COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 20.5.2021
COM(2021) 245 final

RAPORT AL COMISIEI

Punerea în aplicare a politicilor naționale de achiziții publice în cadrul pieței interne și bune practici în domeniu

Cuprins

1. Introducere 2

2. Sinteza rapoartelor de monitorizare ale statelor membre 2

2.1. Indicatori-cheie cantitativi - numărul și valoarea achizițiilor publice 2

2.2. Cele mai frecvente cauze care au condus la o aplicare eronată sau la insecuritate juridică 5

2.3. Frauda, corupția, conflictele de interese și neregulile grave 6

2.4. Participarea IMM-urilor 8

2.5. Punerea în practică a achizițiilor publice strategice naționale 9

2.5.1. Achizițiile publice ecologice 9

2.5.2. Achiziții publice responsabile social 10

2.5.3. Achiziții publice în domeniul inovării 11

3. Concluzii generale 12

1. INTRODUCERE

Prezentul document reflectă contribuțiile pe care statele membre le-au transmis în cursul primului exercițiu de raportare și de monitorizare efectuat în temeiul articolelor 83 și 85 din Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice, al articolului 45 din Directiva 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune, precum și al articolelor 99 și 101 din Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (denumit în continuare „obligația de raportare" sau „exercițiul de raportare").

Având în vedere faptul că directivele au fost transpuse cu întârziere, punerea în aplicare a obligației de raportare a avut loc pentru prima dată în 2018. Prin urmare, rapoartele au acoperit, în principiu, perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2017 și 31 decembrie 2017[1] (chiar dacă un stat membru a transpus directivele după 1 ianuarie 2017), în funcție de disponibilitatea datelor.

În contextul obligațiilor menționate anterior, Comisia a primit 27 de rapoarte: 26 din partea statelor membre ale UE[2] și unul din partea Norvegiei, în calitate de membru al Spațiului Economic European (SEE). Rapoartele inițiale prezentate de statele membre sunt disponibile la următoarea adresă:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports_ro.

2. SINTEZA RAPOARTELOR DE MONITORIZARE ALE STATELOR MEMBRE

Ca observație generală, în toate rapoartele primite informațiile calitative au prevalat asupra datelor cantitative. Totuși, caracterul incomplet al acestora din urmă a limitat posibilitățile de a agrega și/sau de a compara într-un mod cuprinzător datele disponibile la nivelul UE.

2.1. Indicatori-cheie cantitativi - numărul și valoarea achizițiilor publice

Indicatorii cantitativi sunt indispensabili pentru definirea pieței achizițiilor publice. Statele membre au menționat diverse probleme cu care s-au confruntat pe parcursul acestui exercițiu de raportare, cum ar fi, de exemplu, datele de intrare parțiale sau incomplete[3] ori absența acestor date[4] etc. Sarcina în sine pare să fi fost solicitantă și

[1] Unele state membre au transmis rapoarte care vizează o perioadă diferită, în funcție de informațiile pe care le-au avut la dispoziție.

[2] Regatul Unit și Austria nu au transmis rapoarte.

[3] De exemplu, raportul primit din partea Suediei menționează: „*În plus, un procent relativ mare de date referitoare la achizițiile publice efectuate la nivel național nu prezintă cuantumul achizițiilor publice*." În mod similar, raportul primit din partea Danemarcei menționează: „*Nu este obligatorie publicarea unei proceduri de achiziții a cărei valoare este sub pragul UE dacă respectiva procedură nu prezintă un interes transfrontalier. Prin urmare, nu sunt accesibile date referitoare la aceste proceduri de achiziții. În absența acestor date, valoarea totală a achizițiilor publice care se situează sub pragul UE ar fi eronată.*"

[4] De exemplu, raportul primit din partea Finlandei menționează: „*În ceea ce privește achizițiile publice care nu depășesc pragul UE, platforma centrală finlandeză de notificare electronică HILMA colectează datele pentru valoarea estimată. Nu sunt disponibile date cuprinzătoare privind valoarea contractelor atribuite (astfel cum se solicită în model) care s-au situat sub pragurile UE pentru anul 2017*", iar guvernul norvegian nu colectează date privind valoarea contractelor de achiziții publice atribuite care se situează sub pragurile UE.

consumatoare de resurse, astfel încât unele state membre au decis să solicite asistență suplimentară în acest sens.

Ținând seama de problemele menționate mai sus întâmpinate în procesul de compilare a datelor, indicatorii-cheie selectați care au fost primiți din partea statelor membre pe parcursul primului exercițiu de raportare au fost sintetizați în Table 1 (datele din tabel vizează invitațiile la procedurile concurențiale de ofertare, dacă nu se specifică altfel).

Tabelul 1: Numărul și valoarea achizițiilor publice din 2017 care s-au situat peste și sub pragul UE

	Numărul de proceduri de achiziții publice		**Valoarea procedurilor de achiziții publice [mil. EUR]**	
Țara	**Peste prag**	**Sub prag**	**Peste prag**	**Sub prag**
Austria	Nu a transmis raportul	Nu a transmis raportul	Nu a transmis raportul	Nu a transmis raportul
Belgia	nu se aplică	nu se aplică	nu se aplică	6 435,80
Bulgaria	5 921	4 955	6 516,62	633,12
Croația	1 370	7 413	2 730,19	2 606,68
Cipru	262	1 490	nu se aplică	175,92
Republica Cehă	4 486	5 758	8 546,68	2 241,13
Danemarca	2 669	607	nu se aplică	nu se aplică
Estonia	9 005	1 369	1 700,00	800,00
Finlanda	4 333	nu se aplică	nu se aplică	nu se aplică
Franța	144 796		83 871,00	
Germania	nu se aplică	nu se aplică	280 000,00	
Grecia	nu se aplică	nu se aplică	nu se aplică	1 800,00
Ungaria	3 020	8 671	9 901,94	1 838,25
Irlanda	879	1 406	6 033,56	261,27
Italia	47 631	89 606	122 364,75	16 610,25
Letonia	1 323	2 679	nu se aplică	567,59
Lituania	nu se aplică	nu se aplică	nu se aplică	2 117,80
Luxemburg	nu se aplică	965	nu se aplică	251,84
Malta	372	5 150	513,92	194,88
Polonia	22 458	nu se aplică	nu se aplică	22 604,58
Portugalia	4 579	536 377	2 867,00	3 735,00
România	28 165		nu se aplică	3 230,45
Slovacia	1 650	26 293	nu se aplică	2 086,06
Slovenia	1 554	5 579	2 218,34	815,31
Spania	10 991	nu se aplică	nu se aplică	14 419,44
Suedia	7 561	10 769	72 236,48	
Țările de Jos	nu se aplică	nu se aplică	26 400,00	46 900,00
Regatul Unit	Nu a transmis raportul	Nu a transmis raportul	Nu a transmis raportul	Nu a transmis raportul
Islanda	Nu a transmis raportul	Nu a transmis raportul	Nu a transmis raportul	Nu a transmis raportul
Liechtenstein	Nu a transmis raportul	Nu a transmis raportul	Nu a transmis raportul	Nu a transmis raportul
Norvegia	4 418	5 268	nu se aplică	nu se aplică

Observații: Danemarca – valoarea situată sub nivelul pragului vizează numai procedurile de achiziții care prezintă interes transfrontalier, Franța – date doar pentru anul 2016 și pentru valori de peste 90 000 EUR, cu excepția cazului în care raportarea a avut caracter voluntar, Ungaria – valorile se referă la contractele atribuite, Irlanda – datele se referă la anunțurile de atribuire a contractelor, Italia – repartizare aproximativă a achizițiilor publice de bunuri și servicii în achiziții care au depășit și care nu au depășit pragul, pe baza unei valori contractuale de mai puțin de 150 000 EUR, Luxemburg – numărul procedurilor se referă la contractele atribuite, Malta – datele se referă la contractele atribuite, Țările de Jos – date pentru anul 2015, România – perioada de raportare este cuprinsă între 1.1.2017 și 28.2.2018, Slovacia – pentru achizițiile publice sub pragul UE datele se referă la numărul de contracte atribuite și valoarea estimată a contractelor, Spania – colectarea datelor a încetat la 15 decembrie 2017, Suedia – date pentru 2016.

După cum se poate observa în tabelul 1, informațiile transmise prezintă mai multe neconcordanțe, de la lacune în materie de informații până la raportare combinată (de exemplu, achizițiile publice a căror valoare se situează peste prag și sub prag sunt raportate împreună) sau raportarea cu privire la etape diferite ale procesului de achiziție publică (de exemplu, datele referitoare la procedurile de ofertare față de datele referitoare la contractele atribuite) și la perioade diferite. Prelucrarea acestor date devine problematică atunci când aspectele menționate mai sus sunt însoțite de probleme precum îndoielile legate de comparabilitatea unităților de măsură sau diferențele în ceea ce privește acoperirea (de exemplu, monitorizarea achizițiilor publice care se situează sub pragul UE depinde de nivelul pragurilor naționale, care variază în mod semnificativ). Prin urmare, informațiile primite de la statele membre au fost prezentate „ca atare", cu includerea unor spații rezervate pentru datele lipsă (chiar dacă aceasta este determinată parțial de caracterul voluntar al colectării datelor[5]), și nu au fost calculate valori agregate la nivelul UE pe baza informațiilor primite.

În mai multe situații, atunci când datele au fost raportate separat pentru valorile care depășeau pragurile și pentru cele care nu le depășeau, cifrele naționale pentru achizițiile a căror valoare depășea pragul au fost diferite față de datele colectate prin intermediul TED (*Tenders Electronic Daily*)[6]. Acest lucru poate fi determinat de o serie de factori, cum ar fi integrarea insuficientă a transmiterii și/sau a publicării datelor între sistemele naționale și TED, fiind necesară o investigație suplimentară în acest sens. Exemple de astfel de discrepanțe sunt prezentate în tabelul 2.

Tabelul 2: Discrepanțe între numărul de invitații de participare (IP) și numărul contractelor atribuite (CA) – exemple

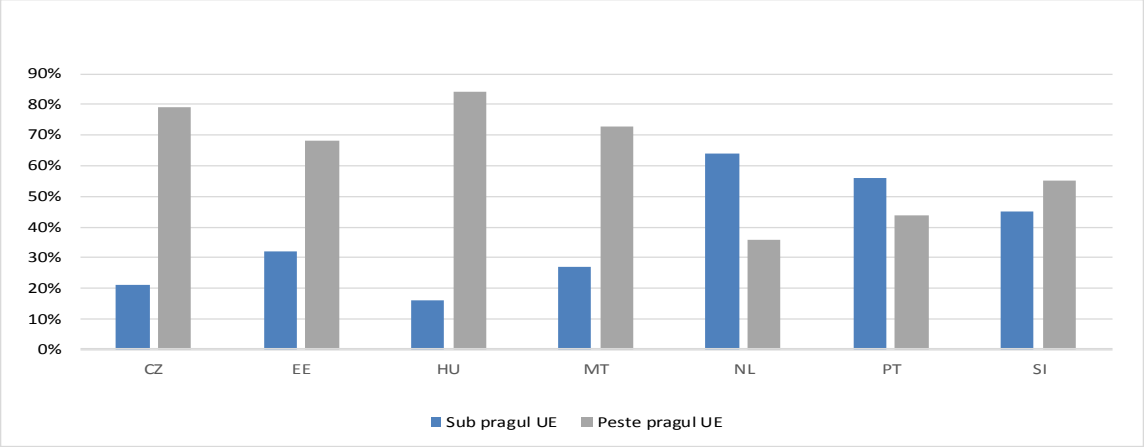
2017 (2016 SE)		
Țara	**IP publicate în TED / raportarea națională**	**CA publicate în TED / raportarea națională**
FI	87 %	93 %
HU	84 %	108 %
SE	89 %	107 %

Figura 1 arată ponderea achizițiilor publice a căror valoare s-a situat sub și peste pragul UE pentru statele membre selectate, care au furnizat, de asemenea, valoarea achizițiilor publice care au depășit pragul UE.

Figura 1: Valoarea achizițiilor publice care nu au depășit pragul UE, în comparație cu cea a achizițiilor care au depășit pragul UE

[5] În conformitate cu articolul 85 alineatul (2), obligațiile de raportare nu se referă nici la valoarea achizițiilor publice care se situează peste prag, nici la numărul de achiziții publice.

[6] TED (*Tenders Electronic Daily*) este versiunea online a Suplimentului la *Jurnalul Oficial al UE*, dedicat achizițiilor publice europene, disponibilă la adresa https://ted.europa.eu/.



Graficul arată tendințe divergente între statele membre selectate, care ar putea fi explicate prin diferențele dintre nivelurile pragurilor naționale, precum și prin metodologiile diferite de colectare a datelor. Este interesant de observat că, în unele țări (Țările de Jos și Portugalia), achizițiile publice care nu au depășit pragul sunt mai semnificative decât cele care au depășit pragul. Acest lucru evidențiază importanța piețelor de achiziții publice de la nivel național, precum și importanța colectării și monitorizării datelor în afara TED (o sarcină exclusivă a statelor membre).

2.2. Cele mai frecvente cauze care au condus la o aplicare eronată sau la insecuritate juridică

Această secțiune pune accentul pe cele mai frecvente cauze care au condus la o aplicare eronată sau la insecuritate juridică, inclusiv pe posibilele probleme structurale sau recurente în aplicarea normelor privind achizițiile publice, astfel cum au fost raportate de statele membre. Problemele generale identificate cel mai frecvent au fost următoarele:

- cunoașterea insuficientă a normelor de către practicieni, în special a normelor neclarificate de jurisprudență;
- personalul inadecvat (calitatea necesară și varietatea profilurilor), precum și retenția personalului, în special la nivel local;
- lipsa competențelor în materie de achiziții publice și cunoașterea insuficientă a pieței;
- presiunea exercitată de ierarhia politică pentru asigurarea unui anumit rezultat al procedurii;
- presiunea exercitată pentru asigurarea unor rezultate rapide, care conduce la reducerea timpului necesar pentru planificarea și desfășurarea corespunzătoare a procedurii;
- lipsa unităților centrale de achiziții sau sprijinul insuficient pus la dispoziția autorităților mici și cu personal insuficient.

În ceea ce privește aplicarea concretă a dispozițiilor legale de către autoritățile contractante de la nivel național, aproximativ un sfert dintre statele membre au menționat următoarele probleme:

- calcularea valorii achiziției – articolul 5: divizarea artificială a contractelor de către autoritatea contractantă, fie în mod intenționat într-un context ilegal, fie printr-o interpretare greșită care ar putea duce la o divizare artificială neintenționată;
- motivele de excludere – articolul 57: utilizarea motivelor de excludere de către autoritatea contractantă în scopul favoritismului sau al unei interpretări excesiv de liberale care conduce la o aplicare insuficient de strictă a acestora;
- criteriile de atribuire – articolul 67: dificultăți întâmpinate de autoritatea contractantă în formularea unor criterii de calitate adecvate și semnificative, inclusiv în cazul achizițiilor publice strategice (ecologice, responsabile din punct de vedere social și inovatoare), precum și în stabilirea unei legături relevante cu obiectul achiziției publice.

În cele din urmă, în pofida numărului redus de răspunsuri, au fost observate frecvent următoarele tendințe:

- preferința autorităților contractante de a utiliza drept criteriu de atribuire prețul cel mai scăzut, considerând că este mai simplu și mai obiectiv; criteriul bazat pe cel mai bun raport calitate-preț este utilizat în puține cazuri, din cauza temerilor privind riscurile din cadrul auditurilor de conformitate;
- lipsa unor cercetări de piață prealabile sau insuficiența acestora, care conduce la elaborarea unor caiete de sarcini nerealiste sau depășite;
- utilizarea celor mai scurte termene pentru depunerea ofertelor sau a cererilor de participare, precum și a unor termene scurte pentru executarea contractului;
- impunerea unui număr prea mare de criterii de selecție sau lipsa oricărui criteriu.

2.3. Frauda, corupția, conflictele de interese și neregulile grave

Numeroase state membre au prezentat soluțiile legislative, cadrul instituțional și instrumentele juridice fără caracter obligatoriu pe care le-au adoptat, împreună cu anumite statistici privind funcționarea sistemului. În majoritatea cazurilor, legislația generală și instituțiile de combatere a corupției și a coluziunii au fost instituite înaintea directivelor. Totuși, normele UE le-au oferit, în general, un impuls pentru a se concentra în mod special asupra problemelor legate de achizițiile publice, în cazul în care acestea nu erau deja abordate.

Printre obligațiile și drepturile specifice interesante care au fost menționate se numără, de exemplu:

- obligația de a publica toate documentele, inclusiv informații privind operatorii economici;
- obligația autorităților de concurență de a efectua teste și simulări pe piață pentru a depista comportamentele coluzive;
- obligația operatorilor economici de a furniza date privind structura acționariatului lor;
- numirea obligatorie a unor funcționari responsabili cu integritatea și înființarea unor departamente de audit intern în cadrul autorităților contractante.

Măsurile juridice fără caracter obligatoriu[7] menționate în rapoarte au fost cele mai numeroase și au avut cel mai ridicat nivel de coerență între statele membre. Printre acestea se numără strategiile naționale de combatere a corupției, manualele și notele orientative (în special cu privire la metodele de realizare a cercetărilor de piață sau a negocierilor ori de depistare a comportamentului coluziv), profesionalizarea, educația și formarea sau codurile de conduită pentru funcționarii publici (atunci când nu sunt prevăzute în legislație) și, uneori, și pentru operatorii economici. Accentul pus de statele membre pe măsurile fără caracter obligatoriu arată că acestea sunt conștiente de faptul că activitatea în domeniul integrității și al combaterii corupției nu necesită doar bariere juridice, ci și o influență pozitivă asupra culturii administrative, asupra comportamentului și a valorilor personale.

Majoritatea măsurilor menționate anterior se aplică *mutatis mutandis* în cazul conflictelor de interese. Există anumite măsuri naționale specifice care vizează conflictele de interese:

- aproximativ un sfert dintre statele membre raportează că au norme mai detaliate privind definirea conflictului de interese decât cele prevăzute de directive. În general, acestea au în vedere clarificarea legăturilor familiale și personale care intră, indiscutabil, în sfera noțiunii de interes, precum și a normelor privind participațiile în întreprinderile private;
- numeroase state membre menționează, ca măsură utilizată la nivel național, declarația privind absența conflictelor de interese, imparțialitatea și obiectivitatea. În unele cazuri, există o obligație generală de a declara orice potențial conflict de interese, cu obligația de a publica informațiile respective. În general, pentru încălcarea acestor norme sunt prevăzute sancțiuni;
- alte măsuri au fost:
    - interzicerea participării simultane la mai multe comitete tehnice și/sau de evaluare care se ocupă de aceeași procedură de achiziții publice;
    - dispoziții stricte care prevăd că contractele încheiate cu încălcarea normelor care reglementează conflictul de interese sunt nule și neavenite;
    - obligația funcționarilor publici care efectuează controale în domeniul achizițiilor publice de a depune declarații de avere periodic.

Rapoartele confirmă, de asemenea, faptul că, în prezent, statele membre pun în aplicare politici de prevenire și de depistare a coluziunii care sunt inspirate în mare măsură din orientările furnizate de OCDE[8]. Măsurile de combatere a coluziunii care sunt adoptate frecvent în statele membre includ: elaborarea și diseminarea de orientări în materie de depistare, sensibilizare și formare, linii directe de asistență pentru raportarea cazurilor

[7] Măsuri care nu constituie o obligație juridică strictă pentru practicienii din domeniul achizițiilor publice.

[8] *OECD Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement* (Recomandarea OCDE privind combaterea practicilor coluzive în domeniul achizițiilor publice) (https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm).

presupuse, programe de clemență pentru operatorii care furnizează informații, sancțiuni penale pentru autorii coluziunii etc.

Se pare că, în majoritatea statelor membre, autoritățile naționale de concurență sunt principalele responsabile de punerea în aplicare a acestor politici. Rolul autorităților centrale responsabile cu achizițiile publice[9] în acest domeniu nu este dezvoltat. Importanța stabilirii și/sau a menținerii unor canale clare de comunicare și de cooperare între autoritățile de concurență, autoritățile centrale responsabile cu achizițiile publice și autoritățile contractante este, în general, recunoscută ca fiind o componentă majoră a politicii de combatere a coluziunii.

Rapoartele arată că elaborarea și punerea în aplicare a unor mijloace de evaluare cantitativă a riscurilor de coluziune în cadrul procedurilor de atribuire, în principal sub forma unor indicatori de risc, rămân o provocare.

2.4. Participarea IMM-urilor

Caracterul divers al raportării și al datelor partajate face ca procesul de comparare a datelor transmise de diferite țări privind participarea IMM-urilor să fie dificil.

Aproximativ trei sferturi dintre statele membre au furnizat contribuții pentru raportarea cantitativă. Cu toate acestea, doar un număr mic de state membre au menționat în mod explicit provocările cu care s-au confruntat IMM-urile în domeniul achizițiilor publice. Printre acestea se numără, în special, sarcina administrativă, necunoașterea pieței produselor IMM-urilor sau lipsa dialogului între autoritățile contractante și IMM-uri. Pentru a aborda aceste provocări, majoritatea măsurilor raportate sunt cele impuse de directivele UE privind achizițiile publice (împărțirea contractelor în loturi, introducerea unui prag pentru cifra de afaceri etc.). Mai multe state membre menționează măsuri complementare, cum ar fi serviciile de asistență și alte structuri de sprijin sau introducerea de module pentru achiziții publice electronice chiar și pentru achizițiile publice care nu depășesc pragul. Majoritatea provocărilor cu care s-au confruntat IMM-urile se referă la participarea la achizițiile publice în general, deși unele rapoarte au evidențiat și anumite provocări determinate de particularitățile naționale.

Anumite state membre au prezentat măsuri suplimentare față de cele incluse în directive, menite să îmbunătățească participarea IMM-urilor la achizițiile publice.

Ar putea fi evidențiate câteva practici interesante:

- guvernul neerlandez a încurajat IMM-urile să colaboreze cu autoritățile contractante pentru identificarea constrângerilor și a conceput acțiuni concrete menite să îmbunătățească practicile în domeniul achizițiilor publice, pe care le-a prezentat în februarie 2018[10];

[9] Entități centralizate de achiziții publice instituite în majoritatea statelor membre, responsabile cu politica în domeniul achizițiilor publice.

[10] Beter Aanbesteden, 16 februarie 2018.

- guvernul italian a instituit birouri pentru formarea furnizorilor[11], care au oferit cursuri de formare și asistență întreprinderilor locale, în special microîntreprinderilor și întreprinderilor mici și mijlocii, cu privire la utilizarea instrumentelor electronice de achiziții publice.

Unele state membre, care s-au confruntat cu dificultăți în furnizarea datelor, au precizat că intenționează să instituie sisteme de colectare a datelor în viitor.

2.5. Punerea în practică a achizițiilor publice strategice naționale

Achizițiile publice strategice includ achizițiile ecologice, achizițiile responsabile din punct de vedere social și achizițiile inovatoare. Obiectivul vizat este creșterea valorii adăugate și a impactului procedurii și al cheltuielilor publice, contribuind astfel la punerea în aplicare eficace a obiectivelor de politică economică, socială și de mediu la nivelul UE, la nivel național, regional și/sau local, la o redresare favorabilă incluziunii, precum și la promovarea dublei tranziții și la consolidarea rezilienței sociale.

2.5.1. Achizițiile publice ecologice

Achizițiile publice ecologice (denumite în continuare „APE") sunt definite ca reprezentând „*un proces prin care autoritățile publice doresc să achiziționeze bunuri, servicii și lucrări cu un impact redus asupra mediului, pe durata întregului ciclu de viață al acestora, în comparație cu bunurile, serviciile și lucrările cu aceeași funcție primară achiziționate altfel decât prin APE*"[12].

Statele membre au menționat unele dintre principalele provocări cu care s-au confruntat în punerea în aplicare a APE, cum ar fi:

- dificultatea de a promova practicile APE din cauza lipsei unei obligații juridice a autorităților contractante de a utiliza criterii de mediu în procedurile de achiziții;
- lipsa securității juridice cu privire la interpretarea corectă a cerinței privind „legătura cu obiectul contractului" și teama generală de litigii;
- lipsa datelor privind eficacitatea și beneficiile economice ale aplicării criteriilor APE și dificultatea de a monitoriza aplicarea acestora;
- faptul că funcționarii publici implicați în procedurile de achiziții nu au cunoștințe și competențe specifice, faptul că APE pot fi percepute ca un obstacol în calea concurenței, limitând în mod special participarea IMM-urilor la procedurile de achiziții publice.

În numeroase state membre definiția APE este ambiguă, deoarece acestea nu au definit în mod clar APE în ordinea juridică internă, în timp ce restul au optat adesea pentru definiția Comisiei Europene menționată anterior. Este important să se menționeze faptul că măsurile de promovare a achiziționării de produse, clădiri și servicii cu performanțe înalte în ceea ce privește eficiența energetică sunt obligatorii în temeiul Directivei

[11] Sportelli in Rete.
[12] Comunicarea [COM(2008) 400] „Achiziții publice pentru îmbunătățirea condițiilor de mediu".

2012/27/UE privind eficiența energetică[13], însă acestea nu au fost evaluate în mod special în prezentul raport (nici nu este necesară o raportare în acest sens în temeiul Directivei 2012/27/UE).

Statele membre au pus în aplicare APE într-o măsură mai mare sau mai mică. Principalul factor este legat de existența unei obligații juridice a autorităților contractante de a include considerente de mediu în procedurile lor de achiziții. Aproximativ o treime dintre statele membre au introdus o obligație juridică pentru anumite sectoare sau grupe de produse sau pentru cazul în care valoarea contractului depășește pragurile specificate. Celelalte au optat pentru includerea voluntară a APE.

Numeroase state membre au raportat absența datelor privind utilizarea APE. În plus, deși multe state membre au inclus orientări cu privire la modul în care trebuie incluse criteriile ecologice în procedurile de achiziții publice, numai o parte dintre acestea au explicat modul de evaluare a criteriilor respective în etapa de evaluare.

Printre exemplele de bune practici se numără:

- includerea unor criterii sau obiective obligatorii în materie de APE în legislația sectorială națională;
- crearea unei colecții de criterii APE pentru diferite produse și servicii, care să fie disponibilă în mod gratuit și care să includă criterii diferite în ceea ce privește gradul în care acestea pun accentul pe aspectele de mediu;
- impunerea raportării anuale obligatorii cu privire la aspectele de mediu în cadrul procedurilor de achiziții pentru a asigura transparența și pentru a facilita colectarea datelor;
- furnizarea de cursuri de formare privind APE adresate atât autorităților contractante, cât și întreprinderilor;
- implicarea agențiilor de protecție a mediului (sau a altor organisme care desfășoară activități similare) în punerea în aplicare a APE.

2.5.2. Achiziții publice responsabile social

Achizițiile publice responsabile social (denumite în continuare „APRS") sunt definite ca achiziții publice care au în vedere una sau mai multe considerații de ordin social pentru promovarea obiectivelor sociale. APRS pot acoperi o gamă largă de considerații de ordin social, cum ar fi oportunitățile de încadrare în muncă, condițiile de muncă decente și respectarea drepturilor sociale și a drepturilor din domeniul muncii, incluziunea socială, egalitatea de șanse și accesibilitatea.

În general, calitatea informațiilor furnizate nu a fost suficientă pentru realizarea unei evaluări clare și cuprinzătoare a acestui aspect al politicii în materie de achiziții publice în toate statele membre. Autoritățile naționale implicate în elaborarea rapoartelor au inclus uneori informații referitoare la dreptul muncii și la dispozițiile de ordin social, fără

[13] Articolul 6: Achiziții efectuate de organismele publice.

a preciza o legătură clară cu legislația în domeniul achizițiilor publice. În plus, majoritatea statelor membre nu au furnizat aproape deloc date privind APRS.

Următoarele aspecte esențiale au fost menționate de statele membre cu privire la punerea în aplicare a criteriilor sociale în cadrul achizițiilor publice:

- lipsa unor orientări clare referitoare la punerea corectă în aplicare;
- dificultăți în calcularea efectelor sociale și a costurilor pe ciclu de viață;
- dificultăți de corelare a considerațiilor de ordin social cu obiectul contractului;
- absența unei definiții general acceptate pentru APRS.

Aproximativ două treimi dintre statele membre au în legislația sau în strategiile naționale dispoziții referitoare la punerea în aplicare a APRS. Statele membre care menționează APRS în legislația națională au inclus criterii precise privind introducerea considerațiilor de ordin social în procesul de achiziții publice, cum ar fi specificațiile tehnice, motivele de excludere, criteriile de atribuire și condițiile de executare a contractului. Acest lucru pregătește terenul pentru asigurarea unui nivel mai ridicat de securitate juridică în ceea ce privește utilizarea APRS și a unor orientări mai adecvate pentru autoritățile contractante care angajează cheltuieli publice. Unele state membre au mers chiar mai departe și au inclus mecanisme adecvate de evaluare în legislația națională, au elaborat îndrumări ori au desemnat un organism care să ofere asistență autorităților contractante în punerea în aplicare a APRS și să evalueze impactul social al procedurilor de achiziții.

În acest context, pot fi evidențiate câteva practici interesante:

- elaborarea unei „Colecții de bune practici privind achizițiile publice responsabile social”;
- instituirea unui grup de lucru privind aspectele sociale ale achizițiilor publice, pentru a analiza aspectele sociale care pot fi luate în considerare de către autoritățile contractante în diferitele etape ale procesului de achiziție publică, precum și elaborarea și publicarea unui ghid detaliat;
- înființarea unei comisii interministeriale pentru includerea criteriilor sociale în achizițiile publice, cu obiectivul de a asigura coordonarea integrării criteriilor sociale în achizițiile publice și în punerea în aplicare a contractelor rezervate anumitor entități care activează în domeniul social;
- crearea unui cod de conduită pentru furnizori, pentru a se asigura că bunurile și serviciile achiziționate sunt furnizate în condiții sustenabile și responsabile din punct de vedere social.

2.5.3. Achiziții publice în domeniul inovării

Calitatea raportării cu privire la achizițiile publice în domeniul inovării[14] (denumite în continuare „API”) variază considerabil de la un stat membru la altul. Din cauza lipsei de

[14] Achizițiile pentru procesul de inovare, cum ar fi serviciile de cercetare și dezvoltare, sau achiziționarea rezultatelor procesului de inovare.

date, mai multe state membre nu au furnizat nicio informație cu privire la măsurile luate pentru a sprijini API.

Cele mai frecvente obstacole cu care se confruntă statele membre sunt adesea legate de resursele și de capacitatea administrativă necesare pentru punerea în aplicare a API, cum ar fi, de exemplu:

- lipsa de conștientizare;
- competența metodologică insuficientă a achizitorilor publici;
- toleranță scăzută la risc în ceea ce privește cheltuielile publice;
- insuficiența sau lipsa finanțării dedicate inovării în cadrul organismelor publice;
- rezistența la schimbare care decurge din cultura organizațională.

Măsurile adoptate pentru promovarea API au variat în mod semnificativ. Unele state membre au stabilit obiective naționale specifice, cum ar fi obiectivul ca o parte din totalul achizițiilor publice să vizeze activități de inovare până într-un anumit an. Aceste obiective au variat între 2 % și 5 %. Alte state au adoptat o strategie națională sau un plan de acțiune național, eventual ca parte a unei strategii mai ample stabilite la nivel național pentru a încuraja inovarea. Foarte puține state membre au decis să înființeze centre de competență și/sau să desemneze brokeri care să acționeze ca intermediari între cumpărători și furnizori. Scopul acestor centre este de a spori utilizarea strategică a achizițiilor publice și de a oferi expertiză, schimburi de bune practici, formare și sprijin metodologic pentru proiecte specifice. Cu toate acestea, statele membre care nu înființat centre de competență oferă în mod frecvent formare specializată în domeniul achizițiilor publice pentru inovare, precum și orientări. Înființarea unor astfel de centre constituie o bună practică, deoarece ele contribuie la consolidarea capacității personalului din domeniul achizițiilor publice de a realiza API.

În general, directivele revizuite, în special parteneriatul pentru inovare, care a fost inclus în noul pachet legislativ, sunt percepute în mod pozitiv din punctul de vedere al încurajării API. Cu toate acestea, doar două state membre au raportat un număr mic de cazuri în care s-a recurs la parteneriatul pentru inovare.

3. CONCLUZII GENERALE

În ansamblu, primul exercițiu de raportare a permis tuturor părților implicate să acumuleze informații privind punerea în aplicare a directivelor, care anterior erau dispersate, și a furnizat cunoștințe utile cu privire la practicile în materie de achiziții publice utilizate în UE. Rapoartele au prezentat, de asemenea, exemple practice, care ar putea constitui o sursă de inspirație și de schimb de cunoștințe între autoritățile naționale.

Fără îndoială, primul exercițiu de colectare de date a demonstrat că pot fi aduse multe îmbunătățiri, în special în ceea ce privește raportarea cantitativă. În plus, este esențial ca punerea în aplicare a considerentelor strategice în materie de achiziții publice să fie mai strictă, pentru a veni în sprijinul unei redresări favorabile incluziunii, pentru a promova o tranziție justă și pentru a consolida reziliența socioeconomică în conformitate cu Pactul verde european, ca nouă strategie de creștere pentru UE.

În sfârșit, statele membre sunt încurajate să își asume în comun procesul de raportare cât mai mult posibil, deoarece prin acest proces se urmărește, în ultimă instanță, ca acestea să își îmbunătățească nivelul de înțelegere a sistemelor lor de guvernanță, beneficiind de asistența acordată de serviciile Comisiei.