



# ATINGEREA PERFORMANȚEI ÎN CADRUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE – ÎNTRE DEZIDERAT ȘI REALITATE

## *ACHIEVING PERFORMANCE IN PUBLIC PROCUREMENT – BETWEEN WISH AND REALITY*

Lt.col.drd. Florin Emil MARDALE\*

Atingerea unui nivel suficient al performanței reprezintă atât un deziderat, cât și o necesitate. În actualele condiții economice, în care reafirmarea tot mai accentuată a principiului economicității și eficientizării activității sectorului public, desfășurarea activității vizând în permanență gestionarea performantă a fondurilor publice a devenit o condiție obligatorie pentru managementul organizațiilor publice.

O latură aparte a gestionării managementului fondurilor publice o reprezintă achizițiile publice, un segment cu o pondere de aproape o cincime din PIB-ul mondial, acționând ca parte activă a comerțului mondial. Conceptual, achizițiile publice au evoluat constant, inclusiv prevederile legale au ținut pasul cu evoluția obiectivă a solicitărilor și a necesităților autorităților publice, dar și a operatorilor economici. Necesitățile obiectiv determinate ale organizațiilor publice trebuie să se întâlnească prin intermediul achizițiilor publice cu interesele economice ale operatorilor privați ce acționează pe piață, vizând în permanență atingerea performanței.

*A sufficient level of performance is both a goal and a necessity. In the current economic conditions, the reaffirmation of the principle of the increasing economy and efficiency of public sector activity, the activity aimed at continuously performing management of public funds has become a prerequisite for the management of public organizations.*

*A special aspect of the management of public funds management, public procurement represents a segment with a share of almost a fifth of global GDP, acting as an active part of world trade. Conceptually, public procurement has evolved steadily including legal provisions kept pace with the needs and necessities objective public authorities and economic operators. Objectively determined needs of public organizations have to meet through public procurement with the economic interests of private operators acting in the market aiming to continually achieve performance.*

**Cuvinte-cheie:** sector public; performanță; achiziții publice; instituție publică.

**Keywords:** public sector; performance; public procurements; public institution.

Orice societate are nevoie de un sector public, a cărui principală funcție trebuie să fie aceea de a defini principiile în baza cărora trebuie să funcționeze aceasta. De asemenea, cel de-al doilea rol al administrației publice este acela de a asigura serviciile publice de importanță vitală pentru comunitate, și anume apărarea și asigurarea ordinii publice, iar a treia dimensiune, ce trebuie acoperită de instituțiile statului, este aceea de a furniza serviciile publice necesare pe care nici sectorul privat, nici sectorul nelucrative nu pot să le ofere având la dispoziție resursele existente.

Din cauza costurilor extrem de ridicate înregistrate în sectorul public, oamenii doresc și își comunică din ce în ce mai vocal aceste dorințe, ca fondurile publice să fie utilizate în condiții de eficiență tot mai ridicate. În general, se urmărește transpunerea eficienței sectorului privat către cel public și obținerea de către acesta din urmă a unor rezultate comparabile. Mulți oameni critică serviciile publice și ceea ce ei consideră azi ca fiind inacceptabil: achizițiile și practicile iraționale ale instituțiilor publice, lipsa serviciilor necesare și pervertirea funcțiilor administrației publice de către puternice grupuri de interese. Toate aceste nemulțumiri ar putea fi sintetizate astfel:

\*Inspectoratul de Jandarmi Județean, Sibiu  
e-mail: ec\_mardale\_florin@yahoo.com



- impozitele sunt extrem de mari și împovărătoare, iar serviciile instituțiilor statului nu se ridică la nivelul acestor costuri;
- unele instituții publice încheie, în general, contracte de achiziții pentru bunuri și servicii aparent banale pe sume scandaloase;
- infrastructura publică a țării (drumuri, poduri etc.) se extinde foarte încet și se degradează extrem de repede în ciuda existenței unor taxe de drum foarte ridicate;
- activitatea instituțiilor publice este adeseori înceată și lipsită de flexibilitate din cauza birocrăției și a regulilor interne exagerate;
- unii angajați ai instituțiilor publice sunt protejați prea mult chiar și în fața acuzațiilor de incompetență sau de comportament incorect;
- comunicarea inadecvată la nivelul instituțiilor publice crează confuzie și uneori chiar revoltă<sup>1</sup>.

De aceea, se impune o regândire a sectorului public și mai ales o redimensionare a cheltuielilor acestuia, plecând de la utilizarea cât mai judicioasă a resurselor avute la dispoziție și până la creșterea serviciilor oferite către populație. Prin urmare, consider că problematica achizițiilor publice capătă o importanță tot mai ridicată în actualul context socio-economic, solicitând din partea managerilor de la toate nivelurile din sectorul public o atenție și o analiză tot mai ridicată.

Instituțiile publice se află acum în fața unor provocări extrem de complexe, încercând, pe de o parte, să își limiteze cheltuielile, dar pe de altă parte încercând și să își dovedească utilitatea prin promovarea unei imagini cât mai clare asupra complexității și importanței serviciilor oferite populației. Nici structurile de apărare și asigurare a ordinii publice nu scapă de controlul critic al opiniei publice, existând de multe ori voci ce susțin reducerea aparatului birocratic al acestora (în cele mai multe cazuri făcându-se referire totuși numai la structurile de ordine publică, și anume la forțele de poliție și la cele ale Jandarmeriei Române) astfel că importanța utilizării fondurilor disponibile devine tot mai ridicată.

Conceptul de achiziție publică apare tot mai des utilizat, iar înțelesul acestuia este cel mai bine definit în legislația europeană ca reprezentând „obținerea beneficiilor de pe urma lucrărilor, a produselor sau a serviciilor în cauză, fără a implica

în mod necesar un transfer de proprietate către autoritățile contractante”<sup>2</sup>. Mult mai simplu apare definit conceptul în economiile Americii de Nord, și anume „activitatea de obținere de bunuri sau servicii pentru o autoritate contractantă”<sup>3</sup>. În Statele Unite, ca și în Canada, sectorul public se bucură de o mai mare considerație din partea opiniei publice, volumul extrem de ridicat al necesităților instituțiilor publice fiind asigurat de operatori economici privați care pot să-și susțină „supraviețuirea economică” în urma relațiilor contractuale pe care le dezvoltă cu mediul guvernamental, de aceea și conceptul este mai simplu și mai ușor de tratat.

Conceptual, achiziția publică nu trebuie să fie ruptă de latura care cuprinde finanțarea sau bugetarea unei instituții publice. Din această cauză, reglementarea achizițiilor publice la nivel european a fost influențată în mod semnificativ de proiectul creării pieței interne.

Principalele argumente pentru liberalizarea cadrelor specifice ale cererii din sectorul public și utilităților publice și ofertei industriale au fost economiile bănești și convergența prețurilor la nivelul Uniunii Europene. Reglementarea achizițiilor publice presupune luarea în considerare a două argumente, unul economic și altul juridic, în scopul creării unei piețe publice integrate la nivelul Uniunii Europene. Astfel, existența principiilor transparenței, nediscriminării și tratamentului egal în atribuirea contractelor de achiziții publice presupune faptul că sistemul normativ al achizițiilor publice va asigura: concurența în piețele geografice sau de produse relevante; penetrarea importurilor de produse și servicii destinate sectorului public; flexibilitatea contractelor publice în cadrul pieței comune cu impact în sectorul convergenței prețurilor, cât și în ceea ce privește raționalizarea și restructurarea sectorului industrial european.

Reglementarea juridică a achizițiilor publice creează cadrul necesar în vederea asigurării îndeplinirii funcțiilor pieței comune. În paralel cu argumentele economice, argumentele juridice au dat naștere necesității reglementării achizițiilor publice, fiind considerate un ingredient necesar aferent principiilor fundamentale ale Tratatelor, respectiv cel privind libera circulație a bunurilor și a serviciilor, dreptul de liberă stabilire și interzicerea discriminării pe criterii de naționalitate. Liberalizarea achizițiilor publice semnifică intenția instituțiilor europene de eliminare a practicilor comerciale preferențiale și

discriminatorii întâlnite în sectorul public și crearea unui cadru comercial unitar la nivel european care să reglementeze raporturile juridice dintre sectorul public și cel privat. Achizițiile publice realizate de către autoritățile contractante din statele membre sunt deseori susceptibile de favoritism pentru piața națională, prin *campionii naționali*<sup>4</sup>, în dauna unor competitori locali sau intracomunitari mult mai eficienți. În urma faptului că piețele relevante (de producție și geografice) au fost protejate împotriva competiției, s-au dezvoltat practici concurențiale distorsionate în comerțul furnizării bunurilor, lucrărilor și serviciilor destinate sectorului public. Aceste practici concurențiale distorsionate reprezintă un impediment major în funcționarea pieței comune și restrâng îndeplinirea și respectarea principiilor menționate în tratate.

Așadar, legislația, deciziile politice și jurisprudența au determinat necesitatea instituirii piețelor publice integrate în Uniunea Europeană, unde un nivel satisfăcător al concurenței ar asigura cadrul optim de alocare a resurselor necesare pentru funcționarea sectorului public, inclusiv cel al utilităților publice prin achiziția de bunuri, servicii și lucrări. Achizițiile publice au fost încadrate ca fiind un element cheie în atingerea obiectivului Uniunii Europene de a deveni cea mai competitivă economie din lume până în 2010, obiectiv care se pare totuși că nu a putut fi atins, cu toate că în planul achizițiilor publice s-a reușit, cel puțin la nivel conceptual, o unificare a termenilor și a condițiilor generale de desfășurare a procedurilor.

Legislația care guvernează achizițiile publice este, la nivel comunitar, concepută să deschidă piața achizițiilor publice către competiție, pentru a preveni politicile de „cumpărare națională” și pentru a promova libera circulație a capitalurilor.

Având în vedere condițiile tot mai grele de funcționare a instituțiilor publice din cauza limitării permanente a resurselor, consider că este necesară o determinare cât mai precisă a obiectului de activitate al fiecărei instituții publice, eliminarea paralelismelor și suprapunerilor funcționale, găsirea unor metode de reformare a sistemelor cu cât mai puține costuri sociale, iar apoi găsirea unor soluții pentru o finanțare la un nivel cât mai apropiat de cel utilizat de instituțiile Uniunii Europene. De aceea, crearea unui cadru profesionist și performant de funcționare a instituțiilor publice nu poate conduce decât către o îmbunătățire a activității acestora,

precum și o încadrare mai bună în actualul moment economic mondial.

Performanța ca și concept este urmărită și definită încă din zorii apariției activităților economice, orice bun manager urmărind aplicarea principiului primar de a înregistra maximum de rezultat cu minimum de efort, acest lucru neputând fi realizat decât în condiții de eficiență și de performanță a sistemului respectiv.

În mediul economic privat, eminentamente concurențial, performanța se traduce prin competitivitate, iar acest termen reprezintă un complex fenomen economic, cu definiții și interpretări diferite, dar și cu metode de cuantificare diverse având la bază indicatori unici, compuși sau sisteme de indicatori, înregistrându-se o paletă extrem de largă a modului de determinare a valorii acesteia. Rămâne totuși esențial modul de cuantificarea a fenomenului, întrucât și la nivelul instituțiilor publice ar trebui să existe un mod clar și unitar de măsurare a performanței și a modului de raportare a acestor performanțe. Cu părere de rău, putem constata astăzi că nu există astfel de sisteme de evaluare a performanțelor la nivelul instituțiilor publice, decât în ceea ce privește domeniul ușor cuantificabile, respectiv acolo unde se pot număra foarte ușor numărul de acțiuni executate, numărul de amenzi aplicate, valoarea acestora sau altele asemenea. Pentru activitățile care stau în spatele a tot ceea ce este vizibil, așa-numitele activități de suport în sistemele militare, nu există nicio bază de plecare sau indici de măsurare a performanței, pentru că niciodată nimeni nu a fost interesat de aceasta, dar nici societatea civilă nu a solicitat în mod explicit o evaluare a acestor activități. Ar fi fost, în opinia mea, important pentru cetățeni să poată afla la sfârșitul unui exercițiu bugetar care au fost economiile realizate de către o instituție publică, prin folosirea sistemului electronic de achiziții publice, față de vechea testare individuală a pieței, sau ce reducere s-a înregistrat în bugetul unei instituții publice folosindu-se o anumită procedură de achiziție, ori utilizându-se un anumit sistem propriu de evaluare a ofertelor. Există în sistemul public britanic conceptul de 1 la 7, adică orice pence investită în sectorul public trebuie să aducă la rândul ei o economie de 7 pence în cadrul instituției finanțatoare, aceasta făcând bineînțeles referire la investiții, fiind un exemplu de promovare a utilizării eficiente a fondurilor publice.



Încercând să apreciem performanța, trebuie să urmărim, în principiu, cele două paliere de reflectare a acesteia, și anume nivelul sistemului managerial și nivelul sistemului de execuție din cadrul unei organizații publice. La nivel managerial, pentru realizarea unei gestiuni eficiente și performante este necesar să regăsim trei dimensiuni esențiale, și anume: cunoștințele, abilitățile și atitudinile. Un management performant nu se poate realiza fără aceste dimensiuni, dar îndeplinite la un anumit nivel, rezultat din instruirea și perfecționarea continuă. Trebuie să menționez, însă, că din păcate, la nivelul instituțiilor publice, chiar și în cele militare, interesul managementului de top pentru realizarea unor achiziții publice eficiente este extrem de scăzut, manifestându-se cu precădere în momentele în care intervin factorii subiectivi în finalizarea acestora. Deseori, achiziția publică este considerată un mijloc de a introduce în „jocul economic” diverși furnizori care nu au experiență sau care nu dețin calitățile sau capabilitățile necesare de furnizare a unor produse, servicii sau lucrări de calitate la nivelul necesităților autorităților contractante, fapt ce determină apariția de prejudicii materiale în timp, dar care se reflectă în diminuarea resurselor pentru finalizarea altor acțiuni. Acest lucru a fost posibil, așa cum am mai menționat, pe de o parte, și din cauza inexistenței unor indicatori calitativi adecvați pentru determinarea la sfârșitul unui exercițiu bugetar eficiența achizițiilor publice, dar și faptului că în evaluarea unui manager nimeni nu a căutat să evalueze și acest aspect extrem de important al activității instituționale. Faptul că la nivelul unei instituții publice există o execuție bugetară de 100%, nu presupune automat o bună gestionare a fondurilor, ci indică simplul fapt că bugetul instituției a fost utilizat în totalitate. Trebuie să menționez că la nivelul managementului de top al instituțiilor publice, în cea mai mare parte, există atât cunoștințele necesare, cât și abilitățile recomandate pentru o bună utilizare a fondurilor publice, dar atitudinea unora nu este, câteodată, cea mai adecvată vizavi de acest domeniu de activitate.

Ca în orice activitate economică, factorul uman este esențial în derularea activităților privind achizițiile publice. De aceea selecția riguroasă și asigurarea continuității activității în toate domeniile de activitate devin necesități active pentru realizarea obiectivelor organizaționale. Toate procesele de achiziție publică trebuie să ofere

managerului feedbackul necesar și esențial pentru corecta cuantificarea proceselor și pentru eventuala corectare ulterioară a acestora. Acest răspuns nu vine de fiecare dată în întâmpinarea nevoilor de informare a structurii manageriale, fiind adeseori cerute lămuriri sau solicitări exprese din partea acesteia, ori fiind ignorate informațiile parvenite de la structurile beneficiare ale unei achiziții publice<sup>5</sup>.

Aceleași cunoștințe, abilități și atitudini trebuie întâlnite și în rândul personalului de execuție, dar la nivelul corespunzător acestora, pentru realizarea unui management corect și echilibrat al activității de achiziție publică. La acest nivel, principalul factor perturbator înregistrat în cadrul instituțiilor publice este lipsa de continuitate în activitatea de achiziție publică, din cauza dificultății și complexității activității acestui domeniu de activitate, existând o anumită reticență pentru ocuparea unei asemenea poziții în cadrul organizației. În același mod, ca și la nivelul managementului de top al unei instituții, nivelul execuțional ar trebui să urmărească relevarea unor aspecte importante ale acestei activități, evidențiind cuantificarea rezultatelor acesteia și prezentarea spre analiză factorilor decizionali. Nicio entitate economică, participantă în câmpul concurențial, nu poate ignora nivelul costurilor proprii, prin translatare către sectorul public, nicio instituție publică, finanțată de la bugetul de stat, nu ar trebui să ignore nivelul cheltuielilor sale pentru atingerea obiectivelor organizaționale, deoarece aceasta nu generează un profit organizației (acest fapt nefiind posibil în cadrul instituțiilor publice finanțate de la bugetul de stat), ci ar determina posibilitatea atingerii sau realizării altor obiective bine determinate ale instituției<sup>6</sup>.

Pentru aceasta, se impune ca în practică managerii să realizeze atingerea obiectivelor organizaționale utilizând următoarele metode: o definire clară a scopurilor și a obiectivelor, organizarea structurilor, motivarea angajaților și monitorizarea performanțelor și realizărilor. Pentru îndeplinirea acestor activități, managerii, deseori, trebuie să îndeplinească diverse roluri, precum: roluri interpersonale, roluri informaționale și roluri decizionale. Rolurile interpersonale sunt realizate în momentul în care managerul trebuie să desfășoare activități în cadrul organizației și comunică de la acel nivel cu ceilalți angajați. Rolul informațional este determinat atunci când managerul primește, procesează și împărtășește celorlalți informațiile



astfel obținute. Rolurile decizionale apar în momentul în care managerul utilizează informațiile pentru a lua decizii, care implică identificarea oportunităților, dar și a problemelor, determinând o acțiune adecvată prin alocarea de resurse, rezolvarea conflictelor și finalizarea diferitelor negocieri apărute. Astfel că, pentru a-și îndeplini efectiv rolurile, managerii își utilizează calitățile ce le permit să transforme cunoștințele în acțiuni. Robert Katz descrie trei tipuri de calități ce trebuie să le posedă un manager, și anume: calități tehnice, calități umane și calități de analiză și sinteză. Calitățile tehnice sunt utilizate pentru a realiza sarcini specializate, clare și sunt dobândite atât din experiența proprie, cât și prin educație și pot presupune utilizarea diverselor tipuri de tehnologie sau a diverselor proceduri teoretice.

Calitățile umane necesare sunt utilizate pentru activitatea comună cu ceilalți membri ai organizației și cuprinde, printre altele, abilitățile primare de comunicare, abilitățile de convingere și puterea de a face față conflictelor organizaționale.

Calitățile de analiză și sinteză sunt folosite pentru rezolvarea problemelor complexe. Acestea necesită bune cunoștințe despre organizație ca și tot unitar, dar presupune și o bună înțelegere a modului de funcționare a tuturor componentelor organizaționale<sup>7</sup>.

Deși am prezentat cu preponderență palierul decizional al activităților, nu trebuie omise componentele motivaționale ale palierului execuțional de la nivelul fiecărei instituții publice, urmărind ca în actualele condiții economice să se încerce realizarea unui mediu performant de utilizare a fondurilor publice și conștientizarea fiecărui angajat al sectorului public că numai prin efortul comun al tuturor se pot atinge standarde de performanță necesare desfășurării unei activități publice corecte și deschise față de cetățean.

Urmărind afirmația lui Peter Drucker care menționa că „știm că trebuie să măsurăm rezultatele. De asemenea, știm că exceptând afacerile, nu știm să măsurăm rezultatele în cele mai multe organizații” consider că este necesar a se introduce un sistem de cuantificare a performanței în utilizarea fondurilor publice prin utilizarea la scară largă a unor coeficienți clari, tangibili și ușor de folosit. În opinia mea, acesta ar constitui un prim pas către migrarea conceptului de performanță din sfera doctrinară, intangibilă către sfera reală, aplicată.

Această lucrare a fost posibilă prin sprijinul financiar oferit prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, cofinanțat prin Fondul Social European, în cadrul proiectului POSDRU/159/1.5/S/138822, cu titlul „Rețea Transnațională de Management Integrat al Cercetării Doctorale și Postdoctorale Inteligente în Domeniile „Științe Militare”, „Securitate și Informații” și „Ordine Publică și Siguranță Națională” – Program de Formare Continuă a Cercetătorilor de Elită – „SmartSPODAS”.”

#### NOTE:

- 1 Philip Kotler și Nancy Lee, *Marketing în sectorul public*, Editura Meteor Press, București, 2008, pp. 13-22.
- 2 *Directiva 2004/24/UE privind achizițiile publice*, pct. 4 din preambul.
- 3 <http://www.businessdictionary.com/definition/government-procurement.html>, accesat la 14.08.2014.
- 4 Roger Abravanel și David Ernst, *Alliance and acquisition strategies for European national champions*, The McKinsey Quarterly Publishing, 1992, pp. 45-62.
- 5 Gheorghe Minculete, *Managementul achizițiilor; elemente de marketing*, Editura Universității Naționale de Apărare, București, 2005, p. 25.
- 6 Gheorghe Minculete, *Marketingul aprovizionărilor militare*, Editura Sylvi, București, 1999, p. 72.
- 7 Steven Stralser, *MBA in a day*, John Wiley&Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2004, pp. 15-25.

#### BIBLIOGRAFIE

- Abravanel Roger, Ernst David, *Alliance and acquisition strategies for European national champions*, The McKinsey Quarterly Publishing, 1992.
- Baker Michael J., *Marketing*, Editura Știință și Tehnică SA, București, 1997.
- Dransfield Rob, *Human Resource Management*, Heinemann Educational Publishers, Hallez Court, Jordan Hill, Oxford, 2000.
- Drăghici Constantin, Pricop Mihai, *Sisteme moderne în managementul aprovizionării*, Editura Tribuna Economică, București, 1999.
- Drucker Fundația, *Organizația viitorului*, Editura Teora, București, 2000.
- Duțu Petre, *Leadership și management în armată*, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2008.
- Fundătură Dumitru (coordonator și colectiv), *Dicționar de management-aprovizionare-depozitare-desfacere*, Editura Diaconul Coresi, București, 1992.
- Kotler Philip, Nancy Lee, *Marketing în sectorul public*, Editura Meteor Press, București, 2008.



- Lazăr Sebastian, *Achiziții publice. Principii, proceduri, operațiuni, metodologie*, Editura Wolters Kluwer, București, 2010.
- Minculete Gheorghe, *Managementul achizițiilor; elemente de marketing*, Editura Universității Naționale de Apărare, București, 2005.
- Minculete Gheorghe, *Marketingul aprovizionărilor militare*, Editura Sylvi, București, 1999.
- Molander Christopher, Jonathan Winterton, *Managing Human Resource*, Routledge Publishers, London, 1996.
- Nicolescu Ovidiu (coordonator), *Sisteme, metode și tehnici manageriale ale organizației*, Editura Economică, București, 2000.
- Nicolescu Ovidiu, *Management*, Editura Economică, București, 1999.
- Nicolescu Ovidiu, Verboncu Ion, *Fundamentele managementului organizației*, Editura Universitară, București, 2008.
- Petrescu Ion, *Management*, Editura Tipocrat Brașovia, Brașov, 1993.
- Popper Karl Raimund, *Societatea deschisă și dușmanii ei*, Editura Humanitas, București, 2005.
- Soroș George, *Noua paradigmă a piețelor financiare: criza creditelor din 2008 și implicațiile ei*, Editura Litera Internațional, București, 2008.
- Stralser Steven, *MBA in a day*, John Wiley&Sons. Inc, Hoboken, New Jersey, 2004.
- Șerban Dumitru-Daniel, *Achiziții publice. Jurisprudența Curții Europene de Justiție*, Editura Hamangiu, București, 2011.
- Toffler Alvin, *Eco-spasm, Spasmul economic*, Editura Antet, București, 1996.