



Achiziții Publice

Organizarea funcțiilor centrale ale achizițiilor publice

CUPRINS

- De ce pentru realizarea funcțiilor achizițiilor publice este necesară o structură organizațională?
- Principalele funcții centrale ale achizițiilor publice
- Ce tipuri de modele structurale există?
- Capacitatea administrativă a structurii centrale a achizițiilor publice
- Avantaje și dezavantajele funcțiilor realizate de structurile centrale ale achizițiilor publice
- Bibliografie suplimentară

Această sinteză analizează funcțiile, structurile, statutul în cadrul guvernului și capacitatea organismelor centrale de achiziții publice din statele membre UE. De această analiză pot beneficia în special reprezentanții aleși, factorii de decizie politică și factorii de decizie din autoritățile naționale ale țărilor candidate la UE și din alte țări care reformează sistemul de achiziții publice în conformitate cu practica UE. Aceste țări au în vedere înființarea, consolidarea sau reorganizarea structurilor în vederea realizării funcțiilor legate de sistemul de achiziții publice. Această Sinteza nu încearcă să recomande anumite aranjamente instituționale. O revizuire în profunzime a diferitelor modele în vigoare în statele membre ale UE, o analiză comparativă, precum și contextul și motivele de utilizare a unui anumit model instituțional sunt examinate în detaliu în *Structuri centrale de achiziții publice și capacități în state membre ale Uniunii Europene* (Lucrarea Nr. 40, 2007, SIGMA).

De ce pentru realizarea funcțiilor achizițiilor publice este necesară o structură organizațională?

Statele membre ale Uniunii Europene stabilesc, în general, structuri organizatorice centrale pentru a îndeplini funcțiile legate de sistemul de achiziții publice în ansamblu. Deoarece achizițiile publice reprezintă una dintre activitățile economice vitale în toate țările, dezvoltarea unui sistem eficient și solid de achiziții publice este adesea o prioritate politică. Înființarea unor organisme centrale de achiziții publice reprezintă o contribuție majoră la dezvoltarea cu succes și poziția generală favorabilă a sistemului de achiziții publice într-o țară. Toate părțile interesate cheie într-un sistem de achiziții publice se bazează în mare măsură pe capacitatea organismelor de achiziții publice de a sprijini dezvoltarea unui sistem național de achiziții.

Pentru ca sistemul de achiziții publice să activeze la toate nivelurile, trebuie să se realizeze un set de funcții la nivel central (sau regional). Aceste funcții pot include elaborarea legislației naționale privind achizițiile publice, consilierea autorităților / entităților contractante și operatorilor economici cu privire la aplicarea legislației, furnizarea de instruire privind achizițiile publice, publicarea anunțurilor de participare, precum și cooperarea cu Comisia Europeană și alte instituții internaționale. În unele țări, cele mai multe dintre aceste sarcini sunt combinate într-o singură instituție centrală; în alte țări sarcinile sunt împărțite între mai multe instituții centrale, în timp ce în unele țări pot lipsi instituții centrale pentru îndeplinirea unora dintre aceste sarcini.

Diferențele în circumstanțele și condițiile în care se formează și se dezvoltă sistemul de achiziții publice este reflectat în structura sa. Punerea în aplicare a noii legislații privind achizițiile publice bazată pe competitivitate, deseori într-un interval scurt de timp în cadrul procesului de aderare la UE, necesită o mobilizare eficientă și rapidă a mecanismelor de sprijin și eforturilor depuse de guvern. Prin urmare, este în general recunoscut faptul că o condiție prealabilă a procesului eficient de reformă juridică este disponibilitatea unei soluții instituționale centralizate, care are sarcini de coordonare, gestionare și de sprijinire a punerii în aplicare a legislației privind achizițiile publice.

Deși nu a fost formulată nicio cerință legală explicită UE, experiența practică a statelor membre recente ale UE și a țărilor candidate la Uniunea Europeană demonstrează importanța organelor centrale de achiziții publice în desfășurarea activităților respective incluse în capitolul achiziții publice pentru aderarea la UE. În aceste țări, o provocare-cheie în procesul de reformă a achizițiilor publice, împreună cu reforma componentei legislative, este problema celui mai bun mod de organizare a structurii organizatorice centrale pentru coordonarea, implementarea și monitorizarea achizițiilor publice. Aceeași provocare este, sau va fi, la fel de importantă pentru țările care reformează sistemul de achiziții publice în conformitate cu practica UE. Sprijinul politic

corespunzător pentru realizarea premiselor definite pentru funcționarea completă a sistemului constituie piatra de temelie a procesului de reformă în domeniul achizițiilor publice. Înființarea unui punct focal puternic pentru achizițiile publice la nivel înalt central, cu o serie de funcții și responsabilități destul de largi, este văzută ca o măsură esențială pentru țările în curs de edificare a sistemelor de achiziții publice. Cu toate acestea, pentru cea mai mare parte, problema de gestionare a politicii achizițiilor apare, de obicei, în cadrul procesului de reformă. Problema reformei generează necesitatea creării unui mecanism de realizare a reformei.

De exemplu, după cum ne demonstrează experiența recentă, în perioada de preaderare Croația a trebuit să se asigure că o **organizație în domeniul achizițiilor** va garanta o politică coerentă în toate domeniile legate de achizițiile publice, și ar conduce la punerea sa în aplicare pentru a facilita procesul de aliniere la acquis-ul comunitar, precum și negocierile viitoare pe capitolul ce se referă la achiziții publice.

După ce țara a trecut prin procesul complicat de reformă și de consolidare a capacității sale de achiziții publice, în care organismul central de achiziții publice joacă un rol important și vital, poate fi de așteptat ca o parte din funcțiile pe care un astfel de organism le realizează să nu mai fie necesare și să se dovedească a fi inutile. Cu toate acestea, orice politică de stat, inclusiv politica în domeniul achizițiilor publice, va fi direcționată într-un fel în cadrul guvernului, dar nu neapărat de către astfel de organisme centrale puternice care se ocupă exclusiv de achizițiile publice.

În același timp, în 15 state membre "vechi" ale UE, funcțiile de achiziții publice, în special sarcini de asistență, sunt frecvent descentralizate. Diversitatea sistemelor instituționale în domeniul achizițiilor publice în aceste țări poate fi explicată prin diferențele în tradițiile lor juridice, politice și administrative. În plus, achizițiile publice s-au dezvoltat treptat mai mult de un secol, iar sistemele naționale specifice s-au format ca urmare a evoluției continue în societate.

Evoluția funcțiilor cheie în achiziții publice urmează, de asemenea, a fi considerată în funcție de mediul în schimbare al achizițiilor publice, care crește în complexitate. Achizițiile publice sunt un domeniu multidisciplinar. Diferite domenii de politică orizontală și factori de mediu în schimbare au o influență majoră și implicații majore asupra sistemelor de achiziții publice, în special în ceea ce privește cadrul legislativ și de reglementare, dezvoltarea tehnologică, dezvoltarea sectorului public, consolidarea capacităților și măsurarea performanței, consolidarea integrității, coordonarea și cooperarea internațională.

Funcțiile de dezvoltare și coordonare a achizițiilor devin importante în toate statele membre UE ca urmare a unei creșteri a cererii de inițiative guvernamentale și de sprijin în domenii care fac obiectul unor modificări tehnologice rapide. Un domeniu care este puternic susținut de dezvoltarea tehnologică sunt **e-achizițiile** și multe țări introduc platforme electronice pentru a fi utilizate de către autoritățile/entitățile contractante, înlocuind astfel metodele pe suport de hârtie tradiționale. Numeroase exemple de soluții de succes e-achiziții publice sunt deja în funcțiune în Europa (Franța, Țările de Jos, Norvegia, Portugalia, Regatul Unit (Țara Galilor), etc.).

O serie de evoluții din sistemul de achiziții publice se concentrează pe creșterea nivelului de includere a **aspectelor sociale, de mediu și inovatoare** în procesul de achiziții publice. De exemplu, multe autorități publice din Europa au adoptat abordarea de stabilire a unei politici sau a unor angajamente de punere în aplicare a achizițiilor publice "verzi" ca parte a altor politici.

Acest proces de schimbare trebuie să fie considerat și abordat în mod eficient de către guverne, deoarece aceste modificări vor avea implicații cu privire la cel mai bun mod de organizare a structurii instituționale a sistemului de achiziții publice, în scopul de a obține eficiență în furnizarea serviciilor publice. Orice structură de achiziții publice trebuie să ia în considerare cele mai bune moduri de a satisface necesitatea în creștere de profesionalizare a funcției de achiziții publice și necesitatea ulterioară de a dezvolta, în special, structura de sprijin în domeniul achizițiilor. Prin urmare, este esențial de a se găsi modelul de organizare adecvat la nivel global care creează un echilibru eficient și natural între particularitățile funcțiilor implicate și cerințele acestor funcții în ceea ce privește independența și interacțiunea, ținând seama de diferitele aspecte ale achizițiilor, care acoperă, de asemenea, concesiunile și parteneriatele publice / private (PPP), precum și alte domenii de politică orizontală și, în același timp, evită conflictele de interes.

Efectele complexe ale dezvoltărilor de reglementare, tehnologice și comerciale creează o cerere pentru profesionalizarea crescută a funcției de achiziții la nivel operațional, în autoritățile / entitățile contractante și în sectorul privat.

Principalele funcții centrale ale achizițiilor publice

Deși este evidentă uniformitatea funcțiilor realizate în structurile de achiziții publice, statele membre ale UE dispun de o diversitate considerabilă de aranjamente instituționale. Cu referire la natura sarcinilor implicate, aceste funcții pot fi clasificate fie ca **funcții de bază** fie ca **funcții suplimentare**¹. Această clasificare generală rezultă din suprapunerea între diferitele funcții, în special în contextul diferențelor din punct de vedere organizatoric, dar este utilă pentru o imagine de ansamblu a modului în care funcțiile centrale de achiziții publice sunt organizate în diferite țări.

Funcțiile de bază acoperă funcțiile care sunt reglementate de legislația națională, de multe ori ca răspuns direct la obligațiile legate de aderarea la Uniunea Europeană. Prin urmare, aceste funcții trebuie să fie abordate la nivelul administrației centrale și ele cuprind funcțiile de politici și legislație primară, funcțiile de politici și reglementare secundară, funcțiile internaționale de coordonare, precum și funcțiile de monitorizare și de evaluare a conformității.

Toate celelalte funcții pot fi clasificate ca funcții suplimentare, deoarece acestea nu sunt atribuite ca o obligație de drept pentru toate statele membre ale UE. Trebuie subliniat faptul că pentru funcționalitatea unui sistem de achiziții publice, aceste funcții suplimentare nu sunt mai puțin importante decât funcțiile de bază. Cu toate acestea, ele pot fi exercitate de către organisme de achiziții publice poziționate la nivel central în cadrul structurii de achiziții publice, dar ele sunt la fel de des dispersate sau furnizate de diverse organisme din structura achizițiilor publice sau din administrația publică în sens larg, precum și de către sectorul privat. Funcțiile suplimentare includ consultanță și sprijin operațional, publicare și informare, profesionalizare, consolidare a capacităților și dezvoltare, precum și funcțiile de coordonare a achizițiilor.

Funcții de politici și legislație primară

Organismele desemnate la nivel guvernamental au sarcina de a dezvolta politici de achiziții fundamentale care vizează stabilirea cadrului juridic general pentru operațiunile de achiziții publice. Cele mai importante funcții în acest context sunt de a pregăti și elabora legislația primară privind achizițiile publice, care include legislația națională de punere în aplicare a directivelor UE privind achizițiile, precum și cadrul de reglementare

¹ *Structuri centrale de achiziții publice și capacități în state membre ale Uniunii Europene* (Lucrearea Nr. 40, 2007, SIGMA).

sau de politici care se va aplica în sferile din afara domeniului de aplicare al directivelor UE. Directivele UE sunt transpuse în legislația primară în toate statele membre ale UE, dar nu toate dintre ele au reglementat în legislația primară domeniile care nu sunt reglementate de Directive. În cadrul acestei funcții, sarcinile atribuite în mod obișnuit sunt după cum urmează: de a conduce grupul de lucru în procesul de elaborare; de a organiza procesul de consultare cu principalele părți interesate din sistemul de achiziții publice; și de a lua parte la alte activități legislative relevante pentru achizițiile publice.

Funcțiile legislative și de politici deseori sunt exercitate de către organismul central de achiziții publice (Bulgaria, Cipru, România și Republica Slovacă).

Funcția de elaborare legislativă este frecvent realizată de Ministerul Finanțelor/Trezorerie, Ministerul Economiei și Ministerul Justiției, și este organizată fie separat, fie în cadrul organismului central de achiziții publice. Aceasta este situația, de exemplu, în Estonia, unde aceste sarcini revin Oficiului de Achiziții Publice (OAP) inclus în cadrul Ministerului Finanțelor.

State unde funcția de elaborare legislativă este separată distinct de organismul central de achiziții publice sunt Estonia, Ungaria, Italia, Letonia, Lituania și Suedia.

Funcții de politici și de reglementare secundară

Funcțiile de politici și de reglementare secundară se referă la reglementările care sunt adoptate în mod oficial de către guvern pentru a pune în aplicare legislația primară în domenii specifice sau pentru a oferi instrumente de punere în aplicare în sprijinul aplicării legislației primare. Există diferențe clare între țări în ceea ce privește necesitatea și amploarea legislației secundare. Unele țări operează fără nici o legislație secundară sau într-o măsură foarte limitată și se bazează în schimb, de exemplu, pe considerentele (note interpretative legate de diferitele prevederi) pentru pregătirea legislației primare în Parlament, pe comunicările interpretative ale organismelor desemnate sau pe jurisprudența instanței de judecată. Alte state stabilesc prin lege adoptarea, într-un grad variabil, a unui set de legislație secundară, care, în unele cazuri, este chiar o condiție pentru a asigura eficacitatea legii primare. Există, de asemenea unele țări care completează în continuare legislația primară și secundară cu pregătirea legislației terțiare (de exemplu, linii directoare operaționale), adoptată de organismele de achiziții centrale desemnate. În acest sens, un set de regulamente suplimentare pot include punerea în aplicare a reglementărilor - cuprinzând aspecte tehnice ale procesului de achiziții publice, sfere care nu sunt acoperite de legislația primară sau domenii care necesită instrucțiuni de aplicare lămuritoare; linii directoare operaționale; formate standard pentru anunțurile de participare; modele de documente de licitație pentru bunuri, servicii și lucrări, inclusiv instrucțiuni pentru ofertanți, formulare de licitație și specificații tehnice; și modele de condițiile generale, inclusiv forme de contract pentru contractele legate de bunuri, servicii, lucrări și concesiuni.

Funcții de coordonare internațională

Coordonarea activităților internaționale și intra-UE privind achizițiile publice este o funcție importantă a unui stat membru al UE, care în mod normal ar acoperi oricare sau toate dintre următoarele sarcini: responsabilitatea pentru contribuția națională la activitățile internaționale de reglementare, printre altele, în cadrul Acordului privind achizițiile publice al Organizației Mondiale a Comerțului (OMC), atunci când statul membru este în calitate de observator în cadrul negocierilor desfășurate de Comisia Europeană, sau în ceea ce privește Legea Model a Comisiei Națiunilor Unite pentru Drept Comercial Internațional (UNCITRAL); responsabilitatea pentru contribuția

națională la comitetul consultativ UE și grupurile sale de lucru care se ocupă de achizițiile publice; acționează ca un punct național de contact pentru Comisia Europeană pentru întrebări și pentru procedurile de executare și de încălcare a dreptului pe baza Tratatului UE; participarea la rețele internaționale, cum ar fi Rețeaua europeană de achiziții publice (PPN); și cooperarea cu instituțiile similare din alte țări.

În majoritatea statelor membre UE organismul central de achiziții publice sau organismul responsabil de elaborarea legislației exercită funcțiile de coordonare internațională, însă, deseori aceste funcții sunt **distribuite între două organisme**, ca în cazul Estoniei, Ungariei, Letoniei, Lituaniei și Suediei

Funcții de monitorizare² și evaluare a conformității

Monitorizarea achizițiilor publice joacă un rol important în toate sistemele naționale de achiziții publice. Această monitorizare cuprinde fiecare și orice observație sistematică a sistemului de achiziții publice, care se desfășoară în scopul de a evalua modul în care funcționează și se dezvoltă acest sistem în timp și pentru a stabili dacă starea dorită (fixată), astfel cum este definită de factorii de decizie politică, a fost realizată. Funcțiile de evaluare a conformității includ metode și proceduri care sunt aplicate pentru a detecta și remedia neregulile în achizițiile publice. În unele țări, organizațiilor de achiziții publice le revine un rol și mai proactiv în inițierea unei proceduri de examinare judiciară în instanțe pentru încălcarea legislației privind achizițiile publice.

În Croația, de exemplu, Ministerul Economiei, care este organismul responsabil pentru sistemul de achiziții publice, are competența de a iniția **proceduri contravenționale** împotriva autorităților / entităților contractante în fața instanței competente, dacă ministerul stabilește încălcări ale Legii privind Achizițiile Publice.

Unele dintre statele membre UE au elaborat suplimentar funcțiilor de achiziții publice, funcții specifice de evaluare a conformității pentru fondurile UE.

Exemple de state membre UE care dispun de o formă de audit pe bază *ex ante* sunt: Cipru, Estonia, Franța, Ungaria, Letonia, Malta, Polonia și România.

Funcțiile de monitorizare și evaluare a conformității includ următoarele sarcini:

- Pregătirea unui raport anual către guvern sau parlament privind funcționarea sistemului național de achiziții publice;
- Colectarea de informații statistice și alte informații privind, *inter alia*, planificarea achizițiilor publice, pătrunderea pe piață, contractele atribuite, precum și performanța și eficiența sistemului de achiziții publice;
- Audit, control, inspecții, verificarea conformității legale;
- Dacă este cazul, exercitarea unei funcții de autorizare prin acordarea aprobării prealabile pentru anumite decizii ale autorităților / entităților contractante în procesul de achiziții publice, cum ar fi documentele contractuale, specificațiile tehnice, precum și utilizarea unor proceduri mai puțin competitive sau accelerate;

² Pentru mai multe detalii, a se vedea *Monitorizarea Achizițiilor Publice (SIGMA Sinteză de Politici Nr. 27, iunie 2013)*.

- Inițierea procedurii de examinare judiciară în instanțele judecătorești în cazul încălcărilor legislației privind achizițiile publice;
- Dacă este cazul, întocmirea unei liste oficiale a operatorilor economici certificați și / sau a responsabililor de achiziții certificați.

Funcții de consultanță și sprijin operațional

Aceste funcții importante sunt în vigoare pentru a sprijini autoritățile / entitățile contractante, precum și operatorii economici în îndeplinirea sarcinilor lor, astfel încât să le permită să acționeze eficient și în conformitate cu legislația națională, cu principiile fundamentale ale Tratatului UE, și cu bunele practici. În etapele inițiale ale reformei, este crucială, în special, existența unui organism care oferă îndrumare cu privire la aplicarea cadrului legal și la alte aspecte conexe. În mod specific, funcțiile de consultanță juridică sunt în mod normal în responsabilitatea organismelor de achiziții publice centrale, dar unele dintre aceste funcții sunt adesea distribuite și exercitate de un număr mare de actori în cadrul comunității de achiziții publice, cum ar fi asociațiile pentru administrațiile regionale și locale, entitățile mari contractante și utilități, sectorul privat (consultanți și firme de avocatură), camere de comerț și asociații de întreprinderi mici și mijlocii. Funcțiile de consultanță și sprijin operațional includ următoarele: organizarea unei funcții help-desk pentru a oferi zilnic suport juridic și profesional achizitorilor și operatorilor economici; dezvoltarea de sisteme de îndrumare și instrumente operaționale pentru gestionarea tuturor fazelor procesului de achiziții publice, cum ar fi metodologiile de evaluare a ofertelor; și emiterea de publicații, comentarii și comunicări interpretative privind diferite aspecte ale achizițiilor publice.

Funcțiile de publicare și informare

Principiul transparenței impune o obligație a autorității contractante, care constă din asigurarea, în beneficiul oricărui potențial ofertant, a unui grad de publicitate care să fie suficient pentru a permite crearea concurenței pe piața achizițiilor publice și, prin urmare, este un element fundamental al sistemului de achiziții publice. Într-o serie de state membre ale UE, diferite funcții de publicare sunt atribuite unui organism central de achiziții publice. Acesta ar putea fi responsabil de administrarea buletinului național de achiziții publice, iar această sarcină poate include, de asemenea, controlul de calitate al anunțurilor înainte de publicare sau prezentare. În ceea ce privește contractele care depășesc pragurile UE, organismul central poate avea responsabilitatea de a se ocupa cu comunicarea anunțurilor autorităților / entităților contractante în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, care ar include sarcina de respingere a anunțurilor care nu îndeplinesc cerințele.

De exemplu, în Ungaria și Republica Slovacă, oficiile de achiziții centrale verifică proiectele de anunțuri înainte de a fi transmise Jurnalului Oficial al Uniunii Europene. În Croația, Irlanda, Slovenia și Regatul Unit, instituțiile centrale de achiziții nu îndeplinesc această funcție.

Publicarea și distribuirea informațiilor privind legislația în domeniul achizițiilor publice și politicilor, inclusiv surse de informații suplimentare, materiale și consultanță, reprezintă alte sarcini conexe. Aceste informații pot include versiunile tipărite, precum și resurse Internet sau resurse din orice alte mijloace media. Mai în detaliu, atribuțiile legate de această funcție poate include emiterea de modele de anunțuri și de instrucțiuni privind utilizarea acestora; operarea sistemelor de publicare prin Internet a anunțurilor de participare și de atribuire, inclusiv prelucrarea anunțurilor, controlul calității și legalității anunțurilor primite, publicarea anunțurilor, și transmiterea anunțurilor în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*; întreținerea registrelor de achiziții publice sau a altor baze de date

de achiziții publice; întreținerea listelor de entități contractante; operarea unui sistem de îndrumare cu informații on-line pentru sprijinirea comunității de achiziții publice, inclusiv documentația de îndrumare, modele pentru documentația de licitație și de contract, comunicări interpretative și comentarii (care sunt, de asemenea, parte din funcțiile de consultanță).

Funcții de profesionalizare și consolidare a capacității

Profesionalizarea personalului de achiziții publice și consolidarea capacității de operațiuni de achiziții publice sunt văzute ca funcții esențiale în creșterea eficienței oricărui sistem național de achiziții publice. Autoritățile / entitățile contractante se confruntă cu un mediu de achiziție mult mai complex, cu un set mai larg de funcții și responsabilități sau cel puțin cu o situație semnificativ diferită față de sarcinile de achiziții tradiționale, care afectează competențele necesare și alegerea soluțiilor de organizare și de cooperare. Prin urmare, există o cerere continuă atât pentru învățământul superior, cât și pentru cel de formare specializată în domeniul achizițiilor publice, în diverse discipline și profesii. Pentru a fi eficiente, structurile de achiziții publice trebuie să fie sensibile la un mediu de achiziții publice în schimbare și să ia măsuri adecvate pentru crearea de soluții instituționale adecvate pentru achizițiile publice. În mod special, este nevoie de o structură de sprijin mai puternică ce ar oferi consiliere și consolidarea capacității profesionale. Aceste funcții pot fi atribuite unor organisme centrale de achiziții publice și pot include inițierea și coordonarea programelor naționale de formare pentru autoritățile / entitățile contractante; facilitarea de predare și de cercetare în universități și colegii, instruirea prin intermediul companiilor private; organizarea unui program de cercetare privind legislația, aspectele economice și politicile în achizițiile publice; și participarea la evenimente naționale și internaționale academice și alte evenimente privind legislația, aspectele economice și politicile în achizițiile publice. Instruirea este o activitate cheie în această funcție, dar organismul central acționează mai mult în calitate de *inițiator* (care include responsabilitatea pentru definirea politicii de formare), *facilitator* și *coordonator* de instruire în domeniul achizițiilor pentru achizitorii publici și operatorii economici, mai degrabă decât în calitate de implementator de programe de formare. Implicarea practică a organelor centrale de achiziție este de obicei limitată la organizarea de conferințe și seminarii cu caracter informativ, cu prezentări ale legislației și alte domenii conexe, care sunt o responsabilitate importantă a acestor organisme. Această implicare poate include pregătirea de programe de instruire și materiale, dar de obicei universitățile, institutele de cercetare și sectorul privat, desfășoară activitățile mai cuprinzătoare, specializate și de consolidare a capacității pe termen lung. În unele state membre ale UE, organismele centrale sunt responsabile pentru diferite scheme de acreditare ale funcționarilor de achiziții publice sau consultanților de achiziții. Cu toate acestea, profesionalizarea și consolidarea capacității nu sunt limitate la formare și cercetare. Această funcție cuprinde o abordare mult mai largă și provocări, și anume:

- să extindă conceptul de achiziții publice dincolo de faza de licitație și de respectarea cadrului de reglementare pentru a acoperi toate fazele ciclului de achiziții publice;
- să plaseze funcția de achiziții publice pe harta politică, astfel încât să fie recunoscută ca un factor strategic cheie în furnizarea de servicii eficiente pentru public la cel mai mic cost posibil;
- să asigure că achizițiile sunt integrate în centrul procesului de bugetare și de cheltuieli publice;
- să atragă expertiză adecvată profesională de achiziție și să crească statutul profesiei de achiziții publice;

- să stabilească modul optim de a organiza și gestiona operațiunile de achiziții publice la nivel de contractare;
- să proiecteze structuri de luare a deciziilor, astfel încât să fie un echilibru corect între puterea discreționară și control.

Funcții de dezvoltare și coordonare a achizițiilor

Funcțiile de dezvoltare și coordonare a achizițiilor au devenit importante în toate statele membre ale UE, ca urmare a creșterii constante a cererii de inițiative guvernamentale centrale și de sprijin organizatoric și operațional în domeniile care fac obiectul unor modificări legislative tehnologice și semnificative rapide. În unele state membre aceste funcții au devenit responsabilitatea principalelor organisme centrale de achiziție, în timp ce în altele, aceste funcții au fost atribuite unor organisme de specialitate. Funcțiile de dezvoltare și coordonare a achizițiilor acoperă, printre alte sarcini, coordonarea și susținerea concesiunilor și a proiectelor de achiziții publice, introducerea sistemelor de măsurare a performanței achizițiilor publice, precum și lansarea de inițiative pentru elaborarea modelelor de contracte care urmează să fie utilizate în sectorul public. O funcție importantă este dezvoltarea de tehnici de achiziții, cum ar fi specificațiile tehnice bazate pe performanță. Organismele de achiziții au devenit, de asemenea, active în stabilirea unui sistem electronic de achiziții publice, prin oferirea platformei electronice pentru a fi utilizată de către autoritățile / entitățile contractante. O serie de evoluții din sistemul de achiziții publice se concentrează pe creșterea nivelului de includere a aspectelor sociale, de mediu și inovatoare în procesul de achiziții publice. Importanța coordonării adecvate, de asemenea, este evidențiată în procesul de integrare europeană, precum și dezvoltarea unui sistem de achiziții publice, în conformitate cu cerințele stabilite. Natura multidisciplinară a achizițiilor publice și legătura sa directă cu diverse domenii de politică orizontală necesită, de asemenea, activități de coordonare adecvate și sprijin politic corespunzător pentru a realiza coerența intersectorială.

Ce tipuri de modele structurale există?

În statele membre ale UE structurile de achiziții publice existente pot fi separate în trei grupuri mari:

- O structură de achiziții **centralizată** se caracterizează printr-o concentrație mare de funcții de achiziții care sunt alocate unui număr foarte mic de instituții centrale (de regulă una sau două instituții).
- O structură de achiziții **semi-centralizată** are o concentrație mixtă de funcții de achiziții care sunt alocate unui număr limitat de instituții aflate la diferite niveluri în cadrul administrației publice (de regulă trei sau patru instituții).
- O structură de achiziții **descentralizată** se caracterizează printr-o concentrare dispersată de funcții de achiziții care sunt alocate mai multor instituții aflate la diferite niveluri în cadrul administrației publice și este deseori compusă din companii private și publice (de obicei sunt implicate mai mult de cinci instituții).

Funcțiile de bază sunt organizate de regulă în mod centralizat, în timp ce funcțiile suplimentare pot fi efectuate de către un spectru larg de organisme, inclusiv organismele din sectorul privat, la nivel central și descentralizat ale administrației publice.

În unele sisteme, funcțiile legislative și politici sunt exercitate de către structura ministerială, în timp ce alte funcții importante de achiziții sunt atribuite unui organism special de achiziții, care poate fi parte a guvernului sau în subordinea legislativului.

În structurile de achiziții publice cu o instituție dominantă de achiziții, aceeași instituție exercită în mod normal funcțiile legislative și de politici. Prin urmare, funcțiile legislative sunt efectuate numai în instituții dominante care fac parte din guvern. În plus, printre "funcțiile de bază", instituția dominantă este în mod normal responsabilă pentru acordarea de consultanță guvernului, dezvoltarea politicilor de achiziții, cooperare internațională, precum și anumite funcții de monitorizare. Sarcinile legate de formare și de cercetare, dezvoltare și administrarea afacerilor, publicare și informații, precum și sarcinile administrative și de monitorizare sunt deseori efectuate în afara instituției dominante.

În acele state membre UE care au o structură de achiziții publice cu o **instituție principală de achiziții**, sarcinile principale pot fi distribuite între câteva instituții și organizații, în timp ce doar o singură instituție va avea o poziție dominantă. Exemple din acest grup sunt Serviciul Constituțional al Cancelariei Federale al Austriei (BKA-VD), Ministerul Federal al Economiei și Tehnologiei din Germania (BMW), Consiliul de Achiziții Publice al Ungariei (PPC) și Ministerul Lucrărilor Publice al Luxemburgului.

O caracteristică comună a structurilor semi-centralizate sau descentralizate de achiziții este repartizarea sarcinilor relevante între diferite instituții și organizații. În timp ce unele instituții, mai ales ministerele respective, sunt întotdeauna responsabile de funcțiile de reglementare, nu întotdeauna există un centru focal de organizare, cu un accent mai puternic pe o instituție sau o organizație anume, în special în structuri mai descentralizate. Această categorie este opusul structurii de achiziții centralizate, care se caracterizează printr-o concentrație ridicată de funcții atribuite câtorva instituții.

Finlanda este cel mai elocvent exemplu de structură de achiziții cu **sistem descentralizat**, caracterizat prin divizarea clară a funcțiilor de achiziție între câteva instituții și prin lipsa unei instituții de achiziții dominante. Sarcini importante revin Ministerului Finanțelor (elaborarea de politici și a documentelor standardizate) și Ministerului Comerțului și Industriei (elaborarea legislativă și monitorizare). Totuși, alte funcții revin Ministerului Afacerilor Externe, Biroului Guvernamental de Achiziții, Consiliului de Achiziții Publice, Asociației Finlandeze a Autorităților Municipale și Regionale, Oficiului de Stat de Audit și HAUS Ltd., Efeko Ltd. și Hansel Ltd (organizate în mod privat dar cu o cotă a statului). Mai mult, statul este descentralizat și pe verticală, deoarece regiunile și municipalitățile dețin un rol important, mai ales prin asociațiile lor naționale.

Indiferent ce model de organizare este implementat, mai multe soluții organizaționale sunt disponibile în ceea ce privește localizarea organismului central de achiziții sau a organismelor. Organele centrale care exercită funcții de achiziții publice pot fi organizate în diverse moduri de subordonare. De obicei, aceste organisme centrale sunt organizate în cadrul sau în subordinea Ministerului Finanțelor sau Trezoreriei, Ministerului Lucrărilor, Ministerului Dezvoltării Regionale, Cabinetului Primului Ministru / Cancelarului / Președintelui, Consiliului de Miniștri, Parlamentului, Consiliului Concurenței sau unui alt organism public.

În unele cazuri, o multitudine de unități pot acoperi una sau mai multe funcții de achiziții publice și pot fi organizate într-o combinație de medii instituționale. Cel mai frecvent, funcțiile de politici și funcția legislativă primară sunt situate într-un minister, cum ar fi Ministerul de Finanțe sau Ministerul Justiției, în timp ce funcțiile de consultanță și de publicare sunt mai des regăsite în organe centrale poziționate și subordonate diferit (de respectivul minister)..

Unor birouri sau agenții de achiziții publice din statele membre ale UE li s-a oferit un statut mai independent, pe lângă Parlament sau direct pe lângă Guvern, în timp ce în alte state membre aceste birouri acționează ca departamente din cadrul structurilor ministeriale.

Statutul organismului de achiziții este un alt aspect important pentru a fi abordat, deoarece acest statut determină rolul și influența potențială a acestui organism în cadrul sistemului de achiziții publice. Statutul se referă la următoarele elemente:

- Poziția sau locația organismului de achiziții din cadrul administrației publice;
- Puterea decizională, mandatul și funcțiile atribuite organismului și baza juridică pentru autoritatea sa (de exemplu, legislația privind achizițiile publice);
- Independența personalului de conducere, exprimată prin condițiile și procedurile de numire și revocare a acestora (de exemplu, președinte, director, șef de unitate);
- Design organizațional, resurse structurale și de personal acordate organismului;
- Mijloace financiare și cantitatea de resurse pentru cheltuielile de personal și operaționale (de exemplu, bugetul general, fondurile speciale, și finanțarea proprie);
- Mijloace de supraveghere a activității organismului de achiziții.

Capacitatea administrativă a structurii centrale a achizițiilor publice

Disponibilitatea unei capacități administrative suficiente, indiferent de modelul sau de sistemul de organizare în vigoare, s-a dovedit a fi o problemă foarte importantă pentru statele membre ale UE și țările candidate UE, și este la fel de importantă pentru țările care reformează sistemul de achiziții publice în conformitate cu practica UE. Nu este suficient pentru o țară candidată doar să se conformeze cu *acquis*-ul; este de așteptat să se stabilească într-un sens mai larg un sistem complet sigur și eficient de achiziții publice. Țările în curs de aderare trebuie să demonstreze că au un grad satisfăcător de capacitate administrativă la nivel central pentru a pune în aplicare legislația națională de transpunere a directivelor UE, de a monitoriza operațiunile de achiziții publice în mod eficient, și de a îndeplini toate celelalte obligații prevăzute de Directivele UE și Tratatul UE. Aceste obligații presupun stabilirea instituțiilor și mecanismelor adecvate, inclusiv cele care se ocupă cu soluționarea căilor de atac, și asigurarea că aceste instituții au personal adecvat și au capacitatea de a exercita toate funcțiile în mod eficient, care poate fi constituit dintr-o gamă largă de funcții, atât de bază cât și suplimentare, după cum este indicat mai sus. În ceea ce privește Directivele, statele membre ale UE trebuie să ia măsurile necesare pentru a da efect deplin dispozițiilor lor în dreptul național și să se asigure că nu există alte dispoziții naționale care subminează aplicabilitatea lor.

Capacitatea administrativă a organismelor de achiziții publice centrale cuprinde resursele umane, incluzând numărul de personal, structura personalului și pregătirea educațională; resursele financiare; și statutul personalului de conducere.

Problema centrală în cadrul capacității administrative se referă la resursele umane. Dimensiunea personalului - numărul de persoane care lucrează pentru principalul organism de achiziții centrale și alte instituții relevante - este punctul de plecare. Dacă aceste instituții au permanent un număr insuficient de personal, capacitatea resurselor umane nu este suficientă pentru a efectua numeroase funcții în mod eficient. Mai mult, nivelul de educație al personalului este important. Numărul de juriști, economiști,

politologi, foști practicieni, ingineri sau contabili este la fel de important ca și instruirea personalului de sprijin. În plus, formarea continuă, realizată fie intern sau extern, joacă un rol important.

Relația dintre dimensiunea pieței naționale de achiziții publice și complexitatea sarcinilor atribuite organismului central de achiziții și numărul personalului său sunt alte aspecte relevante. Numărul de personal al organelor centrale de achiziții variază în statele membre ale UE. Mai mult, deoarece multe dintre organele competente se preocupă de o serie de alte aspecte, în plus față de funcțiile de achiziții publice menționate mai sus, nu este întotdeauna clar câte persoane lucrează în exercitarea funcțiilor centrale de bază ale achizițiilor publice și câte în cele suplimentare. .

Resursele financiare se referă la bugetul instituțiilor centrale de achiziții publice, precum și sursele de venit ale acestora. Multe instituții primesc venitul lor din bugetul general, de exemplu, de la alocațiile bugetare ale ministerului de care sunt atașate. Alte Oficii pot avea propriile lor resurse financiare, de exemplu, din taxele obținute pentru publicarea anunțurilor de participare sau chiar de la o formă de "taxare" pe fiecare contract. Mărirea bugetului nu este singura problema esențială aici. Dimensiunea pieței naționale de achiziții publice și complexitatea sarcinilor atribuite organizației centrale de achiziții sunt alte aspecte relevante.

Avantajele și dezavantajele funcțiilor realizate de structurile centrale ale achizițiilor publice

Așa cum este prezentat mai sus, organele centrale de achiziții publice în diferite sisteme sunt responsabile pentru exercitarea diferitor funcții care reflectă necesitățile sistemului respectiv. Statutul organismului de achiziții în cadrul administrației publice depinde de funcțiile pe care organismul urmează să le efectueze. Consecința acestei legături este că decizia privind locația organismului poate fi în mod realist luată numai după ce s-a luat o decizie cu privire la funcțiile sale. Dacă aceste funcții, de exemplu, necesită un anumit grad de independență, atunci organismul de achiziții trebuie să fie stabilit în așa fel încât să se asigure această independență. Dacă nu este asigurată independența, atunci încercarea de a-i atribui mai târziu o anumită funcție care necesită acest lucru ar putea eșua cu ușurință, deoarece organismul nu va fi în măsură să exercite această funcție sau părțile interesate nu vor avea încredere în independența presupusă.

În unele țări, organismele de achiziții publice exercită funcțiile de evaluare a conformității prin acordarea de aprobare prealabilă autorităților / entităților contractante pentru anumite decizii în procesul de achiziții sau chiar prin acordarea aprobării prealabile la utilizarea procedurilor de achiziții mai puțin competitive. A avea una sau mai multe instituții din cadrul structurii centrale de achiziții publice care să efectueze aceste funcții, cu siguranță dă rezultate pozitive în ceea ce privește riscul scăzut de nereguli formale în cadrul procedurii de achiziție publică. Eficiența acestor evaluări depinde considerabil de modul cum este definit auditul *ex-ante* și în ce etapă a procedurii se aplică.

În Polonia, de exemplu, **auditul ex ante** este aplicat imediat după finalizarea procedurii de achiziții și înainte de semnarea contractului. Dacă sunt depistate nereguli, organismul de audit prezintă avizul său autorității contractante privind neregulile și căile de remediere. Totuși, rămâne responsabilitatea exclusivă a autorității contractante de a efectua procedura de achiziție în conformitate cu normele aplicabile.

Cu toate acestea, practica a demonstrat că, de multe ori, predomină efectele negative ale acestor competențe și, ca rezultat, se elimină valoare lor adăugată de a limita riscul de nereguli. Acordarea aprobării prealabile reprezintă un pas suplimentar în procesul de achiziții publice, și, prin urmare, are un efect negativ asupra eficienței și duratei acestui proces. Deoarece un obiectiv al unui sistem eficient de achiziții este de a elimina pașii administrativi inutili, impunerea unor mecanisme de evaluare a conformității care sporește sarcinile administrative, trebuie să fie analizată cu atenție. Aceste mecanisme trebuie să fie puse în aplicare într-un mod cumpătat, astfel încât efectele negative ale acestora să nu depășească efectele lor pozitive.

În plus, funcțiile de evaluare a conformității, în special cele care conferă organelor centrale de achiziții publice autoritatea de a acorda aprobări prealabile pentru utilizarea procedurilor mai puțin competitive ridică de asemenea problema deținerii controlului și responsabilității asupra procesului de achiziție. Exercițarea unor astfel de funcții poate duce la scăderea deținerii controlului și a diluării responsabilității a autorităților / entităților contractante în procesul specific de achiziții publice și în transferul acestei responsabilități organismelor care efectuează astfel de controale. Această problemă este de o importanță deosebită, având în vedere competențele altor organisme, cum ar fi organismele de soluționare a căilor de atac și de audit, care au fost stabilite cu scopul de examinare, detectare și remediere a neregulilor în domeniul achizițiilor publice.

Aceste probleme sunt evidențiate și mai mult în contextul capacităților administrative limitate ale structurilor centrale de achiziții publice, în comparație cu numărul mare de contracte care urmează să fie controlate, dar, de asemenea, în contextul competențelor experților din aceste structuri, având în vedere numărul mare de diferite articole achiziționate de autoritățile / entitățile contractante, în special în ceea ce privește specificațiile tehnice sau funcționale.

În ceea ce privește acele efecte negative, buna practică în unele țări, aceasta se referă la o exercitare a funcțiilor de evaluare a conformității în mod restrâns sau aleatoriu, care se limitează la o parte din procedurile de achiziții publice, în funcție de valoarea și semnificația acestora, sau la autoritățile / entitățile contractante stabilite, de exemplu, pe baza rezultatelor unei analize de risc.

Există exemple în care organele centrale de achiziții publice au funcții de evaluare a conformității specifice și suplimentare privind **contractele finanțate de UE**, cum ar fi funcțiile de control care vizează doar contractele co-finanțate de fondurile UE; un departament separat pentru a controla atribuirea acestor contracte; sau creșterea auditurilor ex ante a tuturor contractelor co-finanțate din fonduri UE, care depășesc pragurile UE.

Funcțiile de consultanță sunt instituite pentru a sprijini autoritățile / entitățile contractante, precum și operatorii economici în îndeplinirea sarcinilor lor respective, astfel încât să le permită să acționeze eficient și în conformitate cu legislația națională, principiile fundamentale ale Tratatului UE, și bunele practici. În special în etapele inițiale ale reformei, din cauza cerințelor de asistență, existența unui organism care oferă consiliere cu privire la aplicarea cadrului legal este esențială. Cu toate acestea, în multe țări ce au inițiat procesul de reformare, în special cele cu o istorie a unui guvern centralizat, organismele de achiziții publice sunt văzute și utilizate ca mecanisme de control suplimentar, mai degrabă decât pionerii reformei și dezvoltării. Deși o astfel de abordare are beneficii evidente, efectele probabile în țările cu organismele de achiziții care desfășoară activități de control care necesită capacități administrative excesive sunt introducerea rigidității suplimentare, inutile în sistemul de achiziții publice și decelerarea și descreșterea eficienței procesului de reformă. Ca urmare a realizării de

astfel de mecanisme de control suplimentare, organismele de achiziții publice nu reușesc adesea să realizeze avantajele unei funcții de monitorizare, care se exercită ca un mecanism de colectare a statisticilor și informațiilor privind întregul sistem și pentru identificarea zonelor cu probleme sistematice și a tendințelor.

În plus, o astfel de funcție de control ar putea fi în conflict cu orice funcție consultativă pe care organismul de achiziții publice ar putea să o ofere. Posibilitatea ca aceste două funcții să fie atribuite aceluiași organism generează îngrijorări cu privire la poziționarea corespunzătoare și independența organismului de achiziții publice.

Evaluarea avantajelor și dezavantajelor este importantă în determinarea domeniului de aplicare al altor funcții enumerate, cum ar fi standardizarea documentelor de licitație. Standardizarea documentelor de licitație pentru diferite tipuri de contracte (bunuri, lucrări sau servicii) și articole de achiziții sau clauze contractuale standard ar putea minimiza, în general, riscul de nereguli în procedura de atribuire a contractului sau în executarea contractului. Cu toate acestea, impunerea de documente standard obligatorii fără nicio flexibilitate de modificare a acestora pentru a se potrivi circumstanțelor specifice ale unui contract anume, necesităților autorității contractante, sau altor factori relevanți ai contractului, deseori rezultă în probleme practice cuprinzătoare la nivelul procedurii specifice de achiziții publice. În acest sens, exemplele de bune practici se pronunță, de obicei, pentru documente standard, însă nu ca un element total sau parțial obligatoriu, ci mai degrabă ca o formă de instrument de îndrumare și punere în aplicare pentru autoritățile contractante, care a fost elaborat și distribuit de către organismele centrale de achiziții publice.

Funcția structurilor centrale de achiziții publice în ceea ce privește gestionarea listelor negre oficiale a operatorilor economici care au încălcat normele privind achizițiile publice, nu au îndeplinit contractele sau au oferit informații false ridică o serie de întrebări din punct de vedere practic. Deși aceste tipuri de liste au fost laudate de către autorități contractante, ofertanți și publicul larg ca un element de promovare a transparenței, nu este recomandată menținerea listelor negre oficiale. Aceste liste ar trebui să fie schimbate radical sau eliminate, în special în contextul cazului recent C-465/11 la Curtea de Justiție a Uniunii Europene. O serie de probleme deschise legate de listele negre, cum ar fi aspectele juridice de a furniza dovezi suficiente pentru lista neagră sau disponibilitatea de protecție juridică pentru companiile din lista neagră ar trebui evaluate cu atenție. Capacitățile limitate disponibile pentru realizarea tuturor procedurilor administrative anterioare listei negre de către un anumit operator economic, combinate cu riscurile legale referitoare la atacarea unor astfel de decizii, ridică probleme importante cu privire la efectele pozitive ale utilizării listelor negre în sistemele de achiziții publice.

Bibliografie suplimentară:

- [Structuri centrale de achiziții publice și capacități în statele membre ale Uniunii Europene](#) (Lucrarea Nr. 40, 2007, SIGMA);
- [Monitorizarea Achizițiilor Publice](#) (Achiziții Publice, Sinteza 27, iunie 2013, SIGMA).