

Achizițiile electronice: o nouă etapă în dezvoltarea pieții unice

Codrin – Ioan VULCU,

director - Departamentul de Strategii si Comunicare; purtator de cuvânt
Autoritatea Nationala pentru Reglementarea si Monitorizarea Achizițiilor Publice
(ANRMAP)

In urmă cu mai mult de 14 ani lua naștere piata internă europeană așa cum o cunoaștem noi astăzi sub forma pieții unice. Înlăturarea barierelor privind circulația mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor s-a materializat în anul 1993 într-una din cele mai importante realizări ale Uniunii Europene. Ca urmare a acesteia, frontierele interne ale Uniunii Europene au dispărut permițând atât persoanelor cât și afacerilor să se miște liber în interiorul spațiului european. (Articol publicat în REVISTA DE ACHIZITII PUBLICE, noiembrie 2007)

În inima Uniunii

Pentru a deveni realitate de la faza de proiect la o piață complet funcțională, piața unică a traversat un proces legislativ complex cu o întindere în timp de 8 ani, perioadă în care instituțiile eropene și Statele Membre au conlucrat pentru a elabora și adopta sute de directive necesare înlăturării barierelor de ordin legislativ, tehnic, birocratic, cultural și protecționist care împiedicau dezvoltarea unui comerț cu adevărat liber în interiorul Uniunii.

Nimeni nu s-a așteptat ca o astfel de realizare să treacă aproape neobservată de publicul larg și să nu stârnească imaginația vizionarilor, așa cum în urmă cu câțiva ani introducerea monedei unice Euro - cealaltă realizare majoră a Uniunii Europene, a reușit să o facă.

Stă probabil în legea firii ca lucrurile care deși ne afectează în mod pozitiv viețile să nu fie atât de vizibile sau apreciate pe cât ne-am aștepta la o primă vedere.

Cu toate acestea, principalul promotor al proiectului pieții unice - fostul Comisar și președinte al Comisiei Europene, Jaques Delors, prin punerea în practică a ideii sale a reușit să aducă un plus semnificativ de valoare conceptului european, care astăzi, din datele disponibile la nivelul Comisiei Europene a contribuit în mod direct la generarea a peste 2,5 milioane de locuri de muncă și peste 800 de miliarde de Euro față de situația din

anul 1993.

Este clar că deschiderea piețelor naționale a avut ca rezultat creșterea concurenței între operatorii economici și scăderea nivelului general al prețurilor, în favoarea consumatorilor finali, ca să nu mai amintim și de faptul că paleta de bunuri, de servicii și de lucrări la dispoziția acestora a fost și ea îmbogățită în mod substanțial.

În această ecuație, promovarea tehnologiilor inovatoare IT&C și achizițiile publice au jucat un rol extrem de important.

Achizițiile electronice față în față cu piața unică

Achizițiile publice reprezintă un sector cheie al economiei Uniunii Europene, însumând peste 16% din PIB-ul Uniunii. Modernizarea și deschiderea piețelor achizițiilor publice peste spațiul impus de granițele naționale - mai ales prin promovarea și extinderea achizițiilor publice prin mijloace electronice - este următoarea provocare pentru piața unică, cu un impact semnificativ asupra creșterii competitivității economiei europene și creării de noi oportunități de afaceri pentru întreprinderile din interiorul Uniunii.

În acest context, se anticipează că o creștere semnificativă a gradului de utilizare a tehnologiei informației din punctul de vedere al achizițiilor publice este singura modalitate prin care se poate asigura în continuare o reducere a costurilor, o îmbunătățire a eficienței și o creștere semnificativă a transparenței în sectorul public precum și înlăturarea completă a barierelor administrative din calea comerțului liber, cu un efect pozitiv asupra veniturilor contribuabililor.

Aplicarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică prin utilizarea mijloacelor electronice reprezintă o componentă importantă în cadrul prevederilor pachetului legislativ european reprezentat de Directivele europene în domeniul achizițiilor publice adoptate în cursul anului 2004 (D 2004/17/CE și D 2004/18/CE).

Achizițiile prin mijloace electronice în România

Actuala legislație națională în domeniul achizițiilor publice a intrat în vigoare în luna iunie 2006 și a avut ca obiectiv principal transpunerea noilor Directive U.E. în materie, asigurându-se astfel armonizarea deplină cu acquis-ul comunitar.

Din punct de vedere al utilizării mijloacelor electronice, legislația națională (O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare și normele de aplicare la aceasta) furnizează cadrul legislativ

necesar pentru dezvoltarea achizițiilor publice prin mijloace electronice dar nu conține în prezent decât o singură obligație pentru autoritățile contractante, referitoare la transmiterea anunțurilor (de intenție, de participare și de atribuire) spre publicare în S.E.A.P. – Sistemul Electronic de Achizițiile Publice (sistemul informatic de utilitate publică, accesibil prin internet la o adresă dedicată www.e-licitatie.ro, utilizat în scopul aplicării prin mijloace electronice a procedurilor de atribuire).

Este de menționat faptul că S.E.A.P. asigură nu numai publicarea electronică la nivel național a tuturor anunțurilor și invitațiilor de participare, dar și transmiterea automată, atunci când este cazul, a respectivelor anunțuri către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene – JOUE. Funcționarea acestui sistem asigură o reducere “automată” în beneficiul autorităților contractante de 7 zile în ceea ce privește perioadele de aplicare a procedurilor de atribuire prevăzute de legislația în vigoare. Ca urmare a introducerii obligativității de transmitere spre publicare a anunțurilor în S.E.A.P. și a implementării sistemului de transmitere automată a acestora spre publicare în JOUE, România se situează în prezent pe primul loc în rândul Statelor Membre ca procent al anunțurilor publicate în JOUE prin mijloace electronice (99,9%, locul al doilea revenind Finlandei cu 90%).

După cum am arătat mai sus, deși legislația în vigoare nu conține prevederi care să oblige autoritățile contractante la utilizarea mijloacelor electronice, facilitățile puse la dispoziție acestora în cazul utilizării mijloacelor electronice sunt menite să stimuleze un astfel de comportament. Un alt exemplu în acest sens îl poate constitui posibilitatea de publicare în S.E.A.P. a documentației de atribuire, ceea ce determină o reducere suplimentară de 5 zile a perioadelor de aplicare a procedurilor de atribuire.

Pe lângă asigurarea platformei tehnice necesare transmiterii și publicării electronice a anunțurilor de intenție, de participare și de atribuire în S.E.A.P., acest sistem poate pune la dispoziția autorităților contractante facilități tehnice care să le permită: a) aplicarea, integral prin mijloace electronice (on-line) a procedurilor de licitație deschisă, licitație restrânsă și a cererii de oferte b) aplicarea licitației electronice ca modalitate specială de atribuire: sub forma unei etape finale a licitației deschise, a licitației restrânse, a negocierii cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare sau a cererii de oferte, înainte de atribuirea contractului de achiziție publică; la reluarea competiției dintre operatorii economici care au semnat un acord-cadru; cu ocazia depunerii ofertelor ferme în vederea atribuirii unui contract de achiziție publică prin utilizarea unui sistem de achiziție dinamic și c) în vederea efectuării de achiziții directe prin intermediul catalogului electronic.

Normele de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție

publică prin mijloace electronice din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, aprobate prin H.G. nr. 1660/2006 asigură așadar cadrul tehnic și organizatoric specific, precum și metodologia unitară pentru organizarea și desfășurarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică prin mijloace electronice.

Dacă încă de la începutul anului 2007, operatorul SEAP a pus la dispoziția autorităților contractante facilitățile tehnice pentru aplicarea cererii de oferte on-line, informațiile din sistem arată însă că numai aproximativ 950 de autorități contractante au utilizat această facilitate; numărul de cereri de oferte on-line a fost de cca. 19.000, însă din punct de vedere valoric, contractele atribuite totalizează mai puțin de 1% din totalul achizițiilor. Faptul că autoritățile contractante nu au utilizat la nivelul anticipat acest instrument a condus și la o amânare a unor proiecte ale operatorului S.E.A.P. de implementare a unor noi facilități, cum ar fi aplicarea on-line a licitației deschise sau restrânse.

O situație anormală s-a înregistrat și în cazul licitațiilor electronice ca fază finală a unor proceduri de atribuire. Deși din punct de vedere tehnic această facilitate este pusă în prezent la dispoziția autorităților contractante, avantajul unor posibile reduceri de prețuri fiind atu-ul principal al acestei modalități speciale de atribuire a contractelor de achiziție publică, numai în cazul a aproximativ 1.500 de proceduri s-au înregistrat cereri de organizare a unei faze finale de licitație electronică. Această slabă reacție a autorităților contractante a determinat amânarea lansării unui alt proiect al operatorului S.E.A.P., respectiv implementarea sistemului de achiziție dinamic (S.A.D.), planificat să fie proiectat până la sfârșitul acestui an.

Nici instrumentul "catalogul electronic", care de asemenea poate fi utilizat de către autoritățile contractante, asigurând un grad maxim de transparență pentru achizițiile directe nu a reușit să se impună cu rezultate spectaculoase la nivelul anului 2007, deși în momentul de față există un număr de peste 23.000 de produse listate. Din păcate, până în prezent, numai un număr de 400 de autorități contractante au utilizat această facilitate.

Din punct de vedere legislativ, abordarea generală s-a axat pe ideea de a asigura autorităților contractante dreptul de a utiliza o gamă cât mai largă de instrumente/facilități care să permită utilizarea mijloacelor electronice cu costuri minime (un calculator și acces Internet) și cu personal care să necesite doar cunoștințe elementare în materie de utilizare a calculatoarelor (referitoare în mod strict la navigarea în Internet).

Din punct de vedere practic însă, autoritățile contractante din România nu au reacționat pozitiv decât în cazul în care legislația le-a creat o obligație în acest sens și au trebuit să se conformeze (în caz contrar fiind pasibile de aplicarea unor sancțiuni contravenționale), fiind puține cazurile în care au optat în mod voluntar pentru utilizarea facilităților suplimentare puse la dispoziție de S.E.A.P., deși beneficiile utilizării acestora sunt mai

mult decât evidente.

Contextul european: Declarația de la Manchester

Potențialul tehnologiilor IT&C pentru a contribui la realizarea obiectivului de la Lisabona, respectiv ca economia europeană să devină până în anul 2010 cea mai dinamică și competitivă economie la nivel mondial, bazată pe cunoaștere și având capacitatea de a îmbunătăți calitatea vieții cetățenilor U.E. a fost „reafirmat” la nivelul U.E. cu ocazia conferinței intitulată „Transformarea serviciilor publice”, care a avut loc la Manchester în noiembrie 2005.

Concluziile acestei conferințe au făcut referire la faptul că Europa trebuie să devină mult mai creativă în ceea ce privește modul de utilizare al IT-ului pentru a îmbunătăți serviciile publice, astfel încât acestea să poată furniza afacerilor, guvernelor și cetățenilor maximul de beneficii sociale și economice.

În acest sens, la finalul acestei conferințe, în data de 24 noiembrie 2005, miniștrii Statelor Membre responsabili cu politicile de e-Guvernare, ai Statelor Candidate, ministrii țărilor EFTA (European Free Trade Area) și reprezentanții Comisiei Europene au convenit la semnarea unei declarații ministeriale comune care a stabilit o nouă direcție de dezvoltare pentru e-Guvernarea europeană pe o perioadă de 5 ani, respectiv până în anul 2010.

Declarația consfințește faptul că o dezvoltare durabilă a pieții unice în zone cum ar fi mobilitatea cetățenilor și reducerea „poverii” administrative pentru întreprinderi trebuie susținută de o utilizare mult mai intensă a IT-ului în vederea implementării unor servicii publice „transformate”.

Astfel, încă din preambulul său, declarația arată că afacerile și Guvernele din U.E. pot economisi sume semnificative de bani și pot deveni mult mai eficiente cu condiția transformării serviciilor publice în servicii preponderant on-line și utilizării acestora la întreaga lor capacitate.

Din acest punct de vedere, serviciile publice cu impact crescut cum ar fi achizițiile electronice sunt tratate cu o atenție deosebită prin stabilirea unor obiective precise.

Mai concret, până în 2010 toate administrațiile publice din Europa trebuie să dispună de capacitatea de a realiza 100% din achizițiile publice prin mijloace electronice și cel puțin 50% din achizițiile publice aflate peste pragurile valorice europene vor trebui realizate prin aceste mijloace.

Atingerea acestor tinte se va traduce la nivelul Statelor Membre prin scăderea costurilor pentru fiecare tranzacție efectuată de către administrațiile publice, creșterea eficienței în

cadrul acestora și scăderea efortului necesar pentru organizarea unei proceduri de atribuire. Nu mai puțin important, prin atingerea acestor ținte se va obține un efect macro-economic, cuantificat într-o reducere de cel puțin 5% a costurilor totale cu achizițiile publice – adică aproximativ 1% din PIB-ul U.E., adică 100 miliarde de Euro – datorită existenței unui număr crescut de oferte pe piață, la care administrațiile publice vor avea acces prin prisma asigurării unui grad ridicat de transparență al procedurilor de atribuire și, implicit, datorită unei competiții ridicate între operatorii economici.

Competiția între operatorii economici cu o participare ridicată a IMM-urilor prin prisma accesului mult mai facil la piața achizițiilor publice se va traduce, la rândul ei, printr-un creșterea capacității de inovare a sectorului public.

Prin atingerea acestor obiective, povara administrativă a întreprinderilor în vederea participării la procedurile de atribuire aplicate de administrațiile publice se va reduce în mod semnificativ, fapt care va genera un impact pozitiv asupra celor 4 libertăți privind circulația persoanelor, bunurilor, capitalurilor și serviciilor în interiorul pieții unice.

Implementarea Declarației de la Manchester în România

Pentru a putea atinge obiectivele din domeniul e-Procurement fixate în cadrul Declarației de la Manchester și dată fiind experiența în urma funcționării pe o perioadă de aproape un an de zile a S.E.A.P., Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice a elaborat un proiect de hotărâre de Guvern care are ca scop dezvoltarea în trepte a achizițiilor publice prin mijloace electronice, vizând introducerea unor obligații pentru utilizarea mijloacelor electronice de către autoritățile contractante în procesul de aplicare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică.

În acest sens, pentru anul 2008 s-a stabilit ca obiectiv atingerea unui procent de 20% achiziții publice efectuate prin mijloace electronice, raportate la totalul valorii achizițiilor realizate de fiecare autoritate contractantă în decursul unui an.

Determinarea valorii anuale totale a achizițiilor publice efectuate prin mijloace electronice se face prin cumularea valorii tuturor contractelor atribuite prin intermediul: procedurilor de licitație deschisă, de licitație restrânsă și de cerere de oferte aplicate integral prin mijloace electronice; licitației electronice, astfel cum este prevăzută această modalitate specială de atribuire a contractului de achiziție publică la art. 161 - 169 din ordonanța de urgență; achiziției directe, astfel cum este prevăzută la art. 19 din ordonanța de urgență, dacă aceasta este realizată prin intermediul catalogului electronic.

Cu alte cuvinte, pentru a atinge procentul de 20% menționat, autoritățile contractante vor avea libertatea să opteze în orice moment pentru una sau mai multe dintre posibilitățile de

utilizare a mijloacelor electronice pe care le pune la dispoziție S.E.A.P. – proceduri derulate on-line, licitații electronice ca fază finală, catalog electronic pentru achizițiile directe.

Este de precizat că, odată cu creșterea gradului de utilizare a mijloacelor electronice, devine fezabilă și dezvoltarea celorlalte facilități tehnice pe care operatorul S.E.A.P. le poate pune la dispoziția autorităților contractante.

Se estimează că, odată aprobat, acest proiect de hotărâre de Guvern va produce un impact pozitiv care se va resimți pe mai multe niveluri.

Astfel, din punct de vedere macro-economic, utilizarea mijloacelor electronice pentru aplicarea procedurilor de atribuire reduce gradul de implicare a factorului uman în derularea procesului de evaluare a ofertelor, fapt care scade riscul de depunere a unor contestații, cu impact benefic în reducerea perioadelor de realizare a achizițiilor propuse de autoritățile contractante. De asemenea, creșterea gradului de utilizare a mijloacelor electronice în acest domeniu poate constitui unul dintre motoarele dezvoltării sectorului IT în România.

Din punct de vedere al impactului asupra mediului de afaceri, este de așteptat o creștere consistentă a numărului de utilizatori IT, în special în rândul IMM-urilor din România care, în noile condiții, vor fi din ce în ce mai mult interesate de achizițiile realizate de administrația publică.

Nu mai puțin important este impactul social al acestui proiect de hotărâre, având în vedere creșterea preconizată a gradului de transparență a procedurilor de atribuire aplicate de autoritățile contractante și faptul că eliminarea unui număr important de documente emise pe suport de hârtie va avea un impact pozitiv asupra mediului.

Luând în considerare faptul că România beneficiază în prezent de toate avantajele și de capacitatea necesară pentru a deveni un „vârf de lance” în domeniul achizițiilor electronice, S.E.A.P. fiind unul dintre cele mai evaluate sisteme de e-procurement implementate în U.E., realizarea obiectivelor de la Manchester conform calendarului stabilit va contribui la consolidarea poziției țării noastre în fața Comisiei Europene și, nu în ultimul rând, la includerea ei în rândul acelor State Membre, a căror implicare activă în chestiunile care constituie problematica actuală a achizițiilor publice la nivel european, face ca să aibă un cuvânt cu greutate în ceea ce privește elaborarea politicilor comunitare din domeniu.

(Nota!: Datele din articol sunt valabile pentru luna noiembrie 2007)