

**O evaluare a eficienței, integrității și transparenței
sistemului de achiziții publice în România**

BANUL PUBLIC ȘI INTERESUL PRIVAT



Corupția înflorește când nu există transparență. Responsabilitatea (*accountability*) și transparența sunt condiții de bază pentru integritate și prevenirea corupției în achizițiile publice. Cu o piață anuală a achizițiilor publice de 13 bn€, România ar trebui să-și îmbunătățească urgent nu atât legile, cât practica în domeniu.



Octombrie 2009

Efortul global de prevenire și combatere a corupției în achizițiile publice are o miză uriașă. Cum achizițiile reprezintă pilonul investiției publice în dezvoltare, deci o activitate economică preponderentă a guvernelor, sensibilitatea domeniului la corupție reprezintă un element de risc semnificativ în cheltuirea banului public. Se estimează că în Uniunea Europeană în 2002 volumul achizițiilor publice a atins 1.500 miliarde euro¹, ceea ce a reprezentat cam 16% din PIB. Date fiind interesele financiare aflate în joc, volumul tranzacțiilor și interacțiunea directă între sectoarele public și privat, preocuparea permanentă pentru integritatea sistemului este justificată. În acquis-ul comunitar, aceasta este

¹ European Commission (2004). *A report on the functioning of public procurement markets in the EU.*

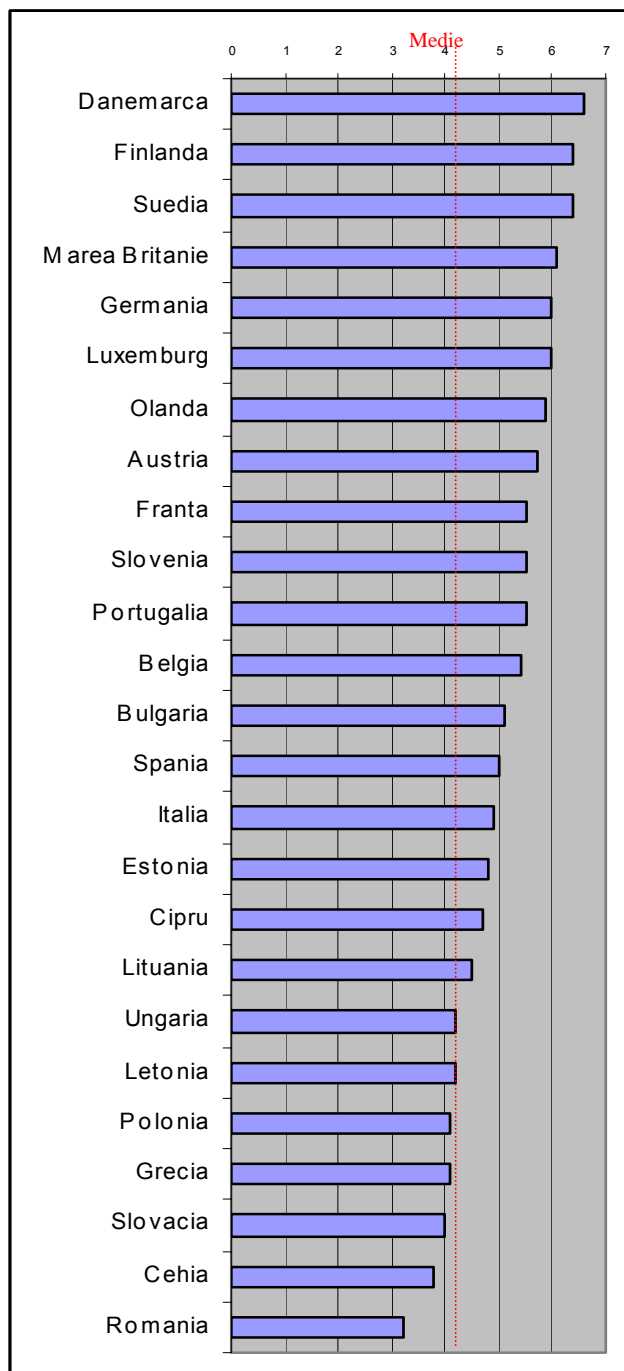
dealtfel una din zonele cel mai atent reglementate și monitorizate.

Riscul de corupție depinde în mare măsură de eficiența interacțiunii între diferitele instituții cu rol de control orizontal în stat. Rezultatele unui sondaj pe 125 de țări, realizat în 2005 de *World Economic Forum*² și măsurând frecvența mitei în procesul de achiziții publice, confirmă această idee (Fig. 1). Astfel, majoritatea statelor Uniunii Europene, având administrații democratice consolidate, se află între 25 cei mai buni performeri, în timp ce România este singura țară actualmente membră a UE situată între ultimele 25 de poziții, alături de Camerun și Madagascar.

În societăți precum cea românească, ce traversează un proces de reconstrucție a întregului stat după comunism, există riscul ca mai multe instituții să-și alimenteze simultan disfuncțiile – adică să nu ai nici campioni politici ai reformei, nici administratori care să asigure o funcționare de rutină bună, indiferenți la întorsăturile politicii, nici organisme de control eficiente, nici tribunale care să judece pertinent și la timp. În astfel de situații, controlul orizontal (între instituții diferite), esențial în orice societate democratică, riscă să fie insuficient, fiind cu atât mai mult nevoie de intervenția actorilor independenți (societate civilă, presă, grupuri de experți independenți) pentru a transparentiza și monitoriza cheltuirea banului public prin intermediul achizițiilor.

Proiectul de față, finanțat printr-un grant PHARE (detalii pe coperta finală), constituie exact o astfel de inițiativă menită să identifice și să aducă în dezbateră publică problemele sistemului folosind informații din trei surse: analiză instituțională și discuții cu actorii din sistem; un sondaj pe 300 de

Fig. 1. Frecvența corupției în achizițiile publice. OECD, 2007 pe baza *Executive Opinion Survey*. Estimări privind frecvența mitei și extra-plăților în contracte publice (1 = de obicei, 7 = niciodată)



² OECD (2007) *Integrity in Public Procurement – Good Practice from A to Z*, OECD Publishing. Studiul a utilizat datele colectate de World Economic Forum prin Executive Opinion Survey 2005

instituții publice urmărind măsura în care se respectă regulile legale de transparență în procesul de achiziții; și evaluarea în detaliu a 24 de contracte de achiziție publică derulate de autorități centrale și locale.

Astfel, proiectul arată ce merge și ce nu în actualul sistem de achiziții publice din România, dezvăluie câteva puncte slabe și metode prin care acesta este abuzat, cu consecințe economice importante (vezi de pildă Textbox 6). Discutarea acestor puncte slabe se constituie astfel într-un set de recomandări de *public policy*, care nu în toate cazurile se reduc la simple corecții legislative.

În plus, proiectul a dus la inițierea unor acțiuni în instanță vizând desecretizarea *de iure* sau *de facto* a unor dosare de achiziție care, în opinia noastră, sunt ilegite ținute departe de ochii publicului. Aceste acțiuni sunt descrise pe scurt în Anexa 2.

1. Cadrul legal în România

Acquis-ul comunitar aplicabil în sistemul de achiziții publice este constituit dintr-un set de Directive și Regulamente europene a căror listă este prezentată detaliat în Anexa 1 a acestui material. La acestea se adaugă jurisprudența Curții Europene de Justiție care conține peste 100 de cazuri care vizează problematica achizițiilor publice. Ceea ce trebuie reținut este faptul că *acquis*-ul în materie de achiziții publice este extrem de complex, prezentând unul dintre cele mai ridicate grade de dificultate dintre domeniile reglementate la nivel UE.

Legislația națională privind achizițiile publice transpune prevederile Directivelor în domeniu. Modalitatea de transpunere pentru care s-a optat a fost de înglobare a prevederilor tuturor Directivelor UE într-un singur act normativ, respectiv OUG 34/2006. Această abordare a fost și rămâne necesară având în vedere experiența negativă pe care România a avut-o în perioada 2002–2006 (vezi și caseta 1), perioadă în care existau suprapuneri și

TEXTBOX 1. Greaua moștenire

Anterior apariției OUG 34/2006 existau probleme grave în legislația achizițiilor. Faptul e important, deoarece parte din obiceiurile împământenite atunci se prelungesc până astăzi, în ciuda apariției unui cadru legislativ nou, în special prin tendința de a dirija licitațiile către un anume câștigător.

De exemplu, potrivit OUG 60/2002 atunci când valoarea estimată a unui contract se situa între 2.000-100.000 euro nu se impunea publicitatea procedurii. Autoritatea contractantă avea numai obligația de a transmite minim trei invitații (cereri de ofertă) unor operatori economici și putea încheia contractul cu cea mai bună dintre ofertele primite. În cele mai multe cazuri responsabilii autorității își alegeau în avans furnizorul, căruia îi solicitau să obțină alte două oferte cu preț mai mare sau inferioare calitativ de la alți doi operatori neinteresați de contract. În acest mod s-au acoperit din punct de vedere legal achiziții de produse, servicii sau lucrări contractate la prețuri aberante, de două, trei sau chiar de zece ori prețul pieței. Acest nefast sistem a afectat bugetele celor mai multe dintre autoritățile contractante iar în unele cazuri devenite ulterior publice (**CFR–Necolaiuc**) au dus la devalizări ireversibile.

O altă reglementare cu consecințe negative era cea legată de contestații. În cazul organizării unei licitații, orice contestație referitoare la modul de aplicare a procedurii de către autoritate trebuia înaintată chiar autorității a cărei corectitudine era contestată. Firește că o astfel de acțiune era sortită în 99% din cazuri eșecului iar continuarea litigiului printr-o ulterioară acțiune în justiție, deși posibilă, apărea că practic inutilă atâta timp cât încheierea și derularea contractului nu puteau fi oprite. De altfel această problemă a efectivității căilor de atac împotriva deciziilor autorităților contractante a preocupat în mod deosebit CE care în textul directivelor sus amintite dar mai ales în Directiva 66/2007 a impus ca semnarea contractelor să fie legală numai după soluționarea definitivă a contestațiilor.

confuzii generate de existența simultană a patru legi care reglementau domenii similare: achiziții în sistem „tradițional”, achiziții electronice, concesiuni, PPP.

Astăzi, legislația națională în domeniu este structurată pe două nivele: legislația primară (OUG 34/2006, cu modificările și completările ulterioare) și legislația secundară (HG 925/2006 – norme de aplicare pentru achizițiile publice în sistem „tradițional”, HG 1660/2006 – norme de aplicare pentru achizițiile publice desfășurate prin mijloace electronice și HG 71/2007 – norme de aplicare pentru concesiunea de lucrări publice și concesiunea de servicii). Așa cum s-a menționat, prevederile Directivelor UE sunt incluse în OUG 34/2006, în timp ce pachetul de hotărâri ale Guvernului care constituie legislația secundară a vizat cu predilecție aspectele de natură practică, organizatorică sau anumite detalieri ale unor elemente a căror prezentare este considerată insuficientă la nivelul legislației primare.

În ciuda instabilității legislative care ne caracterizează (OUG 34/2006 a fost modificată de nu mai puțin de 7 ori în mai puțin de trei ani), avem o legislație a achizițiilor publice modernă și reformată conform cerințelor CE și nu există, prin comparație cu multe alte țări europene, nici o procedură de infringement deschisă de Comisie împotriva României pe acest domeniu. Principiile care stau la baza atribuirii contractelor de achiziții publice statuate de directivele CE și legiferate în România sunt: *nediscriminarea, tratamentul egal, recunoașterea reciprocă, transparența, proporționalitatea, eficiența utilizării fondurilor și asumarea răspunderii*.

Unul dintre cele mai importante câștiguri realizate prin noua legislație a achizițiilor publice se referă la transparență. Nici o procedură competitivă de achiziție publică nu mai poate fi organizată legal în România fără un anunț sau o invitație de participare publicată în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP).

Atât faptul că publicarea anunțului (invitației) de participare este o obligație legală imperativă cât și faptul că toate anunțurile (invitațiile) se publică într-un unic site de internet general accesibil constituie nu numai o garanție de transparență dar și o șansă pentru competiție reală.

Termenele minime de timp stabilite de asemenea pentru fiecare tip de procedură în parte, între data publicării anunțului (invitației) de participare și data limita de depunere a ofertelor, sunt calculate pentru a permite eventualilor operatori interesați să pregătească oferta și documentele însoțitoare ale acesteia.

Un alt pas înainte, pe cale de a deveni regulă obligatorie, este înlocuirea documentației de atribuire tipărită pe suport hârtie și accesibilă contra cost, cu documentația publicată integral (inclusiv ulterioare modificări sau erate) pe SEAP, simultan cu publicarea anunțului (invitației) de participare.

Ca o consecință a acestor prevederi legale de asigurare a transparenței, orice operator economic interesat de participarea la competiția pentru contracte în domeniul său de activitate este (prin simpla accesare a SEAP) în posesia tuturor informațiilor în timp util, având totodată posibilitatea să solicite și să primească clarificările necesare redactării ofertei chiar de la sute de kilometri distanță.

Aplicarea principiilor mai sus menționate în reglementarea fiecărei faze a procesului de achiziție publică ajută la eliminarea **practicilor abuzive** de care autoritățile contractante s-au folosit foarte des în trecut, precum:

- Cerințe nejustificate sau excesive impuse participanților la procedură.
- Specificații tehnice „cu dedicație” introduse în caietele de sarcini.
- Introducerea de factori de evaluare fără relevanță sau punctați complet disproportionat față de importanța lor în cadrul criteriului de atribuire a contractului.

- Anularea arbitrară a procedurii de atribuire.

Asupra acestor practici vom reveni mai în detaliu în continuare, dar este important de subliniat că legislația în vigoare conține „antidotul” și în consecință impactul negativ poate fi diminuat. O comparație a legislației naționale cu legislația UE trebuie analizată pe două direcții principale, respectiv, **domeniul de aplicare și regulile aplicabile.**

1.1. La domeniul de aplicare ca în toate Statele Membre care provin din fostul bloc comunist, reglementările își propun să acopere inclusiv atribuirea contractelor de achiziție cu valori mici, în timp ce Directivele U.E. vizează numai contractele mari, care prezintă semnificație la nivelul Pieței Unice. De ce această abordare?

Pentru contractele a căror valoare se află sub pragurile Directivelor U.E., respectarea principiilor generale prevăzute în Tratat – nediscriminare, recunoașterea reciprocă, transparență, tratament egal și

proporționalitate – rămâne obligatorie. În cazul în care nu ar exista reglementări la nivel național, ar fi necesar ca fiecare autoritate contractantă să își creeze propriile proceduri de atribuire care vor respecta principiile mai sus amintite. Personalul unei instituții publice din România – ne referim la cei de bună credință – acceptă extrem de greu ideea de a lucra pe baza unor norme interne proprii pe care, oricum, nu ar avea decât în foarte puține cazuri capacitatea să le elaboreze. Dacă luăm în calcul și reaua credință, probabil că s-ar ajunge la situația în care aceste norme interne ar fi schimbate/interpretate/utilizate după bunul plac, în funcție de anumite interese.

Ca atare, în România, ca și în celelalte state foste comuniste, s-a considerat mai prudent și mai în folosul unificării practicii ca, măcar pentru o vreme, să

avem reglementări naționale inclusive și acoperitoare, pentru atribuirea tuturor contractelor de achiziție publică, indiferent de valoarea acestora.

1.2. Din punct de vedere al regulilor aplicabile analiza este mai complexă. Pragurile peste care este obligatorie aplicarea prevederilor din Directivele U.E. sunt fixate în prezent, în funcție de tipul contractului, la valori de 5.150.000 euro în cazul contractelor de lucrări și în intervalul 129.000 – 412.000 euro în cazul contractelor de servicii și de furnizare (înscrisura în acest interval este determinată de tipul autorității contractante). Legea română conține mai multe seturi de praguri valorice astfel încât, pe măsură ce valorile contractelor scad, să fie posibilă relaxarea regulilor de aplicare a procedurilor de atribuire.

a) Un prim prag valoric, aferent contractelor „mari”, este situat la un nivel aproape identic cu cel al Directivelor, în speță 5.000.000 euro în cazul contractelor de lucrări și în intervalul 125.000 – 400.000 euro în

cazul contractelor de servicii și de furnizare. Peste aceste valori, autoritățile contractante respectă integral regulile prevăzute la nivel european. Diferența care se constată între pragurile reglementate la nivel național și pragurile reglementate la nivel

european nu reprezintă altceva decât o marjă de siguranță considerată necesară pentru a evita, pe cât posibil, ca erorile de estimare a valorii contractelor să conducă la decizii greșite în ceea ce privește aplicarea sau nu a prevederilor din Directive. Cele mai importante reglementări aplicabile în acest caz se pot sintetiza astfel:

- aplicarea procedurilor de licitație deschisă sau restrânsă, ca regulă generală;
- posibilitatea de a aplica procedurile de dialog competitiv, negociere cu publicarea prealabilă

Legea nouă e în mare parte fezabilă, cele mai multe probleme aparând în aplicare; aici trebuie să se concentreze efortul de combatere a practicilor suspecte

a unui anunț de participare sau negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, în situații specific reglementate de Directivele U.E.;

- asigurarea transparenței prin publicarea anunțurilor de intenție, de participare și de atribuire în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (și în Sistemul Electronic al Achizițiilor Publice - SEAP). Anunțurile au un anumit format standard stabilit prin Regulament CE;
- perioade minime clar stabilite prin Directivele U.E., pe care autoritățile contractante trebuie să le acorde operatorilor economici pentru pregătirea și depunerea ofertei;
- utilizarea unor criterii de calificare și de atribuire obiective și care sunt în directă legătură cu obiectul și natura contractului;
- asigurarea unei perioade de "așteptare", de minim 10 zile, între momentul comunicării rezultatului procedurii și momentul încheierii contractului, astfel încât operatorii economici să aibă posibilitatea să depună eventuale contestații (așa numita *standstill period* a fost impusă prin Directiva 66/2007/CE).

b) Un al doilea prag valoric este cel prevăzut la art. 124 din OUG 34/2009 și anume 750.000 euro pentru contractele de lucrări, respectiv 100.000 euro pentru contractele de servicii și de furnizare, care definește **contractele "medii"**. Pentru acestea, având o valoare între pragul 1 și pragul 2, procedurile de atribuire și condițiile de aplicare sunt identice cu cele prevăzute pentru contractele "mari", cu câteva excepții care urmăresc să elimine o parte din constrângerile impuse de Directive pentru atribuirea acestora din urmă. Astfel, publicarea anunțurilor de participare și de atribuire este obligatorie numai la nivel național, în SEAP, perioadele minime acordate pentru pregătirea și depunerea ofertelor

sunt mai reduse, perioada de "așteptare" coboară la 5 zile.

c) Ultimul prag valoric este situat la nivelul de 15.000 euro. Pentru **contractele "mici"**, a caror valoare se situează între pragul 2 și pragul 3, procedura de atribuire care poate fi aplicată fără alte condiții suplimentare este cererea de oferte. În cazul cererii de oferte, publicitatea se asigură tot în SEAP, dar formularele standard de publicare a invitațiilor de participare sunt simplificate și conțin numai informațiile absolut esențiale pentru asigurarea transparenței (completarea unui astfel de formular durează doar câteva minute). Perioadele minime acordate pentru pregătirea și depunerea ofertelor sunt și mai reduse, perioada de "așteptare" fiind însă menținută la 5 zile. Sub pragul 3, intrăm în zona **contractelor "foarte mici"**, pentru care nu mai există nicio regulă relevantă prevăzută la nivelul legislației naționale.

O problemă de percepție cu care se confruntă sistemul achizițiilor publice din România este aceea că majoritatea deficiențelor ar proveni din prevederile legislative, sau că orice deficiență poate fi remediată prin intervenții legislative. Legislația este, fără îndoială, perfectibilă, dar pentru majoritatea problemelor actuale rezultate din practică modificările legislative sunt fie piste false, fie ar afecta direct și inacceptabil prevederile *acquis*-ului comunitar.

În același context trebuie tratată și percepția de transfer a regulilor Directivelor UE către contractele „mici”. Realitatea este că, practic, singurele reguli care sunt transferate ca atare către zona contractelor „mici” sunt doar cele care țin direct de respectarea principiilor prevăzute în Tratat: nediscriminare, recunoașterea reciprocă, transparență, tratament egal și proporționalitate. Respectarea acestor principii ar trebui să conducă la succesul unei proceduri de atribuire, nu la eșecul acesteia.

Din punct de vedere al regulilor de detaliu, s-a menționat deja că termenele

TEXTBOX 2. Nu legea e de vină pentru întârzierea proiectelor

Un exemplu concret este cel în care, pornind de la o problemă reală – durata lungă a unei proceduri de atribuire – se încearcă (aproximativ din 4 în 4 ani) o rezolvare legislativă incorectă, respectiv reducerea termenelor de depunere a ofertelor. Realitatea este că, în conformitate cu prevederile legislative în vigoare, o procedură de *licitație deschisă*, pentru contracte de valori foarte mari (peste pragurile Directivelor UE), poate fi derulată în 24 de zile, la care se adaugă perioada de *standstill* de 10 zile. Sub pragurile valorice europene, termenele sunt mai reduse, 23 de zile în cazul contractelor de valoare „mijlocie” și 10 zile în cazul contractelor “mici”. Perioada de standstill prevăzută în cazul acestor contracte este de numai cinci zile. Spre exemplu, chiar contractele cu valori foarte mari, peste pragurile prevăzute de Directivele UE, pot fi semnate extrem de repede, în aproximativ o lună:

1. Pentru *licitația deschisă*, Directivele și legislația națională prevad termene limită care însumează **62 zile** (52 procedura + 10 *standstill*). Dacă se îndeplinesc însă toate condițiile ce permit ulterior aplicarea legală a excepțiilor (adică anunț de intenție publicat în JOUE și acces nerestricționat la toată documentația de atribuire, în formă electronică, chiar din acel moment) perioada se reduce la **34 zile** (24+10).
2. Pentru *licitația restrânsă*, Directivele și legislația națională prevad termene limită care însumează **87 zile** (37+40+10). Dacă se îndeplinesc toate condițiile care permit ulterior aplicarea legală a excepțiilor, la fel ca mai sus, perioada se reduce, în Varianta 1, la **37 zile** (10+17+10) sau, în Varianta 2 (proceduri accelerate) la **32 de zile** (10+12+10).

Problema care se pune este, dimpotrivă, cât de mult mai pot fi reduse termenele, având în vedere riscul major ca, în cazul unor termene limitate la doar câteva zile, să ne trezim fără ofertanți, întrucât aceștia nu au avut timpul necesar să își elaboreze ofertele, sau să constatăm că ofertele (puține) sunt insuficient de bine pregătite. În cazul unor contracte de valoare mică, dar pentru care pregătirea ofertei presupune totuși un anumit timp de lucru (contracte de lucrări, servicii de consultanță sau de proiectare etc.) perioada minimă actuală permisă de legislație, de 10 zile, s-a dovedit a fi prea scurtă în unele situații și a condus la anulări de proceduri din lipsă de ofertanți sau din lipsă de oferte bune. Uneori reducerea drastică a termenelor poate naște suspiciuni de “grabă nejustificată” sau chiar de favorizare a unui anume ofertant, care ar fi putut avea dinainte informații din instituție.

sunt mult reduse (o cerere de ofertă ar putea dura doar 10–15 zile) iar formularele standard de publicare a invitațiilor de participare sunt simplificate. Nu există obligația de a impune ofertanților îndeplinirea anumitor criterii de calificare, prevederile legale impunând însă respectarea tratamentului egal, nediscriminării și proporționalității *dacă autoritățile contractante aleg să folosească astfel de criterii.*

Pe ansamblu, legislația națională actuală nu este nici mai rigidă, nici mai permisivă comparativ cu reglementările europene. Problemele reale vin din practică iar rezolvarea lor va fi de durată. Seria de ajustări la nivel de legislație primară și secundară din

perioada 2006 – 2009 trebuie să se oprească pentru că legislația în materie de achiziții publice nu are probleme din punct de vedere al *acquis*-ului comunitar (lucru confirmat și de Comisia Europeană).

Dimpotrivă, este nevoie de o perioadă mai lungă de stabilitate, pentru o bună absorbție a principiilor și spiritului sistemului european de achiziții publice, pentru a elimina tentația ca ele să fie permanent agresate prin practici la limita legalității. Îmbunătățiri semnificative ale modului de funcționare a sistemului nu mai pot fi obținute decât prin creșterea capacității instituționale și de implementare a legislației, atât la nivelul instituțiilor centrale care

gestionează sistemul cât și la nivelul autorităților contractante.

2. Sistemul la nivel central

2.1. Instituțiile incluse în sistemul achizițiilor publice sunt următoarele:

- Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP);
- Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP) din cadrul Ministerului Finanțelor Publice;
- Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC);
- Agenția pentru Serviciile Societății Informaționale (ASSI).

ANRMAP a fost înființată în 2005, se află în coordonarea directă a Secretarului General al Guvernului și reprezintă elementul pivot pe care s-a bazat implementarea Strategiei de reformă a sistemului achizițiilor publice din România, adoptată prin HG 901/2005. Ea elaborează strategia în domeniul achizițiilor publice, reglementează cadrul legal, consiliază metodologic autoritățile contractante în procesul de atribuire a contractelor de achiziție publică, monitorizează modul de atribuire a contractelor, face control ex-post și programe de instruire. Autoritatea are aproximativ 95 salariați și se confruntă cu deficit de personal pe zona sensibilă de control, deficit în creștere datorită atractivității sporite în sectorul privat a genului de expertiză căpătat de personalul ANRMAP, având în vedere că sectorul achiziției publice este relativ neafectat de criză – fiind chiar privit de mulți operatori privați ca un colac de salvare în vremurile dificile.

UCVAP a fost înființată în 2006, la solicitarea expresă a *DG Regio*, care dorea să existe un control foarte solid în zona fondurilor europene înainte de încheierea contractelor. Merită spus că, în același timp, viziunea *DG Markt* era diferită, în sensul că un control ex-ante dur ar duce la o încetinire nedorită a

absorbției fondurilor europene. UCVAP a ajuns să fie soluția de compromis între cele două viziuni, optându-se pentru un așa-numit control *ex-ante light* în fazele premergătoare încheierii contractului.

Unitatea este organizată ca Direcție generală în cadrul Ministerului de Finanțe. În coordonarea ei se află și compartimentele de verificare a achizițiilor publice din cadrul Direcțiilor generale ale finanțelor publice județene și a Municipiului București. Verificarea ex-ante a fost dată MFP din două motive: (i) DG Markt nu a agreat ideea de a include în aceeași instituție (ANRMAP) atât verificarea ex-ante cât și controlul ex-post; (ii) un astfel de tip de verificare implică alocarea unui număr mare de personal, inclusiv în teritoriu, iar la nivelul MFP s-au putut înființa compartimente la în serviciile lor deconcentrate.

Rolul acestei unități și a compartimentelor locale din coordonare este de a verifica, pe bază de eșantion, modul efectiv de aplicare a unor proceduri de atribuire a contractelor de achiziție publică. Verificarea este de tip ex-ante, are caracter consultativ și de prevenție și privește etapele procesului de achiziție publică care se derulează după publicarea anunțului de participare până la semnarea contractului. Verificarea se realizează prin observatori care se deplasează la sediul autorităților contractante. Numărul de salariați ai UCVAP este de aproximativ 60 la nivel central și 80 în teritoriu (câte doi în fiecare județ).

CNSC a fost înființat în 2006 și a reprezentat, cel puțin la acel moment, singura soluție alternativă la instanțele de judecată, care să asigure o rezolvare rapidă dar, totodată, eficientă, a contestațiilor. Consiliul este un organism independent, cu activitate administrativ-jurisdicțională, al cărui rol este acela de a soluționa contestațiile formulate împotriva unor acte considerate nelegale ale autorităților contractante. El are în jur de 97 salariați, din care 33 de consilieri de soluționare a contestațiilor

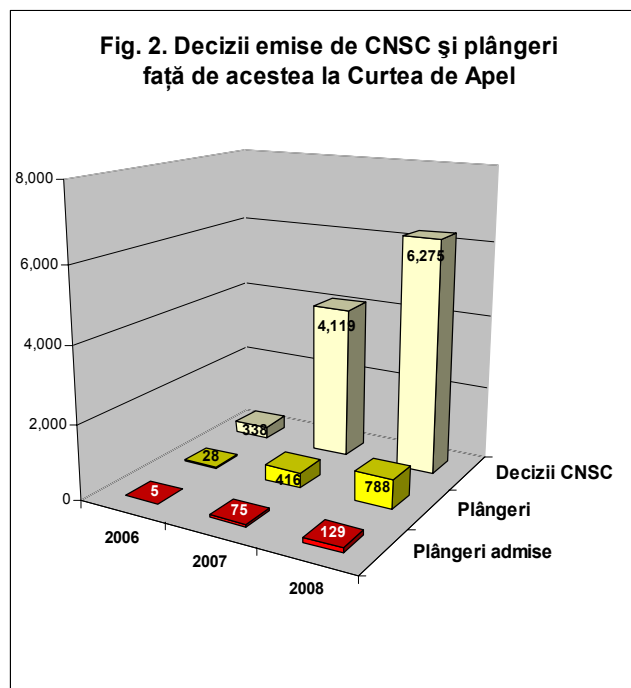
(organizați în 11 complete) și 64 de persoane cu rol de personal tehnic.

Termenul mediu de soluționare a contestațiilor înaintate CNSC este de cca 15 zile de la completarea dosarului cauzei și în peste 85% din cazuri, deciziile CNSC sunt acceptate de părți fără a se înainta plângeri către instanțele judecătorești competente (Curțile de Apel). Cifrele statistice exacte arată că din septembrie 2006 (înființarea instituției) și până în decembrie 2008, CNSC a emis 10.732 decizii din care au fost atacate cu plângeri 1.232, iar plângerile împotriva deciziilor CNSC au fost admise în numai 209 cazuri (mai puțin de 2% din totalul deciziilor), ceea ce înseamnă că CNSC și-a îndeplinit bine rolul de filtru administrativ, descărcând instanțele de un volum foarte mare de muncă (Fig. 2).

ASSI a fost înființată în subordinea Ministerului Comunicațiilor și Tehnologiei Informației în scopul operării la nivel național a sistemelor informatice ale administrației publice centrale ce furnizează servicii publice de e-government. În aria achizițiilor publice, ASSI dezvoltă și operează sistemul electronic al achizițiilor publice (SEAP), având calitatea de operator SEAP. În această calitate, Agenția (i) asigură transmiterea automată a anunțurilor, în format electronic, către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene; și (ii) pune la dispoziția autorităților contractante facilități tehnice pentru aplicarea, parțial sau integral, a procedurilor de atribuire prin intermediul sistemului electronic de achiziții publice. ASSI are aproximativ 20 de angajați dedicați exclusiv gestionării sistemului electronic.

2.2. Reglementarea, interpretarea legislativă și consilierea

Funcția de reglementare revine ANRMAR, în interiorul căreia este constituită o Direcție generală cu atribuții specifice. Orice inițiativă legislativă în materie de achiziții publice pornește sau trece prin filtrul acestei



structuri. Este menținut un contact constant cu serviciile tehnice ale Comisiei Europene, în special din cadrul *DG Markt* și *DG Regio*. Asigurarea unei legislații compatibile cu *acquis*-ul comunitar are o miză enormă fie și numai datorită regulilor impuse pentru atribuirea contractelor a căror finanțare se asigură din fonduri europene. Începând cu data aderării României la U.E., singurele reguli aplicabile pentru atribuirea contractelor de achiziție publică sunt cele prevăzute de legislația națională, care au înlocuit, practic, începând cu 1 ianuarie 2007, orice alte reguli aplicabile până în acel moment pentru contractele finanțate din fondurile de preaderare (Phare, Ispa, Sapard). Orice abatere de la prevederile *acquis*-ului comunitar în legea națională ar atrage deci nu numai inițierea unei proceduri de infringement dar și corecții financiare asupra contractelor finanțate din fonduri europene sau, în cazuri grave, chiar stoparea completă a finanțării unor proiecte.

Autoritățile contractante au două căi de a obține puncte de vedere referitoare la interpretarea prevederilor legislative: prin transmiterea de adrese oficiale și prin transmiterea unor întrebări pe mail, către punctul de help-desk al ANRMAR.

În general, adresele transmise oficial, pe suport hârtie, vizează problemele complexe sau sensibile cu care se confruntă autoritatea contractantă. În perioada 2007–2008 ANRMAP a primit 4220 de adrese de acest gen. În anul 2008 ANRMAP raportează o scădere cu aproximativ 15% a numărului de adrese primite comparativ cu anul anterior, ceea ce în principiu trădează o tendință încurajatoare în ceea ce privește gradul de înțelegere a prevederilor legislative la nivelul autorităților contractante. Rămâne însă ca această tendință să fie confirmată de evoluțiile ulterioare și să nu ascundă efecte perverse (lipsa încrederii sau nemulțumirea față de opiniile primite de la Autoritate, etc).

Solicitările către punctul de help-desk, se referă în general la probleme punctuale, cu tentă practică, care pot fi rezolvate printr-o simplă consultare, fără o formalizare excesivă a întrebării și a răspunsului. Numărul de întrebări de acest gen s-a ridicat la aproximativ 10.000 în perioada 2007–2008, intervalul de răspuns fiind de 1-3 zile. Există și posibilitatea de consiliere prin telefon, însă probabil datorită numărului foarte mare de astfel de solicitări, nu am găsit la Autoritate o evidență a lor.

În afară de posibilitatea de contact direct pe care o au autoritățile contractante cu ANRMAP, instituția a redactat și niște materiale informative privind practica în achiziții. În 2006 a fost realizat un prim Ghid al achizițiilor publice. Ulterior au fost elaborate și distribuite către ministere și către alte autorități contractante importante, Ghidul soluționării contestațiilor, Manualul de training și un Cod de conduită etică în achiziții publice, iar în 2009 a fost editat Manualul operațional pentru atribuirea contractelor de achiziție publică.

2.3. Monitorizarea

Monitorizarea vizează analiza sistemului de achiziții publice în ansamblu, care este urmărit atât din punct de vedere statistic cât și din punct de vedere al modului în care anumite activități

TEXTBOX 3. Efectul transparenței: publicitatea în JOUE

Exemplul 1: La sfârșitul anului 2007, Comisia Europeană a solicitat României să adopte măsuri urgente pentru reducerea decalajului între numărul de anunțuri de participare și numărul de anunțuri de atribuire, publicate la JOUE. Diferența dintre acestea (rata de nepublicare) era **cea mai mare din Europa, respectiv 60%**.

Pe baza unei analize a datelor existente în sistem, ANRMAP a identificat toate autoritățile contractante la care exista o astfel de discrepanță (820). Ele au primit o circulară prin care se solicita remedierea întârzierilor la publicare sau, dacă existau motive obiective pentru nepublicare, transmiterea de explicații în acest sens. Pentru primele 30 de autorități contractante din „clasamentul întârzițiilor” – care reprezentau 70% din totalul anunțurilor de atribuire nepublicate – s-au declanșat inclusiv controale tematice. În două luni de la declanșarea acțiunii, majoritatea anunțurilor restante a fost publicate, rata de publicare depășind media europeană. Rata de creștere a raportului dintre anunțuri de atribuire per anunțuri de participare a fost cea mai mare din UE în anul 2008.

Exemplul 2: MIMMC a solicitat ANRMAP sprijin în obținerea unor informații cu privire la rata de participare a IMM-urilor la procedurile de achiziție publică. Această situație era necesară pentru a transmite datele respective către *DG Enterprise*, pentru actualizarea unui raport privind situația IMM-urilor în UE. În acel moment, România apărea la rubrica respectivă cu *informații nedisponibile*.

Pe baza datelor din SEAP și cu suportul tehnic al personalului ASSI, în 10 zile s-a realizat compararea listei celor aproape 400.000 de IMM-uri cu lista câștigătorilor de contracte, obținându-se informațiile solicitate: IMM-urile au câștigat în anul 2008, 55% din numărul total de contracte atribuite, acestea reprezentând, ca valoare, 28% din total.

„cheie” sunt corect executate de către autoritățile contractante. Funcția de monitorizare a sistemului achizițiilor publice revine ANRMAP, în special pe baza suportului tehnic oferit de platforma SEAP, fiind una obligatorie: Comisia Europeană solicită Statelor Membre să prezinte anual date relevante ale sistemului achizițiilor publice.

Informațiile solicitate de Comisie sunt colectate și prelucrate din SEAP, a cărui construcție a fost gândită de la început pentru a asigura accesul automat la datele necesare. Odată cu introducerea obligației de publicare a tuturor anunțurilor (de participare și de atribuire) în SEAP, pe baza unor formulare standardizate, s-au atins două obiective majore: a crescut gradul de transparență și a devenit posibilă extragerea de date necesare raportărilor statistice direct din respectivele anunțuri, fără nicio sarcină de raportare suplimentară pentru autoritățile contractante.

În afara datelor care trebuie transmise la Comisie, sistemul permite și extragerea unor alte diverse informații care permit fie adoptarea unor măsuri prompte, fie obținerea unor informații specifice într-un timp relativ rapid.

2.4. Controlul

Fiind complet separat de activitatea de monitorizare, au existat în practică percepții eronate privind activitatea de control. Există o componentă ex-ante a controlului și o componentă ex-post. Controlul ex-ante are, la rândul lui, două subcomponente: verificarea anunțurilor și verificarea procedurilor.

Orice procedură de atribuire se inițiază prin publicarea în SEAP a unui anunț/invitații de participare. Anunțurile aferente contractelor cu valori peste pragurile europene sunt transmise de sistemul electronic, în mod automat, spre a fi publicate și în JOUE. Conținutul acestor anunțuri este extrem de important, deoarece o parte din regulile generale de aplicare a procedurii de

atribuire sunt fixate încă din această fază. În cazul în care aceste reguli nu sunt în concordanță cu prevederile legale, procedura de atribuire nu va putea să se finalizeze prin încheierea unui contract, urmând a fi anulată.

Pentru a evita pe cât posibil o astfel de situație, înainte de a fi publicate, anunțurile trec printr-un filtru de verificare în cadrul direcției de monitorizare din ANRMAP. Întreg procesul are loc electronic, durata de validare a unui anunț fiind de max 2 zile. În cazul în care se detectează erori grave în anunț acesta este respins de la publicare și, tot pe cale electronică, se transmite autorității contractante informații cu privire la modul în care este necesar să se corecteze anunțul. Există număr important de anunțuri respinse în practica curentă, reprezentând un procent de aproximativ 30% din totalul celor transmise spre publicare. În măsura în care se poate interveni pentru corectarea deficiențelor din această fază incipientă, asta înseamnă „salvarea” unui mare număr de licitații de la anulare.

Verificarea ex-ante a procedurilor de atribuire intră în atribuțiile UCVAP. Modalitatea în care este construită componenta de verificare la nivelul UCVAP presupune o selectare inițială a procedurilor de atribuire care urmează să fie verificate (pe baza unor criterii de risc). Odată stabilite procedurile care vor fi verificate, intră în rol observatorii, a căror activitate vizează în prezent verificarea documentației de atribuire, participarea la deschiderea ofertelor, și participarea fără drept de vot la evaluarea ofertelor.

Pe parcursul unei proceduri de atribuire pot exista intervenții de natură diferită ale ambelor instituții: ANRMAP avizează publicarea anunțului de participare și, în cazul unei eventuale solicitări din partea autorităților contractante sau a UCVAP, emite pe parcursul procedurii puncte de vedere în scris cu privire la anumite reglementări ce pot avea nevoie de o clarificare suplimentară. Invers, observatorii UCVAP au un rol de

cvasiconsultanți pe timpul derulării procedurii. Atunci când consideră că există nereguli, observatorii nu au competența de a da amenzi, însă pot semnala acest fapt prin așa-numitele note intermediare, în care se indică inclusiv modul în care aceștia consideră că se pot rezolva neregulile respective.

Observatorii UCVAP elaborează pentru fiecare procedură de atribuire la care au fost prezenți un raport, în care se punctează elementele esențiale ale activității desfășurate, dar care nu reprezintă un raport de control în sensul consacrat al termenului. În cazul în care anumite nereguli nu au fost remediate, observatorii UCVAP emit un aviz consultativ care se înaintează atât autorității contractante, cât și ANRMAP. Acest aviz nu blochează activitatea autorității contractante, dar reprezintă un semnal pentru ANRMAP cu privire la necesitatea declanșării unui control ex-post al procedurii de atribuire respective. În funcție de faptele constatate, controlorii ANRMAP pot infirma sau confirma neregulile semnalate de observatorii UCVAP, în cel de-al doilea caz fiind aplicate și sancțiuni.

Controlul ex-post (după încheierea contractului) intră din nou în atribuțiile ANRMAP. Acest fapt se datorează pe de o parte pentru a se evita suprapunerea cu activitatea specifică a UCVAP care desfășoară verificări tip ex-ante și, pe de altă parte, pentru a putea aplica, acolo unde este cazul, penalitățile necesare. Controlorii ANRMAP sunt singurii care pot stabili amenzi pentru încălcarea prevederilor legale în materie de achiziții publice. Acțiunile de control se pot efectua la sesizare sau pot fi controale tematice care urmăresc eliminarea unor erori pe care procesul de monitorizare le evidențiază ca fiind frecvente și care apar în cazul mai multor autorități contractante.

Din punct de vedere al controlului ex-post, principala problemă este numărul foarte mic de persoane disponibile.

Încărcarea pe cele șapte echipe de control ale ANRMAP este mare, având în vedere că acțiunile presupun deplasări la sediul autorităților contractante din toată țara. În 2008 au fost realizate 214 de controale, care au acoperit circa 2.200 proceduri de atribuire. Această situație este determinată de faptul că sesizările, în special cele care provin din partea anumitor instituții precum Parchetul, Poliția, Curtea de Conturi etc., vizează mai multe contracte de atribuire încheiate într-o perioadă dată.

Acest sistem de control încrucișat și pe etape are o structură alambicată și nu toate instituțiile în situația de organiza achiziții publice, în special în teritoriu, i-au înțeles încă foarte bine subtilitățile.

Iar cantitatea de problematică de acoperit este uriașă: în anul 2008 au fost publicate 82.642 de anunțuri de atribuire. Utilizându-se sistemul electronic, au putut fi

verificate anunțurile de participare pentru toate procedurile (20.510) care au avut ca obiect atribuirea contractelor a căror valoare este mai mare de 70.000 euro (produse și servicii), respectiv 500.000 euro (lucrări).

Verificarea realizată de UCVAP, ulterior publicării anunțurilor validate, nu poate acoperi un număr similar de proceduri, chiar dacă dispune de un aparat de 140 de persoane, pentru că presupune prezența fizică la sediul autorităților contractante. În 2008 UCVAP a verificat aproximativ 3.200 de proceduri, a emis 2.200 de note intermediare și 140 de avize consultative. S-ar putea crește numărul de proceduri astfel verificate dacă obiectul verificării s-ar concentra numai pe anumite aspecte sensibile ale documentației de atribuire și, ulterior, ale raportului de evaluare, ușor de identificat prin prisma experienței deja acumulate.

2.5. Soluționarea contestațiilor

Rezolvarea rapidă și eficace a contestațiilor reprezintă o cerință strictă a Directivelor UE. Un sistem performant

de rezolvare a contestațiilor este considerat a fi cea mai eficace modalitate de control, deoarece răspunde chiar nevoii punctuale a celor afectați de o anumită eroare sau încălcare a legii, anume agenții economici.

Conform prevederilor legislației, un operator economic care se consideră vătămat într-un interes legitim are două căi de atac: cea administrativă, prin depunerea unei contestații la CNSC; sau cea în instanță, la secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante. Cum un proces în instanță durează mult, majoritatea operatorilor economici aleg să depună contestații la CNSC (vezi Fig. 2).

Experiența ultimilor ani arată că unul dintre motivele cele mai importante de prelungire, uneori nejustificată, a procedurilor de atribuire, l-a reprezentat sistemul de rezolvare a contestațiilor. În cadrul acestui sistem, principalul element perturbator era posibilitatea de suspendare a procedurii de atribuire *în orice moment și ori de câte ori se depunea o contestație*. Profitând de acest element, s-a născut practica de a depune contestații "în cascadă", ceea ce a condus, implicit, la suspendări ale procedurilor „în cascadă”, provocând întâzieri majore.

Modificările legislative din 2008 și 2009 au avut ca scop inclusiv rezolvarea acestei probleme. Dealtfel și noua Directivă de remedii (DIR. 66/2007/CE) impune ca obligatorie doar o singură perioadă de suspendare înainte de încheierea contractului, regulă acum inclusă și în legislația națională. Mai mult, pentru rezolvarea unor astfel de litigii în fața instanței a fost reglementată o procedură specială de judecată care ar trebui să conducă la reducerea perioadei în care judecătorul pronunță hotărârea.

2.6. Suport tehnic pentru utilizarea mijloacelor electronice

Teoretic, SEAP este astăzi unul dintre cele mai avansate sisteme de achiziții electronice din Europa: conform datelor oficiale, numărul autorităților contractante înscrise în sistemul electronic este de 11.244. Sistemul pune on-line la dispoziția autorităților contractante formularele standard pentru publicarea anunțurilor și, mai mult, asigură transmiterea automată a acestor anunțuri către Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) fără nici o intervenție suplimentară a autorității contractante interesate. Începând din 2007, rata de publicare în format electronic a anunțurilor referitoare la inițierea procedurilor de achiziție publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene a fost pentru România de peste 99,8% din totalul numărului de anunțuri de

participare, aceasta însemnând cel mai mare procent al Statelor Membre din UE (media la nivel UE fiind de 60–70%).

Sistemul permite publicarea

documentației de atribuire pentru orice procedură de achiziție publică. Începând cu luna iulie 2009, publicarea documentației în SEAP a devenit obligatorie, un pas înainte în creșterea gradului de transparență a sistemului. Autoritățile contractante din România au de asemenea posibilitatea de a desfășura proceduri exclusiv prin mijloace electronice (on-line), ceea ce e bine nu doar pentru transparență, dar și pentru buget: există o estimare că economiile astfel realizate s-ar ridica la 16-18% din valoarea totală a contractelor (în jur de 1.5 miliarde de euro/pe an, luând în considerare și costurile indirecte).

Având în vedere dezvoltarea acestui sistem electronic, din februarie 2008 autoritățile contractante din România au obligația de a utiliza mijloacele electronice pentru aplicarea procedurilor de atribuire și pentru realizarea

Licitațiile electronice nu sunt potrivite în toate cazurile, sistemul e nepregătit, iar reorganizarea agențiilor crează incertitudine în privința funcționării sale

achizițiilor directe, într-un procent de cel puțin 20% din valoarea totală a achizițiilor publice efectuate de acestea în cursul anului respectiv. Această hotărâre a fost emisă și în vederea atingerii obiectivelor Declarației Ministeriale de la Manchester din 24 Noiembrie 2005 în care miniștrii din statele membre sau candidate la acea dată și-au asumat ca obiectiv voluntar ca, până în 2010, cel puțin 50% din procedurile de achiziție să se deruleze prin mijloace electronice.

Acest obiectiv extrem de ambițios nu va putea fi atins de nici unul dintre Statele Membre, ceea ce există la momentul actual în unele țări fiind mai degrabă sisteme pilot de derulare a unor licitații electronice care în niciun caz nu pot acoperi 50% din totalul achizițiilor. Trebuie spus că și în România, ținta de 20% a forțat sistemul până la limitele sale tehnice fiind absolut necesară o dezvoltare a acestuia în aria de aplicații dedicate tuturor tipurilor de proceduri sau de situații care pot apărea pe parcursul derulării unei proceduri. În plus, forțarea nu este doar una tehnică, ci și de substanță: nu este clar dacă în absolut toate domeniile sistemul electronic este cel mai potrivit pentru a obține rezultate de calitate.

Desființarea ASSI prin noua lege de reorganizare a agențiilor guvernamentale a adus un anumit grad de risc, ce va fi prezent în perioada de transfer a acestei funcții către o nouă structură. Ar putea fi luată în calcul inclusiv varianta ca această componentă din interiorul ASSI să fie inclusă în ANRMAP având în vedere că, din punct de vedere al scopului pentru care a fost înființat SEAP-ul și al operațiunilor specifice pe care le îndeplinește acest sistem, o astfel de decizie ar fi logică. Pe de altă parte, trebuie avut în vedere faptul că dislocarea acestei componente nu poate fi făcută decât ca un pachet întreg (personal, echipamente, sediu), în caz contrar existând un risc major de blocare a procesului de achiziție la nivelul întregii țări. În tot cazul, lucrurile sunt încă proaspete și o mare doză de incertitudine plutește asupra situației.

3. Practica în autoritățile contractante: puncte slabe

Ca o privire de ansamblu, în anul 2008 au fost publicate 82.642 de anunțuri de atribuire. Această valoare indică, practic, că au fost finalizate prin încheiere de contracte tot atâtea proceduri, ceea ce reprezintă, totuși, un semnal încurajator care elimină ideea falsă referitoare la faptul că prevederile legislative sunt rigide, impun termene lungi și împiedică realizarea de proiecte. Suma totală atribuită, evidențiată de sistem, este de aproximativ 13 mld. Euro.

3.1. Atribuirii directe, proceduri suspecte

Dacă raportăm numărul total de contestații la numărul total de proceduri de atribuire inițiate, rezultatul se situează în jurul valorii de 8%. În aproximativ 33% dintre contestații, deciziile au fost luate în favoarea operatorilor economici, ceea ce reprezintă mai puțin de 3% din totalul procedurilor aplicate. Procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare (mai cunoscută sub denumirea de *negociere directă* sau *sursă unică*) a fost aplicată pentru cca. 13% din valoarea totală a contractelor atribuite în anul 2008, conform datelor de SEAP, procent care se situează sub media europeană, situată undeva între 15–20 %.

Datele statistice indică, deci, o funcționare în parametri rezonabili a sistemului achizițiilor publice. Pe de altă parte, percepția generală pare a fi mai degrabă una negativă cu privire la modul în care se derulează procedurile de atribuire sau cel puțin o parte dintre acestea. Spre exemplu, chiar dacă din punct de vedere statistic, aplicarea procedurii de negociere fără publicare nu pare a reprezenta o problemă de sistem, apariția unor cazuri de contracte mari atribuite prin utilizarea unei astfel de proceduri determină automat o reacție critică la adresa întregului sistem. În plus, dacă astfel de abateri

afectează mai ales contracte mari, atunci proporția sumelor astfel angajate depășește cu mult procentul de contracte ca atare, deci poate reprezenta într-adevăr o problemă.

Problema de substanță cu care se confruntă sistemul achizițiilor publice în prezent este, de fapt, *capacitatea slabă a autorităților contractante de a transforma o idee de proiect într-un rezultat concret*, deși actualmente există oportunități financiare enorme, asigurate mai ales prin instrumentele de finanțare europeană, chiar atunci când toți actorii implicați au cele mai bune intenții. Cu alte cuvinte, chiar atunci când nu se încearcă neapărat ocolirea prevederilor legii, lipsa de planificare, improvizațiile și incoerența crează situații care la prima vedere par suspecte.

Problemele cele mai grave sunt legate de capacitatea de a elabora proiecte, urmează apoi problemele legate de evaluarea și aprobarea proiectelor respective pentru obținerea efectivă a finanțării. Numai după depășirea acestor faze, beneficiarii finanțării se confruntă cu necesitatea aplicării reglementărilor în domeniul achizițiilor publice.

Există două tipuri de cauze care generează neconformitățile în cadrul unei proceduri de atribuire: practica coruptă și slaba pregătire a personalului care are atribuții în domeniul achizițiilor publice. În acest context, indiferent de perfecționările ce pot fi aduse în lege sau la nivelul activității instituțiilor centrale, este absolut necesară asigurarea unei expertize minime și a unui grad corespunzător de responsabilizare, la nivelul autorităților contractante.

Multe proceduri de atribuire sunt inițiate fără o planificare prealabilă elementară și fără îndeplinirea condițiilor pentru aplicarea respectivei proceduri, sau pentru derularea efectivă a contractului. Câteva exemple relevante:

Atribuirile directe nu sunt multe, dar sunt folosite nelegitim în contractele mari; greșelile dese provin din incapacitatea de a programa și executa la timp etapele de proiect

- În anunțul de participare se stabilesc anumite condiții inițiale de participare, pentru care se solicită modificări, prin erată, după numai trei zile de la publicare. După încă trei zile se solicită „modificarea modificării” și, eventual, se mai solicită încă odată o altă modificare. ANRMAP nu acceptă, de regulă, validarea unor astfel de erate decât în cazul unei argumentări serioase, dar fenomenul ne arată că, în unele cazuri, există o lipsă de viziune asupra a ceea ce autoritatea contractantă își propune să realizeze și a modului în care își organizează activitățile.
- În documentațiile de atribuire sunt incluse anumite cerințe corecte în principiu, dar formulate de așa natură încât, pe parcursul aplicării procedurii, nu le mai înțeleg sensul real nici măcar cei care le-au formulat.
- După finalizarea procedurii de atribuire, se încheie contractul dar începerea acestuia este mult întârziată datorită neobținerii unor avize sau autorizații obligatorii pentru începerea anumitor lucrări. Întârzierea generează la rândul ei, probleme mari la decontare datorită creșterii unor prețuri, creștere care a fost luată în calcul de ofertant numai pentru perioada normală de executare a contractului și nu pentru perioada suplimentară de inactivitate datorată exclusiv autorității contractante. Sunt foarte frecvente aceste cazuri în care autoritatea beneficiară este prima care inițiază abateri calendaristice de la contract, ceea ce declanșează o spirală a întârzierilor și creșterilor de costuri care nu poate fi imputată în întregime firmei contractante. Este foarte greu pentru un observator extern – sau pentru opinia publică – să mai facă apoi

diferența între cine este de vină și cine nu în asemenea situații, și în ce măsură sunt ele generate de condiții obiective și cât nu.

Acestea sunt exact problemele care nu pot fi rezolvate prin intervenție asupra legislației și nu pot fi nici punctual depistate la timp de o instituție centrală cu rol de suport tehnic sau de supraveghere, cu atât mai mult cu cât o parte dintre ele nu au nici o legătură directă cu reglementările în materie de achiziții publice, deși sunt percepute uneori ca atare. În urma acțiunii de verificare a anunțurilor trimise spre publicare, cam 30% din acestea sunt respinse. Nivelul este îngrijorător și arată că nici măcar această operațiune importantă, dar relativ simplă și plasată în amonte pe ciclul achiziției, nu este bine îndeplinită de multe autorități publice. Nu este nici o surpriză că în etapele ulterioare, mult mai complicate, se produc și mai multe încurcături. De exemplu, documentațiile de atribuire sunt adesea incomplete, interpretabile sau conțin specificații tehnice "dedicate" pot afecta decisiv competiția.

3.2. Obstrucții, întâzieri, blocaje

O modalitate prin care poate fi restricționată în mod anormal participarea la competiție este utilizarea unor criterii de calificare disproporționate în raport cu obiectul contractului. Nici legislația primară și nici legislația secundară nu impun ca obligație a autorităților contractante folosirea unor astfel de criterii și cu atât mai puțin folosirea lor în mod irațional. Rostul utilizării criteriilor de calificare este de a evita atribuirea unui contract de construcție a unei autostrăzi, unei firme de apartament, de exemplu, iar nu acela de a bloca cvasitotal participarea firmelor care au potențial real în a duce la îndeplinire un anumit contract. Solicitarea în exces a unor

acte sau documente nerelevante, abordarea pur birocratică a unor erori de formă ale documentelor prezentate de către ofertanți reprezintă, de asemenea, bariere în calea asigurării unei competiții reale.

Există multe **exemple de rele practici**, adică documente cerute în mod inutil în cadrul procedurilor de atribuire, sau cerințe disproporționate impuse operatorilor economici, care nu garantează deloc o mai mare integritate a cheltuirii banului public, ci doar complică inutil lucrurile. De pildă:

- Se solicită îndeplinirea unor indicatori financiari (lichiditate, solvabilitate) pentru contracte în care lipsa de lichidități nu ar reprezenta un impediment major în buna îndeplinire a contractului, fie pentru că oricum se acordă avansuri lunare (în cazul contractelor de lucrări), fie pentru că operatorii economici au deja relații comerciale bine structurate care le permit să lucreze cu credite-furnizor;
- Se solicită ca ofertantul să fi înregistrat profit pe ultimii 3 ani de activitate (nejustificată în aproape toate cazurile imaginabile întrucât pentru demonstrarea situației economice/financiare sunt relevante cu totul alte cerințe ca de ex. lipsa datoriilor restante la bugete sau cifră de afaceri);
- Se solicită certificatul ISO de orice fel ofertantului care are numai calitatea de comerciant într-un contract de furnizare produse, o cerință absolut inutilă în condițiile în care oricum plata se face după recepția produselor;
- Se solicită certificate ISO 14001 sau HACCP în proceduri care nu au nimic de-a face cu protecția mediului său cu securitatea ocupațională;
- Se solicită demonstrarea existenței unui număr minim de echipamente și utilaje, deși contractul are ca obiect

Obstacolele birocratice (cerințe disproporționate, documente inutile) sunt fie simptome de insecuritate profesională, fie instrumente de manipulare a licitațiilor

furnizarea de produse "de raft". Ofertantul nu trebuie să fie producător direct al acelor produse, el le comercializează doar, astfel încât în realitate nu este necesară prezentarea unor astfel de documente;

- Se solicită demonstrarea faptului că ofertantul are un număr minim de angajați, deși foarte multe IMM-uri utilizează un sistem de angajare prin contracte pe o perioadă determinată, în funcție de contractele pe care reușesc să le obțină, fie pe piața privată, fie în zona publică;
- Se solicită demonstrarea faptului că ofertantul deține experiență într-un anumit domeniu (ceea ce poate fi corect), dar acesta este definit extrem de îngust, ca în exemplele următoare întâlnite des în practică:
 - să fi construit neapărat școli, neacceptându-se ca experiență construcția de blocuri de locuințe;
 - să fi livrat cel puțin 10.000 de calculatoare, nefiind considerată suficientă livrarea a 4.000 de calculatoare - atât cât reprezintă, de fapt, quantumul obligațiilor care urmează să fie îndeplinite în cadrul viitorului contract;
 - să fi prestat un anumit tip de serviciu pentru o instituție publică, prestarea aceluiași serviciu pentru un client privat nefiind luată în considerare;
 - să fi construit drumuri la altitudini mai mari de 700 m, un drum construit la șes nefiind considerat relevant.

Imaginația sau lipsa de discernământ a autorităților sunt nemărginite în impunerea de cerințe inutile de calificare. Este adevărat că majoritatea operatorilor economici specializați în afacerile cu statul s-au blindat preventiv cu toată gama de certificări și nu pot fi eliminați cu ușurință din competiție. Însă excesul de solicitări birocratice și complet nerelevante alungă de la

TEXTBOX 4. Supra-acoperirea cu hârtii din teama de a nu greși

Comisia Europeană a reclamat adesea că prevederile articolului 10(2) din Ordonanța 34/2006 sunt aplicate în mod absurd asupra agenților economici privați finanțați din fonduri structurale. Se impun sarcini birocratice disproporționate și, finalmente, inutile, unor IMM-uri, în special de către Autoritățile de Management ale POR și POS Competitivitate, sarcini care nu sunt cerute nici de legislația națională generală, nici de procedurile UE. Cele mai oneroase prevederi, impuse în diverse anexe firmelor mici beneficiare de granturi UE, sunt:

- Cele care interzic membrilor consiliului de administrație al firmei și familiilor acestora să participe în comisia de licitație la o achiziție, ceea ce pentru multe firme mici exclude de fapt pe toată lumea. Se extinde astfel în mod absurd asupra unei achiziții private, unde nu poate exista conflict de interese și unde operatorul în mod natural urmărește profitul, regula achiziției publice, unde măsurile împotriva conflictelor de interese ar fi de înțelese;
- Cele care obligă firma beneficiară de grant UE să ceară foarte multe informații de la producătorul bunurilor pe care le cumpără, prin extrapolarea cerințelor pe care trebuie să le îndeplinească beneficiarul de grant asupra furnizorului acestuia. Practic, dacă vrei să cumperi un televizor sau niște pixuri, ești obligat să demonstrezi că producătorul acestora nu are datorii, că are sistem de management, de protecția mediului și de securitatea muncii. Într-o vreme, aceste reguli, strict aplicate, ar fi interzis achiziția de autoturisme Dacia de orice fel, deoarece producătorul avea datorii la stat.

Aceste măsuri hiper-protective nu fac proiectele UE mai impermeabile la fraude, ci doar încarcă beneficiarii onești cu documentație în plus.

procedurile de achiziție un mare număr de firme care vor să se concentreze pe performanță economică, nu pe investit timp și resurse în procesul de acumulat diplome de la diverse autorități de certificare și pe îndosariatul de hârtii.

În mod eronat, dreptul de a verifica anumite abilități/capacități ale ofertanților este confundat cu obligația de a verifica abilitățile/capacitățile ofertanților. Acesta este un simptom de hiper-autoprotecție al personalului care se ocupă de achiziții: *"mai bine cer toate documentele posibile și mă acopăr cu un teanc de hârtii, decât să am probleme după aceea"*.

Tendința se manifestă de sus până jos în administrația română: de la cele mai înalte niveluri, unde Autoritățile de Management ale POS au introdus reguli și proceduri birocratice mult peste cerințele UE din momentul în care, după intrarea în Uniune, au primit atribuții lărgite în administrarea fondurilor structurale; până la nivel mărunț, unde funcționarii nu foarte siguri pe ei profesional consideră că e mai puțin riscant ca lucrurile să meargă lent, sau să se blocheze de tot, decât să li se impute lor ulterior ceva (vezi Texbox 4).

S-au constatat întârzieri nejustificate în procesul de achiziție, datorită orientării tot mai pregnante către aspectele pur birocratice, în detrimentul asigurării cursivității și finalității procedurii de atribuire. Astfel, în procesul de achiziție apar uneori erori minore, care ar putea fi corectate din mers, fără ca acest lucru să afecteze în mod real competiția sau să lezeze interesele cuiva. Modul de utilizare a programului anual al achizițiilor publice, condițiile de inițiere a procedurilor de atribuire, modul de organizare și de lucru în cadrul comisiilor de evaluare, acestea sunt câteva exemple deja identificate de situații în care pot apare blocaje artificiale ale procesului de achiziție, deci ar trebui să facă obiectul unor verificări tematice.

În legătură cu **erorile minore**, apar două tipuri de comportamente:

- Ofertanți care constată că nu mai au șanse reale în competiție "speculează" situația și depun contestații în care atacă diverse vicii mărunte și irelevante de formă, încercând să anuleze procedura de atribuire și să obțină o nouă șansă de câștigare a contractului;
- Autoritățile contractante însele, din proprie inițiativă sau la recomandarea unui auditor / controlor, adoptă o așa-numită decizie prudentă de a anula procedura de atribuire, deși interesele nimănui nu au fost lezate.

O altă cauză care provoacă întârzieri în derularea procedurilor de atribuire și care se datorează exclusiv deciziilor și modului de organizare a activităților la nivelul autorității contractante, este lungirea excesivă a perioadei în care se evaluează ofertele depuse. Acest motiv de întârziere este complet „ascuns” de către anumite autorități contractante atunci când susțin reducerea unor termene prevăzute în legislația privind achizițiile publice.

Există trei motive ascunse care trebuie presupuse atunci când se constată întârzieri inexplicabile în derularea unor procese de achiziție.

- În primul rând, personalul nu are capacitatea de a evalua ofertele, datorită lipsei de cunoștințe tehnice specifice obiectului contractului. Pentru achiziții complexe, trebuie prevăzut din timp un buget necesar obținerii de expertiză din partea unor consultanți specializați.
- În al doilea rând, personalul nu are timp să se ocupe de evaluarea ofertelor, datorită altor sarcini pe care le au de dus la îndeplinire în cadrul instituției proprii. Cel puțin în acele instituții care au multe proiecte și achiziții în derulare, trebuie dezvoltată capacitatea unor astfel de

**Degeaba scurtăm
termenele legale dacă
perioada de evaluare a
ofertelor se lungeste
inexplicabil**

compartimente, ele trebuie degrevate de alte sarcini și plătite corespunzător, prin banchmarking cu sectorul privat – oricât de impopular ar suna această sugestie în context de criză.

- În al treilea rând, finalizarea evaluării ofertelor este intenționat tergiversată, cu scopul de a se atribui contractul unui anumit ofertant. Cel care ar trebui să câștige contractul de drept este șicanat cu solicitări diverse de clarificare sau i se cer dovezi suplimentare referitoare la îndeplinirea anumitor condiții, încercându-se găsirea unor puncte slabe ale ofertei care să permită eliminarea din competiție și atribuirea contractului ofertantului favorit. Dacă oferta este totuși fără fisură, se mizează pe expirarea duratei ei de valabilitate sau pe faptul că respectivul ofertant nu va accepta prelungirea acestei valabilități datorită noilor condiții de pe piață. În caz contrar se poate merge până la anularea procedurii, motivul invocat fiind chiar expirarea duratei de valabilitate a ofertelor.

În concluzie, întârzierea nejustificată a finalizării activităților de evaluare poate fi deci un semnal cu privire la posibila apariție a unor practici corupte, ceea ce ar trebui să declanșeze implicarea DNA în verificarea acestor aspecte. Datele statistice extrase din SEAP arată o rată de anulare a procedurilor de atribuire de peste 25%. Nivelul este mult prea mare în raport cu practica europeană și este greu de justificat prin cauze obiective. El se constituie, de fapt, într-o măsură a eșecului, iar motivele (chiar dacă nu singurele) care au condus la această situație sunt și cele la care am făcut referire mai sus.

Autoritățile contractante și-au anulat singure 25% din procedurile de atribuire inițiate, o rată suspect de mare ce poate ascunde practici corupte

3.3. Lipsa de transparență, abuzul de secretizare

În toamna anului 2005, la inițiativa SAR, un grup de 16 organizații au semnat o petiție solicitând întărirea principiului transparenței în legislația privind achizițiile publice. Problema semnalată atunci, încă întâlnită și azi, este aceea că în situații prezentate de presă, autoritatea contractantă refuză publicarea oricăror informații privind dosarele de achiziții publice, invocând clauze contractuale de confidențialitate. Cu alte cuvinte, în loc să susțină interesul public, autoritatea trece de partea contractantului privat și de comun acord secretizează (urmând procedurile legale, sau doar de facto) contractul, părți din acesta, sau chiar întregul dosar de achiziție.

Petiția de atunci a societății civile solicita *"instituirea explicită și urgentă în lege a principiului că orice contract de achiziție publică, parteneriat public-privat, concesiune, privatizare, sau vânzare de active de către o companie de stat, devine automat public în momentul semnării sale."* Aceasta înseamnă că, din punct de vedere practic, nici un astfel de contract nu mai putea include automat clauza de confidențialitate. Se cerea ca publicarea contractelor să fie integrală, cuprinzând toate anexele (singurele excepții admise fiind cele întemeiate, legate de informații ce țin de siguranța națională, secrete economice, patente etc.), iar obligația să acopere toate

instituțiile publice și companiile cu capital majoritar de stat, pentru că interesul fundamental era transparentizarea banului public.

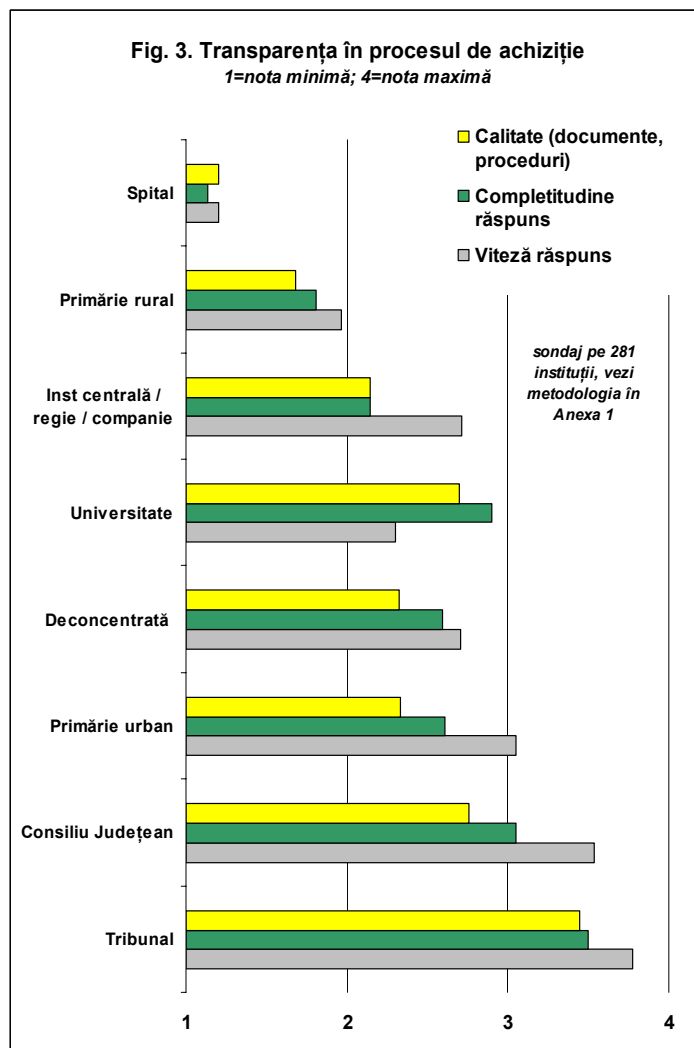
Guvernul a reacționat pozitiv și a invitat reprezentanții organizațiilor semnatare să participe la pregătirea textului de lege ce a fost inclus în OUG 34/2006. Astfel, alături de numeroase mențiuni privind transparența în diferite momente ale procesului de achiziție publică, art. 215 a ajuns să așeze un standard destul

de înalt prin prevederea că *“Dosarul achiziției publice are caracter de document public. Accesul persoanelor la aceste informații se realizează cu respectarea termenelor și procedurilor prevăzute de reglementările legale privind liberul acces la informațiile de interes public și nu poate fi restricționat decât în măsura în care aceste informații sunt clasificate sau protejate de un drept de proprietate intelectuală, potrivit legii.”*

Prin urmare cadrul legislativ oferă teoretic premisele transparentizării achizițiilor publice. Ca și în situațiile menționate anterior, însă, practica aplicării legii este neunitară și deficitară. Prevederile legate de transparență a procesului față de publicul larg sunt poate printre cele mai frecvent încălcate de organizatorii de achiziții. Concluzia se desprinde din analiza răspunsurilor celor aproape 300 de instituții publice care au fost testate privind aplicarea practică a procedurilor legale de transparență a achizițiilor, la nivel central, local și de instituții deconcentrate (Fig. 3; vezi detalii metodologice în Anexa 1).

Datele arată câteva lucruri interesante. În primul rând există instituții unde lipsa de resurse și capacitate administrativă este probabil cea care le împiedică să fie mai responsive sau mai informate în ce privește atribuțiile pe care le au: este vorba de primăriile rurale. Aici, atât viteza răspunsului la solicitări pe legea accesului la informații publice (544/2001) privind licitațiile, cât și calitatea datelor oferite atunci când există un răspuns sunt sub medie. Problema este importantă, pentru că primăriile rurale sunt numeroase (peste 2.600) și multe dintre ele derulează sau vor derula în anii următori investiții ce presupun organizarea de licitații.

Pe de altă parte, există instituții unde probabil cu capacitatea lipsește, ci obișnuința de a răspunde la solicitări privind utilizarea resurselor: este vorba în primul rând de spitale, dar și o bună parte din universitățile publice. Este vizibilă în aceste instituții o rezistență



mentală în a fi asimilat cu restul administrației publice în ce privește regulile de cheltuire și transparentizare, în virtutea unui presus statut special. În fapt, atât cadrul legal pentru achiziții cât și cel privind accesul la informații se aplică integral în aceste sectoare, deci aici rezolvarea problemei ține mai puțin de investiții în capacitate administrativă și mai mult de informare și responsabilizare, inclusiv prin acțiune civică directă.

În fine, o altă categorie cu probleme o reprezintă instituțiile centrale, regiile autonome sau companiile naționale, unde se încheie contracte de achiziție importante și diverse. Aici este greu de generalizat, deoarece categoria noastră include un număr mic de astfel de actori instituționali (opt cazuri). Însă este evident că nu lipsa de capacitate administrativă sau necunoașterea legii

au făcut ca Administrația Națională a Îmbunătățirilor Funciare, TAROM sau Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale să nu dea nici un răspuns la solicitările noastre. Chiar atunci când răspund, agențiile autonome, regiile sau companiile publice au tendința să se considere operatori privați și să argumenteze că anumite prevederi de lege nu li se aplică (în speță, cele de transparentizare).

3.4. Regimul concesiunilor

După cum arătam într-un raport anterior la care SAR a fost coautor³, regimul concesiunilor este de asemenea unul în care practicile neortodoxe și opace abundă. Există aici două probleme esențiale generate de legislația deceniului trecut, anterioară Ordonanței 34/2006 ce a încorporat și regimul concesiunilor, precum și de procesul de privatizare derulat între timp. În primul rând, licențele se pot obține și prin alte căi decât concursul de oferte, de pildă prin reorganizarea sau vânzarea de către un titular de licență, ceea ce nu este normal: noul proprietar practic intră pe piață fără a fi supus rigorilor procedurilor de obținere a licenței sau permisului în cauză. Altfel spus, apare discriminare între operatorii economici care de fapt au aceeași activitate.

În al doilea rând, societățile naționale sau regiile autonome care între timp s-au privatizat au beneficiat de licențe prin încredințare directă, spre deosebire de firmele private care ar fi concurat pentru aceleași concesiuni. Mai mult, prin modul de acordare a licențelor unii titulari de licențe chiar au obținut în anumite cazuri puteri de monopol pe piețele clienților lor (vezi cazul din Textbox 5).

³ *Piață unică, piață națională: politica de concurență în sectoare cheie*. SAR și Consiliul Concurenței, 2009, București.

TEXTBOX 5. Autoritatea Națională pentru Resurse Minerale (ANRM) și licențele de exploatare fără licitație

Deși accesul exclusiv la anumite resurse minerale ale subsolului reprezintă un potențial avantaj economic important ce ar trebui obținut în urma unor proceduri competitive, există multe abateri de la această regulă. De exemplu, Societatea Națională a Apelor Minerale (SNAM) deținea 16% din potențialul hidromineral al României și cca 90% din zăcămintele de interes național valorificate pentru consum alimentar, la momentul când s-a pus problema privatizării sale. Având o licență de exploatare acordată de ANRM în 1997 ca operator național, SNAM deținea practic un cvasi-monopol pe piața exploatarea apelor minerale, din cauză că îmbuteliatorii de ape minerale naturale sunt dependenți de materia primă.

Deși începând din 1998 ANRM a organizat concurs de oferte pentru licențele acordate ulterior, permițând și accesul privaților la această piață, SNAM controla deja practic la acel moment cea mai mare parte a pieței. Din 2007 s-au făcut încercări repetate de restructurare și privatizare a SNAM, însă de fiecare dată Consiliul Concurenței s-a opus, deoarece se dorea transferul licențelor de exploatare, fără licitație, direct noului proprietar, ceea ce ar fi reprezentat o formă de aocoli legea achizițiilor.

Exact acest lucru s-a întâmplat însă în cazul perimetrelor de foraj în platoul continental al Mării Negre: concesiunile deținute de fosta companie națională Petrom s-au transferat direct noului proprietar după privatizarea acesteia în 2004. În plus, ANRM susține astăzi că orice date din aceste contracte de concesiune sunt confidențiale, motiv pentru care acesta este unul din cazurile pe care SAR a formulat acțiune în instanță (vezi Anexa 2).

4. Puncte unde e necesară intervenția

Răspunderea integrală pentru aplicarea corectă a legislației achizițiilor publice revine autorităților contractante care organizează întregul proces, de la planul de achiziții până la finalizarea contractului cu implicarea direcției sau a persoanei însărcinate cu achizițiile, a comisiei de evaluare și a conducătorului unității. În condițiile în care în România există astăzi peste 11.000 de autorități contractante (ministere, consilii județene, primarii, instituții naționale sau locale, direcții deconcentrate, spitale, universități, etc.) nu este de mirare că o mare parte dintre acestea nu dispun de personalul competent și pregătit în a aplica corect și inteligent o legislație complexă și instabilă. Dar chiar și în aceste condiții, e greu de înțeles, prezumând bună credință, de ce numărul de erori și nelegalități nu scade semnificativ de la an la an.

- Parte dintre problemele semnalate în secțiunile anterioare pot fi rezolvate modificări de detaliu ale legislației secundare în materie de achiziții publice, care să permită eliminarea unor bariere artificiale în calea participării unor operatori economici la procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică. Un astfel de exemplu a fost HG 834/2009, care a avut ca scop reducerea anvergurii unor sarcini administrative care nu aduceau plusvaloare în cadrul procesului și, pe de altă parte, eliminarea unor bariere artificiale în calea participării unor operatori economici, în special din categoria IMM-urilor, la procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică.
- Intervenția legislativă nu este însă suficientă. Deși ANRMAP acordă consultanță autorităților contractante, sistemul nu

funcționează bine. De exemplu, e nevoie de răspuns rapid la o anumită problemă punctuală și se transmite inițial întrebarea pe help-desk. După obținerea răspunsului, datorită caracterului neoficial al acestuia, se transmite întrebarea și pe cale oficială ceea ce duce, în anumite cazuri, la dublarea aceluiași răspuns din partea ANRMAP (sau la răspuns ușor diferit). Alternativ, persoana care are inițiativa transmiterii adresei din partea autorității contractante către ANRMAP știe răspunsul la întrebare, dar dorește o confirmare oficială pentru ceea ce urmează să facă, pentru acoperire legal-birocratică, după cum am arătat în secțiunile anterioare. Ambele situații arată deopotrivă lipsa de disponibilitate a unor autorități contractante (în anumite situații chiar a unor autorități cu rol de verificare) de a-și asuma răspunderi care le revin prin lege; dar pe de altă parte și statutul ambiguu al instrucțiunilor primite. Problema nu e simplă: uneori întrebările trimise ANRMAP omit anumite detalii, cu intenție sau doar pentru că nu sunt considerate relevante.

Anexa 2B din lege a devenit portuța prin care, încadrând orice la linia 27: *Alte servicii*, autoritatea poate face aproape orice prin achiziție directă: parteneriate, PR, etc.

Din acest motiv este dificil de instituționalizat practica de a considera astfel de răspunsuri drept bază legală fermă pentru procesul ulterior de achiziții. Omisiunea cu

intenție a unor detalii este greu de demonstrat, dar reprezintă una dintre formele prin care unele autorități contractante caută să obțină o acoperire legală pentru anumite neregularități petrecute sau care urmează să se petreacă în cadrul procedurii de atribuire. Acesta este și motivul pentru care este greu ca opiniile exprimate să aibă valoare legală, aparând astfel un cerc vicios al eludării răspunderii pentru o decizie. În tot cazul, este nevoie de o clarificare urgentă a acestor situații.

Cele mai mari probleme legislative le ridică **oportunitățile de ocolire a legii create chiar prin lege**. Există câteva tipuri de probleme foarte frecvent întâlnite, în sute sau mii de cazuri la nivelul unui an de achiziții publice, care cer mici corecții punctuale în lege, fără a se umbla (din nou) la marile chestiuni de principiu. Sondajul SAR pe 300 de instituții realizat în cadrul acestui proiect, precum și analiza punctuală a celor 24 de contracte de achiziții (prezentate în Anexele 2 și 3) demonstrează că următoarele situații survin foarte des în practică.

- Articolele 8 și 9 ale OUG 34 definesc noțiunea de autoritate contractantă, stabilind subiecții de drept care sunt obligați prin lege să organizeze procedurile de achiziție. Din păcate, definiția autorității contractante din legislația noastră a copiat pe cea din directivele europene fără a acoperi bine domeniul companiilor naționale și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat care nu își desfășoară activitatea într-un mediu complet concurențial, fiind în continuare subvenționate. Astfel, în timp ce pentru o mare parte a achizițiilor, operatori majoritar privați ca PETROM, CEZ, APANOVA, EON se încadrează în definiția autorității contractante și sunt obligați să respecte procedurile prevăzute de OUG 34 (deși nu utilizează fondurile publice), unități cu capital integral public precum societățile județene de drumuri și poduri (din subordinea consiliilor județene), societățile Electricaserv, Termoserv, Hidroserv, CFR Marfă, etc. nu se încadrează conform textului legii în noțiunea de autoritate contractantă și nu sunt obligate să respecte legea achizițiilor.
- Aplicarea abuzivă a prevederilor articolului 122 lit. i) din OUG 34, cu privire la legalitatea utilizării negocierii fără publicarea unui anunț de participare, constituie o altă metodă de evitare a concurenței sau

o oportunitate de majorare nejustificată a valorii contractului.

Art.122 lit. i) atunci când este necesară achiziționarea unor lucrări sau servicii suplimentare/adiționale, care nu au fost incluse în contractul inițial, dar care datorită unor circumstanțe imprevizibile au devenit necesare pentru îndeplinirea contractului în cauză, și numai dacă se respectă, în mod cumulativ, următoarele condiții:

- Atribuirea să fie făcută contractantului inițial;

- Lucrările sau serviciile suplimentare/adiționale nu pot fi, din punct de vedere tehnic și economic, separate de contractul inițial fără apariția unor inconveniente majore pentru autoritatea contractantă sau, deși separabile de contractul inițial, sunt strict necesare în vederea îndeplinirii acestuia;

- Valoarea cumulată a contractelor care vor fi atribuite și a actelor adiționale care vor fi încheiate pentru lucrări și/sau servicii suplimentare ori adiționale nu depășește 50% din valoarea contractului inițial;

Denumirea procedurii la care se referă acest articol „negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare” este în acest caz doar un mod ocolit de a denumi o atribuire directă sau un act adițional prin care se majorează valoarea contractului cu până la 50%. În practică e greu de apreciat dacă lucrările/serviciile suplimentare (în cazul fericit în care există) și absolut necesare pot fi sau nu separate de contractul inițial fără apariția unor inconveniente majore. În fapt, prin această portiță legislativă se ajunge la majorarea cu până la 50% a valorii unui mare număr de contracte de servicii sau lucrări, în timp ce oferta prevăzută în contractul inițial, pe baza căreia s-a adjudecat contractul, rămâne simplă literatură de sertar.

- O altă cale legală de evitare a regulilor procedurale se găsește în deja celebra **Anexa 2B**, ce cuprinde categoriile de achiziții de servicii pentru care legislația fie nu trebuie deloc aplicată, fie se aplică numai obligația de a redacta un caiet de sarcini. Astfel, Anexa 2B enumeră serviciile pentru care legiuitorul a considerat că se impune cumpărarea directă, de obicei din motive de fezabilitate practică sau urgență (nu organizezi procedura pentru a cumpăra bilete de tren pentru că s-ar putea să-l pierzi). Marea problemă este că anexa 2B se încheie cu punctul 27: *Alte servicii*. Întrucât anexa 2A este departe de a cuprinde toate tipurile de servicii (cu codurile aferente) la care singura modalitate logică de selecție este licitația, rezulta în modul cel mai nefericit cu putință ca toate tipurile de servicii omise de cele două anexe intra automat în categoria „alte servicii”. Excepțiile necesare de la aplicarea procedurilor legale sunt puține, identificabile și înscrise explicit în anexa 2B. Evident categoria „alte servicii” trebuie inclusă în anexa 2A. Aceasta eroare legislativă este atât de flagrantă încât o mare parte dintre autoritățile contractante de bună credință organizează proceduri de licitație pentru „alte servicii” cum ar fi de exemplu serviciile de pază, neincluse în nici una din anexe.
- Legislația achizițiilor publice a suferit corecții între varianta inițială din 2006 și varianta actualizată în 2009, corecții care uneori ridică semne de întrebare. De exemplu, a fost modificat succesiv art.19 din OUG 34, anume cel referitor la valoarea estimată a contractului de achiziție publică sub care nu este obligatorie organizarea unei proceduri și implicit este permisă cumpărarea directă. În varianta inițială era permisă cumpărarea directă sub valoarea estimată de 5.000 euro, apoi această sumă a crescut la 10.000 euro, pentru ca în 2009 să ajungă la 15.000 euro. Pe undeva este de înțeles intenția de a reduce birocracia unor proceduri. Dar în România anului 2009 este cel puțin riscant să legiferezi faptul că orice achiziție pe bani publici de până la 15.000 euro este o bagatelă care nu merită reglementată.
- Un alt pas înapoi îl reprezintă modificarea art.278 alin (3) din OUG 34, articol care permitea inițial CNSC să se sesizeze din oficiu și să remedieze prin decizie eventuale nelegalități constatate în actele emise de autoritățile contractante, dar care nu au fost semnalate prin contestație. În varianta actuală a legii, CNSC nu mai are dreptul de a remedia nelegalitatea care nu face obiectul contestației, limitându-se la a sesiza ANRMAP asupra situației constatate. Din păcate ANRMAP nu are nici suficient personal pentru analiză și nici instrumentul eficient de remediere, singura eventuală măsură putând fi aplicarea unei amenzi autorității contractante. Datorită caracteristicii sale în principal jurisdicțională, CNSC e tratat de legiuitor ca o instanță și ca atare se consideră că nu ar trebui să se pronunțe asupra unor aspecte care nu apar explicit în textul contestațiilor. Termenul în care este însă descris un astfel de organism în directivele Comisiei Europene (în special în Directiva nr. 2007/66/CE) este acela de organism de remedii. În spiritul legislației europene este mai eficient să fie remediate nelegalitățile constatate, chiar dacă nu au format în mod explicit obiect al contestației.
- O altă categorie de nelegalități, din fericire mai puțin frecventă, se manifestă în conceperea specificațiilor tehnice din caietele de sarcini. Potrivit legii, sunt interzise orice specificații tehnice care induc în mod evident o anumită marcă, un producător sau un anumit procedeu de fabricație. Cu toate acestea, rămân în continuare o problemă gravă caietele de sarcini „dedicate”

TEXTBOX 6. Fraude legale prin algoritmul de calcul

Criteriul de atribuire „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”, utilizat în cca 40% din totalul procedurilor, implică stabilirea unor factori de evaluare a ofertei care pot fi, alături de preț, elemente de genul următor: caracteristici privind nivelul calitativ, tehnic sau funcțional; caracteristici de mediu; costuri de funcționare; raportul cost/eficiență; servicii post-vânzare și asistența tehnică; termen de livrare sau de execuție; alte elemente considerate semnificative pentru evaluarea ofertelor. Or, aici apar de regulă problemele.

De exemplu, în foarte multe din achizițiile publice de lucrări (construcții, drumuri, canalizări, etc.) autoritățile decid să utilizeze ca factori de evaluare, pe lângă preț, *termenul de execuție și garanția* lucrării. Să zicem că pentru construcția unui kilometru de drum autoritatea stabilește următorul algoritm de punctaj, fără alte precizări: 60% preț; 20% termenul de execuție; 20 % garanția lucrării. La licitație se primesc următoarele oferte:

Ofertantul A: preț 500.000; t.e. 2 luni; garanție 5 ani

Ofertantul B: preț 400.000; t.e. 3 luni; garanție 4 ani

Ofertantul C: preț 1.000.000; t.e. 10 zile; garanție 50 ani

Punctajele calculate sunt:

Ofertantul A: $48+3,33+2=55$ puncte

Ofertantul B; $60+2,22+1,6 =63,82$ puncte

Ofertantul C: $24+20+20=64$ puncte

Deși bunul simț elementar ar spune că lucrarea nu poate fi executată în 10 zile, nu există nici un document oficial care să confirme aceasta. Ofertantul C prezintă un grafic de execuție în 10 zile, care i-ar face invidioși pe cei mai eficienți constructori occidentali, iar în ceea ce privește garanția nici o lege nu interzice acordarea ei pe perioade foarte lungi. Ca atare ofertantul C este câștigătorul procedurii iar autoritatea este obligată să încheie contractul cu acesta (caz în care nici Curtea Supremă nu mai poate face nimic). Faptul că lucrarea va fi executată în 6 luni în loc de 10 zile devine un detaliu neesențial: oricum penalizarea de întârziere nu va depăși 5% din valoarea lucrării. Istoria va consemna și că ofertantul garant pe 50 ani se desființează după doar 2 ani de la tăierea panglicii inaugurale.

Un al doilea exemplu: Autoritatea organizează achiziția unui autobuz precizând specificațiile tehnice și stabilește următorul algoritm, fără alte precizări: prețul 70%; termenul de livrare 30%. Ofertanții A și B dețin în stoc același tip de autobuz, corespunzător cu specificațiile anunțate, identic ca marcă, model, dotări și an de fabricație. Ei fac următoarele oferte:

Ofertantul A: preț 500.000 termen de livrare 1 zi

Ofertantul B: preț 700.000 termen de livrare 2 ore

Punctajele calculate sunt:

Ofertantul A: $70+2,5=72,5$ puncte

Ofertantul B: $50+30=80$ puncte

Ofertantul B este câștigător detașat și indiscutabil. Pentru autoritate luxul livrării unui autobuz în 2 ore față de o zi a costat 200.000 RON, când în realitate ar fi fost perfect acceptabil ca vehicolul să fi fost livrat și în 2-3 săptămâni.

ale căror așa-zise specificații tehnice copiază până în cele mai mici detalii prospectul unui anumit produs. În aceste cazuri, nu se mai poate invoca rutina sau lipsă de discernământ, după cum cu greu s-ar mai putea prezuma bună credință. În mod vădit, în astfel de cazuri, autoritatea contractantă a redactat cu intenție documentația în sensul favorizării unui anumit producător sau furnizor. Situația se poate remedia în urma unor contestații înaintate în termen și înaintea depunerii ofertelor. Dacă însă nu au fost contestate, prevederile documentației de atribuire devin regulă a jocului și sunt obligatorii pentru toți ofertanții indiferent dacă conțin sau nu nereguli.

- Cele mai costisitoare erori ale autorităților contractante se fac, în opinia experților consultați și după cum reiese și din cazurile analizate în acest proiect, la alegerea factorilor de evaluare și în descrierea **algoritmului de calcul** al punctajului, atunci când se optează pentru „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”. Aceste abateri sunt costisitoare pentru că sunt: (i) frecvente; (ii) caracteristice achizițiilor complexe de valori mari; și (iii) ireversibile, întrucât formula nu mai poate fi modificată pe parcursul procedurii. Exemplele simulate în *Textbox 6* sunt reale, frecvente și cu consecințe economice imediate (în practică se întâlnesc cazuri chiar mai flagrante). Recenta decizie de achitare emisă de Înalta Curte de Casație și Justiție în dosarul achizițiilor cu prețuri aberante de la **Romsilva**, ca și inexistența vreunei încălcări procedurale în cazul celebrelor **Loganuri de 78.000 euro**, sunt exact exemple de acest fel: superficialitatea în stabilirea valorii estimate sau în utilizarea factorilor de evaluare poate provoca prejudicii imense, dar în condiții de deplină legalitate.

În primul exemplu din *Textbox 6*, autoritatea contractantă ar fi trebuit să stabilească împreună cu proiectantul un termen minim realist de execuție a lucrării, precizând în algoritm că punctajul maxim se acorda pentru acel termen. Pentru garanția lucrării trebuia să stabilească un maxim de asemenea realist și controlabil, care să corespundă punctajului maxim. În cel de-al doilea exemplu, introducerea termenului de livrare ca factor de evaluare a fost o greșală. Criteriul de atribuire ar fi trebuit să fie prețul cel mai scăzut iar pentru livrare se putea stabili un maxim acceptabil, mergând până la 15 zile sau o lună.

- În ce privește regimul concesiunilor, trebuie asigurat un acces nediscriminatoriu la contracte prin competiție, eliminându-se posibilitatea de a transmite licențele în vigoare în condiții mai blânde decât cele impuse inițial pentru obținerea respectivelor licențe. Practica actuală de a deroga de la principiile statuate într-o lege prin legislație de ordin secundar sau terțiar (de exemplu prin reglementări interne ale unor agenții, precum ANRM – vezi *Textbox 5*), fără asigurarea aceluiași nivel de dezbatere publică și transparență asupra rostului acestor derogări ca în cazul adoptării legii, reprezintă o serioasă deficiență ce afectează mediul concurențial.

După cum spuneam, este imposibil ca un cadrul legislativ să prevadă și să interzică explicit astfel de comportamente aberante întâlnite în practică. Încercarea de a o face, în legislația primară sau cea secundară, ar crea pericolul invers: al rigidizării extreme a regulilor, dându-se naștere la situații la fel de aberante, sau la o blocare totală a sistemului de achiziții. Soluțiile pentru astfel de situații sunt de două feluri:

- Consiliere mai intensă și capacity building în instituțiile care

organizează licitații, mai ales în teritoriu, atunci când există bune intenții iar asemenea rezultate apar din grabă sau neștiință.

- Transparentizare și monitorizare post-factum, inclusiv prin intermediul unor actori sociali independenți (ONG oficial constituite, grupuri de experți independenți, asociații cetățenești sau de protecția consumatorului, etc), urmate de tragerea severă la răspundere a celor implicați: nu doar pe cale legală, dar și prin plata unor costuri politice și de imagine, după caz. Se poate crea astfel un efect de descurajare care să limiteze mult practicile precum cele descrise în Textbox 5. Una din cele mai eficiente metode, după cum o arată buna practică internațională, o reprezintă așa-numitele PETS (*Public Expenditure Tracking*



Surveys): evaluări complete ex-post ale modului cum se cheltuie banii publici într-un anumit sector sau program, în care niște observatori independenți merg efectiv "la locul faptei" și măsoară cantitatea de bunuri livrate sau servicii efectiv prestate, comparând-o cu ceea ce era prevăzut și cu inputul de resurse. Aceste PETS au dat rezultate foarte bune în Africa în analiza serviciilor sociale⁴, și au existat câteva experimente de acest fel și în România⁵. Practica trebuie generalizată și susținută din marile programe anti-corupție proiectate cu asistență internațională, pentru că este rapidă, relativ ieftină și eficace, spre deosebire de abordările punitive bazate pe permanente amendamente legislative și pe apelul la justiție.

⁴ Reinikka/ Svensson, 2003. *Survey Techniques to Measure and Explain Corruption*, Washington DC. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PE/TS2.pdf>.

⁵ *Lights and Shadows in the Romanian Schools*, Policy Brief 32, June 2008, Romanian Academic Society (SAR) sau *Transparența procesului de achiziții publice în administrația locală din România: provocări, obstacole, lecții învățate*, Aprilie 2009, Institutul pentru Politici Publice (IPP).

ANEXA 1. Monitorizarea transparenței pe eșantion de instituții / studii de caz

S-a construit un **eșantion de 281 de instituții publice** (vezi tabelul alăturat) care au fost testate privind aplicarea practică a procedurilor legale de transparență privind achizițiile, ponderând în mod corespunzător nivelul central, local și de instituții deconcentrate, incluzând și câteva alte cazuri de instituții acoperite de Legea 544 (de exemplu, universități publice) și ponderând de asemenea acele niveluri sau sectoare ale administrației unde volumul de achiziții publice este mare.

Acestor instituții li s-au solicitat informații utilizând o cerere standard pe Legea Accesului la Informații Publice (544/2001) care a fost trimisă gradual, întregului eșantion de instituții, pe fax sau/și email, după caz, notându-se timpul de expediere și cel de răspuns.

S-a urmărit monitorizarea întregului proces de achiziții din instituția respectivă derulat în ultimul an calendaristic, completitudinea și promptitudinea răspunsurilor, notându-se de asemenea orice deviere de la reguli, refuz explicit sau condiționare a răspunsurilor.

Practic, s-a solicitat lista achizițiilor din ultimul an bugetar, achiziții în valoare mai mare de 5000 euro, incluzând: (a) tipul procedurii de achiziție; (b) justificarea tipului de achiziție ales; (c) tipurile și cantitățile de produse / servicii achiziționate; (d) furnizorii care au câștigat contractele; (e) valoarea totală a achiziției.

Solicitările au fost trimise în perioada februarie-martie, însă pentru finalizarea acestei etape de strângere de date și mărirea procentului de răspunsuri a fost prevăzută și o etapă de revenire (aprilie-mai) cu solicitări la acele instituții care au răspuns mai greu sau nu au răspuns deloc, sau care la o verificare telefonică prin sondaj s-a constatat că nu primiseră solicitarea, din motive neprecizate.

Răspunsurile au fost cuantificate în

Instituții sondate – solicitări pe legea 544 privind procesul de achiziții

95	Primării
41	Consilii Județene
92	Deconcentrată (nivel județean: poliție, inspectorat școlar, etc)
4	Instituție centrală "directă" (minister, subordonată)
6	Instituție centrală "indirectă" (regie autonomă, companie cu capital de stat)
18	Tribunal (și asociatele)
10	Școala, liceu
15	Spital

funcție de promptitudine, completitudine și calitatea documentației la care s-a făcut referire în cerere, cu ajutorul sistemului de scoruri prezentat în al doilea tabel, iar rezultatele sunt sintetizate în al treilea tabel din această anexă.

Pentru a suplimenta această culegere de date pe eșantion mare, a obține o privire mai de adâncime asupra practicii în teritoriu și a investiga mai îndeaproape cazuri-limită, care sunt de fapt cele interesante într-o evaluare instituțională, a fost inclusă în sistemul de monitorizare și o **componentă mai intensivă**, bazată pe solicitarea directă a accesului la întregul dosar de achiziție, pentru a evalua corectitudinea și completitudinea acestora, prin intermediul unor operatori locali selectați de SAR.

Practic, ziariști locali de investigație, cu interes și oarecare experiență pe probleme de achiziții publice au fost identificați, instruiți de SAR și ajutați să depună cereri de acces la dosare de achiziție, dintre cele considerate "sensibile", de asemenea identificate cu ajutorul lor, pe baza cunoașterii locale.

Codificarea răspunsului instituțiilor la solicitări

Viteza raspuns (cod)	
1	in 10 zile; si in cazurile in care au anuntat in decursul celor 10 zile amanarea cu inca 30 zile
2	in 30 zile
3	dupa 30 zile
4	deloc
Completitudine raspuns (cod)	
1	tot ce s-a cerut, in forma rezonabila (direct, trimitere la website functional), stil friendly
2	rezonabil, dar telegrafic
3	partial
4	nesatisfacator
Calitatea documentatiei existente (trimisa, pe web, etc), intelegerea procesului de achizitii (cod)	
1	procesul de achizitii respectat: tip de achizitie v valoarea achizitiei; cu justificarile explicite: art / alineat, nota fundamentare
2	procesul de achizitii pare a fi respectat: tip de achizitie v valoarea achizitiei; dar justificarile nu sunt complete
3	procesul de achizitii nu este justificat dpdv al valorii achizitiei si al justificarii prezentate
4	Ingnorare a acestui punct

Rezultatele sondajului pe 281 instituții: scoruri medii

	Viteză răspuns	Completitudine răspuns	Calitate (documente, proceduri)
Tribunal	3.78	3.50	3.44
Consiliu Județean	3.54	3.05	2.76
Primărie urban	3.05	2.61	2.33
Deconcentrată	2.71	2.60	2.33
Universitate	2.30	2.90	2.70
Inst centrală / regie / companie	2.71	2.14	2.14
Primărie rural	1.97	1.81	1.68
Spital	1.20	1.13	1.20

În total, s-au identificat 29 de astfel de contracte de achiziție la care s-a cerut accesul direct la dosar prin intermediul jurnalistului local, pentru a ușura sarcina instituției publice și a nu mai consuma resurse cu copiatul și vehicularea de documente prin poștă.

În principiu, această componentă de cerere directă de acces la contracte importante (și, unele din ele, "sensibile", în sensul că în legătură cu ele apăruseră de-a lungul vremii diverse materiale de presă) a avut rolul să elimine posibila problemă a lipsei de capacitate administrativă de a da răspunsuri complete la solicitări pe legea 544. Din moment ce operatorii noștri locali erau disponibili în orice moment și la cost zero să meargă direct la sediul instituției pentru a vedea dosarele de achiziție, lucrurile ar fi trebuit să fie în principiu mult simplificate pentru autoritățile contractante. Ca atare, accesul – sau refuzul acestuia – constituie în aceste cazuri o testare directă a transparenței documentației de achiziții.

Cele 29 de contractele de achiziție (sau concesiune) astfel investigate au fost următoarele:

- AVAS (contractul de privatizare cu Ford);
- Autoritatea Națională pentru Resurse Minerale (ANRM, contractul de exploatare *offshore* Petrom-OMV);
- Metrorex (contractul pentru spații publicitare);
- Eximbank: contract achiziție servicii de publicitate și promovare;
- Primăria Sector 1 (contract cu Romprest);
- Consiliul Județean Cluj (contractele de concesiune pentru Iulius Mall, Nokia și cel de asociere pentru monitorizare trafic rutier);
- Universitatea de Agronomie Cluj (concesiune pentru Akademia Center);
- Primăria Constanța (opt contracte cu agenții de presă și publicitate, firme

de pază și securitate și întreținerea domeniului public);

- Consiliul Județean Brașov: contracte pentru înființare birouri contact cu populația Rroma și construire locuințe sociale, amenajări terenuri de sport și agrement prin procedură de urgență;
- Primăria Brașov: contracte de reabilitare străzi și grup școlar;
- Regia de transport local Oradea: contract achiziție tramvaie;
- Universitatea Oradea: construirea Bibliotecii Universitare;
- Primăria Sânmartin: vânzare teren împădurit;
- Consiliul Județean Bihor: reabilitare drum;
- Primăria Iași: contract servii ridicare mașini parcate neregulamentar
- Iași – Spitalului St. Maria și spitalului de Pneumoftiziologie: contracte de reabilitare și, respectiv, achiziție sistem tomograf.

Răspunsurile la solicitările noastre de acces la întregul dosar de achiziție au fost foarte diferite și ne-au permis să formulăm o bună parte din concluziile de substanță cuprinse în textul raportului. Chiar această variabilitate a accesului la dosar – în principiu public, dacă nu are piese în mod expres secretizate prin procedura prevăzută de lege – este o concluzie interesantă în sine: nu e clar de ce unele primării (ex Brașov, Iași, Oradea) permit accesul fără probleme, iar altele (Sectorul 1, Constanța, Sânmartin-Bihor) sunt complet opace.

Primăria Brașov, Primăria Iași, Primăria Oradea, Universitatea Oradea și Consiliul Județean Bihor au primit nota maximă pentru libertatea integrală de acces la dosarele de achiziție, chiar în cazul unor contracte de achiziție "cu cântec" și chiar dacă unul sau două din aceste dosare nu erau chiar "beton" din punct de vedere procedural. Aceasta este un semn bun, că autoritățile locale din orașele mari și de la nivel județean încep să încetățenească bunele practici

de transparență, și concordă cu notele mari primite de aceste tipuri de instituții în evaluarea pe eșantion (Fig. 3).

Restul de instituții au răspuns însă prin refuz, iar într-un caz (primăria rurală Sânmartin-Bihor) răspunsul n-a sosit nici până azi, ceea ce, din nou, concordă cu datele din sondajul mare (Fig. 3). Majoritatea refuzurilor se întemeiază fie pe clauze de confidențialitate existente în contracte (abuziv, suspectăm) fie pe argumentul că instituția nu ar avea de fapt obligații de transparență. Acest argument nu este valabil în cazul niciunui din cei abordați, însă era previzibil în cazul operatorilor economici sau a autorităților independente de reglementare, care se prevalează de el adesea.

Într-o categorie aparte de expresivitate merită încadrat refuzul Primăriei Constanța, prezentat pe ultime copertă, care condiționează accesul la date despre contracte publice de prezentarea de informații similare de către solicitantul privat.

Pentru a crea precedente judiciare, a lămuri cine are obligația de a furniza informații publice și cine nu, precum și pentru a stabili în ce măsură o autoritate publică poate accepta ideea unor contractanți / asociați de a introduce în contracte clauze de confidențialitate, **SAR a acționat în judecată în interes public** o parte din instituțiile sus-menționate, procedurile fiind actualmente în desfășurare. Au fost selectate, în limita resurselor disponibile, **șase instituții** din cele menționate, în funcție de importanța strategică a precedentului judiciar care s-ar crea: cele ale AVAS, ANRM, Metrorex, Eximbank, Primăria Sector 1, Primăria Constanța. În funcție de răspunsul final la cereri îndelung amânate, este probabil că și o a șaptea instituție va fi acționată în judecată.

Romanian Academic Society (SAR)
 61 Eminescu, Bucharest 2
 tel/fax (4021) 211 1477
 office@sar.org.ro
 www.sar.org.ro

Din partea SAR, echipa acestui proiect a fost formată din Suzana Dobre, Andra Dușu, Sorin Ioniță, Ana Otilia Nuțu, Laura Ștefan, iar din partea partenerului APADOR-CH l-am avut pe avocatul Dan Mihai. Echipa mulțumește tuturor autorităților publice care ne-au ajutat să ducem proiectul la bun sfârșit, colaboratorilor noștri din presa locală și tuturor celor care au înțeles să răspundă numeroasele noastre solicitări. O mențiune specială trebuie făcută pentru dna Cristina Trăilă, președinta ANRMAP, dl. Gheorghe Cazan, director general în ANRMAP, și dl. Cătălin Popescu, consilier CNCS, fără a căror contribuție proiectul ar fi fost mult mai sărac.



ROMANIA
JUDETUL CONSTANTA
PRIMARIA MUNICIPIULUI CONSTANTA
PRIMAR

Nr 85.6087...J. 04.06.2009

CĂTRE,
SOCIETATEA ACADEMICA DIN ROMANIA
STR. MIHAI EMINESCU NR. 61
SECTOR 2 BUCURESTI
TEL. /FAX 0212111477 ; 0212111424

Ca urmare a adreselor dumneavoastra, inregistrate la Primaria Municipiului Constanta sub nr. 77654, 77665, 77675, 77683, 77693/22.05.2009, dorim sa va comunicam interesul real pe care-l prezentam pentru institutia dumneavoastra, tinand cont de faptul ca actiunile pe care le desfasurati, in temeiul Legii 544/2001 privind liberul acces la informatiile de interes public si O.G. nr. 26/2000 modificata si completata cu privire la asociatii si fundatii, sunt in interesul cetatenilor.

In vederea eliminarii tuturor suspiciunilor care exista cu privire la Institutiile Administratiei Publice Locale, precum si pentru o buna cunoastere reciproca, pentru a putea avea o vedere de ansamblu asupra societatii dumneavoastra, tinand cont ca la nivel local nu prea avem cunostinta de actiunile organizate, pentru informarea corespunzatoare a cetatenilor municipiului Constanta, va solicitam urmatoarele date cu privire la :

- activitatea profesionala, modul de exercitare al acesteia;
- surse de venit (donatii, contracte etc.);
- toate contractele de donatie sau alte contracte prin care obtineti venituri;
- structura de personal, angajati si colaboratori;
- salariile angajatilor si colaborarile, acordul partilor;
- cheltuielile privind toate deplasarile, deconturile etc.;
- cheltuielile de protocol;
- bilantul anual si balantele lunare de la infiintare si pana in prezent.

Cu stima,

PRIMAR
RADU STEFAN MAZARE



PHARE 2006/018-147.01.02

***Creșterea rolului societății civile în procesul de integrare a României
Componenta 2: Democrație, protecția mediului, protecția consumatorului, dialog social,
aspecte de gen și ocuparea forței de muncă***

**Raport editat de Societatea Academică din România (SAR)
Octombrie 2009**

**Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Uniunii Europene
Pentru eventuale informații și sesizări legate de proiectele Phare contactați
cfcu.phare@mfinante.ro**