



**Transparența, Eficacitatea și Credibilitatea
procesului de achiziții publice**
- analiză la nivelul anilor 2009 și 2010 -

București
martie 2012
Ediția I

Acest raport face parte din proiectul *The current economic challenges - an opportunity for increasing transparency and accountability in spending public resources through the public procurement process* coordonat de către Institutul pentru Politici Publice (IPP) și realizat cu sprijinul Ambasadei Statelor Unite la București, prin Programul Democracy Grants.

Autorii mulțumesc colectivului Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAR), doamnei Președintă Cristina Trăilă, pentru atenția cu care a primit concluziile proiectului IPP, dar și doamnei Ioana Teodorescu, Directorul de Comunicare, pentru facilitarea accesului la toate datele publice necesare pentru fundamentarea acestor concluzii. De asemenea, mulțumim domnului Avocat Cătălin Gâscan, Partner - Head of Public Authorities, Environment and Utilities Department, Casa de avocatură *Boștină și Asociații*.

Autori

Violeta Alexandru, Director IPP
Adrian Moraru, Director Adjunct IPP
Elena Iorga, Director Programe IPP

Institutul pentru Politici Publice (IPP)

București
Str. Sevastopol nr. 13 - 17, sector 1
Tel 021 212 3126
Fax 021 212 3108
E-mail: office@ipp.ro
www.ipp.ro

©

Toate drepturile de autor revin Institutului pentru Politici Publice. Atât publicația cât și fragmente din ea nu pot fi reproduse fără permisiunea IPP. Punctele de vedere nu reprezintă în mod necesar opinia finanțatorului, Departamentul de Stat al Statelor Unite ale Americii.

Abrevieri

ANRMAP	Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice
CJ	Consiliu Județean
CNADNR	Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România
CNMSI	Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională
CNSC	Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor
CPV	Vocabularul comun privind achizițiile publice
CVAP	Compartiment de verificare a achizițiilor publice
CUI	Cod unic de înregistrare
DLAF	Departamentul de Luptă Antifraudă
MAI	Ministerul Administrației și Internelor
MCV	Mecanismul de Cooperare și Verificare
MAPN	Ministerul Apărării Naționale
OECD	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OLAF	Oficiul de Luptă Antifraudă
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PIB	Produs Intern Brut
SEAP	Sistemul Electronic al Achizițiilor Publice
SNT CFR	Societatea Națională de Transport Feroviar Căile Ferate Române
TVA	Taxa pe valoarea adăugată
UCVAP	Unitatea Centrală pentru Verificarea Achizițiilor Publice

CUPRINS

<i>Rezumat</i>	<i>5</i>
<i>De ce e important să monitorizăm constant procesul de achiziții publice?.....</i>	<i>7</i>
<i>Metodologia de cercetare</i>	<i>10</i>
<i>Repere privind cadrul legal și instituțional referitor la procesul achizițiilor publice.....</i>	<i>12</i>
<i>Procesul de achiziții publice în cifre: ce cred cetățenii vs. datele oficiale privind procedurile de atribuire prin Sistemul Electronic de Achiziții.....</i>	<i>21</i>
<i>Transparența procesului de achiziții publice</i>	<i>43</i>
<i>Eficiența și credibilitatea procesului de achiziții publice</i>	<i>58</i>
<i>3 scenarii de politică publică pentru remediarea urgentă a problemelor grave ale sistemului de achiziții publice din România.....</i>	<i>72</i>
<i>Bibliografie.....</i>	<i>75</i>

1. Rezumat

Aproape 90% dintre români cred că procesul de achiziții publice din România este unul corupt, ceea ce arată încă de la început faptul că România are o gravă problemă de credibilitate în ceea ce privește cheltuirea banilor publici. Cheltuim peste 10 miliarde de euro anual pe contracte de achiziție publică atribuite prin intermediul Sistemului Electronic de Achiziții, însă aceasta nu reprezintă decât a treia parte din suma estimată a fi contractată anual de autoritățile publice centrale și locale pentru achiziții de bunuri, servicii sau lucrări prin alte mijloace decât cele electronice autentice.

Din păcate, deși ar fi trebuit să creeze cea mai mare piață de achiziție de servicii și produse, SEAP nu contribuie în acest moment nici la formarea unui mediu de afaceri competitiv, nici la creșterea transparenței despre modul în care se cheltuiesc resursele publice și, mai nou, fondurile europene.

Anual, în SEAP se înregistrează peste 80.000 de proceduri de atribuire de contracte din bani publici, însă informațiile despre derularea contractului, nu sunt disponibile de o manieră centralizată și accesibilă publicului în prezent în evidența niciunei autorități publice din România¹; prin urmare, nu este de mirare că este posibil ca un contract pentru o lucrare de modernizare a unui drum județean în valoare de peste 40 de milioane de euro², încheiat de un Consiliu Județean cu firma care, întâmplător câștigă cei mai mulți bani din contracte cu statul, să fie modificat de nu mai puțin de 10 ori, iar valoarea însumată a actelor adiționale la contract să fie mai mare decât valoarea contractului însuși. În același registru, pentru că nu există în prezent un minim sistem de referință al prețurilor la care autoritățile contractante achiziționează de pe piață bunuri care, în mod normal ar trebui să coste aproape la fel, constatăm că uneori diferențele de preț pentru anumite produse sau servicii³ sunt de la simplu la dublu. O estimare a IPP arată că dacă ar fi existat o minimă preocupare pentru standardizarea în intervale rezonabile a prețurilor la care autoritățile publice achiziționează diferite servicii și produse, am fi avut o economie din bugetul total de achiziții de circa 23% - adică aproximativ 4,5 miliarde de euro în 2 ani de zile, o economie care ar fi acoperit un sfert din bugetul anual de pensii!

Cu o legislație extrem de stufoasă și care abundă în excepții și cu o arhitectură instituțională în care majoritatea autorităților cu competențe în domeniu se limitează doar la a verifica legalitatea procedurilor și nu modul efectiv de cheltuire a banilor publici sau oportunitatea realizării unor investiții de valori semnificative, România are astăzi un sistem de achiziții publice care prezintă deficiențe majore și este, în opinia Institutului pentru Politici Publice, una dintre cele mai grave probleme sistemice cu care se confruntă Statul, o estimăm a fi cu mult mai severă decât consumul de resurse cu salariile în sectorul bugetar, însă se pare că niciun Guvern nu a fost dispus cu adevărat să ia măsuri radicale în acest domeniu.

Atunci când vorbim însă despre controlul și sancționarea celor care încalcă regimul achizițiilor publice (numite, ambiguu, neregularități, nici măcar nereguli!), Unitatea Centrală de Verificare a Achizițiilor Publice (UCVAP) – instituția responsabilă cu verificarea aspectelor procedurale aferente procesului de atribuire a contractelor, comunică informații echivoce din care nu înțelegem cu adevărat pentru ce a fost controlată și ce sancțiuni s-a aplicat autorității în cauză. La extrem însă, aflăm din presă despre situații în care conducători ai unor autorități publice

¹ Deși, potrivit art. 971 din HG 925/2006 Autoritatea contractantă are obligația de a emite documente constatatoare care conțin informații referitoare la îndeplinirea obligațiilor contractuale de către contractant și, dacă este cazul, la eventualele prejudicii.

² Contractul încheiat de Consiliul Județean Ilfov cu Asocieria formată din S.C. Tehnologica Radion S.R.L. S.C. Eurovia Construct Internațional S.A. și S.C. Straco Grup S.R.L la data de 21.04.2010

³ Cu excepția unor obiective de investiții finanțate din fonduri publice, ale căror costuri au fost standardizate prin HG nr. 363/2010

(centrale și locale) ajung să fie cercetați și chiar condamnați pentru fapte penale de corupție, majoritatea gravitând în jurul contractelor din bani publici.

De cealaltă parte, sectorul privat nu este neapărat mai dispus să stimuleze o transparență și, pe cale de consecință, o creștere a competiției libere pe piață, în special în anumite domenii de activitate unde este aproape evidentă o împărțire a pieței între câțiva mari jucători (ex: piața serviciilor comunitare de utilități publice). Printre alte practici oculte și profund condamnabile din punctul de vedere al IPP se mai numără și acelea de a introduce clauze de confidențialitate privind secretul comercial sau protecția drepturilor de proprietate intelectuală în contracte de achiziție publică ce sunt, *eminamente*, informații de interes public, așa cum specifică în mod expres legea. Nici în ce privește contestațiile la procedurile de atribuire lucrurile nu sunt mai transparente: deși aparent gândit ca un mecanism care să asigure accesul egal al tuturor ofertanților la procedurile de achiziție publică, în realitate acest mecanism a ajuns să fie utilizat ca un mijloc de șicanare a autorității contractante sau a competitorului, în realitate argumentele fiind destul de slabe pentru contestarea cu adevărat a rezultatului unei achiziții, în condițiile în care tocmai firmele se opun cel mai mult accesului la toate documentele depuse în procesul de participare la o licitație, inclusiv oferta tehnică.

Toate acestea și multe alte aspecte privind problemele asociate astăzi procesului de achiziții publice în România, susținute cu numeroase cifre și analize statistice realizate pe baza celor peste 160.000 de proceduri de achiziție publică ce au stat la baza acestui studiu, se regăsesc în materialul de față. Scopul principal a fost acela de a pune pe masa factorilor decizionali și, de ce nu, a viitorilor candidați în alegerile generale care se apropie, o problemă cu adevărat gravă, dar și o serie de soluții prezentate aici sub forma a 3 scenarii posibile de politică publică, pentru a corecta/elimina distorsiunile cu care se confruntă în prezent sistemul de achiziții publice din România. Mergând de la scenariul maximal – modificarea completă a actualei legislații și regândirea arhitecturii instituționale în domeniu și până la cel mai slab – cel de promovare a unor modele de bună practică, respectiv autorități contractante care au dat dovadă de transparență publicând pe site-urile proprii contractele de achiziții publice, studiul solicită explicit factorilor decizionali să adopte cât mai curând măsuri pentru a îndrepta neregulile sesizate.

Nu în ultimul rând și la nivel european există în prezent premisele unor schimbări importante prefigurate la nivelul Comisiei Europene, unde se anticipează modificări de substanță în materia legislației comunitare care reglementează achizițiile publice la nivel european, în special în sensul simplificării și clarificării unor proceduri, dar și al întăririi controlului prin crearea unei agenții unice care să aibă în gestiune/atribuție întreg procesul de achiziție. Pentru toate aceste argumente, considerăm că studiul de față trebuie să stea în atenția tuturor celor care astăzi sunt implicați, de o formă sau alta, în tot ceea ce înseamnă procese de achiziție publică în România, pentru ca fiecare dintre părțile interesate să poată trage concluziile de rigoare, în funcție de interesele – sperăm legitime - pe care le are, la un moment dat, într-un asemenea proces.

2. De ce e important să monitorizăm constant procesul de achiziții publice?

Peste 19 miliarde de Euro cheltuite în România în doi ani - 2009 și 2010, prin proceduri de atribuire⁴ făcute prin platforma electronică de achiziții publice⁵ - adică o sumă echivalentă cu toată alocarea financiară din bani europeni pentru 7 ani acordată țării noastre - justifică interesul societății civile pentru asigurarea transparenței mecanismelor folosite în atribuirea contractelor din bani publici. Mai mult decât atât, deși la o primă vedere suma ar putea părea impresionantă, realitatea arată că statele membre ale Uniunii Europene cheltuiesc, în medie, cam 18,3% din PIB pe contracte de achiziții publice anuale⁶: aplicând această formulă de calcul la situația din România⁷, constatăm că suma de 19 miliarde rulată în 2 ani prin SEAP nu reprezintă decât puțin peste 40% din volumul total al achizițiilor publice făcute de autoritățile contractante în toată această perioadă, fapt care ne indică, mai departe, că cea mai mare parte a acestor achiziții se derulează în afara SEAP, fără practic nicio posibilitate de monitorizare.

Pentru exemplificare, am comparat în capitolul dedicat eficienței cheltuirii banilor publici în contractele de achiziții informațiile centralizate la nivelul Sistemului Electronic de Achiziții Publice cu date solicitate direct pe un eșantion de primării de municipii reședință de județ privind valoarea achizițiilor realizate la nivelul anului 2010. În anumite cazuri – diferențele sunt uriașe: Primăria Municipiului Alexandria figurează în baza de date a ANRMAP cu achiziții în valoare de aprox. 5 milioane de lei și declară în răspunsul oficial către IPP că a făcut achiziții în valoare de peste 10 ori mai mare – respectiv 55 milioane de lei.

Se pune problema, în acest caz, în mod legitim, de o inconsistență în managementul informațiilor la nivelul Sistemului Electronic, al autorităților contractante sau pur și simplu de o situație în care nu avem în mod deliberat un control asupra acestor aspecte, de o manieră coerentă și unitară?

În pofida unui aranjament instituțional apreciat ca fiind unul dintre cele mai evaluate din țările membre UE, beneficiarii finali ai contractelor de achiziții publice - cetățenii - au acces limitat la informații legate de modul în care se gestionează acest domeniu, principala grijă a autorităților fiind mai degrabă aceea de a asigura o cât mai solidă legalitate activităților ce decurg din procesul de achiziție și mai puțin la cheltuirea rațională a banului public pentru servicii sau lucrări de calitate. De altfel, în cazul acelor contracte de achiziție păguboase pentru stat, nu există suficiente mecanisme de control care să sancționeze pe cei care se fac vinovați: ultimul raport MCV⁸ notează faptul că „sunt puține condamnări în procese legate de achiziții publice și de fraudarea fondurilor europene, iar Comisia cere ca magistrații să dobândească cunoștințe financiare și în domeniul achizițiilor publice și să judece rapid aceste cazuri”.

Studiul de față a fost inițiat, deci, cu scopul de a atrage atenția tuturor autorităților și actorilor instituționali implicați în legătură cu faptul că procesele de achiziție publică trebuie să fie accesibile cetățenilor, ei fiind cei în numele cărora ar trebui să se realizeze toate operațiunile asociate unei achiziții publice, întrucât toate aceste contracte sunt subsumate, în esență, *interesului public*. Oricât de sofisticat ar fi acest sistem, el nu trebuie să scape din vedere că nu se poate desfășura fără încrederea publicului în corectitudinea proceselor de achiziție publică, finalitatea procesului fiind achiziționarea de produse/servicii/lucrări la cel mai bun raport calitate – preț.

⁴ Cifra acoperă toate procedurile de atribuire derulate prin SEAP, respectiv: licitație deschisă, licitație restrânsă, negociere, dialog competitiv

⁵ Sistemul Electronic de Achiziții Publice

⁶ Sursa: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf

⁷ Calculul este raportat la PIB-ul României pe anul 2010, în valoare de 122 miliarde de euro.

⁸ Dat publicității în data de 8 februarie a.c.

Materialul își propune așadar să contribuie la accesibilizarea informațiilor despre achizițiile publice la nivelul publicului larg și oferă în același timp câteva repere pe care sperăm ca decidenții să le ia în considerare într-un demers necesar, în opinia noastră, de schimbare a modului de desfășurare a procesului de achiziții publice în România. Tema nu este doar o prioritate pentru România, subiectul fiind unul dintre cele mai importante la nivel european având în vedere că o parte substanțială a fondurilor care fac obiectul activităților de licitație publică provin din surse europene. Studiul de față ține cont și de recent anunțatele intenții la nivelul Comisiei Europene de reformă legislativă în domeniul achizițiilor publice, care reprezintă și una dintre cele douăsprezece acțiuni prioritare prevăzute în Actul privind piața unică adoptat de Comisie în aprilie 2011⁹. Pornind de la constrângerile bugetare actuale, eficientizarea achizițiilor publice a devenit o prioritate pentru toate statele membre, iar teza Comisiei este aceea că atât autoritățile publice, cât și furnizorii, au nevoie de instrumente flexibile și ușor de utilizat care să faciliteze cât mai mult posibil un mediu transparent și competitiv de atribuire a contractelor, pentru a garanta cumpărarea la cel mai bun raport calitate – preț¹⁰.

Principalul obiectiv al reformei vizează simplificarea normelor și procedurilor, propunerile Comisiei¹¹ în acest sens referindu-se la:

- Posibilitatea de a recurge mai des la negociere, ceea ce va permite autorităților contractante să achiziționeze bunuri și servicii mai potrivite nevoilor lor la cel mai bun preț;
- Extinderea și, pe termen mediu, generalizarea comunicării pe cale electronică în domeniul achizițiilor publice;
- Reducerea drastică a sarcinii administrative prin reducerea numărului de documente solicitate operatorilor economici, ceea ce va ușura viața acestora;
- Facilitarea unei mai bune utilizări calitative prin acordarea unei ponderi mai mari criteriilor sociale și de mediu sau prin abordarea bazată pe costurile pe ciclu de viață, prin integrarea persoanelor vulnerabile și defavorizate, contribuind astfel la realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020;
- Îmbunătățirea măsurilor existente de combatere a conflictelor de interese, a favoritismului și a corupției pentru a garanta integritatea procedurilor având în vedere riscurile financiare implicate;
- Desemnarea de către fiecare stat membru a unei *autorități naționale unice*, responsabilă de monitorizarea, implementarea și controlul achizițiilor publice, pentru a asigura o mai bună aplicare a normelor în fiecare stat.

Raportul se adresează așadar parlamentarilor, dar mai ales Guvernului căruia îi cerem să ia măsuri urgente pentru o reorganizare *de amploare* a sistemului de achiziții publice, dacă tot afirmă că își dorește ca resursele publice să fie cheltuite eficiente în România, ținând cont și de modificările anticipate la nivel european și preconizate a fi adoptate în cursul acestui an. Din analiza IPP rezultă în mod indubitabil că cea mai bună soluție pentru eficiența sistemului rămâne creșterea transparenței procesului, a întregului proces, de la postarea anunțului de achiziție până la semnarea contractului și punerea lui în aplicare, cu toate plățile făcute către prestator afișate de o manieră transparentă tuturor celor interesați, într-un singur loc.

Nu în ultimul rând, anticipăm că o cheltuie judicioasă a banului public prin contractele de achiziții publice reprezintă și un mijloc important de echilibrare macro-bugetară la nivel național, în contextul obligațiilor pe care România le are față de organismele financiare internaționale – Fondul Monetar Internațional și Comisia Europeană.

⁹ IP/11/469

¹⁰ Sursa: <http://www.curierulfiscal.ro/2011/12/21/modernizarea-achizițiilor-publice-europene-pentru-sustinerea-creșterii-economice-si-a-ocupării-forței-de-munca/>

¹¹ Propunerile de modificare a Directivelor 17 și 18, conform site ANRMAP: <http://www.anrmap.ro/Propuneri%20legislative.php>

Sperăm ca deciziile Guvernului sa nu se lase aşteptate la infinit şi avertizăm încă de la început asupra riscurilor crescute de abuz în privinţa atribuirii de contracte de achiziţie publică în acest an electoral, raţiune pentru care IPP va continua o monitorizare atentă asupra procesului de achiziţii pe tot parcursul anului 2012.

3. Metodologia de cercetare

În realizarea studiului de față, echipa de documentare a IPP a folosit o multitudine de instrumente de cercetare/surse de documentare, după cum urmează:

- Baza de date cuprinzând un număr inițial de 165.637 de contracte atribuite înregistrate în Sistemul Electronic de Achiziții Publice pentru anii 2009 – 2010, din care au fost eliminate peste 4000 de contracte cu valoarea de sub 100 lei, respectiv o serie de contracte cu valori neverosimile raportate la obiectul contractului. Numărul efectiv de proceduri de atribuire analizate a fost de 161.628;
- Au fost analizate licitațiile deschise, licitațiile restrânse, negocierile și procedurile de dialog competitiv din perioada celor doi ani cuprinși în analiză, în total 5.055¹² de autorități contractante au fost cuprinse în analizele efectuate în studiu;
- Expedierea unui număr de 332 solicitări de informații de interes public către autoritățile contractate selectate în eșantion¹³, centralizând răspunsurile primite într-o complexă bază de date interogabilă după diverse criterii. În primă instanță, autoritățile publice cuprinse în eșantion au fost chestionate cu privire la Planurile anuale de achiziții publice din anii 2009 și 2010, la listele de achiziții efectuate, la contestațiile depuse împotriva acestor autorități în anii respectivi, pentru ca ulterior să li se ceară copiile anumitor contracte de achiziții de servicii/bunuri sau de concesiune de servicii¹⁴. Aceste informații au fost agregate ulterior pentru a calcula lipsa de uniformitate între prețurile pe diferite categorii de bunuri și servicii, respectiv consumul ineficient al banilor publici prin achiziționarea la supra-preț a unora dintre aceste bunuri și servicii.
- Transmiterea unei solicitări de informații publice către Unitatea Centrală de Verificare a Achizițiilor Publice privind sancțiunile aplicate în cazul neregulilor constatate în procesele de achiziții verificate în cursul anilor 2009 și 2010;
- Pentru completarea și verificarea informațiilor furnizate de către autoritățile din eșantion, au fost solicitate informații similare Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP);
- Verificarea paginilor de internet ale tuturor instituțiilor cuprinse în cercetare;
- Verificarea achizițiilor derulate de către autoritățile contractante prin intermediul SEAP la nivelul anilor 2009 și 2010;
- Chestionarea unui număr de 100 autorități locale despre experiența în folosirea SEAP, respectiv despre sugestiile proprii pentru îmbunătățirea procedurilor legale în domeniu;
- Intervievarea unui eșantion de 100 societăți comerciale cu capital românesc, mixt sau exclusiv străin care au fost nevoite să conteste licitații în ultimii doi ani.

¹² Numărul de autorități contractante a fost agregat după Codul Unic de Înregistrare. Nu au fost luate în calcul acele dezmembrăminte ale autorităților publice – de regulă locale – care fac achiziții în nume propriu și ai CUI propriu (ex: ADP față de o Primărie). Conform ultimelor estimări, la ANRMAP erau înregistrate la sfârșitul anului 2011 peste 12.000 autorități contractante.

¹³ În cadrul spectrului de proceduri de atribuire analizate, am selectat un eșantion de 170 de autorități contractante – respectiv autorități ale administrației publice locale (41 primării ale municipiilor reședință de județ, 6 primării ale sectoarelor Municipiului București respectiv Primăria Municipiului București precum și 42 de consilii județene) și centrale (15 ministere și alte 65 de agenții guvernamentale/structuri centrale) după criteriul reprezentativității geografice precum și al dimensiunii achizițiilor publice efectuate.

¹⁴ În urma acestui demers, au fost acționate în instanță mai multe autorități contractante care nu au furnizat IPP informațiile solicitate privind procesul de achiziții publice, după cum urmează: Administrația Prezidențială, Ministerul Afacerilor Europene, Ministerul Educației, Agenția Națională de Administrare Fiscală, Autoritatea Feroviară Română, Agenția Națională a Medicamentului, Institutul Clinic Fundeni, Casa Națională de Pensii, Consiliul Județean Constanța, Primăria Municipiului Bistrița, Primăria Sectorului 2, Primăria Municipiului Călărași, Primăria Municipiului Cluj Napoca, Primăria Sectorului 3, Primăria Sectorului 6, Primăria Municipiului Slatina.

Selectarea acestora a plecat de la baza de date a Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor (CNSC).

- Selecția și interviuarea unui număr de 10 autorități contractante¹⁵ de la nivel local, identificate ca având cele mai bune, respectiv cele mai slabe performanțe în materie de transparență și eficacitate în gestionarea procesului de achiziții publice și studierea extinsă a procedurilor de achiziție realizate la nivelul tuturor celor 10 autorități.
- Realizarea unui sondaj de opinie național, în perioada 7 - 14 iulie 2011, pe un eșantion reprezentativ la nivel național, cu privire la percepțiile românilor în legătură cu transparența și corectitudinea cheltuirii banilor publici¹⁶.
- Documentarea legislației și practicilor de la nivelul țărilor din regiune (cel mai documentat exemplu a fost cel al Slovaciei), al Uniunii Europene, dar și al celor din Statele Unite ale Americii.
- Completarea informațiilor colectate cu surse de presă relevante, din perioada celor doi ani monitorizați în cadrul prezentului studiu.

Efectuarea de analize financiare și conversia în euro a fost făcută la cursul folosit de Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională (CNMSI). Denumirile autorităților contractante, respectiv ale firmelor contractoare sunt redate așa cum sunt menționate în SEAP.

Perioada de colectare a informațiilor s-a desfășurat în două etape: cea dintâi referitoare la planurile anuale de achiziții, la listele de achiziții publice efectuate precum și la contestațiile înaintate s-a derulat în lunile iulie - septembrie 2011 iar cea de-a doua, privind copiile contractelor de achiziții publice, în perioada noiembrie - ianuarie 2011.

Toate informațiile solicitate autorităților publice au făcut referire la anii 2009 și 2010. Menționăm că în afara procesului de achiziții derulat prin SEAP autoritățile contractante pot derula achiziții și prin alte proceduri, pe care, de altfel, le anticipăm a fi mult mai numeroase decât achizițiile prin Sistemul Electronic, așa cum arătam în capitolul introductiv al studiului.

¹⁵ Autoritățile contractante intervievate au fost: Consiliul Județean Vâlcea, Primăria Municipiului Iași, Primăria Municipiului Satu-Mare, Primăria Municipiului Pitești, Primăria Cluj-Napoca, Consiliul Județean Iași, Primăria Municipiului Târgoviște, Primăria Municipiului Slobozia, Primăria Municipiului Focșani, Primăria Municipiului Târgu-Mureș.

¹⁶ Caietul de sondaj este disponibil la: <http://www.ipp.ro/pagini/romanii-consider259-c259-fenomenul.php>

4. Repere privind cadrul legal și instituțional referitor la procesul achizițiilor publice

Cu peste 40 de pagini, Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, pusă în aplicare prin Hotărârea nr. 925/2006 și modificată ulterior de mai multe ori¹⁷ constituie, în opinia Institutului pentru Politici Publice (IPP), un instrument de lucru dificil de asimilat, interpretat și în ultimă instanță, dificil de aplicat. La o privire generală, textul urmărește să răspundă unei multitudini de situații în care s-ar putea găsi o autoritate contractantă în procesul de achiziții publice ca și cum scopul final al unui act normativ de o asemenea importanță nu ar trebui să fie deservirea, la cele mai înalte standarde posibile și la costurile cele mai avantajoase, a nevoilor beneficiarilor finali - cetățenii - ci promovarea intereselor autorităților contractante. Dintre toate potențialele categorii de autorități contractante, textul Ordonanței, cu completările ulterioare protejează mai degrabă interesele autorităților publice, deși nu acestea ar fi până la urmă beneficiarii finali ai investițiilor, ci simpli intermediari. Aplicarea OUG 34/2006 devine astfel un scop în sine, nu un instrument pentru eficientizarea cheltuirii banilor publici pentru satisfacerea interesului public prin contracte de achiziție performante.

În spiritul ei, la adoptare, legislația stabilea responsabilitatea efectuării achiziției la nivelul autorităților contractante care își organizau independent procesul de achiziții publice fiind și responsabile pentru transparența întregului proces (prin folosirea SEAP în etapa de publicare a anunțului sau a invitației) respectiv a propriilor instrumente și pârgii de comunicare publică în etapa încheierii și derulării contractelor, Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice de la nivel central având rolul de a formula, promova și implementa politica publică în domeniu, până recent când legislația a fost schimbată astfel că ANRMAP devine responsabilă de verificarea conținutului anunțurilor/invitațiilor de participare la licitație. Decizia, luată fără îndoială în contextul a numeroase suspiciuni și chiar cazuri dovedite de abuzuri la nivelul autorităților contractante, nu poate fi însă eficientă, în condițiile în care nu se poate accepta ca o singură instituție - la București - să aprobe lansarea anunțului/invitației de participare (cu toate elementele conforme cu legea) la nivelul întregii țări, pe fondul faptului că peste tot în țară există – sau ar trebui să existe - persoane instruite să gestioneze întreg procesul unei achiziții publice. Insistăm așadar pe existența unui cadru legal cu reguli și norme bine înțelese pentru toate categoriile participante la un proces de achiziție publică, având deopotrivă și sancțiuni expres menționate pentru oricine încalcă acest cadru legal, mai ales în contextul modificărilor preconizate la nivel european, amintite în secțiunea introductivă a raportului de față.

Legislația incidentă achizițiilor publice pare a fi fost gândită cu scopul stabilirii unor reguli de transparență *exclusiv* în ce privește *etapa de atribuire* a contractului de achiziții, ignorând că un ciclu complet al unui proces de achiziție se încheie odată cu întocmirea procesului verbal de recepție a lucrării, bunurilor sau serviciului. Din primul său articol, Ordonanța explică de altfel faptul că „reglementează procedurile de atribuire a contractelor [...] precum și modalitățile de soluționare a contestațiilor împotriva actelor emise în legătură cu aceste proceduri”. De aceea raportul Institutului pentru Politici Publice insistă asupra cuprinderii în legislația privitoare la achizițiile publice a tuturor etapelor unui asemenea proces pentru ca publicul, beneficiarul final al unei achiziții publice, să dispună de toate informațiile pe care le dorește, în mod integrat, nu numai de informațiile legate de atribuirea licitației, ci și de modul în care s-a realizat, până la final, serviciul sau lucrarea. De altfel și atribuțiile Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC) se referă tot la procedura de atribuire. Chiar și termenul în care autoritățile contractante au obligația de a publica anunțul de atribuire este foarte mare – 48 de zile după ce s-a finalizat procedura de atribuire, aspect care descurajează informarea

¹⁷ La http://www.anrmap.ro/indexro.php?page=legislatie_nationala sunt disponibile toate actele normative care modifică OUG nr. 34/2006.

cetățeanului asupra operatorului care va derula lucrarea, va presat serviciul sau va furniza bunul/bunurile către autoritatea contractantă.

Alte dovezi în sprijinul afirmației că acest cadru legal privind achizițiile publice nu a fost conceput plecând de la premisa accesibilizării informațiilor privind întreg procesul de achiziții (de la procedura de atribuire până la executarea contractului) pot fi identificate ușor în cadrul legal. Unele prevederi din Ordonanță, cum ar fi cele prin care se stabilește că „autoritatea contractantă poate exclude un ofertant din procedura de atribuire [...], printre altele, dacă în ultimii 2 ani nu și-a îndeplinit sau și-a îndeplinit în mod defectuos obligațiile contractuale, din motive imputabile ofertantului...” nu produc niciun efect concret în practică atâta vreme cât nu se ține o strictă evidență, la nivel central, a prestatorilor neperformanți. În opinia noastră, societatea civilă ar trebui să aibă acces neîngrădit la asemenea informații despre cei care nu ating standarde de performanță în contractele pe bani publici, transparența fiind singurul remediu eficient pentru cheltuirea ineficientă a resurselor.

Din aceste motive, Institutul pentru Politici Publice respinge orice prevedere din Ordonanță care încearcă să obstrucționeze accesul publicului la informații despre procesul de achiziție **publică**. Dacă anumite clauze de confidențialitate pot fi, la extremă, justificate în cadrul unui proces de selecție între ofertanți, **odată oferta declarată câștigătoare, nicio informație nu mai poate fi ascunsă publicului** sub pretextul *asigurării garantării protejării acelor informații pe care operatorul economic le precizează ca fiind confidențiale, în măsura în care, în mod obiectiv, dezvăluirea acestor informații ar prejudicia interesele legitime ale operatorului economic, în special în ceea ce privește secretul comercial și proprietatea intelectuală (art. 24 din Ordonanța nr. 34/2006)*. Cei care concurează pentru astfel de contracte trebuie să fie conștienți de faptul că, fiind vorba de bani publici, nicio informație nu poate fi considerată confidențială iar autoritatea contractantă nu poate accepta asemenea clauze abuzive în contractele pe care le încheie¹⁸. Mai mult, odată procesul de selecție a câștigătorului încheiat, inclusiv pentru situațiile ipotetice în care, înainte de semnarea contractului, unul dintre ofertanți decide să depună o contestație, autoritatea contractantă - fiind vorba de o achiziție din fonduri publice - nu are nicio justificare să nu comunice public toate informațiile din dosarele de achiziție. Interesul primordial al autorităților contractante ar trebui să fie transparența și eficiența cheltuirii resurselor publice, ci nu protejarea intereselor actorilor privați. Atragem atenția tuturor celor care încearcă să apere asemenea atitudini de ascundere a informațiilor respective că România dispune de legislație privind protecția drepturilor de proprietate intelectuală, respectiv a secretului comercial și anticipăm că aceste măsuri ar trebui să stea în obligația ofertanților *înainte* de înaintarea unor oferte către autoritățile contractante, și nu să le oblige pe acestea din urmă să includă clauze abuzive în contractele de achiziții publice. Concurența este de altfel sprijinită de transparență, astfel că atât autoritățile publice ar trebuie să susțină nemijlocit ca toate informațiile legate de o licitație să fie date publicității, cât și firmele însele, pentru a asigura un echilibru transparent în zona ofertei de piață.

Nu suntem de acord, din aceeași perspectivă, nici cu prevederile din Ordonanță care îngrădesc accesul unui contestator la propunerile tehnice ale celorlalți ofertanți, aflate în dosarul de achiziție (art. 274, alin. 4 referitor la procedura de contestare), apreciind nu numai că orice contestator are dreptul să își pregătească apărarea în baza argumentelor expuse anterior privind eventuala protecție a informațiilor legate de proprietatea intelectuală sau secretul comercial, dar și că accesul la documentele unei licitații din bani publici trebuie să fie cât mai

¹⁸ Documentând transparența contractelor de concesiune a serviciilor publice de la nivelul primăriilor municipiilor reședință de județ din toată țara, am putut constata, printre altele, o practică larg răspândită a includerii unor clauze de confidențialitate în cadrul acestora, IPP sesizând de altfel Consiliul Concurenței și alte autorități ale statului, în acest sens.

extins¹⁹. Pledăm pentru acces total la documentele pe baza cărora orice persoană interesată să poată evalua corectitudinea unei decizii privind selectarea unui competitor în urma unei licitații publice, inclusiv la rapoartele de evaluare a ofertelor ale autorităților contractante din care să se poată urmări punctajele acordate în raport cu toate criteriile de selecție folosite.

Studiul de față pledează așadar pentru transparență totală în procesul de achiziții publice, IPP considerând că aceasta este singura soluție atât de prevenire a oricăror situații de conflict de interese, cât și de descurajare a ofertanților ce urmăresc șicanarea autorității contractante și întârzierea realizării unor proiecte de investiții, mai mult decât orice măsură pecuniară tip solicitarea unei garanții de participare. În ce privește conflictul de interese, Ordonanța precizează la art. 67 faptul că *persoana fizică sau juridică care a participat la întocmirea documentației de atribuire are dreptul, în calitate de operator economic, de a fi ofertant, ofertant asociat sau subcontractant, dar numai în cazul în care implicarea sa în elaborarea documentației de atribuire nu este de natură să distorsioneze concurența*. Apreciem că un astfel de enunț ridică, în mod evident, semne de întrebare legate de loialitatea competiției la care participă un ofertant care în prealabil a lucrat la întocmirea caietului de sarcini și ca atare, respingem această prevedere legală menită să conducă la conflicte de interese. De cealaltă parte, o interdicție – sub sancțiune – pe care o reclamă autoritățile contractante, este aceea a interzicerii participării persoanei care a participat la elaborarea documentației de atribuire în comisiile de evaluare a ofertelor, o măsură contraintuitivă care pune în dificultate autoritățile contractante care lucrează cu compartimentul intern în elaborarea acestor documentații, măsură care este nejustificată prin comparație cu anterioara menționată.

Atragem atenția tuturor celor care într-un fel sau altul contribuie prin acțiunile lor la punerea în aplicare a prevederilor actualului cadru legal privind achizițiile publice, că **dosarul achiziției publice are caracter de document public**²⁰ (art. 215) și că, odată enunțat acest principiu, orice confuzie privind ce anume din dosar constituie document public și care sunt datele confidențiale, trebuie eliminată printr-o politică națională ferm îndreptată înspre promovarea intereselor legitime ale cetățenilor în fața celor ale entităților private.

Cadrul legal din România prevede 5 tipuri de proceduri de achiziție²¹, cu un mecanism special în cazul achiziției de servicii de publicitate în media, în cadrul acestora fiind prevăzute o serie de alte sub-categorii astfel încât devine puțin probabil ca o autoritate contractantă să nu producă, la nevoie, orice justificări posibile în apărarea alegerii unei anume proceduri. Pentru anumite situații și domenii (amenajare teritoriu, urbanism, arhitectură dar și prelucrare de date) se folosesc proceduri speciale, cum le numește legea, anume selecția se face cu ajutorul unui juriu, putându-se acorda inclusiv premii participanților (în cadrul procedurilor de dialog competitiv sau concurs de soluții). Institutul pentru Politici Publice apreciază că un cadru legal eficient care să reglementeze procesul de achiziții publice trebuie să fie suficient de suplu, cu prevederi clare, penalități și cât mai multe reguli de transparență ci nu alambicat, stufos și care să abunde în excepții²² și situații particulare, așa cum se întâmplă în prezent. Mai mult, nici terminologia folosită nu este cea mai inspirată pentru gestionarea unui proces de achiziții transparent și de încredere - un exemplu: în cazul unei licitații deschise, atunci când un operator

¹⁹ În legătură cu procedura căilor de atac împotriva deciziilor Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, IPP apreciază că soluționarea litigiilor ar trebui să fie permisă nu numai la instanțele din localitatea în care se află sediul autorității contractante, ci și în cea în care se află sediul contestatorului.

²⁰ Conform art. 215 dosarul de achiziție înglobează inclusiv *documentul constatator care conține informații referitoare la îndeplinirea obligațiilor contractuale de către contractant*.

²¹ Licitația deschisă, licitația restrânsă, dialogul competitiv, negocierea (cu publicare prealabilă a anunțului de participare sau fără) și cererea de oferte.

²² Ordonanța nr. 34/2006 abundă în situații excepționale care fac ca întreg demersul legii să nu mai fie coerent - vezi toate situațiile așa zis excepționale în care o Autoritate Contractantă are dreptul să aplice procedura de negociere fără publicare prealabilă a unui anunț de participare (o întreagă pagină despre astfel de excepții - art. 122, Secțiunea a 6-a, Negocierea fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, Ordonanța nr. 34/2006 cu toate completările)

economic solicită clarificări privind documentația de atribuire, autoritatea contractantă are obligația să îi răspundă [...] *fără ambiguități* (art. 78 (2) din Ordonanță). Sau, în ce privește regulile specifice atribuirii contractelor sectoriale, „Autoritatea Contractantă are obligația de a atribui contractul sectorial, *de regulă*, prin aplicarea procedurilor de achiziție deschisă, licitație restrânsă sau negociere cu publicare prealabilă a unui anunț de participare (art. 251).”

Până la urmă nu multitudinea de tipuri de achiziții trebuie să conteze în această discuție, ci rezultatul final al acestora, anume cum trebuie procedat pentru ca fondurile publice, inclusiv cele europene, să fie cât mai eficient cheltuite. Din această perspectivă, Institutul pentru Politici Publice atrage atenția autorităților contractante care pretind că legea le obligă să folosească criteriul de selecție al prețului cel mai scăzut în selectarea ofertelor că, în realitate, această decizie nu conduce întotdeauna și la o cheltuire eficientă a resurselor. Chiar dacă există presiuni *de facto* care determină această opțiune, nu sunt puține situațiile întâlnite în practică în care folosirea acestui criteriu determină selectarea unui operator fără capacitate de a duce la bună îndeplinire contractul, ceea ce are efecte, în mod evident, asupra beneficiarilor ultimi ai respectivei achiziții publice – cetățenii. La fel de frecventă este și practica prin care, odată selectat operatorul care oferă prețul cel mai mic, valoarea contractului suferă multiple modificări prin acte adiționale succesive la contractul inițial. În concret, legea nu obligă nicio Autoritate să aleagă acest criteriu în detrimentul celui care punctează mai bine oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere calitativ, așa cum mulți dintre cei intervievați de IPP au subliniat, iar explicațiile pentru care se preferă în majoritatea cazurilor criteriul prețului celui mai scăzut trebuie căutate în alte zone²³. Alegerea criteriului prețului cel mai scăzut a ajuns de altfel o simplă justificare acoperitoare pentru autoritățile contractante în pregătirea situațiilor în care sunt verificate de alte instituții ale statului, nici pe departe menită să conducă la cheltuirea eficientă a resurselor, de altfel aceste contracte încheiate în baza criteriului prețului celui mai scăzut fiind adesea modificate pe parcursul derulării lor, așa cum arătam mai sus.

Prevederile cadrului legal doar mimează încurajarea unei autentice competiții deschise între participanți, din moment ce permite autorităților contractante să încheie așa numite acorduri cadru, pe o durată de 4 ani, cu o asociere de ofertanți selectați, prin care practic, este inhibată orice șansă de promovare a unui eventual alt ofertant (deși aceeași lege permite ca un ofertant la prima experiență în depunerea unei oferte să apeleze la un terț care să îl gireze) sau de sancționare a unuia dintre cei selectați. În mod evident legea explică în ce situații se încheie asemenea acorduri-cadru, dar însuși faptul că sunt încurajate de lege afectează în mod evident un mediu concurențial autentic care ar trebui promovat și în țara noastră. Același cadru legal conține prevederi speciale privind anumite tipuri de contracte sectoriale²⁴, abundând astfel în situații excepționale, în loc să stabilească o regulă simplă și clară, unitară pentru orice fel de categorie de autorități contractante. Nu este mai puțin adevărat că principii separate privind încheierea de contracte pentru servicii considerate de interes strategic există și la nivelul Uniunii Europene. Cu toate similitudinile care se pot invoca între legislația de la noi și cea europeană, atragem atenția asupra abuzului de excepții din legislație, asemenea practici impietând asupra unei aplicări uniforme a cadrului legal și potențial lăsând loc de abuzuri. Cea mai recentă

²³ Criteriul *prețul cel mai mic* trebuie să fie însoțit de o serie de alți factori cu rol major în evaluarea ofertei și anume: caracteristici privind nivelul calitativ, tehnic sau funcțional, costuri de funcționare, raportul cost/eficiență, termen de livrare sau de execuție, caracteristici de mediu etc. Măsurarea cu acuratețe a unor astfel de indicatori alături de prețul cel mai mic – deci un caiet de sarcini bine documentat, poate conduce la selectarea ofertei optime. Din păcate, așa cum se întâmplă în realitate, caietele de sarcini sunt întocmite în grabă, fără prea multe precizări legate de calitatea lucrării/serviciului, luându-se practic în calcul numai prețul oferit ceea ce conduce la lucrări de slabă calitate, autoritățile contractante invocând adesea că li se aplică sancțiuni dacă nu iau în calcul acest criteriu.

²⁴ Contractele sectoriale se referă la 4 domenii de interes strategic/relevant, dintre cele de utilitate publică, anume: apă, energie, transport și poștă dar și la alte activități relevante care presupun exploatarea unui areal geografic în scopul, de exemplu, extracției de petrol brut, gaze naturale, cărbuni, alți combustibili, etc. De regulă, acestea se atribuie prin procedura licitației deschise dar pot fi atribuite și prin procedură de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț, în anumite condiții descrise de lege.

dovadă este transpunerea în legislația națională a unor reguli distincte privind atribuirea unor anumite contracte în domeniile apărării și securității naționale prin Ordonanța de Urgență nr. 114/2011, care invocă, din nou, obligații privind transpunerea Directivelor Uniunii în acest domeniu, dar insistă asupra mijloacelor de protecție a informațiilor confidențiale/clasificate din ofertele prezentate de competitori. Cu atât de multe excepții nu se poate vorbi de o legislație eficientă și ușor controlabilă pentru asigurarea cheltuirii corecte a resurselor interne sau internaționale. În egală măsură însă, OUG nr. 114/2011 introduce și noțiunea de „unitate de achiziții centralizată”, definită ca autoritate contractantă sau un organism public european care achiziționează produse sau servicii destinate autorităților contractante sau atribuie contracte de achiziții publice ori încheie acorduri-cadru de achiziții de lucrări, de produse sau servicii destinate autorităților contractante.

Nu în ultimul rând, OUG nr. 34/2006 (art. 221) prevede că „nu se aplică atunci când este necesară achiziționarea unor lucrări sau servicii suplimentare/aditionale, care nu au fost incluse în contractul de concesiune inițial dar care datorită unor circumstanțe neprevăzute au devenit necesare pentru îndeplinirea contractului în cauză, în anumite circumstanțe identificate de lege”, toate aceste multiple situații și cazuri excepționale din lege sunt speculate de cei care încheie în mod formal un anumit contract cu planul evident al amendării lui ulterioare, din moment ce legea nu numai că îi permite, dar aproape că îl și încurajează să facă acest lucru. O lege a achizițiilor publice trebuie să pună accent atât pe transparență în fața cetățenilor față de banii publici, cât și pe crearea unui cadru corect concurențial și predictibil pentru toți actorii privați interesați, fără a îi favoriza pe anumiți actori deja existenți în piață. Eventuale excepții trebuie prevăzute în lege iar aplicarea unor astfel de clauze excepționale care se face de către instituțiile competente (ex: Curtea de Conturi) să fie de asemenea comunicată publicului. Toate actele adiționale trebuie considerate documente publice, precum și motivările care stau la baza acestora, astfel încât cei interesați să poată acționa. În caz contrar, legea ar trebuie să prevadă sancțiuni care să meargă până la anularea respectivelor contracte. Adițional, deși nu face obiectul direct al acestui studiu, amintim și de prevederile în vigoare ale legii nr. 178/2010 privind parteneriatul public privat, aceasta legiferând o altă serie de tipuri de contracte ale căror etape (cu excepția publicării anunțului de intenție pentru respectivul proiect vizat) se supun altor reguli decât cele stabilite prin Ordonanța licitațiilor publice²⁵. În privința parteneriatelor public – private, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică avertiza asupra riscului distorsiunilor pe care acest mecanism le poate produce atât în piață, cât și în utilizarea fondurilor publice²⁶.

Nu în ultimul rând, se impune în contextul prezentului capitol o discuție cu privire la o altă formă de atribuire a contractelor – *concesiunea* în cazul lucrărilor publice și a serviciilor²⁷. OUG nr. 34/2006 definește cele două tipuri de contracte după cum urmează:

g) *contract de concesiune de lucrări publice* - contractul care are aceleași caracteristici ca și contractul de lucrări, cu deosebirea că în contrapartida lucrărilor executate contractantul, în calitate de concesionar, primește din partea autorității contractante, în calitate de concedent, dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor pe o perioadă determinată sau acest drept însoțit de plata unei sume de bani prestabilite;

h) *contract de concesiune de servicii* - contractul care are aceleași caracteristici ca și contractul de servicii, cu deosebirea că în contrapartida serviciilor prestate contractantul, în calitate de

²⁵ Contractele vizate de legislația specifică parteneriatelor publice private sunt proiecte de anvergură, atât ca și volum financiar cât și ca durată, și pot reglementa orice etapă în realizarea unui proiect, de la proiectare la finanțare, construcție, operare, reabilitare, dezvoltare, închiriere și transfer lucrare publică, bun sau serviciu public.

²⁶ OECD, *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, iunie, 2008.

²⁷ Reglementată la art. 217 – 225 din OUG nr. 34/2006

concesionar, primește din partea autorității contractante, în calitate de concedent, dreptul de a exploata serviciile pe o perioadă determinată sau acest drept însoțit de plata unei sume de bani prestabilite.

Deși sunt prevăzute în OUG nr. 34/2006 o serie de condiții stricte în care o autoritate contractantă poate opta pentru încheierea unui contract de concesiune, tendința de a prefera acest mod de externalizare este extrem de prezentă, mai ales în ceea ce privește furnizarea de servicii publice către cetățeni. Aparent un mod de delegare de gestiune eficient, în care autoritatea publică păstrează doar prerogativele de control asupra calității furnizării serviciului concesionat, în realitate această formă de contractare devine adesea un abuz, serviciul fiind practic cedat în totalitate operatorului privat, de multe ori pe o durată de 49 de ani cu posibilitatea prelungirii la infinit a contractului, cu clauze care nu vizează respectarea minimelor interese ale beneficiarilor serviciului public, ci doar ale operatorilor privați – practic un mecanism care inhibă orice concurență pe piața de servicii. Cu prilejul documentării realizate pentru studiul de față, IPP a dedicat o atenție specială contractelor de concesiune de servicii publice la nivelul Primăriilor de municipii reședință de județ, de altfel o piață de oligopol în România, în legătură cu care autoritățile competente s-au sesizat la sfârșitul anului trecut identificând chiar cazuri majore de corupție. În spiritul principiului transparenței sub auspiciile căruia este plasat întreg demersul de față, IPP a publicat pe pagina proprie un număr de 163 de contracte de concesiune încheiate de toate cele 41 de Primării de Municipii reședință de județ pentru principalele servicii de utilități publice, disponibile la: <http://www.ipp.ro/pagini/contracte-servicii-publice-locale.php>.

Pentru toate argumentele invocate anterior afirmăm că în eventualitatea amendării cadrului legal – scenariu cu o probabilitate crescută pe fondul eforturilor europene în acest sens, cei însărcinați cu această prerogativă ar trebui să țină cont, printre altele, de faptul că întregul act normativ vorbește despre achiziții publice - deci din bani publici - astfel că toate prevederile componente trebuie orientate către o cât mai completă informare a publicului despre toate etapele unui proces de achiziții publice, respectiv despre cheltuirea judicioasă a banilor prin aceste proceduri. Mai mult, legiuitorii trebuie să ia în considerare actualele confuzii, voite sau nu, făcute de autorități ale statului care au tendința să nu asocieze întotdeauna banii europeni cu cei publici.

Cu privire la eficacitatea prevederilor legii, chiar dacă sunt menționi exprese împotriva practicilor de favorizare a unui ofertant prin stabilirea de condiții discriminatorii în caietele de sarcini, de exemplu, în realitate cele mai multe critici se referă la aceste practici²⁸. O lege funcționează numai în măsura în care prevederile ei sunt aplicate efectiv în practică, inclusiv în ce privește prevenirea unor situații de favorizare a unor concurenți.

Discuția referitoare la *cadrul instituțional* ce are atribuții în domeniul achizițiilor publice în România se înscrie în același registru al unei birocratizări masive, cu atribuții segmentate între diverse instituții aflate în regim de subordonare distinct și fără o coordonare reală pe orizontală, ceea ce face ca întreg procesul de reglementare, monitorizare și control al achizițiilor publice să fie în prezent unul greoi și adesea cu necorelații între actorii instituționali implicați. Arhitectura instituțională, funcționarea întregului sistem de instituții publice cu atribuții legate de organizarea, efectuarea și verificarea achizițiilor publice are un impact direct asupra modului efectiv în care se derulează procedurile privind atribuirea de contracte implicit asupra premiselor de asigurare a corectitudinii acestora și de aceea le vom trece în revistă mai departe.

²⁸ Dovezi ale situației financiare, data la care operatorul economic a fost înființat sau și-a început activitatea comercială, informații referitoare la personalul tehnic de specialitate de care dispune, certificate sau alte documente emise de organisme abilitate care nu se justifică în contextul respective achiziții, etc.

Facem această succintă trecere în revistă plecând de la premisa că, odată ce a aderat la Uniunea Europeană, România poartă responsabilitatea urmării corectitudinii cheltuirii nu numai a resurselor din Bugetul de Stat al României, ci a celor provenind din bugetul Uniunii, România primind de altfel resurse importante angajate în proceduri de licitații publice. De altfel la nivel european se poartă în prezent o discuție amplă despre responsabilitatea politică a statelor membre față de modul în care se cheltuiesc resursele europene, unii europarlamentari lansând propunerea semnării unei „declarații de gestiune națională” de către Guverne.

Așadar, în ierarhia instituțională cu atribuții în acest domeniu se regăsesc:

1. Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice.

Potrivit site-ului propriu, ANRMAP este instituția care gestionează sistemul de achiziții publice din România, având ca rol principal fundamentarea, promovarea și implementarea politicii în domeniul achizițiilor publice, printre scopurile declarate în activitate fiind și acelea de a crea premisele de creștere a eficienței, a transparenței și a competitivității în domeniul achizițiilor publice, dar și de a întări capacitatea de implementare a legislației în domeniu.

ANRMAP se organizează și funcționează sub coordonarea directă a Primului – Ministru²⁹. Față de momentul adoptării cadrului legal, așa cum am precizat și anterior în cadrul acestei analize, rolul efectiv al acestei instituții s-a modificat recent prin faptul că ea evaluează conformitatea documentației de atribuire în conformitate cu prevederile OUG 34/2006 pentru toate autoritățile contractante.

2. Autoritate contractantă poate fi orice autoritate publică sau instituție publică de la nivel central și local, indiferent de modul de numire sau alegere a conducerii acestora, precum și orice organism cu personalitate juridică înființat pentru a satisface nevoi de interes general.

3. Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP): este organizată și funcționează la nivel de Direcție Generală în subordinea Ministrului Finanțelor Publice. Principalele atribuții ale UCVAP sunt cele care țin de urmărirea și verificarea respectării legislației în domeniu privind derularea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică, respectiv constată contravențiile și aplică sancțiunilor prevăzute de OUG nr. 30/2006 privind funcția de verificare a aspectelor procedurale aferente procesului de atribuire a contractelor de achiziție publică, aprobată prin Legea nr. 228/2007, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Regulamentului de organizare și funcționare, UCVAP colaborează cu ANRMAP, cu autoritățile de management și cu alte structuri de control în baza protocoalelor încheiate cu acestea.

4. Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională (CNMSI), înființat în baza Hotărârii nr. 1439/2009, este o instituție publică cu personalitate juridică aflată în subordinea Ministerului Comunicațiilor și Societății Informaționale care are drept principală atribuție implementarea și operarea la nivel național a sistemelor informatice ce furnizează servicii destinate guvernării electronice, inclusiv administrarea și operarea Sistemului Electronic de Achiziții Publice³⁰.

²⁹ Art. 1, alin. (2) din OUG nr. 74/2005.

³⁰ IPP a remarcat cu prilejul realizării studiului de față dificultățile legate de documentarea privind procedurile de atribuire realizate prin SEAP datorită faptului că această platformă este gestionată de o altă autoritate decât cea responsabilă cu monitorizarea procesului de achiziții publice, respectiv ANRMAP.

5. **Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor (CNSC)** este un organism cu activitate administrativ – jurisdicțională care funcționează pe baza propriului Regulament de organizare și funcționare, având competența soluționării contestațiilor formulate în cadrul procedurilor de achiziție publică, înainte de încheierea contractelor. CNSC are relații de colaborare cu ANRMAP printr-un protocol semnat între Președinții celor două instituții.
6. **Curtea de Conturi:** Instituție de control financiar asupra modului de formare, administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, conform propriei prezentări, Curtea are un rol capital în urmărirea modului în care se folosesc banii publici. Anual publică un raport detaliat asupra activităților de control, sursă importantă de informații pentru cei interesați de verificarea cheltuielilor publice.

Cu privire la cheltuirea banilor europeni, menționăm și:

7. **Departamentul de Luptă Antifraudă (DLAF):** Cu atribuții în controlul obținerii, derulării și utilizării fondurilor europene, DLAF coordonează toate celelalte instituții implicate în gestionarea și controlul fondurilor europene, și efectuează inclusiv control la fața locului, la beneficiarii proiectelor europene. Este instituția de contact cu Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) de la nivelul Comisiei Europene.
8. **Autoritățile de audit:** România a înființat o Autoritate de Audit pentru toate Programele Operaționale în baza Legii nr. 200/2005, care îndeplinește funcțiile stabilite în articolul 62 al Regulamentului Consiliului nr. 1083/2006. Autoritatea de Audit este un organism asociat Curții de Conturi, fără personalitate juridică, independent din punct de vedere operațional de Curtea de Conturi și, în același timp, independent de Autoritățile de Management și Autoritatea de Certificare. În conformitate cu prevederile Legii nr. 200/2005, art. 14, Autoritatea de Audit are următoarele responsabilități: – auditul de sistem, verificări pe bază de eșantion și auditul final; – verificări și auditul extern pentru fondurile structurale; – verificări anuale ale sistemelor de management și control; – verificarea cheltuielilor eligibile declarate, pe bază de eșantion reprezentativ; – efectuarea unor verificări adecvate în vederea emiterii declarațiilor de închidere la finalizarea măsurilor și programelor; – verificarea existenței și corectitudinii cofinanțării naționale.

Din analiza succintă a informațiilor prezentate mai sus privind cadrul instituțional în domeniul achizițiilor publice, constatăm cel puțin două probleme a căror soluționare se impune în regim de urgență pentru eficientizarea modului de derulare a proceselor de achiziție în România, dar și pentru o mai mare grijă în cheltuirea judicioasă a banului public:

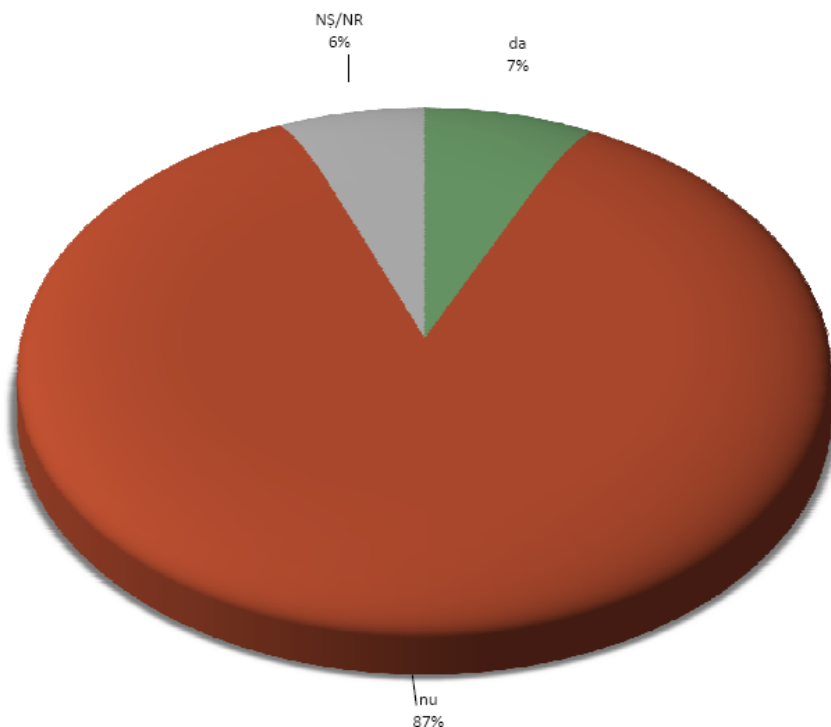
- Relațiile de subordonare ale diferitelor structuri cu rol în domeniul achizițiilor față de diferite instituții din administrația centrală conduc la o cooperare pe orizontală defectuoasă sau chiar inexistentă uneori, ceea ce înseamnă că procesul de monitorizare constantă a achizițiilor publice nu se realizează în practică. Mai mult, împărțirea atribuțiilor între toate aceste structuri este contrară tendinței de la nivel european care merge explicit către modelul unei *agenții unice*. De altfel, așa cum anunțam încă din capitolul introductiv al acestui studiu, chiar Comisia Europeană vizează, în modificarea legislației cu incidență în domeniul achizițiilor publice, *desemnarea, de către fiecare stat membru, a unei autorități naționale unice responsabilă de monitorizarea, implementarea și controlul achizițiilor publice*.
- Toate aceste instituții exercită atribuții limitate la etapa de *atribuire* a contractelor de achiziție publică, însă niciuna dintre ele nu este practic responsabilă de buna implementare a acestor contracte – aspect care este fundamental pentru public și pentru buna funcționare a societății în ansamblul ei.

Pe cale de consecință, prezentul raport avansează și o recomandare concretă de revizuire a arhitecturii instituționale în domeniul achizițiilor publice care este prezentată pe larg în ultimul capitol dar și concluzii de amendare a întregului cadru legal în materie pentru stabilirea unei reguli unice, suple, clare, cu prevederi explicite privind responsabilitățile și consecințele pentru neîndeplinirea lor de către toți actorii implicați, cu cât mai puține excepții față de multitudinea existentă în prezent.

5. Procesul de achiziții publice în cifre: ce cred cetățenii vs. datele oficiale privind procedurile de atribuire prin Sistemul Electronic de Achiziții Publice

Credibilitatea cu care cetățenii creditează procesul de achiziții publice reprezintă un barometru important cu privire la percepția generală privind corectitudinea și transparența acestui proces în România. Rezultatele sondajului de opinie realizat de IPP în luna iunie 2011 în acest sens indică, din păcate, un fenomen generalizat de *neîncredere* în acordarea contractelor din bani publici, iar cifrele vorbesc de la sine în acest sens: întrebați dacă cred în corectitudinea atribuirii contractelor de achiziție publică, 87% dintre români răspund negativ.

Dumneavoastră credeți că achizițiile publice (contractele câștigate din bani publici) sunt corecte?



Procentul celor care cred că în prezent procesul de achiziție din România nu este bine supravegheat este și mai mare: 92%. Întrebați cine cred că ar trebui să se ocupe de supravegherea acestui proces, respondenții au menționat, în ordine: autoritățile publice locale (primăria, consiliul local) – 18%, Direcția Națională Anticorupție³¹ - 14%, ANRMAP – 12%, Curtea de Conturi – 10%, cetățeni – 7%, fisc – 6%, Guvern – 5%.

Într-o majoritate covârșitoare, cetățenii cred că aceste contracte de achiziție publică se acordă mai degrabă pe criterii politice (91%). Domeniile care sunt, în opinia cetățenilor, cele mai susceptibile de corupție în atribuirea de contracte de achiziții sunt, în ordine: drumuri (40%), sănătate (27%), construcții (16%), sisteme IT (17%). 49% dintre cei care au răspuns chestionarului IPP au declarat că au auzit de cazuri de corupție în localitate în legătură cu licitațiile publice.

Cetățenii nu au încredere nici în ofertanții la licitațiile publice, 91% considerând că aceștia solicită prețuri mai mari. În același registru, jumătate dintre respondenți cred că firmele străine

³¹ De remarcat faptul că a doua mențiune în ordinea răspunsurilor punctează clar suspiciunile de corupție ale cetățenilor cu privire la procesul de achiziții publice, în condițiile în care spun că acest proces ar trebui să fie direct controlat de o instituție care în mod normal nu are atribuții în această direcție.

participante la licitații sunt mai corecte, iar 41% spun că sunt la fel și cele străine, și cele românești.

58% dintre cetățeni se simt direct afectați de corupția din domeniul achizițiilor publice, printre principalele motive enunțate fiind:

- Creșterea prețurilor pe care le oferă primăria/instituția publică;
- Scăderea calității serviciilor/produselor achiziționate în urma licitației publice;
- Producerea de întârzieri în livrarea bunurilor/serviciilor achiziționate de către instituția publică.

Din păcate însă, aproape 70% dintre români nu cred în eficiența sancțiunilor aplicate în cazul unui proces de achiziție incorect și spun că cei implicați nu vor fi pedepsiți.

Toate aceste rezultate, alături de alte aspecte particulare subliniate de cercetarea sociologică realizată de IPP, indică în mod evident, o problemă gravă de percepție la nivelul publicului cu privire la capacitatea autorităților statului de a gestiona în mod eficient și transparent banii publici.

Un prim pas necesar în regim de urgență în acest sens este cel privind luarea unor măsuri pentru transparentizarea tuturor informațiilor privind procesele de achiziții publice, concomitent cu stabilirea unor mecanisme predictibile prin care cetățenii să aibă acces la informații de bază privind calitatea lucrărilor/serviciilor/bunurilor achiziționate de instituțiile publice (o discuție pe larg cu privire la aceste mecanisme va fi inclusă în capitolul de *Concluzii și recomandări*).

Pentru comparabilitate, dar și pentru a avea dimensiunea importanței pe care o joacă o analiză obiectivă și riguroasă a procesului de achiziții publice în perspectiva eficientizării acestuia și a atingerii dezideratului de utilizare eficace a banilor publici, sunt prezentate în cele ce urmează o serie de informații cu caracter statistic privind situația proceselor de achiziții publice realizate în România în anii 2009 și 2010, utilizând Sistemul Electronic de Achiziții Publice.

Este important de precizat încă de la început faptul că, în continuare în România, procentul și implicit valorile *cunoscute* ale achizițiilor publice se referă numai la ceea ce autoritățile contractante derulează prin Sistemul Electronic al Achizițiilor Publice.

Ca *repere generale* pentru cele peste 160.000 de contracte de achiziție publică analizate din punct de vedere statistic pentru anii 2009 - 2010 amintim:

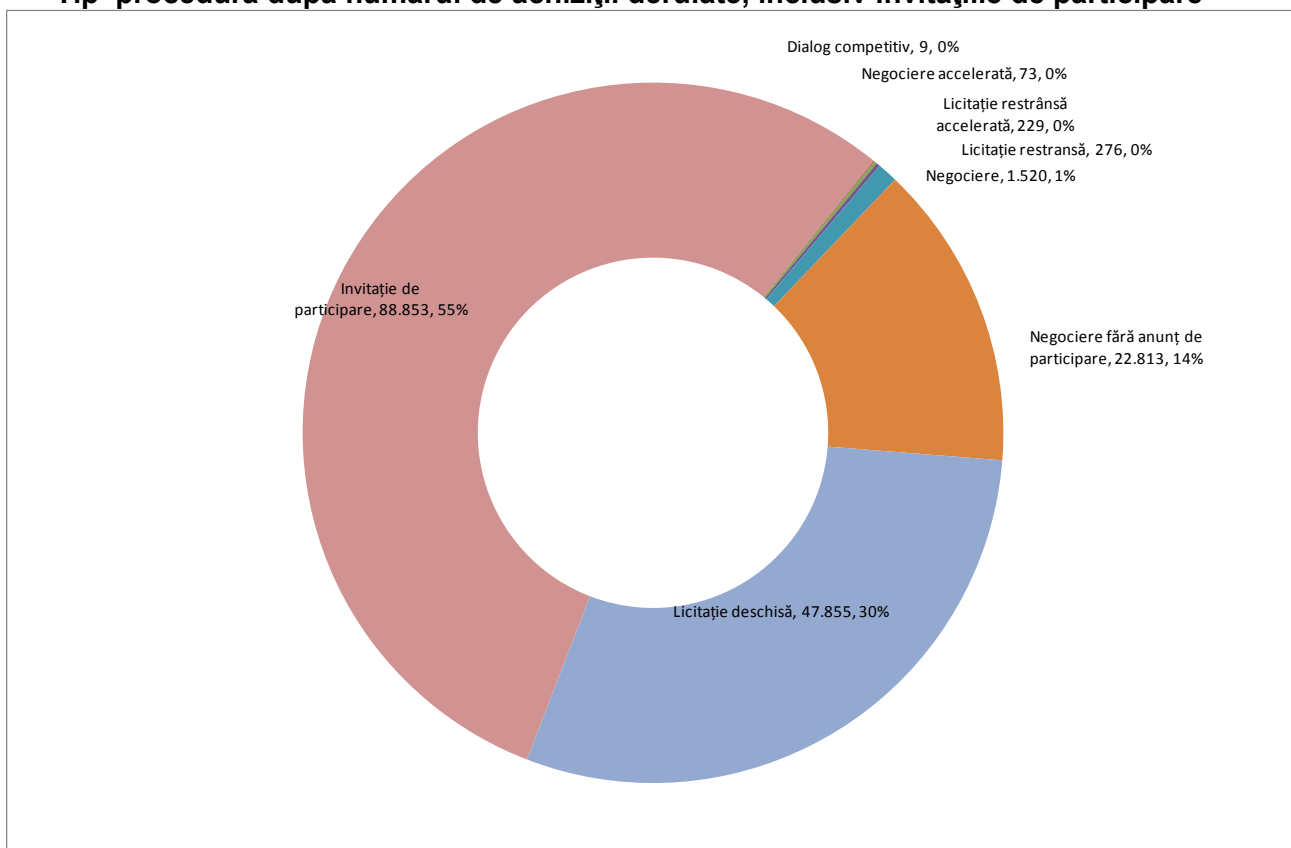
- Numărul total al firmelor contractante: 20.516;
- Valoarea totală a contractelor atribuite prin SEAP: 19.806.558.987 Euro
- Dintre acestea, 9.925 firme (adică 48%) au obținut un singur contract, valoarea însumată a acestora reprezentând 2.032.108.518 euro, adică doar 10% din valoarea tuturor contractelor atribuite prin SEAP;
- 5.055 autorități contractante au folosit SEAP în 2009 și 2010;
- 1.284 de autorități contractante (reprezentând 25% din totalul autorităților contractante care utilizează SEAP) nu au încheiat decât un singur contract
- Media numărului de contracte încheiate de o firmă: 7,87
- Media numărului de contracte încheiate de o autoritate contractantă: 32

Potrivit art. 66¹ din Norma de aplicare (aprobată prin HG 1660/2006) a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică prin mijloace electronice din OUG 34/2006, *autoritatea contractantă are obligația de a utiliza mijloace electronice pentru aplicarea procedurilor de atribuire și pentru realizarea achizițiilor directe, reprezentând 40% din valoarea totală a achizițiilor publice finalizate de aceasta în cursul anului respectiv*. Prin folosirea mijloacelor electronice, se estimează o reducere semnificativă a costurilor implicite în cazul procedurilor clasice precum și reducerea implicării factorului uman în evaluarea ofertelor.

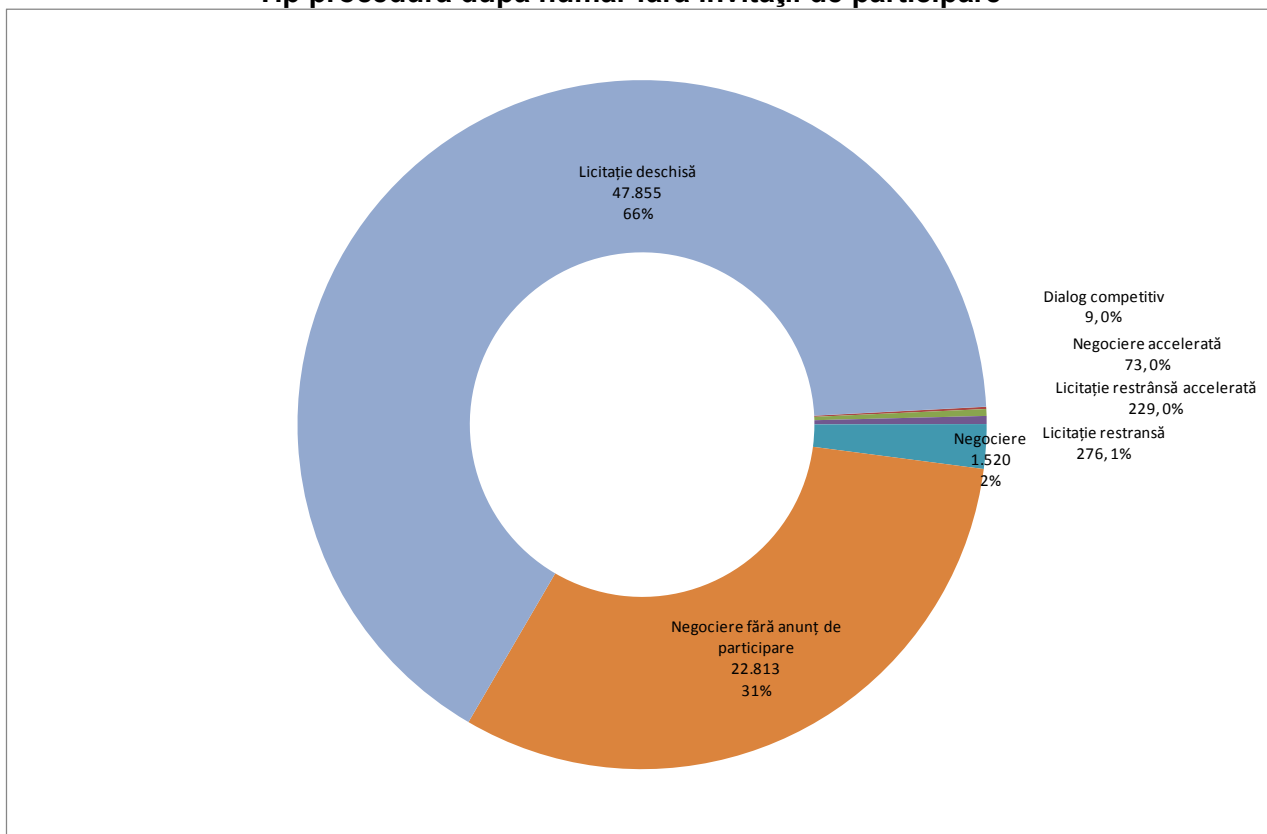
Totodată, transparența procedurilor de atribuire este evidentă în cazul utilizării mijloacelor electronice și chiar se poate menționa și un impact pozitiv asupra mediului prin eliminarea documentelor pe hârtie. Totuși, așa cum arătam la începutul acestui studiu, estimările privind volumul financiar total al achizițiilor publice indică faptul că nu toate „trec” prin SEAP – este cazul aici al anunțurilor de achiziții sau al invitațiilor de participare, în spatele cărora procedura se derulează strict în relația autoritate contractantă – furnizor și nu este făcută în spiritul unei competiții autentice, în care sunt disponibile informații despre toate etapele procesului.

Preocupate mai degrabă de îndeplinirea formalităților prevăzute de lege, 55% dintre Autoritățile Contractante care au folosit SEAP-ul în 2009 și 2010, nu au precizat procedura efectivă folosită pentru diferite achiziții publice, rezumându-se la bifarea exclusiv a invitației de participare. De aceea, relevantă în analiza procedurilor de achiziții este figura de mai jos care exclude această largă categorie de proceduri și care arată că cea mai folosită procedură este *licitația deschisă* cu 30 de procente, urmată de *negocierea fără anunț de participare*, cu 14 de procente.

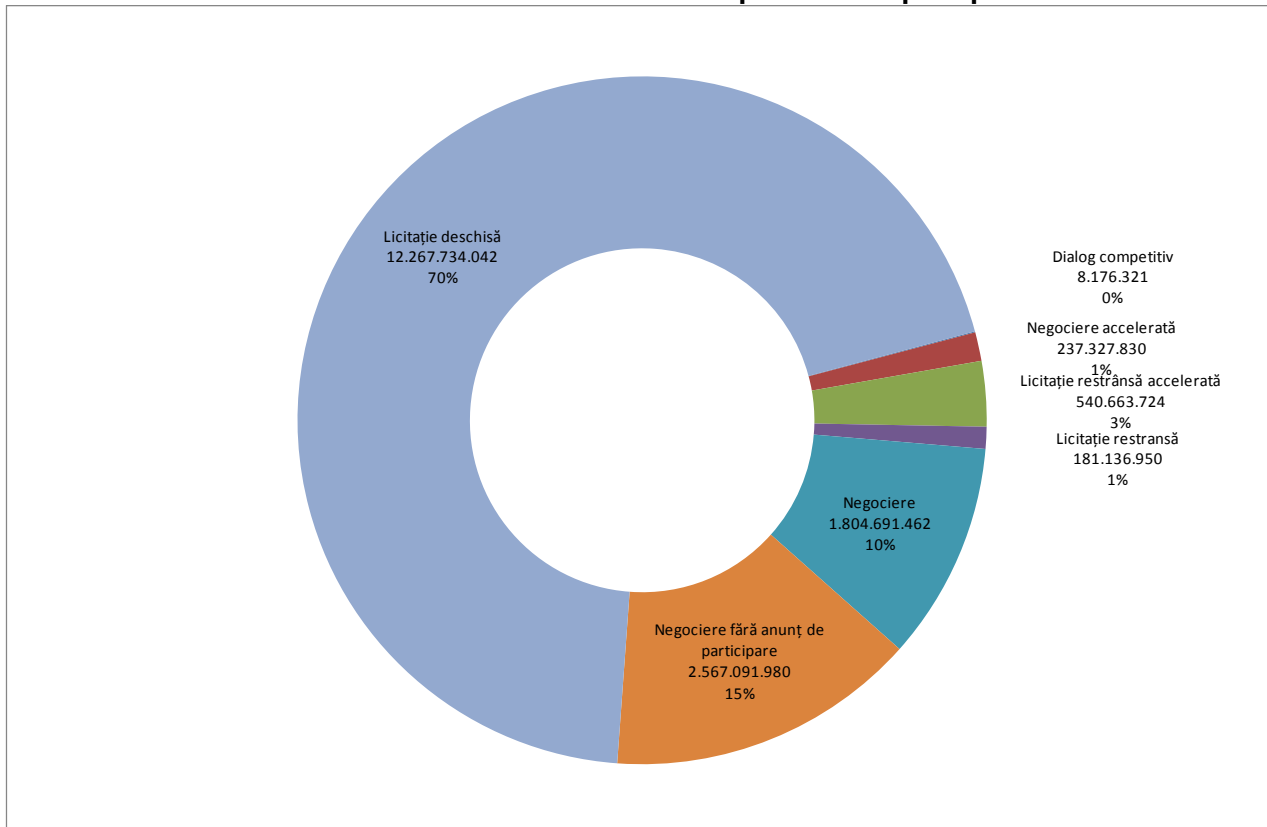
Tip procedură după numărul de achiziții derulate, inclusiv invitațiile de participare



Tip procedură după număr fără invitații de participare



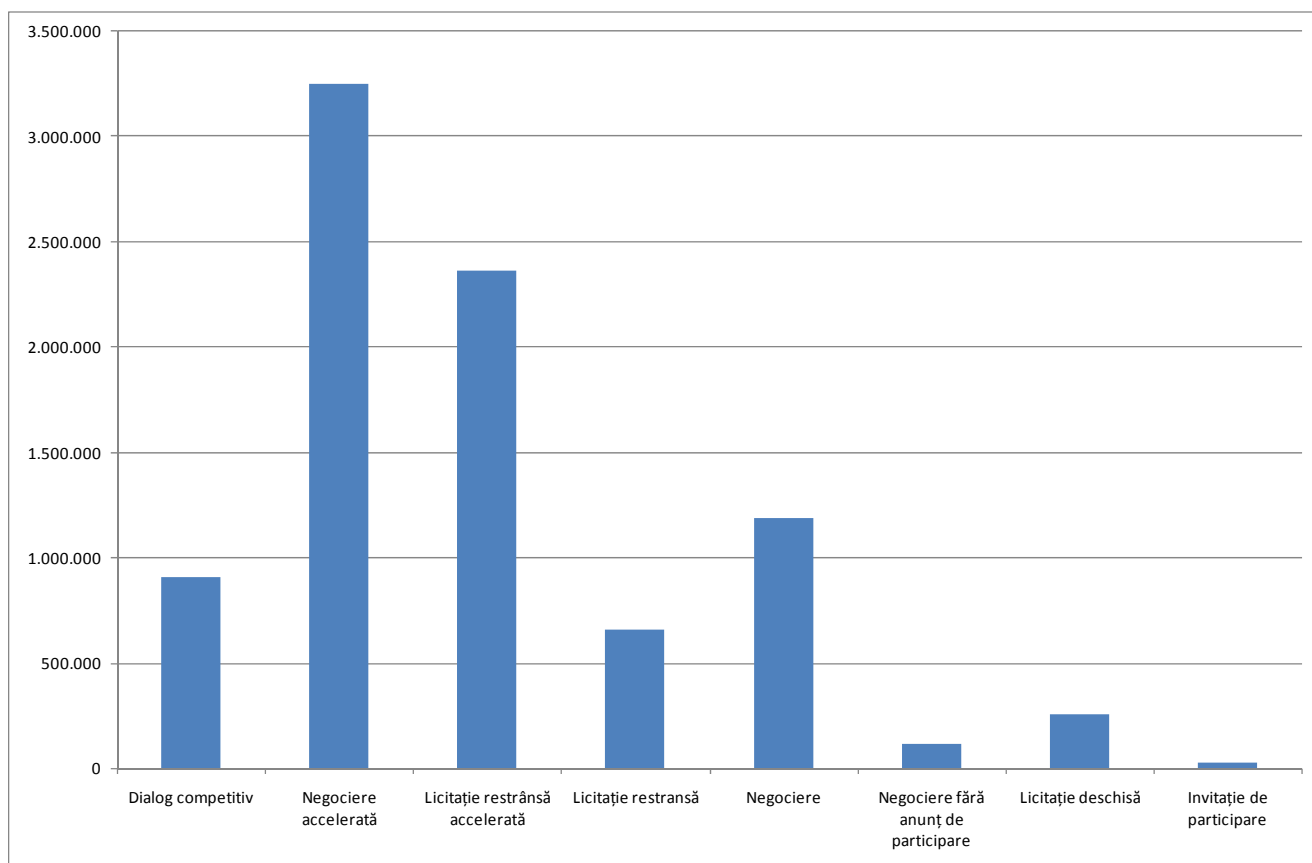
Valoarea însumată a contractelor atribuite pe fiecare tip de procedură



Așa cum se poate constata în graficele de mai sus, raportat la *numărul* de achiziții publice, cele mai multe contracte au fost atribuite prin *licitație deschisă*, respectiv însumând cele mai mari valori totale ale contractelor atribuite.

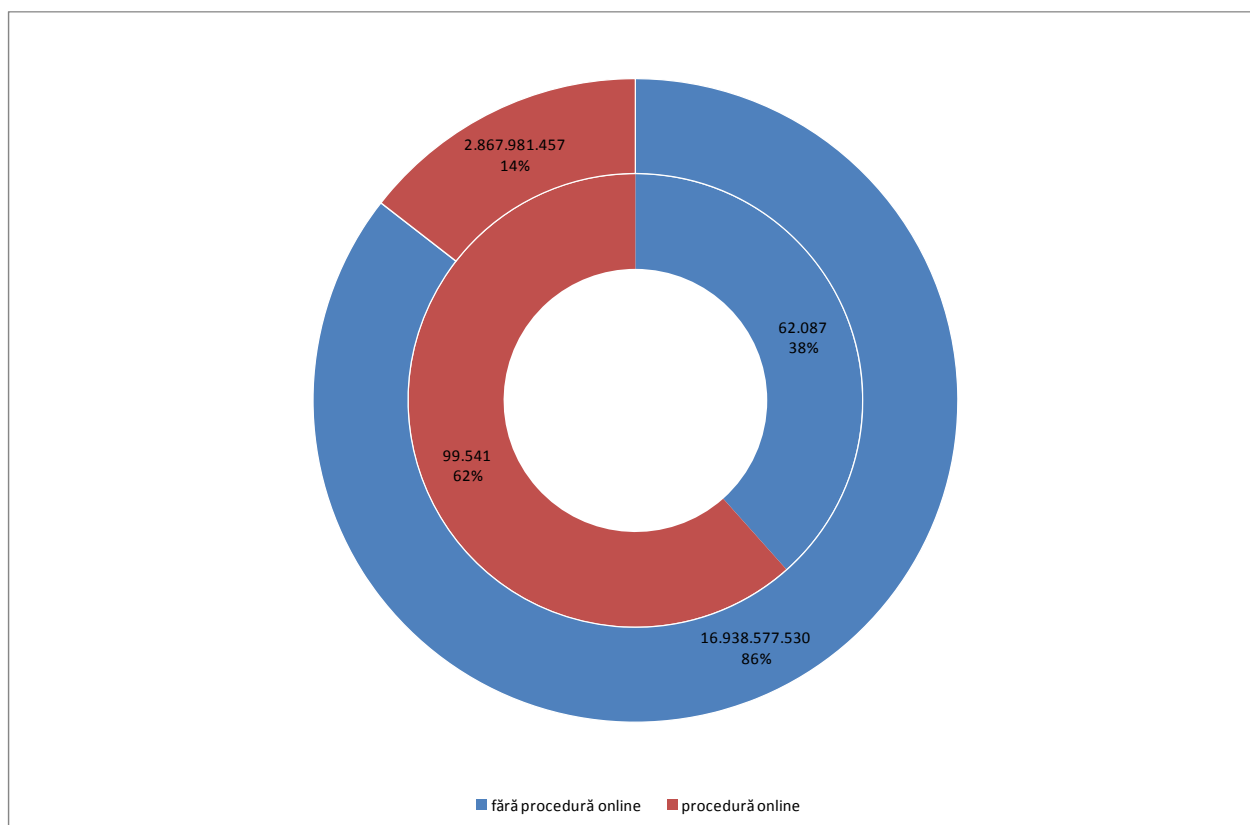
Dacă însă luăm în calcul *valoarea medie a contractelor*, vom constata că *cele mai mari contracte* (de peste 3 milioane de euro) sunt atribuite printr-o procedură mult mai puțin transparentă, anume *negocierea accelerată*.

Valoare medie contracte atribuite pe tip procedură



În ceea ce privește situația achizițiilor efectuate on-line (în faza finală a licitației), în această categorie se încadrează 62% din totalul contractelor atribuite prin SEAP în anii 2009 și 2010, însă valoarea lor este relativ scăzută, adică de 2.867.981.457 euro, ceea ce reprezintă 14% din valoarea totală a achizițiilor efectuate în SEAP. Pe de altă parte, restul de 38% din numărul de achiziții nu au avut procedură online însă valoarea contractelor a fost cu mult mai mare, 16.938.577.520 euro - 86% din valoarea totală (vezi graficul de mai jos).

Achiziții cu procedură online



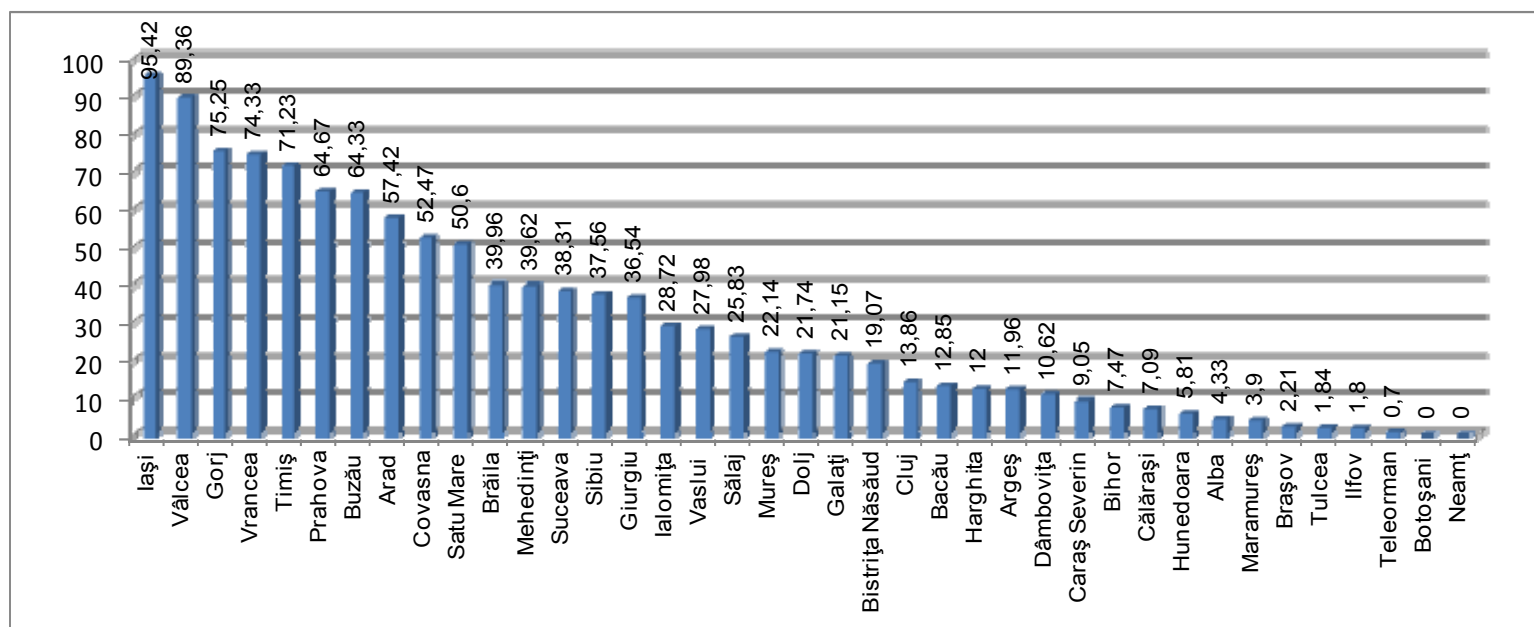
Din datele furnizate de autoritățile publice, în general, acordurile cadru sunt acele tipuri de contracte care se desfășoară în cea mai mică parte prin mijloace electronice online. Astfel, în anul 2010, cu excepția Consiliilor Județene Cluj (100%), Prahova (100%), Satu Mare (97,07%), Giurgiu (79,89%) și a Primăriilor Municipiilor Bistrița (99,29%), Satu Mare (99,55%), Pitești (72,47%), toate autoritățile locale au încheiat astfel de acorduri cadru prin mijloace offline.

În ce privește cumpărările directe, la nivelul consiliilor județene, în medie 13% dintre acestea sunt realizate online și 24,36% la nivelul primăriilor municipiilor reședință de județ. Totuși, unele primării au derulat în proporție de 100% achiziții directe online și anume Sfântu Gheorghe, Miercurea Ciuc și Deva și de asemenea, Consilii Județene precum Prahova, Ilfov, Argeș.

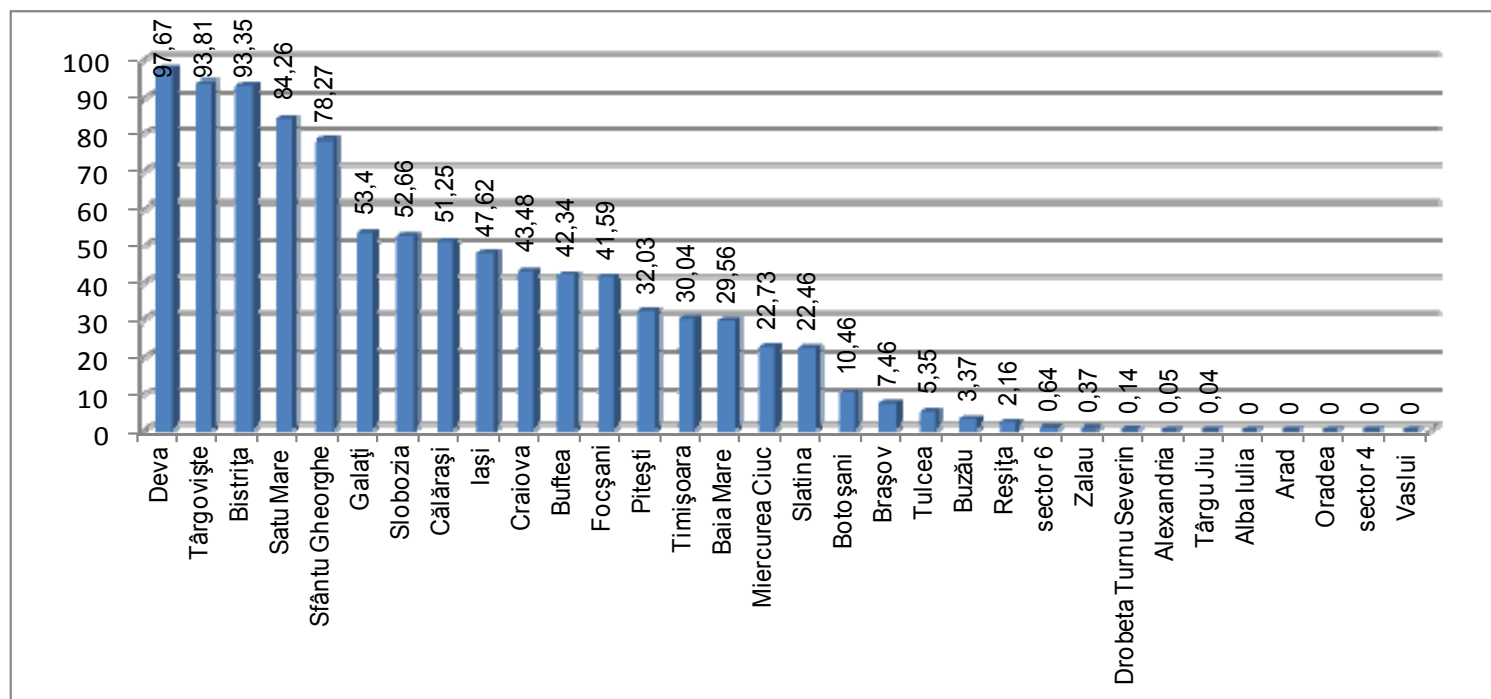
Contractele de furnizare sunt cel mai des realizate prin mijloace online atât la nivelul primăriilor cât și al consiliilor județene (în medie 39,3% în cazul primăriilor și 62,15% în cazul consiliilor județene) spre deosebire de contractele de servicii, atribuite online de foarte puține autorități (în medie 8,11% la nivelul primăriilor și 12,97% la nivelul consiliilor județene).

În tabelele următoare pot fi urmărite procente totale ale achizițiilor desfășurate online la nivelul autorităților publice cuprinse în eșantion.

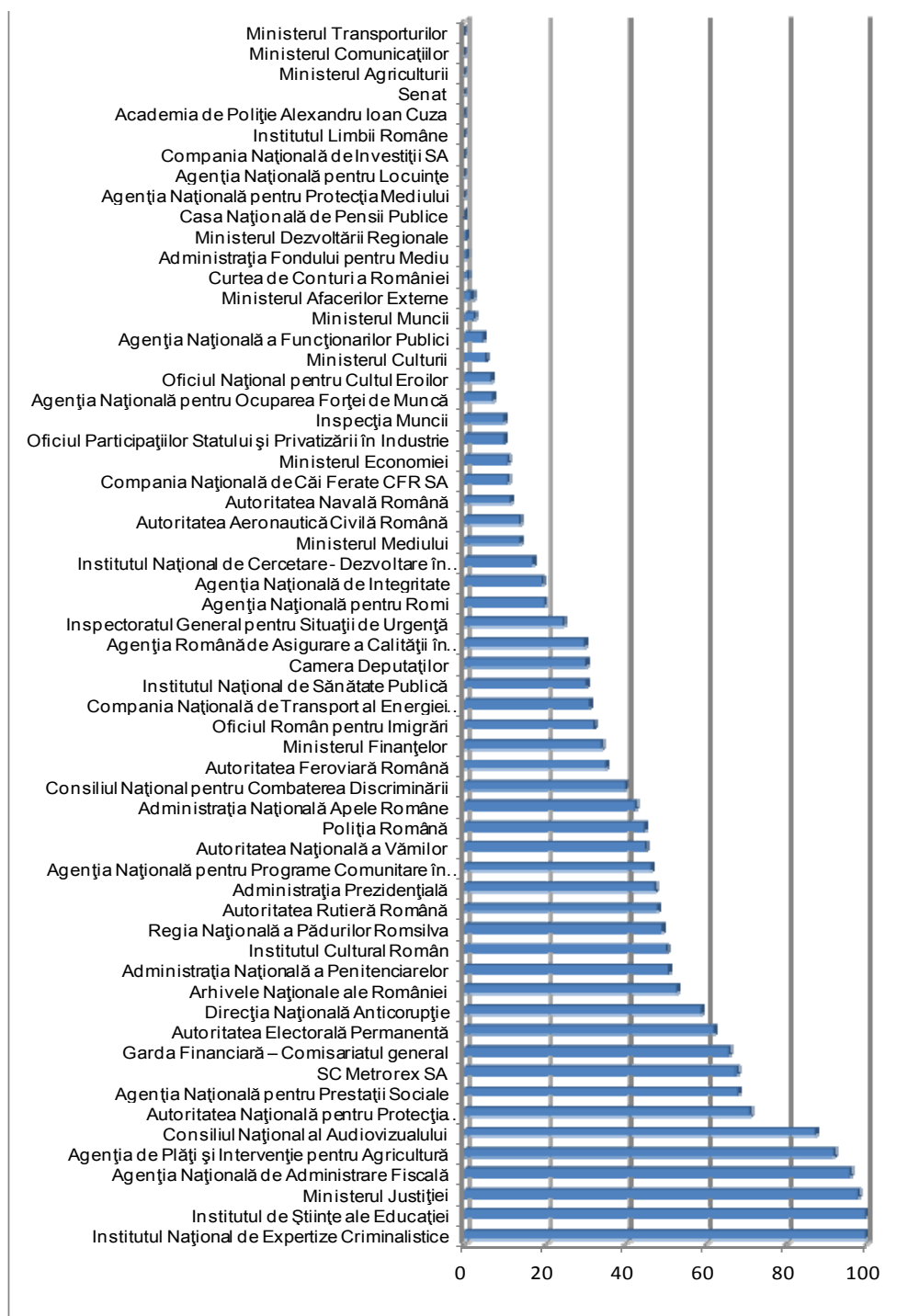
Procent achiziții desfășurate online (contracte de achiziții, cumpărări directe și acorduri cadru) la nivelul Consiliilor Județene, 2010



Procent achiziții desfășurate online (contracte de achiziții, cumpărări directe și acorduri cadru) la nivelul Primăriilor municipiilor reședință de județ, 2010

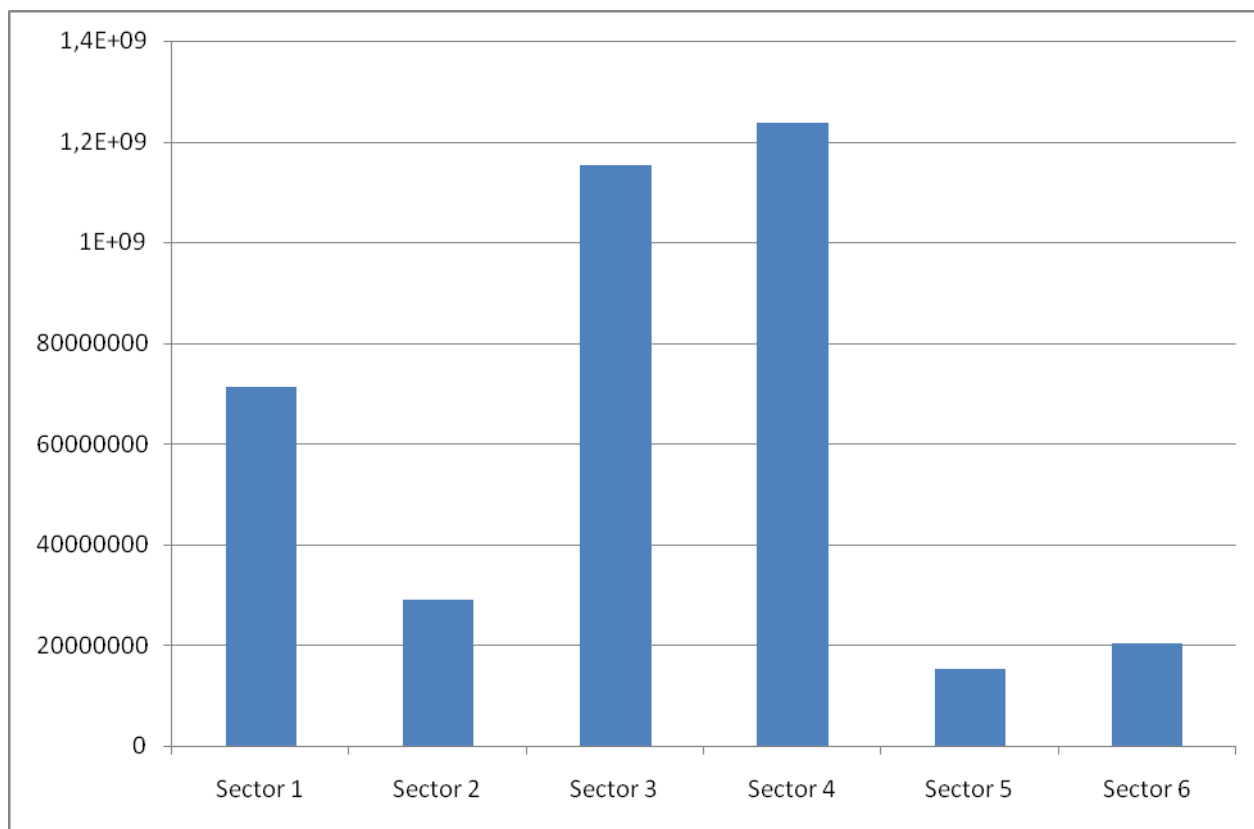


Procent achiziții derulate on-line la nivelul autorităților centrale, 2010



Dintre sectoarele Capitalei cele mai multe achiziții în SEAP (în funcție de valoare contractelor atribuite) le-a derulat, în perioada 2009 și 2010, Primăria Sector 4, cele mai puține cea de la Sectorul 5. Precizăm și în acest context așa cum am subliniat și în secțiunea *Metodologie*, faptul că în aceste analize sunt luate în considerare anunțurile, respectiv contractele de achiziții prin Sistemul Electronic de Achiziții Publice.

Achiziții în SEAP la nivelul Sectoarelor Municipiului București



În ceea ce privește *clasamentele* cu cele mai mari contracte atribuite în perioada 2009 – 2010, cel mai mare număr de contracte, cele mai multe proceduri realizate de o autoritate contractantă etc., vă prezentăm situația în tabelele de mai jos. În 2009 și 2010 cei mai mari 50 de câștigători ai contractelor de achiziție publică, funcție de valoare, au contractat aproape 20.000 de contracte mari, în valoare totală de peste 6 miliarde de EURO. Pe primele locuri sunt firme din domeniul construcțiilor (reabilitare și modernizare) drumurilor publice, de la Tehnologica Radion până la firmele cunoscute și mediatizate constant: Spedition Umb, Strabag, Vega dar și TelDrum Alexandria din Teleorman. Electrica Muntenia Nord Galați sau Astra Vagoane Călători au fost câștigători ai unor importante sume în urma licitațiilor organizate prin Sistemul Electronic de Achiziții Publice.

Top 50 câștigători după valoarea contractelor atribuite

Nr. crt.	CUI Câștigător	Câștigător	Sumă agregată EURO	Nr. contracte
1	4022079	SC TEHNOLOGICA RADION SRL	386.325.473	65
2	17329505	SC FISE ELECTRICA SERV SA- SISE ELECTRICA MUNTENIA NORD AISE GALATI	327.083.632	458
3	3575631	SC DELTA A.C.M. 93 SRL	308.008.427	78
4	361757	Banca Comerciala Romana SA	306.364.759	70
5	9942680	SC SPEDITION UMB SRL Bacău	269.185.184	18
6	10966616	SC ASTRA VAGOANE Calatori SA	252.064.827	17
7	361579	BRD Groupe Societe Generale SA GRUP Pitești - Expressgrup Regina Maria	225.829.336	23
8	FN61689w	SC STRABAG AG	194.355.074	4
9	1996928	SC Remar SA	169.236.454	10
10	1590082	OMV PETROM S.A.	155.723.704	555
11	1833467	CONFORT S.A.	149.491.434	84
12	13845570	DIFERIT S.R.L.	145.777.513	11
13	3118800	VEGA'93 S.R.L.	138.923.184	64
14	10742031	SC EURO CONSTRUCT TRADING '98 SRL	138.288.460	19
15	2620769	AEDIFICIA CARPATI S.A.	136.858.915	13
16	1557850	Romelectro SA	132.135.699	9
17	3488071	S.C. AXELA CONSTRUCTII S.R.L.	116.002.123	33
18	950531	AEROSTAR S.A.	115.661.167	9
19	1555026	SC ATELIERELE CFR GRIVITA SA	110.632.054	16
20	335286	A.C. ACM 4 S.R.L.	110.093.090	14
21	2695680	SC TELDRUM SA Alexandria	107.828.195	37
22	9311280	MEDIPLUS EXIM S.R.L.	103.856.394	5407
23	TIN13-1962940	GENERAL ELECTRIC INTERNATIONAL INC	99.000.000	1
24	1556820	HIDROCONSTRUCTIA S.A.	96.770.177	54
25	17640195	STRABAG AG	89.261.794	2
26	11556290	SC CFR SIRV BRASOV SA	86.185.937	8
27	13991630	OSCAR DOWNSTREAM S.R.L.	84.710.073	49
28	1357410	INSPET S.A.	84.150.761	46
29	14423850	CN ROMARM - UZINA MECANICA BUCURESTI SA	83.897.425	3

30	2594058	OMNILOGIC S.R.L.	80.383.373	10
31	6141165	SC ROMSTRADE SRL	76.297.028	10
32	201373	SC Remarul 16 Februarie SA	74.258.816	15
33	4101148	POLISANO S.R.L.	73.672.674	5443
34	361897	CEC Bank SA	73.519.761	14
35	12751583	SC. Rompetrol Downstream SRL	70.434.477	469
36	17542146	KRANZ EUROCENTER S.R.L.	68.044.264	3
37	A41017088	Azvi S.A. - lider asociere	66.900.285	1
38	3884955	S.C. SUPERCOM S.A.	66.364.777	11
39	8955860	FARMEPERT D.C.I. S.A.	65.510.167	3445
40	CSPaisB662043595	Constructions Industrielles de la Mediterranee	65.300.000	1
41	14354253	S.C. MFA S.A Mizil	65.295.433	1
42	14256514	SC GRUP FERVIAR ROMAN SA	65.260.113	5
43	7203436	Asocierea dintre S.C. DAFORA S.A.-Medias si S.C. HIDROCONSTRUCTIA S.A. - Bucuresti	64.228.461	28
44	9093941	S.C. CAST S.R.L. BANESTI	62.643.453	142
45	10376216	Terra Gaz Construct S.R.L.	62.082.856	15
46	803727	SC ARMAX SA	58.989.134	24
47	24645470	NEXT PHARMA S.R.L.	58.767.415	2882
48	6816530	VECTRA SERVICE S.R.L.	57.522.905	17
49	22362524	AEM S.A.	55.861.887	83
50	224385	S.C.ACOMIN S.A.	54.320.051	23

Total top 50	6.109.358.595	19.819
---------------------	----------------------	---------------

Total firme cu un singur contract (9.925 firme)	2.032.108.518	9.925
---	---------------	-------

Total general (20.516 firme)	19.806.558.987	161.628
------------------------------	----------------	---------

De unde contractează aceste firme sumele de bani pe care le-am prezentat anterior? Tabelul următor indică situația cu autoritățile contractante care au încheiat contracte în sumele cele mai mari - pe primul loc în acest sens fiind Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale S.A., din al cărei buget total reținem sumele angajate în diferite proceduri de achiziții listate în SEAP, anume peste 1 miliard de EURO în 2009 și 2010. Pe poziția a doua a acestui clasament se situează Societatea Națională CFR Călători, care declara o situație de insolvență anul trecut.

Top 50 autorități contractante³² după valoarea contractelor atribuite

Nr. crt.	CUI Autoritate Contractantă	Autoritate Contractantă	Sumă agregată EURO	Nr. contracte
1	16054368	COMPANIA NATIONALA DE AUTOSTRAZI SI DRUMURI NATIONALE SA	1.349.632.705	958
2	11054545	SNTFC "CFR CALATORI" S.A.	860.873.078	509
3	14056826	Societatea Națională de Gaze Naturale Romgaz S.A.	390.743.438	1.397
4	4221306	Ministerul Finanțelor Publice	343.825.007	294
5	13267221	ELECTRICA S.A.	329.119.013	172
6	4267117	MUNICIPIUL BUCURESTI	326.840.476	266
7	14507322	ENEL DISTRIBUTIE MUNTENIA S.A.	290.225.369	702
8	4316422	SECTOR 4 (PRIMARIA SECTORULUI 4 BUCURESTI)	289.513.088	27
9	13068733	Societatea Națională de Transport Gaze Naturale TRANSGAZ SA Mediaș	279.098.503	445
10	14273221	COMPANIA NATIONALA DE INVESTITII	260.353.287	393
11	10874881	Societatea Națională NUCLEARELECTRICA S.A.	258.985.978	783
12	4420465	SECTOR 3 (PRIMARIA SECTOR 3 BUCURESTI)	242.196.287	52
13	4433872	ADMINISTRATIA STRAZILOR BUCURESTI	202.894.531	120
14	16302447	Complexul Energetic Turceni S.A.	200.807.703	1.295
15	4305857	Municipiul Cluj-Napoca	185.338.971	478
16	5084673	Ministerul Apărării Unitatea Militară 01835	177.140.252	35
17	13863739	METROREX S.A.	169.769.743	89
18	5253314	UNITATEA MILITARA 02494	155.390.816	33
19	1590082	OMV PETROM S.A	147.797.422	28
20	10882752	REGIA AUTONOMA PENTRU ACTIVITATI NUCLEARE	144.779.720	470
21	2127028	Primăria Municipiului Hunedoara	139.199.875	14
22	4192812	MINISTERUL CULTURII SI CULTELOR	131.896.995	40
23	13328043	COMPANIA NATIONALA DE TRANSPORT AL ENERGIEI ELECTRICE "TRANSELECTRICA" S.A.	131.439.209	552
24	14491102	SOCIETATEA COMERCIALA CEZ DISTRIBUTIE S.A.	131.013.229	612

³² Facem mențiunea că în acest clasament sunt incluse și entități al căror acționariat este privat într-o proporție de peste 51%, dar în care companii naționale au o pondere semnificativă de acțiuni (ex: ENEL DISTRIBUTIE MUNTENIA S.A., OMV PETROM S.A, SOCIETATEA COMERCIALA CEZ DISTRIBUTIE S.A., ENEL DISTRIBUTIE DOBROGEA S.A., E. ON MOLDOVA DISTRIBUTIE S.A., E.ON GAZ DISTRIBUTIE S.A.). Argumentul pentru care acestea au fost listate aceste companii în lista autorităților contractante ține de obligațiile stipulate în acest sens de Directiva **2004/17/EC**, conform căreia în sectoarele de energie (gaze, electricitate), autoritățile contractante pot să folosească sisteme de achiziții dinamice (art. 15) – vezi și <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:024:en:PDF>

25	4280205	Consiliul Județean Dâmbovița	129.225.998	87
26	16302439	COMPLEXUL ENERGETIC ROVINARI SA	129.147.227	707
27	13633330	Ministerul Transporturilor	126.721.007	25
28	11795581	Agenția Națională pentru Locuințe	114.233.438	174
29	4505359	Sector 1 (Sectorul 1 al municipiului București)	113.033.228	141
30	14500308	ENEL DISTRIBUTIE DOBROGEA S.A.	111.434.860	351
31	18264854	Administrația Națională "Apele Romane" - Administrația Bazinală de Apă Siret	106.399.779	320
32	4192545	CONSILIUL JUDETEAN ILFOV	105.774.277	79
33	13267213	HIDROELECTRICA SA	100.798.544	1.124
34	13574005	CASA NATIONALA DE PENSII PUBLICE	100.298.420	195
35	14756536	Municipiul Timișoara	96.653.898	376
36	4652686	JUDETUL TELEORMAN	95.553.428	66
37	4230487	MUNICIPIUL ORADEA	93.131.152	170
38	14493197	E. ON MOLDOVA DISTRIBUTIE S.A.	92.902.307	402
39	11054529	Compania Națională de Căi Ferate "CFR" - SA	91.355.997	833
40	1590120	REGIA NATIONALA A PADURILOR - ROMSILVA	90.310.800	2.988
41	14490379	ENEL DISTRIBUTIE BANAT SA Timișoara	87.422.417	418
42	4349187	Ministerul Apărării - Unitatea Militară 01020	82.363.443	106
43	361218	Regia Autonomă de Distribuție a Energiei Termice București	79.652.777	406
44	10976687	E.ON GAZ DISTRIBUTIE S.A.	78.871.582	197
45	13293638	SC Termoelectrica S.A	76.543.349	371
46	1350020	CONPET SA PLOIESTI	75.933.368	176
47	4420791	COMUNA JILAVA (CONSILIUL LOCAL JILAVA)	75.287.119	14
48	16517187	AGENTIA DE PLATI SI INTERVENTIE PENTRU AGRICULTURA	74.178.215	44
49	1589886	Regia Autonomă de Transport București	72.743.478	600
50	4468943	MUNICIPIUL PETROSANI	71.231.234	28

Total top 50	9.610.076.037	20.162
---------------------	----------------------	---------------

Total autorități contractante cu un singur contract (1.284 autorități)	358.138.032	1.284
--	-------------	-------

Total general (5.055 autorități contractante)	19.806.558.987	161.628
---	----------------	---------

Dacă firmele din construcții (rețele de drum) câștigă mai puține contracte, dar de valori mari, cele din industria farmaceutică și medicală se află pe primele locuri ca *număr de contracte* câștigate prin SEAP.

Top 50 câștigători contracte după numărul de contracte

Nr. crt.	CUI Câștigător	Câștigător	Sumă agregată EURO	Nr. contracte
1	4101148	POLISANO S.R.L.	73.672.674	5.443
2	9311280	MEDIPLUS EXIM S.R.L.	103.856.394	5.407
3	8955860	FARMEXPERT D.C.I. S.A.	65.510.167	3.445
4	6641918	A&A MEDICAL S.R.L.	24.122.425	3.069
5	9717409	A&G MED TRADING S.R.L.	18.222.585	3.008
6	24645470	NEXT PHARMA S.R.L.	58.767.415	2.882
7	6567900	EUROPHARM HOLDING S.A.	15.434.166	2.022
8	3024756	FELSIN FARM S.R.L.	9.592.524	1.921
9	11080242	B.BRAUN MEDICAL S.R.L.	21.562.141	1.645
10	10652311	A.D.M. FARM S.R.L.	10.089.710	1.645
11	335278	FARMEXIM S.A.	21.470.315	1.545
12	2115198	FARMACEUTICA REMEDIA S.A.	16.372.546	1.397
13	476188	DITA IMPORT EXPORT S.R.L.	6.575.073	1.360
14	6769462	Romastru Trading S.R.L.	17.074.421	1.277
15	13362380	SANPROD MED S.R.L.	11.025.729	1.008
16	3391027	FRESENIUS KABI ROMANIA S.R.L.	13.988.483	932
17	14055197	PANSIPROD MEDICAL S.R.L.	4.055.063	848
18	4851409	FILDAS TRADING S.R.L.	11.893.393	833
19	13591928	Pharma S.A.	5.719.127	719
20	4414293	SC CRIO 2 SRL	3.036.405	691
21	1554136	ACTAVIS S.R.L.	20.887.651	617
22	217930	TEHNO ELECTRO MEDICAL COMPANY S.R.L.	11.868.902	579
23	1590082	OMV PETROM S.A.	155.723.704	555
24	3573061	TUNIC PROD S.R.L.	996.104	540
25	9603757	A.M.S. 2000 TRADING IMPEX S.R.L.	4.038.588	521
26	2585521	INTERFARM S.R.L.	2.042.842	518
27	3102218	CLINI-LAB S.R.L.	5.984.518	512
28	7025720	RELAD INTERNATIONAL PHARMA S.R.L.	6.007.642	489
29	12284240	Steril Romania S.R.L.	3.102.161	480
30	12751583	SC. Rompetrol Downstream SRL	70.434.477	469
31	200106	SC PHARMAFARM SA	1.103.791	464
32	17329505	SISE ELECTRICA MUNTENIA NORD AISE GALATI	327.083.632	458
33	15399342	FIDELIO FARM S.R.L.	4.103.266	455
34	7464520	Elsaco Electronic S.R.L.	22.035.102	412
35	6300279	MEDICLIM S.R.L.	12.195.734	403
36	16674718	INFOMED FLUIDS S.R.L.	5.475.890	403
37	15458449	TECHNOLAB S.R.L.	620.390	395

38	16310679	DNS BIROTICA S.R.L.	9.377.391	387
39	17551047	ROCHE ROMANIA S.R.L.	12.022.190	341
40	646312	Farmaceutica Galenus S.A.	418.041	327
41	15995515	SANIMED INTERNATIONAL IMPEX S.R.L.	2.912.116	322
42	15779023	STEDYAN COM S.R.L.	1.982.522	317
43	6719715	Sof Medica S.R.L.	16.859.549	303
44	8529458	DIAMEDIX IMPEX S.R.L.	1.840.495	300
45	24754397	REDOX RESEARCH & ANALYTIC S.R.L.	814.355	298
46	10572840	SC TOP DIAGNOSTIC SRL	6.805.348	295
47	6287579	MATRA S.R.L.	18.216.666	279
48	6220293	Novaintermed S.R.L.	6.179.283	273
49	14657001	TERAPIA DISTRIBUTIE S.R.L	1.204.938	262
50	9693687	BELLA ROMANIA IMPEX S.R.L.	2.170.901	261

Total top 50			1.246.548.945	53.332
---------------------	--	--	----------------------	---------------

Total firme cu un singur contract (9.925 firme)			2.032.108.518	9.925
---	--	--	---------------	-------

Total general (20.516 firme)			19.806.558.987	161.628
------------------------------	--	--	----------------	---------

Cererile de oferte pe care industria de medicamente și produse pentru sistemul sanitar le-au accesat în 2009 și 2010 veneau, cum era de așteptat din partea unităților medicale, mai ales a celor din plan local. Cu alte cuvinte, față de alte domenii din România (educația, agricultura, etc.) care gestionează la rândul lor fonduri publice atât din bugetul de Stat cât și din cel al Uniunii Europene, cel sanitar este de departe campion al contractelor derulate prin SEAP. La fel și în energie, se afișează anunțuri de licitație prin Sistemul Electronic.

Top 50 autorități contractante după număr de contracte

Nr. crt.	CUI Autoritate Contractantă	Autoritate Contractantă	Sumă agregată EURO	Nr. contracte
1	1590120	REGIA NATIONALA A PADURILOR - ROMSILVA	90.310.800	2.988
2	4208498	SPITAL CLINIC JUDETEAN DE URGENTA ORADEA	10.954.842	1.741
3	4663448	Spital Clinic Județean de Urgență Timișoara	30.439.611	1.737
4	14056826	Societatea Națională de Gaze Naturale Romgaz S.A.	390.743.438	1.397
5	16302447	Complexul Energetic Turceni S.A.	200.807.703	1.295
6	3694594	SPITALUL JUDETEAN DE URGENTA"DR. CONSTANTIN OPRIS" BAIA MARE	11.963.844	1.198
7	4701312	SPITALUL CLINIC JUDETEAN DE URGENTA SF.SPIRIDON IASI	14.398.383	1.160
8	4323209	Spitalul Clinic Județean de Urgență Târgu.Mureș	26.759.271	1.159
9	4283570	SPITALUL UNIVERSITAR DE URGENTA BUCURESTI	44.966.451	1.147
10	13267213	HIDROELECTRICA SA	100.798.544	1.124
11	16299139	COMPLEXUL ENERGETIC CRAIOVA	64.532.014	1.099
12	3126853	Spitalul Clinic Județean de Urgență "Sfântul Apostol Andrei"	27.711.710	1.098
13	4701339	Spitalul Clinic de Urgenta pentru Copii "Sf. Maria" Iași	2.634.912	1.014
14	4404559	Spitalul de Cardiologie " Dr. Benedek Geza" Covasna	3.684.262	1.004
15	4448067	SPITALUL JUDETEAN TG-JIU	3.506.595	993
16	16054368	COMPANIA NATIONALA DE AUTOSTRAZI SI DRUMURI NATIONALE SA	1.349.632.705	958
17	4548538	Spitalul Clinic de Urgenta pentru Copii Louis Turcanu	4.501.277	945
18	4374385	SPITALUL JUDETEAN DEVA	5.806.630	910
19	16306589	SOCIETATEA NATIONALA A LIGNITULUI OLTENIA S.A. TG-JIU	61.720.511	890
20	24014380	SPITALUL CLINIC JUDETEAN MURES	33.471.585	888
21	2844545	SPITALUL JUDETEAN DE URGENTA PLOIESTI	22.601.392	887
22	4243983	SPITALUL JUDETEAN DE URGENTA"SFANTUL IOAN CEL NOU"SUCEAVA	12.166.556	883
23	4395086	SPITALUL MUNICIPAL CARACAL	1.809.348	858
24	11054529	Compania Națională de Căi Ferate "CFR" - SA	91.355.997	833
25	15189596	Electrocentrale București S.A.	40.950.386	813
26	10874881	Societatea Națională NUCLEARELECTRICA S.A.	258.985.978	783
27	4701126	Universitatea "Alexandru Ioan Cuza" Iași	11.300.676	756
28	4291719	SPITALUL JUDETEAN SALAJ	2.012.028	750
29	3551942	SPITALUL JUDETEAN DE URGENTA VASLUI	3.444.783	734
30	3724415	SPITALUL DE PSIHIATRIE SI PENTRU MASURI DE SIGURANTA SAPOCA	3.839.889	727

31	4540054	MINISTERUL APARARII UM 02534 IASI	307.600	723
32	4350505	SPITALUL JUDETEAN DE URGENTA "SF. PANTELIMON" FOCSANI	5.616.144	709
33	16302439	COMPLEXUL ENERGETIC ROVINARI SA	129.147.227	707
34	14507322	ENEL DISTRIBUTIE MUNTENIA S.A.	290.225.369	702
35	4240898	SPITALUL CLINIC JUDETEAN DE URGENTA SIBIU	5.905.681	692
36	4230355	SPITALUL DE PNEUMOPTIZIOLOGIE ORADEA	621.511	687
37	4557951	Spitalul Județean de Urgenta "Mavromati" Botoșani	6.407.597	684
38	2540589	SPITALUL JUDETEAN DE URGENTA VALCEA	4.304.193	667
39	9524980	Institutul de Boli Infecțioase "Prof. Dr. Matei Bals"	45.318.828	655
40	4192960	SPITALUL CLINIC COLTEA	15.621.426	648
41	4267060	DIRECTIA GENERALA LOGISTICA	6.281.523	645
42	3627145	SPITAL DE PNEUMOPTIZIOLOGIE	806.282	627
43	5002142	Spitalul Clinic Județean de Urgență Craiova	46.016.133	615
44	14491102	SOCIETATEA COMERCIALA CEZ DISTRIBUTIE S.A.	131.013.229	612
45	4374873	SPITALUL DE URGENTA PETROSANI	4.639.609	609
46	2135187	COMPANIA NATIONALA A HUILEI SA	63.705.186	607
47	1589886	Regia Autonoma de Transport București	72.743.478	600
48	3963722	SPITALUL JUDETEAN SATU MARE	13.372.533	592
49	4666118	SPITALUL ORASENESC NOVACI	302.204	581
50	14476722	Filiala de Distribuție a Energiei Electrice ELECTRICA DISTRIBUTIE TRANSILVANIA NORD S.A.	37.476.223	571

Total autorități contractante cu un singur contract (1.284 autorități)	358.138.032	1.284
--	-------------	-------

Total general (5.055 autorități contractante)	19.806.558.987	161.628
---	----------------	---------

Situația prezentată în următoarele tabele/grafice ne indică clasamentul domeniilor cu cele mai mari valori de contracte atribuite în total, pe primul loc aflându-se lucrările de construcții (cu toate serviciile asociate tip: finisare construcții, instalații pentru clădiri, etc.), cu o valoare totală însumată de peste 7 miliarde de euro, reprezentând practic aproape 40% din bugetul total al achizițiilor publice derulate prin SEAP în cei 2 ani, urmate de cele de achiziții din domeniul sănătății.

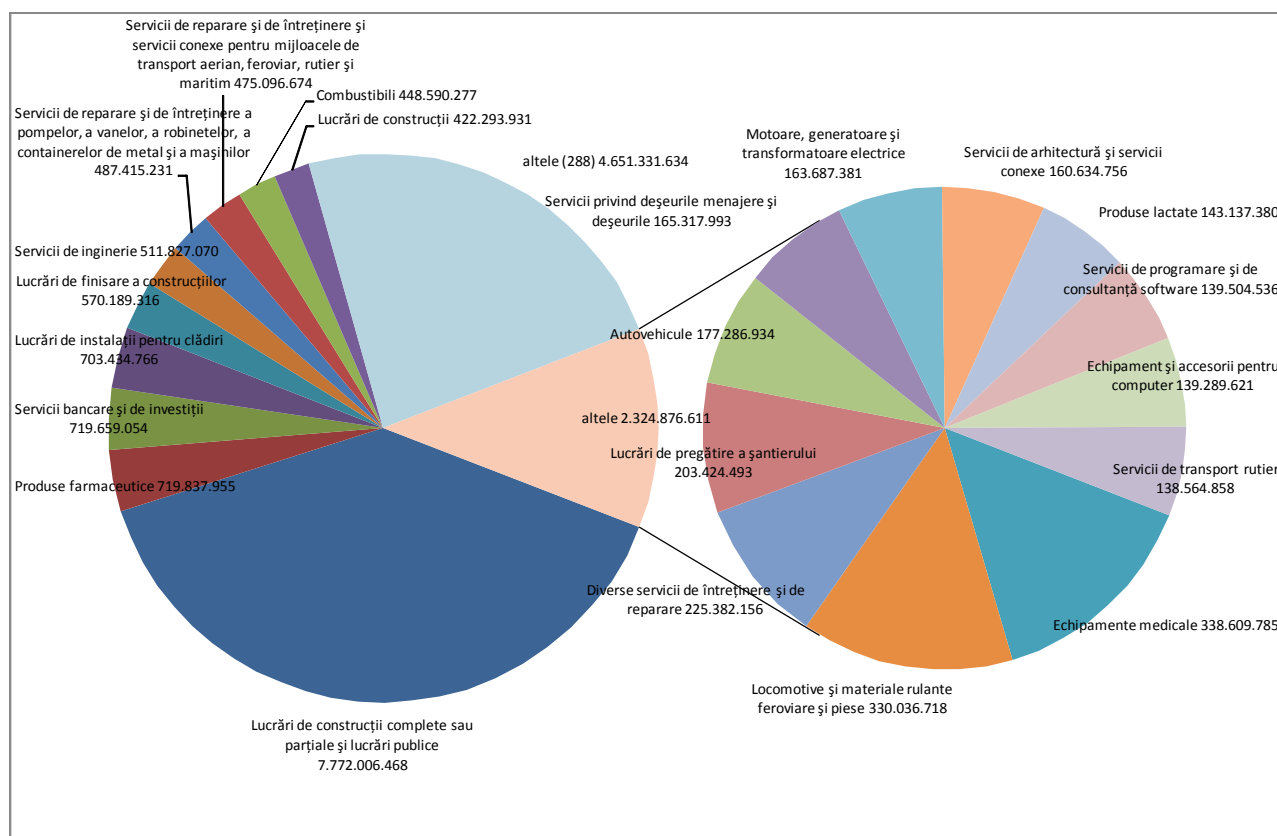
În funcție de frecvența codurilor CPV asociate procedurilor de achiziții derulate prin SEAP, cele mai multe sunt produse farmaceutice și echipamente medicale, urmate pe locul 3 de lucrările de construcție și lucrările publice.

Top 50 contracte cu cele mai mari valori însumate atribuite prin SEAP, în funcție de CPV

Nr. crt.	Descriere CPV	COD CPV	Sumă agregată EURO	Nr. contracte
1	Lucrări de construcții complete sau parțiale și lucrări publice	452	7.772.006.468	12.109
2	Produse farmaceutice	336	719.837.955	51.846
3	Servicii bancare și de investiții	661	719.659.054	225
4	Lucrări de instalații pentru clădiri	453	703.434.766	2.925
5	Lucrări de finisare a construcțiilor	454	570.189.316	2.931
6	Servicii de inginerie	713	511.827.070	3.969
7	Servicii de reparare și de întreținere a pompelor, a vanelor, a robinetelor, a containerelor de metal și a mașinilor	505	487.415.231	1.120
8	Servicii de reparare și de întreținere și servicii conexe pentru mijloacele de transport aerian, feroviar, rutier și maritim	502	475.096.674	434
9	Combustibili	091	448.590.277	1.681
10	Lucrări de construcții	450	422.293.931	827
11	Echipamente medicale	331	338.609.785	13.141
12	Locomotive și materiale rulante feroviare și piese	346	330.036.718	129
13	Diverse servicii de întreținere și de reparare	508	225.382.156	156
14	Lucrări de pregătire a șantierului	451	203.424.493	641
15	Autovehicule	341	177.286.934	927
16	Servicii privind deșeurile menajere și deșeurile	905	165.317.993	672
17	Motoare, generatoare și transformatoare electrice	311	163.687.381	488
18	Servicii de arhitectură și servicii conexe	712	160.634.756	1.397
19	Produse lactate	155	143.137.380	1.817
20	Servicii de programare și de consultanță software	722	139.504.536	679
21	Echipament și accesorii pentru computer	302	139.289.621	2.110
22	Servicii de transport rutier	601	138.564.858	569
23	Servicii de arhitectură, de construcții, de inginerie și de inspecție	710	132.084.492	268
24	Diverse utilaje de uz general și special	429	126.171.551	481
25	Aparate de distribuție și control ale energiei electrice	312	124.986.750	588
26	Servicii de reparare și de întreținere a materialelor de securitate și apărare	506	123.969.661	56
27	Servicii de transport feroviar	602	120.643.113	30
28	Consultanță în afaceri și în management și servicii conexe	794	117.106.606	546
29	Instrumente de verificare a proprietăților fizice	384	108.183.573	1.063
30	Servicii de investigație și de siguranță	797	102.123.484	781
31	Materiale de construcții și articole conexe	441	101.457.842	1.366

32	Servicii de cantină și servicii de catering	555	99.593.389	248
33	Servicii de telecomunicații	642	97.936.685	394
34	Aparate de control și de testare	385	87.550.350	385
35	Diverse produse alimentare	158	86.721.456	2.147
36	Servicii pentru horticultură	773	82.966.249	116
37	Electricitate, încălzire, energie solară și nucleară	093	80.790.501	82
38	Servicii de reparare și de întreținere a echipamentului medical și de precizie	504	78.177.336	2.058
39	Utilaje de producție și utilizare a puterii mecanice	421	75.641.729	1.084
40	Mașini, echipament și accesorii de birou, cu excepția computerelor, a imprimantelor și a mobilierului	301	75.355.597	4.105
41	Servicii de reparare și de întreținere și servicii conexe pentru computere personale, pentru echipament de birotică, pentru echipament de telecomunicații și pentru echipament audiovizual	503	73.539.700	713
42	Rețele	324	71.091.138	197
43	Nave și ambarcațiuni	345	67.460.242	45
44	Diverse servicii comerciale și servicii conexe	799	65.622.868	358
45	Produse chimice anorganice și organice de bază	243	65.086.751	667
46	Servicii privind construcțiile	715	64.587.457	599
47	Servicii de curățenie și igienizare	909	64.478.549	885
48	Servicii de restaurant și de servire a mâncării	553	64.244.631	83
49	Pachete software și sisteme informatice	480	61.642.205	199
50	Diverse echipamente de transport și piese de schimb	349	59.438.491	619

Top domenii CPV după valoarea contractelor



Top 50 după frecvența cod CPV al contractelor atribuite prin SEAP

Nr. crt.	Descriere CPV	COD CPV	Sumă agregată EURO	Nr. contracte
1	Produse farmaceutice	336	719.837.955	51.846
2	Echipamente medicale	331	338.609.785	13.141
3	Lucrări de construcții complete sau parțiale și lucrări publice	452	7.772.006.468	12.109
4	Mașini, echipament și accesorii de birou, cu excepția computerelor, a imprimantelor și a mobilierului	301	75.355.597	4.105
5	Servicii de inginerie	713	511.827.070	3.969
6	Lucrări de finisare a construcțiilor	454	570.189.316	2.931
7	Lucrări de instalații pentru clădiri	453	703.434.766	2.925
8	Servicii veterinare	852	16.168.799	2.725
9	Diverse produse alimentare	158	86.721.456	2.147
10	Echipament și accesorii pentru computer	302	139.289.621	2.110
11	Servicii de reparare și de întreținere a echipamentului medical și de precizie	504	78.177.336	2.058
12	Produse lactate	155	143.137.380	1.817
13	Produse de origine animală, carne și produse din carne	151	43.694.007	1.811
14	Piese și accesorii pentru vehicule și pentru motoare de vehicule	343	48.234.397	1.803
15	Combustibili	091	448.590.277	1.681
16	Servicii de arhitectură și servicii conexe	712	160.634.756	1.397
17	Materiale de construcții și articole conexe	441	101.457.842	1.366
18	Studii de piață și cercetare economică; sondaje și statistici	793	55.446.128	1.334
19	Servicii pentru silvicultură	772	49.749.813	1.324
20	Servicii de reparare și de întreținere a vehiculelor și a echipamentelor aferente și servicii conexe	501	58.625.660	1.209
21	Îngrășăminte și compuși azotați	244	28.727.473	1.129
22	Servicii de reparare și de întreținere a pompelor, a vanelor, a robinetelor, a containerelor de metal și a mașinilor	505	487.415.231	1.120
23	Utilaje de producție și utilizare a puterii mecanice	421	75.641.729	1.084
24	Instrumente de verificare a proprietăților fizice	384	108.183.573	1.063
25	Cereale, cartofi, legume, fructe și fructe cu coajă	032	16.570.194	1.036
26	Servicii de asigurare și de pensie	665	37.667.431	978
27	Produse chimice fine și produse chimice variate	249	13.621.067	948
28	Autovehicule	341	177.286.934	927
29	Servicii de curățenie și igienizare	909	64.478.549	885
30	Lucrări de construcții	450	422.293.931	827
31	Receptoare de televiziune și de radio și aparate de înregistrare sau de redare a sunetului sau a imaginii	323	32.861.546	803
32	Mobilier	391	51.078.458	799
33	Servicii de investigație și de siguranță	797	102.123.484	781
34	Fructe, legume și produse conexe	153	7.365.988	758

35	Produse de îngrijire personală	337	6.140.888	749
36	Servicii de reparare și de întreținere și servicii conexe pentru computere personale, pentru echipament de birotică, pentru echipament de telecomunicații și pentru echipament audiovizual	503	73.539.700	713
37	Produse de curățat și de lustruit	398	9.357.707	705
38	Alimente, băuturi, tutun și produse conexe	150	6.735.790	698
39	Servicii de programare și de consultanță software	722	139.504.536	679
40	Servicii privind deșeurile menajere și deșeurile	905	165.317.993	672
41	Produse chimice anorganice și organice de bază	243	65.086.751	667
42	Lucrări de pregătire a șantierului	451	203.424.493	641
43	Servicii de reparare și de întreținere a instalațiilor de construcții	507	22.996.436	621
44	Diverse echipamente de transport și piese de schimb	349	59.438.491	619
45	Servicii privind construcțiile	715	64.587.457	599
46	Servicii de contabilitate, servicii de audit și servicii fiscale	792	8.691.025	591
47	Aparate de distribuție și control ale energiei electrice	312	124.986.750	588
48	Servicii de transport rutier	601	138.564.858	569
49	Servicii tipografice și servicii conexe	798	18.173.841	567
50	Consultanță în afaceri și în management și servicii conexe	794	117.106.606	546

6. Transparența procesului de achiziții publice

Diferite studii și conferințe au tratat în ultimii ani subiectul achizițiilor publice, sub multiple aspecte. Toți finanțatorii importanți au alocat bugete importante organizării de cursuri de pregătire pentru funcționarii publici care se ocupă de derularea procesului de achiziții publice, majoritatea vizând însă aspecte manageriale interne și proceduri aferente procesului de achiziții publice și mai puțin crearea unei viziuni în rândul administrației publice cu privire la faptul că acest proces de achiziții trebuie să fie unul transparent și eficient din punct de vedere al cheltuirii banilor contribuabililor. Concluziile de mai jos reprezintă argumente certe în susținerea acestei afirmații.

Informațiile despre achizițiile publice din România – cele care sunt disponibile – se accesează astăzi preponderent pe internet, în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP), în care se centralizează toate datele despre anunțurile de achiziții la nivelul țării sau/și în paginile de internet ale autorităților contractante. În mod normal, aceleași informații afișate în SEAP trebuie să existe și în paginile de internet ale autorităților pentru o cât mai clară informare a cetățenilor, însă rareori se întâmplă acest lucru. Este mai degrabă excepția decât regula ca o autoritate contractantă să publice concomitent în SEAP și pe pagina proprie un anunț cu privire la inițierea unei proceduri de achiziție publică, cât despre rezultat sau publicarea contractului cu firma câștigătoare nici nu poate fi vorba, decât în situații excepționale care sunt prezentate mai jos în acest capitol.

Din păcate, la o privire de ansamblu asupra practicilor autorităților centrale dar și locale (evaluate prin prisma unui eșantion relevant), oricine poate constata cu ușurință faptul că datele publicate nu sunt afișate de așa manieră încât să contribuie la informarea reală a cetățenilor (beneficiari ultimi ai investițiilor publice realizate), ci pentru îndeplinirea cu formalitate a unor proceduri impuse de lege și de aceea de multe ori datele sunt incomplete sau se referă la secvențe dispartate din procesul de achiziții. Autoritățile contractante nu informează publicul despre întreg procesul unei achiziții publice, fără a afișa informații referitoare la toate etapele unei proceduri, de la publicarea anunțului, la selectarea câștigătorului respectiv la semnarea contractului și recepția lucrării, bunurilor sau serviciului. Nicio autoritate dintre cele monitorizate de IPP nu gândește afișarea informațiilor despre o achiziție prin prisma informării cât mai complete a cetățeanului, lăsându-l pe aceasta să caute pe cont propriu documente și date concomitent în SEAP și pe site-ul Instituției.

Scopul acestui raport rămâne prin urmare acela de a recunoaște dreptul cetățenilor să obțină, fără bariere, toate informațiile disponibile despre orice procedură de achiziții publice, cât mai ușor și complet posibil.

Informații identificabile în SEAP

În cadrul Sistemului Electronic de Achiziții Publice se găsesc multiple categorii de informații utile atât unei autorități contractante cât și contractorilor/publicului interesat de procesul achizițiilor publice, dar nu sunt organizate de așa manieră încât o persoană interesată să urmărească întreg procesul unei achiziții publice să beneficieze atât de informațiile inițiale (anunțul de atribuire, caietul de sarcini) cât și de cele finale (contractul încheiat, orice alt act adițional până la Procesul Verbal de recepție) într-un singur loc.

Exemplu de formular de anunț de atribuire din SEAP cu rubrici standard

The screenshot displays a web browser window with the URL <http://www.e-licitatie.ro/Public/Common/Notice/CANotice/C...>. The page header includes navigation links: "Anunturi", "Proceduri de atribuire", "Transparenta", "Media", "ONG", and "Publicul larg". There are also buttons for "INREGISTRARE" and "ACCES IN SISTEM". The logo for "eLicitatie" is visible, with the tagline "SISTEMUL ELECTRONIC DE ADHOCITATI PUBLICE".

The main content area is titled "Anunt de atribuire numarul 120250/04.01.2012". It is divided into two main sections:

SECTIUNEA I: AUTORITATEA CONTRACTANTA

I.1) DENUMIREA, ADRESA SI PUNCT(E) DE CONTACT:
Consiliul Judetean Salaj
Adresa postala: P-Ia 1 Decembrie 1918, nr.12 , Localitatea: Zalau , Cod postal: 450058 , Romania , Punct(e) de contact: Maria Vultur , Tel. +40 260614120 , Email: licitatiesj@cjsj.ro , Fax: +40 260661097 , Adresa internet (URL): <http://www.cjsj.ro>

I.2) TIPUL AUTORITATII CONTRACTANTE SI ACTIVITATEA PRINCIPALA (ACTIVITATILE PRINCIPALE)
Autoritate regionala sau locala
Activitate (activitati)
- Servicii generale ale administratiilor publice
AUTORITATEA CONTRACTANTA ACTIONEAZA IN NUMELE ALTOR AUTORITATI CONTRACTANTE
Nu

SECTIUNEA II: OBIECTUL CONTRACTULUI

II.1) DESCRIERE

II.1.1) Denumirea atribuita contractului de autoritatea contractanta
„Servicii de prevenire si combaterea lunecusului si înzapezirii pe drumurile judetene din administrarea Consiliului Judetean Salaj” pe Lot 4 = Cehu Silvaniei

II.1.2) Tipul contractului si locul de executare a lucrarilor, de furnizare a produselor sau de prestare a serviciilor
Servicii
16 - Servicii de eliminare a deseurilor menajere si a apelor menajere; servicii de igienizare si servicii similare
Locul principal de prestare: PE DJ 108 CRSENI -BULGARI-SALATIG -CEHU SILVANIEI -
DJ 108 T LIM MARAMURES - ULCIUG -CEHU SILVANIEI
DJ 196 LIM SATU MARE - CEHU SILVANIEI - BENESAT
Codul NUTS: RO116 - Salaj

II.1.3) Anuntul implica

Codul NUTS: RO116 - Salaj

II.1.3) Anuntul implica

II.1.4) Descrierea succinta a contractului sau a achizitiei/achizitiilor

„Servicii de prevenire si combaterea lunecusului si înzapezirii pe drumurile judetene din administrarea Consiliului Judetean Salaj”
pe Lot 4 = Cehu Silvaniei

II.1.5) Clasificare CPV (vocabularul comun privind achizitiile)

90620000-9 - Servicii de dezapezire (Rev.2)

II.1.6) Contractul intra sub incidenta acordului privind contractele de achizitii publice

Nu

II.2) VALOAREA TOTALA FINALA A CONTRACTULUI (CONTRACTELOR)

II.2.1) Valoarea totala finala a contractului sau a contractelor

33,012 RON

SECTIUNEA IV: PROCEDURA

IV.1) TIPUL PROCEDURII

IV.1.1) Tipul procedurii

Negociere fara anunt de participare

Justificarea alegerii procedurii de negociere fara publicarea prealabila a unui anunt de participare:

• Lucrarile / produsele / serviciile suplimentare sunt comandate in conditiile stricte stabilite in directiva

IV.2) CRITERII DE ATRIBUIRE

IV.2.1) Criterii de atribuire

Pretul cel mai scazut

IV.2.2) S-a organizat o licitatie electronica

Nu

IV.3) INFORMATII ADMINISTRATIVE

IV.3.1) Numar de referinta atribuit dosarului de autoritatea contractanta

IV.3.2) Anunturi publicate (anunt publicat) anterior privind acelasi contract

Nu

SECTIUNEA V : ATRIBUIREA CONTRACTULUI

Contract nr: 15144 Denumirea: „Servicii de prevenire si combaterea lunecusului si inzapezirii pe drumurile judetene din administr

V.1) DATA ATRIBUIRII CONTRACTULUI 12.12.2011

V.2) NUMARUL DE OFERTE PRIMITE 2

V.3) NUMELE SI ADRESA OPERATORULUI ECONOMIC CARUIA I-A FOST ATRIBUIT CONTRACTUL

SC REAL CONSTRUCT SRL

Adresa postala: STR PRINCIPALA , Localitatea: BENESAT , Cod postal: 457035 , Romania , Tel. +40 260654103 , Fax: +40 260654103

V.4) INFORMATII PRIVIND VALOAREA CONTRACTULUI

ESTIMAREA INITIALA A VALORII CONTRACTULUI

Valoarea: 33012.00 Moneda: RON Fara TVA

VALOAREA TOTALA FINALA A CONTRACTULUI

Valoarea: 32988.00 Moneda: RON Fara TVA

V.5) CONTRACTUL AR PUTEA FI SUBCONTRACTAT

Nu

SECTIUNEA VI: INFORMATII SUPLIMENTARE

VI.1) CONTRACTUL DE FATA ESTE LEGAT DE UN PROIECT/PROGRAM FINANTAT DIN FONDURI COMUNITARE

Nu

VI.2) ALTE INFORMATII

VI.3) CAI DE ATAC

VI.3.1) Organismul competent pentru caile de atac

TRIBUNALUL SALAJ

Având în vedere observațiile de mai sus, referitoare la inexistența unei memorii instituționale, o altă deficiență constatată în cadrul SEAP-ului se referă la imposibilitatea afișării, o singură dată, a unor documente statutare și financiar-administrative ale ofertanților. Astfel de documente, al căror conținut se modifică rar, pot fi încărcate o singură dată, ci nu la fiecare ofertă depusă.

Din punct de vedere funcțional, anumite rubrici nu dispun de spațiul necesar afișării tuturor datelor necesare (ex: noile modele de fișe de date) - problemă ce a fost menționată mai ales de către reprezentanții autorităților contractante, la momentul înregistrării datelor privind o achiziție ce urmează a fi realizată în sistem - ceea ce indică faptul că acest SEAP trebuie schimbat radical, adaptat actualelor nevoi ale utilizatorilor. Pe de altă parte, prin reformarea completă a site-ului care să prevadă mai degrabă atașarea unor documente, decât descrierea lor narativă ar soluționa parte din problemele ridicate de reprezentanții autorităților publice.

În fine, SEAP nu oferă posibilitatea interogării informațiilor. Oricine ar fi interesat să se documenteze asupra, de exemplu, tipurilor de achiziții (de exemplu, în funcție de codurile CPV), durata execuției unor servicii, etc.) nu își poate satisface în acest sens curiozitatea decât în urma unei munci titanice care ar presupune copierea individuală a unor date din Sistem. În alte state, în care sistemul de achiziții publice este mai avansat, orice entitate interesată poate avea acces la baza de date din spatele interfeței Sistemului, aceasta realizându-și orice statistică relevantă.

Din interviurile realizate în cadrul cercetării a reieși o practică ce nu se încadrează în parametrii de transparență: fragmentarea unei achiziții în contracte cu valoare mai mică de 15.000 euro pentru a evita urmărirea tuturor pașilor prevăzuți de lege pentru achiziționarea de bunuri sau servicii ce depășesc acest prag. Potențialele motive pentru care se recurge la astfel de subterfugii sunt legate de grăbirea termenelor prevăzute de Ordonanță, eliminarea obligativității de publicare a anunțurilor de participare/atribuire, selectarea operatorului economic dorit, etc.

Nu există uniformitate în categorii similare de informații disponibile în SEAP astfel încât un utilizator neavizat, neinstruit poate cu ușurință omite o serie de informații.

În timp ce afișează mai multe informații despre autoritățile contractante, SEAP nu constituie un instrument util de informare cu privire la ofertanții a căror prestație nu s-a ridicat la standardele optime. Parte din entitățile cuprinse în cercetarea IPP au semnalat inexistența unor informații legate de calitatea prestației furnizării de servicii/bunuri.

Informații afișate în paginile de Internet ale autorităților contractante

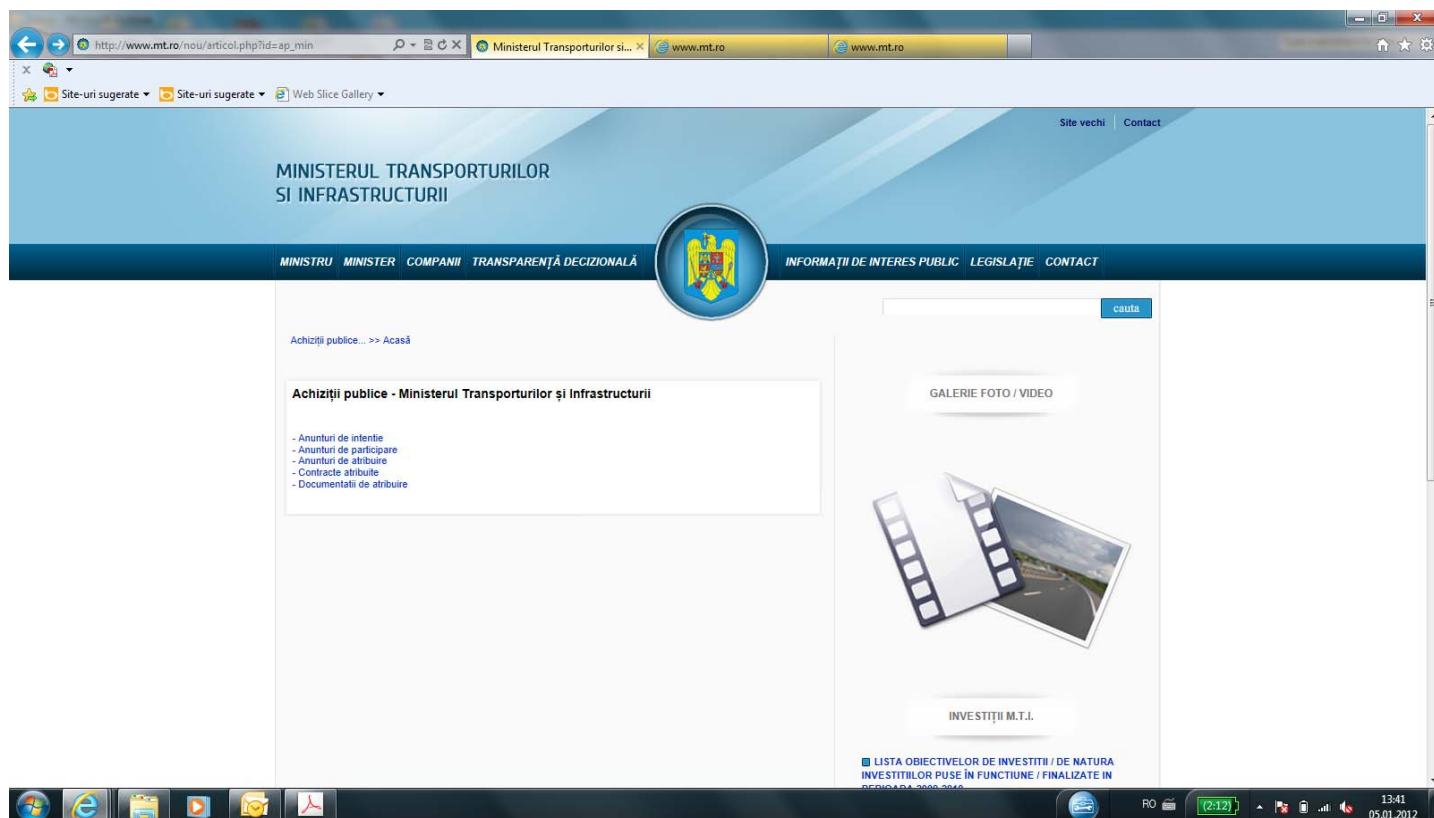
Majoritatea instituțiilor publice locale nu publică copii ale contractelor de achiziții publice sau ale celor de concesiune a serviciilor pe site-urile proprii de internet și nici alte informații legate de demararea procedurii de achiziție publică. Deși potrivit Legii nr. 544/2001, acestea reprezintă o informație de interes public³³, pe care orice cetățean interesat are dreptul de a o consulta, autoritățile publice se feresc să facă publice din oficiu copii ale contractelor încheiate pe bani publici, uneori - așa cum vom prezenta mai jos - autoritățile refuzând, chiar și la cerere, să furnizeze această informație.

Cele mai multe autorități locale publică pe site-ul propriu anunțurile de intenție/participare privind achizițiile ce urmează a fi efectuate. Este cazul Primăriei Sectorului 2 sau al Primăriei Municipiului Sfântu Gheorghe. Alte instituții precum Primăria Municipiului Timișoara publică pe site atât anunțurile de participare, cât și cele de atribuire ale achizițiilor publice.

³³ Art. 11¹ din legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public: *orice autoritate contractantă, astfel cum este definită prin lege, are obligația să pună la dispoziția persoanei fizice sau juridice interesate, în condițiile prevăzute la art. 7, contractele de achiziții publice.*

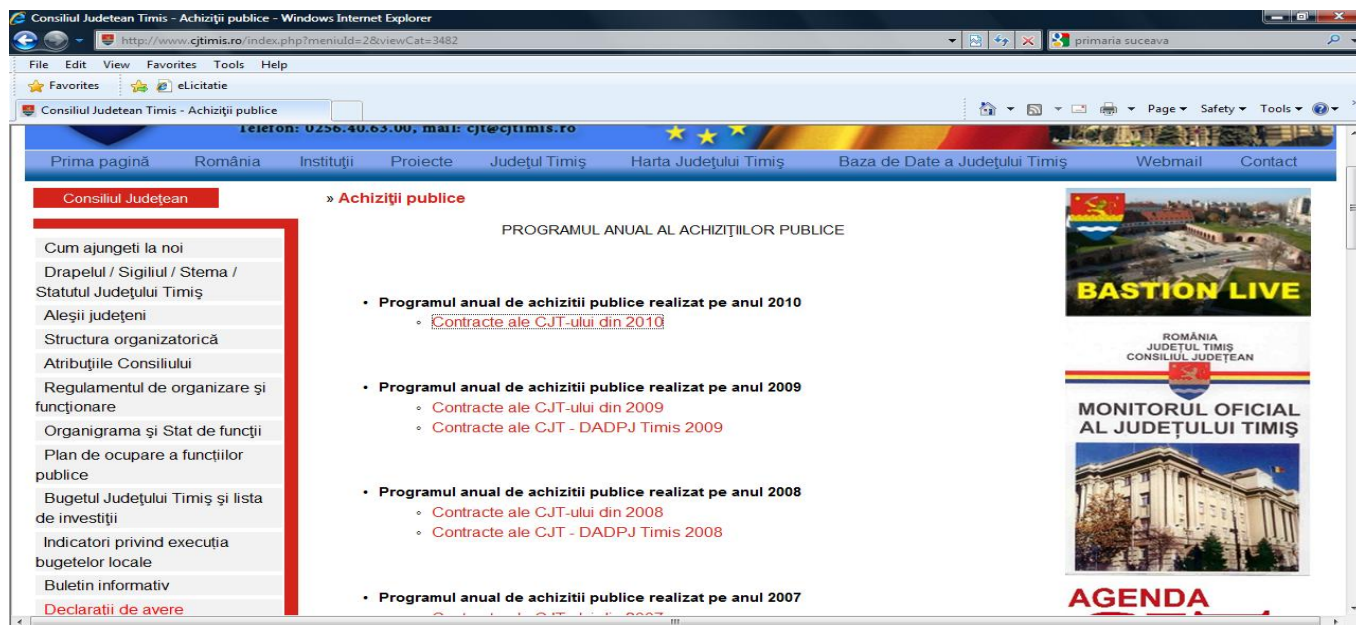
Un alt exemplu îl constituie Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului care afișează pe site o serie de documente privind procedura de atribuire a unui contract de achiziție publică (anunț de participare, documentația de atribuire împreună cu anexele, clarificările cerute, referat de oportunitate), dar nu și contractele încheiate.

Alte instituții reușesc să *mimizeze* transparența achizițiilor publice prin construirea unor secțiuni detaliate și complete pe site-ul propriu, însă la momentul în care se deschid paginile respective se poate constata, cu surpriză, lipsa informației. Este așadar cazul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii, al cărui site întâmpină cititorul cu o listă generoasă de informații și documente pe care le poate consulta, așa cum se poate observa în imaginea de mai jos – unde, la accesarea link-urilor indicate, nu este disponibilă nicio informație



Planurile anuale de achiziții publice sunt publicate pe site-ul propriu al instituției doar de către anumite autorități printre care Primăria Municipiului Oradea, Consiliul Județean Timiș. Cei care publică astfel de informație reprezintă mai degrabă excepții și nu regulă în transparentizarea procesului de achiziții publice, așa cum arătam anterior.

Programul anual de achiziții publice - Consiliul Județean Timiș



Există însă și autorități locale pe care le putem analiza ca *exemple de bună practică în furnizarea informațiilor privind contractele de achiziții publice* în măsura în care publică pe site-ul lor toate contractele de achiziții publice/de concesiune de servicii încheiate în fiecare an, într-o secțiune distinctă a site-ului. În această situație de află Primăria Municipiului Oradea sau Primăria Municipiului Satu Mare.

Copii ale contractelor de achiziții publice disponibile pe site-ul Primăriei Municipiului Oradea

PRIMĂRIA ORADEA
Site-ul municipiului Oradea

Plata Unirii, nr. 1, 410100, Oradea | 0040 259 437 000 | primarie@oradea.ro | Pagina contact

ȘTIRI | LICITAȚII | **CONTRACTE** | PLĂȚI ONLINE | PROGRAM CU PUBLICUL | STADIU CERERI DEPUSE | GALERIE FOTO | PETIȚII

CONTRACTE DE INTERES PUBLIC 2011
publicat de Morar Zsolt in Joi, 6 Ianuarie 2011, 13:04

Dimensiune text: + - R

Contracte de interes public 2011

FIȘIERE - CONTRACTE DE INTERES PUBLIC 2011

Nume: Data adaugarii: **CAUTĂ**

→ Elaborare SF gradina Ciuperca.pdf	2012-01-03
→ CONTRACT REPARATII TRECERE CF.pdf	2012-01-03
→ CONTRACT REFAECERE PUG.pdf	2012-01-03
→ CONTRACT MODERNIZARE STR. TILEAGDULUI.pdf	2012-01-03
→ CONTRACT MODERNIZARE SANKT PETERSBURG.pdf	2012-01-03

CONTRACTE DE INTERES PUBLIC 2011

→ CONTRACT STATUIE REGINA MARIA.pdf	2011-12-30
→ CONTRACT SF CENTRU AFACERI.pdf	2011-12-30
→ CONTRACT PROIECTARE CENTRU CARDIOLOGIE INVAZIVA VIVA ANIMA.pdf	2011-12-23
→ CONTRACT ACHIZITIE PORTI STADION MUNICIPAL.pdf	2011-12-23
→ CONTRACT MEDICINA MUNCII POLITIA COMUNITARA.pdf	2011-12-20
→ DOTARI SAGUNA LOT 8 C&B TESSILE.pdf	2011-12-13
→ DOTARI SAGUNA LOT 7 SC TECHNO VOLT.pdf	2011-12-13
→ DOTARI SAGUNA LOT 6 SC TECHNO VOLT.pdf	2011-12-13
→ DOTARI SAGUNA LOT 4 SC DASS IMPEX.pdf	2011-12-13
→ CONTRACT PROIECTARE PISTE BICICLISTI.pdf	2011-12-12
→ contract furnizare patuturi CIET.pdf	2011-12-08
→ contract servicii dirigentie santier pt. 11 blocuri din Oradea.pdf	2011-12-08
→ contract de servicii inchiriere motostovitor-ASCO.pdf	2011-12-08
→ contract de sercii tiparire legitimatii de calatorie gratuita ASCO.pdf	2011-12-08
→ contract de furnizare saltele pat pt CIET-ASCO.pdf	2011-12-08
→ contract de furnizare perdele pt CIET-ASCO.pdf	2011-12-08
→ contract de furnizare mobilier pt CIET-ASCO.pdf	2011-12-08
→ contract de furnizare masini de numarat si verificat bancnote.pdf	2011-12-08
→ contract de furnizare lenjerie de pat CIET-ASCO.pdf	2011-12-08
→ contract de furnizare consumabile ASCO.pdf	2011-12-08
→ contract de furnizare apa plata la dozoatoare ASCO.pdf	2011-12-08

SERVICII ONLINE

- Plăți online**
Plătește online taxele și impozitele locale
- Stadiu cereri depuse**
Verifică online stadiul cererilor depuse
- Petiții**
Depune și urmărește online o petiție
- Cereri și formulare tip**
Aici găsești formularele de care ai nevoie
- Programare căsătorii**
Programează-ți online căsătoria

În concluzie, toate informațiile/documentele privind întregul proces de achiziție publică dar mai ales implementarea contractului - fie că e vorba de lucrări publice, fie că e vorba de servicii sau livrare de bunuri - trebuie să fie disponibile din oficiu pe paginile de internet ale autorităților contractante. Astfel IPP recomandă ca autoritatea contractantă să publice toate informațiile de tipul: contractul achiziției (inclusiv contractele de concesiune de servicii) însoțit de anexe (de cele mai multe ori prețul și graficul de implementare se află doar în anexe), actele adiționale, procese

verbale de recepție pentru bunuri, lucrări și servicii, precum și orice alte informații legate de implementare. În același context, atragem atenția că toate informațiile legate de achiziții din bani publici, inclusiv cele din cadrul proiectelor din fonduri nerambursabile, trebuie să fie centralizate unitar și făcute publice alături de toate celelalte achiziții derulate de autoritatea contractantă (același departament, același plan de achiziții, aceeași secțiune în site cu copii ale documentelor de achiziție).

Informații solicitate la cerere

Având în vedere că procesul de achiziții publice nu este accesibil electronic în toată integralitatea lui (mai ales componenta de după semnarea contractului cu un furnizor) IPP a solicitat unui eșantion de autorități publice centrale și locale o serie de documente. Cererea s-a referit atât la programele anuale de achiziții publice (inițiale și realizate), lista achizițiilor publice realizate, lista contestațiilor depuse împotriva autorității contractante precum și copiile unor contracte selectate de IPP.

Majoritatea autorităților contractante s-au conformat solicitării IPP punând la dispoziție informațiile respective, însă au existat și situații care ne indică faptul că în instituțiile publice există o mentalitate de secretomanie legată de accesul publicului la informații despre cum se cheltuiesc banii publici. Mai jos sunt extrase câteva exemple ilustrative în acest sens.

Răspuns al Ministerului Educației la solicitarea IPP

Loredana Ercus - IPP

From: Ministerul Educației [biroupresa@min.edu.ro]
Sent: 7 decembrie 2011 16:34
To: loredanae@ipp.ro
Subject: ref. solicitare informatii publice

Follow Up Flag: Follow up
Flag Status: Completed

Stimată doamnă,

Urmare a solicitării formulate de dvs. în baza Legii 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, solicitare înregistrată la Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului cu nr. 62.492/15.11.2011, vă comunicăm următoarele informații furnizate de către Direcția Achiziții și Administrativ:

1. În vederea clarificării aspectelor semnalate, vă rugăm să vă adresați Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, deoarece raportul în cauză este un instrument de lucru în relația instituțională stabilită prin HG 925/2006.
2. Rapoartele generate automat în sistemul SEAP nu intră sub incidența Legii 544/2001, în schimb Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională (CNMSI) poate răspunde dacă MECTS a încălcat sau nu prevederile legale în vigoare referitoare la procentul minim de achiziții electornice derulate prin SEAP. Atât SEAP, cât și portalul www.e-licitatie.ro, sunt proprietatea Centrului Național de Management pentru Societatea Informațională.
3. Programul Anual al Achizițiilor Publice este un document de control managerial intern, nicidecum o informație cu adresabilitate publică. Programul Anual al Achizițiilor Publice este un document intern cu un profund caracter dinamic, fapt ce face imposibilă definirea unui moment inițial al aprobării.
4. Dosarele tuturor achizițiilor publice derulate de MECTS sunt publice și se pot consulta la sediul instituției noastre.

BIROUL DE PRESĂ

MINISTERUL EDUCATIEI, CERCETĂRII, TINERETULUI ȘI SPORTULUI

ROMANIA, BUCUREȘTI

Str. Spiru Haret 10, sector 1, 010176

telefon: +40 (21) 315.04.21

fax: +40 (21) 317.24.90

biroupresa@min.edu.ro

www.edu.ro

ASOCIAȚIA INSTITUTUL
PENTRU POLITICĂ PUBLICĂ
CONFORM CU ORIGINALA



Răspuns al Administrației Prezidențiale la solicitarea IPP



PREȘEDINTELE ROMÂNIEI PROBLEME CETĂȚENEȘTI

DRA2/28965/16.11.2011

Domnule Director Adjunct IPP Adrian Moraru,

Referitor la solicitarea dumneavoastră (nr. 2561/10.11.2011) formulată în baza Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, înregistrată la Administrația Prezidențială cu nr. DRA2/28965/16.11.2011, vă remitem următoarele documente ca răspuns la cerințele nr. 1 și 2:

- Raportul contractelor atribuite în anul 2009, document ce conține 10 file;
- Raportul contractelor atribuite în anul 2010, document ce conține 10 file.

Referitor la cerința nr. 3 din solicitarea dumneavoastră, vă rugăm să ne precizați informațiile care doriți să vă fie furnizate în cazul celor șapte contracte la care faceți referire.

Totodată, vă informăm că vă putem pune la dispoziție contractele respective, pentru consultare, la sediul Administrației Prezidențiale.

15.12.2011

Cu deosebită considerație,

Consilier de Stat
Gabriel-Cristian Piscociu



Cod unic: 4ec39912a5582

ASOCIATIA INSTITUTUL
PENTRU TRANSPARENTA
CONFORM CU ORIGINALII

Palatul Cotroceni - Bdul Geniului nr. 1-3 - Bucuresti
021-410.05.81/363 021-410.38.58 E-mail: proccatean@presidency.ro

Am constatat că cele mai refractare sunt autoritățile centrale să comunice informații despre programele anuale de achiziții publice, în acest sens fiind nevoie de insistențe telefonice și chiar de acțiuni în instanță pentru a obține informațiile.

Astfel, așa cum menționez și în capitolul privind *Metodologia de cercetare*, IPP a inițiat procese în instanță pentru obținerea copiilor contractelor sau ale planurilor de achiziții publice împotriva *următoarelor autorități publice locale*: Primăria Municipiului Bistrița, Primăria Municipiului Călărași, Primăria Municipiului Cluj Napoca, Primăria Municipiului București, Primăria Sectorului 1, Primăria Sectorului 2, Primăria Sectorului 3, Primăria Sectorului 6, Primăria Municipiului Slatina (s-a renunțat la proces întrucât a trimis informațiile după primirea primei citații), Consiliul Județean Constanța *respectiv a următoarelor autorități centrale*: Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, Autoritatea Națională de Administrare Fiscală, Autoritatea Feroviară Română, Administrația Prezidențială, Agenția Națională a Medicamentului, Institutul Clinic Fundeni, Casa Națională de Pensii.

Întrebate despre procesul de achiziții publice, autoritățile au tendința de a comunica mai degrabă informații despre intenția de cheltuire a banilor publici decât despre cheltuirea efectivă a banilor în urma procedurilor derulate anual. Deși în mod normal ar trebui să poată comunica în orice moment publicului o situație a achizițiilor finalizate și în derulare, această informație, care este cea mai importantă pentru publicul larg, este dificil de obținut de la aceste autorități. Principala explicație ține de lipsa centralizării informațiilor deținute de către autorități, ceea ce ar trebui să constituie o preocupare în primul rând pentru conducerea instituției.

În același timp, întrucât nu există, din păcate, o presiune civică locală îndreptată spre această temă, instituțiile nu se preocupă de a centraliza aceste informații despre achizițiile publice efectuate/în derulare pe care să le pună la dispoziție în timp real.

Cel mai sensibil aspect în ce înseamnă procesul de achiziții publice se referă la contractele autorităților publice încheiate cu diverși furnizori. Precizăm că pentru o reprezentativitate cât mai largă a comentariilor din acest raport – referitoare în acest caz cu precădere la fenomenul neregularității prețurilor din aceste contracte – Institutul a solicitat autorităților centrale și locale copii ale contractelor privind: servicii de curățenie, produse de papetărie, lucrări de izolare termică a blocurilor, lucrări de infrastructură rutieră, achiziție de mobilier stradal, etc. Separat, tuturor primăriilor municipiilor reședință de județ le-au fost solicitate copii ale contractelor de concesiune ale serviciilor pe care le gestionează: alimentare cu apă și canalizare, iluminat public, salubritate, spații verzi, transport public, termoficare, întreținere drumuri. Exemplele de mai jos sunt doar o parte din răspunsurile prin care autoritățile se justifică prin nefurnizarea acestor informații.

Răspuns al Primăriei Sectorului 1 la solicitarea IPP

pentru cetățean, pentru bunăstare



Nr. 126/1454/2011

PRIMAR

ANDREI IOAN CHILIMAN



Catre

Institutul de Politici Publice Bucuresti
Str. Sevastopol nr. 13-17 Sector 1 Bucuresti; Email: office@ipp.ro
In atentia Doamnei Loredana Ercus, asistent programe

STIMATA DOAMNA,

Ca urmare a petiției dumneavoastră înregistrată la instituția Primarului Sectorului 1 al Municipiului București cu nr. 126/1454/2011, prin prezenta, în Anexa, vă reținem o copie, conformă cu originalul, a Raportului anual privind contractele atribuite în anul 2009, astfel cum a fost transmisă către Autoritatea Națională de Monitorizare a Achizițiilor Publice.

Referitor la rapoartele generate automat care indică procentul achizițiilor desfășurate "online" în anii 2009 și 2010, vă informăm că instituția noastră, în calitate de autoritate contractantă, în perioada de referință, nu a derulat proceduri de atribuire prin mijloace electronice utilizând Sistemul Electronic de Achiziții Publice - SEAP -.

În ceea ce privește contractele de achiziții publice încheiate în anul 2009 între instituția noastră și SC ANTREPRIZA CONSTRUCTII MONTAJ NR 4 BUCURESTI; TEO TRUST LINE SRL; LA FANTANA SRL; SC DOMISERVICE PROD SRL, vă informăm că respectivele contracte conțin date personale referitoare la reprezentanții acestor operatori economici. Or, potrivit art. 12 alin. 1 lit. "d" din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare, „se exceptează de la accesul liber al cetățenilor, prevăzut la art. 1 și, respectiv, la art. 11¹ informațiile cu privire la



ASOCIAȚIA
PENTRU PUNCT
CONFORMITĂȚII

Sos. București-Floiești, nr. 9-13, Sectorul 1, București
Tel: +40-21 319 10 13, Fax: +40-21 319 10 06
e-mail: registratura@primariasector1.ro
www.primariasector1.ro

Această situație este un exemplu elocvent pentru faptul că deși avem una dintre cele mai avansate legislații în materie de acces la informații, funcționarii și politicienii din administrația publică se comportă după plac, sfidând un principiu fundamental pentru consolidarea democrației și anume acela că tot ce înseamnă cheltuire a banului public trebuie să se facă într-un mod transparent și verificabil de către cetățeni, în ciuda sloganului enunțat, paradoxal, chiar în antetul instituției de pe răspunsul furnizat: *pentru cetățean, pentru bunăstare*.

Și mai greu de obținut sunt anexele contractelor de achiziții publice în care se regăsesc informații dintre cele mai semnificative pentru un actor interesat: detalieri costuri, grafic de implementare, caracteristici tehnice, etc.

Din păcate, autoritățile publice, mai ales cele locale, au ajuns să nu comunice informații despre contractele încheiate pe bani publici nici măcar autorităților cu competențe de control și verificare în domeniul modului în care sunt respectate interesele consumatorilor (în speță, ale cetățenilor) cum ar fi Consiliul Concurenței. A trebuit să obțină IPP aceste contracte pentru ca reprezentanții Consiliului să aibă acces la aceste documente.

În același timp, dovadă a faptului că recurg la toate tertipurile pentru a nu pune la dispoziție informațiile solicitate stă și faptul că o bună parte din autoritățile cuprinse în eșantion au refuzat să furnizeze IPP informațiile legate de contestații și lista achizițiilor efectuate. În loc să comunice aceste date conform legii nr. 544/2001, au obligat IPP să se informeze din alte surse cum ar fi SEAP sau CNSC, cu toate că orice informație despre procesul de achiziții al unei autorități trebuie comunicată oficial chiar de către aceasta. Această practică poate descuraja cu ușurință cetățeanul interesat, întrucât volumul de informații și gradul de complexitate la nivelul celor două entități este extrem de mare. Dată fiind organizarea celor două site-uri, utilizatorul nu deține siguranța faptului că monitorizează/accesează informația completă. Atragem atenția că o documentare pe cont propriu comportă riscul de a nu identifica toate elementele, respectiv documentele aferente întregului proces de achiziții dintr-un an al unei autorități publice.

Datorită reticenței autorităților contractante de a pune la dispoziția publicului interesat informații privind contractele atribuite, IPP a luat inițiativa de a face publice o serie de contracte de interes major pentru comunitate – în speță contractele de concesiune a serviciilor publice la care făceam referire într-un capitol anterior. Ulterior acestui demers, o serie de alte primării, precum Primăriile Municipiilor Brăila sau Pitești, și-au anunțat intenția de a afișa pe site-ul propriu aceste contracte.

La nivelul întregului eșantion de autorități publice analizate, numai 60% au transmis informații complete și rigurose întocmite privind planurile anuale de achiziții publice, lista achizițiilor efectuate sau numărul contestațiilor depuse împotriva autorității contractante. În ce privește copiile contractelor de concesiune servicii sau de achiziții bunuri/servicii, 64% dintre autorități au furnizat această informație de o manieră satisfăcătoare. Nelucrând în spiritul filozofiei respectului pentru cetățean, autoritățile răspund pentru a îndeplini un criteriu formal, punând la dispoziție contractul fără anexele corespunzătoare în care se regăsesc de fapt informațiile relevante pentru public.

După o amplă documentare realizată în cadrul acestui proiect, se poate deduce că cel mai puțin transparente sunt procedurile de atribuire pentru *contractele de lucrări*. Transparența autorităților contractante este influențată de notorietatea solicitantului, de multe ori aceste autorități acceptând clauze abuzive care impietează asupra transparenței și accesului la informații despre contractele încheiate pentru servicii, lucrări, etc.

În concluzie, opțiunea de a solicita informații privind procedurile de achiziții publice direct autorităților contractante se dovedește a nu fi una productivă din punct de vedere al acurateții informației. Solicitantul este nevoit să aștepte chiar mai mult de 30 de zile, să plătească sume semnificative pentru servicii de copiere a documentelor pentru ca în final să descopere că datele sunt incomplete, contractele nu conțin anexele sau din diverse motive o serie de alte aspecte importante nu au fost centralizate în răspunsul oferit de autoritate. Prin urmare, IPP reînnoiește

apelul către autoritățile contractante de a publica din oficiu, cu responsabilitate față de beneficiarul final - cetățeanul, toate documentele și informațiile care au legătură cu orice achiziție publică derulate din bani publici, de la inițierea procedurii până la finalizarea/recepția achiziției.

7. Eficiența și credibilitatea procesului de achiziții publice

Multiple probleme sunt recunoscute ca afectând în mod determinant credibilitatea procesului de achiziție publică, de la impunerea unei garanții de bună execuție care restricționează accesul unor ofertanți prin valorile nejustificat de mari, la alegerea momentului publicării anunțului de participare pentru achiziții importante în preajma sărbătorilor, dar cele mai relevante concluzii rezultate, de altfel, și în urma interviurilor realizate de IPP în acest proiect, sunt selectate mai jos. Parte dintre acestea se referă la performanța autorităților contractante, altele își au soluția într-un mai bun management al procesului în sine desfășurat la nivel național, iar de acest aspect trebuie să se îngrijească autoritățile responsabile.

Din multitudinea de aspecte, am selectat aceste 7 probleme ce țin de procesul de achiziții publice întrucât înspre acestea am dori să canalizăm dezbateră publică în continuare pentru identificarea de potențiale soluții.

1. Stabilirea unor cerințe de calificare care favorizează anumiți participanți

Deși cadrul legal (art. 38 din Ordonanța Guvernului nr. 34/2006) interzice includerea în caietul de sarcini a unor specificații ce au ca efect favorizarea sau eliminarea anumitor operatori/produse, opinia publică a semnalat în repetate rânduri faptul că aceste practici se întâlnesc destul de des în procesul de achiziții publice. Ordonanța stabilește în mod expres care sunt criteriile de calificare și selecție acestea referindu-se la: situația economico - financiară a aplicantului, capacitatea tehnică și profesională, standarde de calitate a produsului sau serviciului, urmând ca autoritatea contractantă să motiveze cerințele referitoare la calificările privind situația economică și financiară, respectiv capacitatea tehnico profesională.

Din acest motiv recent s-a decis ca ANRMAP să verifice toate documentațiile de atribuire, o măsură total ineficientă care nu pot fi practicată pe termen lung, în condiții de eficiență pentru întreg sistemul, dacă este să luăm în calcul volumul mediu anual al numărului de proceduri derulate prin SEAP (peste 80.000, cu perspective de creștere).

2. Diferențele dintre programul anual de achiziții publice și achizițiile realizate efectiv, respectiv dintre informațiile raportate SEAP și cele comunicate direct de autoritățile contractante privind valoarea anuală a achizițiilor realizate

Planul anual de achiziții publice (PAAP) reflectă capacitatea autorității contractante de a își planifica achizițiile dintr-un an, funcție de o serie de criterii și reprezintă o etapă importantă în procesul de achiziție publică alături de elaborarea documentației de atribuire, organizarea procedurii de atribuire, derularea contractului, etc. Programul anual se elaborează de regulă în două etape. Procesul începe cu elaborarea unei prime variante până la sfârșitul ultimului trimestru al anului în curs urmând să se finalizeze după aprobarea bugetului, funcție de sumele alocate. Autoritățile publice sunt obligate să întocmească anual programul de achiziții publice, conform art. 4 din HG 925/2006. În contextul Programului de achiziții, autoritatea trebuie să se îngrijească în primul rând să aprobe programul dar și: să identifice necesitatea achiziției, să estimeze valoarea și să încadreze oferta între codurile CPV, să aleagă procedura de achiziție potrivită, elaboreze calendarul procedurii, etc.

În practică, diferențele dintre programele întocmite la începutul anului și lista achizițiilor efective ne arată (in)capacitatea autorităților de a previziona o listă realistă de achiziții, responsabilitatea aparținând deopotrivă conducătorilor autorităților care aprobă aceste programe dar și staff-ului tehnic care este implicat în avizarea acestui program. Pentru studiul de față, eșantionul supus analizei este compus din toate Primăriile municipiilor reședință de județ și toate Consiliile Județene.

Din păcate, din constatările IPP rezultă că autoritățile locale parcurg un proces superficial de planificare a achizițiilor anuale sau nu fundamentează obiectivele din Plan cu suficientă atenție, fiind nevoite să opereze multiple modificări pe parcursul unui an. Fără să prezumăm anumite interese oculte care ar putea constitui una dintre explicațiile acestor modificări succesive în conținutul planurilor de achiziții, constatăm că cea mai mare parte a autorităților publice cuprinse în eșantionul de cercetare al acestui studiu³⁴ obișnuiesc să modifice în medie de 4 - 5 ori planul de achiziții pe parcursul anului. Modificările cele mai frecvente se constată la nivelul lucrărilor de investiții și ele modifică cu până la 100% bugetul inițiat aprobat pentru respectivele investiții. În anumite situații, care reprezintă însă excepții, se poate ajunge ca modificările să schimbe cu până la 500% Programul anual inițial (de ex. CJ Argeș din lista autorităților contractante cuprinse în eșantionul de cercetare).

Programul de achiziții se aprobă, conform art. 4 alin. 7 din HG 925/2006, prin dispoziție a ordonatorului de credite (după caz, primar sau președinte de consiliu județean, etc.), după avizarea de către compartimentul financiar – contabil, și nu prin hotărâre a Consiliului Local/Județean, situație care nu pune în dificultate modificarea prin simpla decizie a conducătorului instituției, sa ori de câte ori acesta consideră necesar, ci dimpotrivă. Acest lucru, cum vom observa mai jos, explică foarte bine de ce programul de achiziții a fost modificat în cursul anului 2010 - de unele autorități - chiar și de 4 ori pe lună (Consiliul Județean Dolj - 53 de modificări, Primăria Brașov - 42 de modificări, CJ Brăila - 26 de modificări sau Primăria Iași - 24 de modificări, din eșantionul instituțiilor analizate în studiu).

Cu toate aceste modificări succesive care au devenit uzuale în București și în țară, o altă constatare importantă se referă la faptul că autoritățile locale (cele mai multe din eșantionul folosit pentru acest studiu) nu urmăresc respectarea programului de achiziții inițial adoptat astfel încât, în urma unei analize succinte pe datele furnizate, rezultă un procent al *achizițiilor realizate* din totalul celor prevăzute în PAAP de: 68% - la nivelul tuturor consiliilor județene și de 44% - la nivelul primăriilor reședință de județ.

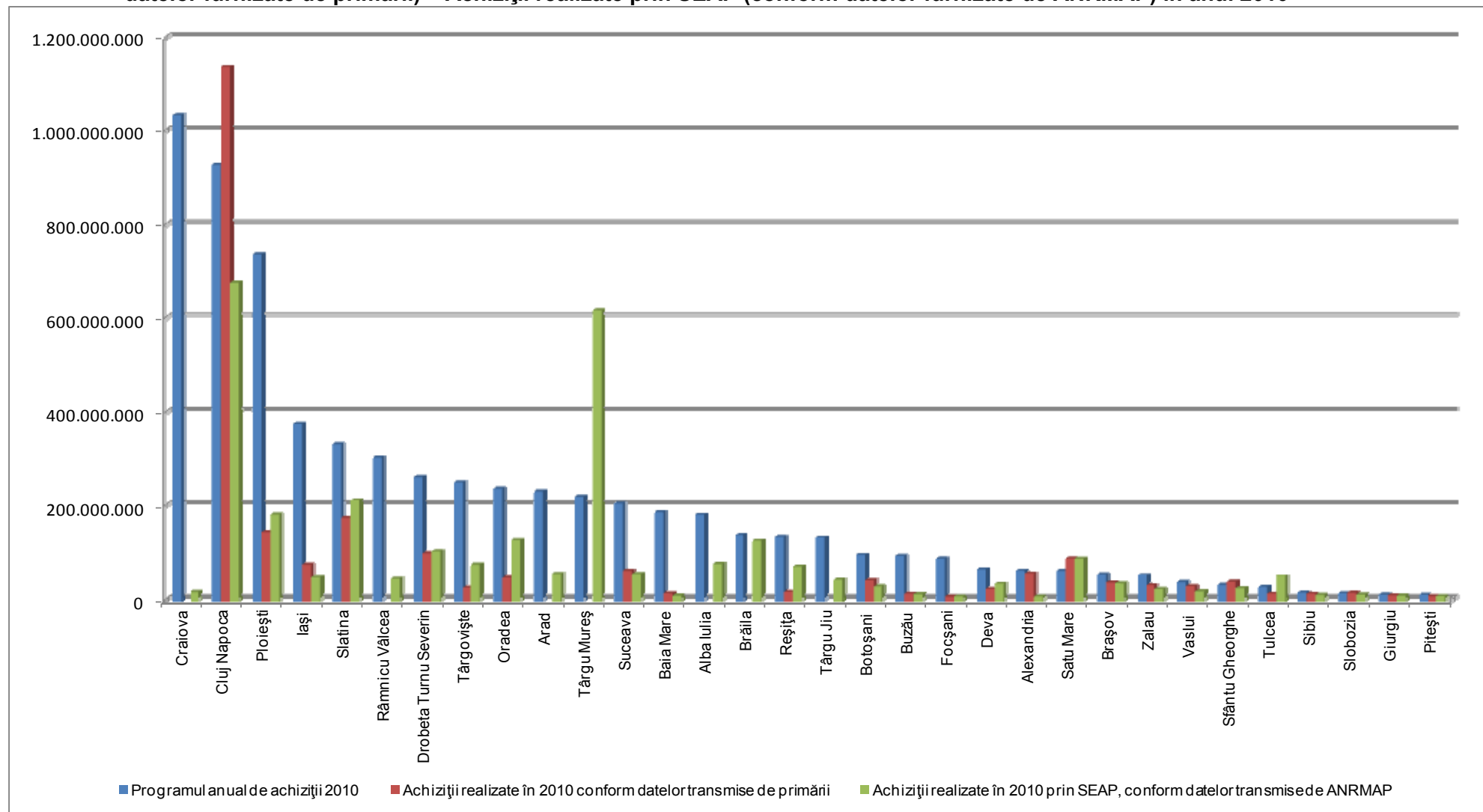
În acest context, atragem atenția asupra următorului aspect: modul în care autoritățile publice tratează această componentă importantă a activității lor care se referă la achiziții publice se poate evalua implicit prin prisma evaluării calității datelor oferite publicului. În cadrul studiului de față, solicitând o serie de date istorice despre toate activitățile de achiziție publice derulate de fiecare autoritatea contractantă din cele incluse în eșantion, *am constatat cu părere de rău faptul că informațiile publice comunicate de autoritățile locale sunt, în general, nesistematizate, foarte slab organizate la nivelul întregii instituții*. Diferite departamente ale aceleiași autorități sau instituții au date diferite, ceea ce nu este normal. Acest lucru este proba modului neprofesionist și lipsit de responsabilitate în care se ține evidența investițiilor realizate dar și a incapacității de coordonare la nivelul aceleiași entități. Un singur exemplu al inconsistenței datelor comunicate se referă la CJ Brașov cel care furnizează toate informațiile din PAAP *în lei fără TVA*, iar separat, lista de achiziții efectuate, ne-o comunică *în lei cu TVA*). Faptul că autoritățile tratează cu superficialitate aceste solicitări este foarte grav în condițiile în care, în afara IPP, orice cetățean ar avea dreptul să dispună cât mai facil și complet de toate datele relevante despre achizițiile efectuate într-un an.

Pentru rigurozitatea analizei efectuate, datele primite de la autoritățile publice locale au fost verificate și comparate cu cele transmise de către ANRMAP ca fiind achiziții realizate prin intermediul SEAP. Achizițiile prin SEAP reprezintă practic, conform reglementărilor în vigoare la acest moment, doar o parte din valoarea totală a achizițiilor unei autorități contractante. Din această comparație, au reieșit o serie de diferențe majore între cele două tipuri de informații și astfel putem concluziona că instituțiile publice nu centralizează informațiile cu acuratețe și rigurozitate; spre exemplu Primăria Municipiului Reșița face achiziții prin SEAP în valoare de 69,5 milioane lei, iar în lista completă a achizițiilor realizate în 2010, furnizată de însăși această

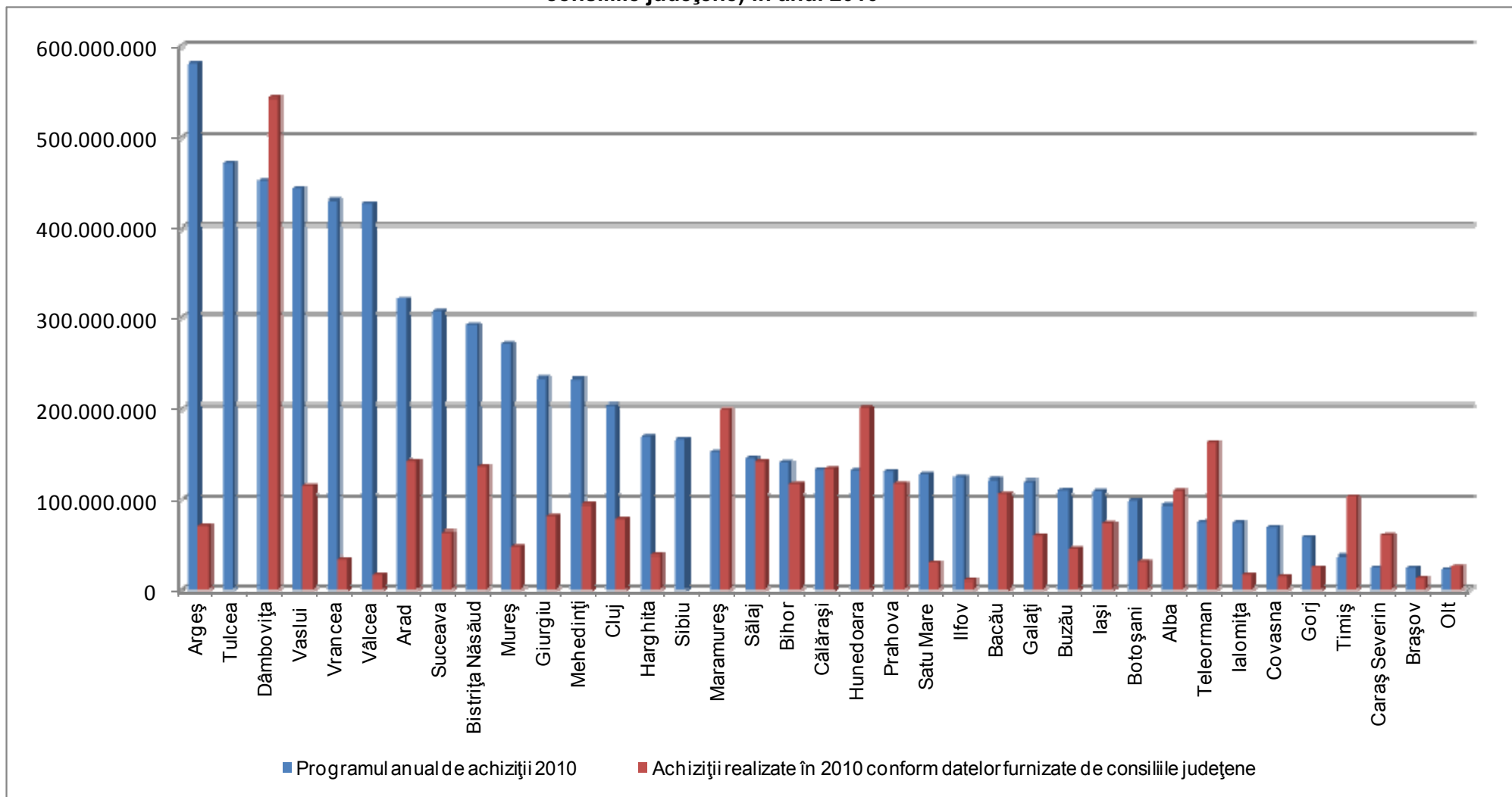
³⁴ Vezi secțiunea *Metodologie*

autoritatea, figurează suma de 14,7 mil lei; de menționat și faptul că estimarea tuturor achizițiilor prevăzute a fi realizate prin PAAP era de 133,5 milioane lei.

Situație comparată la nivelul primăriilor municipiilor reședință de județ între Programul Anual de achiziții – Achiziții realizate (conform datelor furnizate de primării) – Achiziții realizate prin SEAP (conform datelor furnizate de ANRMAP) în anul 2010



Situație comparată la nivelul Consiliilor Județene: Programul Anual de achiziții – Achiziții realizate (conform datelor furnizate de consiliile județene) în anul 2010



În concluzie, la nivelul tuturor consiliilor județene respectiv primăriilor reședință de județ, cele care au respectat *în cea mai mare parte* lista obiectivelor de investiții stabilită la începutul anului au fost: Primăriile Municipiilor Pitești, Slobozia, Giurgiu, Alexandria precum și Consiliile Județene din Sălaj, Călărași, Prahova. La polul opus se află autorități precum Consiliul Județean Argeș, Consiliul Județean Vâlcea, Primăria Ploiești, Primăria Baia Mare care au achiziționat, conform datelor publice puse la dispoziția IPP, în final *mult mai puțin* decât au previzionat în programul inițial de achiziții. Cu alte cuvinte, Programele anuale din ultimii doi ani realizate de aceste ultime autorități au fost întocmite nefundamentat, lucru vizibil din diferențele între ceea ce și-au propus și ce au realizat.

Există însă și o a treia situație - a acelor autorități locale care au depășit cu mult programul de achiziții propus și anume: Consiliul Județean Teleorman, Timiș, Caraș Severin sau Primăriile Satu Mare, Sfântu Gheorghe și Cluj Napoca.

Pentru rigoarea metodologică, precizăm că o serie de achiziții ale unor consilii județene care nu au valori fixe, ci sunt detaliate pe bucată sau pe km situație care face imposibilă realizarea unei situații centralizate, întrucât nu cunoaștem cantitatea bunurilor/serviciilor achiziționate. Spre exemplu CJ Prahova – 82,87 lei/km pentru întreținere drumuri sau CJ Galați care a atribuit un contract de 2000 lei/zi pentru consultanță juridică sau Primăria Municipiului Tulcea - 47 lei/buc ecusoane taxi și 2600 lei/transmitere pentru transmisia în direct a ședințelor CL.

Nu în ultimul rând, punctăm și faptul că există situații în care în lista de achiziții furnizată de autoritățile locale apare contractarea unor credite pentru realizarea unor obiective de investiții, însă apreciem că un credit nu reprezintă o achiziție *efectuată*, creditul fiind plătit în tranșe lunare către creditor, pe o perioadă lungă de timp (în documentele puse la dispoziția IPP am întâlnit această situație la CJ Alba, Dâmbovița, Ilfov, Mehedinți, Primăriile Alba Iulia, Ploiești, Sfântu Gheorghe).

O altă situație este cea a inconsistenței informației privind *valoarea totală a achizițiilor publice realizate într-un an de o autoritate contractantă* – de unde și informația derivată privind procentul de atribuire care se fac utilizând mijloacele electronice (și deci, competiția). În tabelul de mai jos se poate urmări cum variază procentul achizițiilor raportate de un eșantion de Primării de municipii reședință de județ către ANRMAP vs. valoarea achizițiilor comunicată IPP și care nu apar în SEAP:

Primăria	Valoarea achizițiilor realizate în 2010 conform datelor oficiale comunicate Institutului de către primăriei (lei)	Valoarea achizițiilor realizate în 2010 conform datelor furnizate de ANRMAP (lei)	Pondere achizițiilor realizate prin SEAP din totalul achizițiilor
Alexandria	55.411.867,6	5.028.129,89	9%
Timișoara	602.887.634,0	193.881.777,59	32%
Vaslui	26.498.101,8	15.697.618,04	59%
Cluj Napoca	1.135.189.545,6	673.528.395,51	59%
Baia Mare	11.582.430,5	6.899.136,37	60%
Iași	73.474.812,6	45.057.554,88	61%
Sfântu Gheorghe	35.712.763,8	22.492.253,96	63%
Botoșani	38.789.695,3	26.156.953,84	67%
Zalau	28696497,25	20.596.490,87	72%
Slobozia	12.754.705,7	9.161.026,65	72%
Sibiu	10.866.864,0	8.563.024,08	79%
Bacău	102.567.420,3	82.874.603,90	81%

Suceava	60.745.252,4	53.742.241,20	88%
Braşov	34.147.966,5	32.225.888,93	94%
Giurgiu	7.239.286,5	6.980.026,30	96%
Satu Mare	86.106.588,7	85.372.414,16	99%

3. Modificarea contractelor prin acte adiţionale succesive

O altă modificare care survine frecvent este la nivelul contractelor încheiate. Şi în acest caz, durata contractului, un alt indicator al eficienţei cheltuirii unor fonduri într-un interval dat, se modifică cu mare uşurinţă, cea iniţial aprobată nemaivând nimic în comun cu durata efectivă de execuţie. În această privinţă, Raportul Curţii de Conturi din 2011 (aferent controlului asupra procedurilor de achiziţie derulate în cursul anului 2010) sesiza această practică deficitară a prelungirii prin nenumărate acte adiţionale aduse contractului iniţial³⁵. Concluziile Curţii vin însă în urma verificărilor efectuate asupra cheltuielilor din 2010 realizate de un număr de numai 6 instituţii, şi acestea din cadrul MAI şi MAPN³⁶, cunoscut fiind faptul că acestea au un regim special.

Din păcate, în România aceste practici sunt larg răspândite făcând ca tot procesul iniţial al selectării ofertanţilor, respectiv a ofertelor de preţ să cadă în derizoriu. Din datele analizate, apreciem că cel mai des se modifică contractele privind execuţia de lucrări şi de aceea un exemplu se referă la CJ Ilfov cel care, în 2010, la un contract de lucrări de modernizare drumuri judeţean în valoare de aproximativ 41.350.000 euro, atribuit Asocierii formate din S.C. Tehnologica Radion S.R.L. (firma care a câştigat, în valoare absolută, cele mai mari sume din contracte de achiziţie publică), S.C. Eurovia Construct International S.A. şi S.C. Straco Grup S.R.L., a încheiat nu mai puţin de 10 acte adiţionale, însumând 45.800.000 euro. Practic, s-a dublat valoarea iniţială a contractului prin acte adiţionale.

O potenţială explicaţie ţine de primatul criteriului *preţului cel mai scăzut* în selectarea ofertelor la care ne vom referi mai departe într-o secţiune distinctă. O altă explicaţie se referă la modul neserios în care, de foarte multe ori, părţile tratează prevederile contractelor încheiate.

Au existat în România inclusiv situaţii în care ofertantul, de comun acord cu Autoritatea Contractantă agreeau asupra depunerii unei oferte cu un preţ minimal (aproape de zero, în unele situaţii!) cu perspectiva evidentă a modificării acestui preţ, ulterior, prin amendamente la contract. Practica a intrat recent şi în atenţia Consiliului Concurenţei. Raportul Consiliului Concurenţei indică în mod explicit faptul că *pe parcursul derulării contractelor cu autorităţi şi instituţii publice, s-au înregistrat ajustări ale preţului, reflectate în încheierea periodică de acte adiţionale*.

4. Lipsa unei minime standardizări a categoriilor de cheltuieli din bani publici

Institutul pentru Politici Publice lansează în dezbaterea publică tema cheltuirii eficiente a resurselor publice printr-o analiză comparativă la nivelul unor categorii de produse şi servicii selectate pe un eşantion de instituţii. Din simulările realizate pe un număr de peste 500 de contracte de achiziţii publice de bunuri şi servicii comparate pentru un eşantion de 120 de autorităţi contractante de la nivel central şi local, marja între care variază preţul de achiziţie faţă de preţul *minim de referinţă*

³⁵ Curtea de Conturi, *Raportul public pe anul 2010*, Cap. 7, Control privind modul de utilizare a fondurilor băneşti destinate achiziţiilor publice de bunuri şi servicii şi efectuării cheltuielilor de capital, pag. 185

³⁶ Comandamentul Comunicaţiilor şi Informaticii (MAPN); Inspectoratul General al Jandarmeriei Române (MAI); Inspectoratul pentru Situaţii de Urgenţă „Dealul Spirii” al Municipiului Bucureşti (MAI); Inspectoratul General al Poliţiei Române şi la Inspectoratele de Poliţie ale Judeţelor: Bihor, Cluj, Constanţa, Giurgiu, Hunedoara, Iaşi, Prahova (MAI); Departamentul pentru Armamente (MAPN) şi Direcţia Generală Logistică a Ministerului Administraţiei şi Internelor

pentru respectivul bun sau serviciu este între 19% și 61%, cu o medie ponderată de 23%. Practic, acești 23% sunt bani care ar fi putut fi economisiți dacă autoritățile responsabile ar fi cercetat mai îndeaproape prețurile de achiziție pentru anumite bunuri și servicii.

Din păcate cetățeanul, din contribuțiile căruia se efectuează aceste achiziții, nu este informat cu privire la aceste situații, nu are la îndemână date prin care să poată compara modul de gestiune a resurselor din propria localitate cu cel al uneia învecinate și nu cunoaște care sunt practicile și implicit prețurile folosite la nivelul țării pentru achiziția unor anumite categorii de bunuri și servicii care, în mod normal, nu ar avea de ce să coste cu mult mai mult într-o localitate față de alta, dacă ar fi să luăm ca sistem de referință prețul de pe piața liberă.

În același context, punctăm și rezultatele Raportului Consiliului Concurenței pe anul 2011 din care rezultă diferențe de prețuri (cel puțin la nivelul a 4 produse care au fost luate în calcul, anume: motorină Euro 5, ulei, cartofi și hârtie xerox) între achizițiile efectuate de către Autoritățile Contractante și alte contractele ale altor „clienți neguvernamentali”, cum îi numește raportul, care achiziționează produse direct de la ofertanți. Perioada de cercetare a fost cuprinsă între ianuarie 2010 și februarie 2011. Pentru cele 4 produse, informează Consiliul Concurenței, a fost determinat un eșantion stratificat în funcție de mai multe criterii: tipul procedurii, licitație on-line sau non-online și județe de proveniență ale agenților economici câștigători ai contractelor de achiziții publice. Raportul arată cel puțin două lucruri interesante, pe de o parte faptul că există situații în care prețurile contractelor rezultate în urma licitațiilor și care sunt încheiate cu instituții publice sunt mai mari decât cele ale contractelor între operatori privați, iar pe de alta faptul că prețurile obținute prin proceduri on - line sunt mai reduse față de alte proceduri prevăzute de lege. Aplicarea procedurilor de licitație deschisă și de invitație de participare (online și offline) în cazul contractelor cu autoritățile publice a condus la practicarea *unor prețuri sub nivelul prețului mediu*, ne informează Consiliul în raportul dat publicității anul trecut.

Pentru anumite produse, cum ar fi de exemplu cartofii, *negocierea fără publicarea unui anunț de participare a condus la practicarea unor prețuri către autoritățile contractante cu aproape 37% mai mari decât cele facturate altor clienți*, apreciază același Consiliu al Concurenței pledând pentru folosirea cât mai largă a SEAP. *De asemenea, la hârtia de xerox*, din comparația prețurilor practicate în relația cu autoritățile contractante și a celor facturate altor clienți a reieșit faptul că cele mai mici prețuri se regăsesc în cazul licitațiilor deschise online, diferența față de prețul altor clienți fiind de 8 procente.

Din datele colectate de Institutul pentru Politici Publice pot fi extrase o serie de informații privind prețurile comparative între diverse autorități contractante, atât de la nivel local cât și central, pe diverse categorii de produse și servicii așa cum se poate observa în tabelul³⁷ de mai jos.

³⁷ Pentru a facilita analiza comparativă, a fost luat în calcul un preț mediu al tuturor produselor de același tip achiziționate de respectiva instituție indiferent de caracteristicile tehnice.

	Hârtie A4 (preț în lei/top fără TVA)		Hârtie A3 (preț în lei/top fără TVA)		Tonere/Cartuș imprimante, copiatoare, faxuri (preț mediu pe bucată în lei fără TVA)		Servicii curățenie sediu (cost pe lună în lei fără TVA)		Mobilier stradal: Coșuri de gunoi stradale (preț mediu pe bucată în lei fără TVA)		Mobilier stradal: Bănci (preț mediu pe bucată în lei fără TVA)	
	<i>Instituție</i>	<i>Preț</i>	<i>Instituție</i>	<i>Preț</i>	<i>Instituție</i>	<i>Preț</i>	<i>Instituție</i>	<i>Preț</i>	<i>Instituție</i>	<i>Preț</i>	<i>Instituție</i>	<i>Preț</i>
Cele mai mari prețuri	Primăria Galați	13	Primăria Galați	26,20	Ministerul Justiției	724,12	Ministerul Dezvoltării	19.972,7	Primăria Brașov	1.353	Primăria Călărași	983
	Camera Deputaților	12	Primăria Slobozia	21,01	Ministerul Dezvoltării	504,26	Ministerul Economiei	15.340	Primăria Drobeta Turnu Severin	800	Primăria Craiova	950
	Primăria Pitești	12	Primăria Pitești	20	Ministerul Muncii	391,50	Ministerul Culturii	14.830	Primăria Buzău	607,56		
Preț mediu	9,37		18,76		326,44		11.191,8		616,24		588,67	
Cele mai mici prețuri	Ministerul Muncii	7,70	Ministerul Dezvoltării	15,94	Primăria Bistrița	211,93	Ministerul Justiției	7.289	Primăria Deva	502,17	Primăria Drobeta Turnu Severin	465
	Primăria Oradea	7,69	Ministerul Economiei	15,78	Ministerul Afacerilor Externe	205,6	Primăria Sfântu Gheorghe	6.998	Primăria Craiova	303,67	Primăria Arad	380
	Ministerul Administrației	7,58	Ministerul Muncii	15,39	Camera Deputaților	149,14	Ministerul Muncii	4.640	Primăria Arad	240	Primăria Reșița	290

Rezultatele obținute în urma analizei prețurilor la hârtie A4 și A3 pentru copiator, tonere pentru imprimante, servicii de curățenie și mobilier stradal, arată că există diferențe semnificative între diversele autorități contractante, unele dintre instituții plătind chiar și dublu pentru același produs: Ministerul Administrației achiziționează hârtie A4 la prețul de 7,58 lei/top pe când Primăria Galați plătește 13 lei pe același produs.

În afară de categoriile menționate mai sus, în cazul cărora a fost posibilă o analiză comparativă a prețurilor pe unitate de măsură, IPP a obținut contracte de achiziție și pentru alte tipuri de bunuri, servicii și lucrări dar a căror prelucrare comparată a fost imposibil de realizat din cauza lipsei prețurilor detaliate pe unitate de măsură în prevederile contractuale, deși există, începând de anul trecut, legislație de referință în ceea ce privește standardizarea unor costuri pentru anumite obiective de investiții. Un exemplu în acest sens îl constituie lucrările de modernizare a drumurilor județene în sensul în care contractele stipulează prețurile totale și nu detaliază numărul de kilometri de modernizat: Consiliul Județean Teleorman efectuează lucrări pentru reabilitarea DJ 701 în valoare de aprox. 21,4 mil euro pe când Consiliul Județean Mureș reabilitează și modernizează DJ 142C cu 771,6 mii euro. Excepție face Consiliul Județean Timiș unde se regăsește prețul pe kilometru de drum modernizat, în valoare de 234 mii euro.

O situație similară se regăsește în cazul reabilitărilor termice ale blocurilor unde, din nou, contractul nu precizează suprafața lucrării ce va fi realizată, astfel rezultând diferențe precum: Primăria Slatina reabilitează un bloc cu suma de aprox. 580 mii euro iar Primăria Pitești cu aprox. 64 mii euro. Diferența se poate datora suprafețelor reabilite (numărul de etaje ale blocului, numărul de scări, numărul de apartamente, etc.).

În urma analizei în detaliu a contractelor de achiziții publice furnizate de către instituțiile publice, considerăm că merită a fi menționate o serie de cheltuieli efectuate din banii publici, care pot fi de interes. Spre exemplu, Ministerul Culturii alocă suma de 104.839.121 euro pentru *refacerea, reamenajarea și refuncționalizarea clădirii Bibliotecii Naționale a României*³⁸.

Consiliul Județean Mureș achiziționează lucrări pentru *proiectare și executare Incubator de afaceri în județul Mureș* în valoare de 1.897.500 lei (fără TVA) acesta având rolul de a oferi spații de închiriat pentru birouri sau pentru producție cu chirii mai scăzute decât cele ale pieței, servicii administrative și tehnice (telefon, fax, copiator, spații pentru conferințe, instruire, secretariat etc.) precum și consultanță, realizarea de planuri de afaceri pentru viitorii întreprinzători³⁹.

Pentru servicii de *întreținere și dezvoltare a evidenței informatizate a parohiilor și lăcașelor de cult din România, respectiv a patrimoniului cultural mobil din unitățile de cult din România* Ministerul Culturii a alocat suma de aprox. 71 mii euro către CIMEC – Institutul de Memorie Culturală, contract preconizat a fi realizat în perioada mai – decembrie 2009. Pentru exemplificarea sarcinilor pe care contractantul le-a avut de îndeplinit în cadrul acestui contract atașăm în continuare copia paginilor reprezentative din contract.

³⁸ În cadrul SEAP valoarea acestui contract era eronat menționată ca fiind aprox. 450 mil euro, fapt pe care IPP l-a semnalat ANRMAR.

³⁹ Informații suplimentare despre Incubatorul de Afaceri Mureș se pot găsi la adresa <http://bincub.ro/servicii.html>

Anexa nr. 1

la contractul nr. 1721 din 07-05-2009 (MCCPN - CIMEC)

A. Întreținerea și dezvoltarea evidenței informatizate a parohiilor și lăcașelor de cult din România

A.1. Continuarea actualizării și completării bazei de date a lăcașelor de cult din România, cu activitățile:

- analiza, selectarea, verificarea și introducerea informațiilor primite ca urmare a difuzării în teritoriu a chestionarului pentru lăcașele de cult din România, chestionar ce cuprinde peste 25 de întrebări;
- selectarea, verificarea și introducerea informațiilor provenite din dosarele Direcției Relații Culte în baza de date și actualizarea acestora pe baza surselor bibliografice;
- întreținerea tehnică a bazei de date, salvări, copii de siguranță;
- lucrări speciale, nenominalizate, efectuate la solicitarea Direcției Relații Culte;
- statistici, listări din baza de date la cererea beneficiarului.

A.2. Dezvoltarea evidenței informatizate (și a bazei de date aferente) a parohiilor din România cu informații privind Arhiepiscopia Tomisului, Episcopia Giurgiului, Episcopia Sloboziei și Călărașilor; Episcopia Slatinei, cu activitățile:

- dezvoltarea, îmbogățirea și întreținerea bazei de date a unităților de cult din arhiepiscopia și episcopiile nominalizate;
- întreținerea tehnică a bazei de date, salvări, copii de siguranță;
- lucrări speciale, nenominalizate, efectuate la solicitarea Direcției Relații Culte;
- statistici, listări din baza de date la cererea beneficiarului.

A.3. Dezvoltarea și îmbogățirea paginii de Internet dedicată lăcașurilor de cult și a parohiilor, cuprinde activitățile:

- selectarea, verificarea și introducerea materialului documentar și imaginilor obținute;
- prelucrarea și procesarea textelor și imaginilor pentru publicare pe Internet;
- dezvoltarea și îmbogățirea paginii de Internet a lăcașelor de cult și adăugarea de noi fotografii.

B. Întreținerea și dezvoltarea evidenței naționale informatizate a patrimoniului cultural mobil din unitățile de cult din România

B.1. Continuarea evidenței informatizate a patrimoniului cultural mobil al Patriarhiei B.O.R., cuprinde activitățile:

- inventarierea colecției de obiecte a Patriarhiei B.O.R. expusă în Complexul Antim - circa 350 de fișe de obiect;
- introducerea în baza de date a informațiilor de identificare a fiecărui exemplar, conform procedurii de realizare a fișei standard de evidență a obiectelor ce fac parte din patrimoniul cultural mobil;
- documentare pentru adăugarea de informații suplimentare față de cele din inventarul contabil;

5. Criteriul prețului cel mai scăzut

Conform Ordonanței, principalul criteriu în atribuirea contractului de achiziție poate fi: oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic (stabilit în urma unui punctaj având la bază un sistem de criterii⁴⁰) sau efectiv prețul cel mai scăzut. Criteriul se face cunoscut chiar din anunțul de participare.

Marea majoritate a Autorităților Contractante, cu unele excepții (cum ar fi situațiile de executare lucrări în infrastructura de străzi și drumuri când calitatea defectuoasă a lucrărilor poate avea consecințe serioase) folosesc, ca și criteriu de departajare a ofertelor, prețul cel mai mic. Din interviurile realizate în cadrul prezentului proiect, principiul funcționează ca o garanție pentru autoritate în caz de control, invocându-se dese sancțiuni aplicate de UCVAP pentru neaplicarea acestui criteriu, deși autoritatea însăși este conștientă de efectele primatului unui asemenea criteriu asupra cheltuirii eficiente a banilor publici în condițiile în care prețul mic presupune calitate scăzută a lucrării sau serviciului. O altă explicație ține cu siguranță de slaba pregătire a personalului autorităților contractante ce nu dispune de expertiza necesară pentru a elabora o cerere de ofertă și un caiet de sarcini cu detaliile tehnice corespunzătoare, adesea nedispunând nici de fondurile cu care ar putea contracta servicii tehnice din partea unui terț. În atari condiții, soluția cea mai acoperitoare este acordarea punctajului maxim criteriului prețului celui mai scăzut.

În alte situații, cum am punctat în multe rânduri în cadrul acestui raport, există premisele unor fapte de corupție care reflectă o anumită *cooperare* între autoritatea contractantă și ofertant cu scopul modificării ulterioare a prețului contractului, pe durata derulării acestuia. Astfel de fapte trebuie însă urmărite, de la caz la caz, de către organele competente.

Conform legislației în vigoare, autoritatea contractantă poate cere explicații suplimentare ofertanților ce au depus oferte cu preț neobișnuit de scăzut⁴¹ (art. 202), inclusiv documente privind prețurile de la furnizori, situația stocurilor, metodele folosite în procesul de lucru, etc., nefiind așadar obligată să aleagă criteriul prețului cel mai scăzut fără nicio explicație suplimentară, așa cum multe autorități intervievate au declarat în cadrul studiului IPP.

Criteriul prețului celui mai scăzut presupune o atenție suplimentară din partea autorității contractante care trebuie să fie capabilă să urmărească modul de execuție în raport cu anumiți parametri de calitate acceptați, dar și luând în calcul bugetul alocat.

Deși sugerează o procedură de selecția mai elaborată, în realitate criteriul *oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic* poate constitui, din păcate, paravanul în spatele căruia se vor ascunde diferite interese mai dificil de imputat celui care face selecția. În unele situații poate interveni un criteriu tehnic cu rol de departajare atunci când oferta de preț nu mai constituie criteriul primordial. Cu toate acestea, acest argument nu este de natură să justifice comoditatea preferinței pentru criteriul *prețul cel mai scăzut*, mai ales în condițiile în care prețul inițial al contractului suferă numeroase modificări pe parcursul implementării acestuia, așa cum am arătat mai sus.

6. Inexistența informațiilor despre contractele/executanții neperformanți

Autoritatea contractantă are obligația ca la primirea produselor, serviciilor sau lucrărilor rezultate în urma unui contract de achiziție publică, să întocmească un document constatator, pe baza acestuia efectuându-se de altfel și plata. Acceptul se face în scris în trei exemplare, dintre care unul se va trimite ANRMAP pe lângă cele două ce sunt înmânate autorității, respectiv ofertantului.

⁴⁰ Cum ar fi: nivelul calitativ sau tehnic, caracteristici de mediu, costuri de funcționare, raport cost - eficiență, asistență tehnică pe durata derulării contractului, etc.)

⁴¹ Atunci când prețul ofertat reprezintă mai puțin de 85% din valoarea estimată a Contractului sau atunci când o ofertă reprezintă mai puțin de 85% din media aritmetică a ofertelor respective.

Recepția finală a lucrării/serviciului/produsului ar trebui să fie acordată efectiv aceluia care a reușit să presteze în condiții de calitate optimă, însă din păcate ea nu contribuie la înlăturarea de pe piață a operatorilor incapabili să execute o lucrare/să presteze un serviciu sau să furnizeze un bun respectând parametrii de calitate din contractul încheiat. Pentru izolarea acestor operatori, *documentul constatator al achiziției* ar trebuie într-adevăr să constituie o oglindă fidelă a modului în care s-a executat contractul din bani publici, lista operatorilor funcționând sub parametrii de calitate admiși trebuind să fie o prioritate pentru autoritatea contractantă și/sau ANRMAP, care trebuie să facă public un asemenea document pentru ca numele aceluia operator/furnizor care nu își îndeplinesc cu seriozitate obligațiile contractuale să fie cunoscute în rândul tuturor potențialilor solicitanți și ulterior să conteze în viitoare alte proceduri de selecție. În realitate, acest document constatator nu se semnează de către autoritățile contractante care nu sunt mulțumite de calitatea prestației operatorului de teama acțiunilor în instanță.

7. Controlul achizițiilor publice

Prerogativa de control asupra procedurilor de achiziție publică derulate de autoritățile contractante aparține, conform prevederilor art. 1, alin (2) din OUG nr. 30/2006, Unității Centrale pentru Controlul și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP) din Ministerul Finanțelor. Atribuțiile UCVAP vizează *etapele procesului de achiziție publică, după publicarea anunțului/invitației de participare și până la semnarea contractului. În situațiile excepționale reglementate de lege, în care este permisă încheierea contractului fără publicarea prealabilă a anunțului de participare, verificarea privește etapele procesului de achiziție începând cu transmiterea invitației de participare la negociere și până la semnarea contractului.* Observatorii UCVAP/CVAP verifică derularea ședinței de deschidere a ofertelor, derularea ședințelor de evaluare a documentelor de calificare, a ofertelor tehnice și financiare, precum și documentele aferente, exercitând un rol preventiv și proactiv prin detectarea neconformităților cu legislația din domeniu (OUG nr.34/2006, HG nr.925/2006) și recomandarea măsurilor de remediere a acestora, în timpul derulării procedurii de atribuire.

Neconformitățile constatate de observatori sunt aduse la cunoștința Comisiei de evaluare, împreună cu recomandările de remediere. Comisia de evaluare poate să aplice recomandările observatorilor și să remedieze neconformitățile constatate de aceștia. În cazul în care Comisia de evaluare nu remediază neconformitățile constatate de observatori, neaplicând recomandările acestora, atunci acestea se înscriu în Raportul procedurii înainte de aprobarea acestuia de către conducătorul autorității contractante, astfel încât Conducătorul autorității contractante poate să probeze sau să dispună remedierea.

Neconformitățile constatate pe parcursul procesului de evaluare rămase neremediate și înscrise în raportul procedurii prin opinia UCVAP, sunt transmise ANRMAP, singura instituție care aplică sancțiunile prevăzute de OUG nr. 34/2006.

Potrivit răspunsului furnizat de UCVAP la solicitarea IPP, în anul 2009, UCVAP, respectiv compartimentele de verificare a achizițiilor publice (CVAP) au emis în anul 2009 un număr total de 3575 de decizii de verificare, în urma cărora au fost constatate 3055 de nereguli⁴², dintre care 142 au rămas neremediate. Pe această listă a neregulilor neremediate – care sunt și cele sancționate, din interpretarea dată răspunsului UCVAP - figurează achiziții organizate de: SNT CFR Călători, CNADNR (în cazul a 6 proceduri de achiziții inițiate), Romatsa S.A., Ministerul Comunicațiilor, Municipiul Pitești, Compania Națională de Investiții, Compania Națională Poșta Română S.A., Regia Autonomă de Transport București.

⁴² Nu putem concluziona asupra faptului că marea majoritate a procedurilor verificate au prezentat nereguli, în ciuda raportului foarte mare, deoarece statistica UCVAP, așa cum ne-a fost comunicată, nu permite identificarea numărului de nereguli *per procedura de achiziție verificată*.

Pentru anul 2010, instituția raportează un număr de 2380 de decizii de verificare, cu 1771 de neconformități constatate și 71 rămase neremediate. Din nou, pe această listă figurează autorități contractante precum: Institutul Național de Statistică, Institutul Cultural Român, SNT CFR Călători, Metrorex, CNADNR, Asociația Orașelor din România, Primăria Municipiului București, Agenția Națională pentru Protecția Mediului, Agenția Națională pentru Locuințe.

Deși instituția menționează în răspunsul transmis că „Raportul de activitate pentru anul 2009, precum și Raportul de activitate pentru anul 2010 sunt publicate pe www.mfinante.ro, la pagina ”verificare achizitii publice - Rapoarte”, respectivele documente nu pot fi accesate la link-ul menționat.

Mai mult, la punctul privind solicitarea listei de sancțiuni acordate la nivelul fiecărei autorități contractante identificate ca încălcând prevederile legislației achizițiilor în organizarea procedurilor de atribuire, răspunsul UCVAP este ambiguu, în sensul în care ne furnizează o situație centralizată a neconformităților neremediate, cum le numește mai sus, pentru care se menționează doar articolul din lege încălcat.

În concluzie, aspectele privind controlul și, mai ales, sancțiunile aplicate autorităților contractante pentru încălcarea regimului achizițiilor publice în etapele ce privesc ședințele de deschidere a ofertelor, derularea evaluării ofertelor și selecției candidaturilor sau negocierii ofertelor sau stabilirea ofertelor câștigătoare și întocmirea Raportului procedurii de atribuire sunt, practic, necunoscute astăzi publicului, iar autoritățile cu responsabilități în domeniu nu sunt dispuse să furnizeze în mod clar aceste informații, deși ar trebui să facă acest lucru pentru a asigura un echilibru în raport cu măsurile propuse privind neperformanța operatorilor privați propuse mai sus.

8. 3 scenarii de politică publică pentru remedierea urgentă a problemelor grave ale sistemului de achiziții publice din România

Sistemul achizițiilor publice din România ignoră în prezent nevoia de a pune la dispoziție toate informațiile necesare beneficiarului ultim al oricărui proces de achiziție publică din România, care este *cetățeanul – contribuabil*. Urmărind însă toate argumentele expuse anterior, putem concludiona, la nivel general, că din păcate, nu este asigurată o transparență autentică a întregului circuit al procesului de achiziții publice, atât legislația cât și practica punând accent exclusiv pe etapa de atribuire și ignorând faptul că cel mai mare interes al publicului se referă la costul real și calitatea execuției unui contract. Nu este de mirare în acest caz faptul că aproape 90% dintre cetățeni consideră că procesul de achiziții este unul corupt. În același timp, este imperativ necesar ca România să se alinieze în prezent la eforturile care se fac în plan european de modificare a Directivei pe achiziții.

O a doua concluzie capitală este aceea că, în lipsa unor mecanisme eficiente de standardizare a categoriilor de prețuri pentru achiziția de bunuri, servicii și lucrări, se cheltuiesc, în plus, anual aproximativ 23% din bugetul total de achiziții, adică peste 2 miliarde de euro/an – o cifră ce reprezintă aproape un sfert din bugetul anual de pensii în România.

Mai grav este însă faptul că, în absența acestor informații despre procesul de achiziții publice, se produc o serie de derapaje majore în modul în care sunt atribuite aceste contracte, în stabilirea prețului, a criteriilor de performanță mergând până la înțelegeri între autoritatea contractantă și operatorul – candidat sau chiar la înțelegeri între operatorii privați din anumite sectoare de activitate, practici care afectează în mod sever concurența și au repercusiuni păguboase asupra aceluiasi cetățean care plătește pentru tot ceea ce cumpără autoritatea publică.

În acest context, având în vedere o amplă analiză de date, sondajul la nivel național, sute de interviuri cu firme și autorități contractante, solicităm factorilor decidenți să analizeze oportunitatea regândirii managementul sistemului achizițiilor publice din România luând în considerare și următoarele trei scenarii:

1. Schimbarea radicală a cadrului legal prin unificarea într-un singur act normativ a tuturor procedurilor de achiziție publică și a situațiilor excepționale și concomitent a SEAP și a arhitecturii instituționale din domeniul achizițiilor publice

Actualul cadru legal reprezentant în principal de OUG nr. 34/2006 este atât de alambicat încât lasă loc de multiple situații excepționale. Ordonanța se referă exclusiv la etapa atribuirii contractelor lăsând la latitudinea fiecărei autorități contractante decizia de afișare a datelor despre modul în care se implementează un contract (eventuale modificări de preț, posibile modificări ale reperelor de calitate) și, mai important, despre modul în care se finalizează acesta. Mai mult, respectiva Ordonanță a suferit multiple modificări succesive și este amendată și de alte numeroase acte normative colaterale (cum este cazul OUG nr. 114/2011, a Legii privind parteneriatul public privat etc), prin care sunt prevăzute tot felul de situații exceptate de la aparenta „regulă” prevăzută în OUG nr. 34/2006.

Apreciem că un cadru legal eficient trebuie să fie suplu, clar și evident în ceea ce privește sancțiunile pentru neaplicarea prevederilor acestuia. De altfel, acesta este și semnalul dat de Comisia Europeană în perspectiva schimbării legislației comunitare în domeniul achizițiilor publice, prin obiectivul principal enunțat privind modificarea Directivei pe achiziții, anume acela de a *simplifica normele și procedurile și de a le face mai flexibile*. În acest moment, un pas intermediar imperativ a fi operat în România este cel privind inventarierea tuturor actelor normative cu incidență în domeniul achizițiilor publice și cuprinderea lor într-o singură lege.

La nivel practic o reformă cuprinzătoare în sistemul achizițiilor publice trebuie să schimbe din temelii și actuala arhitectură instituțională. Institutul pentru Politici Publice pledează, în spiritul

modelului european, pentru o *agenție unică*, structură care să aibă competențe de monitorizare, verificare și control a achizițiilor publice atât *ex ante*, în etapa de atribuire, cât și *ex post*, prin păstrarea unui istoric al dosarului achiziției într-un format electronic, accesibil tuturor celor interesați pe un site unic – fapt cerut expres și de Comisia Europeană în aceeași comunicare.

Reforma în domeniul achizițiilor publice trebuie să vizeze în egală măsură problema *eficientizării cheltuirii banilor publici prin contracte de achiziție* - aici avem în vedere două aspecte:

- Standardizarea unor categorii de prețuri pentru achiziții de bunuri, servicii și lucrări, cu un sistem de referință raportat la un interval de prețuri acceptat între prețul minim de achiziție și mergând până la un preț mai mare cu 33% față de prețul minim.
- Analiza *oportunității unor cheltuieli* realizate de autoritățile contractante și aplicarea de sancțiuni pentru cheltuirea abuzivă și nejustificată a banilor publici – atribuție ce trebuie să revină în sarcina Curții de Conturi.

În egală măsură, reforma trebuie să vizeze și modificarea substanțială a SEAP. În primul rând, trebuie reverificate toate datele statistice introduse de autoritățile contractante și gândit un sistem tehnic care să blocheze orice tentativă (voluntară sau involuntară) de a introduce date eronate în sistem. În momentul de față, având acces la o bază de date cu sute de mii de câmpuri, IPP a putut constata nenumărate erori în bazele de date oficiale gestionate de instituțiile statului. O lege clară neinterpretabilă cu una, cel mult două proceduri admise de licitație publică ar conferi o mai mare corectitudine datelor afișate în SEAP.

Sugerăm inclusiv analizarea posibilității prestabilirii unor câmpuri în Sistemul Electronic în care nicio autoritate contractantă să nu poată introduce alte valori decât cele corecte, inclusiv prin standardizarea unor categorii de informații (inclusiv limite de preț, pentru anumite tipuri de achiziții).

Nu în ultimul rând, și acest aspect este foarte important, Sistemul Electronic ar trebui gândit din perspectiva punerii la dispoziție a cetățenilor a cât mai multor informații accesibile facil după multiple categorii. Dacă afișarea informațiilor din SEAP ar fi gândită cu o asemenea optică, orice cetățean, indiferent de unde locuiește, ar putea interoga informațiile din SEAP pentru a se informa singur cu privire la volumul de achiziții făcute de autoritățile de care este interesat, sumele totale contractate într-un an, reperele achiziționate etc.

Apreciem că doar prin aceste măsuri adoptate simultan putem contribui la crearea unui mediu de afaceri competitiv și la creșterea transparenței despre modul în care se cheltuiesc resursele publice și, mai nou, fondurile europene.

2. Optimizarea actualului mod de organizare prin obligativitatea afișării publice a tuturor informațiilor cuprinse în toate contractele de achiziție, indiferent de sumă

Având în vedere necesitatea armonizării unui eventual demers de schimbare radicală a cadrului legal cu reglementările europene aflate în dezbatere în această perioadă, o posibilă soluție eficientă pe termen scurt este optimizarea sistemului actual. Această variantă recomandă așadar amendarea punctuală a cadrului legal prin obligarea autorităților contractante să publice **toate contractele de achiziție publică, indiferent de sumă**, într-un format standardizat, gestionat de o singură autoritate (proponerea IPP vizează ANRMAP), după modelul bazei de date integrate cu declarații de avere/interese gestionată în acest moment de Agenția Națională de Integritate – aceasta poate să fie un modul al SEAP. Și în cadrul acestui scenariu recomandăm îmbunătățirea accesului public la toate facilitățile Sistemului Electronic de Achiziții Publice, astfel încât cetățenii să aibă acces nerestricționat la toate categoriile de informații, inclusiv contracte.

O asemenea decizie ar putea întâmpina o anumită opoziție din partea funcționarilor responsabili de achizițiile publice, deși, în opinia IPP aceasta nu s-ar justifica. Apreciem că singura soluție eficientă pentru redobândirea credibilității sistemului de achiziții din România o constituie creșterea

transparenței tuturor activităților de achiziție publică și asigurarea posibilității de a compara între contractele de achiziție publică încheiate de autoritățile contractante, ca metodă ulterioară de auto-reglementare a pieței și implicit a ofertelor înaintate de firme. Ca și în alte domenii, orice potențială tentativă de folosire necorespunzătoare a fondurilor publice va fi mai degrabă detectată, chiar din fază incipientă, de către opinia publică, cu condiția ca aceasta să aibă acces în mod real la cât mai multe informații. Din punct de vedere practic, la nivelul portalului de afișare a datelor în locul birocratizării evidente la nivelul actualelor proceduri (un ofertant este obligat să introducă datele despre propria firmă de fiecare dată când depune o ofertă fără ca acesta să fi operat vreă schimbare) resursele de altfel impresionante alocate activităților IT din bani publici ar putea fi canalizate pentru creșterea transparenței și accesibilizarea cât mai multor date despre ofertanți, prețuri, produse etc. Facem un apel și în acest context la regândirea SEAP de așa manieră încât să afișeze nu numai informații despre procedura de atribuire, ci și despre etapele ulterioare ale unui proces de achiziție publică până la execuția finală a contractului. Cu alte cuvinte, în această variantă accentul îl punem pe interogabilitatea datelor, afișarea informațiilor despre etapele unei achiziții publice într-un singur loc respectiv corectitudinea datelor afișate.

3. Încurajarea cât mai multor exemple de bună practică pentru a întări responsabilitatea individuală a actorilor implicați

Un al treilea scenariu, cel având însă cele mai slabe șanse de a corecta gravele probleme din domeniul achizițiilor publice sesizate pe întreg parcursul acestui studiu, în opinia IPP, presupune modificări minimale în modul de lucru actual, cel puțin la nivelul cadrului legal și la nivelul SEAP. Plecând de la premiza că principala responsabilitate pentru afișarea de informații privind modul în care se investesc resursele publice o au autoritățile contractante, această propunere pledează pentru responsabilizarea acestora să afișeze în propriile site-uri toate etapele/elementele fiecărei achiziții publice efectuate. În această variantă rolul primordial să identifice și să promoveze exemple ca cel al Primăriei Oradea, cea care afișează în acest moment, în propriul site, toate contractele de achiziții publice indiferent de domeniul sau sumă, semn că, atunci când există conștiință, nu este necesară obligarea prin lege să se pună la dispoziția cetățenilor date despre cheltuirea banilor publici. Este necesar ca într-un asemenea scenariu să existe o presiune din partea publicului asupra autorităților contractante prin solicitarea a cât mai multe informații de interes public cu privire la achizițiile publice.

Apreciem însă, pe fondul experienței în materia aplicării măsurilor de politică publică în România în diferite domenii de activitate, că o asemenea opțiune, în măsura în care nu este însoțită de sancțiuni pentru nerespectare, are șanse minime de reușită, cel puțin pe termen scurt și mediu.

Într-o perioadă în care Guvernul cere sacrificii populației pentru măsurile de austeritate pe care le-a luat, dar și în perspectiva campaniei electorale care se apropie și care, de regulă, este marcată de zel din partea autorităților contractante în deservirea clientelei politice care va deveni ulterior un finanțator al acțiunilor electorale, considerăm că actualii decidenți trebuie să se preocupe în egală măsură de corectitudinea modului în care se atribuie contractele de achiziție publică. Încheiem pledând pentru transparența totală a întreg procesului de achiziție publică – de la inițierea anunțului de participare și până la încheierea efectivă a contractului și recepția rezultatelor acestuia – insistând pentru punerea la dispoziția publicului, a posibilităților tehnice reale prin care acesta să poată interoga toate informațiile publice despre achiziții efectuate în România.

Transparența este, de altfel, singura soluție, atât pentru redobândirea credibilității procesului, cât și pentru asigurarea corectitudinii, dar și a raționalității modului în care se cheltuiesc banii publici în România, atât cei din bugetul de stat cât și fondurile europene, cunoscute fiind problemele cu care se confruntă țara noastră în prezent în acest domeniu.

9. Bibliografie

- Consiliul Concurenței, *Mediul Concurențial Românesc - Evoluții în sectoare esențiale*, București, 2011
- Curtea de Conturi, *Raportul Public pe anul 2010*, București, 2011
- Fundația Corona, *Catalog de bune/rele practici în Achiziții Publice*, Publicație editată în cadrul proiectului finanțat de Uniunea Europeană prin programul Facilitatea de Tranziție în sprijinul societății civile în lupta împotriva corupției - Rețeaua Civică de Monitorizare a Achizițiilor Publice, Iași 2010
- Centrul pentru Resurse Juridice (CRJ), Institutul pentru Politici Publice, Institutul Român de Training, *Instrumente de monitorizare a achizițiilor publice*, Editura Corneliuș, Baia-Mare 2006

Surse Internet:

- <http://www.anrmap.ro/>
- www.cnsc.ro
- http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/rof_mfp2009/4_4.pdf
- <http://www.mcsi.ro/Instituti-coordonate/CNMSI>
- www.e-licitatie.ro
- http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf