

NOTĂ ANALITICĂ

Sistemul de profesionalizare și certificare în achizițiile publice: analiza bunelor practici europene și soluții pentru Republica Moldova”

Autori: Diana Enachi, Viorel Pîrvan

INTRODUCERE

În Republica Moldova, reforma sistemul de achiziții publice a demarat în 2015 odată cu aprobarea [legii privind achizițiile publice nr. 131/2015](#) care a transpus parțial Directiva 2004/18/CE. Din 2015 și până în prezent au fost implementate mai multe acțiuni de dezvoltare și reformare a sistemului precum: îmbunătățirea continuă a cadrului legal primar și secundar, reforma instituțională, crearea unei instituții independente de soluționare a contestațiilor, dezvoltarea sistemului electronic de achiziții, centralizarea achizițiilor în sănătate și instituirea CAPCS.

Prin [legea nr. 169/2018](#), în vigoare din 1 octombrie 2018, a fost amendată legea nr. 131/2015 care a introdus noțiunile de „*specialist certificat*” și „*furnizorii de servicii publice*” (externalizarea achizițiilor publice). Astfel, le-a fost oferit dreptul autorităților contractante de a delega atribuțiile grupului de lucru specialistului certificat în achiziții. Concomitent, în noua redacție a legii nr. 131/2015, a fost introdusă o nouă atribuție a Agenției Achiziții Publice (în continuare AAP) și, în particular, elaborarea, dezvoltarea și punerea în aplicare mecanismele de certificare a persoanelor din cadrul autorităților contractante și furnizorilor de servicii de achiziție. Astfel, conform redacției actuale a legii nr. 131/2015, atribuțiile grupului de lucru prevăzute la art. 14 pot fi delegate specialistului certificat. În pofida acestora prevederi, până în prezent se constată lipsa unui sistem de profesionalizare și certificare.

Este recunoscut faptul că cei **3P ale achizițiilor publice sunt: Personalul, Procesele și Performanța**. Cele 3 elemente sunt esențiale pentru asigurarea unui proces de achiziție eficient prin asigurarea cu personal competent și instruit, procese și proceduri bine definite și, nu în ultimul rând, măsurarea permanentă a performanțelor. Lipsa sau carențele înregistrate la unul din cele 3 elemente afectează negativ calitatea procesului de achiziție și respectarea principiilor care stau la baza achizițiilor publice.

Prezenta notă analitică prezintă evoluția politicilor și tentaivelor de a institui în Republica Moldova unui mecanism de profesionalizare și certificare în achiziții, dar și beneficiile unui astfel de mecanism, atât pentru activitatea entităților publice, cât și sistemului finanțelor publice, și a economiei, per ansamblu. Documentul analizează recomandările rapoartelor internaționale, ale Comisiei Europene în contextul procesului de aderare, precum și câteva bune practici din alte state europene (Croatia, Malta, Austria, România). Ca urmare a analizei, autorii au formulat o serie de recomandări și soluții practice, atât pentru îmbunătățirea proiectului de regulament, cât și pentru punerea în aplicare cât mai eficientă a mecanismului de certificare.

Este important de subliniat faptul că un sistem de profesionalizare nu înseamnă doar un program de training pentru achizitorii publici ci reprezintă o verigă esențială în asigurarea unui proces de achiziție conform și eficient care să livreze valoarea pentru banii publici. Implicațiile unui sistem de profesionalizare sunt mult mai complexe. Un sistem de profesionalizare presupune echiparea personalului responsabil de achiziții din cadrul instituțiilor publice cu un set de competențe și abilități necesare desfășurării întregului proces de achiziție, de la planificare la gestionare eficientă a contractelor, cu scopul obținerii valorii pentru banii publici. Iar, prin sistemul de certificare se creează o rețea de profesioniști în domeniul achizițiilor care sunt permanent instruiți și obțin o certificare care confirmă competențele și calificările acestora.

Astfel, prin instituirea unui sistem de profesionalizare și certificare:

- Se îmbunătățește conformitatea și performanța procesului de achiziție publice din cadrul instituțiilor publice și, implicit, managementul financiar prin creșterea eficacității utilizării bugetelor publice.
- Crește transparența achizițiilor publice și conformarea la prevederile legale privind asigurarea accesului deschis la informații și date la toate etapele procesului de achiziție publice, de la planificare până la finalizarea executării contractelor de achiziții.
- Consolidează mecanismele de control și responsabilizare din cadrul instituțiilor publice la toate nivelele.
- Aduce mai multă inovație în achiziții, inclusiv implementarea achizițiilor sustenabile (care iau în considerare la elaborarea specificațiilor tehnice a aspectelor sociale, economice, de mediu).
- Reduce comportamentele lipsite de etică/integritate, conflictele de interese, riscurile de fraudă și corupție, contribuind la consolidarea integrității achizițiilor și implicit a autorității publice.

I. Politici la nivel național și internațional privind sistemul de profesionalizare și certificare în achiziții publice

[Recomandarea OCDE privind achizițiile publice din 2015](#) recomandă tuturor țărilor să dezvolte o forță de muncă în domeniul achizițiilor publice având capacitatea de a oferi permanent un bun raport calitate/preț în mod eficient și eficace (și anume, „consolidarea capacităților”).

Conform Recomandărilor UE și a Ghidului Comisiei Europene [„Construirea unei arhitecturi pentru profesionalizarea achizițiilor publice”](#), statele membre UE ar trebui să elaboreze și să pună în aplicare strategii pe termen lung de profesionalizare a achizițiilor publice, adaptate propriilor lor nevoi, resurse și structuri administrative, de sine stătătoare sau ca parte a politicilor mai ample de profesionalizare a administrației publice. Scopul este de a atrage, a dezvolta și a păstra competențele, de a se axa pe performanță și pe rezultate strategice și de a valorifica la maximum instrumentele și tehnicile disponibile. Aceste strategii ar trebui:

- să vizeze toți participanții implicați în procesul de achiziții publice și să fie elaborate printr-un proces incluziv la nivel național, regional și local;
- să fie puse în aplicare în coordonare cu alte politici în întregul sector public;
- să țină cont de evoluțiile înregistrate în alte state membre și la nivel internațional.

În vederea punerii în aplicare a unei strategii eficiente de consolidare a capacităților, se recomandă parcurgerea următoarelor etape:

1. Asigurarea conducerii: Formarea comitetului director
2. Identificarea principalelor aspecte: Evaluarea forței de muncă
3. Stabilirea perspectivei: Identificarea obiectivelor
4. Identificarea de soluții: Identificarea soluțiilor de formare adecvate
5. Elaborarea programului: Elaborarea planului strategic de acțiune

Actualmente, în conformitate cu legea nr. 131/2015 (art. 14, alin (1)), achizițiile publice din cadrul unei autorități contractante sunt în responsabilitatea „grupului de lucru”: *Autoritatea contractantă își exercită atribuțiile prin intermediul unui grup de lucru, creat în acest scop din funcționari și specialiști cu experiență profesională în domeniul achizițiilor publice, din cadrul autorității contractante, în limitele personalului scriptic. În funcție de obiectul achiziției, autoritatea contractantă poate crea unul sau mai multe grupuri de lucru.*

Totodată, conform aceluiași articol, alin. (2), *autoritatea contractantă are dreptul să apeleze la furnizori de servicii de achiziție sau la autoritatea centrală de achiziție în scopul pregătirii și administrării procedurilor de achiziție publică în numele și în beneficiul autorității contractante.*

Introducerea sistemului de profesionalizare și certificare a fost prevăzută a fi realizată în trimestrul IV anul 2018. Conform Planului de acțiuni privind implementarea primei [Strategii de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016 – 2020](#), programul național de instruire va crea baza pentru un sistem de certificare a formatorilor și a practicienilor responsabili de achizițiile publice. Un astfel de sistem va fi utilizat pentru a asigura competențe în domeniul achizițiilor publice atât în sectorul public, cât și privat. Cu toate acestea, acțiunea nu a fost realizată nici în 2018, nici până la finele anului 2020, atunci când s-a finalizat perioada de implementare a strategiei.

Implementarea mecanismului de certificare în achiziții este prevăzută în Programul național de dezvoltare pentru perioada anilor 2023 – 2026, aprobat prin [HG nr. 625 din 30.08.2023](#). Dezvoltarea, consolidarea capacităților și profesionalizarea personalului responsabil de achiziții este prevăzută la obiectivul specific 5.

Acțiunile formulate în scopul atingerii obiectivului specific 5 au scopul de:

- a obține asigurări că achizitorii publici au integritatea, competențele, cunoștințele necesare pentru a-și îndeplini atribuțiile într-un mod eficient, eficace și strategic;
- a profesionaliza sistemul de achiziții în ansamblul său;
- a crea cadrul necesar pentru realizarea obiectivului specific 5;
- a alinia modul de abordare a profesionalizării în achiziții la nivel european și internațional;
- a realiza obiectivele stabilite prin Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030” și documentele programatice subsecvente;
- a implementa măsurile de profesionalizare în condiții de economicitate și eficiență economică (raport beneficiu/cost), în acest sens profesioniștii în achiziții urmând a fi încorporați, în marea lor majoritate la nivelul autorităților de achiziții publice centralizate și specializate, și în cadrul autorităților publice cu valori semnificative ale achizițiilor publice.

Programul stabilește indicatori concreți de impact și rezultat. Astfel, ținta intermediară ce urmează a fi atinsă până la finele anului 2025 este ca ponderea persoanelor certificate din cei aplicanți să constituie 50%, iar ținta ce urmează a fi atinsă până la finele anului 2026 este ca ponderea persoanelor certificate din cei aplicanți să constituie 70%. În vederea atingerii obiectivului, programul prevede realizarea unei serii de acțiuni și subacțiuni pe perioada anului 2024.

Implementarea sistemului de certificare a specialiștilor în achiziții publice este o acțiune prevăzută și în [Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027](#)¹, aprobat în ianuarie 2024: *elaborarea, validarea și aprobarea sistemului național de certificare a specialiștilor din domeniul achizițiilor publice prin Hotărâre a Guvernului.*

II. Certificarea în proiectul noii legi privind achizițiile publice

Recent, Ministerul Finanțelor a elaborat un nou proiect al legii privind achizițiile publice, care a fost supus consultărilor publice. Acest proiect de lege are implicații directe asupra arhitecturii instituționale și funcționale a sistemului de achiziții publice, inclusiv în ceea ce privește profesionalizarea și certificarea specialiștilor. IDIS „Viitorul” a formulat propuneri scrise asupra proiectului de lege, inclusiv referitor la prevederile privind specialiștii certificați, unde au fost identificate două probleme principale:

1. Restricționarea implicării specialiștilor certificați doar la achizițiile sub pragul valoric stabilit de lege. Proiectul prevede că atribuțiile grupului de lucru pot fi delegate specialistului certificat doar pentru achizițiile cu valoare estimată sub pragurile menționate la art. 1 alin. (2). În cazul achizițiilor mai complexe sau de valoare mare, specialistul certificat poate fi implicat doar ca membru al grupului de lucru, fără posibilitatea de a gestiona integral procedura.

¹ Aprobat prin Hotărârea Nr. 45 din 24-01-2024 privind modificarea Hotărârii Guvernului nr. 829/2023

Această limitare reduce flexibilitatea autorităților contractante, în special a celor cu capacitate instituțională redusă, care ar putea beneficia semnificativ de expertiza unui specialist certificat, inclusiv pentru achiziții complexe. Implicarea acestora ar trebui să fie decisă în funcție de complexitatea și natura procedurii, nu condiționată strict de valoarea estimată a contractului. O astfel de abordare ar permite utilizarea eficientă a competențelor disponibile și ar susține profesionalizarea reală a achizițiilor publice.

2. Lipsa de claritate privind statutul persoanelor eligibile pentru a deveni specialiști certificați. Proiectul de lege nu precizează explicit dacă sistemul de certificare este deschis și persoanelor din afara sistemului public. Din formulările utilizate în art. 87 și din lipsa unei clarificări în sinteza propunerilor primite în consultări, reiese impresia că doar funcționarii publici sau angajații autorităților contractante ar fi eligibili pentru a aplica la programul de profesionalizare și certificare.

O astfel de abordare reduce semnificativ accesul autorităților contractante, în special al celor locale, la expertiză externă calificată – o resursă esențială în condițiile unui deficit cronic de personal și competențe în domeniul achizițiilor. În multe state europene, **certificarea este deschisă tuturor persoanelor care îndeplinesc criteriile profesionale, indiferent de statutul lor instituțional.** Acest model permite autorităților să colaboreze cu experți independenți sau consultanți certificați, ceea ce sporește eficiența și calitatea procesului de achiziție. Pentru a urma această direcție, cadrul normativ din Republica Moldova – inclusiv viitoarea lege privind achizițiile publice și actele subsecvente care vor reglementa mecanismul de certificare – ar trebui să prevadă în mod clar posibilitatea certificării și pentru persoane fizice din afara sectorului public, în vederea formării unui corp profesionist diversificat, accesibil și adaptat nevoilor reale ale autorităților contractante. În acest sens, noul proiect de Hotărâre a Guvernului privind aprobarea Regulamentului de certificare a specialiștilor în domeniul achizițiilor publice/sectoriale a luat în considerare această recomandare și prevede posibilitatea certificării tuturor persoanelor care întrunesc cerințele stabilite, indiferent de statutul lor instituțional, facilitând astfel profesionalizarea unui corp larg și divers de experți în domeniu.

III. Analiza problemei

Sistemul de achiziții publice din Republica Moldova este unul descentralizat, fiind caracterizat de un număr mare de autorități contractante cu capacități și resurse limitate. Lipsa datelor oficiale publice privind numărul autorităților contractante și a specialiștilor în achiziții publice care activează în sectorul public (care nu există în Clasificatorul unic al funcției publice) nu permite o evaluare comprehensivă a evoluției, necesităților și curențelor. Conform datelor publice, în sistemul electronic MTender sunt înregistrate circa 2800 de autorități contractante² care realizează proceduri de achiziții publice și sectoriale. Prin deducere, aceasta ar însemna că avem cel puțin tot atâția specialiști în domeniul achizițiilor. În plus, dacă luăm în considerare toți membrii grupului de lucru pentru achiziții Specialiști în achiziții publice sunt și în cadrul operatorilor economici care ofertează în cadrul procedurilor de achiziții și implementează contractele de achiziții. Conform datelor disponibile public, în MTender sunt înregistrați 4670 operatori economici.

² Cifra nu este exactă având în vedere că în sistem sunt înregistrate și companii private sau alte organizații

Capacitatea redusă a sistemului de achiziții publice de a furniza *valoare pentru banii publici* este generată inclusiv de problema resurselor umane limitate și nepregătite. Limitările de personal, atât în cantitate (lipsa specialiștilor), cât și calitate (lipsa competențelor profesionale), la nivelul autorităților contractante, în special autorităților publice locale subminează calitatea și eficiența procesului de achiziție publică.

Potrivit cercetării [„Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment”](#), lipsa competențelor profesionale în achiziții se consideră a fi o problemă mai importantă decât corupția. Astfel, 83% din resursele irosite în achizițiile publice sunt din cauza lipsei profesionalizării și doar 17% – a corupției.

Problema resursei umane în sectorul achizițiilor publice este unanim recunoscută, atât în rapoartele autorităților naționale și internaționale, cât și rapoartele de monitorizare ale societății civile. Rezultatele activității de monitorizare a achizițiilor publice de către AAP denotă că încălcările admise de autoritățile contractante în procesul de achiziție publică se mențin de la o perioadă la alta și sunt, în mare parte, generate de capacitățile limitate (specialiști, cunoștințe). Iar, în rezultatul monitorizării, ca urmare a faptului că nu toate autoritățile remediază încălcările și nu implementează recomandările AAP, circa 2/3 dintre achizițiile desfășurate cu abateri de la legislației se finalizează cu atribuirea unor contracte contrar prederilor legale.

[Raportul MAPS de evaluare a sistemului național de achiziții publice](#) menționa încă în 2021 lipsa unui sistem de profesionalizare și certificare a specialiștilor în achizițiile publice, fiind recomandate următoarele acțiuni:

- recunoașterea achizitorilor publici ca profesie, inclusă în Clasificatorul unic al funcției publice (cu descrierile de post corespunzătoare, cerințele privind aptitudinile și competențele necesare, precum și criterii clare de evaluare și promovare) concomitent cu abordări proporționale de management, instruire (eventual, completată de certificare),
- dezvoltarea și implementarea mecanismelor de certificare a persoanelor din cadrul autorităților contractante și furnizorilor serviciilor de achiziții responsabili de organizarea, desfășurarea achizițiilor publice și atribuirea contractelor.
- numirile în funcție și promovarea personalului responsabil de achiziții publice într-o manieră competitivă și în baza certificării profesionale.

Normele UE garantează că achizițiile de bunuri, servicii și lucrări în orice Stat Membru sunt transparente și deschise oricărei companii din UE în baza principiilor de tratament egal și nediscriminare.

În contextul procesului de integrare europeană, achizițiile publice (reglementate de Capitolul 5) fac parte din grupul de capitole „Valori fundamentale”, fiind un domeniu esențial pentru buna funcționare a oricărui stat democratic, care se referă la utilizarea eficientă a banilor publici. După deschiderea oficială a negocierilor de aderare din 25 iunie 2024 în cadrul primei Conferințe interguvernamentale cu UE, Republica Moldova a demarat etapa de screening bilateral cu grupul de capitole „Valori fundamentale”, care cuprinde și achizițiile publice.

Conform [celui mai recent Raport al Comisiei Europene](#) privind extinderea UE, din octombrie 2024, Republica Moldova are un anumit nivel de pregătire în domeniul achizițiilor publice și un anumit progres a fost înregistrat. Însă, recomandările Comisiei Europene din 2023 au fost doar parțial implementate și rămân în continuare valabile, inclusiv: alinierea legislației la aquis-ul comunitar (concesiuni, parteneriate publice-private); monitorizarea eficienței a achizițiilor de valoare mică; continuarea eforturilor de asigurare a transparenței și eficienței sistemului de achiziții prin dezvoltarea unui nou sistem de achiziții electronice.

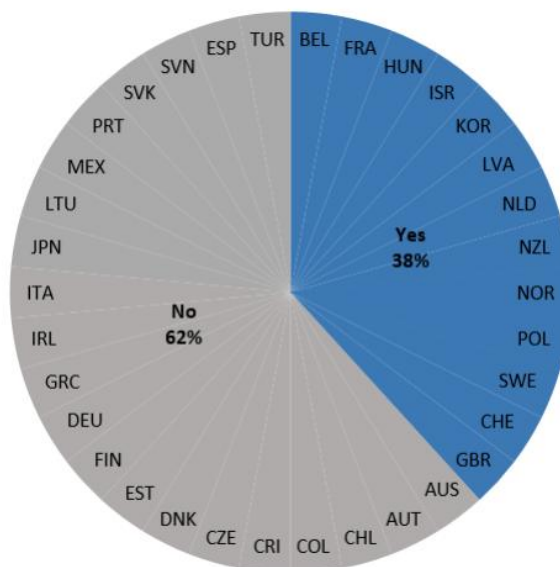
Raportul subliniază că legislația în materie de achiziții este în mare parte aliniată la aquis-ul UE; atribuțiile Agenției Achiziții Publice au fost extinse în vederea monitorizării achizițiilor de valoare mică și cadrul instituțional este funcțional. Cu toate acestea, **capacitatea de a administra și realiza procesele de achiziții publice necesită îmbunătățire.**

Și, [Raportul de monitorizare SIGMA „Administrația publică în Republica Moldova” \(OECD\)](#) din octombrie 2023, constată lipsa de progres privind implementarea mecanismului de certificării specialiștilor în domeniul achizițiilor publice și a furnizorilor de servicii de achiziție.

IV. Analiza bunelor practici din alte state

Conform [datelor OECD](#), în anul 2020, doar 38% din țările OECD recunosc „achizițiile publice” ca și profesie, fiind înregistrată o creștere de la 32% în 2018.

Figure 5.1. Public procurement recognised as a standalone profession in OECD countries (2020)



Note: Data for Canada, Iceland, Luxembourg, and the United States are not available.

Source: (OECD, 2021^[11])

În scopul identificării unui mecanism de profesionalizare și certificare oportun sistemului de achiziții din Republica Moldova, în continuare sunt analizate câteva practici din alte state.

1. Croatia

În Croația, în contextul aderării la UE (în iulie 2013), a fost recunoscută necesitatea de consolidare la scară largă a capacităților pe domeniul achizițiilor publice având în vedere că majoritatea personalului din instituțiile publice responsabil de procesul de achiziție avea capacități limitate. Este un caz similar cazului Republicii Moldova care se confruntă cu probleme de personal și capacități instituționale limitate.

Pentru a aborda aceste provocări, Ministerul Economiei, Micilor întreprinderi și Artizanatului din Croația [a lansat un mecanism de certificare](#) pentru responsabilii din de achiziții publice care să fie pusă în aplicare în întreaga țară. Mecanismul a vizat crearea unei mase critice de oameni care sunt informați cu privire la legislația, regulamentele interne în domeniul achizițiilor publice și normele pentru valorificarea fondurilor UE.

Pentru orice procedură de achiziții publice care intră sub incidența pragurilor pentru aplicarea obligatorie a legii privind achizițiile trebuie numit un comitet de achiziții publice care, obligatoriu trebuie să includă cel puțin o persoană certificată în achizițiile publice certificat. Prin urmare, o autoritate contractantă nu este obligată să dețină în permanență pe statele de plată un specialist de achiziții publice certificat, dar poate solicita astfel de servicii în mod ad-hoc.

Pentru a fi certificat, un funcționar public trebuie să urmeze 50 de ore de formare/instruire, care acoperă principalele elemente ale legislației și practicii privind achizițiile publice. Testul final pentru a obține certificarea ca specialist în achiziții publice este valabil timp de trei ani. Specialistul în achiziții publice certificat poate urma 32 de ore de educație suplimentară pentru a-și intensifica competențele și pentru a asigura reînnoirea ulterioară a certificării. Certificarea de bază costă 500 EUR, în timp ce cursul suplimentar costă 150 EUR. După perioada de trei ani, certificarea este reînnoită pe baza unei cereri.

Ministerul Economiei este responsabil pentru certificarea formatorilor, care pot proveni din sectorul privat sau cel public. Ministerul efectuează verificări permanente pentru a se asigura că procedurile de achiziție au inclus un specialist certificat. Iar, în cazul în care se constată că nu s-au conformat acestei cerințe, atât autoritatea contractantă, cât și reprezentatul acesteia, sunt amendați.

Rolul specialistului certificat este să se asigure că procedura de achiziție este desfășurată conform legii. Deși, nu există nicio responsabilitate personală, acesta se confruntă cu un risc reputațional. Din momentul introducerii certificării, s-a dezvoltat o rețea de 5000 de achizitori certificați, dintre care circa 35 și-au câștigat reputația de experți foarte profesioniști, serviciile cărora sunt foarte solicitate de către autorități.

2. România

În România, până în anul 2019, nu exista un mecanism de profesionalizare sau de planificare a carierei în domeniul achizițiilor publice. În plus, ca și în Republica Moldova, nu exista o diferențiere formală dintre un angajat responsabil de achiziții și un specialist calificat și certificat în achiziții. Astfel, unul dintre obiectivele Strategiei

Naționale în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2015 - 2020³ a fost crearea funcției de „consilier pentru achiziții publice” și implementarea unui sistem de pregătire profesională a personalului din domeniul achizițiilor.

Ulterior, în 2021 a fost aprobat un nou standard ocupațional pentru ocupația „expert achiziții publice” prin Decizia nr. 358/12.08.2021 a Autorității Naționale pentru Calificări. Standardul ocupațional ”Expert achiziții publice” (cod COR 242116) a fost revizuit de către Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) reprezintă una dintre acțiunile realizate în vederea continuării profesionalizării personalului cu atribuții în domeniul achizițiilor publice. Noul standard a fost elaborat în conformitate cu Cadrul de competențe european pentru profesioniștii în domeniul achizițiilor publice – ProcurCompEU. [Standardul ocupațional](#) revizuit se adresează atât personalului cu atribuții în derularea achizițiilor publice din cadrul autorităților/entităților contractante și al operatorilor economici implicați în procesul achiziției, cât și persoanelor care doresc să își dezvolte cariera și competențele în acest domeniu.

În România, cursurile specializate în achiziții publice sunt oferite de către furnizori de formare profesională autorizați (acreditați de ANC care sunt), la finalul cărora beneficiarul obține un certificat recunoscut oficial „expert achiziții publice” (cod COR214946). Cursurile sunt structurate în 2 componente: modul teoretic (legislație, proceduri, sistem electronic SEAP/SICAP, studii de caz) și modul practic (exerciții practice, simulări de documentație de atribuire, licitații, etc.). Durata cursului este de 180 ore. Examenul final de obținere a certificatului de „expert achiziții publice” conține: test scris de tip grilă, proba practică și, după caz, interviu. La promovare, beneficiarul primește un certificat de absolvire recunoscut de Ministerul Muncii și Ministerul Educației cu denumirea „expert achiziții publice” și un supliment descriptiv al setului de competențe dobândite. Certificatul este recunoscut și la nivel internațional.

3. Austria

Fiecare persoană care se angajează la Agenția Federală a Achizițiilor Publice (BBG) este înscrisă într-un [program de formare de 2,5 ani](#) urmare a cărora primesc un certificat de specialist certificat în achiziții publice. Cu scopul de instruire și pregătire a noilor angajați, Academia BBG a elaborat un program inițial de introducere în achiziții publice cu durata de 10 zile care oferă competențele necesare pentru ca angajații nou-recruțați să poată începe activitatea. Ulterior, angajații urmează programul principal de 40 de ore, împărțit în componenta de bază și cea avansată, care se finalizează cu certificarea. Pentru a obține certificatul, angajații trebuie să redacteze o lucrare finală și să o susțină în fața conducerii BBG.

BBG depune eforturi pentru a asigura un proces de învățare continuă pe parcursul întregii cariere a unui achizitor certificat. Aceștia își evaluează competențele în mod regulat în vederea identificării și depășirii deficiențelor privind nevoile de instruire. În baza autoevaluării și a evaluării de către superiorul ierarhic, se stabilește un plan de formare ad-hoc pentru fiecare achizitor.

Certificarea obținută la Academia BBG în baza programului de instruire de 2,5 ani este recunoscută de către autoritățile contractante ceea ce înseamnă că acestea au dreptul să

³ <https://anap.gov.ro/web/strategia-nationala-in-domeniul-achizitiilor-publice/>

contracteze achizitorii din cadrul BBG pentru propriile proceduri de achiziție publică. Respectiv, atât formarea în cadrul Academiei BBG, cât și remunerarea atractivă reprezintă stimulente pentru achizitori de a-și îmbunătăți în mod constant competențele.

4. Malta

Malta recunoaște că achizițiile publice pot sprijini obiectivele strategice generale ale guvernului în materie de creștere economică și redresare economică. Departamentul Contracte (DoC) din cadrul Ministerului Finanțelor și Ocupării Forței de Muncă a consolidat funcția de reglementare a sistemului național de achiziții publice pentru a-l face mai eficient și pentru a obține o valoare mai mare pentru banii publici. Cu suportul OECD, Malta și-a îmbunătățit sistemul de achiziții în domenii cheie, inclusiv:

- a) structura organizatorică a sistemului de achiziții publice
- b) procesele interne de desfășurare a procedurilor de achiziție,
- c) implementarea unei abordări bazate pe risc în procesele de achiziție,
- d) utilizarea strategică a achizițiilor publice (de ex. promovarea și avansarea economiei circulare și economiei verzi, suport pentru sectorul IMM-urilor, stimularea inovației în anumite sectoare, etc.)
- e) profesionalizarea specialiștilor în achiziții publice
- f) implementarea indicatorilor de performanță (KPIs) și utilizarea unei abordări bazate pe date pentru a evalua periodic eficiența sistemului de achiziții publice.

În Malta, achizițiile publice nu sunt recunoscute ca și profesie, însă, achizitorii publici se bucură de recunoaștere a carierei de specialiști. [Unitățile ministeriale pentru achiziții publice \(MPU\)](#) sunt entități stabilite în subordinea fiecărui minister, prevăzută în regulamentele cu privire la achiziții publice din Malta. MPU sunt responsabile de pregătirea, publicarea și gestionarea tenderelor.

Ca urmare a creării MPU-urilor, au fost create noi oportunități de locuri de muncă în sectorul achizițiilor publice. Sunt definite 4 tipuri de poziții care corespund unei gradații de nivele bine definite care oferă oportunități dezvoltare de competențe și de avansare în carieră. Fiecare MPU este compusă din 4 tipuri de poziții, fiecare pentru un nivel definit după cum urmează:

- Director adjunct achiziții publice (încadrarea 5);
- Manager achiziții publice (încadrarea 7);
- Ofițer achiziții publice (încadrarea 9);
- Ofițer asistență achiziții publice (încadrarea 11)

V: Soluții pentru sistemul de profesionalizare și certificare în achizițiile publice

O strategie de profesionalizare în sectorul achizițiilor publice ar trebui să conțină cel puțin următoarele elemente:



Sursa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32017H1805>

Ca urmare a analizei cadrului legal și a practicilor existente, a bunelor practici internaționale, se recomandă următoarele:

1. Recunoșterea funcției de achizitori publici/specialist în achiziții publice/sectoriale

Actualmente, cererea pentru specialiștii în achiziții publice/sectoriale este una mare, atât în sectorul public, cât și cel privat și de consultanță. În pofida acestui fapt, profesia de specialist în achiziții publice/sectoriale nu este una foarte atractivă, nici din punct de vedere financiar, nici al dezvoltării carierei. Includerea funcției de achizitor public/specialist în achiziții publice în Clasificatorul unic al funcțiilor publice va contribui la recunoașterea importanței și creșterea atractivității acesteia pentru specialiștii în achiziții, tineri, studenții de la facultățile cu profil economic, juridic, etc.

2. Instituirea unui grup de lucru cu rolul de a dezvolta un mecanism de profesionalizare și certificare în corespundere cu necesitățile și cele mai bune practici europene

În scopul implementării mecanismului de certificare într-o manieră participativă, se recomandă crearea unui grup de lucru, facilitat de către Ministerul Finanțelor, cu implicarea instituțiilor relevante (Agenția Achiziții Publice, CTIF, etc.), reprezentanților autorităților contractante, operatorii economici, precum și societății civile. Rolul acestui grup de lucru ar consta în îmbunătățirea și definitivarea proiectului de regulament elaborat de Ministerul Finanțelor, a setului de competențe necesare conform cadrului european și a mecanismului de punere în aplicare a programului de instruire și procesului de certificare. O altă opțiune este propunerea de discuta și coordona elaborarea mecanismului de certificare pe Platforma Națională pentru Achiziții Publice (PNAP) care are în componența sa reprezentanții tuturor actorilor menționați supra. Este esențial ca elaborarea mecanismului de profesionalizare și certificare să pornească de la stabilirea unui set concret de competențe pentru specialiștii în achiziții publice și evaluarea competențelor actuale ale specialiștilor în achiziții (ulterior, cu evaluarea periodică, de exemplu, anuală). În acest sens, se recomandă de utilizat cadrul european de competențe pentru profesioniștii din domeniul achizițiilor publice - ProcurCompEU⁴. ProcurCompEU a fost lansat de Comisia Europeană în decembrie 2020, pentru a sprijini profesionalizarea achizițiilor publice.

⁴ https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_ro

ProcurCompEU oferă instrumente practice pentru promovarea agendei de profesionalizare, cum ar fi matricea de competențe, inclusiv 30 de competențe cheie pentru profesioniștii în achiziții publice, instrument de autoevaluare și curriculum de formare.

Principalele documente ProcurCompEU conțin:

- **prezentare generală a ProcurCompEU** și a cazurilor sale de utilizare
- **matrice de competențe**, care descrie cele 30 de competențe și aptitudini pe care ar trebui să le dețină profesioniștii din domeniul achizițiilor publice în funcție de rolul pe care îl îndeplinesc
- **un instrument de autoevaluare**, pe care profesioniștii și organizațiile din domeniul achizițiilor publice îl pot utiliza pentru a-și evalua nivelul de pregătire și maturitate organizațională în raport cu diversele competențe identificate în matricea de competențe
- **program generală de formare**, care arată modul în care administrațiile publice pot să actualizeze competențele profesioniștilor lor din domeniul achizițiilor publice.

Matricea de competențe ProcurCompEU descrie competențele de bază (cunoștințe, aptitudini și atitudini) pe care trebuie să le dețină profesioniștii din domeniul achizițiilor publice pentru a-și îndeplini activitatea profesională într-un mod eficace și eficient și pentru a desfășura proceduri de achiziții publice cu un raport bun calitate-preț.

Activitățile, sarcinile și responsabilitățile de bază pe care le pun în aplicare, de obicei, profesioniștii din domeniul achizițiilor publice sunt descrise și structurate în jurul a 30 de competențe. Competențele sunt grupate în două categorii principale: **competențe specifice achizițiilor publice** și **competențe profesionale**. Aceste categorii sunt împărțite, în plus, în șase grupuri, câte trei pentru fiecare categorie:

1. **competențe specifice achizițiilor publice (19):**
 - Orizontale (9 competențe);
 - prealabile atribuirii contractului (6 competențe);
 - ulterioare atribuirii contractului (4 competențe);
2. **Competențe non-tehnice/soft (11):**
 - Personale (4 competențe);
 - Interpersonale (3 competențe);
 - de performanță (4 competențe).
3. **Includerea unui reprezentant al societății civile cu experiență în achizițiile publice în componența comisiei de certificare**

Considerăm oportună includerea unui reprezentant al societății civile cu experiență în achizițiile publice (selectat prin procedură competitivă) în cadrul comisiei de certificare care va fi instituită la nivelul Ministerului Finanțelor în colaborare cu autoritățile din sector.

4. Implementarea unui sistem de certificare într-un singur nivel

În contextul modului în care funcționează sistemul de achiziții publice din Republica Moldova și a analizei altor practici, considerăm oportună implementarea unui sistem de certificare într-un singur nivel. Ulterior, în baza evaluării progreselor în implementarea sistemului de profesionalizare și certificare, poate fi analizată oportunitatea instituirii unui sistem în mai multe nivele.

5. Oferirea dreptului de aplicare la sistemul de profesionalizare și certificare pentru orice persoană fizică

Toate încercările de până acum de a dezvolta un mecanism de profesionalizare și certificare au prevăzut dreptul de aplicare exclusiv pentru funcționarii publici. Considerăm că prin astfel de politici, sectorul public și achizițiile publice nu vor beneficia de atragerea de resurse umane suplimentare în această funcție. Prin urmare, în scopul atragerii specialiștilor calificați în sectorul achizițiilor, recomandăm oferirea dreptului de aplicare la sistemul de profesionalizare și certificare oricărei persoane fizice care corespunde cerințelor privind studiile, experiența, etc. În acest context, salutăm faptul că proiectul Hotărârii Guvernului privind aprobarea Regulamentului de certificare prevede posibilitatea profesionalizării și certificării pentru toate persoanele fizice care îndeplinesc cerințele stabilite, indiferent de statutul lor instituțional, și exprimăm speranța că această abordare incluzivă va fi menținută și în forma finală a actului normativ, fără a fi restrânsă în procesul de consultare și adoptare de către Guvern.

6. Corelarea certificării cu sistemul de recrutare, evaluare și promovare în sectorul public

Pentru ca certificarea să producă un impact real asupra calității achizițiilor publice, aceasta trebuie integrată în procesele de resurse umane din administrația publică. Deținerea unui certificat în domeniul achizițiilor ar trebui să constituie un criteriu preferențial sau obligatoriu în recrutarea personalului care gestionează achiziții. Totodată, performanțele în activitate și oportunitățile de promovare profesională ar trebui să fie corelate cu nivelul de pregătire și cu menținerea certificării. Astfel, certificarea nu va rămâne doar un exercițiu formal, ci va deveni un instrument real de profesionalizare și motivare.

7. Asigurarea durabilității sistemului de profesionalizare și certificare prin crearea unui mecanism de finanțare mixt

Pentru a garanta funcționarea continuă a sistemului de certificare, este necesară crearea unui mecanism de finanțare sustenabil, care să nu depindă exclusiv de bugetul de stat sau de proiecte externe. Se recomandă dezvoltarea unui model mixt de finanțare, care să combine alocările bugetare (în special pentru funcționarii publici), contribuțiile individuale ale participanților (în special din sectorul privat sau consultanță) și suportul eventual din partea donatorilor sau instituțiilor internaționale. În plus, pot fi prevăzute facilități pentru autoritățile contractante locale, precum și pentru tinerii profesioniști care doresc să intre în domeniu.

8. Crearea unui registru public al specialiștilor certificați

Pentru a asigura transparența și accesibilitatea sistemului de certificare, se recomandă instituirea unui registru public electronic al specialiștilor certificați în achiziții publice. Acesta ar include informații de bază precum numele, domeniul de competență, statutul actual al certificatului, eventualele specializări sau instruiri suplimentare, și date de contact (opțional). Registrul ar facilita autorităților contractante identificarea experților disponibili, ar încuraja colaborarea cu consultanți externi și ar oferi cetățenilor un instrument de verificare a integrității și competenței persoanelor implicate în procesul de achiziții. Registrul ar putea fi administrat de Agenția Achiziții Publice sau de o structură desemnată de autoritatea competentă în domeniu.

9. Reglementarea dreptului de oferire a programului de instruire în achiziții de către orice centru de instruire acreditat

Proiectului regulamentului prevede un singur centru de instruire pentru specialiștii în achiziții publice, desemnat de către Ministerul Finanțelor. Programul de instruire urmează a fi gratuit pentru funcționari publici și contra plată pentru ceilalți beneficiari. Considerăm această limitare ca fiind una inoportună și contrară bunelor practici internaționale. Si, recomandăm liberalizarea acestei activități și asigurarea concurenței care are rol de a îmbunătăți serviciile de instruire. Spre exemplu, în România, cursurile specializate în achiziții publice sunt organizate de centre de instruire/furnizori autorizați (acreditați de Autoritatea Națională de Calificări). La finalul acestui curs, beneficiarul obține un certificat recunoscut oficial denumit „expert achiziții publice”.

Prin urmare, orice instituție educațională, companie privată care prestează servicii de instruire sau organizație care întrunește toate condițiile de eligibilitate și va fi acreditată, va avea dreptul să presteze acest serviciu contra unei plăți. Iar, beneficiarii vor avea libertatea să aleagă centrul de instruire conform calității serviciului, reputației, experienței formatorilor, etc. Așadar, propunem o soluție mixtă prin care să activeze atât un centru de instruire desemnat de Minister (CTIF) la care ar fi instruiți funcționarii publici, dar și alte centre private care ar fi acreditate și ar funcționa conform principiilor concurenței și pieței libere.

10. Includerea unei reglementări privind recunoașterea/validarea certificărilor internaționale în achiziții

În contextul lipsei unui mecanism de certificare în achiziții publice, pe parcursul anilor, specialiștii în achiziții, atât funcționari din cadrul autorităților contractante, cât și din sectorul privat sau al consultanței, au trecut programare de instruire și certificare oferite de instituții din alte state UE sau organizații care sunt recunoscute la nivel internațional („expert achiziții publice” în România, certificare MAPS, CIPS, etc.). Prin urmare, recomandăm reglementarea în proiectului Regulamentului privind certificarea a recunoașterii acestor certificări la nivel național, cu condiția în care sunt acreditate corespunzător.