



## PRINCIPIILE ȘI OBIECTIVELE DE BAZĂ ALE LEGISLAȚIEI ȘI ALE POLITICILOR UE ÎN SFERA ACHIZIȚIILOR PUBLICE

Alina CODREANU,  
magistru în drept

### SUMMARY

Public procurement reform at national level involves a transparent procedure of achievement, based on certain principles and objectives. European directives, at local level, implies certain important principles which should be followed when carrying out public procurement. The most important objectives for the community are: fair competition, transparency, equal treatment, mutual recognition. These objectives find more and more application at a national level, the harmonization of public procurement legislation being a premise for development of public-private partnerships.

### REZUMAT

Reforma în domeniul achizițiilor publice, la nivel național, implică o procedură de realizare transparentă, bazată pe anumite principii și obiective. Directivele europene, la nivel comunitar, implică anumite principii absolut necesare de urmat în cadrul realizării contractelor de achiziții publice. Dintre cele mai importante obiective comunitare, menționăm: concurența loială, transparența, egalitatea de tratament, proporționalitatea, recunoașterea reciprocă. Deși inițial realizate la nivel național, acestea își găsesc tot mai multă aplicare, or armonizarea legislației în domeniul achizițiilor publice este o premisă importantă pentru dezvoltarea parteneriatelor public – privat.

**A**chizițiile publice constituie procesul prin care autoritățile publice, inclusiv agențiile guvernamentale și cele publice de la toate nivelurile, achiziționează bunuri și servicii sau contractează lucrări. Aceste contracte reprezintă peste 16% din produsul intern brut (PIB) al Uniunii Europene, avînd o pondere considerabilă pe piața unică.

Achizițiile publice sînt reglementate de anumite conduite, astfel că relațiile care apar între subiectele participante cu privire la achizițiile publice se realizează în baza unor principii absolut necesare. Autoritățile contractante încearcă să se asigure că, prin procesul de achiziții publice, se consumă efectiv, eficient, în mod etic, echidistant și transparent fondurile publice alocate autorității respective în decursul unei perioade.

În acest sens, cadrul legislativ european, dar și cel din Republica Moldova, pentru achizițiile publice enunță cîteva principii mai importante [3, art. 6].

1. eficiența folosirii fondurilor publice
2. nediscriminarea
3. tratamentul egal
4. recunoașterea reciprocă
5. transparența
6. proporționalitatea
7. asumarea răspunderii.

Pînă la adoptarea legislației UE în domeniul achizițiilor publice, doar 2% din contractele de achiziții publice în Uniunea Europeană se acordau firmelor dintr-un alt stat-membru decît cel în care a fost eliberată invitația la licitație. Această lipsă a concurenței deschise și eficiente a constituit una dintre cele mai evidente obstacole

pentru realizarea pieței unice și susținute de mai multe măsuri naționale, inclusiv campanii și inițiative de tip „cumpără produsul autohton”, sprijinite de guvern. De asemenea, ridicarea costurilor pentru autoritățile contractante, lipsa concurenței pe piața internă a UE în anumite industrii-cheie (de ex., telecomunicații) au inhibat dezvoltarea companiilor europene, care au fost competitive pe piețele mondiale [5]. Astfel, în abordarea armonizării legislației privind achizițiile publice, UE a decis să-și coordoneze procedurile de achiziții publice urmate în diferite țări și a urmărit să încurajeze mai multe întreprinderi să participe la licitații și tendere pentru obținerea contractelor de achiziții publice, inclusiv prin elaborarea unui șir de instrumente de stimulare a participării furni-



zorilor. Acest lucru a urmat logica precum că o piață cu adevărat unică și deschisă ar putea fi realizată doar atunci când toate întreprinderile vor putea concura pentru contracte pe bază de egalitate.

*Dintre principalele obiective ale legislației și politicii UE privind achizițiile publice*, putem enunța fenomenul *concurenței*, care este, în general, un lucru bun pentru atribuirea nediscriminatorie a contractelor de achiziții publice. E de menționat și utilizarea rațională a finanțelor publice care este cel mai eficient garantată prin alegerea celei mai bune oferte. De asemenea, ofertanții trebuie să se bucure de acces pe piața internă (în UE) și pe piețele țărilor terțe, pe baza existenței oportunităților de afaceri eficiente și fără obstacole. Aceste obiective sînt transpuse în legislația comunitară cu referire la o serie de principii absolut necesare de urmat [1].

Ca și legislația națională, cea comunitară expune *transparența* ca un principiu de bază, aceasta însemnînd că procesul de achiziții publice trebuie să fie previzibil și deschis. Legislația UE urmărește să asigure un nivel minim de transparență în atribuirea contractelor la care se aplică diferite directive. Procedura pentru compararea ofertelor trebuie să respecte, la fiecare etapă, principiul transparenței, astfel încît să permită egalitatea de șanse pentru toate părțile participante la licitație în elaborarea ofertelor lor. Cu toate acestea, principiul transparenței

nu se aplică atunci cînd contractul a fost atribuit. Importanța acordată principiului transparenței este una considerabilă, astfel că Curtea Europeană de Justiție (CEJ) a extins aplicarea acestuia dincolo de sfera de aplicare a anumitor directive și la alte tipuri de achiziții publice.

Mai întîi de toate, CEJ a observat că numai prin respectarea deplină și corectă a principiului transparenței partea participantă la licitație sau instanța judecătorească poate stabili dacă, în cadrul unei licitații, a existat concurența deschisă și egalitatea de tratament între părți. Într-adevăr, anume lipsa de transparență generează atribuirea unui contract ilegal, care constituie cea mai gravă încălcare a legislației europene în domeniul achizițiilor publice. De altfel, principiul transparenței se manifestă în următoarele:

- există o obligație de a utiliza proceduri deschise și restrînse;
- utilizarea procedurii negociate constituie o excepție de la obligația de a folosi procedura de licitație deschisă și restrînse;
- răspunsurile la întrebările adresate de părțile participante la licitație înainte de termenul-limită pentru achiziții publice trebuie să fie distribuite tuturor părților interesate;
- obligația de a emite un contract de achiziții publice și notificările de atribuire;
- interdicția privind divizarea contractelor, astfel încît acestea să scadă sub pragurile relevante;
- obligația de a dezvălui toate

criteriile materiale, termenele de livrare, motivele de respingere a ofertelor, motivele de atribuire a contractului ofertantului cîștigător.

Piața comunitară urmărește să susțină orice măsură care ajută la asigurarea transparenței în domeniul achizițiilor publice, inclusiv utilizarea tehnologiilor informaționale. Pentru a îmbunătăți transparența procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice, UE, în strînsă colaborare cu statele-membre, a lansat SIMAP [5] – un sistem de informare cu privire la contractele de achiziții publice europene, menit să contribuie la utilizarea optimă a noilor tehnologii informaționale. În plus, Comisia Europeană permite potențialilor furnizori să consulte LEZ (Licitații electronice zilnice), baza de date privind mai multe invitații de participare la licitații a entităților contractante.

**Concurența deschisă** nu este declarată în mod expres drept principiu, precum sînt transparența și egalitatea de tratament. Totuși, realizarea unei concurențe deschise constituie încă un principiu fundamental și scopul primordial al regimului achizițiilor publice. Într-adevăr, spre deosebire de transparență și tratamentul egal, concurența este unul dintre termenii cel mai frecvent și repetat utilizați în textele directivelor. Textele directivelor se referă, de regulă, la un ideal, conținînd fraze de genul: „concurența veritabilă”, „concurența eficientă de piață”, „crește-



rea concurenței”, „a asigura utilizarea optimă a finanțelor publice prin intermediul unei concurențe largi”, „nu provoacă nici o denaturare a concurenței”, „garantarea deschiderii procesului achizițiilor publice către concurență” etc. [4].

Una dintre cele mai clare obligații legale în ce privește concurența este cea ce se referă la standardele tehnice. Aceste standarde sînt utilizate pentru a specifica bunuri și servicii care urmează să fie achiziționate. Ofertele trebuie să demonstreze că acestea îndeplinesc standardele tehnice pentru a fi evaluate. Prin urmare, în cazul în care ele nu le îndeplinesc sau nu le pot îndeplini, li se interzice participarea la licitație. Riscul aici constă în definirea prea restrictivă a standardelor și, astfel, în împiedicarea concurenței sau denaturarea acesteia, sau nesporirea concurenței.

Orice piață de desfacere a unui produs sau serviciu este determinată de numărul de furnizori ai aceluiași produs sau serviciu de pe această piață sau celor care sînt „substituibile” – adică un produs sau un serviciu diferit sau similar, care poate atinge aceleași performanțe sau cerințe funcționale. Astfel, atunci cînd specificațiile tehnice sînt întocmite prea restrictiv, prin excluderea de produse și servicii care sînt substituibile celor specificate, concurența este limitată, deoarece prețurile vor crește și cu numărul mai mic de furnizori. În acest context, directivele UE expun foarte clar că specificațiile

tehnice trebuie să nu aibă ca efect crearea unor obstacole nejustificate în calea deschiderii achizițiilor publice către concurență.

Prin urmare, creșterea capacității autorităților contractante de a elabora specificații tehnice cît mai larg posibil, după publicitatea și desfășurarea unei proceduri deschise sau restrînse, are un efect foarte important asupra intensificării concurenței și reducerii prețurilor.

*Egalitatea de tratament* este un alt principiu formalizat drept exigență legislativă în directive. Este similar principiului nediscriminării și deseori cele două principii sînt menționate împreună. Însă, în timp ce nediscriminarea se referă la originea geografică, locul de stabilire sau cetățenie, egalitatea de tratament ține mai mult de dreptul concurenței și îl mărește [4]. În mod similar, aceasta este descrisă ca un drept de echitate. Însă ea poate fi descrisă și ca dreptul la *egalitatea de șanse* în procesul de achiziționare. Acest lucru nu se traduce ca un drept la o cantitate egală de lucru, ci ca un drept egal de acces la informație și la apreciere în cadrul unui și aceluiași proces de evaluare, iar dreptul la egalitate trebuie să fie respectat nu doar în ceea ce ține de cantitatea informațiilor dezvăluite, ci și în ceea ce privește momentul în care acestea sînt divulgate. De fiecare dată cînd o parte obține acces la mai multe informații sau la o dată anterioară, atunci are loc o încălcare

a egalității de tratament care compromite procesul de achiziții.

Prin urmare, principiul egalității de tratament poate fi respectat doar prin menținerea neutralității în timpul procesului de achiziții publice, planificarea cînd și cum o autoritate contractantă va comunica cu părțile participante la licitație, precum și prin pregătirea în prealabil a formulei în baza căreia vor fi evaluate ofertele. Alte principii dintre cele care reglementează și sprijină îndeosebi transparența procesului de achiziții publice, și anume concurența deschisă și egalitatea de tratament, sînt cel mai des citate și de anvergură. Cu toate acestea, regimul de achiziții publice funcționează și pe baza altor principii, acestea fiind menționate în contexte specifice.

*Principiul nediscriminării* nu este de fapt un principiu secundar în procesul de achiziții publice, dar mai degrabă este un imperativ și o obligație în legislația comunitară și poate fi găsit în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, ca un drept cu titlu executoriu atît pentru Stat, cît și pentru persoane fizice [2].

*Principiul proporționalității* prevede că orice măsură aleasă de către o autoritate contractantă sau un organ de control ar trebui să fie în același timp necesară și adecvată în funcție de obiectivele urmărite. De exemplu, specificațiile tehnice trebuie să fie atît necesare, cît și adecvate în ceea ce privește performanțele și cerințele funcționale ale ofertei. În conse-



cință, autoritățile contractante nu pot impune condiții care sînt excesive și disproporționate față de obiectul licitației.

*Principiul recunoașterii reciproce* este o extensie a principiilor nediscriminării și egalității de tratament. Aceasta înseamnă că acreditările sau calificările pe care o ofertă le-a dobîndit într-un stat trebuie să fie considerate acceptabile atît pentru calificări, cît și pentru acreditări echivalente în statul autorității contractante. De asemenea, acest lucru înseamnă că certificatele și documentele justificative ale acestor calificări trebuie să fie acceptate ca dovadă satisfăcătoare (deși pot fi necesare traduceri adecvate sau certificate).

*Principiul de minimis* [5, p. 91] constituie o extensiune a principiului proporționalității și permite și presupune (spre deosebire de exigență) aplicarea normelor mai stricte privind achizițiile publice achizițiilor de valoare mai mare și aplicarea normelor mai puțin stricte achizițiilor publice de valoare mică. Cu toate acestea, în orice situație, indiferent de cît de mică este valoarea de cumpărare, principiile egalității de tratament, transparenței și concurenței deschise se aplică în continuare.

Parteneriatele public – privat au devenit o metodă foarte populară de gestionare, construire și renovare a infrastructurii sau de prestare de servicii. Parteneriatele operează în diverse sectoare – transport, sănătate publică, educație, siguranță națională, gestionarea deșeurilor și distribuția apei și a energiei. UE urmărește să asigure o concurență reală pentru parteneriatele public – privat și clarifică modul în care trebuie aplicate normele europene în cazul selecției partenerilor din sectorul privat.

La nivel național, Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova sprijină tot mai mult autoritățile moldovene să întreprindă reformele în domeniul achizițiilor publice, pune în discuție efectele substanțiale ale reformelor asupra procesului de drept din Moldova și asupra aproximării politicilor din domeniul achizițiilor publice la standardele europene. Reforma în domeniul achizițiilor publice este una dintre prioritățile majore ale Republicii Moldova, care va contribui la asigurarea unei mai bune funcționări a economiei de piață, la combaterea corupției, consolidarea eforturilor de integrare în UE și la realizarea unei valori-

ficări optime în ceea ce privește bunurile și serviciile achiziționate de către o gamă largă de instituții publice.

Recenzent:

**Alexandru ARMEANIC,**  
doctor în drept

### Referințe bibliografice

1. *Directiva 2004/18/CE* (directiva achizițiilor publice) a Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene vizînd coordonarea procedurilor de achiziții publice de lucrări, bunuri și servicii, 31 martie 2004.
2. *Directiva 2004/17/CE* (directiva achizițiilor publice) a Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene vizînd coordonarea procedurilor de achiziții publice, în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale, 31 martie 2004.
3. Legea Republicii Moldova cu privire la achizițiile publice, nr. 96-XVI din 13 aprilie 2007, publicată la 27.07.2007 în Monitorul Oficial nr. 107-111.
4. Acheter social "Un guide sur les appels d'offres publics avec clauses de responsabilité sociale", Luxembourg: Office des publications de l'Union Européenne, 2011.
5. Stuart E., Dalby J., *Public procurement law and policy*, Chișinău: Sinectica-Com SRL, 2010.