PRINCIPIILE DE GESTIONARE A POLITICILOR DE ACHIZIȚII PUBLICE ÎN STATELE UNIUNII EUROPENE

THE PRINCIPLES OF PUBLIC PROCUREMENT POLICIES MANAGEMENT IN THE STATES OF THE EUROPEAN UNION

Alfred SILISTRARI,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Throughout its existence, the European Union has sought to optimize the functioning of the internal market, elaborating various strategic documents to realize the economic potential. The public policy promoted aimed at opening the national markets of the public countries and developing competitive skills to other member states, offering a competitive offer and significant opportunities. In addition to opening up competitiveness, the adopted policy also resulted in preventing inefficient public spending, providing a major means of avoiding corruption, as well as giving taxpayers assurance that their money is being spent correctly and thus public confidence in the government. The accession of the European Union in 1996 to the World Trade Organization (WTO) Agreement on public activities has considerably influenced the legal basis of the EU in the field of public activities.

Keywords: *public procurement; transparency, integrity, concession and public-private partnership, e-procurement, communication, competition, professionalisation, green procurement, social procurement, innovation, dialogue, training.*

Uniunea Europeană a urmărit pe tot parcursul existenței sale optimizarea funcționării pieței interne, elaborând diverse documente strategice pentru realizarea potențialului economic. În primul plan pentru alimentarea creșterii economice a fost aprobat de către Consiliul European și de Parlamentul European - Planul de acțiune al Comisiei pentru piața unică[13].

În cadrul Planului de acțiune, Comisia a publicat, în noiembrie 1997, prima ediție a Tabloului de bord[12] ce conține indicatori detaliați privind stadiul implementării și aplicării legislației privind piața unică. Prezentul tablou de bord a confirmat că achizițiile publice reprezintă unul dintre domeniile cheie ale pieței unice în care rezultatele nu corespund încă așteptărilor. Acest lucru este deosebit de însemnat din cauza importanței economice a piețelor de achiziții publice: acestea reprezentau pe atunci mai mult de 720 de miliarde de euro sau aproximativ 11% din PIB-ul Uniunii, echivalent cu jumătate din PIB-ul Republicii Federale Germania[13].

Politica publică promovată în documentul menționat supra a urmărit scopul de a deschide piețele naționale de achiziții publice și de a dezvolta abilitățile concurențiale

altor state membre, oferind o furnizare a competitivității și oportunității semnificative. Actualmente, aceste oportunități se extind în țările Spațiului Economic European (SEE) și partenerii comerciali importanți ai Europei, SUA, Canada și Japonia. În ceea ce privește SEE, această extindere rezultă din integrarea „acquis-ului" comunitar în achizițiile publice în Acordul privind SEE și, în consecință, în legislația țărilor Asociației Europene a Liberului Schimb (AELS) semnatare. Pe lângă deschiderea competitivității, politica adoptată a rezultat și la prevenirea cheltuielilor publice ineficiente, furnizarea unui mijloc major de evitare a corupției, precum și la oferirea contribuabililor garanții că banii lor sunt cheltuiți corect și, astfel, întărind încrederea publicului în guvern[14].

Comisia, fiind preocupată de eșecul statelor membre de a pune în aplicare directivele și de rezultatele economice dezamăgitoare, a lansat Cartea verde privind achizițiile publice în Uniunea Europeană – Explorarea căii de urmat[11]. Prin urmare, Cartea verde a avut un nivel ridicat de răspuns și a fost bine primită de majoritatea actorilor cheie, iar discuțiile în Consiliul, Parlamentul European și în comitetele consultative pentru achiziții publice au fost extrem de productive și de ajutor. Analizând măsurile propuse de Comisie, se recunoaște că politica de achiziții publice trebuie revigorată pentru a beneficia pe deplin de oportunitățile dezvoltării acestui domeniu, astfel definind direcția în care politica de achiziții publice din Uniunea Europeană a preluat în următorii cinci ani. Astfel, Comisia a primit însărcinarea de a lua măsuri în două compartimente importante la Cartea Verde privind achizițiile publice și anume: 1) de a asigura că achizițiile publice oferă beneficiile economice pe care le-a promis; 2) de a adapta instrumentele existente la mediul economic în schimbare.

Aderarea Uniunii Europene, în 1996 la Acordul Organizația Mondială a Comerțului (OMC) privind achizițiile publice[1], a influențat considerabil la baza legală a UE în domeniul aferent achizițiilor publice. Astfel, Acordul OMC privind achizițiile publice, a format o bază legală pentru achizițiile publice deschise și competitive la nivel internațional, fiind revizuit în 2012. Uniunea Europeană a trecut prin multe schimbări de la adoptarea primelor directive privind achizițiile publice în anii 1970. Acestea au fost consacrate de: *revoluția informațională, schimbarea de atitudine față de rolul statului în economie combinată cu introducerea constrângerii bugetare, privatizarea, liberalizarea utilităților, parteneriatele publice-private, și creșterea comerțului transfrontalier cu bunuri și servicii de piața internă*. Toate acestea, au condus la crearea unui mediu comercial extrem de competitiv și la o conștientizare sporită a publicului cu privire la necesitatea transparentizării și luptei împotriva corupției, precum și prevenirea utilizării abuzive a finanțelor publice.

În Cartea Verde privind achizițiile publice, aprobată în 1996, tematica principală de dezbatere a fost necesitatea simplificării cadrului juridic și adaptarea acestuia la o noua era digitală (electronică). Astfel, utilizarea TIC în achiziții publice a determinat Uniunea de a se adapta la noile realități sociale și de a menține o industrie europeană competitivă. Achizițiile publice au permis că procesele din cadrul sistemului de achiziții publice să aibă loc mult mai rapid și să reducă semnificativ costurile de tranzacție pentru întregul ciclu de viață al bunurilor, serviciilor și lucrărilor achiziționate. Este de menționat că în urma dezbaterilor duse, au fost oferite un șir de recomandări dedicate Comisiei Europene pentru revizuirea și amendarea cadrului normative în domeniul achizițiilor

publice, și anume ce ține de: *1) favorizarea participării IMM-urilor; 2) transpunerea ultimelor directive adoptate în domeniul achizițiilor publice în legislația națională a statelor membre; 3) excluderea din domeniul de aplicare a Directivei 93/38/CEE a sectoarelor sau serviciilor cărora li se aplică în prezent (apă, energie, transporturi și telecomunicații); 4) facilitarea dialogului; 5) sporirea rolului acordului cadru; 6) tratarea concesiunilor și altor forme de parteneriat public-privat; 7) îmbunătățirea controalelor la nivel comunitar; 8) autorități independente de soluționare a contestațiilor; 9) monitorizarea pieței; 10) atestarea și garanția achizițiilor nediscriminatorii; 11) lupta cu corupția*; *12) instruirea specialiștilor din cadrul autorităților contractante și promovarea bunelor practici comerciale; 13) calificarea furnizorilor de servicii de achiziții publice; 14) integrarea pieței de achiziții publice ale statelor membre în piață unică, punând accent pe aplicarea unei economii de piață cu concurență liberă; 15) completarea și realizarea sinergiei cu alte politici comunitare (dezvoltare regională, apărare); 16) promovarea principiilor de protecție a mediului; 17) promovarea conceptului de achiziții sociale; 18) asigurarea protecției consumatorului; 19) deschiderea piețelor de achiziții publice din țări terțe pentru companiile europene conform Acordului privind achiziții publice; 20) asigurarea eficienței în atribuirea contractelor finanțate de fondurile europene; 21) integrarea economiilor vecinie în politica de achiziții publice a Uniunii[11].*

Actualmente, cadrul normativ primar care reglementează domeniul achizițiilor publice în Uniunea Europeană se desprinde în 6 directive principale: *1) Directiva 2014/24/UE privind achiziții publice (achiziții tradiționale)[7]; 2) Directiva 2014/25/UE privind achizițiile sectoriale[8]; 3) Directiva 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune[6]; 4) Directiva 2009/81 privind achizițiile în domeniul apărării[5]; 5) Directiva 89/665/CEE privind* căile de atac în instanță *[4]; 6) Directiva 2014/55/UE privind facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice[9].*

Normele pachetului de Directive aprobat în 2014 a avut scop corelarea cu obiectivele strategice prevăzute în Strategiei Europa 2020. În acest sens, conform Strategiei, dezvoltarea achizițiilor publice va ajuta la o creștere inteligentă, o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, urmărind: *1)* îmbunătățirea condițiilor pentru c*a întreprinderile să inoveze; 2)* încurajarea utilizării pe scară largă a *achizițiilor verzi sau ecologice; 3) asigurarea utilizării cât mai eficiente a fondurilor publice; 4) menținerea piețelor de achiziții publice deschise la nivelul UE[17].*

Aceste obiective se reflectă în modificările încorporate în directivele din 2014, care se concentrează pe asigurarea transparenței, creșterea flexibilității și încurajarea implicării întreprinderilor mici și mijlocii în achizițiile publice. Directivele din 2014 încorporează și extind principiile de achiziții publice dezvoltate în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), care nu au fost reglementate în directivele din 2004. Prezentele directive se bazează pe regulile pieței interne unice ale UE și pe principiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Aceste principii includ: a) libera circulație a mărfurilor; b) libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii, precum și principiile care decurg din acestea, și anume: c) principiile egalității de tratament, d) nediscriminării, e) recunoașterii reciproce, f) proporționalității și g) transparenței[21].

Astăzi, achizițiile publice reprezintă unul din elementele esențiale pentru alinierea UE la obiectivele Acordului de la Paris[2] și la obiectivele de emisii nete zero ale Pac-

tului Verde[3]. De asemenea, se consideră că achiziţiile publice pot fi şi un element cheie în transformarea modelului de producţie şi consum al Europei într-unul bazat pe o abordare a economiei circulare. Potrivit datelor prezentate de Comisia Europeană, valoarea achiziţiilor publice efectuate de către 250 000 de autorităţi contractante constituie circa 14% din PIB-ul Uniunii sau două trilioane de euro pe an. Reieşind din cele menţionate, importanţa contractelor de achiziţii publice este semnificativă şi standardele de achiziţii publice au o influenţă sporită nu doar asupra sectorului public, ci şi indirect asupra sectorului privat[18].

În 2017, Comisia Europeană a emis un comunicat privind funcţionarea achiziţiilor publice în UE[18], în care enumeră succesele şi punctele slabe în utilizarea achiziţiilor publice pentru obiective strategice. Aceasta a solicitat statelor membre să ia măsuri considerabile şi să implementeze cele 6 priorităţi strategice pentru a utilizare pe deplin şi eficient puterea achiziţiilor publice ce va influenţa practicile de piaţă. Acele 6 priorităţi sunt următoarele: **i) asigurarea unei adoptări mai largi achiziţiilor publice strategice** – Comisia Europeană solicită statelor membre să extindă achiziţiile strategice cu scopul de a le aplica sistematic şi nu excepţional. Aceasta înseamnă integrarea criteriilor inovatoare, ecologice şi sociale utilizând abordările MEAT (Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic) şi promovarea soluţiilor inovatoare, cum ar fi achiziţiile în stadiu pre-comercial pentru inovaţii, criteriile de achiziţii ecologice pentru a reduce impactul asupra mediului. **ii) profesionalizarea specialiştilor în achiziţii publice** - Comisia Europeană solicită profesionalizarea specialiştilor din cadrul autorităţilor contractante, îmbunătăţind astfel capacitatea administrativă. În comunicat este relatat faptul că în multe state membre persistă un nivel scăzut de profesionalizare în rândul specialiştilor de achiziţii publice ceea ce reprezintă o problemă sistemică care trebuie abordată. **iii) îmbunătăţirea accesului la pieţele de achiziţii publice** - Comisia Europeană şi-a exprimat îngrijorarea cu privire la capacitatea întreprinderilor de a accesa piaţa de achiziţii publice, în special a IMM-urilor, pe când regulile din directive conţin prevederi pentru a facilita accesul companiilor, inclusiv la achiziţiile transfrontaliere. În acest sens, autorităţile de achiziţii publice trebuie să facă mai mult pentru a îmbunătăţi accesul la achiziţii; **iv) creşterea transparenţei, integrităţii şi a unor date mai bune** – pentru că datele sunt esenţiale pentru achiziţii, atât pentru autorităţile contractante care trebuie să înţeleagă mai bine piaţa şi nevoile şi să monitorizeze impactul proiectelor finanţate, cât şi pentru operatorii economici care trebuie să aibă acces la informaţii despre achiziţiile publice. **v) stimularea transformării digitale a achiziţiilor** - în timp ce achiziţiile strategice necesită un nivel mai ridicat de expertiză şi profesionalism, schimbările pot fi susţinute de tehnologiile digitale. Digitalizarea tuturor fazelor de achiziţie şi utilizarea instrumentelor digitale pentru analizarea licitaţiilor şi monitorizarea rezultatelor pot oferi numeroase soluţii pentru a introduce în mod eficient practicile strategice de achiziţii. **vi) cooperarea pentru a achiziţiona împreună** - crearea de organisme centrale de achiziţie (CPB) care să conducă spre o achiziţie la scară şi în conformitate cu practici comune clare. Facilitează introducerea practicilor de achiziţii publice verzi şi, de asemenea, creşte influenţa asupra sectorului privat, deoarece CPB-urile pot reuni achiziţiile de la diverse autorităţi şi pot genera noile practici. Este o abordare dovedită pentru a îmbunătăţi profesionalizarea autorităţilor publice în domeniul achiziţiilor pu-

blice și pentru a obține cele mai bune rezultate MEAT. Cele mai avansate țări în domeniul achizițiilor publice strategice din UE și dincolo de acestea utilizează CPB-uri.

Pentru o perioadă îndelungată, Comisia Europeană și alte organisme specializate elaborează linii directorii și instrumente pentru sprijinirea autorităților publice. Aceste linii directoare abordează: *achizițiile strategice* care sunt cheie pentru schimbările climatice și economia circulară; *achizițiile publice verzi* care determină autoritățile publice să caute achiziții de bunuri, servicii și lucrări cu un impact redus asupra mediului pe tot parcursul ciclului lor de viață; *achiziții publice durabile* care impun autoritățile publice să încerce să atingă echilibru adecvat între cei trei piloni ai dezvoltării durabile – economic, social și mediu; *achizițiile pre-comercial* care propun o metodă utilă pentru a provoca sectorul privat să intervină cu alte soluții decât cele tradiționale cu scopul de a atinge obiectivele contractului; *achiziții publice pentru soluții inovatoare* care încurajează adoptarea de produse și servicii inovatoare fie prin cumpărarea procesului de inovare (adoptarea timpurie), fie prin cumpărarea rezultatelor inovației[22].

Astfel, politicile publice din UE care vizează domeniul achizițiilor publice includ nemijlocit obiectivele ce prevăd protecția mediului[16], responsabilitatea socială[10], inovarea[19], combaterea schimbărilor climatice[20], ocuparea forței de muncă, protecția și menținerea sănătății publice[15], dezvoltarea durabilă[23], eficiența și consolidarea capacității administrative de a răspunde la nevoile sociale[24].

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul Organizației Mondiale a Comerțului privind achizițiile publice revizuit din 2012. Disponibil: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf
2. Acordul de la Paris privind schimbările climatice din 4 noiembrie 2016. Disponibil: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
3. Pactul verde european - Strategia UE privind atingerea obiectivului pentru 2050 – pachet de inițiative de politici publice. Consiliul European. Disponibil: https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/green-deal/
4. Directiva 89/665/CEE privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări și Directiva 92/13/CEE privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor care au fost actualizate prin amendamentul Directivei 2007/66/CE. În Jurnalul Oficial al UE: L 395, 30.12.1989, p.33-35 Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31989L0665
5. Directiva 2009/81 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE. În Jurnalul Oficial al UE: L 216, din 20.08.2009, p. 76-136. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/

TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081&from=SL
6. Directiva 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune. În Jurnalul Oficial al UE: L 94/1, din 20.03.2014, p. 1-64. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=ES
7. Directiva 2014/24/UE privind achiziții publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE. În Jurnalul Oficial al UE: L 94, 28.03.2014, p.65-242. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=ES
8. Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de către entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE. În Jurnalul Oficial al UE: L 94,28.03.2014, p. 243-374. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=IT
9. Directiva 2014/55/UE privind facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice.În Jurnalul Oficial al UE: L 133, 06.05.2014, p. 1-11. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32014L0055
10. European Parliament resolution of 4 October 2018 on the public procurement strategy package, 2017/2278(INI). Disponibil:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/ALL/?uri=CELEX:52018IP0378
11. Commission of the European Communities. Green Paper Public procurement in the European Union: Exploring the way forward. Brussels, 27.11.1996 COM(96) 583 final. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0583&from=NL
12. Single Market Scoreboard, No 1, November 1997, SEC 97/2196 Disponibil: https://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score01/score_en.pdf
13. Commission of the European Communities. Communication from the Commision – Public procurement in the European Union. Brussels, 11.03.1998 COM(1998) 143 final. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0143&from=EN
14. Commission Communication to the Council and the European Parliament on A Union Policy against Corruption (COM(97)()192 - C4-0273/9.
15. Communication form the Commission on "Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe", COM(2007) 799 final. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0799&from=FR
16. Communication from the European Commission on "Public procurement for a better environment", COM (2008) 400 final. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:pdf
17. Communication from the Comission. Europe 2020 A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010) 2020 final. Disponibil: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf
18. Communication from the Commission on "Making Public Procurement work in and for Europe", COM (2017) 572 final. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2017%3A572%3AFIN&locale=ga

19. European Commission (2018), "Commission notice – Guidance on Innovation Procurement", C(2018) 3051 final. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0706(03)&rid=6
20. Communication form the Commission "A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe", COM(2020) 98 final. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN
21. Sigma Programme. 2014 EU Directives: Public Sector and Utilities Procurement. Brief 30, September 2016 Disponibil: https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-30-200117.pdf
22. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. The EU's Public Procurement Framework How is the EU's Public Procurement Framework contributing to the achievement of the objectivesof the Paris Agreement and the Circular Economy Strategy? Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/648770/IPOL_BRI(2020)648770_EN.pdf
23. Becker J. "Contribution to Growth - European Public Procurement - Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses", Study Requested by the European Parliament IMCO Committee, PE 631.048 – ,2019 p.10-12 ISBN: 978-92-846-4571-8
24. Clement, S., J. Watt and A. Semple. "The Procura Manual – A Guide to Implementing Sustainable Procurement", 3rd Edition, Procura+ European Sustainable Procurement Network, ICLEI, Germany, 2016 p. 14-15 Disponibil: https://procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Manual/Procuraplus_Manual_Third_Edition.pdf