



Avizul Comitetului Economic și Social European

Potențialul achizițiilor publice pentru întreprinderile din economia socială

(aviz din proprie inițiativă)

(C/2025/100)

Raportor: **Ferre WYCKMANS**

Coraportor: **Alain COHEUR**

Decizia Adunării Plenare	18.1.2024
Temei juridic	Articolul 52 alineatul (2) din Regulamentul de procedură
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru piața unică, producție și consum
Data adoptării în secțiune	1.10.2024
Adoptat în sesiunea plenară	23.10.2024
Sesiunea plenară nr.	591
Rezultatul votului (pentru/ împotrivă/abțineri)	237/1/4

1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European (CESE) salută raportul Letta, în care se solicită accelerarea măsurilor incluse în Planul de acțiune pentru economia socială al Comisiei Europene (CE), punându-se accentul pe utilizarea strategică a achizițiilor publice pentru a sprijini economia socială.

1.2. CESE reamintește că accesul la achizițiile publice este esențial pentru organizațiile din sectorul economiei sociale și subliniază importanța definirii unor criterii inovatoare, cu o valoare reală, necomercială, cum ar fi bunurile comune, valoarea adăugată creată pe plan social (locuri de muncă de calitate, incluziunea și integrarea persoanelor vulnerabile) și ecologic (impactul asupra mediului) și proximitatea teritorială.

1.3. CESE încurajează inițiative precum „Buying for Social Impact” și „We Buy Social EU”, care, dincolo de schimbul de cunoștințe, permit îmbunătățirea înțelegerii reciproce între autoritățile publice și actorii din economia socială și din economia de proximitate, și solicită punerea în aplicare a Foi de parcurs de la Liège.

1.4. CESE solicită statelor membre și diferitelor niveluri de guvernare să pună în aplicare toate măsurile și acțiunile din Recomandarea privind dezvoltarea condițiilor-cadru ale economiei sociale pentru a ajuta entitățile din economia socială să aibă acces pe piață, de exemplu prin utilizarea unor criterii de selecție proporționale sau prin împărțirea contractelor în loturi.

1.5. CESE îndeamnă Comisia să lanseze, cât mai curând posibil, planul strategic de acțiune privind achizițiile publice la nivel european, solicitat recent de Consiliu, și invită Comisia să dezvolte un sistem de monitorizare a punerii în aplicare a măsurilor pentru a spori eficacitatea acestora.

1.6. Având în vedere situația de criză permanentizată și ca urmare a adoptării de către Uniunea Europeană (UE), începând cu 2014, a unor orientări strategice privind aspectele sociale și de mediu, CESE solicită o evaluare extinsă și o revizuire a cadrului european privind achizițiile publice în cursul noii legislaturi.

1.7. CESE solicită ca autoritățile contractante din UE să utilizeze într-un mod mai adecvat consultările preliminare ale pieței, contractele rezervate și împărțirea contractelor în loturi.

1.8. CESE solicită Comisiei să creeze o secțiune dedicată „achizițiilor publice responsabile social” pe portalul pentru economia socială (*Social Economy Gateway*), pentru a încuraja schimbul de cunoștințe și de bune practici.

2. Constatări

2.1. Prin elaborarea acestui aviz din proprie inițiativă, CESE dorește să evidențieze potențialul achizițiilor publice pentru entitățile din sectorul economiei sociale. După cum se subliniază în raportul recent privind piața unică, intitulat „Much More than a Market” („Mult mai mult decât o piață”) ⁽¹⁾, elaborat de Enrico Letta, entitățile din sectorul economiei sociale se află în centrul promovării proximității și a dezvoltării durabile a teritoriilor, reprezentând esența unei economii centrate pe oameni și profund înrădăcinate în comunitățile locale. Legăturile strânse cu regiunile pe care le deserveșc le permit o înțelegere unică a nevoilor locale, promovând inovarea în practicile sociale și de mediu legate de obiectivele de dezvoltare teritorială. Această ancorare la nivel local permite îmbunătățirea structurii sociale a comunităților și promovarea unor ecosisteme teritoriale reziliente și durabile, garantând că creșterea și progresele promovate de economia socială sunt incluzive și în beneficiul tuturor.

2.2. Raportul Letta enumeră, în vederea valorificării întregului potențial al economiei sociale, diverse măsuri menite să faciliteze accesul la resurse financiare pentru actorii din sectorul economiei sociale. Printre aceste măsuri, achizițiile publice sunt identificate ca fiind un instrument puternic de sprijinire a entităților din sectorul economiei sociale. CESE salută faptul că raportul Letta solicită accelerarea acțiunilor descrise în Planul de acțiune pentru economia socială al Comisiei, punând accentul pe utilizarea strategică a achizițiilor publice pentru a sprijini economia socială.

2.3. Aproximativ 250 000 de autorități publice cheltuiesc echivalentul a peste 14 % din PIB-ul anual al Uniunii Europene (UE), care se ridică la 15 000 miliarde EUR, sub formă de achiziții publice ⁽²⁾.

2.4. Un raport recent, intitulat „*The social impact of public procurement: can the EU do more?*” ⁽³⁾, constată că majoritatea autorităților contractante ale statelor membre atribuie în continuare contractele care depășesc pragurile stabilite de UE doar pe baza prețului sau a costului cel mai scăzut. Acest lucru înseamnă că documentația de licitație nu include criteriile bazate pe calitate și nici considerentele sociale, de mediu și de inovare.

2.5. Standardul ISO 20400 ⁽⁴⁾ privind achizițiile publice responsabile precizează că „achizițiile publice reprezintă un instrument puternic pentru toate organizațiile care doresc să acționeze în mod responsabil, contribuind la atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă ale Organizației Națiunilor Unite. Prin integrarea responsabilității societale în politicile și în practicile de achiziții, inclusiv în lanțurile de aprovizionare, organizațiile pot gestiona riscurile (și oportunitățile) legate de dezvoltarea socială, economică și de mediu responsabilă.”

3. Inițiative demne de urmat

3.1. În 2020, proiectul european „Buying for Social Impact” ⁽⁵⁾ a permis identificarea a cinci provocări care împiedică adoptarea clauzelor sociale în domeniul achizițiilor publice:

— variații în transpunerea directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului ⁽⁶⁾ în legislația națională;

⁽¹⁾ Raportul Letta „Much more than a market – Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to generating a sustainable future and prosperity for all EU citizens” („Mult mai mult decât o piață – viteză, securitate, solidaritate; capacitatea pieței unice pentru a asigura tuturor cetățenilor UE prosperitate și un viitor durabil”), aprilie 2024.

⁽²⁾ Varga, E., *How Public Procurement Can Spur the Social Economy* [Modul în care achizițiile publice pot stimula economia socială], Stanford Social Innovation Review, 5.5.2021.

⁽³⁾ Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii, Caimi, V., Sansonetti, S., *The social impact of public procurement. Can the EU do more?* [Impactul social al achizițiilor publice. Poate UE să facă mai mult?], 2023.

⁽⁴⁾ ISO 20400:2017, Achiziții responsabile — Linii directoare.

⁽⁵⁾ Comisia Europeană, Agenția Executivă pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, *Buying for social impact* [Achiziții cu impact social], Oficiul pentru Publicații, 2020.

⁽⁶⁾ Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO L 94, 28.3.2014, p. 65).

- necunoașterea de către autoritățile publice responsabile de atribuirea contractelor a noilor dispoziții prevăzute de directivă;
- dificultatea de a pune în aplicare aspectele sociale ale directivei;
- un ecosistem al economiei sociale insuficient dezvoltat (inexistența unor cadre juridice specifice pentru economia socială și incapacitatea entităților din sectorul economiei sociale de a răspunde pieței achizițiilor publice);
- lipsa de sensibilizare a sectorului public cu privire la economia socială, care este cauzată parțial de necunoașterea, de către autoritățile contractante responsabile cu elaborarea caietelor de sarcini, a caracteristicilor specifice ale entităților din sectorul economiei sociale.

3.2. În planul său de acțiune pentru economia socială ⁽⁷⁾, Comisia subliniază că „[r]evizuirea din 2014 a normelor UE privind achizițiile publice ⁽⁸⁾ a creat numeroase oportunități pentru autoritățile publice de la toate nivelurile de a utiliza achizițiile publice pentru a atinge diverse obiective de politică, inclusiv promovarea protecției mediului și urmărirea obiectivelor sociale”. CE își asumă angajamentul de a „evidenția beneficiile concrete și modalitățile de utilizare a procedurilor de achiziții publice și de concesiuni pentru a îndeplini obiectivele de politică socială și de ocupare a forței de muncă și pentru a asigura condiții de muncă mai bune și servicii sociale de înaltă calitate”.

3.3. Comisia a lansat diverse inițiative pentru a consolida capacitățile în domeniul achizițiilor publice responsabile social. De exemplu, #WeBuySocialEU ⁽⁹⁾ arată modul în care utilizarea achizițiilor publice contribuie la atingerea obiectivelor sociale în UE și încurajează autoritățile contractante să integreze considerentele sociale în politicile și în practicile lor în materie de achiziții. Proiectul respectiv ajută, de asemenea, entitățile din sectorul economiei sociale să înțeleagă procedurile de achiziții publice și să participe în mod eficace la acestea. CESE salută astfel de inițiative care, dincolo de schimbul de cunoștințe, permit îmbunătățirea înțelegerii reciproce între autoritățile publice și entitățile din sectorul economiei sociale și din economia de proximitate.

3.4. În recomandarea sa din 2023 privind condițiile-cadru ale economiei sociale, Consiliul le recomandă „statelor membre să își încurajeze autoritățile contractante să achiziționeze bunuri și servicii în mod strategic și să urmărească obiective sociale, luând de asemenea în considerare inovarea socială și obiectivele de mediu”. În acest scop, „acestea sunt încurajate să utilizeze pe deplin instrumentele disponibile în temeiul normelor Uniunii privind achizițiile publice, inclusiv cele pentru organizarea anumitor servicii, cunoscute sub denumirea de servicii către persoane și de servicii de interes general, prin intermediul unui regim specific, inspirat de principiul solidarității”.

3.5. CESE încurajează statele membre și diferitele niveluri de guvernare să pună în aplicare toate măsurile din cadrul acestei recomandări pentru a ajuta entitățile din sectorul economiei sociale să aibă acces la achizițiile publice, de exemplu, prin stabilirea unor criterii de selecție proporționale și incluzive, care să le permită micilor entități inovatoare din sectorul economiei sociale să participe la licitații, sau prin împărțirea contractelor în loturi pentru a facilita cooperarea între alte întreprinderi și entitățile din sectorul economiei sociale.

3.6. Într-un aviz anterior ⁽¹⁰⁾, CESE reamintește că accesul la achizițiile publice este esențial pentru entitățile din sectorul economiei sociale și subliniază „importanța creării unor criterii inovatoare, cu o valoare reală, necomercială, cum ar fi bunurile comune, valoarea adăugată creată pe plan social (ocuparea forței de muncă, incluziunea și integrarea persoanelor vulnerabile) și ecologic (impactul asupra mediului) și proximitatea teritorială”.

⁽⁷⁾ COM(2021) 778 final.

⁽⁸⁾ Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE.

⁽⁹⁾ WeBuySocialEU – AEIDL.

⁽¹⁰⁾ Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de recomandare a Consiliului privind dezvoltarea condițiilor-cadru ale economiei sociale [COM(2023) 316 final – 2023/0179 (NLE)] (JO C, C/2024/882, 6.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/882/oj>).

3.7. În avizul său privind crearea unui mediu favorabil economiei sociale ⁽¹¹⁾, Comitetul European al Regiunilor solicită „adoptarea de politici care să promoveze achizițiile publice responsabile din punct de vedere social și includerea cerințelor sociale în oferte, ca mijloc de a contribui la dezvoltarea sectorului economiei sociale” și „susține ideea că prin cadrul juridic european ar trebui să se permită întreprinderilor sociale recunoscute să acceseze piețele achizițiilor publice europene fără a concura cu întreprinderile convenționale, [ele] îndeplinind nevoi sociale sau misiuni de serviciu public în baza unui mandat în acest sens acordat de către guvern”.

3.8. Pentru a facilita accesul entităților din sectorul economiei sociale la achizițiile publice și pentru a încuraja utilizarea deplină a instrumentelor disponibile, Foaia de parcurs de la Liège pentru economia socială ⁽¹²⁾, din 2024, încurajează „autoritățile publice europene, naționale, regionale și locale să integreze mai multe criterii de durabilitate și de incluziune în procedurile de achiziții publice”.

3.9. CESE solicită statelor membre să raporteze cu privire la punerea în aplicare a măsurilor de includere a economiei sociale în achizițiile publice responsabile din punct de vedere social, pentru a evalua progresele realizate și a evidenția bunele practici de la nivel național, regional și local. Un bun exemplu este efortul comun, condus de Consiliul Local Paris, de a crea platforma ESS2024.org ⁽¹³⁾, care a deschis achizițiile pentru Jocurile Olimpice din 2024 entităților din sectorul economiei sociale și economiei circulare. Acest lucru le-a permis entităților din sectorul economiei sociale să se implice în proiectul Paris 2024, să asigure oportunități de muncă pentru persoanele defavorizate și să faciliteze apariția unor soluții inovatoare și durabile.

3.10. CESE salută raportul intitulat „*The social impact of public procurement – Can the EU do more?*” ⁽¹⁴⁾ care face bilanțul punerii în aplicare a dispozițiilor referitoare la achizițiile publice în statele membre și formulează numeroase recomandări pentru statele membre și instituțiile europene. Acestea din urmă sunt invitate să își revizuiască politicile interne în materie de achiziții publice, stabilind anual obiective pentru punerea în aplicare a achizițiilor strategice (inclusiv a achizițiilor responsabile din punct de vedere social), dezvoltând instrumente adecvate pentru elaborarea rapoartelor și pentru producerea de date. Statelor membre și autorităților regionale și locale li se recomandă să sensibilizeze toate autoritățile contractante cu privire la faptul că achizițiile publice pot fi utilizate pentru promovarea obiectivelor privind politica socială, ocuparea forței de muncă și egalitatea de gen atât la nivel politic, cât și operațional.

3.11. CESE este de acord și cu recomandarea conform căreia autoritățile contractante ar trebui să utilizeze într-un mod mai adecvat consultările preliminare ale pieței, contractele rezervate și împărțirea contractelor în loturi, în special pentru a asigura o mai bună participare a IMM-urilor, a entităților din sectorul economiei sociale și a organizațiilor societății civile la procedurile de achiziții publice.

3.12. În urma Raportului special al Curții de Conturi Europene privind achizițiile publice în UE ⁽¹⁵⁾, Consiliul Competitivitate a aprobat, la 24 mai 2024 ⁽¹⁶⁾, concluziile intitulate „Îmbunătățirea unei concurențe loiale și efective pentru contractele de achiziții publice din UE atribuite pentru lucrări, bunuri și servicii” și a propus ca lansarea unui plan de acțiune strategic la nivelul UE pentru achizițiile publice să se numere printre prioritățile următorului mandat al CE. CESE îndeamnă Comisia să lanseze acest plan de acțiune cât mai curând posibil.

3.13. CESE solicită integrarea sistematică a criteriilor de calitate în procedurile de licitație, nu doar pentru a evita uniformizarea la un nivel inferior a salariilor și a condițiilor de muncă, precum și concurența neloială, ci mai ales pentru a oferi securitate juridică autorităților publice contractante care se angajează să îndeplinească obiective sociale, de mediu și etice prin procesele lor de achiziții publice. Printre aceste criterii de calitate, ar putea fi luate în considerare elemente de guvernare și alte caracteristici specifice ale sectorului economiei sociale (practici democratice sau de colaborare, reinvestirea profiturilor și a excedentelor pentru a urmări în continuare îndeplinirea obiectivelor sociale sau de mediu, includerea părților interesate, transparența etc.). CESE solicită să se realizeze o analiză a oportunităților și a obstacolelor la nivel european, precum și o consultare a părților interesate cu privire la aceste posibile criterii de referință.

⁽¹¹⁾ Crearea unui mediu favorabil economiei sociale – perspectiva locală și regională.

⁽¹²⁾ Foaia de parcurs de la Liège pentru economia socială.

⁽¹³⁾ OCDE, *Buying social with the social economy* [Achiziții cu impact social datorită economiei sociale] – OCDE Local Economic and Employment Papers, 2023.

⁽¹⁴⁾ *The social impact of public procurement – Can the EU do more?* [Impactul social al achizițiilor publice – Poate UE să facă mai mult?], Grup de reflecție, Parlamentul European.

⁽¹⁵⁾ Curtea de Conturi Europeană, *Achizițiile publice în UE – Concurență mai redusă în cazul contractelor atribuite pentru lucrări, bunuri și servicii în ultimii 10 ani până în 2021*, Raportul special 28/2023, Oficiul pentru Publicații al UE.

⁽¹⁶⁾ Consiliul adoptă concluzii privind raportul Curții de Conturi referitor la achizițiile publice.

3.14. Perioada actuală de criză permanentizată, care îi afectează în special pe cei mai vulnerabili, și diferitele inițiative sociale și de mediu ale UE întreprinse începând cu 2014 impun revizuirea directivei. Printre aceste inițiative se numără în special Pactul verde european (2020), planurile de acțiune pentru economia circulară (2020) și pentru economia socială (2021) și Regulamentul privind refacerea naturii (2024), în cadrul cărora achizițiile publice responsabile social și cele circulare pot da un impuls semnificativ punerii lor în aplicare. Utilizarea sporită a achizițiilor publice responsabile din punct de vedere social și al mediului va contribui, de asemenea, la atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă ale Organizației Națiunilor Unite până în 2030. CESE solicită să se elaboreze, în urma tuturor acestor noi orientări strategice, o veritabilă politică de orientare care să transforme intențiile în măsuri obligatorii.

4. Observații și propuneri specifice

4.1. CESE solicită CE să includă, pe portalul european al economiei sociale, o secțiune dedicată achizițiilor publice responsabile social, care să reunească toate publicațiile („Asigurarea bunei funcționări a achizițiilor publice responsabile social”⁽¹⁷⁾, „centrul de cunoștințe” Urbact⁽¹⁸⁾ etc.), să enumere bunele practici ale autorităților naționale, regionale sau locale și să servească drept sursă de inspirație și de convergență pentru dezvoltarea cunoștințelor și a experiențelor concludente în cadrul UE.

4.2. Având în vedere că furnizarea de bunuri și servicii nu se poate baza pe erodarea principiilor sociale, societale, ale sănătății și ale durabilității și nici nu poate conduce la o concurență inegală sau la o denaturare a concurenței care ar putea duce la un dumping social, CESE solicită revizuirea cadrului european privind achizițiile publice în cursul următoarei legislaturi. Câteva clauze sociale trebuie să aibă caracter obligatoriu:

- respectarea Convenției nr. 87 privind libertatea sindicală și apărarea dreptului sindical și a Convenției nr. 98 privind dreptul de organizare și de negociere colectivă ale Organizației Internaționale a Muncii;
- autoritățile publice trebuie să se asigure că salariile și condițiile de încadrare în muncă sunt conforme cu normele legale și/sau stabilite prin contractele colective. Aceasta nu este o abordare discriminatorie, ci o responsabilitate bazată pe respect.

4.3. CESE salută faptul că, pentru trei sectoare active în economia socială, s-a ajuns la un acord cu privire la o declarație comună privind achizițiile publice și negocierile colective de către organizațiile europene care reprezintă angajatori și lucrători în aceste sectoare [sectorul european al serviciilor de curățenie și de facilitare (EFCI)⁽¹⁹⁾, Confederația serviciilor europene de securitate (COESS)⁽²⁰⁾, împreună cu UNI Global Union Europa – UNI Europa, și Food Service Europe (FSO) cu Federația Europeană a Sindicatelor din Sectoarele Alimentației, Agriculturii și Turismului (EFFAT)⁽²¹⁾], în care se solicită Comisiei:

- să înlocuiască criteriul prețului celui mai scăzut cu criteriul „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”⁽²²⁾;
- să utilizeze drept criteriu punerea în aplicare a acordurilor legale și convenite prin negocieri colective, în cazul în care acestea există;
- să formuleze recomandări în vederea consultării colective;
- să permită luarea în considerare a variațiilor de preț rezultate din acordurile salariale pe durata licitației.

⁽¹⁷⁾ Comisia Europeană, Agenția Executivă pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, Tepper, P., McLennan, A., Hirt, R., et al., *Faire des marchés publics socialement responsables une réussite: 71 exemples de bonnes pratiques* [Asigurarea bunei funcționări a achizițiilor publice responsabile social: 71 de cazuri de bune practici], Oficiul pentru Publicații, 2020.

⁽¹⁸⁾ Strategic Public Procurement (Achiziții publice strategice).

⁽¹⁹⁾ http://www.uni-europa.org/wp-content/uploads/sites/3/2022/12/2022_12_20_Joint_statement-CoESS-UNI_Public-Procurement-and-Collective-Bargaining_FINAL.pdf.

⁽²⁰⁾ www.uni-europa.org/wp-content/uploads/sites/3/2023/03/20230221_Publicprocurement_collectivebargaining.pdf.

⁽²¹⁾ <https://effat.org/wp-content/uploads/2023/06/FoodServiceEurope-EFFAT-Declaration-on-Public-Procurement-and-Collective-Bargaining-2023-06-19.pdf>.

⁽²²⁾ Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic pune accentul pe cel mai bun raport calitate-preț ținând seama de factorii de mediu și sociali, de calitate, de costul ciclului de viață și de caracterul inovator.

4.4. CESE salută recomandările formulate în „Raportul privind evaluarea răspunsurilor politice care vizează prevenirea muncii nedeclarate în achizițiile publice” elaborat de Autoritatea Europeană a Muncii (ELA) ⁽²³⁾ și subliniază potențialul pe care îl au entitățile din sectorul economiei sociale în combaterea muncii informale, având în vedere obiectivele lor sociale și acțiunile pe care le întreprind în favoarea integrării pe piața muncii.

4.5. Entitățile din sectorul economiei sociale trebuie să recunoască noțiunea de interes general în negocierile colective, în special în conformitate cu prioritatea acordată demnității lucrătorilor și remunerării echitabile.

4.6. Deși apreciază spiritul și abordarea articolelor 74-77 din Directiva 2014/24/UE și abordarea acestora în ceea ce privește contractele rezervate pentru servicii sociale și alte servicii specifice, CESE solicită dezvoltarea unei abordări mai flexibile pentru a remedia problema limitării duratei la trei ani (articolul 77), ceea ce conduce în practică la interzicerea implicită a reînnoirii contractelor. Punerea în aplicare a acestor norme s-a dovedit a fi prea rigidă și a redus stimulentele concrete pentru asigurarea unei calități eficiente în cursul ultimului an de execuție a contractului, impunând adesea schimbarea furnizorilor de servicii competenți, chiar dacă aceștia sunt apreciați de autoritatea contractantă și de utilizatorii finali.

4.7. În ceea ce privește Directiva 2014/24/UE, CESE salută dispozițiile articolului 20 privind contractele rezervate, cu scopul de a asigura accesul la acestea al întreprinderilor care se ocupă de încadrarea în muncă a persoanelor defavorizate. Acest articol oferă un instrument excepțional pentru a promova entitățile din economia socială, însă CESE regretă că nu toate statele membre au pus în aplicare această măsură.

Bruxelles, 23 octombrie 2024.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Oliver RÖPKE

⁽²³⁾ <https://www.ela.europa.eu/en/news/new-study-highlights-strategies-tackle-undeclared-work-eu-public-procurement>.