

Avizul Comitetului European al Regiunilor – Raportul de punere în aplicare a directivelor privind achizițiile publice

(2020/C 39/09)

Raportor: Thomas HABERMANN (DE-PPE), președintele Consiliului regional Rhön-Grabfeld**I. OBSERVAȚII GENERALE**

COMITETUL EUROPEAN AL REGIUNILOR

1. subliniază că acest aviz reprezintă o continuare a angajamentului CoR de a furniza feedback cu privire la punerea în aplicare a legislației UE la nivel local și regional, în legătură cu Grupul operativ privind subsidiaritatea, proporționalitatea și scenariul „Mai puțin, dar mai eficient” și Agenda pentru o mai bună legiferare. Prin urmare, împreună cu Consiliul localităților și regiunilor europene (CLRE), CoR a realizat, la nivelul întregii UE, un sondaj destinat evaluării punerii în aplicare de către autoritățile locale și regionale a cadrului juridic privind achizițiile publice și a comandat efectuarea unui studiu; subliniază că, având în vedere nivelurile diferite de participare în statele membre, rezultatele sondajului nu pot să fie considerate reprezentative și relevante pentru întreaga UE, ci permit doar identificarea unor tendințe; în plus, face trimitere la raportul publicat în iulie 2019 privind prima consultare a rețelei de centre regionale (RegHub) a CoR ⁽¹⁾, care confirmă, în esență, rezultatele studiului realizat de CLRE și CoR;
2. constată că reforma cuprinzătoare din 2014 a directivelor privind achizițiile publice a fost transpusă de statele membre în legislația națională parțial în 2016, parțial mult mai târziu; prin urmare, având în vedere perioada de cel mult trei ani de la intrarea în vigoare a legislațiilor naționale în domeniul achizițiilor publice cu efect direct față de terți, există doar o perspectivă limitată asupra aplicării practice a noilor norme;
3. subliniază că atât practicile administrative, cât și operatorii economici abia au început să se adapteze regimului de achiziții publice în forma sa modificată și că procesul de adaptare este încă parțial în derulare; subliniază, de asemenea, că aceste procese de adaptare implică, în multe locuri, sarcini semnificative legate de formare și consiliere, inclusiv cu consilieri juridici externi; în acest context, consideră cu fermitate că nu ar fi oportun să se inițieze dispoziții legislative noi în următorii ani;
4. precizează că prezentul aviz nu vizează, prin urmare, o nouă reformă legislativă, ci se referă la dificultățile pe care le întâmpină în prezent autoritățile contractante la nivel local și regional în ceea ce privește respectarea cadrului de reglementare; se referă, de asemenea, la unele dintre aspectele pe care le-a prezentat recent Comisia în comunicarea sa fără caracter legislativ din octombrie 2017 privind un proces de achiziții publice mai eficient, mai durabil și mai profesional ⁽²⁾;
5. sprijină obiectivul și punctele-cheie ale directivelor, îndeosebi achizițiile publice electronice și promovarea participării IMM-urilor, noile concepte de atribuire internă, așa-numită *in house* și de cooperare între autoritățile locale, posibilitatea autorităților de a utiliza, în cadrul proceselor decizionale politice, criterii strategice privind achizițiile publice, precum și promovarea transparenței și integrității;
6. subliniază că, așa cum au arătat rezultatele studiului ⁽³⁾, achizițiile transfrontaliere nu au creat valoare adăugată pentru autoritățile locale și regionale. La nivelul întregii UE se desfășoară periodic licitații pentru contracte de achiziții publice, a căror organizare generează costuri și necesită timp; cu toate acestea, se depun foarte puține oferte transfrontaliere, sau chiar deloc; motivul ar trebui căutat probabil în faptul că platformele electronice de care dispun statele sunt diferite și, prin urmare, reprezintă o barieră pentru participarea întreprinderilor și autorităților din țările vecine; proiectate și utilizate în statele naționale, adesea platformele nu oferă posibilitatea utilizării altor limbi sau a includerii cerințelor administrative impuse de alte state decât cel în care se află autoritatea contractantă;

⁽¹⁾ Comitetul Regiunilor, Grupul de coordonare privind subsidiaritatea, Rețeaua de centre regionale pentru politica UE, evaluarea punerii în aplicare, prima consultare privind achizițiile publice, iulie 2019.

⁽²⁾ Comunicarea Comisiei „Transformarea achizițiilor publice pentru ca acestea să funcționeze în și pentru Europa” din 3.10.2017 [COM(2017) 572 final].

⁽³⁾ A se vedea sondajul realizat de CoR împreună cu Consiliul localităților și regiunilor europene (CLRE) pentru evaluarea punerii în aplicare a directivelor privind achizițiile publice din 2014: provocări și oportunități la nivel regional și local.

7. atrage atenția asupra faptului ⁽⁴⁾ că aplicarea corectă a cadrului juridic privind achizițiile publice a devenit între timp un obiectiv în sine, în loc să fie un instrument pentru achiziționare a lucrărilor, a bunurilor și a serviciilor;
8. subliniază că este necesar să se clarifice condițiile în care autoritățile locale și regionale pot promova, de asemenea, creșterea economică locală și structurile locale, ținând seama de considerentul durabilității și al unei performanțe ecologice pozitive prin distanțe scurte (de exemplu, inițiativa „Lemn de la fața locului”), în spiritul principiului *buy local*;
9. subliniază că, deși reforma din 2014 a permis aplicarea criteriilor ecologice, sociale sau inovatoare în prestarea de servicii publice, luarea în considerare a acestora ar trebui totuși să rămână în totalitate la aprecierea autorităților locale, în conformitate cu principiul autonomiei locale; consideră că ar trebui respins în mod clar orice angajament viitor de a aplica obiectivele strategice tuturor achizițiilor publice, pentru a evita o supraîncărcare inutilă a procedurilor de achiziții publice; reamintește că, în multe achiziții publice, de exemplu în cazul achiziției de produse standard, luarea în considerare a obiectivelor strategice nu contribuie la realizarea obiectivelor;
10. subliniază că obiectivele politice suplimentare sporesc atât riscul de erori, cât și cel de conflict între aceste obiective; subliniază că obiectivele privind achizițiile publice pot să fie îndeplinite numai în măsura în care nu va fi subminat obiectivul principal de a oferi cetățenilor produse și servicii bune la un preț rezonabil;
11. subliniază că dreptul autorităților locale și regionale de a-și presta și a-și organiza serviciile prin instituții, regii autonome sau întreprinderi publice proprii a fost recunoscut în mod clar în cadrul reformei din 2014, la fel ca și conceptul de atribuire internă (*in house*) și cooperarea între autoritățile locale. Atribuirea de contracte de achiziții publice către terți este doar una dintre numeroasele alternative existente pentru furnizarea de servicii publice ⁽⁵⁾. CoR subliniază, în cele din urmă, dreptul autorităților contractante de a readuce contractele atribuite către terți în competența sectorului public;
12. consideră că este adecvat obiectivul de a crește pragul pentru contractele de achiziții publice care trebuie publicate la nivel european, pentru a garanta echilibrul între transparență – pe de o parte – și sarcina administrativă pentru autorități și IMM-uri – pe de altă parte. În acest sens, solicită Comisiei să urmărească pe termen lung creșterea semnificativă a pragurilor în cadrul Acordului privind achizițiile publice la nivelul OMC.

II. RECOMANDĂRI POLITICE

Achiziții strategice

13. consideră că, în urma instituirii prin directivele privind contractele de achiziții publice din 2014 a posibilității autorităților contractante de a ține seama de obiective strategice în cadrul procedurilor de achiziții publice, se pot obține, în anumite cazuri, „achiziții publice mai bune” din punctul de vedere al autorității contractante;
14. atrage atenția asupra faptului că sarcina administrativă care rezultă pentru autoritățile locale ar trebui să fie proporțională cu beneficiile pe care achizițiile publice le pot oferi în interesul cetățenilor. Achizițiile publice nu sunt mijlocul cel mai adecvat pentru realizarea obiectivelor politice, de exemplu în domeniul durabilității mediului, al incluziunii sociale și al inovării sau pentru stimularea dezvoltării anumitor politici sociale. Totuși, ele sunt folosite tot mai des ca vehicul pentru urmărirea și atingerea altor obiective politice. Nu trebuie însă să se piardă din vedere obiectivul și scopul achizițiilor publice: obținerea celui mai bun raport calitate-preț, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare și al eficienței administrației publice;
15. subliniază faptul că, așa cum au arătat rezultatele sondajului realizat de CoR și CLRE, la nivelul autorităților locale și regionale există o sensibilizare cu privire la posibilitatea de a aplica criterii de atribuire ecologice, sociale și inovatoare. Acestea sunt utilizate însă cu reticență, pe de o parte deoarece nu există o necesitate în acest sens, pe de altă parte deoarece probabilitatea procedurilor judiciare crește în contextul riscului mai ridicat de erori; autoritățile regionale și locale se plâng în special de lipsa competențelor profesionale necesare încurajării acestui tip de achiziții;
16. subliniază faptul că autoritățile locale și regionale, deși au posibilitatea să atribuie contracte pe baza mai multor criterii calitative, preferă adesea criteriul prețului minim întrucât, în opinia lor, astfel se asigură utilizarea adecvată a fondurilor publice, pe lângă faptul că este vorba de un criteriu mai ușor de aplicat;

⁽⁴⁾ A se vedea sondajul comun realizat de CoR și CLRE.

⁽⁵⁾ A se vedea Avizul Comitetului European al Regiunilor cu privire la pachetul privind achizițiile publice, raportor: Adrian Ovidiu Teban (RO-PPE), din 5.7.2018.

17. ia act de critica formulată de Comisie în comunicarea sa ⁽⁶⁾, potrivit căreia 55 % din procedurile de achiziții publice încă folosesc, ca unic criteriu de atribuire, criteriul prețului minim; precizează că, în respectivele proceduri de achiziție, ar fi putut fi luate în considerare și obiective strategice, având în vedere faptul că, de exemplu, criteriile de eficiență ecologică sau energetică pot fi aplicate adesea la fel de eficient încă din etapa de elaborare a caietului de sarcini, atribuirea contractului realizându-se ulterior în mod consecvent pe baza prețului minim;
18. subliniază că, potrivit rezultatelor sondajului, nevoia aplicării de criterii strategice de atribuire variază foarte mult. Marea majoritate a respondenților consideră că nu se resimte necesitatea unor achiziții publice favorabile inovării, în timp ce părerile sunt împărțite cu privire la criteriul social în atribuirea de contracte publice, iar majoritatea respondenților confirmă necesitatea aplicării unui criteriu ecologic; constată că, având în vedere gradul ridicat de complexitate al cadrului juridic, aplicarea tuturor criteriilor creează dificultăți în ceea ce privește stabilirea condițiilor de executare a contractului și, în special, în evaluarea echivalenței certificatelor naționale și a etichetelor menite să justifice îndeplinirea criteriilor ⁽⁷⁾;
19. subliniază faptul că utilizarea achizițiilor care să țină seama de aspecte inovatoare, inclusiv a parteneriatului pentru inovare sau a achiziției înainte de comercializare, s-a limitat până în prezent la câteva autorități locale și regionale din unele state membre. Principalele motive țin de faptul că sunt rare cazurile în care se acordă prioritate promovării cercetării și dezvoltării, de achiziționarea de produse standard sau de limitările bugetare existente. Inițiativa Big Buyers a Comisiei ar putea reprezenta un instrument de încurajare a achizițiilor care să țină seama de aspecte inovatoare. CoR subliniază faptul că achizițiile publice grupate și grupurile de cumpărători pot adesea reduce sarcina autorităților locale, mai ales a celor de dimensiuni mici, contribuind astfel la creșterea eficienței;

Accesul IMM-urilor la piețele de achiziții publice

20. reamintește că sprijinirea IMM-urilor a fost una dintre cele cinci priorități ale reformei privind achizițiile publice din 2014; subliniază că IMM-urile și întreprinderile nou-înființate întâmpină încă dificultăți în îndeplinirea criteriilor de selecție economice sau profesionale. În plus, întârzierea plăților, lipsa de cunoaștere a aspectelor-cheie ale achizițiilor publice în rândul IMM-urilor, precum și costurile potențiale ridicate ale procedurilor de recurs constituie în continuare obstacole importante în acest sens;
21. subliniază că măsurile adoptate până în prezent pentru a spori gradul de participare a IMM-urilor nu au dus la îmbunătățirea preconizată, așa cum reiese și din sondajul CoR/CLRE;
22. subliniază că obiectivele strategice ale achizițiilor publice reprezintă adesea un obstacol semnificativ în calea participării la procedurile de licitație, îndeosebi pentru IMM-uri, comparativ cu întreprinderile mari și organizate profesional, întrucât IMM-urile nu dispun întotdeauna de resursele necesare îndeplinirii criteriilor strategice de atribuire; subliniază că o întârziere a criteriilor strategice aplicabile achizițiilor publice ar risca să contravină obiectivului corect și lăudabil de a încuraja și facilita accesul IMM-urilor la achizițiile publice;
23. subliniază, în acest context, necesitatea revizuirii definiției actuale a IMM-urilor la nivel european ⁽⁸⁾; explică faptul că, în definiția actuală, întreprinderile mijlocii (așa-numitele întreprinderi cu capitalizare medie și până la 500 de lucrători) sunt comparabile din punct de vedere structural cu IMM-urile (mai puțin de 250 de lucrători și o cifră de afaceri anuală de cel mult 50 de milioane EUR sau un bilanț general de cel mult 43 de milioane EUR), dar nu sunt în niciun fel privilegiate față de întreprinderile mari; subliniază, în contextul tendințelor protecționiste din ce în ce mai vizibile pe piețele-cheie, importanța unei poziționări constructive și deschise a UE în fața concurenței globale, în beneficiul economiei europene interne, ținând seama de IMM-uri ca factor economic major, în special în zonele rurale;
24. subliniază că noul regim specific stabilit pentru serviciile sociale și de altă natură creează dificultăți autorităților locale și regionale. Problemele întâlnite sunt legate, printre altele, de natura specifică a acestor servicii și de contextul special în care sunt furnizate. Critică faptul că, în prezent, obligația de a iniția proceduri de atribuire se aplică începând de la un anumit prag (750000 EUR), deși încă persistă motivele pentru care acest tip de servicii este considerat lipsit de relevanță pe piața internă; subliniază că unele dintre aceste dispoziții nu sunt întotdeauna compatibile cu sistemele naționale ale statelor membre. În cazurile în care autoritățile publice nu adoptă decizii de selecție atunci când furnizorii de servicii își desfășoară activitatea pe baza unei simple proceduri de autorizare sau a așa-numitelor modele *open house*, Curtea de Justiție a stabilit că Directiva privind achizițiile publice nu este aplicabilă ⁽⁹⁾. Cu toate acestea, normele din Directiva privind achizițiile publice nu sunt întotdeauna adaptate la sistemele naționale ale statelor membre și pot duce în practică la sarcini administrative disproporționate pentru autoritățile locale și regionale ⁽¹⁰⁾. În plus, domeniul de aplicare al regimului nu este clar din trimerile la codurile CPV nespecificate din punctul de vedere al conținutului din anexa XIV;

⁽⁶⁾ Comunicarea Comisiei „Transformarea achizițiilor publice pentru ca acestea să funcționeze în și pentru Europa” din 3.10.2017 [COM(2017) 572 final].

⁽⁷⁾ Sondajul CoR/CLRE.

⁽⁸⁾ Recomandarea 2003/361/CE a Comisiei din 6.5.2003 (JO L 124, 20.5.2003, p. 36).

⁽⁹⁾ Cauzele C-410/14, Falk Pharma, și C-9/17, Tirkkonen.

⁽¹⁰⁾ Aviz privind eficacitatea și eficiența achizițiilor publice (asistență socială și pentru tineri), publicat de platforma REFIT la 14 martie 2019, ca urmare a cererii Ministerului neerlandez al Sănătății, Bunăstării și Sportului.

25. consideră că procedurile de atribuire sub formă de loturi sprijină în special IMM-urile și, prin urmare, reprezintă o abordare bună; subliniază faptul că întreprinderile cu performanțe reduse sau loturile cu dimensiuni prea mici pot să ducă totuși la creșterea sarcinii administrative și de coordonare a autorităților contractante;

Achiziții transfrontaliere de bunuri și servicii

26. constată că ponderea totală a achizițiilor publice transfrontaliere a scăzut de la 5,95 % în 2013 la 3,4 % în 2017 ⁽¹¹⁾;
27. subliniază că conceptul de contract de achiziții publice trebuie interpretat printr-o abordare funcțională, dar, chiar și din perspectiva funcțională, diferitele tipuri de servicii de planificare nu trebuie însumate atunci când se calculează valoarea contractului, ci pot fi tratate drept contracte separate; menționează că acest lucru este deosebit de important îndeosebi pentru protecția și participarea sporită a IMM-urilor la procedurile de achiziții publice;
28. invită Comisia să adopte orientări mai cuprinzătoare cu privire la procedurile de achiziții publice electronice, pentru a crește securitatea juridică și a îmbunătăți participarea IMM-urilor la achizițiile publice electronice;
29. reamintește că exceptarea de la articolul 10 litera (h) din Directiva privind achizițiile publice (Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului ⁽¹²⁾) confirmă importanța deosebită a organizațiilor caritabile, care își pot mări capacitatea, în special în cazuri de protecție civilă, prin forță de muncă voluntară; este de părere că statele membre pot specifica în mod explicit în legislația lor națională care organizații sunt non-profit, în măsura în care legislația națională asigură respectarea de către aceste organizații a criteriilor stabilite de Curtea de Justiție a Uniunii Europene ⁽¹³⁾;
30. subliniază faptul că, dintre respondenții la sondajul realizat de CoR și CLRE, 70 % afirmă că achizițiile publice transfrontaliere nu aduc o valoare adăugată suplimentară din cauza lipsei de oferte din alte state membre și doar 24 % afirmă că acestea promovează concurența și contribuie la îmbunătățirea alternativelor; atrage atenția asupra concluziilor raportului RegHub, conform cărora, în special în domeniul social, anumite sectoare nu au o dimensiune transfrontalieră prin natura lor și, prin urmare, le lipsește relevanța necesară în raport cu piața internă;
31. este în principiu de acord cu obiectivul Comisiei de a crește numărul cazurilor de achiziții publice transfrontaliere; subliniază faptul că nivelul scăzut al acestora este cauzat, printre altele, de obligația de redactare multilingvă a documentelor de atribuire, care necesită timp și resurse, ducând în mod inevitabil la creșterea costurilor, precum și de interpretarea diferită a directivelor privind achizițiile publice de către statele membre;
32. subliniază că o altă cauză fundamentală ar putea consta în diferențele între standardele și dispozițiile legale aplicate la nivelul statelor membre, de exemplu în domeniul legislației în materie de securitate și sănătate în muncă sau al construcțiilor; existența acestor diferențe reprezintă un obstacol în calea depunerii de oferte de către potențialii ofertanți străini, în special de către IMM-uri, care adesea nu dispun de resursele financiare și legale necesare pentru îndeplinirea cerințelor altor state membre;
33. subliniază și că este foarte frecvent ca întreprinderile să înființeze filiale în alte state membre, pentru a fi mai aproape de piețele locale. De cele mai multe ori, sunt filialele și nu întreprinderile-mamă cele care depun oferte în cadrul procedurilor de achiziții de la nivel local și regional. Aceste tranzacții nu sunt cuprinse în statisticile privind achizițiile transfrontaliere;
34. subliniază, în cele din urmă, îndeosebi dificultățile pe care le întâmpină ofertanții în contextul achizițiilor transfrontaliere, în ceea ce privește respectarea diferitelor cerințe naționale privind certificatele și semnăturile electronice; de aici necesitatea de a prevedea orientări comune pentru elaborarea sistemelor de reglementare și informatice comune și pentru crearea unor platforme electronice care să permită participarea autorităților și a întreprinderilor cu sediul în state limitrofe;

Măsuri de îmbunătățire a punerii în aplicare

35. subliniază că așa-numita profesionalizare scontată de Comisie, constând în formarea personalului administrativ, se supune dreptului suveran de organizare al statelor membre și, în special, al autorităților locale și regionale; în plus, își exprimă temerea că, în contextul existenței unui cadru de reglementare deja cuprinzător, elaborarea unor noi orientări și manuale de către Comisie privind profesionalizarea autorităților contractante (de exemplu, vastul cadru european de profesionalizare planificat) va duce mai curând la o creștere a sarcinii administrative a autorităților contractante;

⁽¹¹⁾ Parlamentul European, Departamentul tematic pentru politici economice, științifice și privind calitatea vieții Contribution to Growth. European Public Procurement. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses, ianuarie 2019.

⁽¹²⁾ JO L 94, 28.3.2014, p. 65.

⁽¹³⁾ CJUE, hotărâre în cauza C-465/17 din 21.3.2019.

36. Salută planul de acțiune final din 26 octombrie 2018 al Parteneriatului pentru achiziții publice inovatoare și responsabile din cadrul Agendei urbane ⁽¹⁴⁾ și sprijină în special recomandările adresate nivelului UE de a lua în considerare o finanțare din fonduri UE pentru achiziții comune transfrontaliere, achiziții în domeniul inovării, achiziții strategice, în special achiziții sociale (și anume, utilizarea clauzelor sociale și a criteriilor de atribuire în procesul de licitare și în contracte) și achiziții circulare; recomandările adresate nivelului statelor membre, de a investi în consolidarea capacităților de achiziții publice inovatoare și responsabile; și cele adresate atât nivelului statelor membre, cât și nivelului administrației locale, de a intensifica formarea în materie de achiziții circulare și de achiziții inovatoare și responsabile;
37. consideră că UE trebuie să asigure coerența între diferitele politici europene care reglementează achizițiile publice, concurența și ajutoarele de stat, astfel încât să se asigure consolidarea structurii industriale a UE în ansamblul său, precum și competitivitatea întreprinderilor europene într-o lume globalizată;
38. invită Comisia să inițieze, în vederea asigurării securității juridice și a reducerii sarcinii autorităților contractante locale, un proces de aplicare de etichete și certificări recunoscute și explicate la nivelul întregii UE, în special în ceea ce privește durabilitatea mediului;
39. atrage atenția asupra faptului că dezvoltarea propriilor sisteme de achiziții publice electronice și a portalurilor naționale de achiziții publice a dus, în parte, la probleme de compatibilitate atât între statele membre, cât și la nivel național; dezvoltarea unor sisteme pe deplin compatibile ar putea simplifica și accelera în mod considerabil procedurile de achiziții publice;
40. constată, în concluzie, că directivele nu au reușit să îndeplinească principalul obiectiv de simplificare substanțială a sarcinii autorităților locale și regionale; este, cu toate acestea, de părere că, având în vedere principiul continuității și motivele prezentate mai sus, în următorii ani nu ar fi deloc oportună o nouă reformă legislativă.

Bruxelles, 8 octombrie 2019.

*Președintele
Comitetului European al Regiunilor
Karl-Heinz LAMBERTZ*

⁽¹⁴⁾ https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_public_procurement_2018.pdf