Annual Public Procurement Implementation Review*, 2012 – valoare totală a ofertelor de licitații pentru achizițiile publice s-a ridicat, în 2010, la 447 miliarde de euro (reprezentând 3,7% din PIB-ul UE). Estimările naționale ale statelor membre sunt încă diferite de cele ale Comisiei Europene, ele indicând o valoare ușor mai scăzută, de aproximativ 340 miliarde de euro. Aceste estimări se explică prin faptul că există diferențe între achizițiile raportate ca intenție și cele desfășurate efectiv, dar și datorită unor decalaje temporale între cele două tipuri de evidențe statistice.

Tabelul nr. 4 Diferențe între estimările Comisiei Europene și cele ale statelor membre, privind valoarea achizițiilor publice în 2010 (miliarde de euro)

ȚARA	Raportări naționale ale statelor membre	Estimările Comisiei Europene
Belgia	4,85	10,96
Bulgaria	1,24	2,30
Republica Cehă	6,57	8,07
Danemarca	8,59	10,28
Germania	16,69	32,85
Estonia	0,76	1,51
Irlanda	7,64	3,65
Grecia	2,46	5,47
Spania	29,55	34,06
Franța	53,03	66,71
Italia	30,77	53,12
Cipru	0,43	0,90
Letonia	1,52	2,06
Lituania	1,35	1,33
Luxemburg	0,35	0,61
Ungaria	3,95	5,52
Malta	0,36	0,26
Olanda	20,34	10,92
Austria	6,20	6,59
Polonia	22,21	30,90
Portugalia	3,57	7,08
România	6,09	7,60
Slovenia	0,00	1,63
Slovacia	3,41	7,62
Finlanda	5,61	8,25
Suedia	22,36	16,88
Marea Britanie	80,55	109,88
TOTAL UE 27	340,43	447,03

Sursa: EC - *Annual Public Procurement Implementation Review, 2012*

Datele prezentate anterior evidențiază importanța deosebită a sectorului achizițiilor publice în UE. Așa cum am arătat, eficiența procedurilor poate fi îmbunătățită, astfel încât să contribuie la obținerea unor rezultate mai bune și în plan economic.

De aceea, modernizarea legislației achizițiilor publice, reprezintă un pas important pentru creșterea eficienței economice.

Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice, publicată în decembrie 2011, urmărește creșterea eficienței cheltuielilor publice pentru a garanta cele mai bune rezultate din punctul de

vedere al raportului preț-calitate³⁰. Acest lucru implică în mod concret simplificarea și flexibilizarea normelor existente în materie de achiziții publice. Raționalizarea și eficientizarea procedurilor vor aduce beneficii tuturor operatorilor economici și vor facilita participarea IMM-urilor și a ofertanților transfrontalieri. De asemenea, *această propunere urmărește facilitarea utilizării achizițiilor publice de către autoritățile contractante în sprijinul unor obiective comune ale societății, precum protecția mediului, creșterea eficienței resurselor și a energiei, combaterea schimbărilor climatice, promovarea inovării, a ocupării forței de muncă și a incluziunii sociale, precum și asigurarea celor mai bune condiții posibile pentru furnizarea de servicii sociale de înaltă calitate.*

IV. Bariere la intrarea pe piețele conceaiunilor de lucrări și aervicii publice din UE

❖ Domenii dezavantajate

Evaluarea impactului și a eficacității legislației UE *în materie de achiziții publice a arătat că serviciile sociale, de sănătate și de educație prezintă caracteristici specifice, care le fac inadecvate pentru aplicarea procedurilor normale de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii.* Aceste servicii sunt în mod normal furnizate într-un context specific care variază foarte mult între statele membre, din cauza circumstanțelor culturale, administrative și organizaționale diferite. Serviciile au, prin însăși natura lor, o dimensiune transfrontalieră foarte redusă. Statele membre ar trebui, prin urmare, să aibă o largă putere de apreciere pentru a organiza alegerea furnizorilor de servicii. Propunerea de modernizare a legislației achizițiilor publice ia în considerare acest aspect, prevăzând un regim specific pentru contractele de achiziții publice referitoare la aceste servicii, stabilind prag mai mare, de 500 000 de euro³¹, și

³⁰ Această inițiativă se înscrie în programele de implementare ale Strategiei „Europa” 2020 pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, alături de alte inițiative emblematice din cadrul acesteia: „O Agendă digitală pentru Europa”, „O Uniune a inovării”, „O politică industrială integrată adaptată erei globalizării”, „Energie 2020” și „O Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor”. Ea implementează, totodată, prevederile „Actului privind piața unică”, în special cea de-a douăsprezecea acțiune-cheie: un cadru legislativ revizuit și modernizat pentru achizițiile publice.

³¹ O analiză cantitativă a valorii contractelor pentru achiziționarea serviciilor de acest tip atribuite operatorilor economici din străinătate a arătat că, de regulă, contractele sub această valoare nu prezintă interes transfrontalier.

impunând numai respectarea principiilor fundamentale ale transparenței și egalității de tratament.

❖ ***Parteneriatul pentru inovare – o șansă pentru întreprinderile inovative***

Cercetarea și inovarea joacă un rol central în Strategia „Europa” 2020, care are ca obiectiv central o creștere economică inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii. De aceea, achizitorii publici ar trebui să aibă posibilitatea de a cumpăra produse și servicii inovatoare, care promovează creșterea viitoare și îmbunătățesc eficiența și calitatea serviciilor publice. Propunerea de Directivă privind achizițiile publice prevede în acest scop *parteneriatul pentru inovare*, o nouă procedură specială pentru dezvoltarea și achiziționarea ulterioară de produse, lucrări și servicii noi și inovatoare, cu condiția ca acestea să poată fi livrate la nivelurile de performanță și costurile convenite. În plus, noile reglementări comunitare privind achizițiile publice prevăd îmbunătățirea și simplificarea procedurii dialogului competitiv și facilitează achizițiile transfrontaliere comune, care reprezintă un instrument important pentru achizițiile inovatoare.

❖ ***Necesitatea unui acces mai bun la piață pentru IMM-uri și societăți nou-înființate***

Întreprinderile mici și mijlocii (IMM) au un potențial imens de creare de locuri de muncă, de creștere și inovare. Facilitarea accesului la piețele de achiziții publice le poate ajuta să exploateze acest potențial, permițând în același timp autorităților contractante să lărgescă baza de furnizori, lucru care are ca efect pozitiv creșterea concurenței pentru contractele de achiziții publice. Pentru ca contractele de achiziții publice să fie cât mai accesibile pentru IMM-uri, Comisia europeană a publicat, încă din anul 2008, „Codul european al celor mai bune practici care facilitează accesul IMM-urilor la contractele de achiziții publice”
Propunerea de Directivă pentru achizițiile publice se bazează pe această lucrare și prevede ***măsuri concrete pentru eliminarea barierelor din calea accesului la piață al IMM-urilor.***

Caseta nr.1 Măsuri de eliminare a barierelor privind accesul pe piața achizițiilor publice a IMM-urilor

Simplificarea obligațiilor de informare: Simplificarea generală a obligațiilor de informare în cadrul procedurilor de achiziții publice va crea avantaje considerabile pentru IMM-uri.

Noile reglementări prevăd obligativitatea acceptării declarațiilor pe proprie răspundere, ca dovezi în scopul selecției. Prezentarea efectivă a dovezilor documentare va fi facilitată printr-un document standardizat, pașaportul european pentru achiziții publice, care reprezintă un mijloc de a dovedi absența motivelor de excludere.

Împărțirea pe loturi: Autoritățile contractante vor fi invitate să împartă contractele de achiziții publice în loturi omogene sau eterogene, pentru a le face mai accesibile pentru IMM-uri. În cazul în care decid să nu facă acest lucru, ele vor fi obligate să furnizeze o explicație specifică.

Limitarea condițiilor de participare: Pentru a evita barierele nejustificate din calea participării IMM-urilor, se propune, prin noile reglementări, o listă exhaustivă de condiții posibile pentru participarea la procedurile de achiziții publice și precizează în mod explicit că aceste condiții trebuie limitate la „cele care sunt adecvate pentru a garanta că un candidat sau ofertant are capacitatea și competențele necesare pentru a executa contractul care urmează să fie atribuit”. Cerințele privind cifra de afaceri, care sunt adesea un enorm obstacol în calea accesului IMM-urilor, sunt limitate în mod explicit la de trei ori valoarea estimată a contractului, cu excepția cazurilor bine justificate. În fine, orice condiții pentru participarea grupurilor de operatori economici – un instrument deosebit de pertinent pentru IMM-uri – trebuie să fie justificate de motive obiective și să fie proporționale.

Plata directă a sub-contractanților: Statele membre pot prevedea posibilitatea sub-contractanților de a solicita plata directă de către autoritatea contractantă pentru bunurile, lucrările și serviciile furnizate contractantului principal în cadrul executării contractului. Sub-contractanții, care în multe cazuri sunt IMM-uri, dispun astfel de o modalitate eficientă de a-și proteja interesul de a fi plătiți.

❖ Proceduri mai riguroase pentru eliminarea barierelor la intrarea pe piața achizițiilor publice

Interesele financiare și interacțiunea strânsă între sectorul public și cel privat determină ca achizițiile publice să fie un domeniu expus practicilor comerciale neloiale, cum sunt conflictul de interese, favoritismul și corupția. De aceea, noile reglementări în domeniul achizițiilor publice urmăresc îmbunătățirea măsurilor de protecție împotriva acestor riscuri și prevăd o protecție suplimentară.

Conflicte de interese: Actuala propunere de Directivă în domeniul achizițiilor publice conține o dispoziție specifică privind conflictele de interese care acoperă conflictele de interese reale, potențiale sau aparente, care îi afectează pe membrii

personalului autorității contractante sau al furnizorilor de servicii de achiziție care intervin în procedură și pe membrii conducerii autorității contractante care pot influența rezultatul unei proceduri de achiziție, chiar dacă nu participă în mod oficial la aceasta.

Comportamente ilicite: Prin propunerea de modernizare a legislației achizițiilor publice a fost creată o dispoziție specifică împotriva comportamentelor ilicite ale candidaților și ofertanților, cum ar fi încercările de a influența în mod nepermis procesul decizional sau de a încheia acorduri cu alți participanți cu scopul de a manipula rezultatul procedurii, să conducă la excluderea din procedură. Astfel de activități ilicite încalcă principiile de bază ale Uniunii Europene și pot duce la denaturarea gravă a concurenței.

Avantaje neloiale: Consultările pieței sunt un instrument util cu ajutorul căruia autoritățile contractante obțin informații privind structura, abilitățile și capacitatea unei piețe, informând în același timp actorii de pe piață cu privire la proiectele și cerințele în materie de achiziții publice ale achizitorilor publici. Cu toate acestea, contactele preliminare cu participanții la piață nu trebuie să conducă la avantaje neloiale și la denaturarea concurenței. De aceea, sunt necesare dispoziții specifice privind măsurile de protecție împotriva preferinței nejustificate acordate participanților care au oferit consultanță autorității contractante sau care au fost implicați în pregătirea procedurii.

V. Concluzii

❖ Revizuirea directivelor privind achizițiile publice se înscrie într-un program de ansamblu al cărui obiectiv constă într-o modernizare amplă a sistemului de achiziții publice în Uniunea Europeană, atât în ceea ce privește achizițiile publice cu caracter general, cât și achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale.

❖ Evaluările comunitare au arătat că, în prezent, nu toate statele membre monitorizează în mod consecvent și sistematic implementarea și funcționarea normelor privind achizițiile publice. Acest lucru compromite aplicarea eficientă și uniformă a legislației Uniunii Europene. De aceea este necesar ca statele membre

trebuie să desemneze o autoritate națională unică responsabilă de monitorizarea, implementarea și controlul legislației în domeniul achizițiilor publice. Numai un organism unic cu sarcini globale va asigura o privire de ansamblu asupra principalelor dificultăți de implementare și va fi în măsură să propună soluții adecvate pentru problemele structurale. El va fi în măsură să ofere un feedback imediat privind funcționarea politicii și potențialele deficiențe ale legislației și practicii naționale, contribuind astfel la identificarea rapidă a soluțiilor și la îmbunătățirea procedurilor de achiziție.

❖ Adesea, autoritățile contractante nu au expertiza internă necesară pentru a gestiona proiecte de achiziții publice complexe. Un sprijin profesional adecvat și independent din partea unor structuri administrative ar putea îmbunătăți semnificativ rezultatele achizițiilor publice prin extinderea bazei de cunoștințe a achizitorilor publici și

profesionalizarea acestora și prin oferirea unei asistențe pentru întreprinderi, în special pentru IMM-uri. Pentru a realiza acest obiectiv, statele membre ar trebui să instituie structuri de sprijin care să ofere consultanță, îndrumare, formare profesională și asistență juridică și economică pentru pregătirea și desfășurarea procedurilor de achiziție publică.

❖ Chiar dacă nu conduc în mod necesar la acte de corupție, conflictele de interese reale, potențiale sau percepute au un potențial ridicat de a influența în mod nepermis deciziile de achiziții publice, ceea ce duce la denaturarea concurenței și afectează tratamentul egal al ofertanților. Prin urmare, trebuie înființate mecanisme eficiente pentru a preveni, identifica și remedia conflictele de interese.

❖ În prezent, pe piețele de achiziții publice din Uniunea Europeană, există o puternică tendință către agregarea cererii din partea achizitorilor publici, cu scopul de a obține economii de scară și de a îmbunătăți și profesionaliza gestionarea achizițiilor. Cu toate acestea, agregarea și centralizarea achizițiilor, trebuie monitorizate cu atenție, pentru a evita concentrarea excesivă a puterii de cumpărare și pentru a menține transparența, precum și posibilitățile de acces la piață pentru întreprinderile mici și mijlocii. Acest lucru nu trebuie nici să afecteze întreprinderile europene în raport cu alte piețe.

❖ Prin modernizarea și revizuirea reglementarilor în domeniul achizițiilor publice, se pledează în favoarea promovării calității și inovării în materie de

achiziții publice, a reducerii birocrăției inutile, a includerii aspectelor de mediu și sociale (în favoarea protejării locurilor de muncă și a condițiilor de muncă, precum și în favoarea persoanelor cu handicap și a altor grupuri defavorizate), și a încurajării utilizării ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, mai degrabă decât a utilizării criteriului celui mai scăzut preț, în vederea unor achiziții publice mai inteligente și eficiente. Printre alte deziderate, un rol major îl are și necesitatea unui grad mai ridicat de profesionalism, sporirea participării IMM-urilor, inclusiv a întreprinderilor sociale, combaterea favoritismului, a fraudei și a corupției, precum și promovarea contractelor europene transfrontaliere în domeniul achizițiilor publice.