



STRATEGIA NAȚIONALĂ ÎN
DOMENIUL ACHIZIȚIILOR
PUBLICE 2023 - 2027
(PROIECT)

**STRATEGIA NAȚIONALĂ ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE 2023 - 2027
(PROIECT)**

CUPRINS

SECȚIUNEA I - ELEMENTE DE CONTEXT ȘI JUSTIFICAREA ELABORĂRII STRATEGIEI	4
1. Introducere	4
2. Viziunea și principiile strategiei	6
3. Prioritățile, politicile și cadrul juridic existente	7
3.1 <i>Prioritățile și politicile la nivelul Guvernului</i>	7
3.2 <i>Prioritățile Comisiei Europene în domeniul achizițiilor publice</i>	8
3.3 <i>Legislația în domeniul achizițiilor publice</i>	9
4. Analiza contextului și definirea problemelor	10
4.1 <i>Aspecte de ansamblu privind capacitatea autorităților/entităților contractante de a derula procese de achiziții publice</i>	11
4.2 <i>Utilizarea achizițiilor publice strategice: probleme manageriale, organizaționale și sistemice</i>	15
4.2.1. <i>Definirea problemelor privind achizițiile publice ecologice</i>	18
4.2.2. <i>Definirea problemelor privind achizițiile publice responsabile social</i>	20
4.2.3. <i>Definirea problemelor privind achiziții publice de inovare</i>	22
4.3 <i>Definirea problemelor din perspectiva participării IMM-urilor în cadrul proceselor de achiziții publice</i>	24
4.4 <i>Definirea problemelor privind achizițiile centralizate</i>	25
4.5 <i>Definirea problemelor privind transparența în achizițiile publice</i>	28
4.6 <i>Definirea problemelor privind profesionalizarea în domeniul achizițiilor publice</i>	33
4.7 <i>Definirea problemelor privind monitorizarea, supervizarea și controlul</i>	44
SECȚIUNEA 2 - CONTINUAREA REFORMEI SISTEMULUI NAȚIONAL DE ACHIZIȚII PUBLICE	50
5. Obiective, programe și rezultate	50
5.1 <i>Achiziții publice strategice</i>	50
5.1.1. <i>Programe (direcții de acțiune)</i>	51
5.1.2. <i>Rezultate așteptate</i>	58
5.2 <i>Achiziții publice centralizate</i>	59

5.2.1. Programe (direcții de acțiune)	59
5.2.2. Rezultate așteptate	62
5.3. Transparența în achiziții publice	63
5.3.1. Programe (direcții de acțiune)	63
5.3.2. Rezultate așteptate	64
5.4. Profesionalizarea	64
5.4.1. Programe (direcții de acțiune)	64
5.4.2. Rezultate așteptate	79
5.5. Monitorizare, supervizare și control	79
5.5.1. Programe (direcții de acțiune)	79
5.5.2. Rezultate așteptate	82
SECȚIUNEA III - IMPLEMENTAREA STRATEGIEI	83
6. Implicații bugetare și sursele de finanțare	83
7. Implicații asupra cadrului juridic.....	84
8. Proceduri privind monitorizarea, evaluarea și actualizarea strategiei	86
8.1. Monitorizarea, evaluarea și actualizarea strategiei.....	86
8.2. Indicatori	87
8.3. Instituții responsabile.....	91
ANEXĂ - PLAN DE ACȚIUNE	92

LISTA ABREVIERILOR

AA = Autoritatea de Audit
ADR = Autoritatea pentru Digitalizarea României
ANAP = Agenția Națională pentru Achiziții Publice
ANC = Autoritatea Națională pentru Calificări
ANFP = Agenția Națională a Funcționarilor Publici
ANI = Agenția Națională de Integritate
ARACIS = Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Superior
BM = Banca Mondială
CC = Consiliul Concurenței
CIAP = Comitetul interministerial pentru achiziții publice
CNSC = Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor
COR = Clasificarea Ocupațiilor din România
CPM = Cancelaria Prim-Ministrului
CSM = Consiliul Superior al Magistraturii
DLAF = Departamentul pentru Lupta Antifraudă
IMM = Întreprinderi mici și mijlocii
INA = Institutul Național de Administrație
IT = Tehnologia informației
MAT = Ministerul Antreprenoriatului și Turismului
MCID = Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării
MDLPA = Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației
MF = Ministerul Finanțelor
MIPE = Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene
MJ = Ministerul Justiției
MS = Ministerul Sănătății
MTIC = Ministerul Transporturilor și Infrastructurii
ONAC = Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate
ONG = Organizație non-nuvernamentală
OS = obiectiv specific
PAAP = Programul anual de achiziții publice
PEAPC = Platforma Electronică pentru Achiziții Publice Centralizate
PNRR = Planul Național de Redresare și Reziliență al României
SEAP = Sistemul electronic de achiziții publice
SGG = Secretariatul General al Guvernului
SNAP = Strategia națională în domeniul achizițiilor publice
UCA = Unitate Centralizată de Achiziții
UE = Uniunea Europeană

SECȚIUNEA I - ELEMENTE DE CONTEXT ȘI JUSTIFICAREA ELABORĂRII STRATEGIEI

1. Introducere

Strategia în domeniul achizițiilor publice este un document de politică publică care include obiectivele Guvernului privind continuarea reformei sistemului național de achiziții publice în perioada 2023 - 2027.

Achizițiile publice sunt recunoscute atât în politicile publice adoptate la nivel european¹ cât și de către Guvernul României, prin măsurile prevăzute în Planul Național de Redresare și Reziliență², drept un instrument strategic pentru asigurarea utilizării eficiente a fondurilor publice, care poate contribui, în același timp la îndeplinirea obiectivelor politice orizontale precum crearea locurilor de muncă, inovarea în domenii strategice, incluziunea socială și sustenabilitatea economică și de mediu. De asemenea, achizițiile publice joacă un rol important în ceea ce privește calitatea și eficiența serviciilor prestate de către autoritățile și instituțiile publice. În anul 2020, achizițiile publice au reprezentat aproximativ 9% din produsul intern brut al României³, fapt ce demonstrează potențialul enorm al acestora de a determina evoluția economiei naționale.

În acest context, Guvernul și-a propus continuarea reformei în domeniul achizițiilor publice care a fost inițiată prin aprobarea Strategiei Naționale în domeniul Achizițiilor Publice 2015 - 2020 (SNAP 2015 - 2020)⁴. Prin implementarea strategiei, a fost realizată reforma la nivel de sector, respectiv a fost asigurată transpunerea directivelor europene în domeniul achizițiilor publice în legislația națională, consolidarea funcțiilor esențiale ale sistemului de achiziții publice și dezvoltarea instrumentelor necesare pentru profesionalizarea personalului implicat în procesul de achiziții publice. Având în vedere finalizarea implementării acțiunilor prevăzute în SNAP 2015 - 2020, este necesară adoptarea unei abordări strategice pentru rezolvarea problemelor actuale identificate în urma evaluării generale a sistemului de achiziții publice din România și, prin urmare, elaborarea unei noi strategii în domeniul achizițiilor publice.

Astfel, în scopul elaborării acesteia, în luna iulie 2020 a fost constituit un grup de lucru⁵ în cadrul ANAP a cărui activitate a constat în identificarea problemelor privind funcționarea sistemului de achiziții publice și stabilirea priorităților pentru continuarea procesului de

¹ Europa 2020: strategia Uniunii Europene pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii sociale; Europa durabilă în perspectiva anului 2030; Comunicarea Comisiei COM(2017) 572 final - *Funcționarea achizițiilor publice în și pentru Europa*.

² Planul Național de Redresare și Reziliență, <https://mfe.gov.ro/pnrr/>

³ Conform informațiilor Direcției Monitorizare, Statistică și Politici din cadrul Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, cheltuielile pentru achiziții publice au reprezentat 8,77% din PIB în anul 2020. Cheltuielile pentru achiziții publice, calculate ca procent din PIB, nu includ valoarea achizițiilor directe și a contractelor bazate pe proceduri de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare;

⁴ Hotărârea Guvernului nr. 901/2015 privind aprobarea Strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice

⁵ Ordinul Președintelui ANAP nr. 1668/20.07.2020 privind Grupul de lucru de la nivelul ANAP pentru elaborarea proiectului de strategie în domeniul achizițiilor publice, cu modificările și completările ulterioare;

tranziție a achizițiilor publice de la o funcție administrativă la una strategică, cu impact în atingerea obiectivelor organizaționale și transversale, precum cele referitoare la dezvoltarea durabilă. Mai mult, în contextul elaborării unui nou cadru strategic pentru dezvoltarea sistemului național de achiziții publice, componenta CIAP⁶ a fost modificată în anul 2021⁷ astfel încât să includă și autorități publice centrale care reglementează domenii precum cele referitoare la mediu, muncă sau cercetare și inovare.

Totodată, în procesul de elaborare a strategiei s-au avut în vedere concluziile și recomandările din „Raportul privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice”⁸, elaborat de către Banca Mondială, precum și prioritățile identificate de către grupul de lucru constituit la nivelul ANAP. Mai mult, grupul de lucru a beneficiat de recomandările experților Băncii Mondiale⁹ pentru elaborarea strategiei și a planului de acțiune aferent acesteia.

SNAP 2023 - 2027 este armonizată cu prioritățile Comisiei Europene¹⁰ și a fost elaborată în contextul implementării Planului Național de Redresare și Reziliență. Adoptarea strategiei este justificată inclusiv de necesitatea îndeplinirii recomandărilor de țară formulate de către Comisia Europeană cu privire la domeniul achizițiilor publice. Raportul de țară din 2020 privind România¹¹, elaborat de Comisia Europeană, a evidențiat progresele referitoare la punerea în aplicare a Strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice (2015 - 2020), menționând totodată necesitatea asigurării predictibilității legislației privind achizițiile publice, îmbunătățirea eficienței achizițiilor publice și asigurarea punerii în aplicare integrală și sustenabilă a strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice. Planul Național de Redresare și Reziliență¹² întărește concluziile Raportului de țară din 2020 prin sublinierea necesității realizării reformelor în scopul asigurării tranziției verzi, transformării digitale, creșterii

⁶ Decizia nr. 236 din 19 octombrie 2015 privind înființarea Comitetului Interministerial pentru Achiziții Publice, <http://anap.gov.ro/web/decizie-nr-236-din-19-octombrie-2015-privind-infiintarea-comitetului-interministerial-pentru-achizitiile-publice/>. Guvernul României a instituit un mod de lucru operativ pentru sprijinirea ANAP în scopul promovării politicilor în domeniul achizițiilor publice, precum și în vederea asigurării coordonării și a coerenței procesului de implementare a strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice, prin înființarea Comitetului Interministerial pentru Achiziții Publice (CIAP). Activitatea CIAP este sprijinită de un grup de lucru la nivel tehnic, format din specialiști desemnați din instituțiile cu atribuții în domeniul achizițiilor publice.

⁷ Decizia nr. 312/18.05.2021 pentru modificarea Deciziei prim-ministrului nr. 236/2015 privind înființarea Comitetului Interministerial pentru Achiziții Publice, <http://anap.gov.ro/web/decizia-nr-312-18-05-2021-pentru-modificarea-deciziei-prim-ministrului-nr-236-2015-privind-infiintarea-comitetului-interministerial-pentru-achizitiile-publice/>. Prin aceasta modificare a fost asigurată participarea, alături de ANAP, a autorităților publice centrale cu rol important în domeniul achizițiilor publice: Secretariatul General al Guvernului, Autoritatea pentru Digitalizarea României, Consiliul Național de Soluționare a Contestățiilor, Ministerul Economiei, Antreprenoriatului și Turismului, Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor, Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate, Agenția Națională de Integritate, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Educației, Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării, Consiliul Concurenței, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii și Ministerul Sănătății.

⁸ Raportul privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice a fost elaborat de Banca Mondială în cadrul proiectului SIPOCA 625 - Sprijin în implementarea SNAP prin consolidarea capacității administrative a ANAP și a autorităților contractante, în baza Acordului de servicii de asistență tehnică rambursabile privind evaluarea sistemului de achiziții publice și sprijin suplimentar pentru implementarea SNAP. Document disponibil pe website-ul ANAP la următorul link: <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2022/05/livrabil-1-raport-evaluare-sistem-AP.pdf>

⁹ În contextul implementării proiectului SIPOCA 625

¹⁰ Comisia Europeană, Comunicarea COM (2017) 572 final, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25612>

¹¹ Comisia Europeană, Raportul de țară din 2020 privind România, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1584543810241&uri=CELEX%3A52020SC0522>

¹² Planul Național de Redresare și Reziliență, <https://mfe.gov.ro/pnrr/>

inteligente, sustenabile și favorabilă incluziunii, și nu în ultimul rând asigurării coeziunii sociale și teritoriale și redresarea sistemului de sănătate. Prin urmare, achizițiile publice sustenabile sunt esențiale pentru **redresarea și reziliența economică a României**.

SNAP 2023 - 2027 este împărțită în trei secțiuni care vizează în principal prezentarea contextului, a obiectivelor și a modului în care se va monitoriza și evalua implementarea și impactul strategiei. Obiectivul general și obiectivele specifice au fost definite în funcție de problemele de politici publice sau oportunitățile de dezvoltare identificate și având în vedere viziunea Guvernului privind continuarea reformei sistemului de achiziții publice. Prin urmare obiectivul general al strategiei vizează *promovarea utilizării achizițiilor publice drept instrument strategic pentru a contribui la reziliența și redresarea economică a României, inclusiv prin asigurarea beneficiilor sociale, de mediu și a celor generate de inovare și prin asigurarea accesului crescut al IMM-urilor la piața achizițiilor publice*.

În vederea implementării noii strategii în domeniul achizițiilor publice urmează să fie implicate autoritățile și instituțiile nominalizate în planul de acțiune, inclusiv autorități publice centrale care reglementează domenii precum cele referitoare la mediu, muncă sau cercetare și inovare. Coordonarea activității urmează să fie îndeplinită de ANAP, instituția care asigură elaborarea, promovarea și implementarea politicii în domeniul achizițiilor publice, ca parte a politicii Guvernului.

2. Viziunea și principiile strategiei

Strategia în domeniul achizițiilor publice 2023 - 2027 are în vedere construirea pe termen lung a unui sistem de achiziții publice mai performant, orientat spre inovare și sustenabilitate, mai ușor accesibil tuturor actorilor implicați în procesul de achiziții publice și care să asigure o mai mare transparență în ceea ce privește utilizarea fondurilor publice.

Strategia are în vedere îmbunătățirea funcționării sistemului de achiziții publice în scopul dezvoltării durabile a României și utilizării eficiente a fondurilor publice prin:

- Utilizarea achizițiilor publice ca instrument strategic pentru a asigura rezultate durabile, incluzive și inovatoare orientate către cetățeni;
- Creșterea calității și eficienței achizițiilor publice prin continuarea profesionalizării persoanelor responsabile cu derularea proceselor de achiziții publice;
- Creșterea capacității ANAP de a promova și implementa politica în domeniul achizițiilor publice, prin consolidarea funcțiilor de monitorizare, supervizare și control a sistemului de achiziții publice;
- Consolidarea achizițiilor centralizate;

- Îmbunătățirea transparenței sistemului de achiziții publice, în scopul creșterii încrederii cetățenilor și a operatorilor economici în ceea ce privește cheltuirea fondurilor publice și asigurarea concurenței.

În procesul de implementare a strategiei se vor promova principiile care stau la baza aplicării legislației în domeniul achizițiilor publice, respectiv:

- *Nediscriminarea și tratamentul egal*, principiu care presupune asigurarea condițiilor de manifestare a concurenței reale dintre operatorii economici;
- *Recunoașterea reciprocă* a produselor, serviciilor, lucrărilor oferite în mod licit pe piața Uniunii Europene, a diplomelor, certificatelor, a altor documente, emise de autoritățile competente din alte state, precum și a specificațiilor tehnice și/sau a standardelor, echivalente cu cele solicitate la nivel național;
- *Transparența*, asigurată prin aducerea la cunoștința publicului a tuturor informațiilor referitoare la atribuirea contractului de furnizare de produse, servicii și lucrări;
- *Proportionalitatea*, principiu care reprezintă asigurarea corelației între necesitatea beneficiarului, obiectul contractului de achiziție publică și cerințele solicitate a fi îndeplinite;
- *Asumarea răspunderii*, principiu care presupune determinarea clară a sarcinilor și atribuțiilor persoanelor responsabile cu achizițiile publice, urmărindu-se asigurarea profesionalismului, imparțialității și independenței deciziilor adoptate pe parcursul derulării acestui proces.

3. Prioritățile, politicile și cadrul juridic existente

3.1 Prioritățile și politicile la nivelul Guvernului

Programul de Guvernare pentru perioada 2021 - 2024¹³ include printre măsuri continuarea transparentizării proceselor și procedurilor administrative prin promovarea datelor și informațiilor în format deschis care să fie disponibile public, inclusiv facilitarea accesului cetățenilor la contractele de achiziții publice publicate online. Totodată, programul vizează îmbunătățirea legislației privind achizițiile publice pentru stimularea investițiilor în infrastructura de transport și în cercetare și inovație. În ceea ce privește consolidarea dialogului instituțional și a cooperării dintre domeniul justiției și mediului de afaceri, programul pune accentul pe specializarea magistraților în achiziții publice și actualizarea listei experților judiciari pe domenii economice, inclusiv în ceea ce privește litigiile privind procedurile de achiziții publice.

PNRR prevede în cadrul componentei "Buna Guvernanță" reformarea sistemului național de achiziții publice, obiectivul acesteia fiind îmbunătățirea eficienței sistemului de achiziții publice și punerea în aplicare integrală și sustenabilă a Strategiei naționale în domeniul

¹³ https://gov.ro/fisiere/programe_fisiere/Program_de_Guvernare_2021%E2%80%942024.pdf

achizițiilor publice aprobată prin HG nr. 901/2015, inclusiv prin consolidarea capacității administrative a autorităților/entităților contractante, într-un cadru legal flexibil și coerent. Astfel, pentru implementarea acestei reforme au fost prevăzute o serie de acțiuni și anume:

- Adoptarea și intrarea în vigoare a modificării legislației naționale privind căile de atac (Legea nr. 101/2016) în vederea eficientizării procesului de atribuire (până la 31 martie 2022).
- Adoptarea și intrarea în vigoare a Strategiei actualizate privind achizițiile publice, inclusiv a măsurilor orizontale de sprijinire a implementării planului național de redresare și reziliență (până la 30 iunie 2023).
- Operaționalizarea organismelor centralizate de achiziții publice pentru autoritățile locale (până la 31 decembrie 2025).
- Formare specializată în domeniul achizițiilor publice oferită unui număr de cel puțin 350 de persoane (atât funcționari publici, cât și personal contractual) (până la 31 decembrie 2023).
- Interconectarea și interoperabilitatea cu alte baze de date a SEAP (până la 31 decembrie 2023).
- Operaționalizarea sistemului electronic de achiziții publice, inclusiv formulare electronice, evaluarea automată a calificărilor, cataloage electronice, facturare electronică, plăți electronice (până la 31 martie 2025).

În plus, în cadrul componentei ”Transformare digitală” din PNRR este prevăzută implementarea formularelor electronice (eForms)¹⁴ în domeniul achizițiilor publice (până la 30 iunie 2023).

3.2. Prioritățile Comisiei Europene în domeniul achizițiilor publice

Politica Comisiei Europene în domeniul achizițiilor publice se realizează în prezent conform strategiei care a fost asumată și promovată în anul 2017 prin intermediul Comunicării Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: ”Realizarea de achiziții publice care să funcționeze în și pentru Europa” (COM(2017) 572 final)¹⁵. Strategia Comisiei Europene în domeniul achizițiilor publice a fost elaborată în jurul a șase priorități de politică publică, după cum urmează:

- Asigurarea adoptării pe scară mai largă a achizițiilor publice strategice;
- Profesionalizarea personalului responsabil de achiziții publice;
- Îmbunătățirea accesului la piețele de achiziții;
- Creșterea transparenței, integrității și a calității datelor;
- Stimularea transformării digitale a achizițiilor;
- Cooperare pentru agregarea achizițiilor publice.

¹⁴ Instituite în temeiul Regulamentului de Punere în Aplicare (UE) 2019/1780 al Comisiei din 23 septembrie 2019 de stabilire a formularelor standard pentru publicarea anunțurilor în domeniul achizițiilor publice și de abrogare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2015/1986 (formulare electronice).

¹⁵ Strategia Comisiei Europene în domeniul achizițiilor publice - COM(2017) 572 final, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25612>

3.3. Legislația în domeniul achizițiilor publice

În anul 2016 a fost adoptată legislația primară¹⁶ în domeniul achizițiilor publice, care transpune noile directive europene în domeniu¹⁷ și au fost adoptate normele de aplicare aferente legislației primare¹⁸. În același an a fost adoptată o lege distinctă privind căile de atac¹⁹ care reprezintă o transpunere a directivei europene²⁰ referitoare la ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice.

Totodată în vederea realizării de achiziții publice cu impact redus asupra mediului a fost aprobată *Legea nr. 69/2016 privind achizițiile verzi* și a fost aprobat, prin Ordinul comun al ANAP și Ministerului Mediului nr. 1068/1652/2018, Ghidul de achiziții publice verzi care cuprinde cerințele minime privind protecția mediului pentru anumite grupe de produse și servicii ce se solicită la nivelul caietelor de sarcini.

De asemenea, pentru sprijinirea autorităților/entităților contractante în implementarea legislației menționate au fost emise instrucțiuni și îndrumări, aprobate prin ordine ale președintelui ANAP, și au fost puse la dispoziția acestora Ghidul on-line²¹ și serviciul suport Help-desk²².

¹⁶ Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice; Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale; Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii

¹⁷ Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice; Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale; și Directiva 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune

¹⁸ H.G. nr. 394/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului sectorial/acordului-cadru din Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale; H.G. nr. 395/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice; H.G. nr. 867/16.11.2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii din Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii.

¹⁹ Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor

²⁰ Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor Consiliului 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice

²¹ <https://achizitiipublice.gov.ro/home>

²² <http://www.anrmap.ro/ro/autoritati-contractante>

4. Analiza contextului și definirea problemelor

România alocă aproximativ 9% din PIB pentru cheltuielile cu achizițiile publice²³, contractele de lucrări privind proiectarea și execuția în domeniul infrastructurii rutiere și feroviare reprezentând cea mai mare parte din aceste cheltuieli. În perioada 2017-2020 peste 99% dintre procedurile de achiziție publică s-au desfășurat online prin intermediul SEAP. Din punct de vedere valoric, procentul procedurilor de achiziție publică derulate online a crescut treptat de la 88,84% în anul 2018²⁴ la 96,54% în anul 2020²⁵.

În anul 2020, 3.443 autorități și entități contractante au atribuit contracte de achiziție publică prin intermediul SEAP²⁶, număr în scădere față de anii 2019²⁷ (3.820 autorități/entități contractante) și 2018²⁸ (3.921 autorități/entități contractante). Din evaluarea generală a sistemului de achiziții publice a rezultat faptul că aproximativ 90% din autoritățile/entitățile contractante care au gestionat achizițiile publice prin intermediul SEAP în perioada 2017-2019 sunt autorități mici, mai puțin de 10% sunt medii și aproximativ 1% sunt autorități mari. În plus 80% din valoarea contractelor din această perioadă a fost atribuită de numai 5% dintre autorități²⁹. Această situație denotă o nevoie stringentă de agregare a cererii de produse, servicii sau lucrări între autoritățile/entitățile contractante din România cu scopul de a reduce sarcina administrativă și de a realiza procese de achiziții publice în condiții de eficiență economică și socială.

Conform rezultatelor unei cercetări recente³⁰ care a avut drept grup țintă managerii de achiziții publice și responsabilii de achiziții publice din autoritățile/entitățile contractante, au reieșit următoarele caracteristici privind procesele de achiziție publică și ale profesioniștilor care lucrează în domeniu:

²³Conform informațiilor Direcției Monitorizare, Statistică și Politici din cadrul Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, cheltuielile pentru achiziții publice au reprezentat 8,77% din PIB în anul 2020. Cheltuielile pentru achiziții publice, calculate ca procent din PIB, nu includ valoarea achizițiilor directe și a contractelor bazate pe proceduri de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare;

²⁴Raportul statistic aferent anului 2018 privind procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică inițiate prin publicare de anunț/invitație de participare/anunț de participare simplificat în cadrul SEAP, http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2019/02/raport-statistic-2018_05Feb2019.pdf

²⁵Raport statistic privind procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică/sectoriale inițiate în cadrul sistemului electronic de achiziții publice prin publicarea de anunț/anunț de participare simplificat/invitație de participare - anul 2020, http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2021/02/Raport-statistic-APIP_AN2020.pdf

²⁶Raportul „Indicatorii de monitorizare a eficienței procedurilor de achiziție publică finalizate prin contract, în anul 2020”, http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2021/08/Indicatori-eficienta-SAP-Contracte_AN2020_varianta-site_10Aug2021_FINAL.pdf?fbclid=IwAR2YYL2hSPH1J9xDSbK5zPkktpyCJJIID-Yv6l8mSgA5pel1qiQj5h765PU

²⁷Raport - Indicatorii de monitorizare a eficienței procedurilor de achiziție publică finalizate prin contract în anul 2019, http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2020/09/Raport_indicarii_de-monitorizare_-2019_varianta_finala_rev16iul_v2.pdf

²⁸Indicatorii de monitorizare a eficienței procedurilor de achiziție publică finalizate prin contract în anul 2018, http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2019/09/Indicatori-de-monitorizare-2018_final-23Sep2019.pdf

²⁹Raportul privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice, document elaborat de Banca Mondială în contextul implementării de către ANAP a proiectului SIPOCA 625

³⁰Informații procesate din chestionarele utilizate pentru stabilirea nevoilor de formare (chestionare privind profesionalizarea și dezvoltarea carierei în domeniul achizițiilor publice publicate pe site-ul ANAP în perioada 10 decembrie 2019 - 17 ianuarie 2020), documente elaborate de către Banca Mondială în contextul implementării de către ANAP a proiectului SIPOCA 625

- Peste 50% dintre procesele de achiziții publice, derulate la nivel de autoritate/entitate contractantă, sunt realizate de persoane care dețin funcții fără legătură directă cu achizițiile;
- Responsabilii cu achiziții publice din autoritățile/entitățile contractante au în general vârsta cuprinsă între 35 și 45 de ani, dețin o diplomă de licență/master în domenii precum afaceri, administrație și drept sau inginerie, producție și construcții și au o vechime mai mică de 10 ani în domeniul achizițiilor publice;
- Deși majoritatea autorităților/entităților contractante au înființat un compartiment specializat de achiziții publice (aproximativ 73%), mai mult de jumătate dintre acestea aveau un singur sau niciun funcționar cu atribuții în domeniu la momentul colectării datelor.

Din aceste caracteristici rezultă clar o problemă a capacității autorităților/entităților contractante din România de a atrage și a reține personal specializat în domeniul achizițiilor publice, unul dintre motive fiind imaginea negativă pe care domeniul îl are în sfera publică³¹.

4.1. Aspecte de ansamblu privind capacitatea autorităților/entităților contractante de a derula procese de achiziții publice

După adoptarea noului pachet legislativ în domeniul achizițiilor publice în anul 2016³², procedurile de achiziție publică cel mai des utilizate au fost procedura simplificată și licitația deschisă, la polul opus situându-se licitația restrânsă, negocierea competitivă și dialogul competitiv³³. Această situație denotă lipsa capacității autorităților/entităților contractante de a derula proceduri de achiziție publică complexe, care vizează negocierea sau dialogul cu ofertanții, prin intermediul cărora pot promova obiective orizontale de politici publice precum cele legate de dezvoltare durabilă și utilizarea soluțiilor inovatoare.

Documentațiile de atribuire selectate și verificate ex-ante de către ANAP au înregistrat o creștere a ratei de respingere, de la aproximativ 60% în anul 2017 la aproximativ 85% în anul 2020³⁴. Această creștere corespunde cu modificarea modalității de exercitare a controlului ex-ante, implementată de la jumătatea anului 2018, care prevede verificarea de către ANAP a conformității documentațiilor de atribuire cu dispozițiile legale aplicabile atât din punct de vedere al regularității, cât și al calității. Mai mult decât atât, prin O.U.G. nr. 114/2020 a fost modificată modalitatea de realizare a controlului ex-ante, în sensul renunțării la exercitarea controlului până la emitea avizului conform necondiționat și trecerea la un control „o singură dată”, fapt ce a crescut în mod evident rata de respingere a documentațiilor de atribuire.

³¹Studiu privind oportunitatea profesionalizării funcției de achiziții publice și introducerii unui sistem de stimulente, document elaborat de Banca Mondială în contextul implementării de către ANAP a proiectului SIPOCA 625. Document disponibil la următorul link: <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2022/03/Studiu-privind-oportunitatea-profesionalizarii-functiei-de-achizitii.pdf>

³²Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare; Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, cu modificările și completările ulterioare; Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, cu modificările și completările ulterioare

³³A se vedea rapoartele statistice ale Agenției Naționale pentru Achiziții Publice din perioada 2017-2020 privind procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică inițiate prin publicare de anunț/invitație de participare/anunț de participare simplificat în cadrul SEAP, <http://anap.gov.ro/web/analize-si-rapoarte-statistice/>

³⁴A se vedea rapoartele de activitate ale Agenției Naționale pentru Achiziții Publice din perioada 2017-2020

Astfel, începând cu anul 2020, imaginea de ansamblu asupra desfășurării procedurilor de atribuire s-a mutat la finalul procedurilor, moment până la care autoritățile/entitățile contractante au posibilitatea de a implementa măsurile de remediere stabilite de către ANAP prin controlul ex-ante exercitat.

Conform experților ANAP, în cazul autorităților/entităților contractante verificate au fost identificate următoarele tipuri de greșeli privind elaborarea documentațiilor de atribuire³⁵:

- formularea greșită a criteriilor de calificare sau a factorilor de evaluare;
- comunicare deficitară între personalul responsabil de achizițiile publice și compartimentele beneficiare din cadrul autorității/entității contractante;
- utilizarea scăzută a documentațiilor standardizate/ghidurilor/îndrumărilor de pe site-ul ANAP de către autoritățile/entitățile contractante;
- personalul responsabil de achiziții publice nu este întotdeauna informat cu privire la modificările legislative în domeniu;
- nu sunt justificate pertinent situații precum modalitatea de lotizare a procedurilor, inițierea procedurilor de achiziție publică de tipul negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare sau modificările contractuale;
- răspunsurile la solicitările de clarificări sunt adeseori incomplete și lipsite de claritate.

Aproximativ un sfert din procedurile de achiziție publică inițiate în SEAP în fiecare an sunt anulate (conform statisticilor ANAP din perioada 2017-2020³⁶). În acest sens sunt relevante datele rezultate din componenta de verificare procedurală a controlului ex-ante³⁷ derulat de ANAP. Pentru aproximativ 30% din procedurile de atribuire verificate din punct de vedere procedural de către ANAP, în perioada 2018-2020, au fost întocmite rapoarte de activitate pentru proceduri anulate, procent în creștere față de anul 2017 când rapoartele de activitate pentru proceduri anulate au reprezentat 22,46% din totalul procedurilor de atribuire verificate în anul respectiv. Spre exemplu, pentru anul 2020 au fost identificate de către ANAP următoarele cauze pentru anularea procedurilor de achiziție publică³⁸:

- au fost depuse numai oferte inacceptabile și/sau neconforme/neadecvate sau nu a fost depusă nicio ofertă/solicitare de participare;
- au fost depuse oferte admisibile dar care nu au putut fi comparate din cauza modului neuniform de abordare a soluțiilor tehnice și/ori financiare;
- abateri grave de la prevederile legislative care au afectat procedura de achiziție publică;
- imposibilitatea încheierii contractului ca urmare a lipsei fondurilor;

³⁵Rezumatul discuțiilor din cadrul focus grupurilor cu personalul ANAP pentru stabilirea nevoilor de formare 2020, document elaborat de Banca Mondială în contextul implementării de către ANAP a proiectului SIPOCA 625

³⁶A se vedea rapoartele ANAP privind Indicatorii de monitorizare a eficienței procedurilor de achiziție publică finalizate prin contract, pentru perioada 2017- 2020, <http://anap.gov.ro/web/analize-si-rapoarte-statistice/>

³⁷controlul ex-ante al procesului de atribuire a contractelor/acordurilor-cadru de achiziție publică, a contractelor/acordurilor-cadru sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii și, respectiv, a modificărilor acestor contracte/acorduri-cadru

³⁸Raport anual de activitate - ANAP 2020, <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2021/01/Raport-activitate-ANAP-2020-final.pdf>

- ca urmare a deciziei pronunțate de CNSC prin care s-a dispus eliminarea de specificații tehnice, economice sau financiare din anunțul/anunțul simplificat de participare, din documentația de atribuire ori din alte documente emise în legătură cu procedura de atribuire.

În mod clar aceste cauze de anulare a procedurilor de achiziție publică arată o nevoie de creștere a pregătirii personalului existent la nivelul autorităților/entităților contractante în ceea ce privește elaborarea specificațiilor tehnice și estimarea valorii contractului, dar și a operatorilor economici din perspectiva elaborării ofertelor.

Cu toate că datele ne arată o rată mare de respingere a documentațiilor de atribuire și o rată de anulare a procedurilor de achiziții publice în creștere, în perioada 2017-2020 nu au existat fluctuații mari de solicitări de consiliere metodologică din partea autorităților contractante și operatorilor economici către ANAP (numărul mediu din cei patru ani fiind de aproximativ 1500 de răspunsuri/an³⁹). Mai mult s-a observat o scădere a solicitărilor prin intermediul portalului Helpdesk de la 6.537 în anul 2017⁴⁰ la 2428 în anul 2020⁴¹. Majoritatea solicitărilor de îndrumare au vizat interpretarea prevederilor legislative referitoare la modificarea, executarea, încetarea contractului/acordului cadru și la modalitatea de desfășurare, comunicare, clarificare în cadrul procedurilor de atribuire⁴².

Pentru a avea o imagine cât mai realistă asupra problemelor din domeniul achizițiilor publice vom prezenta date și informații furnizate de organizații cu atribuții de control ex-post și gestionare a contestațiilor, precum Curtea de Conturi a României, Autoritatea de Audit, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor și instanțele de judecată.

Astfel, în raportul de activitate pentru anul 2020⁴³, Curtea de Conturi a României a inclus principalii factori de risc în domeniul achizițiilor publice, dintre care amintim:

- pregătirea deficitară a procesului de achiziție publică;
- alegerea greșită a procedurii de achiziție publică și a criteriului de atribuire;
- nerespectarea obligațiilor legale privind utilizarea SEAP (spre exemplu publicarea cu întârziere a anunțurilor de atribuire sau lipsa publicării notificării trimestriale privind achizițiile directe);
- achiziția publică nu are legătură cu obiectul de activitate al autorității/entității contractante sau aceasta achiziționează produse de la un operator economic care nu are ca obiect de activitate comercializarea acestor produse;

³⁹A se vedea rapoartele de activitate ale Agenției Naționale pentru Achiziții Publice din perioada 2017-2020

⁴⁰Raport anual de activitate - ANAP 2017, <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2018/08/Raport-activitate-ANAP-2017.pdf>

⁴¹Raport anual de activitate - ANAP 2020, <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2021/01/Raport-activitate-ANAP-2020-final.pdf>

⁴²Conform Raportului pentru monitorizarea achizițiilor publice, pentru perioada 1 ianuarie 2018 și 31 decembrie 2020, document elaborat de ANAP în conformitate prevederile Directivelor 2014/23/UE, 2014/24/UE și 2014/25/UE și transmis către Comisia Europeană în luna aprilie 2021

⁴³Raport de activitate pentru anul 2020 - Curtea de Conturi a României, https://www.curteadeconturi.ro/uploads/c9bdc530/8abe592f/2f119ca1/a351d4ab/af97b450/d3f35915/66802bf0/05a372b4/Raport_de_activitate_pe_anul_2020.pdf

- divizarea artificială a contractelor de achiziție publică în contracte de valoare mai mică și utilizarea excesivă a cumpărării directe;
- nerespectarea clauzelor contractuale stabilite prin contractul de achiziție publică/acordul-cadru;
- încheierea contractului de achiziție publică peste limita creditelor de angajament aprobate în acest scop.

Potrivit Curții de Conturi a României, comportamentul autorităților/entităților contractante care nu asigură legalitatea utilizării fondurilor publice cauzează restrângerea concurenței, neasigurarea garanției obținerii celui mai bun raport calitate-preț și ineficiența cheltuirii fondurilor publice.

Abaterile de la cerințele aplicabile achizițiilor publice efectuate de beneficiarii de fonduri europene, identificate de AA pe parcursul anului 2020⁴⁴, se încadrează în general în problemele expuse de Curtea de Conturi a României (spre exemplu, nerespectarea prevederilor legale privind publicitatea și transparența sau divizarea artificială a contractelor de achiziție publică). Un aspect important de evidențiat este ponderea pe care o reprezintă corecțiile financiare aplicate ca urmare a nerespectării legislației din domeniul achizițiilor publice în totalul valorii neregulilor identificate de AA pe parcursul desfășurării activității specifice: în anul 2019⁴⁵ acestea reprezentau peste 50% însă în anul 2020 au crescut la aproximativ 70%. Având în vedere trendul crescător al abaterilor constatate cu privire la aplicarea legislației în domeniul achizițiilor publice, în mod clar sunt necesare măsuri de profesionalizare în scopul eficientizării managementului proiectelor finanțate din fonduri europene cu accent pe gestionarea procesului de achiziții publice.

Aceste informații sunt susținute și de datele furnizate de CNSC⁴⁶. Deși procentul contestațiilor formulate către Consiliu a crescut cu doar 6% în anul 2020 față de anul 2019, numărul contestațiilor formulate în anul 2020, în cadrul procedurilor de achiziție publică finanțate din fonduri europene, a crescut cu aproximativ 60% în comparație cu anul precedent. Peste 80% dintre contestații au vizat rezultatul procedurii de achiziție publică, obiectul contestațiilor vizând adeseori respingerea ofertei contestatorului ca neconformă sau inacceptabilă, caracterul inacceptabil/neconform al ofertelor altor participanți la procedura de achiziție publică sau anularea fără temei legal a procedurii de achiziție publică de către autoritatea/entitatea contractantă. Contestațiile care se refereau la documentațiile de atribuire au vizat în special: cerințe restrictive cu privire la criteriile de calificare/selecție sau specificațiile tehnice, răspunsuri neclare/incomplete/ambigue la solicitările de clarificări, modalitatea de utilizarea criteriului de atribuire și a factorilor de evaluare aferenți, nedivizarea achiziției publice pe loturi sau impunerea de clauze contractuale inechitabile sau excesive.

⁴⁴Raport de activitate pentru anul 2020 - Curtea de Conturi a României, https://www.curteadeconturi.ro/uploads/c9bdc530/8abe592f/2f119ca1/a351d4ab/af97b450/d3f35915/66802bf0/05a372b4/Raport_de_activitate_pe_anul_2020.pdf

⁴⁵Raport de activitate pentru anul 2019 - Curtea de Conturi a României, https://www.curteadeconturi.ro/uploads/14c6d5e8/708c97f7/65e75ee9/fc5a16e7/2f6ff0a2/7260cbc5/3281db33/d3b01e07/Raport_de_activitate_pe_anul_2019.pdf

⁴⁶ Raport de activitate pentru anul 2020 - Consiliul Național de Soluționarea Contestațiilor, http://www.cnsr.ro/wp-content/uploads/2021/05/Raport.2020.RO_.pdf

În mod similar contestațiile formulate în instanțele de judecată⁴⁷, respectiv la nivelul tribunalelor, au avut în principal drept obiect procesul de evaluarea a ofertelor (inclusiv răspunsurile la solicitările de clarificări) și rezultatul procesului de achiziție publică (atât achiziții directe cât și proceduri de achiziții publice).

Dintre cauzele⁴⁸ pentru aplicarea greșită a legislației în domeniul achizițiilor publice cele mai evidente sunt:

- ✚ modificările frecvente și nearmonizate ale legislației incidente celei din domeniul achizițiilor publice care au generat o abordare diferită în piață în legătură cu planificarea și derularea contractelor de achiziție;
- ✚ abordări diferite ale autorităților din sistemul de achiziții publice cu privire la prevederile legislației în materia achizițiilor publice, datorată unor reglementări excesive care au generat surse paralele de recomandări, unele limitative și altele extinse, în funcție de reperele legale la care s-au raportat (prevederi legislative din anumite sectoare economice, legislație fiscală, etc.), care au condus la o practică neunitară;
- ✚ lipsa constituirii și publicării jurisprudenței și a unor ghiduri de bune practici care să orienteze autoritățile/entitățile contractante în derularea procedurilor de achiziție publică complexe și în managementul modificărilor contractuale;
- ✚ deficitul de personal specializat în domeniul achizițiilor publice la nivelul autorităților/entităților contractante;
- ✚ salarizarea redusă comparativ cu responsabilitatea ridicată;
- ✚ fluctuația semnificativă a personalului din compartimentele de achiziții.

4.2. Utilizarea achizițiilor publice strategice: probleme manageriale, organizaționale și sistemice

În Raportul de țară pentru anul 2020⁴⁹, Comisia Europeană recomandă României remedierea deficiențelor sistemului de achiziții publice, mai ales în ceea ce privește promovarea achizițiilor publice ecologice și responsabile din punct de vedere social. Mai mult, Studiul privind utilizarea strategică a achizițiilor publice privind inovarea în economia digitală⁵⁰, finalizat la nivelul Comisiei Europene - DG Connect în anul 2021, arată o performanță scăzută a României, aceasta ocupând poziția 25 din 30 de poziții posibile. Scorul României este de 12,9% în condițiile în care media la nivel european este de 26,6%. Performanța țării la 9 din 10 indicatori este sub media

⁴⁷ Potrivit informațiilor furnizate Agenției Naționale pentru Achiziții Publice de către Curtea de Apel București în anul 2021 în contextul elaborării Raportului pentru monitorizarea achizițiilor publice în conformitate cu Directivele 2014/23/UE, 2014/24/UE și 2014/25/UE

⁴⁸ România - Raport pentru monitorizarea achizițiilor publice în conformitate cu Directivele 2014/23/UE, 2014/24/UE și 2014/25/UE, document elaborat de ANAP pentru perioada 2018-2020 și comunicat Comisiei Europene în luna aprilie 2021

⁴⁹ Comisia Europeană, Raportul de țară din 2020 privind România, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1584543810241&uri=CELEX%3A52020SC0522>

⁵⁰ Comisia Europeană, Studiul privind utilizarea strategică a achizițiilor publice privind inovarea în economia digitală, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7f5a67ae-8b8e-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-en>

europă. În completare, în Raportul privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice⁵¹, BM concluzionează că două treimi din autoritățile/entitățile contractante nu au folosit niciodată sau au folosit rareori criteriile sociale, de mediu sau inovatoare în documentațiile de achiziție publică.

Totodată în încercarea de a aprofunda profilul personalului din domeniul achizițiilor publice, un studiu realizat la începutul anului 2020⁵² în rândul managerilor și personalului cu atribuții privind derularea procesului de achiziții publice arată că autorităților contractante le lipsesc capacitatea și cunoștințele necesare pentru a folosi achizițiile publice drept instrument strategic. Pentru majoritatea respondenților, achizițiile publice reprezintă o funcție pur administrativă. În plus, rezultatul studiului arată că în implementarea Programelor Anuale de Achiziții Publice este luată în considerare legislația aplicabilă achizițiilor publice însă rareori sunt vizate prevederi legale care se referă, spre exemplu, la achizițiile publice ecologice, eficiența energetică și promovarea unor vehicule de transport rutier nepoluante⁵³. De asemenea, acest studiu a indicat o legătură directă între proporția de buget cheltuită pentru realizarea de achiziții publice și frecvența folosirii criteriilor de mediu, sociale și de inovare în documentele achiziției. Mai exact folosirea acestor criterii este direct proporțională cu dimensiunea bugetului alocat achizițiilor publice. În acest context achizițiile publice ar putea reprezenta un element pozitiv de antrenare a schimbării pentru folosirea sustenabilă a resurselor publice. Așadar se poate concluziona că autoritățile care au un buget mai mare alocat achizițiilor publice recunosc potențialul strategic al acestora de a asigura rezultate organizaționale mai ample. Însă în lipsa unor date care să reflecte utilizarea achizițiilor strategice la nivelul autorităților publice este dificil să se poată analiza performanța în acest sector. În momentul de față, la nivel național nu există date privind achizițiile publice strategice și nici un mecanism pentru colectarea acestora ceea ce împiedică identificarea obstacolelor și întârzie luarea de măsuri în vederea creșterii utilizării acestui tip de achiziții publice și, implicit, obținerea de beneficii din perspectiva sustenabilității mediului înconjurător, sustenabilității sociale și a inovării.

În considerarea celor de mai sus, la nivel de sistem este nevoie de eforturi suplimentare pentru managementul cunoștințelor, mai ales pentru asigurarea unui nivel mai bun de cooperare, coordonare și schimb de informații, dar și a unei bune practici în rândul principalelor părți interesate din domeniul achizițiilor publice, inclusiv a instituțiilor de control. În această privință, CIAP are un rol esențial. Un leadership de nivel înalt poate înlesni și accelera tranziția achizițiilor publice de la funcția administrativă la cea strategică și de la prețul cel mai scăzut la rezultate sustenabile.

⁵¹Raportul privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice, document elaborat de Banca Mondială în contextul implementării de către ANAP a proiectului SIPOCA 625. Document disponibil la următorul link: [livrabil-1-raport-evaluare-sistem-AP.pdf \(gov.ro\)](#)

⁵² Raportul privind analiza nevoilor de formare și dezvoltare profesională ale personalului responsabil cu achizițiile publice în cadrul autorităților și entităților contractante, Banca Mondială (2020)

⁵³ Legea nr. 69/2016 privind achizițiile publice verzi, Legea nr. 121/2014 privind eficiența energetică, OUG nr. 71/2021 privind promovarea vehiculelor de transport rutier nepoluante, în sprijinul unei mobilități cu emisii scăzute

Mai mult, utilizarea redusă a criteriilor sociale, de mediu sau de inovare în documentațiile de achiziție publică poate fi determinată atât de lipsa accesului la îndrumare specifică cât și de lipsa unor ținte multianuale asumate la nivel național. În timp ce în alte State Membre au fost înființate centre de competențe privind achizițiile publice sustenabile și de inovare, în România nu există în momentul de față un astfel de centru care să ofere îndrumare privind derularea acestor tipuri de achiziții publice. Acest fapt contribuie la prelungirea situației actuale în care autoritățile publice preferă să rămână în sfera lor de confort și să continue implementarea unor strategii de achiziții publice ce nu iau în considerare criteriile care contribuie la realizarea de achiziții publice ecologice, responsabile social sau de inovare. Crearea unui centru de competențe pentru achiziții publice sustenabile și de inovare poate contribui în mod substanțial la întărirea competențelor consilierilor de achiziții publice/expertiilor în achiziții publice de a utiliza și de a promova acest tip de criterii⁵⁴.

În ceea ce privește lipsa unor ținte, în Raportul privind evaluarea sistemului de achiziții publice din România experții Băncii Mondiale⁵⁵ subliniază oportunitatea dezvoltării unor documente de politici publice privind achizițiile sustenabile (care să stabilească inclusiv astfel de ținte/obiective) și adoptarea unor planuri de diseminare și comunicare care să fie luate în considerare de către ANAP, în colaborare cu alte instituții. De asemenea, nu există o metodologie unitară, unanim acceptată pentru măsurarea rezultatelor ce derivă din implementarea achizițiilor publice strategice. Lipsa unor ținte/obiective naționale și a unei metodologii de măsurare a rezultatelor afectează atât colectarea datelor privind implementarea de achiziții publice ecologice, responsabile social și de inovare, cât și motivarea autorităților publice de a utiliza aceste tipuri de achiziții.

În ceea ce privește analiza contextului și definirea problemelor este important de menționat inclusiv Raportul național pentru monitorizarea achizițiilor publice în conformitate cu directivele în domeniul achizițiilor publice⁵⁶, aferent perioadei 2018-2020, care a fost elaborat de către ANAP cu contribuția ministerelor și autorităților relevante. Procesul de elaborare a raportului a reprezentat un exercițiu complex care a avut în vedere inclusiv colectarea de date și informații cantitative și calitative despre achizițiile publice strategice, respectiv achizițiile publice ecologice, responsabile social și cele privind inovarea. Principalele concluzii ale

⁵⁴ Astfel de centre de competențe au fost deja create în alte State Membre ale Uniunii Europene. Exemple în acest sens includ: Agenția Federală de Mediu din Republica Federală Germană (*Umweltbundesamt*), care pune la dispoziția autorităților publice a unui instrument privind calcularea costurilor pe ciclul de viață al produselor sau serviciilor, precum și ghiduri privind achizițiile publice ecologice și responsabile social; Centrul German de Competență pentru Achiziții Durabile (KNB), care publică, cu titlu de regularitate, o colecție de exemple de bună practică de documentații de atribuire ce includ criterii care contribuie la realizarea de achiziții ecologice, responsabile social și inovatoare; organizația olandeză PIANOo, un centru de expertiză în materie de achiziții publice finanțat de către Ministerul Economiei, care pune la dispoziția celor interesați un instrument privind criterii care contribuie la realizarea de achiziții ecologice, responsabile social și inovatoare; în Suedia, Agenția națională de achiziții publice pune la dispoziția autorităților publice interesate un mecanism de alegere a criteriilor de sustenabilitate potrivite în funcție de obiectul procedurilor de achiziție publică pe care le inițiază; în Danemarca, autoritățile publice au la dispoziție, pe o pagină de internet dedicată "Achizitorului responsabil", criterii care contribuie la realizarea de achiziții ecologice și responsabile social și care pot fi incluse în documentațiile de atribuire pentru diferite tipuri de produse pe care intenționează să le achiziționeze, precum și un mecanism de calculare a TCO (*Total Cost of Ownership*).

⁵⁵ <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2022/05/livrabil-1-raport-evaluare-sistem-AP.pdf>

⁵⁶ Directivele 2014/23/UE, 2014/24/UE și 2014/25/UE

raportului, transmis către Comisia Europeană în luna aprilie 2021, sunt extrem de folositoare pentru a înțelege cum autoritățile/entitățile contractante abordează acest tip de achiziții. Informații din raport sunt incluse în cadrul secțiunilor din acest subcapitol dedicate achizițiilor publice ecologice, responsabile sociale și de inovare.

4.2.1. Definirea problemelor privind achizițiile publice ecologice

În perioada 2018 - 2020, demersul de implicare a autorităților/entităților contractante în implementarea prevederilor legale referitoare la realizarea de achiziții publice ecologice a întâmpinat o serie de dificultăți și provocări. În primul rând vorbim despre **provocări de ordin managerial** întrucât estimarea necesarului de achiziții al unei autorități/entități contractante este prevăzut în PAAP, ceea ce implică nevoia planificării și definirii în avans a achizițiilor publice ecologice în interiorul unei autorități/entități contractante și, după caz, elaborarea strategiei anuale de achiziție publică și a strategiei de contractare.

În al doilea rând vorbim despre **provocări organizaționale** deoarece achizițiile publice ecologice implică o regândire a modului de funcționare a compartimentului de achiziții al unei autorități/entități contractante deoarece presupune colaborare interdepartamentală, în special cu cele de protecție a mediului de la nivelul instituției pentru a permite definirea celor mai relevante criterii ecologice pentru diversele categorii de produse și servicii, ce sprijină respectiva instituție să-și atingă obiectivele organizaționale de mediu. În cazul în care nu există astfel de departamente ar trebui ca personalul responsabil de achiziții publice să aibă un dialog mai strâns cu beneficiarii achiziției, inclusiv cu cetățenii dacă aceștia sunt beneficiari finali sau să cumpere servicii de consultanță pentru elaborarea criteriilor ecologice.

În al treilea rând există o serie de **provocări la nivel de sistem** privind derularea de achiziții publice ecologice, respectiv neimplementarea Legii nr. 69/2016 privind achizițiile publice verzi, lipsa unor ținte asumate la nivel național și promovarea limitată a ghidurilor sau a documentațiilor standardizate care au fost elaborate pentru a sprijini activitatea autorităților/entităților contractante. Legea nr. 69/2016 nu a putut fi aplicată în totalitate atât din cauza faptului că Planul național de achiziții publice verzi nu a fost supus aprobării, cât și din cauza faptului că legea conține referințe la prevederi legislative care au fost abrogate prin noul pachet legislativ în domeniul achizițiilor publice⁵⁷ care transpune Directivele Uniunii Europene⁵⁸. În plus în anul 2022 a fost aprobată Legea nr. 86 care completează Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice și Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale cu prevederi privind factorii de evaluare ecologici. Pentru a evita duplicarea prevederilor legislative referitoare la achizițiile publice verzi este indicată abrogarea Legii nr. 69/2016 privind achizițiile publice verzi concomitent cu modificarea și completarea legislației în domeniul achizițiilor publice cu prevederi specifice achizițiilor publice verzi, inclusiv adoptarea Planului național de acțiune care să stabilească ținte multianuale pentru realizarea de achiziții

⁵⁷ Legea nr.98/2016 privind achizițiile publice, Legea nr.99/2016 privind achizițiile sectoriale , Legea nr.100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii

⁵⁸ Directiva 2014/23/UE, Directiva 2014/24/UE și Directiva 2014/25/UE

publice ecologice de către autoritățile contractante. Cu toate că au existat provocări privind implementarea legislației primare privind achizițiile publice verzi, în anul 2018 ANAP și Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor au elaborat un **Ghid privind achizițiile publice ecologice**, aprobat prin ordin comun⁵⁹, care conține criteriile minime de protecție a mediului și care ar trebui incluse în termenii de referință sau specificațiile tehnice pentru anumite categorii de bunuri și servicii. Pentru a facilita înțelegerea criteriilor specifice de achiziții publice ecologice pentru grupele prioritare de produse incluse în ordinul mai sus menționat, în decembrie 2019, ANAP a elaborat un **Ghid de bune practici pentru utilizarea factorilor de evaluare în achiziția de produse**⁶⁰, care cuprinde recomandări de formulare a factorilor de evaluare ecologici, dar și exemple de cerințe și factori de evaluare cu impact bazate pe dispozițiile-cheie ale Directivei 24/2014/UE care se referă în mod specific la modalitățile de încorporare a considerațiilor sociale în procesul de achiziții publice. Mai mult, pentru a promova includerea produselor alimentare durabile în procedurile de achiziție, ANAP împreună cu Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale au aprobat prin ordin comun⁶¹ **documentația standardizată de atribuire a contractelor/acordurilor-cadru de furnizare a fructelor, legumelor și produselor lactate și produselor de panificație în cadrul Programului pentru școli al României**. Astfel cele două autorități publice au creat posibilități de dezvoltare și de extindere a pieței cu produse prietenoase cu mediul, încurajând introducerea de criterii de calitate în achiziția alimentelor care permit luarea în considerare a celui mai bun echilibru între preț și calitate, respectiv caracteristici specifice ale D.O.P. (denumiri de origine), S.T.G. (specialități tradiționale garantate), I.G.P. (protecția indicațiilor geografice), produse ecologice certificate, amprenta de transport redusă, trasabilitatea, lanțul scurt de aprovizionare. ANAP a colaborat inclusiv cu Asociația Română de Standardizare pentru elaborarea unui **Îndrumar pentru formularea criteriilor legate de standarde în documentațiile de atribuire**⁶², care include exemple de strategii de urmat și sugestii practice în formularea cerințelor de management de mediu.

În plus față de problemele generale identificate privind achizițiile publice strategice, în ceea ce privește utilizarea achizițiilor publice ecologice, în România nu se cunoaște cu exactitate gradul de utilizare a criteriilor ecologice în procesele de achiziții publice. Au fost realizate studii la nivel național, precum Raportul Băncii Mondiale privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice, care menționează utilizarea redusă a criteriilor ecologice însă în lipsa unor indicatori cheie de performanță și a unor facilități corespunzătoare în SEAP nu se poate monitoriza în mod eficient progresul înregistrat și rezultatele obținute. În plus acest tip de achiziții publice este insuficient promovat la nivel național, inclusiv în Ghidul online privind

⁵⁹ Ordinul nr. 1068/1652/2018 din 4 octombrie 2018 pentru aprobarea Ghidului de achiziții publice verzi care cuprinde cerințele minime privind protecția mediului pentru anumite grupe de produse și servicii ce se solicită la nivelul caietelor de sarcini, <http://anap.gov.ro/web/ordinul-nr-1068-1652-2018-din-4-octombrie-2018-pentru-aprobarea-ghidului-de-achizitii-publice-verzi-care-cuprinde-cerintele-minime-privind-protectia-mediului-pentru-anumite-grupe-de-produse-si-servic/>

⁶⁰ http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2020/02/ghid-Catalog_factori_produse_ANAP.pdf

⁶¹ Ordinul 19/37/2018 privind aprobarea documentației standardizate de atribuire a contractelor/acordurilor-cadru de furnizare a fructelor, legumelor și produselor lactate și produselor de panificație în cadrul Programului pentru școli al României.

⁶² http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2019/08/Indrumar-ANAP-final_august2019.pdf

achizițiile publice⁶³, chiar dacă au existat eforturi din partea ANAP și a altor organizații publice și private de a elabora ghiduri sau de a disemina exemple de bune practici.

4.2.2. Definirea problemelor privind achizițiile publice responsabile social

Spre deosebire de achizițiile publice ecologice care se bucură de un cadru de reglementare bine definit (de la legislație specifică până la ghiduri de bună practică), achizițiile publice responsabile social nu au beneficiat de același nivel de atenție din partea instituțiilor cu responsabilități de reglementare în domeniu. Prin urmare, se constată atât lipsa unui cadru de reglementare diversificat și aliniat pentru achizițiile publice responsabile social cât și lipsa unor îndrumări specifice privind rolul achizițiilor publice în valorificarea potențialului economiei sociale și în rezolvarea problemelor sociale. Scopul principal al promovării introducerii criteriilor de incluziune sociale în contractele de achiziții publice este de a transforma politicile bazate pe furnizarea de beneficii grupurilor vulnerabile în politici bazate pe schimbarea de statut, respectiv de a înlocui măsurile pasive (prestațiile sociale) cu măsuri active (formare profesională, acompaniere pe piața forței de muncă, angajare). Cu alte cuvinte, prin includerea criteriilor de incluziune socială în contractele de achiziții publice, persoana vulnerabilă este sprijinită să facă trecerea de la statutul de persoană asistată la cel de contribuitor net al sistemului de asistență socială. Această schimbare de paradigmă prezintă beneficii pentru fiecare parte a acestui demers: persoana vulnerabilă este integrată în muncă, primește sprijin pentru calificare și acumulează experiență într-o întreprindere socială de inserție, iar statul reduce presiunea asupra bugetului de asigurări sociale.

În România utilizarea contractelor rezervate în perioada 2018-2020 a fost extrem de redusă⁶⁴ deși domeniile de activitate ale unităților protejate autorizate/întreprinderilor sociale de inserție sunt diversificate incluzând atât producție (confecții metalice, fabricarea ambalajelor de carton, fabricarea articolelor textile, confecționare decorațiuni și obiecte artizanale etc), cât și servicii (contabilitate, secretariat, arhivare, tipografie, organizare evenimente, activități în domeniul IT etc). Mai mult, conform Barometrului Achizițiilor Publice Responsabile Social, doar 15% dintre autoritățile contractante participante la cercetare au utilizat clauze sociale în procedurile de achiziție publică sau au încheiat contracte rezervate⁶⁵.

Au fost identificate mai multe dificultăți și probleme în implementarea prevederilor legislației privind achizițiile publice în ceea ce privește contractele rezervate și utilizarea criteriilor

⁶³ <https://achizitiipublice.gov.ro/home>

⁶⁴ Conform ANAP în perioada 2018-2020 la nivel național s-a înregistrat un număr de 40 de contracte/acorduri-cadru rezervate. Atât numărul contractelor/ acordurilor-cadru rezervate, cât și valoarea lor a crescut în această perioadă, respectiv de la 5 contracte/ acorduri-cadru rezervate cu valoarea totală de 3.063.866 lei în anul 2018 la 20 de contracte/acorduri-cadru rezervate cu valoarea totală de 28.585.917 lei în anul 2020

⁶⁵ Barometrul Achizițiilor Publice Responsabile Social 2021, Raport de cercetare privind achizițiile publice responsabile social din România elaborat de Fundația Alături de Voi România și Grupul de Consultanță pentru Dezvoltare Fonduri-structurale.ro, https://alaturidevoi.ro/wp-content/uploads/2022/01/Barometrul-achizitiilor-publice-responsabile_ADV-Romania.pdf

sociale, care au avut ca rezultat utilizarea redusă a acestora.⁶⁶ În ceea ce privește autoritățile/entitățile contractante, acestea nu au mai identificat beneficiile în vederea atribuirii de contracte rezervate unităților protejate, în contextul modificării din august 2017 a legislației privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu dizabilități, respectiv a prevederilor privind taxa de dizabilitate⁶⁷. În plus, conform informațiilor cuprinse în Barometrul Achizițiilor Publice Responsabile Social⁶⁸, mai mult de jumătate din reprezentanții autorităților contractante participante la cercetare au cunoștințe insuficiente despre clauzele sociale și contractele rezervate și 15% dintre aceștia nu dețin astfel de cunoștințe. Acestea sunt completate de reticența autorităților/entităților contractante de a derula achiziții publice responsabile social din cauza unei percepții că autoritățile publice cu atribuții de control ar putea cataloga utilizarea criteriilor sociale sau a contractelor rezervate drept favorizarea anumitor organizații, având în vedere numărul redus de unități protejate autorizate⁶⁹ și de întreprinderi sociale de inserție⁷⁰ la nivel național. În ceea ce privește întreprinderile sociale și unitățile protejate, doar puțin peste jumătate dintre cele participante la cercetarea din cadrul Barometrului Achizițiilor Publice Responsabile Social au precizat faptul că și-au prezentat produsele și serviciile unei autorități/entități contractante și 2/3 dintre acestea nu au participat niciodată la o procedură de achiziții publice. Principalele motive sunt lipsa de expertiză și capacitatea de producție redusă. În mod sigur este nevoie de un grad mai mare de cunoaștere între diferiții actori care ar putea fi eligibili pentru participarea la procesele de achiziții publice responsabile social, respectiv este necesară promovarea serviciilor și produselor oferite de întreprinderi sociale și unități protejate și notificarea acestor organizații atunci când se derulează astfel de procese de achiziție publică⁷¹.

Similar cu ceea ce a fost identificat în cazul achizițiilor publice ecologice, în România nu au fost asumate ținte privind utilizarea achizițiilor publice responsabile social și, totodată, nu se

⁶⁶ Achiziții cu impact social și de mediu în România - Raport de politică publică, Coordonator: Petrescu Claudia - expert cercetare și politici publice Centrul pentru Legislație Nonprofit, cercetător Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Asociația Centrul pentru Legislație Nonprofit, 2021 <https://www.clnr.ro/wp-content/uploads/2022/02/Raport-de-politica-publica-CLNR.pdf>

⁶⁷ Varianta actualizată a acestui act normativ cuprinde variante alternative ce pot fi luate în considerare de către autoritățile publice. Legea 448/2006, modificata prin Legea 81/2021, prevede că "Autoritățile și instituțiile publice, precum și persoanele juridice, publice sau private, care nu angajează persoane cu handicap în condițiile prevăzute la alin. (2), pot opta pentru una dintre următoarele obligații: b) să plătească, lunar, către bugetul de stat o sumă reprezentând echivalentul a minimum 50% din salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată înmulțit cu numărul de locuri de muncă în care nu au angajat persoane cu handicap, iar cu suma reprezentând diferența până la nivelul sumei prevăzute la lit. a) să achiziționeze, pe bază de parteneriat, produse și/sau servicii realizate prin activitatea proprie a persoanelor cu handicap angajate în unități protejate autorizate."

⁶⁸ Barometrul Achizițiilor Publice Responsabile Social 2021, Raport de cercetare privind achizițiile publice responsabile social din România elaborat de Fundația Alături de Voi România și Grupul de Consultanță pentru Dezvoltare Fonduri-structurale.ro, https://mcusercontent.com/1b6104bdaae7427c0973ed39d/files/e50019aa-186c-55e9-71af-1d7d454dacad/Barometrul_Achizițiilor_Publice_Responsabile_Social_septembrie_2021.pdf

⁶⁹ <https://anpd.gov.ro/web/informatii-utile/unitati-protejate-autorizate/>

⁷⁰ <https://www.anofm.ro/index.html?agentie=&catteg=9&subcatteg=1&idpostare=21973> sau

<https://alaturidevoi.ro/intreprinderi-sociale-de-inserctie-situatia-la-zi/>

⁷¹ Barometrul Achizițiilor Publice Responsabile Social 2021, Raport de cercetare privind achizițiile publice responsabile social din România elaborat de Fundația Alături de Voi România și Grupul de Consultanță pentru Dezvoltare Fonduri-structurale.ro, https://mcusercontent.com/1b6104bdaae7427c0973ed39d/files/e50019aa-186c-55e9-71af-1d7d454dacad/Barometrul_Achizițiilor_Publice_Responsabile_Social_septembrie_2021.pdf

cunoaște gradul de utilizare a criteriilor sociale și a impactului social pe care îl pot genera acest tip de achiziții publice.

4.2.3. Definirea problemelor privind achiziții publice de inovare

În ciuda posibilităților oferite de legislația națională în domeniul achizițiilor publice pentru cumpărarea de produse/servicii/lucrări inovatoare există încă incertitudini la nivelul întregii administrații publice care afectează aplicarea acestora în practică. La nivel național este nevoie de ghidare și dezbateri în ceea ce privește asumarea obiectivelor strategice de la nivel european privind inovarea și conectarea lor la domeniul achizițiilor publice. Pentru a deveni capabile să înțeleagă și să încurajeze noile abordări necesare în vederea rezolvării problemelor complexe ale societății, autoritățile/entitățile contractante trebuie să dobândească, înainte de toate, noi instrumente, cunoștințe, abilități și conexiuni pentru a identifica posibilitățile adecvate de gestionare a procesului de generare a beneficiilor sociale prin intermediul soluțiilor inovatoare.

La nivel național se constată o utilizare scăzută a procedurilor de achiziție publică ce pot promova dezvoltarea de soluții inovatoare (spre exemplu, dialog competitiv, negociere competitivă, parteneriat pentru inovare)⁷². În ceea ce privește parteneriatul pentru inovare este evidentă o înțelegere limitată a acestui tip de procedură de achiziții publice întrucât este o procedură nou introdusă în cadrul legislativ european și național privind achizițiile publice, pentru care nu au fost dezvoltate îndrumări specifice în vederea aplicării sale de către autoritățile/ entitățile contractante. În plus, în momentul de față, chiar dacă autoritățile/ entitățile contractante ar deține cunoștințele necesare pentru derularea procedurii de parteneriat pentru inovare, aceasta nu se poate derula prin mijloace electronice, datorită lipsei facilităților tehnice disponibile în acest sens în SEAP.

În cadrul legal și de politici publice de la nivel național sunt necesare clarificări în legătură cu tipurile de achiziții și proceduri care pot stimula inovarea, respectiv achizițiile publice de cercetare-dezvoltare (denumite la nivel european achiziții publice pre-comerciale), achizițiile publice de soluții inovatoare (soluție nouă aproape introdusă pe piață sau care există deja în cantitate redusă pe piață și nu necesită o etapă de cercetare-dezvoltare⁷³) și procedura parteneriatului pentru inovare (care permite autorităților/entităților contractante să cumpere atât procesul de cercetare-dezvoltare cât și implementarea soluției inovatoare). Lipsa unui cadru legal și de politici publice care să vizeze derularea achizițiilor publice de cercetare - dezvoltare - inovare, inclusiv a unor ghiduri și instrucțiuni dedicate, determină lipsa de expertiză și experiență sesizată la nivelul autorităților/ entităților de a utiliza acest tip de achiziții publice sau de proceduri și a criteriilor de inovare. În acest context, personalul cu

⁷² La nivel național, conform datelor disponibile în SEAP, în perioada 2019 - 2021 au fost inițiate un număr de 15 proceduri de achiziție publică de tipul dialogului competitiv (marea majoritate aparținând entităților contractante), dintre care mai mult de jumătate au fost anulate. De asemenea, procedurile de negociere sau de parteneriat pentru inovare nu se regăsesc printre procedurile de achiziții publice inițiate în perioada de referință menționată mai sus.

⁷³Comisia Europeană, Achiziționarea de inovații TIC, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/innovation-procurement>

atribuții în domeniul achizițiilor publice nu cunoaște beneficiile pe care le pot genera achizițiile publice de inovare și preferă implementarea unor proceduri de achiziție cu care sunt familiarizați, precum și utilizarea frecventă a criteriului ”prețul cel mai scăzut”. Acest lucru indică faptul că autoritățile/entitățile contractante nu acordă suficientă atenție calității, durabilității și inovației, aspect dublat de teama unor efecte negative generate de potențiale greșeli în utilizarea criteriilor care încurajează inovarea (spre exemplu, sancțiuni impuse de autoritățile cu rol de control în domeniul achizițiilor publice).

Mai mult, la nivel național nu există informații disponibile privind obiectivele autorităților/entităților contractante și includerea criteriilor de inovare în procesele de achiziții publice și nici informații privind nivelul de îndeplinire al acestor obiective. În prezent nu există în SEAP filtre pentru preluarea informațiilor privind achizițiile publice de inovare și, prin urmare, nu se poate monitoriza în ce măsură autoritățile/entitățile contractante utilizează criterii de inovare și, în același timp, nu se pot fundamenta corespunzător politicile publice aferente. Aceeași problemă o identificăm în cazul achizițiilor publice ecologice și a celor responsabile social.

În ceea ce privește stimularea și promovarea achizițiilor publice de inovare, identificăm câteva probleme suplimentare. În primul rând, nu au fost reglementate structuri instituționale specifice și un cadru de colaborare interinstituțional pentru promovarea acestui tip de achiziție publică. În al doilea rând, nu a fost facilitat un dialog între autoritățile și instituțiile publice și operatorii economici care dezvoltă sau dețin potențialul de a dezvolta soluții inovatoare. Achizițiile publice de inovare reprezintă o oportunitate atât pentru autoritățile/entitățile contractante, cât și pentru operatorii economici și, nu în ultimul rând, pentru populație. Potențialul strategic al achizițiilor publice de inovare este foarte mare, în special în sprijinirea dezvoltării tehnologice în sectorul public, care poate motiva operatorii economici să inoveze și să adopte noi tehnologii prin integrarea de criterii inovatoare și consultarea pieței.⁷⁴ De asemenea, achizițiile publice de inovare oferă oportunități multiple pentru întreprinderile nou-înființate, astfel cum a subliniat Comisia Europeană în recent adoptata sa strategie dedicată IMM-urilor și în planul de acțiune privind drepturile de proprietate intelectuală⁷⁵. În plus, la sfârșitul anului 2020, Consiliul Uniunii Europene a prezentat câteva concluzii privind stimularea investițiilor prin intermediul achizițiilor publice⁷⁶. Una dintre aceste concluzii a inclus o recomandare de stabilire a unor platforme care să permită

⁷⁴ Potrivit Comunicării Comisiei nr. C(2021) 4320 final ce stabilește îndrumări privind achizițiile publice în domeniul inovării, *“Investițiile publice și inovarea sunt două modalități esențiale de a răspunde provocărilor legate de redresare, de tranziția verde și digitală și de crearea unei economii mai reziliente în UE. Analiza comparativă la nivelul UE relevă faptul că Europa exploatează doar jumătate din capacitatea potențială a achizițiilor publice în domeniul inovării de stimulare a redresării economice și că există investiții insuficiente, în special în ceea ce privește achizițiile publice de soluții digitale și în domeniul cercetării și dezvoltării, ambele având un rol-cheie în consolidarea autonomiei strategice și a competitivității UE. Va fi necesar ca achizitorii publici să stimuleze achizițiile publice în domeniul inovării și să ajute întreprinderile să dezvolte soluții inovatoare în ecosistemele industriale cheie, în special în cazul în care achizitorii publici sunt investitori esențiali.”*

⁷⁵ Comunicare a Comisiei, Valorificarea la maximum a potențialului inovator al UE - Un plan de acțiune privind proprietatea intelectuală care să sprijine redresarea și reziliența UE. COM(2020) 760 final, 25.11.2020. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0760&from=EN>.

⁷⁶ Consiliul Uniunii Europene, Concluziile Consiliului: *Stimularea investițiilor prin instrumentul achizițiilor publice: Redresare Sustenabilă și Relansarea unei Economii Europene*, Bruxelles, 25 noiembrie 2020.

interacțiunea între autorități publice și furnizori de tehnologie, pentru încurajarea implicării întreprinderilor nou-înființate, specializate în tehnologii avansate, în dezvoltarea de soluții inovatoare care să răspundă nevoilor sectorului public.

În prezent nu este vizibilă implicarea autorităților publice în dezvoltarea unei piețe în care să activeze acest tip de operatori economici, chiar dacă acestea dețin o putere mare de cumpărare (datorată bugetelor pe care le gestionează, mai ales, în contextul implementării PNRR). În ceea ce privește achizițiile publice de inovare, autoritățile publice sunt bine poziționate pentru a prelua riscul aferent dezvoltării unor soluții inovatoare, prin finanțarea unor astfel de proiecte și implementarea lor prin intermediul achizițiilor publice. Cu toate acestea, cadrul legal actual reprezentat în principal de Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice nu conține prevederi clare în ceea ce privește opțiunile disponibile pe care acestea le au pentru a finanța proiectele cu o componentă inovativă, cum ar fi cele care pot fi implementate prin parteneriatul pentru inovare.

4.3. Definirea problemelor din perspectiva participării IMM-urilor în cadrul proceselor de achiziții publice

Comisia Europeană a finalizat în anul 2021 Raportul privind analiza necesităților IMM-urilor în domeniul achizițiilor publice⁷⁷. Analiza a vizat cinci state membre printre care se numără și România. În acest context IMM-urile autohtone participante la studiu au identificat următoarele probleme și necesități în legătură cu participarea lor în cadrul procedurilor de achiziții desfășurate la nivel național:

- încrederea scăzută cu privire la implementarea contractelor în contextul în care se înregistrează întârzieri ale plăților;
- ineficiența proceselor de achiziții publice și calitatea scăzută a documentațiilor de atribuire, fapt ce determină IMM-urile să nu vadă beneficiile colaborării cu sectorul public;
- capacitate redusă a personalului cu atribuții în domeniul achiziții publice de a evalua calitatea, motiv pentru care alegerea evidentă a criteriului de atribuire este prețul cel mai scăzut;
- participarea la procedurile de achiziție publică implică eforturi foarte mari pentru IMM-uri în contextul în care trebuie să înțeleagă și să aplice pașii procedurali, să aibă în vedere posibile contestații care conduc la blocaje, ceea ce generează întârzieri și sarcini suplimentare;
- IMM-urile recunosc că au nevoie de susținere și formare specializată în domeniul achizițiilor publice, inclusiv cu privire la utilizarea sistemelor informatice precum TED sau SEAP;

⁷⁷Comisia Europeană, Raportul privind analiza necesităților IMM-urilor în domeniul achizițiilor publice, https://ec.europa.eu/growth/content/analysis-smes%E2%80%99-needs-public-procurement_en

- IMM-urile consideră că este necesar să fie organizate întâlniri pe regiuni sau sectoare de activitate în cadrul cărora să fie realizate schimburi de bune practici și să fie puse bazele unor parteneriate care ar putea susține procese complexe de achiziții publice.

Raportul național pentru monitorizarea achizițiilor publice⁷⁸, realizat de către ANAP pentru perioada 2018-2020, în conformitate cu directivele în domeniul achizițiilor publice, conține un capitol dedicat nivelului de participare a IMM-urilor la procedurile de achiziții publice. Conform acestui raport, peste 70% din contractele de achiziție publică încheiate în perioada 2018-2020 au fost încredințate IMM-urilor⁷⁹. Pentru anul 2020, din punct de vedere valoric, ponderea contractelor și acordurilor-cadru încredințate IMM - urilor s-a situat la un nivel de 50% din valoarea totală a contractelor și acordurilor cadru, procent în scădere față de anii 2019 (62%) și 2018 (55%). Aceste date arată în mod clar că IMM-urile tind să participe la proceduri de achiziție publică cu valori contractuale mai mici.

Așadar din punct de vedere al datelor cantitative, România se situează peste media la nivel european. Astfel, în 2017 IMM-urile au câștigat 65% din toate contractele de achiziții publice din UE și Spațiul Economic European. În perioada 2011-2017 valoarea contractelor de achiziție publică atribuite IMM-urilor a fost de 33% din valoarea totală a contractelor de achiziții publice din UE și Spațiul Economic European⁸⁰. Cu toate acestea, ANAP a fost pusă în imposibilitatea de a raporta Comisiei Europene date calitative pe această temă precum inițiative de politici publice și legislative, stabilirea de ținte sau măsuri specifice pentru susținerea participării IMM-urilor în procesul de atribuire a contractelor de achiziție publică.

Prin urmare, se constată lipsa unor măsuri de facilitare a dialogului dintre autoritățile publice și sectorul IMM-urilor cu toate că la nivel european și național este recunoscută contribuția pe care achizițiile publice o pot avea în stimularea pieței și, în special, a IMM-urilor de a furniza produse, presta servicii și executa lucrări sustenabile și inovatoare. Pentru remedierea acestei probleme, atât în analiza Comisiei Europene privind participarea IMM-urilor la procedurile de achiziții publice, cât și în raportul Băncii Mondiale privind evaluarea sistemului de achiziții publice din România se recomandă adoptarea unor măsuri precum formarea specializată a IMM-urilor și construirea unui dialog cu această categorie prin organizarea de întâlniri regulate.

4.4. Definirea problemelor privind achizițiile centralizate

Achizițiile centralizate sunt deja consacrate drept unul din instrumentele de politici publice în domeniul achizițiilor care aduce beneficii clare și cuantificabile în ceea ce privește generarea de economii de scară, ca rezultat al agregării cererii și reducerea costurilor de tranzacționare, grație utilizării unor mecanisme centralizate de contractare. Alte beneficii importante includ

⁷⁸România - Raport pentru monitorizarea achizițiilor publice în conformitate cu Directivele 2014/23/UE, 2014/24/UE și 2014/25/UE, document elaborat de ANAP pentru perioada 2018-2020 și comunicat Comisiei Europene în luna aprilie 2021

⁷⁹ Aceste datele cantitative se referă la proceduri de achiziții publice/sectoriale/ concesiuni de lucrări și servicii cu o valoare estimată peste pragurile valorice pentru care transmiterea către JOUE este obligatorie

⁸⁰Comisia Europeană, Analiza participării IMM-urilor la achizițiile publice și a măsurilor de susținere a acestora, https://ec.europa.eu/growth/content/analysis-smes%E2%80%99-participation-public-procurement-and-measures-support-it_en

creșterea gradului de siguranță a aprovizionării pentru autoritățile contractante și atractivitatea procedurilor de achiziții pentru operatorii economici, promovarea unui nivel sporit de standardizare a specificațiilor pentru anumite categorii de bunuri și servicii, îmbunătățirea vizibilității, a transparenței și a combaterii corupției, precum și creșterea gradului de profesionalizare, prin utilizarea de personal specializat la care nu toate autoritățile contractante au acces în mod individual.

Importanța crescândă a achizițiilor centralizate în cadrul instrumentarului de politici în domeniul achizițiilor publice a fost demonstrată și recunoscută atât la nivel internațional, prin studii, analize și statistici⁸¹, cât și la nivel european, prin directivele, strategiile și politicile publice adoptate în acest sens, iar la nivel național prin parcurgerea unor pași importanți în crearea cadrului legislativ specific și prin înființarea și funcționarea efectivă a primelor unități de achiziții centralizate. În afara cadrului juridic general aplicabil achizițiilor publice (directivele europene⁸², transpuse în legislația românească⁸³), domeniul achizițiilor centralizate beneficiază și de o legislație specifică, legată în special de instituirea cadrului legal necesar înființării și funcționării diferitelor UCA la nivel central, local sau regional⁸⁴.

UCA au devenit, în ultimii ani, actori din ce în ce mai semnificativi în peisajul achizițiilor publice din majoritatea economiilor dezvoltate, importanța lor crescând în mod accelerat pe fondul măsurilor de răspuns la provocările legate de aprovizionarea cu produse necesare combaterii pandemiei Covid-19. Astfel, un studiu al OECD constată faptul că doar în intervalul martie-iunie 2020, un număr de 19 țări au implementat măsuri de centralizare a anumitor categorii de achiziții⁸⁵.

La nivel european, achizițiile centralizate, ca parte esențială a achizițiilor comune sau pe bază de colaborare, reprezintă una dintre cele șase priorități de politici formulate de către Comisia Europeană (CE) în noiembrie 2017⁸⁶.

În cadrul Strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice 2015-2020, Guvernul României a recunoscut achizițiile centralizate ca un element esențial în efortul de a elimina problema capacității administrative scăzute a autorităților contractante în ceea ce privește realizarea economiilor de scară prin achiziționarea de bunuri și servicii la costuri avantajoase. Implementarea setului de acțiuni prevăzute în Strategie a condus la crearea și dezvoltarea acestui domeniu în România prin înființarea și operaționalizarea ONAC. De asemenea, prin

⁸¹ OECD (2019): *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*

⁸² Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice; Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale;

⁸³ Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice; Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale; respectiv Hotărârile de Guvern de aprobare a Normelor Metodologice de aplicare a acestora

⁸⁴ OUG nr. 71/2012 privind desemnarea Ministerului Sănătății ca unitate de achiziții publice centralizate; OUG nr. 46/2018 privind înființarea, organizarea și funcționarea ONAC (precum și normele metodologice de implementare a acesteia, adoptate prin HG nr. 119/2019), completată de HG nr. 502/2018; hotărârile de consilii locale și județene prin care s-au înființat primele trei UCA locale la nivelul Consiliului Județean Harghita, Consiliului Județean Sibiu și Primăriei Timișoara.

⁸⁵ OECD (2021): *Stocktaking Report on Immediate Public Procurement and Infrastructure Responses to Covid-19*

⁸⁶ Comunicarea CE către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - Transformarea achizițiilor publice pentru ca acestea să funcționeze în și pentru Europa, COM (2017) 572 final

Ordonanța de Urgență nr. 71 din 20 noiembrie 2012, MS a fost desemnat unitate de achiziții publice centralizată.

Pe plan național, includerea de proiecte și măsuri specifice în domeniul achizițiilor centralizate în cadrul PNRR⁸⁷ confirmă importanța acestui domeniu în arhitectura politicilor publice pe termen scurt și mediu în România.

În continuare sunt prezentate principalele probleme identificate care determină necesitatea stabilirii unor direcții de acțiune în ceea ce privește achizițiile centralizate.

a) Capacitatea redusă și lipsa experienței practice în rândul personalului cu atribuții în derularea achizițiilor de la nivelul autorităților contractante, dublate de lipsa de informare și lipsa accesului la îndrumare disponibilă în domeniul achizițiilor.

Lipsa experienței practice în domeniul achizițiilor, capacitatea redusă, atât din punct de vedere al pregătirii profesionale, cât și al insuficienței personalului dedicat achizițiilor, lipsa unor surse de informare cu autoritate și implicit lipsa accesului la îndrumare în domeniul achizițiilor centralizate a determinat o participare relativ redusă a autorităților contractante din categoria utilizatorilor secundari (voluntari) la procedurile de atribuire derulate de ONAC.⁸⁸. Este vorba în special de autorități locale de dimensiuni mici, pentru care efortul administrativ de utilizare a procedurilor ONAC (în special cele legate de estimarea corectă a necesarului în vederea planificării achizițiilor centralizate) nu justifică potențialele beneficii obținute de pe urma înrolării într-un acord-cadru. Această reticență este, cel mai probabil, dublată de percepția pierderii controlului asupra rezultatului procedurii de achiziție atât în privința obiectului achiziției (caracteristici, performanțe etc.), cât și a criteriilor utilizate pentru selecția furnizorului.

b) Lipsa unor ținte/obiective naționale privind achizițiile centralizate

În prezent, este dificilă măsurarea gradului în care modalitatea de operaționalizare a achizițiilor centralizate răspunde așteptărilor legate de beneficiile preconizate, în special cele de ordin cantitativ, cum ar fi volumul achizițiilor, numărul autorităților contractante active, ponderea achizițiilor centralizate în totalul achizițiilor publice, economiile realizate. Acest lucru se datorează în principal lipsei unor ținte sau obiective clare la nivel național, care să fie însoțite de metodologiile adecvate pentru colectarea datelor și măsurarea rezultatelor.

c) Număr redus al categoriilor de produse și servicii achiziționate în sistem centralizat

Analiza tipurilor de produse și servicii achiziționate de MS și ONAC în intervalul 2014-2020 a indicat faptul că numai patru categorii de produse⁸⁹ au cumulat achiziții în valoare mai mare

⁸⁷ Componenta C14- Obiectiv Specific 5 - Reforma 8 - Acțiunea (3) - Ținta 435: UCA operaționale la nivel local

⁸⁸ Astfel, în medie, aproximativ 15% dintre utilizatorii secundari din Registrul Utilizatorilor se înscriu la procedurile de achiziții centralizate organizate de ONAC (7-8% la achizițiile de mobilier și corpuri de iluminat, 20-25% la achizițiile de combustibili și hârtie) - Raportul Băncii Mondiale privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice (capitolul cu privire la profesionalizare), <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2022/05/livrabil-1-raport-evaluare-sistem-AP.pdf>

⁸⁹ În ordine descrescătoare a valorii: produse farmaceutice, combustibili, echipamente IT și respectiv echipamente, furnituri și consumabile de birou.

de 100 mil. RON fiecare. Acest lucru, coroborat cu analiza⁹⁰ listei de bunuri și servicii achiziționate în mod uzual în regim centralizat de UCA similare din țări membre UE⁹¹, relevă faptul că există un potențial de extindere semnificativă a gamei de produse și servicii care să facă obiectul achizițiilor centralizate. Acest potențial este validat de încă două concluzii recente ale analizei efectuate de Banca Mondială, respectiv de numărul autorităților contractante care achiziționează aceleași tipuri de produse și servicii⁹² și de răspunsurile la chestionarele transmise autorităților contractante, prin care acestea au identificat categorii de produse și servicii⁹³ pe care le consideră adecvate pentru a fi achiziționate în sistem centralizat.

d) Utilizarea redusă a achizițiilor centralizate în anumite domenii și sectoare economice, precum și la nivelul autorităților locale

Cu excepția notabilă a domeniului sanitar, există relativ puține domenii de activitate sau sectoare economice în care achizițiile centralizate să fie majoritare în portofoliul achizițiilor publice. Prin urmare, pe lângă extinderea gamei de produse și servicii achiziționate centralizat (prezentată la punctul anterior), există oportunități semnificative de extindere și a domeniilor în care sunt realizate achiziții în sistem centralizat. Pe baza experienței din alte state membre ale UE (Italia, Franța, Spania, Portugalia, Austria, Lituania, Finlanda) și non-UE (Norvegia), este de așteptat ca utilizarea acestora pe scară largă să aducă beneficii importante în sectoare cum ar fi utilitățile, infrastructura sau educația, precum și la nivelul autorităților locale (consilii județene și primării)

4.5. Definierea problemelor privind transparența în achizițiile publice

Transparența reprezintă unul din principiile fundamentale în achizițiile publice, consfințit ca atare în toate actele normative aplicabile domeniului. Legislația românească ce transpune directivele europene include transparența printre cele 6 principii care guvernează procesul de achiziții publice. Creșterea transparenței poate genera și întreține un veritabil cerc virtuos al dezvoltării economice și sociale, cu beneficii care depășesc cu mult pe cele direct cuantificabile ca rezultat al economiilor de costuri realizate prin stimularea concurenței.

Transparența în achizițiile publice reprezintă un factor cu potențial multiplicator, generator de efecte pozitive cum sunt:

⁹⁰ Raport privind produsele și serviciile cel mai frecvent procurate de către OCA-uri europene și AC românești selectate și propunerile de standardizare a cerințelor/specificațiilor pentru produse și servicii convenite, elaborat de Banca Mondială pentru ONAC (octombrie 2021)

⁹¹ Electricitate, asigurări auto, servicii mentenanță ascensoare, echipamente birotică, servicii de medicina muncii, servicii de arhivare, transport aerian, servicii cloud

⁹² Produse alimentare diverse - 1.612 AC; pâine - 1.148 AC; carne de porc - 970 AC; carne de pui - 948 AC; alimente, băuturi - 935 AC; consumabile medicale - 913 AC

⁹³ Transport aerian, servicii de arhivare, mobilier școlar, mobilier metalic, servicii de medicina muncii, servicii cloud, electricitate, echipamente birotică, servicii mentenanță ascensoare, asigurări auto, software antivirus.

- creșterea liberei concurențe, ceea ce contribuie nemijlocit la o eficiență sporită în cheltuirea banului public;
- facilitarea accesului neîngrădit al tuturor operatorilor economici interesați, inclusiv a IMM-urilor și întreprinderilor sociale de inserție și ale unităților protejate autorizate, cu privire la oportunitățile de afaceri oferite de sectorul public;
- democratizarea accesului la informații și la procedurile de achiziții publice, cu impact în ceea ce privește corectarea dezechilibrelor economice și la atenuarea disparităților economice, sociale și demografice între regiuni.
- prevenirea și combaterea faptelor de corupție, ceea ce conduce către un climat economic și administrativ mai sănătos și mai performant, cu efect direct asupra creșterii nivelului de încredere în mediul economic local atât din partea operatorilor naționali, cât și a celor comunitari și a investitorilor străini (pe lângă publicul larg și societatea civilă).

Transparența în achizițiile publice poate fi abordată la nivelul diferitelor etape ale procesului de achiziție publică. Cadrul legal și modul de derulare a procedurilor reprezintă elementele cu cel mai mare impact asupra gradului de transparență în achizițiile publice care influențează în bună măsură modul în care informația este comunicată factorilor interesați.

Directivele europene în materie de achiziții publice vizează în special aspecte administrative legate de publicitate și de accesul potențialilor ofertanți la informațiile legate de procesul de atribuire. Din această perspectivă putem vorbi despre o transparență ex-ante, care ține de obligațiile legale ale autorităților contractante de a asigura transparența în toate aspectele ce vizează etapa de derulare a procedurii de atribuire, pornind de la dialogul cu piața (activitățile legate de consultarea, cercetarea sau analiza pieței), trecând prin obligațiile legate de publicitate și accesul potențialilor ofertanți la toate documentele relevante, inclusiv răspunsuri prompte și complete la solicitările de clarificări adresate de aceștia, precum și soluționarea eventualelor contestații legate de conținutul documentației de atribuire. Urmând firul logic al derulării procesului de achiziții publice, putem discuta în continuare despre o transparență ex-post, care vizează obligațiile legale referitoare la asigurarea transparenței față de procesul de evaluare și de atribuire a contractului, de publicare a anunțului de atribuire (inclusiv soluționarea eventualelor contestații legate de rezultatul procedurii), dar și de acces la dosarul achiziției publice. Tot în cadrul acestei categorii de transparență ex-post, se încadrează și obligațiile specifice etapei de derulare/implementare a contractului de achiziție publică, ulterior atribuirii.

Indiferent de natura specifică a obligațiilor legale sau de etapa în cadrul procesului de achiziții publice, se pot identifica o serie de numitori comuni ce definesc transparența în achizițiile publice. În primul rând, transparența presupune ca informațiile și datele despre procedurile respective să fie corecte, complete și disponibile la timp tuturor factorilor interesați - agenți economici, autorități publice, societatea civilă, publicul larg. În al doilea rând, aceste date și informații trebuie să fie accesibile atât din punct de vedere al sursei, cât și al formatului în care sunt reproduse (utilizarea de formate tip date deschise). Nu în ultimul rând, transparența ar trebui să permită o componentă participativă, în sensul posibilității ca utilizatorii respectivelor date și informații să poată contribui cu sugestii referitoare la ce informații să fie

furnizate, în ce moment și în ce format, în așa fel încât transparența să contribuie în mod real la satisfacerea nevoii de informare a respectivilor utilizatori. Noua versiune a platformei SEAP a reprezentat un semnificativ pas înainte în ceea ce privește creșterea transparenței în achizițiile publice din România. Totodată ADR, în calitate de operator al SEAP, publică regulat pe site-ul data.gov.ro pachete de date cu privire la achizițiile publice derulate.

SEAP permite accesarea datelor în format deschis, însă sunt necesare și operațiuni manuale pentru procesarea/alocarea corectă a informațiilor. De asemenea, există anumite limitări ale informațiilor disponibile, cele mai importante lipsuri identificate fiind următoarele:

- informațiile despre contestații se limitează la cele depuse la CNSC;
- nu există o evidență a acțiunilor introduse la nivelul instanțelor de judecată și nici a deciziilor acestora;
- nu există o modalitate de evidențiere și de raportare a informațiilor legate de criteriile sau beneficiile sociale, ecologice și de inovare ale procedurilor de atribuire;
- achizițiile comune ocazionale nu sunt derulate prin SEAP.

În ceea ce privește demersurile de aliniere la standardele și practicile internaționale în domeniul transparenței datelor, România a devenit membru al Parteneriatului pentru Guvernare Deschisă (Open Government Partnership/OGP) din anul 2011, iar în prezent se află în derulare cel de al 5-lea Plan de Acțiune în cadrul OGP, pentru perioada 2020-2022 .

De asemenea, încă din anul 2013 România și-a declarat intenția de a adopta Standardul Datelor de Contractare Deschise (Open Contracting Data Standard/OCDS), care reprezintă un standard deschis, gratuit de raportare a datelor referitoare la contractele publice, implementat în prezent în peste 30 de țări și care se bazează pe trei principii de bază:

- Contractarea deschisă (Open Contracting) - publicarea și utilizarea deschisă, accesibilă și la timp a informațiilor despre contractele publice, în scopul stimulării implicării cetățenilor și a mediului de afaceri în identificarea de soluții și obținerea de rezultate (inclusiv îmbunătățirea eficienței, eficacității și integrității);
- Date deschise (Open Data) - datele sunt disponibile în mod gratuit spre a fi utilizate și procesate de orice terță parte interesată, ceea ce presupune existența permisiunii și a posibilității ca datele să fie accesibile, "citibile" și procesabile spre a fi reutilizate;
- Standard de date (Data Standard) - prin care este definită structura și semnificația datelor în scopul de a elimina orice ambiguitate și de a permite interpretarea datelor de către persoane sau sisteme de prelucrare a datelor.

O altă măsură care a contribuit substanțial la creșterea gradului de transparență în achizițiile publice din România a fost lansarea de către ANI, în iunie 2017, a sistemului PREVENT.

Principalele constrângeri și probleme identificate privind transparența în achizițiile publice care justifică elaborarea prezentei Strategii sunt:

a) Lipsa stabilității și predictibilității cadrului legislativ în domeniul achizițiilor publice. Noul pachet legislativ pentru achizițiile publice care transpune directivele europene în domeniul achizițiilor publice a fost adoptat în 2016, când au fost publicate și normele de implementare. Într-un sondaj lansat în aprilie 2020⁹⁴, 67% dintre autoritățile contractante remarcă o îmbunătățire în gestionarea proceselor de achiziții publice după adoptarea noului pachet legislativ. Cu toate acestea, legislația primară și secundară a fost modificată în mai multe rânduri până în prezent și este completată de instrucțiuni, ordine și notificări cu intenția de a aduce o mai mare claritate asupra modului de interpretare și aplicare a diferitelor articole de lege. Drept urmare, cadrul legislativ este extins și complicat. Acest lucru provoacă incertitudine juridică și dificultăți pentru personalul implicat în achiziții publice, atât în cadrul autorităților contractante, cât și al operatorilor economici, având un impact major asupra planificării și derulării proceselor de achiziții publice de către autoritățile contractante, personalul responsabil fiind nevoit să aloce timp suplimentar pentru a se familiariza cu noile modificări sau instrucțiuni. Riscul de erori este de asemenea ridicat în condițiile unui pachet legislativ complex și a unui volum ridicat de informații.

b) Transparența scăzută în ceea ce privește modificările legislative în domeniul achizițiilor publice. Prevederile legii 52/2003 și ale legii 24/2000⁹⁵ sunt aplicabile și în domeniul achizițiilor. Acestea obligă la publicarea proiectelor de acte normative, instituie un mecanism de feedback pentru părțile interesate, reglementează evaluările de impact și alte mecanisme de transparență și responsabilitate. În practică, actele normative sunt uneori adoptate într-o manieră grăbită, ceea ce nu permite consultarea și feedback-ul semnificativ din partea părților interesate⁹⁶.

Un procent de 72% din autoritățile contractante care au răspuns sondajului din aprilie 2020 consideră că procesul de consultare publică cu privire la modificările legislației în domeniul achizițiilor publice este limitat, acestea apreciind că proiectele de acte normative sunt publicate spre consultare rar sau deloc. Peste 80% dintre reprezentanții societății civile consideră că ar putea avea o implicare directă în procesul de planificare și supervizare a gestionării banilor publici, transparența deciziilor și consultarea publică fiind unele dintre zonele de interes principale.⁹⁷

În cadrul funcției de reglementare a ANAP, activitatea de screening legislativ are un rol important în asigurarea transparenței privind modificările legislative în domeniul achizițiilor publice prin analiza proiectelor de acte normative și evidențierea și notificarea eventualelor prevederi contrare cadrului legislativ național în domeniul achizițiilor publice instituțiilor

⁹⁴ Rezultatele sondajului sunt prezentate în Apendice 4 - Raport chestionare din Raportul Băncii Mondiale privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice, disponibil la:

<http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2022/05/livrabil-1-raport-evaluare-sistem-AP.pdf>

⁹⁵ Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică; Legea nr. 24/2000 (republicată) privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative

⁹⁶ Conform Raportului de țară al Comisiei Europene (2019), disponibil la:

https://commission.europa.eu/publications/2019-european-semester-country-reports_en

⁹⁷ Rezultatele sondajului sunt prezentate în Apendice 4 - Raport chestionare din Raportul Băncii Mondiale privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice, disponibil la:

<http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2022/05/livrabil-1-raport-evaluare-sistem-AP.pdf>

inițitoare. Activitatea de screening legislativ este în prezent realizată manual ceea ce presupune analiza unui număr limitat de proiecte de acte normative și totodată reprezintă un efort semnificativ din partea personalului responsabil din partea ANAP.

c) Încrederea scăzută în integritatea proceselor de achiziții publice.

Indicele de Percepție a Corupției al Transparency International pentru anul 2021 plasează România pe locul 66 din 180 de țări evaluate, cu un scor de 45 de puncte din maxim 100. Acesta poate fi comparat cu scorul mediu al țărilor UE de 64 puncte sau de 88 puncte obținut de Danemarca, Finlanda sau Noua Zeelandă, situate pe locul 1.⁹⁸ Indicele de Percepție a Corupției urmărește mai mulți factori, unul dintre cei mai importanți fiind transparența sistemului de achiziții publice, care conduce la creșterea încrederii în integritatea derulării achizițiilor publice.

Noul sistem de achiziții publice electronice lansat în 2018 a creat premisele unui grad mai mare de transparență în procesul de achiziții publice, după cum se remarcă și în Raportul de țară din 2020 privind România al Comisiei Europene⁹⁹, iar 71% dintre autoritățile contractante care au răspuns sondajului din aprilie 2020¹⁰⁰ apreciază o creștere a nivelului transparenței în domeniul achizițiilor publice. Cu toate acestea, ponderea procedurilor de negociere fără publicare prealabilă este în continuare ridicată, cu 21% în 2018, 14% în 2019 și 22% în 2020,¹⁰¹ existând oportunități de reducere inclusiv prin clarificarea condițiilor de aplicare și îndrumare direcționată către sectoarele de activitate sau autoritățile contractante care recurg cel mai frecvent la aplicarea acestei excepții, explicarea importanței și beneficiilor transparenței, dar și supervizarea regulată a celor mai frecvente cazuri de aplicare. Totodată, scorul de transparență publicat de Opentender.eu¹⁰² este 35,46 pentru perioada 2018-2020 și este calculat în baza datelor publicate în TED. Conform rezultatelor publicate de Opentender.eu se remarcă faptul că datele din TED cu privire la România nu cuprind informații despre subcontractanți, locul de implementare, durata procesului și valoarea contractului, astfel că este necesară verificarea modului în care sunt completate, transferate, primite și recepționate datele din SEAP în TED.

Implementarea priorităților de dezvoltare a SEAP prevăzute de PNRR prin introducerea unor funcționalități suplimentare pentru asigurarea colectării eficiente a datelor, a prevenirii erorilor frecvente, inclusiv verificarea modului în care datele sunt transferate, respectiv primite și recepționate din SEAP în TED, va avea o contribuție semnificativă în creșterea nivelului de transparență, optimizarea și simplificarea proceselor, reducerea inconsistențelor între rezultatele privind performanța sistemului de achiziții publice publicate la nivel național și internațional, și implicit creșterea gradului de încredere în actorii principali ai sistemului. ANAP și ADR vor avea un rol cheie în planificarea și implementarea acestor priorități, fiind

⁹⁸ <https://www.transparency.org.ro/ro/tiropage/indicele-de-perceptie-coruptiei-2021>

⁹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0522&from=EN>

¹⁰⁰ Rezultatele sondajului sunt prezentate în Apendice 4 - Raport chestionare din Raportul Băncii Mondiale privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice, disponibil la:

<http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2022/05/livrabil-1-raport-evaluare-sistem-AP.pdf>

¹⁰¹ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

¹⁰² <https://opentender.eu/ro/dashboards/transparency>

necesară stabilirea unui mecanism de comunicare și colaborare constante între acestea, precum și de monitorizare permanentă a gradului de implementare.

4.6. Definirea problemelor privind profesionalizarea în domeniul achizițiilor publice

Profesionalizarea în domeniul achizițiilor publice reprezintă una dintre cele șase priorități politice strategice definite în cadrul Strategiei de achiziții publice din 2017 a Comisiei Europene.¹⁰³

Nivelul scăzut de profesionalizare a personalului responsabil de achiziții publice din statele membre ale UE generează numeroase provocări privind implementarea proceselor de achiziții publice strategice care au componentă socială, ecologică sau de inovare. În acest context, Comisia Europeană a propus ca Statele Membre să elaboreze și să implementeze strategii pe termen lung privind profesionalizarea în domeniul achizițiilor publice.

Principalele măsuri propuse de Comisia Europeană sunt incluse în *Recomandarea privind profesionalizarea achizițiilor publice*¹⁰⁴ și vizează aspecte precum: definirea unui cadru de calificări și competențe în domeniul achizițiilor publice, organizarea programelor de formare inițială și de perfecționare, implementarea unui sistem de premiere și promovare a bunelor practici, elaborarea de ghiduri pentru creșterea capacității administrative la nivelul autorităților/entităților contractante și asigurarea schimbului de bune practici între acestea. Comisia s-a angajat să acorde sprijin statelor membre în scopul elaborării și implementării strategiilor privind profesionalizarea în domeniul achizițiilor publice prin intermediul unor instrumente de sprijin la nivel de țară disponibile în cadrul diferitelor programe ale Comisiei.

ANAP, cu sprijinul reprezentanților Băncii Mondiale¹⁰⁵, a revizuit în cursul anului 2021 standardul ocupațional „expert achiziții publice”¹⁰⁶, a elaborat cadrele de competențe pentru funcțiile publice de execuție consilier achiziții publice și consilier sistem achiziții publice¹⁰⁷ și a realizat un studiu privind oportunitatea introducerii unei profesii reglementate în domeniul achizițiilor publice și dezvoltarea unui sistem de recompense.

Comisia Europeană a verificat coerența și alinierea cadrelor de competențe și a programei de formare (anexă la standardul ocupațional revizuit expert achiziții publice) cu instrumentele și soluțiile ProcurCompEU (cadru european de competențe pentru profesioniștii din domeniul

¹⁰³ COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR Transformarea achizițiilor publice pentru ca acestea să funcționeze în și pentru Europa - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572&from=EN>

¹⁰⁴ Recomandarea (UE) 2017/1805 a Comisiei din 3 octombrie 2017 cu privire la profesionalizarea achizițiilor publice - Construirea unei arhitecturi pentru profesionalizarea achizițiilor publice, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN>

¹⁰⁵ În baza Acordului de servicii de asistență tehnică pentru evaluarea sistemului de achiziții publice și continuarea sprijinului în implementarea Strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice (P169141/7302/ANAP/24.05.2019)

¹⁰⁶ Standardul revizuit a fost aprobat prin Decizia Autorității Naționale pentru Calificări nr. 358/12.08.2021, http://intern.anc.edu.ro/standarde/SO_2014_prezent/management/uploads/1629132501.pdf

¹⁰⁷ ANAP, Rezultate SIPOCA 625 - Activitatea 5: Consolidarea cadrului normativ și instituțional pentru dezvoltarea carierei, competențelor și cunoștințelor personalului, <http://anap.gov.ro/web/rezultate-sipoca-625/>

achizițiilor publice). În urma acestei analize, Comisia Europeană a recomandat ANAP să furnizeze orientări privind modalitatea de utilizare a cadrelor de competențe de către autoritățile contractante pentru recrutarea specialiștilor în domeniu, precum și pentru evaluarea și dezvoltarea competențelor consilierilor/consilierilor sistem achiziții publice (inclusiv precizări privind utilizarea instrumentului de autoevaluare ProcurCompEU). Totodată Comisia Europeană a recomandat ANAP să aibă în vedere elaborarea unor cadre de competențe pentru funcțiile publice de conducere din domeniul achizițiilor publice¹⁰⁸.

Aprobarea standardului ocupațional revizuit „expert achiziții publice” a reprezentat un pas fundamental pentru profesionalizarea personalului cu atribuții în domeniul achizițiilor publice. În vederea implementării unitare a acestuia, ANAP, în colaborare cu alte instituții de specialitate, trebuie să depună eforturi suplimentare pentru promovarea standardului printre furnizorii de formare profesională și universități. În anul 2021 programele postuniversitare și masteratele privind achizițiile publice înscrise în Registrul Național al Calificărilor din Învățământul Superior nu au fost aliniate standardului ocupațional „expert achiziții publice” și prin urmare au vizat alte ocupații care pot fi practicate pe piața muncii.

Profesia reprezintă o evoluție față de o simplă ocupație, iar profesionalizarea poate apărea atât din nevoia practicienilor de a fi recunoscuți public pentru calitatea activității lor în respectivul domeniu, cât și din nevoia administrației publice și a angajatorilor de a stimula respectiva ocupație din considerente ce țin de interesul public. Profesia este în general asociată cu un grad crescut de credibilitate și recunoaștere întrucât oferă posibilitatea experților/consilierilor achiziții publice să aibă o identitate și apartenență la un grup de profesioniști cu standarde și valori foarte bine definite¹⁰⁹.

Tranziția de la ocupație la profesie în domeniul achizițiilor publice trebuie realizată treptat atât printr-o activitate de promovare a ocupației și a bunelor practici, cât și prin îmbunătățirea competențelor personalului responsabil de achizițiile publice din autoritățile/entitățile contractante. Transformarea percepției publicului despre domeniu și recunoașterea pe scară largă a bunelor practici poate fi soluția pentru atragerea și retenția personalului în compartimentele de achiziții publice care adesea se confruntă cu deficit de personal specializat.

Principalele constrângeri și probleme identificate privind profesionalizarea în domeniul achizițiilor publice care justifică elaborarea prezentei Strategii sunt:

- a) **Ratele ridicate de respingere a documentațiilor de atribuire în urma controlului ex-ante și numărul mare de contestații indică faptul că sunt necesare standarde profesionale mai coerente pentru personalul cu responsabilități în domeniul achizițiilor publice**

¹⁰⁸Comisia Europeană, Punerea în aplicare a ProcurCompEU în România, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/procurcompeu-romania-ro.pdf>

¹⁰⁹Studiu privind oportunitatea profesionalizării funcției de achiziții publice și introducerii unui sistem de stimulente, document elaborat de Banca Mondială în contextul implementării de către ANAP a proiectului SIPOCA 625 <https://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2022/03/Studiu-privind-oportunitatea-profesionalizarii-functiei-de-achizitii.pdf>

Nivelul scăzut de profesionalizare a personalului care lucrează în domeniul achizițiilor publice este o problemă sistemică și în România, drept dovadă fiind rata ridicată de respingere a documentațiilor de atribuire în urma controlului ex-ante și ponderea contestațiilor soluționate de CNSC în favoarea operatorilor economici ca procent din valoarea totală estimată a procedurilor inițiate, care reflectă, printre altele, capacitatea limitată a autorităților contractante de a elabora documentația de atribuire și de a gestiona procesul de evaluare.

Astfel, datele furnizate de CNSC în raportul de activitate pe anul 2020¹¹⁰ arată că valoarea estimată cumulată a procedurilor pentru care CNSC a pronunțat decizii de remediere sau anulare a procedurii a fost de 23.750.197.681,11 RON, reprezentând 37,71% din valoarea totală anuală estimată a procedurilor inițiate în SEAP în 2020, respectiv 167.501.086.791 RON. Aceste date indică că există în continuare o nevoie considerabilă de îmbunătățire a capacității autorităților contractante de a gestiona procedurile de achiziții publice.

Conform *Raportului anual de activitate al ANAP pentru 2020*¹¹¹, pe baza datelor furnizate în urma exercitării funcției de control ex-ante, din numărul total de documentații de atribuire verificate, mai mult de 80% au fost respinse cu formularea de observații și solicitări de revizuire.

Conform unui raport¹¹² al Băncii Mondiale privind sistemul de achiziții publice din România ce citează un studiu¹¹³ prin care autorităților contractante li s-a solicitat opinia cu privire la nevoile lor specifice de dezvoltare a capacității, acestea au indicat că este nevoie de formare suplimentară, personal mai bine calificat, reguli mai simple și mai clare, schimb de bune practici, o mai bună organizare internă și buget suficient pentru dezvoltarea capacității.

În cadrul aceluiași studiu ONG-urile¹¹⁴ au fost întrebate cum văd ele provocările și nevoile autorităților contractante. Opinia ONG-urilor a relevat faptul că autorităților contractante le lipsește personalul calificat, că este nevoie de mai multă transparență în ceea ce privește procedurile de achiziții publice, că există o lipsă de planificare, de capacitate de a dezvolta criterii de calificare și selecție și factori de evaluare adecvați scopului și o capacitate scăzută de a realiza un bun management al contractului. Astfel, respondenții au indicat că este nevoie de o îmbunătățire a capacității de-a lungul întregului ciclu de achiziție.

Aceste probleme legate de calitatea muncii în domeniul achizițiilor publice au ca efect performanța suboptimă în asigurarea celei mai bune valori și obținerea rezultatelor pentru banii publici cheltuiți.

¹¹⁰ Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, Raport de activitate 2020, http://www.cnscl.ro/wp-content/uploads/2021/05/Raport.2020.RO_.pdf

¹¹¹ Agenția Națională pentru Achiziții Publice, Raport anual de activitate 2020, <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2021/01/Raport-activitate-ANAP-2020-final.pdf>

¹¹² Banca Mondială (2020), Raport privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice, document elaborat de Banca Mondială în contextul implementării de către ANAP a proiectului SIPOCA 625, <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2022/05/livrabil-1-raport-evaluare-sistem-AP.pdf>

¹¹³ Sondaj realizat în aprilie 2020 ce stă la baza analizei prezentate în Raportul privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice, menționat în nota de subsol anterioară

¹¹⁴ Sondaj citat în Raportul privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice - Banca Mondială (2020), realizat în rândul a 210 ONG-uri din România cu privire la necesitatea consolidării capacității în domeniul achizițiilor publice

Prin urmare, profesionalizarea la nivel național este un proces complex, pe termen lung și în care toate instituțiile responsabile ar trebui să fie stabile și capabile să dezvolte și să mențină acțiunile de profesionalizare incluse în această strategie.

b) Lipsa unui mecanism de centralizare a informațiilor pentru cartografierea tuturor categoriilor de personal care desfășoară activități în domeniul achizițiilor publice, inclusiv a calificărilor și nevoilor de formare ale acestora

Personalul care desfășoară activități în domeniul achizițiilor publice în România reprezintă un grup destul de eterogen, neexistând până în prezent nicio inițiativă structurată la nivel național pentru a se cunoaște cu exactitate care sunt categoriile de personal cărora acțiunile de profesionalizare li s-ar putea adresa.

Pe de o parte, există o diversitate de personal care desfășoară achiziții publice la nivelul unei game largi de autorități și entități contractante.

Unii dintre aceștia sunt angajați cu statut de **funcționari publici**, respectiv cei care dețin funcția publică de **Consilier Achiziții Publice**¹¹⁵ și care au în atribuțiile postului activități de achiziție publică mai mult de 50%, conform prevederilor introduse de Codul Administrativ¹¹⁶ adoptat în anul 2019.

O altă categorie este reprezentată de **funcționari publici care printre alte atribuții desfășoară și activități de achiziții publice**, și, prin urmare, sunt **încadrați pe alte funcții**. Conform rezultatelor unei cercetări¹¹⁷ care a avut drept grup țintă managerii și responsabilii de achiziții publice din autoritățile/entitățile contractante, au reieșit următoarele caracteristici privind procesele de achiziție publică și ale profesioniștilor care lucrează în domeniu:

- peste 50% dintre procesele de achiziții publice, derulate la nivel de autoritate/entitate contractantă, sunt realizate de persoane care dețin funcții fără legătură directă cu achizițiile;
- responsabilii cu achiziții publice din autoritățile/entitățile contractante au în general vârsta cuprinsă între 35 și 45 de ani, dețin o diplomă de licență/master în domenii precum Afaceri, Administrație și Drept sau Inginerie, Producție și Construcții și au o vechime mai mică de 10 ani în domeniul achizițiilor publice;
- deși majoritatea autorităților/entităților contractante au înființat un compartiment specializat de achiziții publice (aproximativ 73%), mai mult de jumătate dintre acestea aveau un singur sau niciun funcționar cu atribuții în domeniu la momentul colectării datelor.

¹¹⁵ Conform datelor furnizate de ANFP prin Adresa nr. 7482/2022, la sfârșitul lunii februarie 2022, situația funcțiilor de Consilier achiziții publice, ocupate, temporar ocupate, temporar vacante și vacante indică un număr total de 4908 posturi, dintre care 1147 posturi la nivelul administrației centrale și 3761 la nivelul administrației locale

¹¹⁶ Art. 610 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ

¹¹⁷ Informații procesate din chestionarele utilizate pentru analiza nevoilor de formare (chestionare privind profesionalizarea și dezvoltarea carierei în domeniul achizițiilor publice publicate pe site-ul ANAP în perioada 10 decembrie 2019 - 17 ianuarie 2020), documente elaborate de Banca Mondială în contextul implementării de către ANAP a proiectului SIPOCA 625.

Din aceste caracteristici rezultă clar încă o problemă legată de **capacitatea redusă a autorităților contractante din România de a atrage și a reține personal specializat în domeniul achizițiilor publice**, unul dintre motive fiind imaginea negativă pe care domeniul îl are în sfera publică¹¹⁸. Așadar, este nevoie de acțiuni concentrate pentru îmbunătățirea percepției asupra statutului profesiei de achiziții publice.

La nivelul autorităților contractante există încă o categorie de specialiști care desfășoară activități de achiziții denumită „**personal contractual**”¹¹⁹, conform Codului Administrativ¹²⁰ acestea având dreptul de a angaja în funcție de necesități, în plus față de funcționarii publici și acest tip de personal cu contract de muncă sau de management. Este de remarcat faptul că acest grup de personal reprezintă aproximativ 44% din personalul care lucrează în achiziții publice¹²¹, o proporție semnificativă pentru profesia de achiziții publice.

În vederea realizării unor politici publice privind profesionalizarea în domeniul achizițiilor publice sunt necesare baze de date actualizate pentru fundamentarea și stabilirea impactului acestor documente. În prezent nu există posibilitatea de a cunoaște cu exactitate nivelul salarial al experților/consilierilor achiziții publice de la nivel local, numărul de funcționari publici sau de personal contractual cu atribuții în domeniu la nivel central și local sau numărul de funcționari publici care dețin certificatul recunoscut de ANCaferent ocupației expert achiziții publice. De asemenea, nu este cunoscut numărul funcționarilor publici și al personalului contractual cu atribuții în derularea proceselor de achiziție publică care au urmat cursuri de perfecționare în domeniul achizițiilor publice sau care au obținut certificate de expert achiziții publice de la intrarea în vigoare în 2016 a noului pachet legislativ.

Datele cu privire la funcționarii publici și nevoile de formare ale acestora ar putea fi colectate prin intermediul raportărilor pe care instituțiile sunt obligate să le transmită către ANFP cu privire la planurile anuale de perfecționare¹²². Cu toate acestea, conform rapoartelor ANFP privind perfecționarea profesională a funcționarilor publici, rata raportării către ANFP este destul de scăzută¹²³. În cazul personalului contractual sau al personalului angajat de entitățile

¹¹⁸ Banca Mondială (2021), Studiu privind oportunitatea profesionalizării funcției de achiziții publice și introducerii unui sistem de stimulente, document elaborat de Banca Mondială în contextul implementării de către ANAP a proiectului SIPOCA 625, <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2022/03/Studiu-privind-oportunitatea-profesionalizarii-functiei-de-achizitii.pdf>.

¹¹⁹ Personalul contractual este încadrat în temeiul unui contract individual de muncă sau contract de management. Rolul personalului contractual este acela de realizare a activităților direct rezultate din exercitarea atribuțiilor autorităților și instituțiilor publice și care nu implică exercitarea de prerogative de putere publică. A se vedea în acest sens art. 538, 541 și 549 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹²¹ Banca Mondială (2020), Raport privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice, document elaborat de Banca Mondială în contextul implementării de către ANAP a proiectului SIPOCA 625, <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2022/05/livrabil-1-raport-evaluare-sistem-AP.pdf>

¹²² Conform art. 401, 458, 459 și 551 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, autoritățile și instituțiile publice au obligația să elaboreze anual planul de perfecționare profesională atât pentru funcționarii publici, cât și pentru personalul contractual, inclusiv estimări ale costurilor și identificarea resurselor necesare în bugetele proprii. Cu toate acestea, există obligația de a comunica aceste planuri Agenției Naționale a Funcționarilor Publici doar pentru funcționarii publici. ANFP centralizează nevoile de instruire a funcționarilor publici și le pune la dispoziția Institutului Național de Administrație și a altor furnizori de formare și perfecționare profesională.

¹²³ Conform informațiilor din rapoartele anuale ale ANFP privind perfecționarea profesională a funcționarilor publici, ratele de respondență au fost de 6,99% în 2017, 5,15% în 2018, 3,82% în 2019, 3,64% în 2020 și 33,4% în 2021, http://www.anfp.gov.ro/continut/Rapoarte_formarea_profesionala_2012prezent

contractante¹²⁴ nu există însă nicio obligație de raportare și nicio instituție care să gestioneze un mecanism de coordonare, prin urmare datele ar putea fi mai dificil de obținut.

O sursă importantă de date în cazul personalului contractual ar putea fi INA care organizează programele de pregătire, formare și perfecționare profesională inclusiv pentru această categorie de personal. Cu toate acestea, complexitatea în colectarea datelor este amplificată de faptul că pentru personalul contractual, atât cel cu funcție contractuală de execuție, cât și cel cu funcție de conducere, programele de pregătire, formare și perfecționare profesională pot fi organizate și de alți furnizori de formare în afară de INA.

O altă categorie importantă de personal pentru care nu s-a realizat o centralizare a datelor este reprezentată de **persoanele fizice sau angajați ai furnizorilor de servicii de achiziție de drept privat** care oferă autorităților și entităților contractante astfel de activități de achiziție auxiliare¹²⁵ pe piață. În general acești specialiști sunt încadrați în ocupația de **Expert achiziții publice**, conform Codului COR¹²⁶, prin urmare datele ar putea fi obținute de la Ministerul Muncii și/sau de la Ministerul Educației pe baza certificatelor de absolvire pentru ocupația de Expert Achiziții Publice emise de aceste instituții.

Pentru toate categoriile de personal enumerate anterior, au fost create premisele pentru asigurarea unei abordări unitare a profesionalizării și mobilității profesionale în domeniul achizițiilor publice, prin revizuirea în anul 2021 a Standardului Ocupațional pentru ocupația Expert achiziții publice¹²⁷ care are la bază Cadrul de Competențe pentru funcția de Consilier Achiziții Publice¹²⁸. Cu toate acestea, reîncadrarea acestei ocupații nu a fost reflectată la nivelul legislației¹²⁹ privind COR până la începutul anului 2022.

c) ANAP nu are funcțiile legale necesare pentru a putea implementa politicile în domeniul profesionalizării în domeniul achizițiilor publice

Pentru planificarea și implementarea măsurilor de profesionalizare propuse ANAP trebuie să colaboreze cu multiple entități implicate în prezent de definirea și/sau implementarea politicilor și regulilor, atât în materie de **formare pentru administrația publică**, cât și din **sistemul național de educație și de formare profesională a adulților**, precum:

- instituții cu competențe generale de reglementare, în special Ministerul Muncii și Solidarității Sociale și Ministerul Educației;
- ministerele de linie, în special MDLPA, MIPE, MCID , MTIC , MS , MF ;

¹²⁴ În sensul Legii nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale

¹²⁵ Definite conform art. 3, alin. (1), lit. d) din Legea 98/2016 și art. 3, alin. (1), lit. c) din Legea 99/2016.

¹²⁶ Ordinul Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale nr. 1832/2011 privind aprobarea Clasificării ocupațiilor din România - nivel de ocupație (șase caractere)

¹²⁷ Prin Decizia nr. 358/12.08.2021 a Autorității Naționale pentru Calificări (ANC), http://intern.anc.edu.ro/standarde/SO_2014_prezent/management/uploads/1629132501.pdf

¹²⁸ Disponibile pe site-ul ANAP, <http://anap.gov.ro/web/rezultate-sipoca-625/>

¹²⁹ Ordinul nr. 38/82/2022 din 11 ianuarie 2022 privind modificarea și completarea Clasificării ocupațiilor din România - nivel de ocupație (șase caractere), aprobată prin Ordinul ministrului muncii, familiei și protecției sociale și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 1.832/856/2011: „se mută ocupația expert achiziții publice din grupa de bază 2149 Ingineri și asimilați neclasificați în grupele de bază anterioare în grupa de bază 2421 Analisti de management și organizare la codul 242116 (publicat în Monitorul Oficial nr. 141 din 11 februarie 2022).

- instituții cu competențe specifice de reglementare, monitorizare și/sau control - SGG , CPM, ANI, ANFP, Consiliul Național pentru Dezvoltarea Resurselor Umane în Administrația Publică¹³⁰, ANC(ANC), ARACIS, ADR (ADR), CNSC, CC, CSM , DLAF, Curtea de Conturi a României (CCR), AA;
- ONAC și alte UCA centrale și locale, după caz;
- furnizori publici de formare - instituțiile de formare care funcționează pe lângă/în subordinea/în coordonarea ministerelor de linie și altor autorități de reglementare; instituții de învățământ superior acreditate;
- furnizori privați de formare, acreditați sau autorizați în condițiile legii - instituții de învățământ superior acreditate și furnizori de formare continuă autorizați;
- reprezentanți și forme asociative ale autorităților/entităților contractante, societății civile, mediului academic și operatorilor economici; asociații profesionale, experți și specialiști în domeniul achizițiilor publice și alte domenii relevante.

În prezent ANAP nu dispune de toate funcțiile legale pentru asigurarea colaborării și schimbului de date cu toate instituțiile publice relevante necesare pentru luarea deciziilor în ceea ce privește implementarea politicii de profesionalizare în domeniul achizițiilor publice.

d) Implementarea și aprobarea cadrelor de competențe este un proces complex și consumator de timp, mai ales având în vedere procesul de reformă aflat în curs de desfășurare a managementului resurselor umane la nivel guvernamental

Cadrelor de competențe pentru cele **două funcții publice de execuție** introduse de Codul administrativ, **Consilier Achiziții Publice** (pentru personalul din autoritățile contractante) și **Consilier Sistem Achiziții Publice** (pentru personalul ANAP) au fost publicate de ANAP pe site-ul propriu, fiind supuse consultării publice¹³¹ din luna august 2020 până în luna septembrie 2020.

Până la momentul elaborării prezentei Strategii aceste documente **nu fuseseră încă aprobate la nivel guvernamental** întrucât procesul administrativ este destul de complex și îndelungat.

Lipsa unui cadru de competențe pentru manageri este de asemenea o problemă care se datorează unei limitări legislative, respectiv faptului că în forma actuală Codul administrativ nu include o funcție publică de conducere în domeniul achizițiilor publice, ci doar cea de execuție. În plus, la momentul revizuirii cadrelor de competențe și a standardului ocupațional, Comisia Europeană a recomandat¹³² de asemenea dezvoltarea unui cadru de competențe pentru funcția managerială de achiziții publice, astfel încât să se realizeze o mai bună aliniere a instrumentelor dezvoltate la nivel național cu cadrul de competențe și instrumentele ProcurComp^{EU}.

¹³⁰ Constituit în baza Legii nr. 132/1999 privind înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Național al Calificărilor și al Formării Profesionale a Adulților - republicată, cu modificările și completările ulterioare

¹³¹ <http://anap.gov.ro/web/anap-lanseaza-in-consultare-publica-cadrelor-de-competente-afere-ntele-functiilor-de-consilier-achizitii-publice-si-consilier-sistem-achizitii-publice/>

¹³² Comisia Europeană, Rapoarte aferente studiilor de caz de implementare a ProcurComp^{EU}, ProcurComp^{EU} - Raport de implementare în România, https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_en

e) **Furnizorii privați de formare acreditați în prezent pe vechiul standard ocupațional nu pot sau nu doresc să ofere instruire privind noul standard parțial din cauza unor probleme de reglementare**

Standardul ocupațional pentru ocupația de Expert achiziții publice a fost revizuit de ANAP cu suportul Băncii Mondiale, fiind aprobat¹³³ de ANC în luna august 2021. Acesta reprezintă unul dintre demersurile întreprinse pentru continuarea profesionalizării personalului cu atribuții în domeniul achizițiilor publice, OS prevăzut în cadrul anterioarei Strategii naționale în domeniul achizițiilor publice.

Noul standard a fost **aliniat Cadrului de competențe european pentru profesioniștii în domeniul achizițiilor publice - ProcurComp^{EU} 134** adoptat de Comisia Europeană în 2020 și reflectă competențe necesare legislației naționale în materie de achiziții publice. Standardul a fost conceput să fie aplicabil personalului cu atribuții în derularea achizițiilor publice din cadrul autorităților/entităților contractante, dar și operatorilor economici implicați în procesul achiziției și persoanelor care doresc să își dezvolte cariera și competențele în acest domeniu.

Prin urmare, **acest demers are un impact și asupra furnizorilor privați de formare**, inclusiv asupra persoanelor care doresc să obțină o astfel de certificare prin intermediul acestora.

Cu toate acestea, reîncadrarea acestei ocupații a fost reflectată la nivelul Codului COR¹³⁵ în luna februarie 2022, astfel că de la momentul publicării noului standard și până la reîncadrarea în codul COR a ocupației, ceea ce a coincis cu elaborarea prezentei Strategii, a durat jumătate de an.

De la introducerea, în luna august 2021, a noului standard ocupațional până în luna septembrie 2022, la nivel național au existat doar patru furnizori de formare autorizați în baza standardului ocupațional revizuit. În anul 2021, programele de formare în domeniul achizițiilor publice au fost în continuare organizate pe baza standardului ocupațional inițial. Astfel, în anul 2021 au fost eliberate 3585 de certificate de absolvire pentru absolvenții programelor de formare în domeniul achizițiilor publice autorizate în baza standardului ocupațional inițial și nu a fost eliberat niciun certificat de absolvire în baza standardului ocupațional revizuit.

Prin urmare, **lipsa acreditărilor în baza noului standard s-ar putea datora în primul rând acestei decalări**, întrucât din punct de vedere administrativ procedura de acreditare nu s-a modificat. În continuare, după modificările reflectate la nivelul codului COR, cel mai probabil **obstacolele** pentru acești furnizori privați de formare **ar putea fi și de altă natură**, cum ar fi spre exemplu **considerente de cost și de timp** pentru gestionarea unui astfel de curs aferent Planului și Programei de pregătire care au fost modificate în mod considerabil¹³⁶ față de vechiul standard.

¹³³ Decizia nr. 358/12.08.2021 a Autorității Naționale pentru Calificări (ANC)

¹³⁴ ProcurComp^{EU} - Cadrul european de competențe pentru profesioniștii din domeniul achizițiilor publice, https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_ro

¹³⁵ Prin Ordinul nr. 38/2022 privind modificarea și completarea Clasificării ocupațiilor din România - nivel de ocupație (șase caractere), aprobată prin Ordinul ministrului muncii, familiei și protecției sociale și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 1.832/856/2011 - Publicat în Monitorul Oficial 141 din 11.02.2022

¹³⁶ Noul Standard Ocupațional prevede un număr de 720 de ore de pregătire teoretică și practică aferente celor 8 module și 30 de competențe, în timp ce în baza vechiului standard acreditarea se putea obține în doar câteva zile

Astfel, este posibil ca unii furnizori de formare să considere că introducerea acestui tip de curs în oferta lor conform noii programe de formare ar crește destul de mult costurile pentru gestionarea cursului și, **implicit, a prețurilor finale practicate**, ceea ce ar putea duce la **scăderea bruscă a cererii** pentru astfel de cursuri.

În plus, există o **disproporție** în ceea ce privește **nivelul de reglementare** pentru furnizorii privați care oferă servicii de formare **funcționarilor publici** și cei care oferă astfel de servicii **pe piața formării profesionale a adulților**.

HG nr.1066/2008¹³⁷ pentru aprobarea normelor privind formarea profesională a funcționarilor publici este în prezent în curs de revizuire, dar modificările probabile nu sunt încă clare. În versiunea actuală, acest act **nu impune criteriile de calitate furnizorilor care oferă servicii de formare funcționarilor publici**. Prin contrast, **OG nr.129/2000¹³⁸** privind formarea profesională a adulților impune foarte multă **rigoare** pentru furnizorii de formare prin anumite **standarde de calitate** și are asociat un nivel de **birocrație** destul de ridicat.

Prin urmare, **pentru furnizorii privați care oferă servicii de formare sectorului public intrarea pe piață este destul de facilă**, pentru că cerințele pentru aceste persoane juridice și formatorii angajați sunt minime. Acești furnizori au posibilitatea fie de a utiliza calea acreditării conform legislației în domeniul formării profesionale a adulților (i.e. OG nr.129/2000), fie de a aplica prevederile HG nr.1066/2008 care reglementează destul de puțin întregul proces.

În schimb, **pentru furnizorii privați de formare care ar dori să ofere cursuri conform noului standard ocupațional revizuit, intrarea pe piață este mult mai dificilă** pentru că trebuie să se conformeze unui set mult mai mare de cerințe, după cum prevede OG nr.129/2000, cum ar fi, printre altele, demonstrarea faptului că au contracte cu formatori acreditați, acces la resurse umane, spații, facilități și echipament pentru training, plata taxelor de autorizare, autorizarea la nivelul comisiilor județene pentru orice tip de program de formare. Prin urmare procesul de formare este foarte bine reglementat.

f) Universitățile au manifestat până acum puțin interes în furnizarea de cursuri postuniversitare în domeniul achizițiilor publice

Spre deosebire de furnizorii privați de formare care până la momentul adoptării noului Standard Ocupațional pentru Expert achiziții publice erau destul de activi pe piața cursurilor de formare în domeniul achizițiilor publice, **mediul universitar a manifestat de la bun început destul de puțin interes** în includerea de programe post-universitare în domeniul achizițiilor publice în oferta lor educațională. Unul dintre motive ar putea fi faptul că universitățile își adaptează oferta educațională în funcție de cererea pieței pentru astfel de programe, iar domeniul achizițiilor publice ar putea să nu fie atât de atractiv pentru studenți. Un alt motiv ar putea fi faptul că nu există o conștientizare la nivel de leadership universitar a oportunităților pe care

(durata cursurilor disponibile pe piață variază), cu dobândirea certificatului de absolvire pentru 11 unități de competență, http://intern.anc.edu.ro/standarde/SO_2014_prezent/management/uploads/1629132501.pdf

¹³⁷ HG nr. 1066/2008 pentru aprobarea normelor privind formarea profesională a funcționarilor publici

¹³⁸ OG nr.129/2000 privind formarea profesională a adulților, republicată, cu modificări și completările ulterioare

un program universitar în domeniul achizițiilor publice le-ar putea aduce. Până acum nu s-a realizat nicio analiză de piață care să ofere informații concrete care să convingă conducerea acestor instituții de utilitatea introducerii unui astfel de program.

La momentul elaborării acestei Strategii, în Registrul Național al Calificărilor din Învățământul Superior (RNCIS)¹³⁹ existau doar **două instituții de învățământ superior**¹⁴⁰ care aveau incluse achizițiile publice ca și **calificare de sine stătătoare** în cadrul programelor de master (nivelul 7 CNC/EQF). Cu toate acestea, conform datelor disponibile în RNCIS, **nu există universități care să urmeze întocmai planul și programa de formare** aferentă vechiului standard ocupațional și nici a celui actual.

Alte câteva universități au ales să includă achizițiile publice doar ca simpla disciplină în cadrul unor alte programe de studiu post-universitar cum ar fi auditul și managementul financiar al fondurilor europene sau evaluare și administrare imobiliară, adaptându-și oferta educațională cel mai probabil în funcție de cererea existentă pentru astfel de programe la momentul actual.

g) Noul proces de formare și dezvoltare profesională pentru practicienii din domeniul achizițiilor publice (formarea inițială și actualizarea anuală a competențelor), inclusiv finanțarea acestuia, ar putea reprezenta o provocare în contextul cadrului actual de reglementare

Conform legislației în domeniul formării profesionale a funcționarilor publici¹⁴¹, **autoritățile contractante trebuie să prevadă sume în bugetul propriu pentru participarea acestei categorii de personal la programele de formare profesională** organizate de INA sau de alți furnizori de formare profesională, însă de cele mai multe ori **aceste rezerve bugetare sunt fie insuficiente, fie inexistente**¹⁴².

În anumite condiții, unele sume ar trebui **suportate integral de autoritatea contractantă**, respectiv atunci când programele de formare sunt urmate la inițiativa ori în interesul autorității contractante în domeniile care se regăsesc în planul de perfecționare anual. În alte situații, **funcționarii publici pot plăti parțial sau integral** pentru aceste cursuri, dacă sunt urmate din inițiativă proprie cu acordul autorității contractante, iar domeniile de studiu nu se regăsesc în planul anual de perfecționare.

În oricare dintre aceste situații, **resursele financiare** ale autorităților contractante **sunt adesea insuficiente** pentru acoperirea tuturor nevoilor de formare, astfel că **fie planurile de**

¹³⁹ Autoritatea Națională pentru Calificări, Registrul Național al Calificărilor din Învățământul Superior, <http://www.anc.edu.ro/registrul-national-al-calificarilor-din-invatamantul-superior-ncis/>, data accesării: 3 februarie 2022

¹⁴⁰ Universitatea de Medicină, Farmacie, Științe și Tehnologie George Emil Palade din Târgu Mureș (1 program de master - Achiziții publice) și Universitatea din București (2 programe de master - Achiziții publice, concesiuni, parteneriat public-privat și Managementul achizițiilor publice)

¹⁴¹ Art. 14, alin. (1) din HG 1066/2008 pentru aprobarea normelor privind formarea profesională a funcționarilor publici

¹⁴² ANFP, Proiect SIPOCA 136 - Dezvoltarea unui sistem de management unitar al resurselor umane din administrația publică, Studiul privind cadrul legal și instituțional existent în domeniul resurselor umane <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2021/Proiecte/SIPOCA%20136/Output-uri/1.1%20Diagnostic%20revizuit3%20clean.pdf>

anuale de perfecționare care se trimit la ANFP nu conțin **nevoile reale ale funcționarilor publici, fie autoritățile contractante aleg să nu mai raporteze** către ANFP, deși ANFP realizează centralizarea informațiilor cu privire la domenii prioritare de formare.

Autoritățile contractante vor fi astfel puse în fața faptului de a asigura sumele necesare atât pentru formarea inițială a funcționarilor publici care ar trebui să se alinieze cu conținutul Programei de pregătire aferente Standardului ocupațional revizuit, cât și formarea și perfecționarea continuă pentru fiecare funcționar public care este obligatoriu a se realiza o dată la doi ani¹⁴³.

h) Poziția juridică este foarte complexă și va trebui să fie atent cartografiată înainte de a propune orice posibile modificări

Cartografierea legislației incidente prezintă provocări specifice întrucât reformele din domeniul profesionalizării și cele din alte sectoare publice sunt **interdependente**. În plus, este nevoie de **armonizarea cu politicile publice mai ample** ale administrației publice și **există multiple entități** la nivel național cu responsabilități în definirea și implementarea politicilor în materie de educație, formare profesională și de dezvoltare a carierei.

Procesul de profesionalizare în domeniul achizițiilor publice se află **de-abia la început** în România, astfel încât aceste provocări sunt amplificate de faptul că grupurile-țintă de personal nu sunt clar identificate, cadrele de competențe elaborate nu au fost încă adoptate în mod formal la nivel guvernamental, iar programa de pregătire aferentă standardului ocupațional revizuit nu este încă utilizată de furnizorii de formare din diferite motive. În plus, instituții diferite răspund de politicile de resurse umane privind funcționarii publici și personalul contractual¹⁴⁴, iar fișele de post, cerințele de angajare și salariile diferă încă de la instituție la instituție pentru posturi similare¹⁴⁵.

În acest context, **cartografierea legislației aferente politicilor de recrutare, formare și dezvoltare a carierei** pentru personalul care are atribuții în domeniul achizițiilor publice necesită eforturi considerabile și, ulterior, o monitorizare constantă pentru a surprinde și a analiza impactul oricăror modificări apărute pe parcursul implementării programelor prevăzute în Planul de acțiune.

¹⁴³ Conform art. 458 din Ordonanță de urgență 57/2019 privind Codul administrativ

¹⁴⁴ Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și ANFP răspund de politicile pentru funcționarii publici, iar Ministerul Muncii și Justiției Sociale răspunde de politicile privind personalul contractual

¹⁴⁵ 2021, Banca Mondială, Raport privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice (elaborat de către Banca Mondială în cadrul proiectului SIPOCA 625 - "Sprijin în implementarea Strategiei Naționale în domeniul Achizițiilor Publice prin consolidarea capacității administrative a ANAP și a autorităților contractante"), p 109, <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2022/05/livrabil-1-raport-evaluare-sistem-AP.pdf>.

i) În plus a fost identificată necesitatea profesionalizării în ceea ce privește sistemul de remedii din următoarele considerente:

- **Practica neunitară la nivelul instanțelor de judecată**

Înțelegerea diferită a normelor juridice în materia achizițiilor publice conduce la o practică neunitară la nivelul instanțelor de judecată. Recunoscând importanța dialogului interinstituțional pentru asigurarea unei practici unitare în materia achizițiilor publice, cadrul legal cuprinde prevederi specifice în sensul sprijinirii unei practici unitare. Astfel, potrivit prevederilor art. 62 și 63 din Legea nr. 101/2016, membrii CNSC organizează întâlniri lunare pentru discutarea problemelor de drept care au condus la pronunțarea de soluții diferite în cauze similare și luarea de măsuri în vederea unificării practicii administrativ-jurisdicționale. În plus, CNSC organizează semestrial seminarii cu judecători din cadrul instanțelor judecătorești și specialiști din cadrul ANAP, precum și cu experți în materia achizițiilor publice. Aceste ateliere au rolul de a asigura o înțelegere unitară a conceptelor din materia achizițiilor publice și de a contribui la evitarea situațiilor în care sunt pronunțate soluții diferite în cauze similare. Implementarea acestui mecanism a fost însă afectată de situația pandemică, când nu au mai putut fi organizate întâlnirile semestriale, iar dotările de ordin tehnic ale CNSC nu au permis organizarea acestor întâlniri în format online. Acest lucru a contribuit la perpetuarea situațiilor de practică neunitară la nivelul instanțelor de judecată, ceea ce se traduce prin vulnerabilitatea sistemului, dar și prin încredere scăzută în funcționarea sistemului și creșterea numărului de contestații.

- **Expertiză insuficientă la nivelul instanțelor de judecată**

Pe lângă practica neunitară în materia achizițiilor publice, la nivelul instanțelor de judecată s-a constatat expertiza insuficientă în rândul judecătorilor mai ales cu privire la aspectele tehnice contestate în dosare, precum și numărul limitat de complete de judecată cu expertiză în soluționarea dosarelor de achiziții publice. Ambele probleme identificate impactează consistența soluțiilor pronunțate, precum și termenele de soluționare a contestațiilor/acțiunilor promovate împotriva deciziilor pronunțate de CNSC (i.e., mult peste media de 20 de zile pe care le are la dispoziție CNSC în acest sens). Acest lucru afectează în mod negativ încrederea operatorilor economici în sistemul de remedii, precum și calitatea actului jurisdicțional.

4.7. Definirea problemelor privind monitorizarea, supervizarea și controlul

Un sistem de achiziții publice eficient, orientat către rezultate, necesită monitorizare și supervizare strategică, bazate pe analize de performanță actualizate. Digitalizarea din ce în ce mai mare a sistemelor de achiziții publice reprezintă o oportunitate reală de a oferi decidenților elementele de care au nevoie pentru identifica și elimina eventualele blocaje în funcționarea sistemului de achiziții publice, stabilirea priorităților și formularea politicii în domeniu. Sistemele de achiziții electronice ar trebui să producă date de bună calitate, dar și mai important, care pot oferi o modalitate de detectare a neregulilor. Mai mult, accesul la datele

privind achizițiile publice poate facilita dialogul cu societatea civilă și poate contribui la combaterea fraudei și corupției.

SNAP din 2015 a creat bazele monitorizării și supervizării strategice prin introducerea unui sistem de indicatori pentru monitorizarea eficienței sistemului de achiziții publice și a funcției de supervizare ca funcție-cheie pentru evaluarea performanței sistemului de achiziții publice, atât la nivel național, cât și la nivelul autorităților contractante. Totodată, în anul 2015 a fost înființat CIAP al cărui rol este, printre altele, să asigure coordonarea strategică a politicilor în domeniul achizițiilor publice. Acesta a fost reconfirmat în 2021 prin Decizia Prim Ministrului nr. 312/18.05.2021, cu rol de a asigura coordonarea și coerența procesului de implementare a reformelor în domeniul achizițiilor publice, în acord cu măsurile strategice naționale. Atribuțiile Comitetului au fost ulterior extinse asupra implementării PNRR.

Totodată, Comisia Europeană solicită statelor membre să instituie mecanisme eficiente de monitorizare a pieței achizițiilor publice, aceasta fiind una dintre condițiile favorizante pentru noua perioadă de programare 2021-2027. Măsurile pentru implementarea mecanismelor de monitorizare prevăzute de Regulamentul 2021/1060 au fost deja inițiate de ANAP prin dezvoltarea unui sistem de analiză și vizualizare a datelor colectate prin SEAP și de către CNSC. Mecanismul de monitorizare a fost conceput pentru a sprijini funcția de monitorizare a ANAP și a facilita îndeplinirea obligațiilor de raportare conform Directivelor europene. Prin dezvoltarea unui sistem eficient de analiza a datelor cu privire la procesele de achiziții publice, inclusiv contestații, mecanismul de monitorizare este un instrument strategic util care poate contribui la eficientizarea sistemului de achiziții publice precum și pentru promovarea și stimularea performanței autorităților și entităților contractante. Nu în ultimul rând, Planul Național de Redresare și Reziliență prevede reformarea sistemului național de achiziții prin eficientizarea procesului de achiziții și facilitarea accesului la date prin digitalizarea procesului de achiziții publice și interconectarea sistemului electronic pentru achiziții publice cu alte sisteme informatice operate și administrate de instituții ce dețin date și informații relevante pentru desfășurarea procesului de achiziții publice.

Guvernul României a înregistrat progrese în implementarea mai multor aspecte ale Strategiei naționale privind achizițiile publice de la aprobarea acesteia prin H.G. nr. 901/2015. Astfel, 67,5% din 1086 de autorități contractante și 51% din 1444 de operatori economici care au răspuns unui sondaj lansat în aprilie 2020¹⁴⁶ au declarat că, în general, sistemul de achiziții publice s-a îmbunătățit în urma adoptării noii legislații privind achizițiile publice în 2016.

Sistemul PREVENT operat de ANI pentru identificarea în timp real a potențialelor conflicte de interese și introducerea noului sistem electronic al achizițiilor publice au fost, de asemenea, considerate ca fiind rezultate pozitive. Funcția de monitorizare a fost totodată dezvoltată prin implementarea unui sistem de indicatori de performanță pentru evaluarea eficienței sistemului de achiziții publice și realizarea de analize statistice în conformitate cu nevoile diferitelor structuri din cadrul ANAP.

¹⁴⁶ Rezultatele sondajului se regăsesc în Raportul privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice (apendice 4) disponibil pe site-ul ANAP, secțiunea Proiecte UE.

Ghiduri cu privire la controlul intern managerial și control financiar preventiv în achizițiile publice au fost elaborate și sunt disponibile în ghidul online (www.achizitiipublice.gov.ro), lansat de ANAP în 2016. Au fost elaborate Ghiduri privind implementarea standardelor de control intern managerial pentru trei categorii de autorități contractante (mici, mijlocii, mari), un Îndrumar privind consolidarea controlului financiar preventiv propriu în domeniul achizițiilor publice și un altul cu privire la conflictul de interese în achiziții publice.¹⁴⁷ Conform sondajului din aprilie 2020¹⁴⁸, aproximativ 60% dintre autoritățile contractante au dezvoltat proceduri interne pentru planificarea achizițiilor, inclusiv gestionarea contractelor, iar 72,6% dintre respondenți au afirmat că nu au solicitat niciodată îndrumări privind utilizarea standardelor specifice achizițiilor publice.

În ciuda acestor progrese, noua abordare în exercitarea controlului financiar preventiv în domeniul achizițiilor publice, rezultată urmare a implementării măsurilor Strategie naționale din domeniului achizițiilor publice din 2015, este percepută de 69% dintre autoritățile contractante care au răspuns sondajului din aprilie 2020¹⁴⁹ ca neducând la o îmbunătățire semnificativă a rezultatelor achizițiilor. Totodată, mecanismul de control ex ante a suferit modificări multiple de la adoptarea Strategiei naționale în 2015, Raportul de țară din 2020 privind România remarcând nevoia de stabilitate și predictibilitate a cadrului legislativ specific achizițiilor publice, inclusiv cu privire la controlul ex ante. Activitatea de supervizare a performanței sistemului de achiziții publice este încă în fază incipientă, primele acțiuni tematice fiind desfășurate în 2019. Deși funcția de supervizare a avut un debut timid, inițiativele luate până în prezent oferă baza pentru continuarea dezvoltării acestei funcții.

În continuare sunt identificate principalele **probleme** cu privire la funcțiile de monitorizare, supervizare și control care justifică elaborarea prezentei strategii:

- a) În prezent, datele cu privire la procesele de achiziții publice gestionate de autoritățile/entitățile contractante se regăsesc în SEAP (informații cu privire la lansarea, derularea procedurii și atribuirea contractului), la nivelul CNSC (informații privind contestațiile și rezultatul acestora) și la nivelul autorităților contractante (informații privind planificarea proceselor de achiziții și implementarea contractului). Schimbul de date între instituțiile responsabile, respectiv ADR, ANAP, CNSC se realizează în baza unor protocoale semnate între acestea. Dezvoltarea unui cadru strategic care să identifice părțile interesate, rolurile și responsabilitățile acestora, aspectele de comunicare și raportare, fluxurile de lucru, inclusiv privind accesul direct la seturile de date, va permite o mai bună gestionare a datelor privind achizițiile publice și va facilita supervizarea strategică a sistemului de achiziții publice.
- b) **Rezultatele privind performanța sistemului de achiziții publice din România publicate de Comisia Europeană nu sunt confirmate de analizele de date efectuate în baza datelor din SEAP.** Conform situației prezentate de către Comisia Europeană,¹⁵⁰ performanța

¹⁴⁷ Ghidul achizițiilor publice, <https://www.achizitiipublice.gov.ro/matrix>.

¹⁴⁸ Rezultatele sondajului se regăsesc în Raportul privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice (apendice 4) disponibil pe site-ul ANAP, secțiunea Proiecte UE.

¹⁴⁹ Idem.

¹⁵⁰ Single Market Scoreboard https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

generală a sistemului național de achiziții publice este în mare parte nesatisfăcătoare, analiza indicatorilor fiind realizată în baza datelor din TED. Cu toate acestea, analizele de date realizate de ANAP au relevat diferențe față de cele publicate de Comisia Europeană. Aceste diferențe necesită verificări suplimentare privind preluarea datelor din SEAP în TED astfel încât să se asigure concordanță între analizele efectuate la nivel național față de cele publicate de Comisia Europeană. Totodată, analizele realizate de ANAP evaluează performanța generală a sistemului de achiziții publice indiferent de pragurile valorice,¹⁵¹ situație în care seturile de date sunt mai cuprinzătoare decât cele publicate de Comisia Europeană.

- c) **Lipsa unui mecanism complex de monitorizare și raportare a pieței achizițiilor publice care să corespundă cerințelor condiției favorizante aferente cadrului financiar 2021-2027 și cerințelor de raportare în baza în baza art. 83 și 84 (ale Directivelor 24 și 25 din 2014).** Conform Directivelor europene, fiecare stat membru trebuie să raporteze Comisiei Europene aspecte privind funcționarea sistemului de achiziții publice la fiecare trei ani. Ultimul exercițiu de raportare a fost derulat în aprilie 2021 și a presupus un efort semnificativ din partea ANAP pentru colectarea și procesarea datelor solicitate de Comisia Europeană prin formularul de raportare pus la dispoziție tuturor statelor membre. Dacă o bună parte a datelor pot fi colectate din SEAP sau alte baze de date disponibile, cum este cea gestionată de CNSC cu privire la contestații, alte date și informații necesare nu sunt disponibile într-un mod structurat la nivelul celorlalte instituții implicate sau vizate de acest proces, fiind necesară atât colectarea, cât și analiza și structurarea acestora pentru a răspunde cerințelor de raportare. Interoperabilitatea sistemelor informatice ale instituțiilor din cadrul sistemului de achiziții publice ar facilita colectarea și verificarea datelor, în vreme ce dezvoltarea unor formulare standard de colectare a datelor, acolo unde acestea nu sunt disponibile, inclusiv a unui mecanism de raportare regulată, sunt esențiale pentru a facilita procesul de raportare către Comisia Europeană.
- d) **Lipsa evaluării eficienței sistemului de control intern.** Noua abordare în exercitarea controlului financiar preventiv introdusă urmare a adoptării strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice din 2015 este percepută ca ineficientă de 69% dintre autoritățile contractante care au răspuns sondajului lansat în aprilie 2020¹⁵². O evaluare a modului în care activitatea de control financiar preventiv care vizează achizițiile publice este realizată în practică este necesară pentru a stabili eventualele măsuri pentru ca acesta să devină un sprijin real pentru autoritățile contractante.
- e) **Necesitatea evaluării eficienței controlului extern ex-ante efectuat de ANAP.** Trecerea în 2019 către controlul ex ante voluntar a creat provocări într-un sistem conceput în jurul controlului ex ante obligatoriu, astfel încât introducerea în februarie 2020 a unei abordări bazate pe o evaluare de risc a fost binevenită. Cu toate acestea, controlul ex ante este perceput diferit de diferite categorii de autorități contractante, fiind în general apreciat

¹⁵¹ Sunt incluse în analize atât procedurile de achiziții publice ce au valori estimate sub pragul de transmitere la JOUE cât și procedurile de achiziție publică ce au valori estimate peste pragul de transmitere la JOUE, acestea din urmă regăsindu-se în TED.

¹⁵² Rezultatele sondajului se regăsesc în Raportul privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice (apendice 4) disponibil pe site-ul ANAP, secțiunea Proiecte UE.

de autoritățile contractante ca fiind un mecanism care le acordă încredere prin confirmarea deciziilor pe care le iau pe parcursul derulării procesului de achiziție publică. Având în vedere rolul cheie al ANAP în procesul de profesionalizare a funcției de achiziții publice, o evaluare a beneficiilor controlului ex ante, inclusiv cum poate contribui în mod eficient la dezvoltarea capacității autorităților contractante și responsabilizării acestora, este esențială pentru stabilirea direcțiilor de dezvoltare a acestei funcții în contextul larg al obiectivelor de profesionalizare avute în vedere în cadrul prezentei Strategii.

- f) **Datele care rezultă din controlul ex post sau audit cu privire la achizițiile publice, inclusiv cele finanțate din fonduri europene, sunt insuficient exploatate** în procesul de analiză a performanței sistemului de achiziții publice sau în cadrul unui sector de activitate. În ceea ce privește cheltuirea fondurilor europene, conform raportului de activitate al Curții de Conturi pentru anul 2019¹⁵³, aproximativ 52% din valoarea neregulilor constatate reprezintă corecții financiare aplicate ca urmare a nerepectării legislației din domeniul achizițiilor publice. Valoarea acestui indicator a crescut, în cursul anului 2020 la aproximativ 70%¹⁵⁴. Colectarea și analiza datelor specifice pot oferi informații cu privire la performanța generală a autorităților contractante și eficiența sistemului de control intern sau al celui ex ante, și se pot traduce în ghiduri și îndrumări, inclusiv programe de instruire pentru autorități contractante.
- g) **Lipsa unor reglementări clare privind responsabilitatea personală și instituțională.** Există o reticență din partea funcționarilor publici în luarea unor decizii pentru că există temerea că în cazul unui eșec organele de control, de audit și cele de aplicare a legii nu vor face distincție între erorile de judecată oneste, neglijența gravă și chiar fraudă. Există percepția că indivizii, chiar și funcționarii relativ începători, pot fi considerați responsabili pentru acțiuni de rutină întreprinse în numele instituțiilor lor. De asemenea, nu este clar cum se corelează formele de răspundere cu încălcările constatate în practică. Doar 15% din 1086 de autorități contractante chestionate¹⁵⁵ au declarat că păstrează înregistrări privind performanțele economice pentru fiecare contract. Acest lucru are un impact negativ asupra mecanismului de excludere a unor companii din procedurile de achiziții publice pe baza performanțelor nesatisfăcătoare în contractele publice anterioare. De asemenea, unele autorități contractante sunt reticente să publice informații despre performanțele nesatisfăcătoare ale operatorilor economici de teama acțiunilor legale ale acestor operatori. Cu toate acestea, 97% dintre autoritățile contractante chestionate¹⁵⁶ spun că au exclus sau descalificat ofertanți în cadrul procedurii de atribuire din cauza neexecutării sau a executării defectuoase în trecut. Este așadar necesară o analiză a legislației și a practicilor existente privind responsabilitatea personală și instituțională în sistemul de achiziții

¹⁵³ Sinteza Raportului public pe anul 2019 al Curții de Conturi.

¹⁵⁴ Raportul Curții de Conturi 2020

https://www.curteadeconturi.ro/uploads/c9bdc530/8abe592f/2f119ca1/a351d4ab/af97b450/d3f35915/66802bf0/05a372b4/Raport_de_activitate_pe_anul_2020.pdf

¹⁵⁵ Rezultatele sondajului se regăsesc în Raportul privind evaluarea general a sistemului de achiziții publice (apendice 4) disponibil pe site-ul ANAP, secțiunea Proiecte UE.

¹⁵⁶ Idem.

publice, cu scopul de a clarifica cadrul legal, de a-l face mai predictibil și de a elabora și disemina îndrumări clare tuturor celor implicați.

- h) Colaborare inter-instituțională deficitară. Acest lucru împiedică ANAP să colecteze în mod eficient informații legate de soluționarea litigiilor în materie de achiziții publice de la nivelul tribunalelor și a Curților de Apel. Dacă la nivelul CNSC colectarea și diseminarea informațiilor legate de contestațiile primite pe parcursul unui an calendaristic se realizează în condiții de maximă eficiență și rigurozitate, nu aceeași concluzie se poate desprinde în ceea ce privește practica în materia achizițiilor publice de la nivelul instanțelor de judecată. Deși Legea nr. 101/2016 stabilește obligația de raportare a Curților de apel către ANAP, nu există o obligație similară stabilită în sarcina tribunalelor atunci când acestea sunt instanțele sesizate în primă fază cu soluționarea contestațiilor. Mai mult, în ciuda prevederilor ce privesc obligația de raportare în sarcina Curților de Apel, în practică acest lucru nu se întâmplă, astfel că ANAP nu primește informațiile necesare evaluării globale a modului în care funcționează sistemul de remedii și, prin urmare, nu poate stabili cu claritate și certitudine direcțiile de urmat pentru rezolvarea problemelor identificate. Conform celor recomandate prin Raportul Băncii Mondiale privind evaluarea sistemului de achiziții publice din România, o bună comunicare și cooperare între instituții va crește încrederea în sistemul de achiziții publice. Prin urmare, este necesar ca instituțiile implicate să comunice eficient pentru scopul transmiterii informațiilor legate de rezultatul contestațiilor, în vederea orientării și dezvoltării capacității administrative.

SECȚIUNEA 2 - CONTINUAREA REFORMEI SISTEMULUI NAȚIONAL DE ACHIZIȚII PUBLICE

5. Obiective, programe și rezultate

Obiectivul general (OG) al Strategiei este: *Promovarea utilizării achizițiilor publice drept instrument strategic pentru a contribui la reziliența și redresarea economică a României, inclusiv prin asigurarea beneficiilor sociale, de mediu și inovatoare și a accesului crescut al IMM-urilor la piața achizițiilor publice.*

Obiectivele specifice (OS)

OS 1 - Utilizarea achizițiilor publice ca instrument strategic, inclusiv asigurarea accesului IMM-urilor la piețele de achiziții publice și asigurarea beneficiilor sociale, de mediu și de inovare

OS 2 - Obținerea de economii și eficientizarea proceselor prin utilizarea achizițiilor centralizate

OS 3 - Consolidarea încrederii în sistemul de achiziții publice din România prin creșterea transparenței procesului de achiziții publice

OS 4 - Continuarea dezvoltării capacității, capabilității și integrității profesioniștilor în achiziții pentru a sprijini realizarea tuturor celorlalte obiective din actuala Strategie

OS 5 - Asigurarea eficienței și eficacității sistemului de achiziții publice prin utilizarea eficientă a datelor și consolidarea funcțiilor de monitorizare, supervizare și control

În cadrul prezentului capitol sunt descrise rezultatele politicilor publice (outcomes) corespunzătoare obiectivelor specifice ale Strategiei. Rezultatele acțiunilor (outputs) sunt incluse în cadrul Planului de acțiune aferent Strategiei.

5.1. Achiziții publice strategice

În cadrul acestui subcapitol sunt prezentate programele, respectiv direcțiile de acțiune și rezultatele așteptate în urma implementării acestora care vor contribui la îndeplinirea obiectivului specific (OS 1) : *Utilizarea achizițiilor publice ca instrument strategic, inclusiv asigurarea accesului IMM-urilor la piețele de achiziții publice și asigurarea beneficiilor sociale, de mediu și de inovare.*

5.1.1. Programe (direcții de acțiune)

a) Asigurarea beneficiilor globale ale achizițiilor publice strategice prin:

A1. Înființarea unui centru de competențe în materie de achiziții publice sustenabile și de inovare în cadrul ANAP

Pentru a promova funcția strategică a achizițiilor publice la nivelul sistemului național al achizițiilor publice, ANAP trebuie să dobândească vizibilitate și să promoveze cunoștințe specifice privind achizițiile publice sustenabile și de inovare. La nivelul Statelor Membre ale Uniunii Europene există centre de competențe sau centre de expertiză privind achizițiile sustenabile (ecologice și responsabile social) și de inovare care au rolul de a instrui autoritățile/entitățile contractante, de a elabora documente suport și a oferi îndrumare, precum și de a organiza evenimente legate de promovarea bunelor practici și premiarea acestora. Având în vedere existența acestor inițiative la nivel european în timpul Președinției Germaniei la Consiliul Uniunii Europene care a avut loc în anul 2020, s-au pus bazele unei rețele a centrelor europene de competențe în materie de achiziții sustenabile. Mai mult, în anul 2022 la nivelul Comisiei Europene, în cadrul grupului EXPP - Grupul de lucru al experților guvernamentali în materie de achiziții publice, s-a format subgrupul Achiziții Publice Sustenabile. Prin urmare, pentru a răspunde acestor tendințe la nivel european, **în cadrul Agenției Naționale pentru Achiziții Publice va fi înființat un centru de competențe în materie de achiziții publice sustenabile și de inovare.** Atribuțiile centrului ar putea să vizeze în principal suportul operațional și coordonarea metodologică a autorităților/ entităților contractante pe subiecte specifice, instruirea personalului cu responsabilități în domeniul achizițiilor publice, facilitarea schimbului de bune practici prin organizarea de evenimente. Pentru operaționalizarea centrului va fi angajat personal sau, după caz, va fi încadrat personal de la nivelul altor compartimente. Personalul nou angajat/ încadrat va fi instruit în vederea dobândirii unor competențe specifice achizițiilor publice sustenabile și de inovare.

A2. Completarea Ghidului Online gestionat de către ANAP

Pentru a sprijini activitatea centrului de competențe și implicit a autorităților/ entităților contractante se va avea în vedere **completarea Ghidului Online gestionat de către ANAP cu secțiuni dedicate achizițiilor publice ecologice, responsabile social și de inovare sau prin integrarea unor aspecte legate de aceste tipuri de achiziții publice în secțiunile existente ale Ghidului Online.**

A3. Elaborarea și implementarea unui program anual de conferințe/seminarii cu implicarea mediului academic și a mediului de afaceri

Mai mult, pentru a structura și îmbunătăți activitatea de comunicare a ANAP în ceea ce privește achizițiile strategice **se va elabora și implementa anual un program de conferințe/ seminarii pe sectoare de activitate și/sau pe tipuri de achiziții publice pentru a facilita schimbul de experiență, pentru a disemina expertiza existentă la nivelul altor actori (precum**

universitățile sau organizațiile neguvernamentale) și pentru a premia cele mai bune practici. În ceea ce privește universitățile, se vor organiza anual conferințe în care reprezentanții acestora își vor putea prezenta rezultatele cercetării academice în domeniul achizițiilor publice către personalul Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, personalul autorităților/entităților contractante, operatorilor economici și altor actori din sistemul național de achiziții publice.

A4. Oferirea de sprijin unităților de achiziție centralizată în derularea de proceduri de achiziții centralizate strategice în sectoare de interes

La nivel european, unitățile pentru achiziții centralizate reprezintă actori externi de importanță datorită volumului de achiziții publice pe care îl gestionează și impactului pe care îl au asupra pieței. Prin urmare, ANAP va oferi sprijin specific către ONAC, către unitățile de achiziții centralizate operaționalizate la nivel local și către unități care achiziționează centralizat produse/servicii/lucrări în anumite sectoare de activitate, precum sectorul sănătății. În acest mod ANAP se va asigura că achizițiile centralizate și contractele de anvergură asigură beneficii sociale, de mediu și de inovare ori de câte ori este posibil. Totodată, ANAP va asigura elaborarea unei secțiuni distincte în Ghidul Online care să fie dedicată achizițiilor centralizate și se va implica în diseminarea bunelor practici privind achizițiile publice sustenabile și de inovare identificate la nivelul unităților de achiziții centralizate.

A5. Continuarea implementării programului de instruire dezvoltat în cadrul proiectului SIPOCA 625

Instruirea și dezvoltarea competențelor este esențială atât pentru personalul Agenției Naționale pentru Achiziții Publice și personalul unităților de achiziții centralizate, cât și pentru personalul cu atribuții în domeniul achizițiilor publice din cadrul celorlalte autorități/entități contractante. În acest context, ANAP și partenerul său INA vor asigura continuarea implementării programelor de formare specializată și de perfecționare prevăzute în cadrul proiectului SIPOCA 625. În urma instruirii beneficiarii de formare vor putea genera beneficii sociale, de mediu și de inovare prin intermediul procedurilor de achiziții publice pe care le derulează.

A6. Dezvoltarea și implementarea unui ghid și a unui modul de instruire adresat managementului ierarhic superior din cadrul autorităților contractante

Prin proiectul SIPOCA 625 ANAP, cu sprijinul experților Băncii Mondiale, a elaborat cadrele de competențe pentru funcțiile publice consilier achiziții publice și consilier sistem achiziții publice. Acestea au fost verificate de către reprezentanții Comisiei Europene care au concluzionat că sunt aliniate cadrului european de competențe pentru profesioniștii în achiziții publice. Cu toate acestea, Comisia Europeană a recomandat elaborarea unui cadru de competențe pentru managerii compartimentelor de achiziții publice (mai multe detalii despre acest subiect se găsesc în subcapitolul 5.4 din prezenta strategie). Pentru a dezvolta competențe în rândul personalului de conducere din autoritățile/entitățile contractante cu privire la achizițiile publice sustenabile și de inovare se vor realiza îndrumări specifice pentru aceștia și va fi dezvoltat un program de perfecționare profesională care va viza în

principal diseminarea politicii europene și naționale în domeniul achizițiilor publice. Ca urmare a implementării acestei acțiuni, managerii compartimentelor de achiziții publice din cadrul autorităților/entităților contractante vor sprijini personalul de execuție în activitatea lor pentru a asigura beneficii sociale, de mediu și de inovare prin intermediul achizițiilor publice.

A7. Oferirea de sesiuni de formare instituțiilor și organismelor cu atribuții de verificare și control în domeniul achizițiilor publice pentru familiarizarea acestora cu conceptul de achiziții publice realizate în mod strategic

Instruirea specifică privind achizițiile publice sustenabile și de inovare va fi realizată inclusiv pentru instituțiile și organismele cu atribuții de verificare și de control din cadrul sistemului național de achiziții publice, precum Curtea de Conturi a României, Autoritatea de Audit sau Autoritățile de Management prevăzute în sistemul de management și control al fondurilor europene, Ministerul Finanțelor - Serviciul de Inspecție Fonduri Europene și Compartimentele de verificare și control achiziții publice. Înțelegerea specificului acestor tipuri de achiziții publice trebuie să existe la nivelul tuturor actorilor implicați în domeniu, de la reglementator până la autoritățile/entitățile contractante care implementează politicile și prevederile legale în domeniul achizițiilor publice și până la instituțiile de control și actorii din sistemul de remedii.

A8. Realizarea unui sondaj pentru a identifica condițiile/necesitățile care contribuie la realizarea de achiziții publice strategice

Pentru a identifica beneficiile sociale, de mediu și de inovare care au fost obținute prin intermediul achizițiilor publice derulate de autoritățile/entitățile contractante, ANAP va aplica periodic un sondaj adresat autorităților/entităților contractante care au derulat proceduri de achiziții publice care au inclus beneficii strategice și operatorilor economici care au depus oferte la astfel de proceduri. ADR va facilita promovarea sondajului prin intermediul SEAP. În acest mod ANAP va evalua impactul strategic global al achizițiilor publice și va identifica exemple de bune practici pe care să le împărtășească cu toate autoritățile contractante. Datele colectate prin intermediul acestui sondaj vor completa datele care vor fi colectate prin intermediul SEAP, după implementarea noilor formulare electronice, despre utilizarea criteriilor privind beneficiile sociale, de mediu și de inovare în procedurile de achiziție publică.

A9. Crearea unui instrument/mecanism de evaluare și raportare a impactului social al achizițiilor strategice

Colaborarea dintre ANAP și universitățile sau institutele de cercetare din România se va concretiza inclusiv prin elaborarea unei metodologii pentru evaluarea impactului achizițiilor publice sustenabile și de inovare asupra calității vieții cetățenilor și pentru realizarea unor astfel de evaluări.

b) Asigurarea beneficiilor privind protecția mediului prin:

A10. Abrogarea Legii nr. 69/2016 privind achizițiile publice verzi

Pentru a simplifica cadrul legislativ în domeniul achizițiilor publice și pentru a sprijini autoritățile/entitățile contractante în derularea de achiziții publice ecologice, Legea nr. 69/2016 privind achizițiile publice verzi se va abroga.

A11. Modificarea și completarea legislației în domeniul achizițiilor publice cu prevederi specifice achizițiilor publice verzi

În contextul abrogării Legii nr. 69/2016 privind achizițiile publice verzi, se vor modifica și completa prevederile legislației în domeniul achizițiilor publice cu prevederi care, pe de o parte să vină în sprijinul autorităților/entităților contractante și care, pe de altă parte, să stimuleze atribuirea de contracte de achiziții publice ecologice.

A12. Elaborarea și adoptarea Planului național de achiziții ecologice

Se va elabora și adopta un Plan național de achiziții ecologice prin care să stabilească ținte multianuale în vederea realizării de achiziții publice ecologice de către autoritățile/entitățile contractante pentru categoriile de produse, de servicii sau de lucrări selectate și pentru care au fost elaborate criteriile ecologice de către Comisia Europeană.

A13. Stabilirea unor indicatori privind impactul asupra mediului a celor mai frecvent achiziționate produse, servicii și lucrări, împreună cu stabilirea unor ținte pentru atingerea acestor indicatori, în baza cadrului legal existent

Prin Legea nr. 86 din 12 aprilie 2022 au fost modificate și completate Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice și Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale. Prin acest act normativ a fost stabilit faptul că autoritatea/entitatea contractantă va include în cadrul criteriului de atribuire cel mai bun raport calitate-preț sau cel mai bun raport calitate-cost factori de evaluare privind protecția mediului în cadrul anumitor tipuri de contracte care vor fi stabilite ulterior prin normele metodologice. Prin urmare, dacă pentru anumite categorii de produse, servicii sau lucrări va fi obligatorie utilizarea factorilor de evaluare privind protecția mediului, pentru celelalte tipuri de contracte de achiziții publice vor trebui stabilite ținte prin Planul național de achiziții verzi (prevăzut în Legea nr.69/2016 privind achizițiile verzi), a căror îndeplinire să fie monitorizată anual prin intermediul unor indicatori specifici. Mai mult, având în vedere noile evoluții la nivel european, este necesar să fie realizată actualizarea Ordinului comun al ANAP și Ministerului Mediului nr. 1068/1652/2018 pentru aprobarea Ghidului de achiziții publice verzi care cuprinde cerințele minime privind protecția mediului pentru anumite grupe de produse și servicii ce se solicită la nivelul caietelor de sarcini.

c) Asigurarea beneficiilor sociale prin:

A14. Clarificarea cadrului legislativ privind opțiunea de rezervare a contractelor către întreprinderi sociale de inserție și unități protejate autorizate

În ceea ce privește achizițiile publice responsabile social este necesar să se asigure un cadru corespunzător de politici publice, prin facilitarea colaborării între ANAP, SGG și Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, inclusiv să fie clarificat cadrul legislativ privind opțiunea de rezervare a contractelor către întreprinderi sociale de inserție și unități protejate autorizate. Totodată există acte normative care necesită actualizare precum *Legea nr. 350 din 2 decembrie 2005 privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general*. Această lege face trimiterea la un act normativ în domeniul achizițiilor publice care era în vigoare în urmă cu 20 de ani, respectiv *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2001 privind achizițiile publice*, aprobată cu modificări și completări prin *Legea nr. 212/2002*.

A15. Elaborarea și adoptarea Planului național pentru achiziții publice responsabile social

În vederea elaborării și adoptării Planului național pentru achiziții publice responsabile social ANAP și MMSS vor colabora îndeaproape pentru a analiza categoriile de produse, servicii și lucrări pentru care vor fi stabilite ținte în documentul de politică publică, a căror îndeplinire să fie monitorizată anual prin intermediul unor indicatori specifici, și pentru a elabora instrumente operaționale legate de integrarea aspectelor sociale în cadrul procesului de achiziții publice.

A16. Organizarea unor ateliere de lucru / sesiuni de instruire destinate ONG-urilor, întreprinderilor sociale de inserție și unităților protejate autorizate

Utilizarea unei abordări sustenabile de către autoritățile/entitățile contractante, vizibilă inclusiv prin creșterea numărului de proceduri de achiziție publică în care dreptul de participare la acestea este rezervat unităților protejate autorizate conform Legii nr. 448/2006 sau întreprinderilor sociale de inserție conform Legii nr. 219/2015, poate fi percepută ca un element de noutate de către potențialii furnizori. În acest sens, consolidarea capacităților în materie de achiziții publice responsabile social trebuie văzută dintr-o dublă perspectivă, respectiv atât din perspectiva autorităților/entităților contractante, cât și din perspectiva furnizorilor. Cu alte cuvinte, este necesară creșterea gradului de înțelegere a modului de funcționare a sistemului de achiziții publice în rândul acestui tip de furnizori, iar acest lucru se poate face cu sprijinul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale și al ANAP. Astfel se vor organiza atelierele de lucru destinate furnizorilor de servicii sociale, unităților protejate autorizate și întreprinderilor sociale care vor avea drept scop familiarizarea acestora din urmă cu prevederile legale referitoare la atribuirea contractelor rezervate, cu aspectele legate de participarea la procedurile de atribuire aferente și cu beneficiile pe care le pot obține din implementarea unei astfel de abordări.

d) Asigurarea beneficiilor privind inovarea prin:

A17. Dezvoltarea unor instrumente operaționale (cum ar fi de exemplu instrucțiuni care să cuprindă exemple de bună practică, dezvoltarea bibliotecii de spețe) destinate asigurării unei înțelegeri comune a conceptului de achiziții publice de inovare în conformitate cu direcțiile stabilite de politica europeană în acest sens și pentru promovarea acestui tip de achiziții

Înțelegerea limitată a conceptului de achiziții publice de inovare și a perspectivei din care acest tip de achiziții trebuie considerat (i.e., a modului în care se achiziționează soluții inovatoare, dar și din perspectiva soluțiilor achiziționate) se traduce într-o utilizare extrem de redusă a acestora. De asemenea, deși acest tip de achiziții publice și oportunitățile pe care le creează atât pentru sectorul public, cât și pentru sectorul privat, sunt clar definite la nivel de politici și strategii promovate la nivel european, lipsa cunoașterii conceptului de achiziții publice de inovare la nivel național impactează în mod negativ deschiderea autorităților publice de a le utiliza. Prin urmare, pentru înțelegerea și implementarea direcțiilor strategice promovate la nivel european referitoare la achizițiile publice de inovare este necesar să fie dezvoltate instrumente operaționale care să vină în sprijinul autorităților/entităților contractante.

A18. Analizarea și clarificarea cadrului legal cu privire la finanțarea contractelor de achiziții publice de inovare

Una dintre modalitățile prin care autoritățile/entitățile contractante pot răspunde nevoilor cetățenilor în urma achiziționării de produse, servicii și lucrări inovatoare este reprezentată de procedura de achiziție publică **parteneriatul pentru inovare**. De la adoptarea noului pachet legislativ în domeniul achizițiilor publice în anul 2016, la nivel național nu a fost derulat niciun parteneriat pentru inovare. Conform consultărilor ANAP cu reprezentanții administrației publice locale și centrale, **pentru utilizarea unei astfel de proceduri este necesar să se clarifice cadrul legal privind finanțarea contractelor de achiziții publice cu componentă de inovare, inclusiv stabilirea oportunității de a modifica Legea 500/2002 privind finanțele publice, pentru a se asigura că aceasta este în concordanță cu prioritatea Comisiei Europene în ceea ce privește achizițiile publice de inovare**. Având în vedere că această procedură presupune atât achiziția de servicii de cercetare-dezvoltare cât și achiziția soluțiilor inovatoare, utilizarea parteneriatului pentru inovare este o activitate cu risc crescut care necesită lungi perioade de implementare. Principalul risc este ca activitatea de cercetare-dezvoltare să nu conducă la rezultatul dorit, respectiv dezvoltarea soluției inovatoare, însă participanții la parteneriatul pentru inovare trebuie plătiți pentru efortul depus. Pentru eliminarea barierelor care stau în calea achizițiilor publice de inovare, principalul rezultat vizat de această acțiune, trebuie realizată inclusiv profesionalizarea instituțiilor de control în ceea ce privește importanța și logica utilizării criteriilor sau procedurilor specifice care încurajează inovarea.

A19. Stimularea inovării prin intermediul achizițiilor publice prin stabilirea unei platforme de dialog strategic cu sectorul privat, inclusiv prin crearea unui Catalog online de soluții inovatoare

Totodată este necesar să fie puse bazele unui ecosistem al inovării în care ANAP, MCID și MAT să consulte periodic reprezentanții mediului de afaceri, institutelor de cercetare și autorităților/entităților contractante pentru a identifica oportunitățile de achiziții publice care pot introduce inovarea pe piață. **Crearea unei platforme de colaborare între sectorul public și cel privat, împreună cu crearea unui Catalog online de soluții inovatoare în care sectorul privat să își poată promova soluțiile inovatoare recent introduse pe piață sau care există în număr limitat pe piață, pot reprezenta un prim pas pentru identificarea oportunităților de a promova soluții inovative prin intermediul achizițiilor publice menite să răspundă nevoilor autorităților/entităților contractante.**

A20. Înființarea unui Centru pilot la nivel guvernamental cu rol de Broker de Inovare în evaluarea fezabilității soluțiilor propuse a fi implementate prin realizarea de achiziții publice de inovare

Simpla existență a platformei de dialog și a Catalogului online de soluții inovatoare nu sunt, însă, suficiente pentru buna funcționare a ecosistemului mai sus menționat. Astfel, această infrastructură menită să faciliteze inovarea are nevoie de actorii care să o gestioneze în mod eficient, și care să asigure și să pună în aplicare dialogul dintre sectorul public și cel privat. Prin urmare catalogul va fi gestionat de către un **Centru pilot de inovare în domeniul achizițiilor publice, cu rol de Broker de Inovare**¹⁵⁷, care va colecta, evalua și corela necesitățile autorităților/entităților contractante de soluții inovatoare cu soluțiile inovatoare cuprinse în acest catalog. Reprezentanții centrului pilot de inovare în domeniul achizițiilor publice, după analiza pieței și analiza stadiului tehnicii, vor putea furniza un răspuns autorității/entității contractante cu privire la existența pe piață a unei soluții inovatoare care să răspundă nevoii acesteia. În situația în care soluția inovatoare nu a fost identificată pe piață se va discuta posibilitatea inițierii unui parteneriat pentru inovare care presupune atât cercetare-dezvoltare cât și achiziția ulterioară a soluției dezvoltate.

A21. Înființarea unui Grup de Lucru cu rol în îndrumarea și asistența autorităților/entităților contractante în scopul realizării de achiziții publice de inovare și centralizarea informațiilor legate de implementarea de achiziții publice de inovare

Autoritățile/entitățile contractante care vor dori să deruleze achiziții publice de soluții inovatoare prin intermediul unei proceduri clasice de achiziții publice sau să deruleze un parteneriat pentru inovare vor fi sprijinite în special în etapa de elaborare a documentației de achiziții publice de un grup de experți care va fi înființat la nivel de Guvern. Grupul de

¹⁵⁷ A se vedea Comunicarea Comisiei nr. C(2021) 4320 final *“Orientări privind achizițiile publice în domeniul inovării”*. Acești brokeri de inovare sunt instituții create cu scopul de a asigura corelarea între nevoile sectorului public și soluțiile inovative aflate în stare incipientă a dezvoltării lor, create de către sectorul privat. Cu alte cuvinte, brokerii de inovare pot acționa din ambele direcții, respectiv atât din perspectiva (i) furnizorilor de soluții inovatoare, canalizând aceste idei dinspre sectorul privat către achizitorii publici (i.e., municipalități, spitale,) sau rețelele acestora (i.e., asociația municipiilor din România, asociația consiliilor județene etc.), cât și invers, din perspectiva (ii) reprezentanților sectorului public prin comunicarea nevoilor acestora către industria relevantă.

experți va avea membri din toate ministerele de resort, urmând ca aceștia să fie convocați în funcție de domeniul de activitate vizat de achiziția publică respectivă. Sprijinul acordat de acest grup de experți autorităților/entităților contractante poate viza inclusiv monitorizarea implementării contractului și atingerii nivelului de performanță dorit.

e) Asigurarea accesului IMM-urilor la piețele de achiziții publice prin:

A22. Implementarea unei platforme de dialog între reprezentanții sectorului public și a IMM-urilor, continuarea simplificării legislației și dezvoltarea în continuare a unor documentații standard

Pentru a crește accesul IMM-urilor pe piața achizițiilor publice se va pune bazele unei platforme de dialog între reprezentanții Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, Ministerului Antreprenoriatului și Turismului și Consiliului Național al IMM-urilor din România. Acest spațiu de discuții va lua forma unor conferințe și/sau ateliere de lucru care vor avea ca obiectiv familiarizarea IMM-urilor cu specificul achizițiilor publice, precum și identificarea modalităților prin care procedurile de achiziție publică pot fi mai bine promovate în rândul acestora (inclusiv prin organizare de consultări de piață, continuarea simplificării legislației și dezvoltarea unor documentații standard suplimentare).

A23. Implementarea unui program de dezvoltare a aptitudinilor IMM-urilor în materie de achiziții publice

De asemenea, va fi dezvoltat și organizat un program de instruire pentru IMM-uri în domeniul achizițiilor publice care va aborda perspectiva ofertantului, respectiv calitatea în care pot participa IMM-urile la procedură - ofertant unic, membru într-un consorțiu, terț susținător, subcontractant. MAT va fi sprijinit în implementarea acestei acțiuni de către ANAP în ceea ce privește elaborarea programei și manualului de formare.

5.1.2. Rezultate așteptate

Impactul Strategiei pe termen mediu și lung vizează obținerea următoarelor rezultate așteptate în urma implementării direcțiilor de acțiune care vor contribui la îndeplinirea obiectivului specific (OS 1) *Utilizarea achizițiilor publice ca instrument strategic, inclusiv asigurarea accesului IMM-urilor la piețele de achiziții publice și asigurarea beneficiilor sociale, de mediu și de inovare:*

- Utilizare sporită a criteriilor privind beneficiile sociale, de mediu și de inovare în cadrul procedurilor de achiziție publică;
- Grad de conștientizare crescut privind beneficiile sociale, de mediu și de inovare la nivelul autorităților/entităților contractante, operatorilor economici și în cadrul instituțiilor de control ex-post;

- Competențe profesionale dezvoltate ale profesioniștilor din domeniul achizițiilor publice în vederea creșterii utilizării criteriilor sociale, de mediu și de inovare în cadrul procedurilor de achiziții publice pe care le derulează, inclusiv prin asigurarea de asistență tehnică autorităților contractante cu privire la implementarea de achiziții publice de inovare;
- Creșterea participării IMM-urilor la achizițiile publice din România, precum și creșterea capacității și încrederii IMM-urilor privind participarea la proceduri de achiziție publică;
- Crearea condițiilor în vederea evaluării impactului achizițiilor strategice și a identificării exemplurilor de bune practici;
- Adoptarea cadrului legislativ pentru promovarea și implementarea achizițiilor publice strategice.

5.2. Achiziții publice centralizate

Obiectivul specific (OS 2) prin care sunt soluționate problemele identificate este: **Obținerea de economii și eficientizarea proceselor prin utilizarea achizițiilor centralizate.**

5.2.1. Programe (direcții de acțiune)

Principalele direcții de acțiune ce se impun pentru a răspunde în mod eficient problemelor identificate sunt prezentate în cele ce urmează

A24. Extinderea domeniului de aplicare a achizițiilor centralizate în administrația centrală, în special în sectoarele sănătății, educației, transporturilor și digitalizării, care sunt prioritare în PNRR¹⁵⁸

Utilizarea achizițiilor centralizate este una din direcțiile de acțiune cu un potențial semnificativ de creștere a eficienței programelor de investiții prevăzute în PNRR. Experiența recentă a utilizării achizițiilor centralizate în domeniul sănătății (în special în contextul provocărilor legate de pandemia Covid-19 și a măsurilor luate pentru combaterea răspândirii acesteia) a validat importanța acestui instrument de politici în domeniul achizițiilor publice și a demonstrat faptul că achizițiile centralizate pot fi un factor decisiv care să conducă la reducerea costurilor administrative și obținerea de economii.

Sectoare prioritare identificate în PNRR cum ar fi transporturile (Componenta 4), digitalizarea (Componenta 7), sănătatea (Componenta 12) și educația (Componenta 15) se numără printre cele mai importante domenii în care achizițiile centralizate pot ajuta în mod semnificativ

¹⁵⁸ Componenta C14 - Buna guvernare - Obiectiv Specific 5 - Un sistem național de achiziții publice mai eficient, inclusiv prin consolidarea capacității administrative a autorităților/entităților contractante, într-un cadru legal flexibil și coerent - Reforma 8 Reformarea sistemului național de achiziții publice, Ținta 435: UCA operaționale la nivel local

administrația publică să atingă obiectivele propuse în condiții de eficiență în utilizarea fondurilor publice. Prin volumul ridicat și prin natura omogenă și recurentă a bunurilor și serviciilor achiziționate cel mai frecvent, precum și prin alte caracteristici cum ar fi multitudinea autorităților contractante și gradul ridicat de dispersie geografică la nivelul întregii țări, aceste sectoare de activitate sunt printre cele mai adecvate domenii de extindere a aplicării achizițiilor centralizate în administrația publică. Pentru identificarea bunurilor și serviciilor specifice care pot face obiectul achiziției centralizate în aceste sectoarele prioritare, va fi realizată o analiză a achizițiilor realizate de către entitățile care activează în aceste sectoare. La realizarea acestei analize se va avea în vedere inclusiv studiul privind produsele și serviciile cel mai frecvent achiziționate de către unitățile de achiziții centralizate europene și autoritățile contractante românești¹⁵⁹ și recomandările Băncii Mondiale pentru extinderea listei de categorii de bunuri și servicii achiziționate prin unități centralizate¹⁶⁰.

A25. Colaborarea cu UCA la nivel local pentru a revizui produsele incluse sau planificate a fi incluse și potențialul de extindere și revizuire

Înființarea celor 3 UCA locale prin intermediul programului SIPOCA 625 la nivelul Consiliului Județean Harghita, Consiliului Județean Sibiu și Primăriei Timișoara a reprezentat un prim pas important în cadrul efortului de extindere a utilizării achizițiilor centralizate la nivelul administrației publice locale. Operaționalizarea efectivă a activității UCA locale este următorul pas pentru obținerea de beneficii reale pe care această inițiativă trebuie să le aducă. Maximizarea beneficiilor generate de utilizarea achizițiilor centralizate în administrația publică locală nu se poate realiza fără o analiză continuă și o extindere corespunzătoare a gamei¹⁶¹ de produse și servicii care pot fi achiziționate în sistem centralizat. Această revizuire permanentă va ține seama nu numai de dinamica necesarului autorităților contractante (volume, sezonabilitate, sortiment, frecvență, pondere în total cheltuieli etc.) ci și, mai ales, de evoluțiile de pe piețele produselor și serviciilor respective - disponibilitate, volume, nivel de preț și de calitate, nivelul concurenței, prezența IMM-urilor, dispersia geografică a potențialilor furnizori, oportunități de includere a unor criterii sociale, de mediu sau de inovare etc.

ANAP va avea un rol esențial în îndrumarea UCA locale pentru a asigura maximizarea beneficiilor prin utilizarea mai eficientă a fondurilor publice și creșterea capacității administrative a acestora.

A26. Consultanță prin furnizarea de îndrumare și de documentații necesare pentru a sprijini crearea de noi UCA la nivel local

În mod evident, înființarea a 3 UCA la nivel local nu poate avea un impact semnificativ în creșterea eficienței cheltuirii fondurilor publice la nivel național și deci nu poate rămâne o inițiativă singulară. De aceea, este important ca acest proces de popularizare a modelului de UCA la nivel local să continue într-un ritm adecvat. PNRR prevede înființarea a 4 noi UCA la

¹⁵⁹ Raport privind produsele și serviciile cel mai frecvent procurate de către OCA-uri europene și AC românești selectate și propunerile de standardizare a cerințelor/specificațiilor pentru produse și servicii convenite

¹⁶⁰ ONAC va realiza un studiu privind extinderea listei de categorii de bunuri și servicii achiziționate prin unități centralizate, urmează să fie finalizat în luna septembrie 2023

¹⁶¹ Produsele și serviciile prevăzute pentru achiziționarea de către UCA locale în sistem centralizat la momentul actual sunt servicii de curățenie, furnizare de birotică și echipamente IT.

nivel local (până la sfârșitul anului 2025) pentru care ANAP se va implica prin elaborarea de foi de parcurs și prin furnizarea de îndrumare și de documentații necesare procesului de înființare și operaționalizare efectivă a acestora.

Prin acest proces de extindere a modelului de UCA la nivel local se urmărește creșterea numărului de autorități contractante aflate în subordinea sau coordonarea autorităților publice locale (consilii județene și primării) care beneficiază de acces la achiziții realizate în sistem centralizat, în așa fel încât acestea să fie accesibile unui număr cât mai mare de autorități contractante, indiferent de dimensiune, profilul activității, volum de achiziții sau capacitate de a derula proceduri de achiziții publice. De asemenea, trebuie explorată posibilitatea înființării de UCA specializate pe anumite domenii (arii de interes ar putea fi elaborarea de studii de fezabilitate, proiecte tehnice, proiectare/execuție lucrări, IT etc.).

A27. Promovarea utilizării platformei informatice a ONAC de către alte UCA

Achiziția și operaționalizarea de către ONAC a PEAPC¹⁶², în cadrul proiectului SIPOCA 753, oferă o oportunitate reală de consolidare a sistemului de achiziții publice centralizate. Platforma este complementară cu SEAP (prin intermediul căruia vor continua să fie derulate procedurile de atribuire, conform legii) și va integra în mediul electronic etapele de planificare și respectiv de monitorizare a implementării contractelor (acordurilor-cadru). Aspectul important este acela că PEAPC poate permite accesul tuturor UCA care doresc utilizarea platformei, fapt care le-ar aduce multiple avantaje acestora, precum și autorităților contractante beneficiare și nu în ultimul rând, operatorilor economici care doresc acces la piața achizițiilor în sistem centralizat, fără a mai fi nevoite să investească în platforme sau sisteme similare la nivelul fiecărei UCA.

PEAPC este proiectată să ofere integrare completă atât cu SEAP, cât și cu principalele instituții sau organisme care au atribuții și responsabilități în domeniul achizițiilor publice (ANAP, Registrul Comerțului, ANAF, Curtea de Conturi, PCUe, CNSC, CC etc.). Prin urmare, pe lângă beneficiile legate de reducerea costurilor administrative pentru toate părțile implicate (UCA, autorități contractante beneficiare, operatori economici), utilizarea PEAPC de către UCA asigură și beneficii legate de interoperabilitatea sistemelor tuturor actorilor implicați în achizițiile publice centralizate.

A28. Creșterea capacității administrative a autorităților contractante în domeniul achizițiilor centralizate

Direcțiile de acțiune menite să contribuie semnificativ la creșterea capacității administrative a autorităților contractante în domeniul achizițiilor centralizate se vor axa pe profesionalizarea personalului cu responsabilități în domeniu prin furnizarea de instruire și îndrumare, într-un cadru care să faciliteze schimbul de informații și transferul de cunoștințe.

Una din modalitățile prin care s-ar putea operaționaliza această direcție de acțiune îl reprezintă înființarea unui Centru de expertiză privind achizițiile centralizate în cadrul ANAP (similar Centrului de expertiză privind achizițiile strategice, vezi A1). Acest centru de expertiză va avea

¹⁶² Semnarea contractului este planificată pentru trim. 1 - 2022, iar punerea în funcțiune a sistemului pentru trim. III - 2023.

rolul de a oferi îndrumare metodologică autorităților contractante, în vederea îndeplinirii obiectivului specific privind oferirea de consultanță prin furnizarea de îndrumare și de documentații necesare pentru a sprijini crearea de noi UCA la nivel local. Atribuțiile alocate acestui centru de expertiză vor include, printre altele:

- Clarificarea prevederilor legale referitoare la achizițiile centralizate în general;
- Oferirea de îndrumări (inclusiv prin intermediul Ghidului online) privind modul de organizare și de derulare a procedurilor de achiziții în sistem centralizat (inclusiv, fără a se limita la: planificarea și estimarea necesarului, standardizarea specificațiilor, consultarea pieței, stabilirea criteriilor de calificare și de atribuire, introducerea de criterii legate de sustenabilitate și inovare etc.);
- Elaborarea de ghiduri și publicarea, cu titlu de regularitate, a unor documentații de atribuire care constituie exemple de bună practică etc.

O altă modalitate prin care poate fi crescută capacitatea administrativă a autorităților contractante îl reprezintă consolidarea instituțională a celor 3 UCA locale înființate prin intermediul programului SIPOCA 625 la nivelul Consiliului Județean Harghita, Consiliului Județean Sibiu și Primăriei Timișoara, precum și prin înființarea și operaționalizarea celor 4 UCA locale (măsură prevăzută în PNRR).

Direcțiile de acțiune prezentate mai sus, particularizate pe specificul achizițiilor centralizate, se vor completa cu direcțiile de acțiune prevăzute la subcapitolul 5.1 *Achiziții Publice Strategice*. Cele mai importante se referă la:

- creșterea utilizării criteriilor de sustenabilitate (prin urmărirea beneficiilor de mediu, sociale, inovatoare și economice);
- stabilirea pe termen mediu a unor indicatori privind impactul asupra mediului a celor mai frecvent achiziționate produse, servicii și lucrări;
- oferirea de sprijin către ONAC, MS și celorlalte UCA locale în derularea de achiziții centralizate strategice în sectoare de interes;
- încurajarea de măsuri suplimentare pentru facilitarea accesului IMM-urilor la procedurile de achiziții centralizate, inclusiv prin implementarea unei platforme de dialog între reprezentanții UCA și ai IMM-urilor și prin implementarea unui program de dezvoltare a aptitudinilor IMM-urilor în domeniul achizițiilor centralizate.

5.2.2. Rezultate așteptate

Impactul Strategiei pe termen mediu și lung vizează obținerea următoarelor rezultate așteptate în urma implementării direcțiilor de acțiune care vor contribui la îndeplinirea obiectivului specific (OS 2) - **Obținerea de economii și eficientizarea proceselor prin utilizarea achizițiilor centralizate:**

- Cheltuieli reduse și procese eficientizate prin utilizarea UCA atât la nivel central cât și la nivel local;
- Număr ridicat de autorități contractante care au acces la achiziții centralizate, inclusiv la achiziții strategice prin intermediul UCA la nivel central/local.

5.3. Transparența în achiziții publice

Obiectivul specific (OS 3) prin care sunt soluționate problemele identificate în prezentul capitol este reprezentat de consolidarea încrederii în sistemul de achiziții publice din România prin creșterea transparenței procesului de achizițiile publice.

5.3.1. Programe (direcții de acțiune)

Principalele direcții de acțiune identificate care vor sprijini atingerea obiectivelor și soluționarea eficientă a problemelor identificate sunt următoarele:

a) Creșterea nivelului de transparență a proceselor de achiziții publice prin:

A29. Realizarea unei evaluări a stadiului actual de publicare a informațiilor și a datelor privind achizițiile publice în raport cu Standardul Datelor de Contractare Deschise. Pe baza concluziilor și recomandărilor formulate în cadrul acestei evaluări se va determina necesitatea de a dezvolta în continuare funcționalitățile SEAP și de a lua decizii referitoare la publicarea de date și informații în viitor.

A30. Colaborarea cu ONG-uri, jurnaliști și reprezentanți ai mediului de afaceri pentru a identifica acele domenii în care transparența sistemului de achiziții publice poate fi îmbunătățită și efectuarea modificărilor necesare.

A31. Elaborarea de îndrumări cu privire la utilizarea excepțiilor prevăzute de lege, precum și promovarea importanței și beneficiilor transparenței în achiziții publice.

A32. Elaborarea unor documentații de atribuire standard, pe anumite sectoare de activitate, stabilite în urma unei analize de date și a consultării părților interesate, în acord cu reglementările specifice Uniunii Europene care conțin prevederi referitoare la domeniul achizițiilor publice.

b) Promovarea unui cadru legislativ simplificat, stabil și transparent în ceea ce privește achizițiile publice, care să permită autorităților contractante să efectueze achiziții în mod competent și cu încredere, prin actualizarea Ghidului Online al achizițiilor publice, furnizarea de îndrumări clare cu privire la modificările legislative și continuarea dezvoltării SEAP în conformitate cu obligațiile asumate în cadrul PNRR.

A33. Implementarea inițiativelor de automatizare a proceselor specifice activității funcției de screening legislativ realizate în contextul funcției de reglementare, în vederea eficientizării acestora.

A34. Simplificarea cadrului legislativ prin consolidarea tuturor reglementărilor aplicabile prevăzute în diferite acte normative cu toate modificările și completările ulterioare.

5.3.2. Rezultate așteptate

Impactul Strategiei pe termen mediu și lung vizează obținerea următoarelor rezultate așteptate în urma implementării direcțiilor de acțiune care vor contribui la îndeplinirea obiectivului specific (OS 4): Consolidarea încrederii la nivel național și internațional în sistemul de achiziții publice din România prin creșterea transparenței în achizițiile publice:

- Respectarea standardelor internaționale cu privire la transparența datelor privind achizițiile publice;
- Informațiile și datele furnizate sunt accesibile și inteligibile pentru utilizatorii finali;
- Procesul de achiziții publice este ușor de înțeles și cât mai simplu posibil pentru toți participanții;
- Procesele specifice activității de screening legislativ sunt automatizate și eficiente;
- Procesele de consultare publică a modificărilor legislației transparente;
- Cadrul legislativ simplificat și ușor de înțeles, inclusiv prin asigurarea accesului autorităților/entităților contractante și operatorilor economici la îndrumare și documentații de atribuire standardizate în domeniile prioritare.

5.4. Profesionalizarea

Obiectivul specific al profesionalizării (OS 4) constă în **continuarea dezvoltării capacității, capabilității și integrității profesioniștilor în achiziții pentru a sprijini realizarea tuturor celorlalte obiective din actuala Strategie.**

Acest OS este astfel formulat încât să surprindă, pe de o parte, **legătura dintre profesionalizare și toate celelalte obiective** din cadrul acestei Strategii, iar pe de altă parte, să atingă **trei aspecte distincte**, respectiv **capacitatea** sistemului în ansamblu de a realiza achiziții în condiții optime, **capabilitatea** - calitatea și abilitățile profesioniștilor în achiziții și, de asemenea, **integritatea** - standardele la care lucrează personalul în cadrul sistemului de achiziții.

5.4.1. Programe (direcții de acțiune)

Principalele direcții de acțiune identificate care vor sprijini atingerea obiectivelor și soluționarea eficientă a problemelor identificate în Secțiunea I, punctul 4.6 sunt următoarele:

a) Dezvoltarea profesiei de achiziții publice, pornind de la cadrele de competențe și standardul ocupațional revizuit

A35. Crearea unei structuri dedicate la nivelul ANAP pentru profesionalizarea în domeniul achizițiilor publice

Cartografierea legislației aferente politicilor de recrutare, formare și dezvoltare a carierei reprezintă un prim pas necesar pentru a înțelege modul în care interacționează diferitele entități cu responsabilități în materie de formare profesională și de dezvoltare a carierei. Cartografierea legislației aplicabile domeniului educației, respectiv învățământului post-universitar, este de asemenea relevantă întrucât aceasta are un impact direct asupra politicilor prin modul în care calitatea programelor post-universitare afectează dinamica pieței muncii, inclusiv calitatea formării personalului din administrația publică.

Totodată, este necesar ca ANAP să aibă la dispoziție diferite categorii de date în legătură cu personalul care desfășoară activități în domeniul achizițiilor publice.

Pentru toate aceste acțiuni este nevoie de înființarea unei structuri dedicate la nivelul ANAP care să colaboreze cu reprezentanți ai instituțiilor relevante. În acest sens, este necesar a se crea cadrul legal pentru înființarea, conducerea și coordonarea lucrărilor acestei structuri, inclusiv modul de colaborare cu instituțiile publice relevante. În ceea ce privește colectarea datelor, aceasta structura ar putea avea ca principală sarcină înființarea unei baze de date a personalului cu responsabilități în domeniul achizițiilor publice pe baza raportărilor periodice primite de la instituțiile relevante, care să includă toate informațiile necesare, cum ar fi calificările și nevoile de formare. În cazul în care anumite date lipsesc, acestea ar putea fi extrase din instrumentul de autoevaluare. Informațiile despre funcții și salarii ar putea fi obținute de la MF și/sau ANFP și adăugate în baza de date, ceea ce ar putea ajuta la măsurarea sarcinii administrative.

A36. Consolidarea rolului ANAP în supravegherea tranziției de la ocupație la profesie în domeniul achizițiilor publice, asigurându-se că aceasta are funcțiile legale și protocoalele necesare pentru a colabora cu alte agenții și autorități în materie de formare, comunicare și standarde profesionale

ANAP va avea un rol important în supravegherea formării profesionale pe baza nevoilor identificate la nivelul autorităților contractante, precum și la nivelul personalului propriu, asigurând în același timp: (i) un nivel minim de calitate al programelor de formare și (ii) respectarea anumitor standarde profesionale minime de către persoanele care aparțin sau care doresc să se alăture profesiei.

Pentru îndeplinirea acestui rol, ANAP va trebui să aibă funcțiile legale necesare astfel încât să fie în măsură să colaboreze cu mai multe instituții cu rol în materie formare pentru administrația publică, de formare profesională a adulților și din sistemul național de educație, asumându-și responsabilitatea supravegherii strategice a profesiei de achiziții publice la nivel național.

Pentru asigurarea funcțiilor legale necesare în supravegherea viitoarei profesii de achiziții publice și colaborarea cu aceste instituții, a fost deja realizat un prim pas prin înființarea

Comitetului interministerial pentru achiziții publice¹⁶³, ca for de coordonare politică și monitorizare a stadiului implementării măsurilor stabilite prin SNAP, reunind reprezentanții celor mai relevante autorități publice de specialitate.

O parte importată dintre entitățile cu care ANAP trebuie să colaboreze pentru implementarea direcțiilor de acțiune din această Strategie se află în componența sau pe lista instituțiilor cu caracter de invitați permanenți la lucrările Comitetului interministerial. Prin urmare, întrucât acesta are rolul de a sprijini ANAP în vederea implementării măsurilor stabilite în materie de formare, Comitetul interministerial poate oferi ANAP atât îndrumare strategică pentru dezvoltarea funcțiilor sale în ceea ce privește supravegherea profesiei de achiziții publice, cât și asigurarea acordului formal al tuturor entităților implicate și schimbul de date necesare pentru supravegherea profesiei.

În vederea elaborării unor standarde de calitate pentru furnizori și programele de formare, ANAP poate colabora cu universitățile, INA și furnizorii de formare profesională publici și privați pentru a-i ajuta să înțeleagă cerințele Cadrelor de competențe și ale Programei de formare aferentă noului Standard ocupațional, astfel încât aceștia să fie capabili să dezvolte o ofertă de programe de formare adecvate acestor cerințe.

Pe măsură ce noile cursuri vor fi disponibile pe piață, ANAP va trebui să fie în măsură să culeagă informații de la aceste universități și furnizori de formare în legătură cu tipurile de cursuri oferite și să comunice aceste oportunități de formare autorităților contractante și instituțiilor cu care colaborează.

Datele agregate obținute prin utilizarea instrumentului de autoevaluare online de personalul din domeniul achizițiilor publice asistați de manageri, vor fi folosite pentru analiza nevoilor de formare. În continuare, ANAP va putea colabora cu universitățile, furnizorii de formare profesională, INA și ANFP pentru realiza, anual sau după cum se va considera necesar, o estimare a cererii de astfel de programe de formare profesională, pentru a se asigura că programele de formare disponibile corespund acestei cereri.

Odată ce aceste instrumente vor deveni operaționale și programele de formare se vor putea desfășura conform planificării, va deveni foarte important ca ANAP să poată obține feedback din partea managerilor și personalului de achiziții publice cu privire la cursurile de care au beneficiat. Analiza opiniilor colectate va permite ANAP să decidă dacă universitățile și furnizorii de formare profesională îndeplinesc standardele de calitate.

ANAP va fi astfel în măsură să propună îmbunătățiri acestora sau să colaboreze cu Ministerul Muncii și Ministerul Educației, comunicându-i în ce măsură universitățile și furnizorii de formare profesională îndeplinesc standardele de calitate, pe baza opiniilor colectate. Măsurile de asigurare a calității ce ar putea fi luate de instituțiile competente în cazul neîndeplinirii standardelor de calitate ar putea merge până la eliminarea furnizorilor din Registrul Național al Furnizorilor de Formare Profesională a Adulților sau eliminarea respectivului program post-universitar din Registrul Național al Calificărilor din Învățământul Superior.

¹⁶³ Constituit în baza Deciziei prim-ministrului nr. 236/2015 privind înființarea Comitetului interministerial pentru achiziții publice, cu modificările și completările ulterioare

În continuare, ANAP va trebui să coordoneze aplicarea Standardului ocupațional și a unui Cod de conduită care să definească modul în care ar trebui să își desfășoare activitatea profesioniștii din domeniul achizițiilor publice și care sunt comportamentele așteptate din partea acestora.

În acest fel, ANAP se poate asigura că noua profesie va îndeplini așteptările publicului în ceea ce privește conduita și nivelul de pregătire profesională a membrilor săi. Acest demers va putea face cunoscute publicului normele profesionale minime pe care trebuie să le îndeplinească achizitorii publici ce asigură o calitate minimă a activității lor și contribuția lor la realizarea achizițiilor publice în beneficiul cetățenilor, ceea ce ar putea avea ca efect îmbunătățirea imaginii achizițiilor publice și creșterea atractivității profesiei.

Pe de altă parte, această abordare va duce la crearea identității de grup, recunoaștere și prestigiu profesional pentru membrii profesiei întrucât aceștia vor respecta aceleași standarde profesionale și vor urma același cod de conduită.

A37. Elaborarea și agrearea unei abordări pentru a face formarea la nivelul cerut de standardul ocupațional obligatorie pentru profesioniștii în achiziții publice și adoptarea legislației pentru implementarea acesteia

Odată ce cadrele de competențe și de formare vor fi pe deplin operaționale, este necesară colaborarea cu ANFP, furnizorii de formare și autoritățile contractante pentru a stabili cea mai bună abordare în ceea ce privește introducerea unui nivel minim de formare și certificare pentru practicienii în achiziții pe baza conținutului Standardului ocupațional revizuit pentru ocupația de Expert achiziții publice.

Colaborarea dintre ANAP și ANFP ar trebui să pornească de la o idee care a mai fost discutată și la momentul elaborării proiectului de *Plan privind profesionalizarea în domeniul achizițiilor publice*. La momentul respectiv s-a propus introducerea în Hotărârea de Guvern pentru aprobarea cadrului de competențe și a carierei funcționarilor publici cu atribuții în domeniul achizițiilor publice a unei cerințe de a finaliza un program de formare bazat pe Standardul ocupațional pentru Expert achiziții publice.

Grupul-țintă ar putea fi reprezentat fie de personalul care efectuează achiziții peste o anumită valoare sau nivel de risc, fie de cei care desfășoară activități de achiziții publice în autoritățile contractante mari (așa cum este definit în Ghidul de implementare a standardelor de control intern managerial pentru achizițiile publice¹⁶⁴) sau cei care lucrează în domeniile/ariile considerate prioritare în special în PNRR¹⁶⁵, cum ar fi transport, mobilitate, infrastructură, digital, mediu, social, sănătate și educație.

Este necesar ca cerințele privind certificarea să se adreseze în primul rând profesioniștilor în cazul cărora s-ar putea crea cel mai mare impact, cum ar fi: personalul ANAP, profesioniștii implicați în achiziții publice strategice pentru realizarea obiectivelor sociale, de mediu și celor din domeniul inovării, profesioniștii care își desfășoară activitatea la nivelul unităților de achiziții centralizate din sectoarele relevante sau la nivel central/regional/local, personalul

¹⁶⁴ http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2018/03/Ghid-Control-Intern_08.02.2018.pdf

¹⁶⁵ Planul Național de Redresare și Reziliență al României aprobat de Consiliul UE (28 octombrie 2021), Pilonul V. Sănătate, precum și reziliență economică, socială și instituțională, Componenta C14. Buna guvernare, R8. Reformarea sistemului național de achiziții publice, pag. 93, <https://mfe.gov.ro/pnrr/>

din autoritățile și entitățile contractante mari, în special al celor care implementează proiecte relevante de infrastructură și al celor care implementează proiecte finanțate prin PNRR.

Așadar, este necesar ca aceste discuții să fie reluate pentru a stabili ce tipuri de autorități contractante și/sau pentru ce domenii ar putea fi solicitată o astfel de certificare. Având în vedere complexitatea acestui demers, ar putea deveni necesară elaborarea unui plan de acțiune distinct bazat pe o evaluare detaliată a nevoilor de formare la nivel de sistem întrucât planificarea riguroasă este esențială pentru implementarea și adoptarea pe scară largă a cadrelor de competențe, standardului ocupațional revizuit și a instrumentului de autoevaluare ProcurComp^{EU}.

Totodată, introducerea unor programe internaționale¹⁶⁶ de certificare/acreditare în achiziții publice sau achiziții în general ar putea completa programele de formare și calificările postuniversitare ce vor fi implementate la nivel național. Astfel de programe ar putea aduce beneficii suplimentare pentru persoanele acreditate, cum ar fi recunoașterea profesionalismului, promovarea dobândirii cunoștințelor și abilităților de specialitate în concordanță cu cele mai noi evoluții din domeniu, precum și îmbunătățirea perspectivelor de promovare în carieră.

Cu toate acestea, este nevoie de o analiză a acestei oportunități și de o prioritizare a personalului care ar trebui să urmeze astfel de programe, întrucât costurile participării la cursurile de formare și ale certificării pot fi destul de mari, atunci când autoritatea de certificare este un organism internațional. În primul rând, personalul ANAP și cei care își desfășoară activitatea la nivelul unităților de achiziții centralizate ar trebui să beneficieze de astfel de programe internaționale de certificare, pentru obținerea celui mai bun impact și crearea unor exemple de urmat pentru restul profesioniștilor în domeniul achizițiilor.

În plus, ar trebui realizată o centralizare a datelor în legătură cu toate persoanele care au obținut această certificarea pe vechiul standard și apoi a celor care vor obține certificarea pe noul standard. Mai mult, ar trebui să existe o monitorizare mai bună a persoanelor care lucrează în acest domeniu și a celor care pleacă din sistem pentru a putea cunoaște în orice moment care este situația reală a personalului de achiziții publice.

În acest sens, ANFP ar putea să țină o astfel de evidență pentru funcționarii publici, iar pentru celelalte categorii de personal menționate anterior, Ministerul Muncii ar putea avea o astfel de centralizare. MF deține de asemenea date cu privire la funcționarii publici, inclusiv despre personalul contractual. Prin urmare, este necesară o colaborare mai strânsă a ANAP cu aceste instituții pentru obținerea acestor date, astfel încât cadrele de competențe și standardul ocupațional nou să poată fi implementate și utilizate în mod adecvat.

Persoanele care au obținut certificatul pe vechiul standard ar trebui să beneficieze de cursuri de actualizare a cunoștințelor astfel încât aceștia să dobândească cunoștințe, abilități și competențe noi în special în ceea ce privește achizițiile inovatoare, sociale și ecologice. Performanța în domeniul achizițiilor publice nu va putea fi îmbunătățită atât timp cât persoanele care lucrează în acest domeniu nu vor obține competențele necesare gestionării

¹⁶⁶ Exemple de diferite tipuri de programe internaționale de certificare în domeniul achizițiilor se regăsesc în *Raportul privind evaluarea generală a sistemului de achiziții publice*, document elaborat de Banca Mondială în contextul implementării de către ANAP a proiectului SIPOCA 625

noilor tipuri de proiecte și aplicării cerințelor actualului cadru de reglementare și de îndrumare la nivel național și european.

O categorie distinctă de personal de la nivelul autorităților și entităților contractante pentru care anumite acțiuni de profesionalizare pe teme specifice din domeniul achizițiilor publice ar putea fi organizate este cea a personalului din compartimentele/departamentele cu care un compartiment de achiziții publice are în general legături relevante, cum ar fi compartimentele beneficiare ale achizițiilor, cele juridice, financiare, de audit, contabile etc.

Pe de altă parte, o altă categorie importantă de personal căreia acțiunile de profesionalizare ar trebui să se adreseze este reprezentată de personalul implicat în domeniul achizițiilor publice la nivel de sistem, respectiv personalul ANAP. Acest grup cuprinde de asemenea cele două tipuri de personal, respectiv persoanele care dețin funcțiile publice de execuție „Consilier sistem achiziții publice” și „Consilier achiziții publice” introduse prin Codul administrativ¹⁶⁷, precum și personalul contractual cu atribuții similare funcției publice, însă în acest caz informațiile sunt ușor accesibile, fiind centralizate la nivelul ANAP.

Pentru personalul ANAP au fost puse deja bazele unui proces structurat de profesionalizare prin elaborarea cadrului de competențe pentru funcția de consilier sistem achiziții publice. Acest instrument oferă totodată și mobilitate profesională, atât între diferitele atribuții aferente achizițiilor publice la nivel de sistem, cât și potențialul transfer către activități de achiziții publice la nivelul autorităților și entităților contractante.

Astfel, având în vedere diversitatea personalului implicat în achizițiile publice la nivel național este nevoie să se realizeze în primul rând o cartografiere a diferitelor categorii de personal și mai apoi o anumită ierarhizare pentru a identifica care dintre acestea ar trebui să facă parte din grupul-țintă pentru acțiunile de profesionalizare.

Această ierarhizare va putea fi realizată în funcție de obiectivele strategice la nivelul sistemului național al achizițiilor publice și domeniile/ariile majore identificate ca fiind prioritare în documentele programatice naționale sau ale Comisiei Europene, în special în PNRR¹⁶⁸, cum ar fi transport, mobilitate, infrastructură, digital, mediu, social, sănătate și educație.

Totodată, analiza cadrului de reglementare pentru furnizorii privați de formare și realizarea ajustărilor necesare este încă un pas important pentru găsirea unui echilibru în ceea ce privește nivelul de reglementare pentru furnizorii privați care prestează servicii de formare funcționarilor publici și pentru cei care prestează astfel de servicii pe piața formării adulților. În plus, poziția juridică ar trebui monitorizată în continuare, inclusiv în ceea ce privește aplicarea sistemului de credite transferabile pentru educația și formarea administrației publice.

Organizarea de discuții periodice formale de către ANAP pentru obținerea de feedback de la reprezentanții acestor furnizori privați de formare va contribui la înțelegerea problemelor cu

¹⁶⁷ Art. 392, alin. (1), art. 610 și Anexa nr. 5 la OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ

¹⁶⁸ Planul Național de Redresare și Reziliență al României aprobat de Consiliul UE (28 octombrie 2021), Pilonul V. Sănătate, precum și reziliență economică, socială și instituțională, Componenta C14. Buna guvernare, R8. Reformarea sistemului național de achiziții publice, pag. 93, <https://mfe.gov.ro/pnrr/>

care aceștia se confruntă în organizarea de cursuri conform noii programe a standardului ocupațional revizuit.

Totodată, un exercițiu de cartografiere a legislației secundare și terțiare relevante este necesar pentru a asigura înțelegerea deplină a modului în care funcționează piața furnizorilor privați de formare în domeniul achizițiilor publice și a modului în care ar putea fi obținute date cu privire la numărul de Experți achiziții publice instruiți pe vechiul standard, ceea ce ar putea releva de asemenea anumite motive care stau la baza lipsei de interes a furnizorilor.

A38. Oferirea de îndrumări cu privire la modul în care cadrele de competențe, standardul ocupațional și instrumentul de autoevaluare ProcurCompEU pot fi utilizate în mod eficient de către managerii de la nivelul ANAP și al autorităților contractante pentru recrutarea, evaluarea și dezvoltarea personalului

Până la momentul elaborării acestei Strategii, cele două cadre de competențe nu fuseseră încă aprobate la nivel guvernamental. Unul dintre motive este faptul că se anticipează adoptarea de către ANFP a unui cadru general pentru elaborarea cadrelor de competențe¹⁶⁹. Prin urmare, este necesar să se aștepte publicarea acestor norme pentru a putea urma această secvențialitate. Cu toate acestea, procesul de aprobare cel mai probabil nu va avea impact asupra conținutului cadrelor de competențe care au fost deja aliniat cu ProcurComp^{EU}, așa cum a concluzionat și Comisia Europeană în urma demersului de revizuire a acestora.

În consecință, colaborarea și comunicarea eficientă între ANAP și ANFP sunt esențiale pentru a asigura înțelegerea și respectarea cerințelor ce țin de tehnica legislativă în contextul mai amplu al profesionalizării funcționarilor publici și parcurgerea unui proces cât mai scurt pentru adoptarea formală a cadrelor de competențe.

În continuare este nevoie de implicarea ANAP și de colaborarea cu ANFP pentru implementarea acestor cadre. ANAP împreună cu ANFP va elabora un plan de acțiune distinct pentru implementarea cadrelor de competențe, a standardului ocupațional revizuit și a instrumentului de autoevaluare ProcurComp^{EU}, bazat pe o evaluare detaliată a nevoilor de formare la nivel de sistem.

Deși toate acțiunile din acest capitol privind profesionalizarea în domeniul achizițiilor publice au scopul de a îmbunătăți abilitățile, cunoștințele și competențele achizitorilor, profesionalizarea personalului nu se poate realiza fără implicarea directă a managerilor de achiziții publice atât din cadrul ANAP, cât și de la nivelul autorităților contractante, care ar trebui să fie responsabili de formarea profesională, evaluarea performanței și gestionarea carierei personalului din acest domeniu.

În acest sens, sunt necesare acțiuni concrete pentru ca managerii să beneficieze la rândul lor de îndrumare specifică în utilizarea efectivă a cadrelor de competențe, a standardului ocupațional și a instrumentului de autoevaluare ProcurComp^{EU} în planificarea formării personalului, evaluării performanței și dezvoltării carierei acestuia.

¹⁶⁹ Conform art. 401, alin. (3) din Ordonanță de urgență 57/2019 privind Codul administrativ, „[...] Normele privind conținutul, competența și procedura de elaborare și avizare a cadrelor de competență se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici”.

Printre altele, aceste acțiuni pot lua forma unor materiale de îndrumare pentru manageri și personalul subordonat sau a unor module cu tematică adaptată fiecărei categorii care pot fi disponibile pe platforma electronică de învățare într-o secțiune special dedicată acestora. Pe lângă funcționarii publici, personalul contractual ar trebui să primească de asemenea îndrumare cu privire la utilizarea cadrului de competențe și instrumentului de autoevaluare, dacă se preconizează că acești angajați vor rămâne în funcție pe perioade mai lungi.

Pentru realizarea unui cadru adecvat de management al performanței va fi necesară stabilirea unor cerințe clare în legătură cu periodicitatea și modul în care ar trebui să se desfășoare discuțiile între manageri și personal. Cu ocazia acestor discuții se vor obține opiniile angajaților cu privire la nevoile de formare, problemele, ideile de îmbunătățire și motivațiile care stau la baza îmbunătățirii performanței, aspecte importante ce pot avea ca efect o mai bună retenție a personalului.

Managerii vor explica personalului din subordine cum contribuie planurile profesionale individuale la îndeplinirea obiectivelor generale ale autorității contractante și unde este nevoie de îmbunătățiri. Totodată, aceștia vor putea sprijini personalul din subordine pentru o mai bună orientare privind traseul în carieră, informându-i în legătură cu competențele necesare pentru o eventuală promovare și nevoile de formare pe baza rezultatelor utilizării instrumentului de auto-evaluare.

Pentru ca acest cadru de management al performanței și de gestionare a carierei să poată funcționa, va fi esențial ca managerii de achiziții publice să acționeze ca modele în ceea ce privește comportamentul etic, sprijinirea personalului aflat în subordine și promovarea beneficiilor sociale, de mediu și inovatoare în achizițiile publice, astfel încât și personalul să fie motivat să contribuie la îndeplinirea aceluiași obiective.

În contextul de mai sus, punerea în aplicare a programelor prevăzute în Strategie, inclusiv cartografierea categoriilor de personal cărora acestea se vor adresa și a legislației incidente domeniului profesionalizării în achiziții publice, implementarea cadrelor de competențe pentru profesioniștii în achiziții publice, operaționalizarea standardului ocupațional revizuit și implementarea programelor de formare reprezintă în același timp o necesitate dar și un demers complex din cauza multitudinii de părți implicate.

În acest sens, pentru asigurarea unei bune colaborări și a schimbului de date între ANAP și instituțiile publice relevante, va fi esențial rolul CIAP¹⁷⁰ ca for de coordonare politică. Acesta va sprijini ANAP în vederea asigurării acordului formal al tuturor entităților implicate pentru schimbul de date necesare pentru supravegherea profesiei și luarea deciziilor în legătură cu politicile de profesionalizare.

¹⁷⁰ Constituit în baza Deciziei nr. 236/2015 privind înființarea Comitetului interministerial pentru achiziții publice, cu modificările și completările ulterioare

A39. Crearea și menținerea unei platforme de e-learning, inclusiv autoevaluarea online, folosind instrumentul și modulele de învățare electronică, pentru a permite profesioniștilor să-și completeze lacunele identificate

După cum se arată și în studiul de caz al Comisiei Europene în ceea ce privește implementarea ProcurComp^{EU} în România¹⁷¹, ANAP își propune să dezvolte o platformă de e-learning în domeniul achizițiilor publice care va include atât instrumentul de autoevaluare bazat pe cel disponibil la nivelul ProcurComp^{EU}, cât și module online pentru compensarea deficiențelor identificate în urma aplicării acestui instrument.

Acest demers este necesar pentru a putea valorifica în mod real cadrele de competențe deja dezvoltate prin asigurarea disponibilității cursurilor online în domeniul achizițiilor publice, conform nevoilor de formare, precum și prin utilizarea cadrelor de competențe în recrutarea, gestionarea performanței și identificarea nevoilor de formare.

Astfel, managerii și personalul din domeniul achizițiilor publice, vor primi îndrumare în legătură cu utilizarea instrumentului de autoevaluare, pentru a putea înțelege mai bine necesitatea utilizării cadrului de competențe. În continuare, nevoile de formare identificate cu ajutorul instrumentului de autoevaluare online pot fi agregate anual, pentru a realiza o analiză a necesităților de formare, astfel încât să existe o înțelegere corectă asupra cererii probabile de programe de formare. ANAP ar trebui să colaboreze cu INA, universitățile și cu furnizori de formare profesională pentru a analiza dacă există suficiente programe de formare pe piață care să acopere respectiva cerere.

Pe lângă agregarea datelor, utilizarea instrumentului de autoevaluare va permite o monitorizare facilă atât la nivel de autoritate contractantă, cât și la nivelul ANAP, a perioadelor și modului în care personalul și managerii realizează evaluările.

A40. Elaborarea unui cadru de competențe suplimentar pentru managerii departamentelor de achiziții publice și implementarea acestuia, inclusiv solicitarea ca managerii să fie instruiți în managementul performanței, managementul schimbării și coaching-ul personalului

În prezent, lipsa unui cadru de competențe pentru managerii de achiziții publice se datorează unei limitări legislative, respectiv faptului că în forma actuală Codul administrativ¹⁷² nu include o funcție publică de conducere în domeniul achizițiilor publice. Prin urmare, pentru că la momentul elaborării cadrelor de competențe pentru cele două funcții publice de execuție în domeniul achizițiilor publice, funcția publică de conducere nu a fost inclusă, sunt necesare demersuri pentru a corecta acest aspect.

Necesitatea elaborării unui cadru de competențe pentru funcția managerială de achiziții publice a fost semnalată și de Comisia Europeană la momentul revizuirii cadrelor de

¹⁷¹ Comisia Europeană, Rapoarte aferente studiilor de caz de implementare a ProcurComp^{EU}, ProcurComp^{EU} – Raport de implementare în România, https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_en

¹⁷² OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ

competențe¹⁷³ elaborate în România, astfel încât să se realizeze o mai bună aliniere a instrumentelor dezvoltate la nivel național cu cadrul de competențe și instrumentele ProcurComp^{EU}.

În primul rând, este necesară actualizarea Codului administrativ pentru a include o funcție publică de conducere în domeniul achizițiilor publice, similar cu parcursul celor două funcții publice de execuție pentru a asigura un temei legal pentru elaborarea noului cadru de competențe specific funcției manageriale de achiziții publice.

În continuare, va fi necesară consultarea cu autoritățile contractante și colaborarea cu ANFP și INA pentru a elabora conținutul cadrului de competențe, parcurgerea pașilor administrativi și legali pentru aprobarea formală a acestuia și implementarea propriu-zisă.

În ceea ce privește conținutul cadrului de competențe și a programei de formare pentru managerii de achiziții publice, acestea vor trebui să includă competențe și teme specifice în domeniul managementului performanței, a managementului schimbării, coaching-ului (îndrumării personale) și obținerea beneficiilor sociale și de mediu în achizițiile publice.

Profesionalizarea va încuraja raționamentul profesional al factorilor de decizie în materie de achiziții, care ar trebui să fie protejați atunci când acționează cu bună-credință. Prin urmare, este necesar să se analizeze oportunitatea oricăror modificări legislative și crearea unor îndrumări care sunt necesare pentru a asigura o astfel de protecție pentru factorii de decizie în domeniul achizițiilor publice. Formarea managerilor devine de asemenea relevantă în acest caz pentru a asigura faptul că aceștia stabilesc așteptările corecte pentru personalul din subordine în ceea ce privește răspunderea personală și instituțională.

A41. Elaborarea și implementarea unui sistem de autoevaluare a persoanelor cu atribuții în domeniul achizițiilor publice/a echipelor de achiziții publice din autoritățile/entitățile contractante, pe baza cadrului de competențe și a standardului ocupațional, precum și a informațiilor cu privire la performanța echipei

Funcția de achiziții publice presupune lucrul în echipă, iar reușita activității profesioniștilor din domeniul achizițiilor publice este obținută în mare măsură ca urmare a colaborării, schimbului de informații și idei și valorificării contribuțiilor tuturor persoanelor relevante în realizarea sarcinilor de serviciu. În acest sens, există la nivel internațional exemple de implementare¹⁷⁴ a unor sisteme de evaluare și certificare a echipelor de achiziții ce pot fi utilizate ca bune practici și la nivelul autorităților contractante din România.

Dezvoltarea unui sistem de evaluare/ autoevaluare a persoanelor cu atribuții în domeniul achizițiilor publice și după caz, echipelor de achiziții pe baza cadrului de competențe și a standardului ocupațional este necesară pentru că reprezintă o abordare ce poate duce la

¹⁷³ Comisia Europeană, Rapoarte aferente studiilor de caz de implementare a ProcurComp^{EU}, ProcurComp^{EU} – Raport de implementare în România, https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_en

¹⁷⁴ Cum ar fi: Victorian Government Purchasing Board din Australia, programul de acreditare prin evaluare inter pares aplicat de National Health Service în UK sau planul de îmbunătățire a capacității în domeniul achizițiilor din Scoția, exemple furnizate în cadrul Studiului privind oportunitatea profesionalizării funcției de achiziții publice și introducerii unui sistem de stimulente, document elaborat în 2021 de Banca Mondială în contextul implementării de către ANAP a proiectului SIPOCA 625

îmbunătățirea performanței și a statutului profesiei de achiziții publice. Un alt beneficiu al stabilirii unor standarde pentru activitatea unei echipe sau unei organizații poate fi o modalitate foarte bună de a permite managerilor să se concentreze asupra deficitelor de competențe și cunoștințe și asupra gestionării performanțelor, contribuind astfel la îmbunătățirea generală a echipei. În plus, evaluarea pozitivă a unei echipe poate fi percepută ca un factor pozitiv la momentul recrutării.

În plus față de acțiunile de formare, certificare și managementul performanței pentru indivizi, ANAP va acorda prioritate elaborării unei metodologii și a unui sistem pentru evaluarea performanței **persoanelor cu atribuții în domeniul achizițiilor publice și, după caz, a echipelor din unitățile de achiziții centralizate**, care vor funcționa ca medii pentru pilotarea acestui demers. În continuare, se va pune accent pe evaluarea echipelor de achiziții din autoritățile contractante medii și mari, ceea ce ar putea determina îmbunătățiri în domeniile de activitate ale acestora, putând contribui astfel la consolidarea realizărilor obținute prin cadrul de competențe și prin instrumentul de autoevaluare. Devine astfel foarte important ca aceste echipe să funcționeze la standarde ridicate și, dacă reușesc acest lucru, pot să se constituie în centre de expertiză, contribuind la ridicarea standardelor și pentru alte echipe de achiziții publice.

Evaluarea persoanelor și/sau a echipei se va concentra asupra capacității demonstrate a acesteia, respectiv va avea la bază dovezile privind practicile de achiziții publice ale acesteia. Ca parte a evaluării echipa va primi feedback cu privire la îndeplinirea standardelor și sugestii pentru continuarea îmbunătățirii performanței. O abordare riguroasă în acest sens va contribui la creșterea performanței generale a achizițiilor publice și la îmbunătățirea statutului noii profesii de achiziții publice.

A42. Crearea unui mecanism de colaborare interinstitucional prin care ANAP să se asigure că are la dispoziție date pentru monitorizarea numărului de profesioniști în achiziții publice aflați în funcție și a nivelului de pregătire pe care aceștia l-au primit în raport cu standardul ocupațional și cu privire la asigurarea de beneficii sociale, de mediu și/sau inovare din achizițiile publice

Pentru a putea realiza mai întâi o analiză a categoriilor de personal cartografiate în vederea planificării formării și supravegherii profesiei de achiziții publice și, ulterior, o monitorizare a tuturor indicatorilor aferenți rezultatelor așteptate din implementarea acțiunilor de profesionalizare, ANAP trebuie să aibă la dispoziție diferite categorii de date.

Obținerea accesului la aceste date și centralizarea lor va presupune colaborarea ANAP cu diferite instituții precum ANFP, INA, Ministerul Muncii, MF și Ministerul Educației, în contextul cadrului de comunicare și colaborare asigurat prin intermediul Comitetului Interministerial.

Datele statistice cu privire la profesioniștii din domeniul achizițiilor publice sunt necesare pentru monitorizarea numărului de profesioniști în achiziții publice aflați în funcție și a nivelului de pregătire, iar în acest sens ANAP va avea în vedere încheierea unor protocoale de colaborare.

În scopul monitorizării, aceste date vor trebui să reflecte în principal nivelurile de formare pentru toți profesioniștii activi din domeniul achizițiilor publice, respectiv funcționarii publici pentru care achizițiile publice reprezintă mai mult de 50% din activitate.

Datele colectate ar trebui să reflecte totodată și modul în care cunoștințele, abilitățile și competențele dobândite în domeniul achizițiilor inovatoare, responsabile social și ecologice sunt utilizate de profesioniști pentru îmbunătățirea performanței în domeniul achizițiilor publice și obținerea beneficiilor așteptate din gestionarea acestor tipuri de achiziții.

În continuare, va fi necesară asigurarea datelor pentru a putea realiza monitorizarea unor alți indicatori relevanți precum: numărul de funcționari publici și personal contractual care lucrează în departamentele de achiziții publice din autoritățile/entitățile contractante, numărul de posturi vacante în departamentele de achiziții publice, nivelul salariilor, nivelul de pregătire, tipurile de cursuri la care participă profesioniștii în achiziții publice și managerii compartimentelor/departamentelor de achiziții publice, nivelul de competențe, rezultatele evaluărilor individuale și de echipă etc.

A43. Colaborarea cu asociațiile de profesioniști în achiziții publice pentru a identifica recompensele non-financiare care ar ajuta la retenția și motivarea personalului, de exemplu conceperea posturilor (job design), oportunități de dezvoltare, recunoaștere și dezvoltarea de orientări pentru autoritățile contractante pentru a ști cum să le folosească

Retenția și motivarea personalului din domeniul achizițiilor publice este o problemă în România, în principal din cauza imaginii negative pe care o au în prezent achizițiile publice. Pentru ca schimbarea acestei percepții să devină realitate, sunt necesare acțiuni concrete de colaborare directă cu asociațiile de profesioniști în achiziții publice pentru a identifica în primul rând care sunt cele mai potrivite recompense non-financiare în viziunea acestora.

Este necesar ca măsurile ce vor fi implementate în acest sens să contribuie la îndeplinirea obiectivului mai larg al politicii în domeniul achizițiilor publice la nivel național, respectiv acela ca funcția de achiziții publice să înceapă să fie percepută ca o funcție strategică și nu ca una pur administrativă, așa cum se întâmplă în prezent.

Aceste măsuri vor viza, printre altele, în plus față de asigurarea formării, conceperea posturilor (job design) în domeniul achizițiilor publice și planificarea oportunităților de dezvoltare a carierei și de recunoaștere profesională. Pentru toate aceste măsuri vor fi dezvoltate orientări pentru autoritățile contractante în ceea ce privește managementul resurselor umane și alocarea de resurse suficiente, astfel încât acestea să poată fi în măsură să le utilizeze pentru a atrage și păstra personalul al cărui profil corespunde cu aspirația pe termen lung privind rolul strategic pe care îl pot avea achizițiile publice.

În acest sens, a fost deja realizat un prim pas important introducerea Cadrului de competențe, cu roluri și responsabilități clare și a Standardului ocupațional revizuit, cu programa de formare aferentă. Aceste instrumente reprezintă baza pentru ca angajații să beneficieze de formare și sprijin permanent, inclusiv pentru dobândirea calificării în domeniul achizițiilor.

Abordările legate de retenția personalului vor trebui să fie adaptate diferiților angajați, în funcție de nevoile și aspirațiile fiecăruia, plecând de la concluziile discuțiilor între manageri și personal și a feedback-ului colectat cu privire la nevoile de formare, oportunitățile în carieră și factorii motivanți care pot duce la îmbunătățirea performanței acestora.

Odată implementate aceste măsuri, ANAP va trebui să colaboreze cu ANFP și autoritățile contractante pentru monitorizarea nivelurilor de satisfacție și de fluctuație a personalului, precum și a numărului de posturi vacante în timp. Astfel, se va putea obține o imagine generală

asupra modului în care autoritățile contractante gestionează acest proces de management al performanței și vor putea fi transmise avertismente timpurii asupra problemelor care ar putea duce la fluctuații și mai mari de personal.

b) Creșterea gradului de conștientizare și continuarea îmbunătățirii îndrumării și formării

A44. Încheierea protocoalelor de colaborare cu universitățile și informarea acestora cu privire la oportunitățile de dezvoltare a programelor de studii/calificărilor postuniversitare în Achiziții Publice sau Managementul Lanțului de Aprovizionare

După cum s-a arătat, în prezent interesul mediului universitar pentru includerea în oferta educațională a programelor post-universitare în domeniul achizițiilor publice este destul de scăzut.

Prin urmare, este nevoie în primul rând să se realizeze o conștientizare la nivel de conducere a universităților în legătură cu această oportunitate plecând de la o analiză de piață care să aducă date concrete pentru a putea convinge aceste instituții să includă în oferta lor astfel de programe post-universitare de studiu. Cursurile ar putea urma structura Programei de pregătire aferente Standardului ocupațional revizuit, cu accent pe teme de interes precum achizițiile strategice (ecologice, responsabile social, inovatoare).

Colaborarea cu instituțiile de învățământ superior pentru a include achizițiile publice ca program de studiu post-universitar de sine-stătător sau ca disciplină obligatorie în programele de master/postuniversitare relevante va fi o modalitate de a obține performanțe mai bune în achizițiile publice la nivel național.

De asemenea, denumirile acestor programe ar putea fi adaptate astfel încât să devină mai interesante pentru studenți și mai relevante pentru cerințele pieței muncii. În acest sens, unele exemple de succes la nivel internațional în domeniul marketingului educațional ar putea fi de asemenea de ajutor în planificarea acestor programe întrucât s-a demonstrat că utilizarea unor denumiri mai cuprinzătoare de tipul „managementului lanțului de aprovizionare” a fost mai atractivă pentru grupul-țintă în unele țări.

Pentru a putea realiza aceste schimbări, discuțiile cu universitățile ar trebui purtate la nivel de leadership, spre exemplu la nivel de decan sau prorector, în general cu persoane conectate la ultimele evoluții de pe piața muncii și din administrația publică pentru ca aceste oportunități să fie mai bine înțelese și valorificate.

A45. Dezvoltarea și implementarea unui program structurat de formare pentru funcționarii publici debutanți care intră în domeniul achizițiilor publice, cu o combinație de formare în afara locului de muncă și stagii de practică, pentru a le oferi o experiență largă

În conformitate cu prevederile Codului administrativ¹⁷⁵ (OUG nr.57/2019) funcționarii publici debutanți sunt acele persoanele care au promovat concursul pentru ocuparea unei funcții publice de grad profesional debutant și care apoi parcurg o perioadă de stagiu de un an finalizată cu o evaluare pentru a putea fi numit funcționar public de execuție permanent.

¹⁷⁵ Art. 388, alin. (2) și (3) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ

Pentru acești funcționari publici debutanți va fi dezvoltat un program dedicat de formare în domeniul achizițiilor publice. Pentru ca acești funcționari să dobândească o experiență cât mai cuprinzătoare, programul va conține o combinație de cursuri specializate și stagii de practică.

Pentru ca achizițiile publice să înceapă să devină o opțiune de carieră atractivă pentru debutanți, iar autoritățile contractante să poată beneficia în cele din urmă de profesioniști bine pregătiți, ANAP va colabora cu INA, ANFP, reprezentanții universităților și structurile asociative ale furnizorilor de formare din România pentru a monitoriza numărul de funcționari publici debutanți care vor participa la programul de formare și care vor fi ulterior angajați de autoritățile contractante. Astfel, universitățile pot organiza cursuri de formare specializată, care pot include și o componentă de stagii de practică la instituții publice. ANAP va colabora cu INA, ANFP, reprezentanții universităților și structurile asociative ale furnizorilor de formare din România pentru a monitoriza numărul de funcționari publici debutanți care vor participa la programul de formare și care vor fi ulterior angajați de autoritățile contractante.

A46. Elaborarea și implementarea unui plan anual de comunicare pentru a pune în valoare achizițiile publice, începând cu conferințe cu operatorii economici și autoritățile contractante pentru a evidenția exemple de bune practici privind, de ex. achizițiile sociale, ecologice și inovatoare, precum și implicarea actualilor profesioniști în achiziții

O altă prioritate pentru ANAP constă în asigurarea unei comunicări eficiente pentru a îmbunătăți imaginea achizițiilor publice. Vor fi avute în vedere bunele practici în ceea ce privește achizițiile sociale, ecologice și inovatoare și aspecte importante legate de profesionalizare.

Este necesară organizarea unor activități de comunicare cu reprezentanții sau structurile asociative ale diferitelor tipuri de autorități și entități contractante, cum ar fi cele din administrația publică locală, consiliile județene, prefecturile, primăriile de municipii, orașe și comune, ministerele, spitalele, departamentele de sănătate publică, direcțiile de asistență socială și protecție a copilului, companiile de stat, inspectoratele școlare, inspectoratele de poliție, direcțiile sanitar-veterinare etc.

Totodată, va fi necesar să se obțină feedback din partea asociațiilor de profesioniști în achiziții publice, a mediului academic, a reprezentanților furnizorilor de formare profesională și a operatorilor economici din România.

În acest sens, întrucât grupul-țintă este unul divers și nevoile de comunicare sunt diferite, este necesară elaborarea și implementarea unui plan de comunicare. Pentru implementarea acestuia, ANAP ar trebui să fie în măsură să aloce sumele necesare organizării activităților de comunicare din bugetul propriu. În prezent, astfel de evenimente pot fi finanțate doar prin proiecte cu finanțare europeană, prin urmare pot fi derulate doar activitățile prevăzute în proiectele care au primit finanțare.

A47. Menținerea și actualizarea Ghidului online al achizițiilor publice, Serviciului Helpdesk și SEAP pentru a oferi materiale de referință actualizate și relevante atât pentru profesioniștii instruiți în domeniul achizițiilor, cât și pentru personalul care efectuează achiziții și nu a beneficiat de instruire

Pentru a putea pune în continuare la dispoziția profesioniștilor în achiziții publice materiale actualizate și relevante menținerea și actualizarea Ghidului online al achizițiilor publice, Serviciului Helpdesk și SEAP reprezintă o prioritate.

Conținutul unor astfel de materiale se va adresa atât profesioniștilor instruiți în domeniul achizițiilor publice, cât și celor care realizează activități de achiziții publice dar care nu au beneficiat de formare specializată în acest domeniu.

Pentru implementarea acestei direcții de acțiune ANAP va colabora cu ADR pentru ca achizițiile publice să se deruleze la standarde ridicate în mod constant, ceea ce va avea ca efect scăderea numărului de contestații cu privire la documentațiile de atribuire și rezultatele procedurilor de achiziții publice.

A48. Elaborarea unui nou modul de instruire și actualizarea Ghidului online al achizițiilor publice pentru a aborda cele mai frecvente greșeli identificate din rezultatele contestațiilor și auditurilor referitoare la achizițiile publice

Rezultatele analizelor instituțiilor cu rol de supraveghere și control la nivel național precum Curtea de Conturi, Autoritatea de Audit, CNSC și Institutul National al Magistraturii reprezintă o sursă de feedback continuu inclusiv cu privire la activitatea de achiziții publice.

Astfel, pentru a îmbunătăți îndrumările și instruirea disponibile și pentru a crea un ciclu de îmbunătățire continuă, va fi dezvoltat un nou modul de instruire și va fi actualizat Ghidul online al achizițiilor publice cu informații rezultate din analiza celor mai frecvente greșeli identificate la nivelul contestațiilor, a misiunilor de audit și a celor ce rezultă din jurisprudența relevantă a instanțelor în materia achizițiilor publice realizate de aceste instituții.

Pentru a aborda cele mai frecvente greșeli referitoare la achizițiile publice ANAP va realiza cel puțin anual analiza contestațiilor și a constatărilor auditurilor. Rezultatele acestei analize vor fi utilizate pentru a actualiza orientările publicate în Ghidul online al achizițiilor publice și conținutul modulului de instruire ce va fi disponibil în acest sens pe platforma de e-learning personalului care desfășoară activități în domeniul achizițiilor publice.

A49. Consolidarea formării judecătorilor cu privire la abordarea contestațiilor în materia achizițiilor publice

Legea nr. 101/2016 permite și chiar încurajează cooperarea instituțională tradusă prin organizarea de ateliere de lucru și întâlniri între consilierii CNSC, specialiști din cadrul ANAP și judecătorii de la nivelul instanțelor de judecată pentru a discuta problemele de drept care au condus la pronunțarea de soluții diferite în cauze similare și luarea de măsuri în vederea unificării practicii judiciare. În acest context, se vor relua aceste întâlniri de lucru pentru a se asigura schimbul eficient de informații și exemple de bună practică. De asemenea, ANAP va demara discuțiile cu partenerului responsabil (CSM) în vederea identificării oportunităților și experților pentru organizarea unor ateliere de lucru menite să contribuie la consolidarea formării judecătorilor în materia achizițiilor publice și la asigurarea unei practici unitare la nivelul instanțelor de judecată.

5.4.2. Rezultate așteptate

Impactul Strategiei pe termen mediu și lung vizează obținerea următoarelor rezultate așteptate în urma implementării direcțiilor de acțiune care vor contribui la îndeplinirea obiectivului specific (OS 4) - "Continuarea dezvoltării capacității, capabilității și integrității profesioniștilor în achiziții pentru a sprijini realizarea tuturor celorlalte obiective din actuala Strategie":

- Dezvoltarea profesiei de achiziții publice, pornind de la cadrele de competențe și standardul ocupațional revizuit, prin întărirea capacității ANAP de a iniția și susține politicile și acțiunile de instruire a personalului implicat în activități specifice achizițiilor publice;
- Creșterea atractivității și gradului de conștientizare a importanței funcțiilor publice specifice de consilier achiziții publice/ consilier sistem achiziții publice;
- Continuarea îmbunătățirii îndumării și formării profesioniștilor în domeniul achizițiilor publice;
- Sistem de remedii eficiente și eficiente prin asigurarea unei bune coordonări instituționale și a practicii unitare, precum și prin reducerea termenelor de pronunțare a deciziilor în domeniul achizițiilor publice.

5.5. Monitorizare, supervizare și control

În cadrul acestui subcapitol sunt prezentate programele, respectiv direcțiile de acțiune și rezultatele așteptate în urma implementării acestora care vor contribui la îndeplinirea obiectivului specific (OS 5): Asigurarea eficienței și eficacității sistemului de achiziții publice prin utilizarea eficientă a datelor și consolidarea funcțiilor de monitorizare, supervizare și control.

5.5.1. Programe (direcții de acțiune)

Principalele direcții de acțiune ce se impun pentru a răspunde în mod eficient problemelor identificate și prezentate la Secțiunea I, punctul 4.7 sunt prezentate în cele ce urmează.

Funcțiile de monitorizare, supervizare și control oferă informații cu privire la nivelul performanței sistemului de achiziții publice și constituie baza pentru adoptarea direcțiilor strategice care să conducă la un sistem de achiziții publice eficient. Dezvoltarea unor mecanisme eficiente pentru colectarea și utilizarea datelor este importantă pentru monitorizarea, supervizarea și controlul sistemului de achiziții publice. Analizele de date asigură o fundație solidă pentru exercitarea funcțiilor de supervizare și control, inclusiv pentru analiza pieței achizițiilor publice și a performanței autorităților contractante. Rezultatele pot fi folosite pentru identificarea problemelor sistemice care ar putea necesita modificări legislative, elaborarea de orientări și îndrumare sau dezvoltarea unor programe de instruire.

În acest context, **sunt avute în vedere următoarele direcții de acțiune:**

a) Întărirea funcțiilor de monitorizare și supervizare prin:

A50. Analiza și eficientizarea fluxurilor de informații și date pentru a asigura o privire de ansamblu a pieței achizițiilor publice, o eficiență sporită a procesului de colectare a informațiilor și datelor și a accesului ANAP la informațiile și datele necesare pentru îndeplinirea obligațiilor de raportare potrivit Directivelor europene (articolul 83 alineatul (2) din Directiva 2014/24/UE și cu articolul 99 alineatul (2) din Directiva 2014/25/UE)

Totodată, mecanismul de monitorizare dezvoltat va permite punerea la dispoziția publicului a rezultatelor analizelor realizate de ANAP în conformitate cu articolul 83 alineatul (3) din Directiva 2014/24/UE și cu articolul 99 alineatul (3) din Directiva 2014/25/UE și va include modalități prin care să se asigure că toate informațiile ce indică situații în care poate fi suspectată o manipulare a procedurilor de cerere de oferte sunt comunicate organismelor naționale competente în conformitate cu articolul 83 alineatul (2) din Directiva 2014/24/UE și cu articolul 99 alineatul (2) din Directiva 2014/25/UE.

A51. Asigurarea interconectării și interoperabilității SEAP cu alte baze de date și sisteme (de exemplu, Oficiul Național al Registrului Comerțului, Agenția Națională de Integritate, Agenția Națională de Administrare Fiscală, ANAP, CNSC, Ministerul Afacerilor Interne, MJ, ONAC) în conformitate cu obligațiile asumate în cadrul PNRR

A52. Analiza și dezvoltarea cadrului legislativ cu privire la schimbul de date și interoperabilitatea sistemelor

A53. Analiza calității datelor din SEAP și a modului în care acestea se regăsesc în SEAP și TED (Suplimentul la Jurnalul Oficial al Uniunii Europene).¹⁷⁶

Scopul analizei este de a identifica și a propune măsuri de remediere a eventualelor omisiuni sau erori cu scopul de a îmbunătăți calitatea datelor introduse de entitățile înregistrate în SEAP. Rezultatele analizei pot oferi informații utile pentru dezvoltarea de îndrumare și instruire pentru utilizatorii SEAP.

A54. Dezvoltarea sistemului electronic al achizițiilor publice prin implementarea în cadrul SEAP a formularelor electronice standard pentru publicarea anunțurilor în domeniul achizițiilor publice (e-Forms), în conformitate cu Regulamentul Comisiei Europene nr. 1780/2019, precum și a funcționalităților suplimentare prevăzute de PNRR, inclusiv a funcționalităților care să permită înregistrarea datelor cu privire la achizițiile care includ criterii sociale, de mediu sau privind inovarea, precum și a celor cu privire la IMM-urile care activează în calitate de subcontractant în cadrul contractelor de achiziție publică, inclusiv valoarea totală a activităților subcontractate

A55. Platformă informatică destinată analizei soluțiilor pronunțate în deciziile CNSC și ale instanțelor cu privire la contestațiile referitoare la procesele de achiziții publice pentru a identifica erorile sistemice și măsurile asociate.

A56. Elaborarea unei metodologii care vizează colectarea, procesarea și analiza datelor cu privire la rezultatul contestațiilor și plângerilor soluționate de CNSC, tribunale sau Curți de Apel, respectiv creșterea performanțelor, de raportare și evaluare a rezultatelor printr-o practică unitară. Aceasta din urmă se poate realiza prin dezvoltarea unui sistem tip platformă informatică. Platforma informatică va asigura accesul online publicului deschis, cu posibilitate de căutare a tuturor hotărârilor pe diverse problematici, este unul dintre mijloacele menite să îi ajute atât pe magistrații și consilierii de soluționare, cât și pe justițiabili să facă trimitere la cauze și hotărâri similare. Totodată, în paralel cu dezvoltarea modului e-contestații prevăzut

¹⁷⁶ TED - Tenders Electronic Daily

de PNRR, se poate avea în vedere colectarea și asigurarea accesului la date prin extinderea SEAP asupra tuturor categoriilor de contestații și plângeri cu privire la achiziții publice și stabilirea protocoalelor necesare pentru utilizarea acestuia la nivelulul tuturor entităților implicate.

A57. Revizuirea Legii nr. 101/2016 pentru a asigura comunicarea deciziilor pronunțate de tribunale către ANAP. Așa cum s-a precizat mai sus, deși Legea nr. 101/2016 stabilește o obligație de raportare a Curților de Apel către ANAP, nu există o obligație similară stabilită în sarcina tribunalelor atunci când acestea sunt instanțele sesizate în primă fază cu soluționarea contestațiilor. Prin urmare, ANAP nu dispune de informațiile necesare pentru a efectua analize complete cu privire la funcționarea sistemului de remedii care să faciliteze totodată îndeplinirea obligațiilor de raportare către Comisia Europeană, conform Directivelor europene. Stabilirea unei obligații în sarcina tribunalelor de a transmite către ANAP o copie după hotărârea motivată pronunțată de către acestea va permite ANAP să analizeze, centralizeze și proceseze datele cu privire sistemul de remedii, precum și să identifice eventualele probleme ce pot apărea în implementarea legislației privind achizițiile publice și să stabilească direcțiile necesare pentru rezolvarea acestor probleme.

b) Întărirea sistemului de control prin:

A58. Evaluarea aplicării mecanismului de control financiar preventiv care vizează achizițiile publice, așa cum a fost dezvoltat urmare a implementării măsurilor prevăzute de SNAP adoptată în 2015, inclusiv a regulilor de integritate și a modului în care independența responsabililor poate fi întărită.

A59. Evaluarea eficienței și eficacității sistemului de control ex ante și identificarea oportunităților de îmbunătățire graduală pentru a sprijini eforturile ANAP cu privire la dezvoltarea capacității și pentru a asigura o mai mare responsabilizare a autorităților contractante. În plus, evaluarea va avea în vedere posibilitatea introducerii unor funcționalități în SEAP care să permită identificarea facilă a procedurilor care să facă obiectul acțiunilor tematice inițiate ca parte a funcției de supervizare

A60. Analiza regulată de către ANAP a problemelor identificate de instituțiile competente cu realizarea controlului ex ante și ex post / auditurilor cu privire la achiziții publice cu scopul identificării măsurilor necesare pentru remedierea acestora și asigurarea unei abordări unitare.

A61. În acest scop, este necesară elaborarea unei metodologii de colectare, procesare și analiză a datelor cu privire la problemele identificate de instituțiile competente cu realizarea controlului ex ante și ex post / auditurilor cu privire la achiziții publice. Folosirea datelor din sistemul de control pentru identificarea problemelor sistemice și apoi actualizarea ghidului online al achizițiilor publice contribuie la clarificarea modului în care pot fi evitate astfel de probleme și la sporirea înțelegerii și încrederii la nivelul autorităților contractante.

A62. **Analiza eficienței mecanismelor de combatere a fraudei și asigurarea de îndrumare clară** cu privire la corelația între gravitatea deviației de la normă, forma de vinovăție cu care a acționat funcționarul public și consecințele generate de această conduită pe de o parte și, pe de altă parte forma de răspundere care poate fi angajată pentru a sancționa eficient, predictibil și proporțional aceste încălcări ale normelor legale.

A63. **Analiza legislației și a elaborarea unor îndrumări cu privire la responsabilitatea personală și instituțională** aferente activității de achiziții publice pentru a asigura că prevederile sunt clare iar distincția între eroare, neglijență și fraudă este pe deplin înțeleasă, astfel încât autoritățile contractante și consilierii în achiziții publice să se concentreze pe

adoptarea în cadrul achizițiilor pe care le derulează a modalităților cele mai potrivite pentru obținerea beneficiilor. Este important ca reglementarea și practica în această materie să fie predictibile și să înglobeze principiul proporționalității între gravitatea faptei și forma de răspundere angajată. Prin claritate, proporționalitate și predictibilitate se va înlătura reticența personalului din cadrul autorităților contractante implicat în procesul de achiziții publice să folosească abordări inovatoare pentru îndeplinirea obiectivelor.

5.5.2. Rezultate așteptate

Impactul Strategiei pe termen mediu și lung vizează obținerea următoarelor rezultate așteptate în urma implementării direcțiilor de acțiune care vor contribui la îndeplinirea obiectivului specific (OS 5) : Asigurarea eficienței și eficacității sistemului de achiziții publice prin utilizarea eficientă a datelor și consolidarea funcțiilor de monitorizare, supervizare și control:

- Accesul ANAP la o gamă mai largă de informații și date cu privire la procesele de achiziție publică derulate prin intermediul platformei SEAP ;
- Utilizarea informațiilor furnizate de către SEAP în vederea analizării modului de funcționare a sistemului de achiziții publice pentru luarea măsurilor de care se impun pentru îmbunătățirea funcționării acestuia și formularea politicilor în domeniu;
- Colaborare îmbunătățită între instituțiile responsabile cu gestionarea fondurilor UE și principalele instituții ale sistemului de achiziții publice în scopul asigurării unei abordări unitare în materia achiziții publice;
- Informațiile relevante privind achizițiile publice sunt partajate în mod eficient între toate instituțiile cu responsabilități din cadrul sistemului achizițiilor publice ;
- Asigurarea accesului la datele și informațiile aferente achizițiilor publice strategice derulate prin intermediul platformei SEAP;
- Datele din SEAP sunt cuprinzătoare și fiabile, respectă prevederile Regulamentelor europene, asigură transparența și facilitează monitorizarea și supervizarea sistemului de achiziții publice.
- Sistemul de control ex-ante al achizițiilor publice este îmbunătățit și capabil să asigure utilizarea eficientă a fondurilor publice precum și respectarea integrității achizițiilor publice derulate de către autoritățile contractante. Sistemul de control ex ante este eficient și proporțional cu nivelul de risc. Acțiunile pentru asigurarea integrității sistemului de achiziții publice contribuie la reducerea riscului de dezangajare a fondurilor europene, sprijinind autoritățile contractante în derularea cu succes a proceselor de achiziții. Mecanismele pentru combaterea fraudei în domeniul achizițiilor publice sunt mai eficiente.

SECȚIUNEA III - IMPLEMENTAREA STRATEGIEI

6. Implicații bugetare și sursele de finanțare

Implementarea prezentei Strategii se va realiza în limitele strategiilor fiscal-bugetare pentru perioada 2023-2027.

Finanțarea acțiunilor va fi asigurată din bugetele instituțiilor responsabile, în limita sumelor aprobate anual pentru această destinație. Pentru cazurile în care aceste resurse nu sunt încă asigurate, este important ca fiecare instituție publică să își revizuiască prioritățile bugetare pentru a asigura reflectarea în bugetele pentru anii 2023-2027 a resurselor bugetare minimale.

În vederea îndeplinirii obiectivelor prezentei Strategii vor fi avute în vedere și surse de finanțare alternative celor de la bugetul de stat, precum fondurile acordate prin PNRR, fondurile structurale aferente perioadei 2021- 2027 sau finanțarea externă oferită de alte organizații (spre exemplu, BM sau Banca Europeană de Investiții). Accesarea surselor de finanțare alternative revine fiecărei instituții responsabile de realizarea acțiunilor.

Finanțarea unei părți importante dintre acțiunile prevăzute în Planul de acțiune este asigurată prin PNRR, ANAP fiind instituția responsabilă de realizarea jaloanelor corespunzătoare *Componentei C7 - Transformare digitală, Investiția 7 - Implementarea formularelor electronice e-Forms în domeniul achizițiilor publice și a Componentei C14 - Buna guvernare, OS 5, Reforma 8 - Reformarea sistemului național de achiziții publice.*

O parte dintre acțiunile prevăzute în cadrul Planului de acțiune aferent prezentei strategii care se află în responsabilitatea ANAP sunt finanțate prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020, în cadrul proiectului „*Srijin în implementarea SNAP prin consolidarea capacității administrative a ANAP și a autorităților contractante*” - cod SIPOCA 625.

De asemenea, o parte dintre acțiunile incluse în Planul de acțiune aferent prezentei strategii care au ca obiectiv îmbunătățirea eficacității și eficienței sistemului de remedii sunt finanțate prin intermediul Instrumentului de Srijin Tehnic (IST) 2021-2027, gestionat de către Direcția Generală de Srijin pentru Reforme Structurale a Comisiei Europene, în cadrul proiectului „*Măsuri pentru srijinirea eficienței sistemului de achiziții publice din România, cu accent pe reglementările privind remediile și căile de atac*”.

7. Implicații asupra cadrului juridic

Atingerea obiectivelor specifice avute în vedere prin prezenta Strategie presupune modificarea și completarea unor acte normative, și după caz, emiterea unor noi acte normative aferente direcțiilor de acțiune stabilite.

7.1 Achiziții strategice

Astfel, pentru îndeplinirea obiectivului specific (OS 1) - ***”Utilizarea achizițiilor publice ca instrument strategic, inclusiv asigurarea accesului IMM-urilor la piețele de achiziții publice și asigurarea beneficiilor sociale, de mediu și de inovare”*** este necesar să fie întreprinse următoarele demersuri legislative :

a) Cu privire la **achizițiile publice ecologice**

- Abrogarea Legii nr. 69/2016 privind achizițiile publice verzi;
- Modificarea și completarea legislației în domeniul achizițiilor publice cu prevederi specifice achizițiilor publice verzi;
- Elaborarea HG pentru aprobarea Planului național de achiziții publice ecologice, prin care vor fi stabilite ținte multianuale obligatorii.

b) Cu privire la **achizițiile publice responsabile social**

- Se vor actualiza prevederile în materia achizițiilor publice responsabile social respectiv se va modifica Legea nr. 350/2005 privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general, întrucât aceasta include trimiteri la prevederile Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 60/2001 privind achizițiile publice, act normativ abrogat din anul 2006.

7.2 Achiziții centralizate

Pentru îndeplinirea obiectivului specific (OS 2) - ***”Eficientizarea activității de achiziții publice și obținerea de economii prin utilizarea achizițiilor centralizate și creșterea capacității administrative a unităților de achiziții centralizate (UCA)”*** este necesar să fie întreprinse următoarele demersuri legislative:

- completarea cadrului legislativ existent aplicabil ONAC (și MS) prin actualizarea listei de produse, servicii și lucrări ce pot fi achiziționate de acestea în regim centralizat, în baza analizei efectuate de BM în acest sens;
- completarea cadrului legislativ existent aplicabil ONAC (și celorlalte UCA) în sensul deschiderii accesului oricărui UCA la PEAPC prin înregistrarea lor ca utilizatori în sistem, cu dreptul de a accesa toate funcționalitățile necesare planificării și derulării procedurilor de atribuire a contractelor-cadru, precum și monitorizării implementării contractelor subsecvente;
- completarea cadrului legislativ cu privire la integrarea și interoperabilitatea bazelor de date, pentru a permite ANAP și tuturor celorlalte instituții sau organisme cu atribuții și responsabilități în domeniul achizițiilor centralizate

(Registrul Comerțului, ANAF, Curtea de Conturi, PCUe, CNSC, CC etc.) accesul la datele și informațiile disponibile în PEAPC.

7.3 Transparența

Pentru îndeplinirea obiectivului specific (OS 3) - **“Consolidarea încrederii în sistemul de achiziții publice din România prin creșterea transparenței procesului de achizițiile publice”** este necesară elaborarea și adoptarea unui act normativ care va avea ca scop consolidarea tuturor reglementărilor aplicabile în domeniul achizițiilor publice.

7.4 Profesionalizarea

Pentru îndeplinirea obiectivului specific (OS 4) - **“Continuarea dezvoltării capacității, capabilității și integrității profesioniștilor în achiziții pentru a sprijini realizarea tuturor celorlalte obiective din actuala Strategie”** și punerea în aplicare a acțiunilor prevăzute în legătură cu profesionalizarea achizițiilor publice este necesar să fie întreprinse următoarele demersuri legislative, respectiv modificarea și completarea următoarelor acte normative :

- **OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, pentru introducerea unei funcții publice de conducere specifice în domeniul achizițiilor publice;**
- **OUG nr. 13/2015 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, pentru clarificarea funcției de inițiere și elaborare a documentelor de politică publică în domeniul profesionalizării achizițiilor publice;**
- **HG nr. 634/2015 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice;**
- **Ordinul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale nr. 1832/2011 privind aprobarea Clasificării ocupațiilor din România - nivel de ocupație (șase caractere), pentru introducerea ocupației de Manager achiziții publice.**

7.5 Monitorizare, supervizare, control

Pentru îndeplinirea obiectivului specific (OS 5) - **“Asigurarea eficienței și eficacității sistemului de achiziții publice prin utilizarea eficientă a datelor și consolidarea funcțiilor de monitorizare, supervizare și control”** și punerea în aplicare a acțiunilor prevăzute în legătură cu monitorizarea, supervizarea și controlul este necesar să fie întreprinse următoarele demersuri legislative, respectiv:

Completarea Legii nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor prin includerea unei obligații în sarcina tribunalelor de a transmite către ANAP deciziile motivate pronunțate ca urmare a sesizării de către operatorii economici cu contestații în materia achizițiilor publice (similar prevederilor art. 35 alin. (5) din Legea nr. 101/2016 ce impune această obligație în sarcina Curților de Apel) și adăugarea unei anexe care să includă modelul de formular de raportare a datelor privind litigiile în materie de achiziții publice soluționate de către instanțele de judecată (tribunale, Curți de Apel).

8. Proceduri privind monitorizarea, evaluarea și actualizarea strategiei

8.1. Monitorizarea, evaluarea și actualizarea strategiei

Monitorizarea prezentei Strategii se va realiza de către ANAP prin structurile responsabile, conform atribuțiilor stabilite prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2015 și în conformitate cu Regulamentul de Organizare și Funcționare al ANAP și procedurile instituite la nivelul instituției.

Anual, fiecare instituție responsabilă de implementarea prezentei Strategii și a Planului de acțiune aferent acesteia va comunica ANAP, până la finalul lunii ianuarie, un plan de activități care va detalia acțiunile din Planul de acțiune, la nivel de activități, responsabili și termene, pentru anul în curs. Planul anual de activitate consolidat pentru implementarea Strategiei va fi elaborat de ANAP până la finalul lunii februarie. Planurile anuale de activități vor sta la baza monitorizării implementării Strategiei și a Planului de acțiune aferent acesteia, de către structurile specializate din cadrul ANAP.

ANAP va realiza o activitate constantă de monitorizare a informațiilor privind implementarea Strategiei. Monitorizarea Strategiei va avea în vedere atât realizarea rezultatelor acțiunilor (outputs), cât și realizarea rezultatelor politicii publice (outcomes), prin urmărirea indicatorilor de realizare a acțiunilor prevăzute în planul de acțiune (indicatori de rezultat), precum și a indicatorilor privind rezultatele politicii publice (indicatori de impact).

Procesul de monitorizare a implementării acțiunilor prevăzute în planul de acțiune aferent Strategiei va cuprinde atât activitatea de monitorizare continuă cât și activitatea de raportare. Activitatea de monitorizare continuă se va realiza în două etape, respectiv etapa de colectare a informațiilor privind implementarea și realizarea acțiunilor aferente obiectivelor prevăzute în Strategie și etapa de analiză a informațiilor, care va consta în sistematizarea și prelucrarea informațiilor privind implementarea acțiunilor cuprinse în Strategie.

Pe baza informațiilor colectate va fi comparată situația curentă cu cea de referință, va fi analizat gradul de realizare a obiectivelor și stadiul acțiunilor prevăzute în Planul de acțiune. După caz, se va proceda la elaborarea de propuneri care să prevină neîndeplinirea obiectivelor ori care să remedieze situațiile în cazul depășirii termenelor asumate prin planul de acțiune și, după caz, vor fi realizate demersuri în vederea identificării cauzelor care generează deficiențe în realizarea acțiunilor.

În vederea asigurării implementării corespunzătoare a obiectivelor specifice, ANAP va identifica și elabora soluțiile necesare pentru depășirea deficiențelor, în colaborare cu instituțiile responsabile de realizarea respectivului obiectiv.

În cadrul procesului de monitorizare, în paralel cu activitatea de monitorizare continuă, structura responsabilă din cadrul ANAP va efectua activitatea de raportare, care se va realiza prin elaborarea rapoartelor de progres privind stadiul îndeplinirii acțiunilor asumate prin Strategie, în vederea prezentării acestora conducerii ANAP și după caz, Comitetului Interministerial pentru Achiziții Publice, Guvernului României și/sau Comisiei Europene. Rapoartele de progres privind stadiul îndeplinirii acțiunilor asumate prin Strategie vor fi elaborate semestrial sau ori de câte ori este necesar.

Evaluarea Strategiei se va realiza la finalul perioadei de implementare și se va finaliza prin elaborarea unui raport în care va fi analizată îndeplinirea obiectivelor stabilite prin Strategie.

În măsura în care domeniul achizițiilor publice necesită continuarea intervenției pentru atingerea obiectivelor se va realiza actualizarea Strategiei la momentul expirării perioadei de implementare. Strategia poate face obiectul actualizării în contextul unor situații de urgență ce justifică modificarea în timpul implementării sau în vederea alinierii cu prioritățile europene.

8.2. Indicatori

Pe parcursul perioadei de monitorizare urmează a fi utilizați trei tipuri de indicatori, respectiv: indicatori de proces, indicatori de impact și indicatori de rezultat.

Indicatorii de proces și indicatorii de impact prevăzuți în cadrul prezentului capitol măsoară gradul de îndeplinire a obiectivelor Strategiei.

Indicatorii de proces vizează rezultatul evaluării performanței sistemului în ansamblu în raport cu obiectivul general. Indicatorii de impact măsoară gradul de îndeplinire a obiectivelor specifice.

Pe baza indicatorilor de rezultat este evaluat gradul de îndeplinire a acțiunilor, aceștia fiind incluși în Planul de acțiune aferent Strategiei.

Obiectiv general	Indicatori de proces
Promovarea utilizării achizițiilor publice drept instrument strategic pentru a contribui la reziliența și redresarea economică a României, inclusiv prin asigurarea beneficiilor sociale, de mediu și inovatoare și a accesului crescut al IMM-urilor la piața achizițiilor publice	-performanța României în realizarea de achiziții strategice; -creșterea capacității autorităților contractante prin profesionalizare și prin utilizarea achizițiilor publice centralizate;
Obiective specifice	Indicatori de impact
OS 1 - Utilizarea achizițiilor publice ca instrument strategic, inclusiv asigurarea accesului IMM-urilor la piețele de achiziții publice și asigurarea beneficiilor sociale, de mediu și de inovare	I.1 Procentul din (a) numărul total al procedurilor de achiziții publice inițiate într-un an calendaristic și (b) numărul procedurilor de achiziții publice inițiate pentru care criteriile care contribuie la realizarea de achiziții ecologice au fost incluse în documentația de atribuire în cadrul criteriilor de calificare și selecție, ca cerințe minime la nivelul caietului de sarcini sau ca factori de evaluare parte a criteriului de atribuire;

	<p>I.2 Procentul din:</p> <p>(a) numărul total al procedurilor de achiziții publice inițiate într-un an calendaristic</p> <p>(b) numărul procedurilor de achiziții publice inițiate pentru care criteriile care contribuie la realizarea de achiziții sociale au fost incluse în documentația de atribuire în cadrul criteriilor de calificare și selecție, ca cerințe minime la nivelul caietului de sarcini sau ca factori de evaluare parte a criteriului de atribuire;</p> <p>I.3 Procentul din:</p> <p>(a) numărul total al procedurilor de achiziții publice inițiate într-un an calendaristic;</p> <p>(b) numărul procedurilor de achiziții publice inițiate într-un an calendaristic de către autorități/entități contractante care atribuie contracte de achiziții publice de inovare;</p> <p>I.4 Procentul procedurilor inițiate de către unitățile centralizate de achiziții și ONAC pentru care:</p> <p>(a) criteriile care contribuie la realizarea de achiziții responsabile social și/sau</p> <p>(b) criteriile care contribuie la realizarea de achiziții ecologice au fost incluse în documentația de atribuire în cadrul criteriilor de calificare și selecție, ca cerințe minime la nivelul caietului de sarcini sau ca factori de evaluare parte a criteriului de atribuire;</p> <p>I.5 Gradul de participare al IMM în cadrul procedurilor de achiziții publice inițiate (numărul de operatori economici cu statut de IMM participanți la proceduri de achiziții publice raportat la numărul</p>
--	--

	total de operatori economici participanți la proceduri de achiziții publice).
OS 2 - Obținerea de economii și eficientizarea proceselor prin utilizarea achizițiilor centralizate	<p>1.6 Procentul procedurilor de achiziții publice inițiate de către unitățile centralizate de achiziții și ONAC din totalul de proceduri de achiziții publice inițiate;</p> <p>1.7 Numărul produselor și serviciilor nou introduse pentru a fi achiziționate în sistem centralizat;</p> <p>1.8 Evoluția numărului de autorități contractante care apelează la ONAC/unități centralizate de achiziții, respectiv numărul de noi autorități contractante care efectuează achiziții prin intermediul ONAC sau al unităților centralizate de achiziții.</p>
OS 3 - Consolidarea încrederii în sistemul de achiziții publice din România prin creșterea transparenței procesului de achiziții publice	<p>1.9 Gradul de publicare în conformitate cu Standardul Datelor de Contractare Deschise, a informațiilor și datelor privind achizițiile publice;</p> <p>1.10 Gradul de încredere a ONG-urilor, mass-media și ai reprezentanților mediului de afaceri referitor la transparența sistemului de achiziții publice;</p> <p>1.11 Numărul proiectelor de acte normative în care au fost identificate prevederi specifice achizițiilor publice;</p> <p>1.12 Gradul de satisfacție a autorităților/entităților contractante și operatorilor economici referitoare la instrumentele operationale elaborate și puse la dispoziție.</p>
OS 4 - Continuarea dezvoltării capacității, capabilității și integrității profesioniștilor în achiziții pentru a sprijini realizarea tuturor celorlalte obiective din actuala Strategie	<p>1.13 Gradul de creștere a capacității, capabilității și integrității profesioniștilor în achiziții publice;</p> <p>1.14 Gradul de fluctuație a profesioniștilor din achiziții publice.</p> <p>1.15 Scăderea numărului de soluții neunitare la nivelul sistemului de remedii;</p>

<p>OS 5 - Asigurarea eficienței și eficacității sistemului de achiziții publice prin utilizarea eficientă a datelor și consolidarea funcțiilor de monitorizare, supervizare și control</p>	<p>I.16 Numărul de indicatori suplimentari ce vor putea fi calculați prin noi date și informații avute la dispoziție în vederea evaluării funcționării sistemului;</p> <p>I.17 Număr / sisteme interconectate;</p> <p>I.18 Numărul instituțiilor care furnizează regulat și complet date și informații cu privire la rezultatul contestațiilor și plângerilor;</p> <p>I.19 Gradul de încredere a autorităților contractante în controlul ex ante;</p> <p>I.20 Numărul de probleme sistemice identificate și măsurile de îmbunătățire agreate și implementate;</p> <p>I.21 Gradul de satisfacție a (a) autorităților contractante, (b) operatorilor economici și (c) organizațiilor neguvernamentale cu privire la eficacitatea mecanismelor de combatere a fraudei;</p> <p>I.22 Procentul autorităților contractante / practicienilor din domeniul achizițiilor publice care afirmă că regulile cu privire la responsabilitatea personală și instituțională sunt bine delimitate.</p> <p>I.23 Numărul deciziilor privind contestațiile judiciare cu privire la procedurile de achiziții publice pronunțate de tribunale care sunt comunicate ANAP.</p> <p>I.24 Numărul tribunalelor care transmit către ANAP deciziile privind contestațiile judiciare cu privire la procedurile de achiziții publice</p>
---	---

8.3. Instituții responsabile

Având în vedere rolul fundamental pe care ANAP îl are cu privire la formularea la nivel de concepție, promovarea și implementarea politicii în domeniul achizițiilor publice, stabilirea și implementarea sistemului de verificare și control al aplicării unitare a dispozițiilor legale și procedurale în domeniul achizițiilor publice, precum și monitorizarea funcționării eficiente a sistemului de achiziții publice, ANAP va avea rolul principal în ceea ce privește implementarea direcțiilor de acțiune prevăzute în Strategie și urmărirea rezultatelor așteptate.

Implementarea prezentei Strategii și a Planului de acțiune aferent acestora se bazează pe cooperarea loială dintre toate instituțiile responsabile de realizarea acțiunilor și atingerea indicatorilor prevăzuți în cadrul direcțiilor de acțiune. În cazul în care responsabilitatea realizării unor acțiuni revine mai multor instituții, instituția responsabilă care asigură coordonarea implementării respectivei acțiuni este cea care are principala competență în gestionarea ariei de intervenție respective. La nivelul Planului de acțiune, instituția coordonatoare este cea menționată prima în șirul instituțiilor responsabile de implementarea acțiunii respective.

De asemenea, în contextul complexității și multidimensionalității achizițiilor publice ANAP va fi sprijinită în îndeplinirea rolului său de către instituții și autorități publice cu roluri și competențe specifice în ariile lor de acțiune. Instituțiile responsabile pentru realizarea acțiunilor sunt nominalizate în Planul de acțiune.

De asemenea, având în vedere sfera largă de cuprindere și grupurile țintă urmărite, în implementarea prezentei Strategii ANAP va colabora cu asociații ale unităților administrativ-teritoriale din România (i.e., Asociația Municipiilor din România; Asociația Comunelor din România; Asociația Orașelor din România; Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România) și de diferite asociații ale specialiștilor/expertiștilor în achiziții publice din România (i.e., Asociația Națională a Specialiștilor în Achiziții; Asociația Specialiștilor în Achiziții Publice din România; Sindicatul Național al Specialiștilor în Achiziții Publice; Asociația Expertilor în Achiziții; Asociația Română pentru SmartCity; sau Asociația Patronală a Industriei de Software și Servicii).

ANEXĂ - PLAN DE ACȚIUNE

DRAFT

PLAN DE ACȚIUNE SNAP 2023-2027

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
<p>1. Utilizarea achizițiilor publice ca instrument strategic, inclusiv asigurarea accesului IMM-urilor la piețele de achiziții publice și asigurarea beneficiilor sociale, de mediu și de inovare</p>	<p>A1. Înființarea unui centru de competențe în materie de achiziții publice sustenabile și de inovare în cadrul ANAP</p>	<p>Trimestrul I 2025</p>	<p>Responsabil: ANAP</p> <p>Colaboratori: Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării Ministerul Muncii și Solidarității Sociale Institutul Național de Cercetare Științifică în domeniul Muncii și Protecției Sociale Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor Departamentul pentru Dezvoltare Durabilă ONG-uri și asociații (cum ar fi Asociația Română pentru Orașe</p>	<p>Centru de competențe privind achizițiile publice sustenabile și de inovare înființat în cadrul ANAP</p>	<p>Un centru de competențe funcțional</p>	<p>Activitate de monitorizare continuă</p> <p>Evaluare după implementarea strategiei</p>

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
			Inteligente și Mobilitate, Uniunea Națională a Consiliilor Județene, Asociația Națională a Experților în Achiziții Publice) Ministerul Educației Consiliul Concurenței			
	A2. Completarea Ghidului Online gestionat de către ANAP cu secțiuni/aspecte privind achizițiile publice ecologice, responsabile social și de inovare	Trimestrul IV 2024	Responsabil: ANAP Colaboratori: Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării Ministerul Muncii și Solidarității Sociale Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor ONAC	Ghidul online completat cu secțiunile dedicate achizițiilor publice ecologice, responsabile social și de inovare	Numărul de accesări ale secțiunilor relevante incluse în Ghidul online privind achizițiile publice gestionat de ANAP	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	A3. Elaborarea și implementarea unui program regulat de conferințe și seminarii, cu implicarea directă a mediului academic și a mediului de afaceri în aceste activități	Trimestrul III 2024 ca data de începere și apoi recurență anuală pentru conferințe, respectiv recurență lunară/trimestrială pentru organizarea de training-uri și seminarii (după caz)	Responsabil: ANAP Colaboratori: Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării Ministerul Muncii și Solidarității Sociale Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor Ministerul Educației Institutul Național de Administrație Consiliul Concurenței	Un program de conferințe elaborat	Conferințe și seminarii organizate conform programului	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A4. Oferirea de sprijin unităților de achiziție centralizată în derularea de proceduri de achiziții centralizate strategice în sectoare de interes prin Centrul de expertiză din cadrul ANAP și	Trimestrul II 2025 ca data de începere și apoi în mod continuu	Responsabil: ANAP Colaboratori: ONAC Ministerul Sănătății	ONAC, UCA locale și UCA pe sectoare(ex. sănătate) sunt sprijinite cu privire la includerea în documentațiile de atribuire a unor criterii de mediu, sociale și de inovare	Numărul de solicitări pentru care s-a acordat consiliere privind utilizarea de criterii de mediu, sociale și de inovare	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	diseminarea bunelor practici privind achizițiile publice sustenabile și de inovare identificate la nivelul unităților de achiziții centralizate		BAGR (Baza Aprovizionare, Gospodărie și Reparații - achiziție centralizată pentru Administrația Națională a Penitenciarelor) Alte unități de achiziții centralizate la nivel local și central	Exemple de bune practici privind achizițiile publice sustenabile și de inovare identificate la nivelul unităților de achiziții centralizate sunt împărtășite cu toți cei implicați în sectorul achizițiilor publice în cadrul unei secțiuni distincte dedicată achizițiilor centralizate din Ghidul Online	Numărul de accesări ale secțiunii privind achizițiile centralizate din cadrul Ghidului online	
	A5. Continuarea implementării programului de instruire dezvoltat în cadrul proiectului SIPOCA 625	Trimestrul II 2025	Responsabil: Institutul Național de Administrație Colaboratori: Autorități/entități contractante ANAP	Includerea unor secțiuni suplimentare privind achizițiile strategice în cadrul programului de instruire Organizarea de sesiuni de formare privind achizițiile strategice	Secțiuni suplimentare incluse în programul de instruire privind achizițiile strategice Numărul de sesiuni de formare furnizate privind achizițiile strategice	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A6. Dezvoltarea și implementarea unui ghid și a unui modul de instruire cu privire la achizițiile publice	Trimestrul III 2025	Responsabil: ANAP Colaboratori:	Secțiune suplimentară privind achizițiile publice sustenabile și de inovare	Numărul de accesări ale Ghidului de pe site-ul ANAP	Activitate de monitorizare continuă

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	sustenabile și de inovare adresat managementului ierarhic superior din cadrul autorităților contractante		Autorități/entități contractante Universități	adresată managementului ierarhic superior din cadrul autorităților contractante integrată în Ghidul online gestionat de ANAP		Evaluare după implementarea strategiei
	A7. Oferirea de sesiuni de formare instituțiilor și organismelor cu atribuții de verificare și control în domeniul achizițiilor publice pentru familiarizarea acestora cu conceptul de achiziții publice realizate în mod strategic	Trimestrul III 2025 și apoi în mod continuu	Responsabil: Institutul Național de Administrație Colaboratori: ANAP Curtea de Conturi a României Autoritatea de Audit Autorități de Management Ministerul Finanțelor-Serviciul de Inspecție Fonduri Europene și Compartimentele de verificare și control achiziții publice	Stabilirea unui program de sesiuni de formare cu privire la conceptul de achiziții publice strategice adresate instituțiilor de control	Număr de sesiuni de formare organizate conform programului	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	A8. Realizarea unui sondaj pentru a identifica condițiile/necesitățile care contribuie la realizarea de achiziții publice strategice de către autoritățile publice	Trimestrul II 2024 Trimestrul II 2026	Responsabil: ANAP Colaboratori: Autorități/entități contractante Autoritatea pentru Digitalizarea României Consiliul Concurenței	Condițiile/ necesitățile care contribuie la realizarea de achiziții publice ecologice, responsabile social și de inovare sunt identificate	Sondajul este realizat și lansat periodic prin SEAP Rezultatele cercetării sunt interpretate	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A9. Crearea unui instrument/mecanism de evaluare și raportare a impactului social al achizițiilor strategice	Trimestrul I 2027	Responsabil: ANAP Colaboratori: Universități/ centre de cercetare Institutul de Cercetare pentru Calitatea Vieții	Instrumentul / mecanismul de evaluare și raportare a impactului social al achizițiilor strategice este creat Evaluarea impactului social general al achizițiilor strategice și identificarea de exemple de bune practici care pot fi diseminate către autoritățile contractante	Gradul de utilizare a instrumentului / mecanismului	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	A10. Abrogarea Legii nr.69/2016 privind achizițiile publice verzi	Trimestrul IV 2023	Responsabili: ANAP	Legea nr.69/2016 privind achizițiile publice verzi abrogată	Act normativ de abrogare a Legii nr.69/2016 privind achizițiile publice verzi aprobat și publicat în Monitorul Oficial	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A11. Modificarea și completarea legislației în domeniul achizițiilor publice cu prevederi specifice achizițiilor publice verzi	Trimestrul IV 2023	Responsabili: ANAP	Legislația în domeniul achizițiilor publice modificată și completată cu prevederi specifice achizițiilor publice verzi	Acte normative de modificare și completare a legislației în domeniul achizițiilor publice cu prevederi specifice achizițiilor publice verzi aprobate și publicate în Monitorul Oficial	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A12. Elaborarea și adoptarea Planului național de achiziții ecologice	Trimestrul I 2024	Responsabil: Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor Colaborator: ANAP	Planul național de achiziții ecologice elaborat și adoptat	Act normativ privind Planul național de achiziții ecologice aprobat și publicat în Monitorul Oficial	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A13. Stabilirea unor indicatori privind impactul asupra mediului a celor mai frecvent achiziționate produse, servicii și lucrări, împreună cu stabilirea unor ținte pentru atingerea acestor indicatori, în baza cadrului legal existent	Trimestrul I 2024	Responsabili: Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor Departamentul pentru Dezvoltare Durabilă ANAP Colaboratori:	Indicatorii și țintele sunt stabilite	Act normativ cu privire la indicatorii privind impactul asupra mediului și țintele aferente acestora adoptat/publicat în Monitorul Oficial	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
			<p>Agenția Națională pentru Protecția Mediului</p> <p>ONG-uri și asociații (cum ar fi Asociația Română pentru Orașe Inteligente și Mobilitate, Uniunea Națională a Consiliilor Județene, Asociația Națională a Expertilor în Achiziții Publice)</p>			
	<p>A14. Clarificarea cadrului legislativ privind opțiunea de rezervare a contractelor către întreprinderi sociale de inserție și unități protejate autorizate</p>	<p>Trimestrul I 2024</p>	<p>Responsabili:</p> <p>ANAP</p> <p>Secretariatul General al Guvernului</p> <p>Colaboratori:</p> <p>Ministerul Muncii și Solidarității Sociale</p> <p>Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă</p> <p>Institutul Național de Cercetare</p>	<p>Prevederi ale cadrului legal clare și actualizate în ceea ce privește atribuirea de contracte rezervate de către autoritățile/ entitățile contractante</p> <p>Indicatori și ținte stabilite</p>	<p>Act normativ privind opțiunea de rezervare a contractelor către întreprinderi sociale de inserție și unități protejate autorizate adoptat</p> <p>Actualizarea prevederilor Legii nr.350/2005 referitoare la achizițiile publice</p>	<p>Activitate de monitorizare continuă</p> <p>Evaluare după implementarea strategiei</p>

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
			Științifică în domeniul Muncii și Protecției Sociale Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Dizabilități Federația ONG-urilor pentru Servicii Sociale Agenția Națională de Plăți și Inspecție Socială RISE Romania - Rețeaua Română a Întreprinderilor de Incluziune Socială DIZABNET - Rețeaua românească de furnizori de servicii pentru persoanele cu deficiențe			
	A15. Elaborarea și adoptarea Planului național pentru achiziții publice responsabile social	Trimestrul I 2025	Responsabili: Ministerul Muncii și Solidarității Sociale ANAP	Analiza privind categoriile de produse, servicii, lucrări pentru care vor fi stabilite ținte în Planul național pentru achiziții	Un Studiu de fundamentare a țăntelor elaborat Act normativ privind Planul național pentru achiziții publice	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei SNAP

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
			Colaboratori: Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă Institutul Național de Cercetare Științifică în domeniul Muncii și Protecției Sociale	publice responsabile social Plan național pentru achiziții publice responsabile social elaborat și aprobat	responsabile social adoptat	
	A16. Organizarea unor ateliere de lucru / sesiuni de instruire destinate ONG-urilor, întreprinderilor sociale de inserție și unităților protejate autorizate	Trimestrul III 2025 și apoi în mod regulat	Responsabil: Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă Colaboratori: ANAP Institutul Național de Cercetare Științifică în domeniul Muncii și Protecției Sociale Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Dizabilități Federația ONG-urilor pentru Servicii Sociale	Stabilirea unui program pentru organizarea de ateliere de lucru / sesiuni de instruire	Atelierele de lucru / Sesiunile de instruire sunt organizate conform programului stabilit	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
			Agenția Națională de Plăți și Inspecție Socială RISE Romania - Rețeaua Română a Întreprinderilor de Incluziune Socială DIZABNET - Rețeaua românească de furnizori de servicii pentru persoanele cu deficiențe			
	A17. Dezvoltarea unor instrumente operaționale (instrucțiuni care să cuprindă exemple de bună practică și dezvoltarea bibliotecii de spețe) destinate asigurării unei înțelegeri comune a conceptului de achiziții publice de inovare în conformitate cu direcțiile stabilite de politica europeană în acest sens și pentru promovarea acestui tip de achiziții	Trimestrul II 2024	Responsabili: ANAP Secretariatul General al Guvernului Colaboratori: Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării Ministerul Educației Ministerul Finanțelor	Instrumentele operaționale (instrucțiuni, exemple de bune practici, inclusiv dezvoltarea bibliotecii de spețe) sunt realizate	Număr de accesari ale instrumentelor operaționale din cadrul Bibliotecii de spețe Prevederile legislative privind conceptul de achiziții publice în domeniul inovării adoptate și publicate în Monitorul Oficial	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	A18. Analizarea și clarificarea cadrului legal cu privire la finanțarea contractelor de achiziții publice de inovare	Trimestrul II 2024	Responsabili: Secretariatul General al Guvernului Ministerul Finanțelor Colaboratori: ANAP Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene	Cadru legal analizat și clarificat/actualizat privind finanțarea proiectelor rezultate din implementarea de achiziții publice de inovare	Prevederi legislative privind finanțarea proiectelor cu componentă de inovare, și, după caz, privind modificarea Legii 500/2002 privind finanțele publice adoptate și publicate în Monitorul Oficial	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A19. Stimularea inovării prin intermediul achizițiilor publice prin stabilirea unei platforme de dialog strategic cu sectorul privat, inclusiv prin crearea unui Catalog online de soluții inovatoare	Trimestrul II 2026	Responsabili: ANAP Ministerul Antreprenoriatului și Turismului Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării Agenția de Dezvoltare Regională București-Ilfov	Platforma de dialog este realizată și funcțională Catalogul online este realizat și funcțional	Numărul de înscrieri în platforma de dialog Numărul de accesări ale Catalogului online de soluții inovatoare	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
			Colaboratori: Asociația Română pentru Orașe Inteligente și Mobilitate Camere de Comerț Străine ANIS (Asociația patronală românească a industriei IT & C din toate sectoarele)			
	A20. Înființarea unui Centru pilot la nivel guvernamental cu rol de Broker de Inovare în evaluarea fezabilității soluțiilor propuse a fi implementate prin realizarea de achiziții publice de inovare	Trimestrul II 2027	Responsabil: ANAP Colaboratori: Secretariatul General al Guvernului Ministerul Antreprenoriatului și Turismului Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării	Centrul Pilot este înființat la nivel guvernamental	Centrul Pilot funcțional Numărul de solicitări de asistență primite de către Centrul pilot pentru evaluarea fezabilității soluțiilor propuse	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	A21. Înființarea unui Grup de lucru la nivel de Guvern cu rol în îndrumarea și asistența autorităților/ entităților contractante în realizare de achiziții publice de inovare și centralizarea informațiilor legate de implementarea de achiziții publice de inovare	Trimestrul III 2025	Responsabili: ANAP Secretariatul General al Guvernului Colaboratori: Toate ministerele din cadrul Guvernului	Grupul de lucru înființat Informații colectate privind desfășurarea achizițiilor publice în domeniul inovării Asistență tehnică oferită autorităților contractante cu privire la implementarea de achiziții publice de inovare	Numărul autorităților / entităților contractante cărora le-a fost acordată asistență tehnică de către grupul de lucru	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A22. Asigurarea accesului IMM-urilor la piața achizițiilor publice prin implementarea unei platforme de dialog între reprezentanții sectorului public și ai IMM-urilor, continuarea simplificării legislației și dezvoltarea în continuare a unor documentații standard	Trimestrul II 2026	Responsabili: ANAP Ministerul Antreprenoriatului și Turismului Colaboratori: Consiliul Național al IMM-urilor din România Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene ONAC	Platforma de dialog este realizată și funcțională Cadrul legislativ este simplificat Documentații standard noi	Numărul de conferințe și/sau ateliere de lucru organizate Numărul documentațiilor standard elaborate Consultări de piață efectuate	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	A23. Implementarea unui program de dezvoltare a aptitudinilor IMM-urilor în materie de achiziții publice	Trimestrul I 2027	Responsabili: ANAP Ministerul Antreprenoriatului și Turismului Ministerul Economiei Colaboratori: Consiliul Național al IMM-urilor din România	Program de instruire pentru IMM-uri în domeniul achizițiilor publice dezvoltat și implementat	Numărul IMM-urilor participante la programul de instruire	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
2. Obținerea de economii și eficientizarea proceselor prin utilizarea achizițiilor centralizate	A24. Extinderea domeniului de aplicare a achizițiilor centralizate în administrația centrală, în special în sectoarele sănătății, educației, transporturilor și digitalizării, care sunt prioritare în PNRR	Trimestrul I 2025	Responsabili: ANAP Ministerul Finanțelor ONAC Colaboratori: Ministerul Sănătății Ministerul Transporturilor Ministerul Educației	Categoriile de bunuri și servicii care sunt achiziționate centralizat de către entitățile care activează în sectoarele sănătății, educației, transporturilor și digitalizării identificate Actualizarea HG nr. 119/2019 cu categoriile de bunuri și servicii identificate prin studiu/analiză care	Un studiu/analiză elaborat prin care sunt identificate categoriile de bunuri și servicii specifice care pot face obiectul achiziției centralizate în sectoarele prioritate identificate Act normativ privind actualizarea HG nr. 119/2019 cu categoriile de bunuri și servicii care pot fi achiziționate centralizat rezultate în urma studiului/analizei, aprobat și publicat în Monitorul Oficial	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
			Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării	pot fi achiziționate centralizat		
	A25. Colaborarea cu UCA la nivel local pentru a revizui produsele incluse sau planificate a fi incluse și potențialul de extindere și revizuire.	Trimestrul IV 2024	Responsabil: ANAP Colaboratori: UCA la nivel local ONAC	Analiza/studiu privind revizuirea gamei de produse și servicii care pot fi achiziționate în sistem centralizat	Categoriile de produse și servicii achiziționate în sistem centralizat actualizate conform analizei	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A26. Consultanță prin furnizarea de îndrumare și documentații necesare pentru a sprijini crearea de noi UCA la nivel local	Trimestrul IV 2024	Responsabil: ANAP Colaboratori: UCA la nivel local ONAC	Foi de parcurs, îndrumare și documentații privind crearea de noi UCA la nivel local disponibile	Numărul autorităților cărora le-a fost acordată îndrumare privind UCA la nivel local	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A27. Promovarea utilizării platformei informatice a ONAC de către alte UCA	Trimestrul IV 2023	Responsabil: ONAC Colaboratori: ANAP UCA la nivel local	Plan de promovare a utilizării platformei informatice a ONAC realizat	Măsurile prevăzute în planul de promovare sunt implementate	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A28. Creșterea capacității administrative a autorităților contractante în	Trimestrul IV 2025	Responsabil: ANAP Colaboratori:	Îndrumare și documentații necesare pentru a sprijini crearea de	Numărul de solicitări pentru care s-a acordat consiliere cu privire la achizițiile centralizate	Activitate de monitorizare continuă

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	domeniul achizițiilor centralizate		ONAC Ministerul Sănătății Alte UCA de la nivel local și central	noi UCA la nivel local elaborate Centrul de expertiză privind achizițiile centralizate înființat în cadrul ANAP Îndrumări puse la dispoziție prin intermediul Ghidului online cu privire la modul de organizare și de derulare a procedurilor de achiziții în sistem centralizat	Număr de solicitări privind achizițiile în sistem centralizat care au ca obiect achizițiile strategice Numărul de accesări ale Ghidului online privind achizițiile publice	Evaluare după implementarea strategiei
3. Consolidarea încrederii în sistemul de achiziții publice din România prin creșterea transparenței procesului de achiziții publice	A29. Realizarea unei evaluări a stadiului actual de publicare a informațiilor și a datelor privind achizițiile publice în raport cu Standardul Datelor de Contractare Deschise	Trimestrul I 2024	Responsabil: ANAP Colaboratori: Autoritatea pentru Digitalizarea României ONAC	Stadiul actual de publicare a informațiilor și a datelor privind achizițiile publice în raport cu Standardul Datelor de Contractare Deschise evaluat Concluzii și recomandări cu privire la necesitatea dezvoltării SEAP formulate	Raport aprobat privind stadiul actual de publicare a datelor privind achizițiile publice, inclusiv concluzii și recomandări cu privire la dezvoltarea SEAP	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	A30. Colaborarea cu ONG-uri, jurnaliști și reprezentanți ai mediului de afaceri pentru a identifica acele domenii în care transparența sistemului de achiziții publice poate fi îmbunătățită și efectuarea modificărilor necesare.	Trimestrul IV 2024	Responsabil: ANAP Colaboratori: Autoritatea pentru Digitalizarea României ONG-uri, mass-media, asociații de afaceri	Domeniile în care transparența sistemului de achiziții publice poate fi îmbunătățită și măsurile asociate sunt identificate. Măsurile de îmbunătățire a transparenței sunt identificate și implementate	Studiul privind domeniile în care transparența sistemului de achiziții publice poate fi îmbunătățită este elaborat și aprobat Planul de măsuri de îmbunătățire a transparenței este elaborat și implementat	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A31. Elaborarea de îndrumări cu privire la utilizarea excepțiilor prevăzute de lege, precum și promovarea importanței și beneficiilor transparenței în achiziții publice	Trimestrul II 2024	Responsabil: ANAP	Îndrumări privind utilizarea excepțiilor prevăzute de lege elaborate Gradul de utilizare a excepțiilor prevăzute de lege este în scădere.	Îndrumările elaborate sunt disponibile utilizatorilor pe site-ul ANAP	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A32. Elaborarea de noi documentații standard de atribuire	Trimestrul II 2024	Responsabil: ANAP Colaboratori: Alte instituții (în funcție de domeniul de aplicare al noilor documentații standard de atribuire)	Documentații standard de atribuire noi elaborate	Numărul documentațiilor standard de atribuire noi elaborate și publicate în Ghidul online al achizițiilor publice	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	A33. Implementarea inițiativelor de automatizare a proceselor specifice activității de screening legislativ realizate în contextul funcției de reglementare, în vederea eficientizării acestora.	Trimestrul IV 2024	Responsabil: ANAP	Procesele specifice activității de screening legislativ sunt automatizate și eficiente	Sistemul automatizat de screening este funcțional	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A34. Simplificarea cadrului legislativ prin consolidarea tuturor reglementărilor aplicabile prevăzute în diferite acte normative cu toate modificările și completările ulterioare.	Trimestrul II 2027	Responsabil: ANAP Colaboratori: CIAP	Cadru legislativ simplificat și ușor de înțeles	Cadru legislativ aprobat și publicat în Monitorul Oficial	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
4. Continuarea dezvoltării capacității, capabilității și integrității profesioniștilor în achiziții pentru a sprijini realizarea tuturor celorlalte obiective din actuala Strategie	A35. Crearea unei structuri dedicate la nivelul ANAP pentru profesionalizarea în domeniul achizițiilor publice.	Trimestrul IV 2025	Responsabil: ANAP Colaboratori: CIAP Agenția Națională pentru Funcționari Publici Institutul Național de Administrație	O structură distinctă creată la nivelul ANAP pentru realizarea activităților de profesionalizare în domeniul achizițiilor publice	O structură funcțională la nivelul ANAP care gestionează politica privind profesionalizarea în domeniul achizițiilor publice	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
			<p>Ministerul Finanțelor</p> <p>Ministerul Muncii și Solidarității Sociale</p> <p>Ministerul Educației</p>			
	A36. Consolidarea rolului ANAP în supravegherea tranziției de la ocupație la profesie în domeniul achizițiilor publice, asigurându-se că aceasta are funcțiile legale și protocoalele necesare pentru a colabora cu alte agenții și autorități în materie de formare, comunicare și standarde profesionale.	Trimestrul IV 2025	<p>Responsabil:</p> <p>ANAP</p> <p>Colaboratori:</p> <p>CIAP</p> <p>Agenția Națională a Funcționarilor Publici</p> <p>Secretariatul General al Guvernului</p> <p>Institutul Național de Administrație</p> <p>Ministerul Muncii și Solidarității Sociale</p> <p>Ministerul Educației</p> <p>Agenția Națională pentru Calificări</p>	ANAP are funcțiile legale necesare și este capabilă să conducă activitatea de colaborare pentru a crește gradul de conștientizare a unei cariere în domeniul achizițiilor publice și pentru a se asigura că profesioniștii din domeniul achizițiilor publice au pregătirea adecvată și îndeplinesc sau lucrează pentru îndeplinirea standardelor necesare Rolul consolidat al ANAP în supravegherea	<p>Numărul documentelor emise privind colaborarea cu alte instituții din domeniul profesionalizării/formării profesionale</p> <p>Amendarea celor două acte normative privind organizarea și funcționarea ANAP (OUG nr.13/2015 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, HG nr.634/2015 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice) în așa fel încât să fie prevăzute atribuții pentru ANAP în vederea conducerii activității de colaborare pentru a crește gradul de conștientizare a</p>	<p>Activitate de monitorizare continuă</p> <p>Evaluare după implementarea strategiei</p>

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
				ocupației de expert achiziții publice	carierii în domeniul achizițiilor publice	
	A37. Elaborarea și agrearea unei abordări pentru a face formarea la nivelul cerut de standardul ocupațional obligatorie pentru profesioniștii în achiziții publice și adoptarea legislației pentru implementarea acesteia.	Trimestrul I 2026	Responsabil: ANAP Colaborator: ANFP	O metodologie elaborată pentru a face obligatorie formarea la nivelul cerut de standardul ocupațional	Legislație adoptată care stabilește metodologia și grupurile-țintă pentru care formarea la nivelul standardul ocupațional revizuit va deveni obligatorie	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A38. Oferirea de îndrumări cu privire la modul în care cadrele de competențe, standardul ocupațional și instrumentul de autoevaluare ProcurCompEU pot fi utilizate în mod eficient de către managerii de la nivelul ANAP și al autorităților contractante pentru recrutarea, evaluarea și dezvoltarea personalului.	Trimestrul II 2026	Responsabil: ANAP Colaborator: ANFP	Îndrumări elaborate cu privire la modul în care cadrele de competențe, standardul ocupațional și instrumentul de autoevaluare ProcurCompEU pot fi utilizate.	Un set de îndrumări cu privire la modul în care cadrele de competențe, standardul ocupațional și instrumentul de autoevaluare ProcurCompEU pot fi utilizate, elaborate și disponibile pe site-ul ANAP	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A39. Crearea și menținerea unei platforme de e-learning, inclusiv autoevaluare online, folosind instrumentul și	Trimestrul III 2027	Responsabili: ANAP INA	O platformă de e-learning creată, care include instrumentul de auto-evaluare și modulele de	Platforma de e-learning care include instrumentul de auto-evaluare și modulele de învățare electronică actualizată periodic -	Activitate de monitorizare continuă

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	modulele de învățare electronică, pentru a permite profesioniștilor să-și completeze lacunele identificate.		Colaborator: ANFP	învățare electronică, ce permit profesioniștilor să-și completeze lacunele identificate	perioada de monitorizare: semestrial sau ori de câte ori devin necesare modificări ale conținutului platformei	Evaluare după implementarea strategiei
	A40. Elaborarea unui cadru de competențe suplimentar pentru managerii departamentelor de achiziții publice și implementarea acestuia, inclusiv solicitarea ca managerii să fie instruiți în managementul performanței, managementul schimbării și coaching-ul personalului.	Trimestrul IV 2026	Responsabil: ANAP Colaboratori: ANFP Autorități contractante INA	Un cadru de competențe pentru managerii departamentelor de achiziții publice elaborat	Codul administrativ actualizat cu includerea funcției publice de conducere în domeniul achizițiilor publice Legislația specifică adoptată pentru implementarea cadrului de competențe pentru managerii departamentelor de achiziții publice	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A41. Elaborarea și implementarea unui sistem de autoevaluare a persoanelor cu atribuții în domeniul achizițiilor publice, și după caz, a echipelor de achiziții publice din cadrul autorităților/entităților contractante, pe baza cadrului de	Trimestrul IV 2027	Responsabil: ANAP Colaboratori: ANFP Autorități contractante	Un sistem de autoevaluare a persoanelor cu atribuții în domeniul achizițiilor publice și a echipelor de achiziții publice elaborat	Un sistem de autoevaluare a persoanelor cu atribuții în domeniul achizițiilor publice și a echipelor de achiziții publice operațional.	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	competențe și a standardului ocupațional, precum și a informațiilor cu privire la performanța echipei.					
	A42. Crearea unui mecanism de colaborare interinstituțional prin care să se asigure faptul că ANAP are la dispoziție date pentru monitorizarea numărului de profesioniști din achiziții publice aflați în funcție și a nivelului de pregătire pe care aceștia l-au primit în raport cu standardul ocupațional și cu privire la asigurarea de beneficiilor sociale, de mediu și/sau de inovare ale achizițiilor publice.	Trimestrul III 2024	Responsabil: ANAP Colaboratori: ANFP Ministerul Muncii și Solidarității Sociale Ministerul Educației INA	Un mecanism interinstituțional creat pentru colectarea datelor în vederea monitorizării numărului de profesioniști aflați în funcție și a nivelului de pregătire pe care aceștia l-au primit în raport cu standardul ocupațional și a informațiilor cu privire la asigurarea beneficiilor sociale, de mediu și/sau de inovare ale achizițiilor publice.	Un mecanism interinstituțional de colectare a datelor pentru monitorizarea numărului de profesioniști care vor beneficia de pregătire în raport cu noul standard ocupațional și a informațiilor cu privire la asigurarea de beneficii sociale, de mediu și/sau de inovare din achizițiile publice - funcțional.	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A43. Colaborarea cu asociațiile de profesioniști în achiziții publice pentru a identifica recompensele non-financiare care ar ajuta la retenția și motivarea	Trimestrul II 2025	Responsabil: ANAP Colaboratori: ANFP	Un set de orientări creat în urma colaborării cu asociațiile de profesioniști în achiziții publice pentru autoritățile contractante cu privire la	Procentul anual al autorităților contractante care utilizează îndrumările privind recompensele non-financiare pentru retenția și motivarea personalului	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	personalului, de exemplu, conceperea posturilor (job design), oportunități de dezvoltare, recunoaștere și dezvoltarea de orientări pentru autoritățile contractante pentru a ști cum să le folosească.		Asociații ale profesioniștilor în achiziții publice	recompensele non-financiare care ar ajuta la retenția și motivarea personalului.		
	A44. Încheierea protocoalelor de colaborare cu universitățile și informarea acestora cu privire la oportunitățile de dezvoltare a programelor de studii/ calificărilor postuniversitare în achiziții publice sau managementului lanțului de aprovizionare.	Trimestrul IV 2024	Responsabil: ANAP Colaboratori: Universități	Un plan de comunicare și colaborare cu universitățile elaborat pentru informarea acestora și creșterea numărului de oportunități de formare în domeniul achizițiilor publice, de care beneficiază sectoarele public și privat, ridicând standardele generale.	Numărul de protocoale de colaborare încheiate cu universitățile	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A45. Dezvoltarea și implementarea unui program structurat de formare pentru funcționarii publici debutanți în domeniul achizițiilor publice, cu	Trimestrul II 2026	Responsabil: ANAP Colaboratori: INA	Un program de formare pentru funcționarii publici debutanți în domeniul achizițiilor publice elaborat.	Un program de formare pentru funcționarii publici debutanți în domeniul achizițiilor publice funcțional.	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	o combinație de formare în afara locului de muncă și stagii de practică, pentru a le oferi o experiență largă.		Universități Asociația Română a Furnizorilor de Formare Profesională			
	A46. Elaborarea și implementarea unui plan anual de comunicare pentru a pune în valoare achizițiile publice, care să includă conferințe cu operatorii economici și autoritățile contractante pentru a evidenția exemple de bune practici privind, de exemplu, achizițiile sociale, ecologice și inovatoare, precum și implicarea actualilor profesioniști în domeniul achizițiilor publice.	Trimestrul IV 2023	Responsabil: ANAP Colaboratori: Autorități contractante Asociații de afaceri	Un plan de comunicare pentru punerea în valoare a achizițiilor publice elaborat.	Planul de comunicare pentru punerea în valoare a achizițiilor publice implementat Numărul de conferințe cu operatorii economici și autoritățile contractante realizate	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A47. Menținerea și actualizarea Ghidului online al achizițiilor publice, Serviciului Helpdesk și SEAP pentru a pune la dispoziție materiale de referință actualizate și relevante atât pentru profesioniștii instruiți	Trimestrul II 2026	Responsabil: ANAP Colaborator: Autoritatea pentru Digitalizarea României	O metodologie elaborată privind actualizarea Ghidului online al achizițiilor publice, Serviciului Helpdesk și SEAP	Ghidul online al achizițiilor publice, Serviciul Helpdesk și SEAP menținute și actualizate periodic - perioada de monitorizare: trimestrial sau ori de câte ori este necesar	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	în domeniul achizițiilor, cât și pentru personalul care efectuează achiziții și nu a beneficiat de instruire.					
	A48. Elaborarea unui nou modul de instruire și actualizarea Ghidului online al achizițiilor publice pentru a aborda cele mai frecvente greșeli identificate din rezultatele contestațiilor și auditurilor referitoare la achizițiile publice.	Trimestrul II 2026	Responsabil: ANAP Colaboratori: Curtea de Conturi/ Autoritatea de audit CNSC Institutul Național al Magistraturii	Conținutul unui nou modul de instruire elaborat Rezultatele analizelor din activitățile de supraveghere și control oferă feedback pentru a ajuta la îmbunătățirea îndrumării și instruirii, creând un ciclu de îmbunătățire continuă	Un modul de instruire funcțional și Ghidul online al achizițiilor publice actualizat cu cele mai frecvente greșeli identificate din rezultatele contestațiilor și auditurilor	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A49. Consolidarea formării judecătorilor cu privire la abordarea contestațiilor în materia achizițiilor publice	Trimestrul I 2027	Responsabil: Consiliul Superior al Magistraturii Institutul Național al Magistraturii Colaboratori: ANAP CNSC	Ateliere de lucru pentru consolidarea formării judecătorilor în materia achizițiilor publice organizate anual	Numărul judecătorilor care au participat la ateliere de lucru anual	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
5. Asigurarea eficienței și eficacității sistemului de achiziții publice prin utilizarea eficientă a datelor și consolidarea funcțiilor de monitorizare, supervizare și control	A50. Analiza și eficientizarea fluxurilor de informații și date pentru a asigura o privire de ansamblu a pieței achizițiilor publice, o eficiență sporită a procesului de colectare a informațiilor și datelor și a accesului ANAP la informațiile și datele necesare pentru îndeplinirea obligațiilor de raportare potrivit Directivelor europene.	Trimestrul II 2024	Responsabil: ANAP Colaboratori: CIAP Secretariatul General al Guvernului Autoritatea pentru Digitalizarea României CNSC Curți de Apel ONAC Alte instituții	ANAP poate colecta și analiza mai eficient informațiile și datele cu privire la funcționarea sistemului de achiziții publice, fiind facilitată monitorizarea și supervizarea sistemului de achiziții publice, inclusiv procesul de raportare către UE.	O analiză a fluxurilor de informații realizată și un mecanism de colectare a informațiilor și datelor implementat.	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A51. Asigurarea interconectării și interoperabilității SEAP cu alte baze de date și sisteme în conformitate obligațiile asumate în cadrul PNRR.	Trimestrul IV 2023	Responsabil: Secretariatul General al Guvernului Colaboratori: Autoritatea pentru Digitalizarea României	Informațiile sunt partajate în mod eficient între toate instituțiile relevante, facilitând astfel derularea procedurilor de achiziții publice și realizarea supervizării și controlului.	Cadrul de interconectare și interoperabilitate a SEAP cu alte baze de date și sisteme stabilit	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
			Ministerul cercetării, inovării și digitalizării ANAP Oficiul Național al Registrului Comerțului INA Agenția Națională de Administrare Fiscală CNSC Ministerul Afacerilor Interne Ministerul Justiției ONAC Alte instituții			
	A52. Analiza și dezvoltarea cadrului legislativ privind schimbul de date și interoperabilitatea sistemelor.	Trimestrul III 2023	Responsabil: Ministerul cercetării inovării și digitalizării Colaboratori: Secretariatul General al Guvernului	Informațiile sunt partajate în mod eficient între toate instituțiile relevante, facilitând astfel derularea procedurilor de achiziții publice și realizarea supervizării și controlului.	O analiză realizată și un act normativ privind schimbul de date și interoperabilitatea sistemelor adoptat	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
			Autoritatea pentru Digitalizarea României ANAP Oficiul Național al Registrului Comerțului INA Agenția Națională de Administrare Fiscală CNSC Ministerul Afacerilor Interne Ministerul Justiției ONAC Alte instituții			
	A53. Analiza calității datelor din SEAP și a modului în care acestea se regăsesc în SEAP și TED.	Trimestrul II 2024	Responsabili: Autoritatea pentru Digitalizarea României ANAP	Datele disponibile în SEAP sunt de înaltă calitate și contribuie la sprijinirea transparenței, asigurând monitorizarea și supervizarea eficace a sistemului de achiziții publice.	O analiză realizată anual	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	<p>A54. Dezvoltarea SEAP prin implementarea formularelor electronice standard pentru publicarea anunțurilor în domeniul achizițiilor publice (eForms), în conformitate cu Regulamentul Comisiei Europene nr. 1780/2019, precum și a funcționalităților suplimentare prevăzute de PNRR, inclusiv a datelor despre achizițiile în care au fost utilizate criterii cu privire la beneficiile sociale, de mediu sau criterii privind inovarea în cadrul procedurilor de achiziție publică, precum și a celor cu privire la IMM-urile care activează în calitate de subcontractanți în cadrul contractelor de achiziții publice, inclusiv valoarea totală a activităților subcontractate</p>	Trimestrul IV 2023	<p>Responsabili:</p> <p>Autoritatea pentru Digitalizarea României</p> <p>ANAP</p>	<p>Implementarea formularelor electronice standard (eForms) în domeniul achizițiilor publice finalizată</p> <p>Datele disponibile în SEAP sunt cuprinzătoare și contribuie la sprijinirea transparenței, asigurând monitorizarea și supervizarea eficace a sistemului de achiziții publice. Criteriile cu privire la beneficiile sociale, de mediu sau criteriile privind inovarea în cadrul procedurilor de achiziții publice reflectate în SEAP. Calitatea de subcontractant a IMM-urilor care participă la procedurile de achiziții publice este reflectată în SEAP</p> <p>O mai bună evaluare a impactului</p>	<p>Numărul/ procentul funcționalităților din formularele electronice standard (eForms) și/sau prevăzute în PNRR dezvoltate în cadrul SEAP</p>	<p>Activitate de monitorizare continuă</p> <p>Evaluare după implementarea strategiei</p>

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
				economic global al achizițiilor publice		
	A55. Platformă informatică destinată analizei soluțiilor pronunțate în deciziile CNSC și ale instanțelor cu privire la contestațiile referitoare la procesele de achiziții publice pentru a identifica erorile sistemice și măsurile asociate.	Trimestrul IV 2027	Responsabili: CNSC Colaboratori: Curți de Apel Tribunale	Platformă informatică privind analiza soluțiilor CNSC/instanțe	Platformă informatică operațională	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A56. Elaborarea unei metodologii de colectare, procesare și analiză a datelor cu privire la rezultatul contestațiilor și plângerilor soluționate de CNSC, tribunale sau Curți de Apel.	Trimestrul I 2024	Responsabili: ANAP CSM Colaboratori: CNSC Curți de Apel Tribunale	Metodologie cu privire la rezultatul contestațiilor și plângerilor soluționate de CNSC, tribunale sau Curți de Apel elaborată	O metodologie de colectare, procesare și analiză a datelor cu privire la rezultatul contestațiilor și plângerilor soluționate de CNSC, tribunale sau Curți de Apel dezvoltată și implementată	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A57. Revizuirea Legii 101/2016 pentru a asigura comunicarea deciziilor pronunțate de tribunale către ANAP	Trimestrul II 2026	Responsabili: SGG ANAP Colaborator:	Legea 101/2016 revizuită ANAP dispune de informații complete cu privire la deciziile privind	Act normativ de modificare a Legii 101/2016 adoptat/publicat în Monitorul Oficial Numărul deciziilor privind contestațiile	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
			CNSC	contestațiile judiciare, pentru a facilita procesul de monitorizare și supervizare a sistemului de achiziții publice	judiciare cu privire la procedurile de achiziții publice pronunțate de tribunale care sunt comunicate ANAP. Numărul tribunalelor care transmit către ANAP deciziile privind contestațiile judiciare cu privire la procedurile de achiziții publice procedurile de achiziții publice	
	A58. Evaluarea aplicării mecanismului de control financiar preventiv care vizează achizițiile publice, așa cum a fost dezvoltat, urmare a implementării măsurilor prevăzute de Strategia națională în domeniul achizițiilor publice adoptată în 2015, inclusiv a regulilor de integritate și a modului în care independența responsabililor poate fi întărită.	Trimestrul IV 2024	Responsabil: Ministerul Finanțelor Colaboratori: ANAP ANI CNSC INA ANFP	Evaluarea aplicării mecanismului de control financiar preventiv care vizează achizițiile publice realizată Controlorii financiari au un rol clar definit	O analiză realizată în urma evaluării Măsurile de îmbunătățire identificate sunt implementate	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A59. Evaluarea eficienței și eficacității sistemului de control ex ante și identificarea	Trimestrul I 2025	Responsabil: Secretariatul General al Guvernului	Rolul controlului ex ante ca parte a regimului general de control al	O analiză realizată	Activitate de monitorizare continuă

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	oportunităților de îmbunătățire graduală.		ANAP Colaboratori: Curtea de Conturi CNSC Curți de Apel Autorități de management Alte instituții	achizițiilor publice evaluat Măsuri de îmbunătățire identificate, care să asigure eficiența și eficacitatea acestuia, inclusiv proporționalitatea cu nivelul de risc.	Măsurile de îmbunătățire identificate și adoptate.	Evaluare după implementarea strategiei
	A60. Analiza regulată de către ANAP a problemelor identificate de instituțiile competente cu realizarea controlului ex ante și ex post / auditurilor cu privire la achiziții publice cu scopul identificării măsurilor necesare pentru remedierea acestora și asigurarea unei abordări unitare.	Trimestrul I 2025	Responsabil: ANAP Colaboratori: Secretariatul General al Guvernului Curtea de Conturi Autoritatea de Audit	Problemele sistemice identificate Măsuri pentru remedierea și asigurarea unei abordări unitare identificate	O analiză a rezultatelor controlului ex ante și ex post / auditurilor realizată Măsurile pentru remedierea și asigurarea unei abordări unitare care au fost identificate sunt adoptate	Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei
	A61. Elaborarea unei metodologii de colectare, procesare și	Trimestrul IV 2024	Responsabil: ANAP	Metodologie de colectare,	O metodologie elaborată și aprobată	Activitate de monitorizare continuă

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	<p>analiză a datelor cu privire la problemele identificate de instituțiile competente cu realizarea controlului ex ante și ex post / auditurilor cu privire la achiziții publice.</p>		<p>Colaboratori: Secretariatul General al Guvernului Curtea de Conturi Autoritatea de Audit Consiliul Concurenței</p>	<p>procesare și analiză a datelor elaborată</p>		<p>Evaluare după implementarea strategiei</p>
	<p>A62. Analiza eficienței mecanismelor de combatere a fraudei și asigurarea de îndrumare</p>	<p>Trimestrul IV 2026</p>	<p>Responsabil: Secretariatul General al Guvernului Colaboratori: Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene Autoritatea de Audit DLAF DNA CIAP</p>	<p>Analiză a eficienței mecanismelor de combatere a fraudei elaborată Măsurile asociate identificate și implementate</p>	<p>Un studiu/analiză privind eficiența mecanismelor de combatere a fraudei finalizat</p>	<p>Activitate de monitorizare continuă Evaluare după implementarea strategiei</p>

Obiective specifice	Acțiuni principale	Termen de realizare	Instituții responsabile/ colaboratoare	Rezultate așteptate	Indicatori de rezultat	Monitorizare și evaluare
	<p>A63. Analiza legislației și elaborarea de îndrumări cu privire la responsabilitatea personală și instituțională pentru a asigura că prevederile sunt clare iar distincția între eroare, neglijență și fraudă este pe deplin înțeleasă.</p>	Trimestrul IV 2026	<p>Responsabili: Secretariatul General al Guvernului</p> <p>Colaboratori: Alte instituții</p>	<p>Analiza legislației cu privire la responsabilitatea personală și instituțională realizată</p> <p>Îndrumări cu privire la responsabilitatea personală și instituțională în domeniul achizițiilor publice</p>	<p>Un studiu/ analiză a legislației cu privire la responsabilitatea personală și instituțională finalizat</p> <p>Un ghid privind responsabilitatea personală și instituțională în domeniul achizițiilor publice elaborat</p>	<p>Activitate de monitorizare continuă</p> <p>Evaluare după implementarea strategiei</p>