

Mirela V. MIALU
Academy of Economic Studies Bucharest
Ionu PATRA
University of Petroani

ROMANIA'S ECONOMIC DEVELOPMENT THROUGH THE MODERNIZATION OF THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM

Methodological
study,
comments

Keywords

Economic development
Fraud indicators
Procurement
Appeals

JEL Classification

H57, O10, P47

Abstract

In order to support the economic development in Romania, it is a must to win the battle against corruption, through prevention and degression of the causes, especially where the exposure is greater. This article presents several ways through which public procurement system from Romania can become a successful model in Europe and support for the economic development of the country. In order to find improvement solutions of the public procurement system in Romania, research has been done on the ability to ensure optimal transparency of Electronic Public Procurement System, on the main disruptions at public administration, also on the system's "health", in terms of the appeals evolution.

Introducere

Corupția și dezvoltarea economică.

Literatura de specialitate abundă de studii conform cărora corupția atrage consecințe negative. „Acumularea de averi a naștilor, precum și durabilitatea dezvoltării economice, ca principiu ordonator al acestui proces, își află în fenomenul corupției unul dintre cei mai mari inamici” (Marinescu și Jora, 2013). Investițiile nu au productivitatea scontată sau sunt supuse riscului de a fi acolo unde există corupție. Corupția este cea mai mare amenințare la dezvoltarea economică, violând dreptatea socială și distrugând încrederea în instituțiile statului. După Graeff și Svedsen (2013), corupția este perfect sinonimă cu încetinirea dezvoltării economice.

Corupția și fraudarea în achizițiile publice.

Sistemul achizițiilor publice, parte a realității juridico-economice-tehnice a societății românești, al cărui scop general este dedicat satisfacerii interesului public, respectiv dezvoltarea și îmbunătățirea mediului de viață al comunității este domeniul foarte expus riscului de fraudare.

Într-o societate în care autoritățile nu dovedesc capacitatea de determinare în eradicarea corupției societățile care continuă să respecte legislația se confruntă cu situații de concurență neeloială, care descurajează bunele practici.

Conform studiului realizat de către PwC EU Services și Ecorys (2013) asupra achizițiilor din 8 state membre și 5 sectoare de activitate pe durata anului 2010, fraudarea procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică s-a practicat în 48% din practici. Principalele practici de fraudă identificate în cazurile studiate au fost: comisiunile ilicite, conflictul de interese și managementul defectuos intenționat, practici care au atras costuri directe de până la 2,2 miliarde de Euro.

Asociația Experților Autorizați în investigarea Fraudelor (Association of Certified Fraud Examiners – The Institute of Internal Auditors, the American Institute of Certified Public Accountants and the Association of Certified Fraud Examiner, 2008) utilizează o taxonomie specifică a tipurilor de fraudă, care a fost preluată de Comisia Europeană în vederea emiterii de alte documente, inclusiv note informative, ghiduri practice pentru identificarea existenței cazurilor de fraudă („a se vedea „Nota informativă privind indicatorii de fraudă pentru FEDR, FSE și FC”). Indicatorii de fraudă specifici manipularii ofertelor sunt:

- Reclamații din partea ofertanților
- Metode de control deficiente și proceduri de licitație inadecvate
- Indicii privind modificarea ofertelor după recepție
- Anularea unor oferte pe motivul unor erori
- Un ofertant calificat este descalificat din motive suspecte

- Procedura de achiziție nu este reluată, deși numărul ofertelor primite a fost inferior minimului necesar

Sistemul de fraudare prin manipularea ofertelor se caracterizează prin favorizarea unui contractant, în situația unei proceduri de atribuire controlate insuficient prin modificări sau pierderi ale ofertelor, anularea unor oferte pe motivul unor presupuse erori conținute în specificații, sau neîndepliniri ale criteriilor minime de calificare. Acest articol vine cu noi idei și recomandări de îmbunătățire a sistemului de achiziții publice prin creșterea accesibilității la indicatorii de manipulare a ofertelor.

Capacitatea Sistemului Electronic de Achiziții Publice de a răspunde eficient nevoilor generate de un mediu corupt

În data de 29 august 2011 a fost elaborat Raportul final privind Evaluarea Sistemului de Achiziții Publice din România, la solicitarea Comisiei Europene, Directorul General pentru Politică Regională. Institutul pentru Politici Publice este de părere că Sistemul Electronic de Achiziții Publice din România nu contribuie nici la formarea unui mediu de afaceri competitiv, nici la creșterea transparenței despre modul în care se cheltuiesc resursele publice și, mai nou, fondurile europene. Conform acestui Raport, Comisia Europeană a recomandat măsurile pentru îmbunătățirea performanței Sistemului Electronic de Achiziții Publice (SEAP) referitoare la: plasarea acestuia sub directă autoritate a Autorității Naționale de Reglementare și Monitorizare a Achizițiilor Publice (ANRM), analizarea, revizuirea aprofundată pentru evaluarea independentă a performanței generale a SEAP și a necesității sale de dezvoltare, implementarea obligatorie de funcționalități suplimentare de raportare și analiză de date, pentru a sprijini nevoile de date relevante privind achizițiile publice și pentru a permite analiza unor astfel de date pentru compilarea de indicatori de performanță relevanți, de centralizare sau statistici. În cadrul raportului, Deloitte (2011) recomandă „o evaluare independentă, detaliată și îmbunătățiri pentru SEAP – privitoare la funcționalitățile și caracteristicile de bază, precum și performanța sistemului IT”, integrarea de posibilități elaborate de analiză informației, introducerea de funcționalități de căutare, filtrare, export de date, adăugarea de noi câmpuri de date. Printre câmpurile de date identificate de către Deloitte a fost necesare se numără: identificarea ofertanților descalificați, necăștigători, numărul ofertelor primite, numărul ofertanților admisi, respinși, câștigători și necăștigători.

După cum afirmă și cei de la Institutul pentru Politici Publice București (2012), „în cadrul Sistemului Electronic de Achiziții Publice se găsesc multiple categorii de informații utile atât unei

autorit i contractante cât i contractorilor/publicului interesat de procesul achizi iilor publice, dar nu sunt organizate de a a manier încât o persoan interesat s urm reasc întreg procesul unei achizi ii publice, s beneficieze atât de informa iile ini iale (anun ul de atribuire, caietul de sarcini) cât i de cele finale (contractul încheiat, orice alt act adi onal pân la Procesul Verbal de recep ie) într-un singur loc”. Conform studiului realizat de c tre IPP, informa iile disponibile în SEAP nu exist i pe paginile de internet ale autorit ilor contractante pentru o informare clar i real a tuturor categoriilor de cet eni interesa i, „SEAP nu ofer posibilitatea interog rii informa iilor”, iar procesul de achizi ie nu este accesibil electronic în integralitatea lui. Oricine ar fi interesat s se documenteze detaliat asupra tipurilor de achizi ii, durate de execu ie “nu î i poate satisface în acest sens curiozitatea” decât în urma depunerii unui volum de munc foarte mare, care ar presupune copierea individual a unor date din Sistem. Un sistem de achizi ii publice eficient trebuie s permit oric rei entita i interesate s realizeze orice statistic relevant pe baza informa iilor din referitoare la achizi iile publice din sistem.

Cum practica de a asigura transparen a privind procedurile de achizi ii publice prin mijloace electronice nu este una frecvent întâlnit în rândul autorit ilor contractante, op iunea de a solicita informa ii în mod direct este una neproductiv din punct de vedere al acurate ii informa iei sunt necesare ac iuni de modernizare i adaptare a SEAP la necesit ile unei societ i în plin dezvoltare i interesat de identificarea de cauze si solu ii de îmbun t ire a sistemului economic. Institutul pentru Politici Publice recomand modificarea substan ial a SEAP prin gndirea unui sistem tehnic care s elimine „orice tentativ de a introduce date eronate în sistem”, coroborat cu modificarea legislativ de a permite maxim doua tipuri de proceduri de licita ie public .

Conform studiului realizat de echipa licitatie.ro în luna mai 2014, la care au participat 162 de persoane care utilizeaz SEAP, 85% din participan i au acuzat Sistemul Electronic de Achizi ie Public de deficien e de ordin tehnic, birocratie, lips de transparen aspecte care au participat la diminuarea încrederii în corectitudinea derul rii procedurilor de achizi ie public . În urma acestui studiu, Sava (2014) a propus efectuarea de investi ii în infrastructura sistemului pentru între inerea i corectarea erorilor ap rute, revenirea la principiul e-procurement-ului i anume liberul acces la informa ii prin eliminarea tarifelor de acces, participare, eliminarea birocratiei, cre terea transparen ei, organizarea i afi area cât mai u oar a licita iilor, a câ tig torilor licita iilor. “România poate avea cel mai bun sistem de achizi ii publice din Europa. Pentru asta trebuie s - i

îmbun t easc în continuu sistemul informatic, s lucreze la încredere, comunicare i s - i simplifice legisla ia” Sava(2014).

Accea i op iune pentru simplificare a legisla iei au sus inut-o i Klitgaard, MacLean-Abaroa & Parrys (2006), care nu recomand o abordare a corup iei bazat pe intensificarea masurilor de „proliferare” a legisla iei, existând riscul de apari ie “a unor forme de corup ie noi i mai greu de eradicat”.

În opinia Institutului pentru Politici Publice (2012), una dintre cele mai grave probleme sistemice cu care se confrunt Statul roman este faptul c sistemul de achizi ii publice prezint deficien e majore, având „o legisla ie extrem de stufoas i care abund în excep ii i cu o arhitectur institu onal în care majoritatea autorit ilor cu competen e în domeniu se limiteaz doar la a verifica legalitatea procedurilor i nu modul efectiv de cheltuire a banilor publici sau oportunitatea realiz rii unor investi ii de valori semnificative”.

Studiu asupra Sistemului Electronic de Achizi ii Publice

În prima parte a prezentului studiu am aprofundat cercet rile realizate de c tre Deloitte i IPP, în vederea unei evalu ri detaliate a Sistemului Electronic de Achizi ii Publice pentru identificarea concret a deficien elor tehnice, puncte slabe în asigurarea transparen ei procesului i elaborarea de recomand ri pentru îmbun ta ire, urmând ca în a doua parte a studiului s prezint o analiz a evolu iei sistemului de achizi ii publice din punct de vedere al volumului de contesta ii înregistrate.

Am realizat o analiz cantitativ i calitativ a datelor din SEAP referitoare la anun urile de participare publicate în luna aprilie 2014. La selectarea perioadei de analiz am inut cont de num rul mare de proceduri publicate într-o singur lun , dificultatea tehnic de culegere a datelor din SEAP i perioada mare de timp aferent fiecărei proceduri de la publicare anun pân la atribuire contract. S-a dorit ob inerea de principale e antioane de analiz în func ie de stare procedurilor la data de 10/11/2014: anulate, în desf urare, suspendate i preponderent atribuite.

Au fost analizate toate anun urile de participare din luna aprilie 2014, acestea fiind în num r total de 391 i distribuite în func ie de tipul procedurii, (A se vedea Fig.1, Fig.2 i Fig.3) i în func ie de tipul contractului (A se vedea Fig.4).

Procedura de licita ie deschis este considerat procedura care asigur cel mai ridicat grad de transparen , eficacitate i competitivitate, prin urmare aceasta a fost i op iunea autorit ilor contractante pentru atribuirea contractelor publicate în SEAP în aprilie 2014, indicând o maturitate din partea acestora.

Potrivit art. 66 din Norma de aplicare (aprobat prin HG 1660/2006) a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publice prin mijloace electronice din OUG 34/2006, autoritatea contractant are obligația de a utiliza mijloace electronice pentru aplicarea procedurilor de atribuire și pentru realizarea achizițiilor directe, reprezentând 40% din valoarea totală a achizițiilor publice finalizate de aceasta în cursul anului respectiv. Așa se explică și de notat este procentul mare de proceduri anulate și proceduri aflate încă în stadiu de desfășurare după 9 luni de publicarea anunțului de participare.

Pentru identificarea de dificultăți în finalizarea procedurilor de atribuire a contractelor și posibile cauze sau factori determinanți pentru anularea procedurilor au fost analizate în detaliu toate procedurile aflate în stare de anulare și desfășurare. În ipoteza că numărul mare de proceduri anulate și aflate încă în desfășurare ar putea indica anumite nereguli, au fost clasificate în funcție de tipul contractului și pentru fiecare procedură anulată a fost notat motivul anulării (A se vedea Fig. 6 și Fig. 7).

De observat faptul că deși în stare de desfășurare lucrările de furnizare se află pe primul loc, raportat la numărul total al contractelor de același tip, procedurile de atribuire a contractelor de lucrări întâmpină mai multe deficiențe necesitând mult mai mult timp, 34% din contractele de lucrări fiind neatribuite și fără vreo decizie de anulare/suspendare (A se vedea Fig. 6) Un factor

Dacă sunt sau nu suficiente mai puțin de 9 luni pentru verificarea a 20 de oferte, în situația în care candidații au la dispoziție nu mai mult de o lună pentru pregătirea lor, nu mai pot pronunța în acest moment, dar cu siguranță, într-o societate coruptă, în care există probabilitatea apariției de înclădituri, antaj, manipulare și de oferte, etc. și în același timp este nevoie de o eficientizare a sistemului de achiziții publice se face simțită nevoia normării de timp pentru evaluarea unei oferte, pe grade de complexitate a contractului, materializate în regulamente cu caracter obligatoriu la nivel de administrație publică.

Revenind la analiza datelor din figurile 6 și 7, putem observa că procedurile care au avut ca obiect achiziția de contracte de servicii (23) și furnizări (22) au fost anulate în cea mai mare pondere. Ținând cont de complexitatea redusă a unei documentații descriptive pentru aceste proceduri, am căutat motivele oficiale ale anulării acestora. Conform datelor disponibile în SEAP, cele 49 de proceduri publicate în aprilie 2014 au fost anulate din motive, majoritatea imputabile autorităților contractante: abateri grave legislative, erori în realizarea documentației descriptive, erori în estimarea valorii contractului și imposibilitatea comparării ofertelor primite (A se vedea Fig. 10).

procentajul ridicat de 36,1% de proceduri online. Trebuie subliniat faptul că acest timp de procedură are un impact favorabil asupra mediului prin diminuarea volumului de documente pe hârtie. La momentul selectării anunțurilor de participare, 10/11/2014, nici o procedură nu se afla în stare de suspendare, 271 proceduri erau atribuite, 71 proceduri erau încă în desfășurare și 49 proceduri erau anulate (A se vedea Fig. 5).

al întârzierilor în finalizarea contractelor de lucrări este complexitatea acestora și probabil pregătirea insuficientă a factorilor implicați în evaluarea ofertelor.

Din analiza detaliată și individuală a tuturor procedurilor aflate încă în desfășurare pot fi identificați alți doi posibili factori de depășire a perioadei de evaluare a ofertelor în cazul anunțurilor analizate și anume numărul semnificativ de contestații depuse și numărul mare de oferte primite. Din cele 71 de proceduri aflate în desfășurare la 25,4% au fost depuse contestații. Din cele 71 de proceduri, doar pentru 40 de proceduri au fost disponibile informații referitoare la numărul ofertelor primite, din care doar pentru 8 proceduri există informații referitoare la valorile ofertelor primite, care semnalează de pe acum o gravă lipsă de transparență a sistemului. Analizând informațiile disponibile, am observat că la procedurile aflate încă în stadiu de verificare, după 9 luni au participat un număr semnificativ de ofertanți (A se vedea Fig. 8).

Cele 31 de anunțuri de participare, publicate în luna aprilie 2014, aflate în stadiu de desfășurare la data de 10/11/2014, pentru care în SEAP nu există suficiente informații (valori oferte, număr ofertanți) sunt distribuite astfel: 42% sunt proceduri care au ca obiect încheierea unui acord-cadru, cu împărțire pe loturi în domeniul sântii, 16% sunt proceduri care au ca obiect încheierea unui acord-cadru, fără încadrare pe loturi și 13% reprezintă proceduri pentru atribuirea unui contract cu împărțire pe loturi (A se vedea Fig. 9). Este evident că achizițiile publice din domeniul sântii sunt în fruntea clasamentului procedurilor netransparente și evident ineficiente.

Un sistem de achiziții publice ineficient nu numai că nu contribuie la dezvoltarea economică a țării, mai mult decât atât consumă resurse într-un mod p gubos, dar acest lucru poate fi evitat printr-o informare mai amplă, publicitate asupra intențiilor administrației publice de a achiziționa servicii și echipamente, educare profesională a personalului responsabil cu achizițiile publice sau externalizarea serviciilor de achiziții.

Din totalul de 271 de contracte atribuite prin procedurile publicate în aprilie 2014 (93% proceduri de licitație deschisă), 173 contracte de furnizare, 83 contracte de servicii și 15 contracte de lucrări) a fost selectat un eșantion de 40 de

proceduri (12 contracte de furniz ri, 13 contracte de lucr ri i 15 contracte de servicii) pentru a identifica nivelul de transparen a sistemului de achizi ii publice asigurat de SEAP. Din analiza detaliat i individual a e antionului de proceduri atribuite am constatat urm toarele:

- Pentru 39 de contracte nu exist informa ii referitoare la valorile ofertelor candida ilor admisi, necâ tig tori sau respin i
- Pentru un singur contract exist informa ii referitoare la toate ofertele primite.
- Pentru 2 contracte nu exist informa ii referitoare la num rul ofertelor primite decât în anun ul de atribuire i nu pot fi identifica i to i candida ii care au transmis oferte
- Pentru 3 contracte au fost identificate neconcordan e i erori în informa iile transmise
- Pentru nici un contract nu sunt disponibile informa ii referitoare la num rul contesta iilor depuse, sau posibilitatea de a le centraliza u or în contextul în care num rul conesta iilor este un indicator de performan relevant i poate fi în anumite situa ii un indicator al riscului de fraud .
- Cu structura actual a SEAP, în contextul în care factorii responsabili pentru buna desf urare a procedurilor de achizi ie publice le verific i controleaza prin sondaj pe baza anumitor criterii prestabilite (indicatori de risc), num rul mare de contesta ii pe o anumit procedur , respingerea unui numar mare de oferte, posibili indicatori de manipulare a ofertelor sunt greu de identificat.

A a cum au concluzionat în rapoartele lor, Deloitte i Institutul pentru Politici Publici, structura actual a SEAP nu asigur suficient transparen sistemului de achizi ii publice, dar poate fi îmbun t it prin adaptarea la necesit ile unei societ i în plin dezvoltare economic , în primul rând prin oferirea informa iilor primordiale referitoare la numarul ofertelor primite/admisibile/câ tig toare/necâ tig toare, identificarea tuturor ofertan ilor admisi/respin i/câ tig tori/necâ tig tori, num rului de contesta ii, etc.

Func iunile suplimentare de raportare ar trebui implementate în mod obligatoriu în SEAP, pentru a veni în sprijinul nevoilor de date relevante privind achizi iile publice i pentru analiza unor asemenea date pentru compilarea de indicatori de performan relevan i, posibili indicatori de fraud , de centralizare sau statistici i pentru cre terea nivelului de transparen a sistemului de achizi ii publice din România.

Contesta ia. Indicator de fraud . Indicator al „s n t ii” sistemului de achizi ii publice. Instrument pentru prevenirea cazurilor de corup ie

Contesta ia ar trebui s fie calea de asigurare a transparen ei procedurii, în m sura în care sunt garantate maturitatea i bunele inten ii ale ofertan ilor, constituindu-se într-o metod de prevenire a corup iei. Dreptul la contesta ie a fost una din prevederile principale ale Legii concuren ei în contract ri adoptat de Congresul SUA în anul 1984. Klitgaard et. al (2006) a prezentat “protestul” ca un instrument pentru identificarea cazurilor de corup ie la nivel local. Corup ia poate fi depistat i urmarit la nivel de autoritate contractant prin intermediul ofertan ilor perdani care nu recurg la complicitate i care depun contesta ii, ca s depisteze i s urmareasc corup ia.

În România, dreptul la “protest” a fost limitat de 2 ori în decursul a 4 ani. La sfâr itul anului 2010, prin Ordonan a de Urgent nr.76/2010 s-a modificat Ordonan a de Urgen nr.34/2006 prin introducerea articolului nr. 278 , conform c ruia în m sura în care Consiliul respinge contesta ia ca nefondat , autoritatea contractant va re ine contestatorului din garan ia de participare în raport cu valoarea estimat a contractului. În 30 iunie 2014, a fost publicat Ordonan a nr.51 pentru introducerea garan iei de bun conduit . Introducerea acestei garan ii justificat de ”necesitatea adoptarii unor masuri urgente care s fluidizeze procedura de atribuire a contractelor de achizi ii publice i care s protejeze autorit ile contractante împotriva depunerii unor contesta ii abuzive care au modificat scopul pentru care au fost instituite c ile de atac în domeniul achizi iilor publice,, i este merit s protejeze autorit ile contractante împotriva unor posibile abuzuri din partea operatorilor economici, cu riscul de a participa la privarea persoanei v t mate la liberul acces la justitie. Cu toate c protestul sau contesta ia a fost v zut ca un instrument de succes în detectarea cazurilor de corup ie de c tre Klitgaard et. Al (2006), Funda ia Parteneri pentru Dezvoltare Local au republicat metodologia anticorup ie a acestuia în limba român în 2013, aplicat cu succes în zeci de ri din Europa i Directivele europene vorbesc despre c i de atac eficiente i accesibile prin care s se garanteze respectarea dispozi iilor comunitare, în România se intervine asupra prevederilor legislative pentru limitarea unor drepturi esen iale pentru un sistem de achizi ii care se vrea a fi transparent i concuren ial.

Num rul contesta iilor i valoarea total a contesta iilor depuse sunt indicatori specifici raporta i anual de c tre Consiliul de Solu ionare a Contesta iilor, fiind relevan i pentru evolu ia sistemului de achizi ii publice din România. Cre terea num rului de contesta ii indic pe de o

parte lipsa de încredere în corectitudinea și modul de funcționare a sistemului de achiziții și poate indica pe de altă parte, în situația în care numărul contestațiilor admise este în creștere o lipsă a maturității autorităților contractante.

Studiu asupra evoluției sistemului de achiziții publice din România, din punct de vedere al contestațiilor înregistrate

În contextul în care în iunie 2014, a fost publicat Ordonanța nr.51 pentru introducerea garanției de bună conduită, ca măsură urgentă pentru fluidizarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice și care să protejeze autoritățile contractante împotriva depunerii unor contestații abuzive, am făcut o analiză a evoluției contestațiilor din 2010 până în 2014, pe baza informațiilor înregistrate din rapoartele anuale de activitate ale Consiliului de Soluționare a Contestațiilor din ultimii 4 ani. Din analiza cantitativă și calitativă a datelor au rezultat următoarele:

- Tendința creșterii de admitere a contestațiilor. Tendința descrescătoare de respingere a contestațiilor. Aceste tendințe arată o maturizare greoaie, dar în creșterea ofertanților și a administrațiilor publice, evoluțiile de la an la an nedepășind 2% (A se vedea Fig. 11).

- Nu există informații referitoare la obiectul contestațiilor admise, respectiv respinse. Din 2010 până în 2013 raportul deciziilor admise a crescut de la 31,2% la 34,9%, raportul deciziilor de respingere scăzând de la 68,8% la 65,1%, fără să se menționeze tipul contestațiilor care au făcut obiectul deciziilor de respingere a „protestelor”. O măsură de diminuare a numărului de contestații primite ar trebui luată în urma identificării cauzelor care duc la creșterea acestora, fie ele documentații de atribuire greșite întocmite sau abuzul ofertanților de dreptul la „protest”.

- Din 2011 s-au depus cu 20% mai puține contestații decât în 2010, dar au fost inițiate cu 43%

Recomandări

Este necesară modernizarea și adaptarea SEAP la necesitățile unei societăți care caută încercări tehnice și metode de prevenire, identificare și eliminare a cazurilor de corupție și fraudă din domeniul achizițiilor publice. Propunerile de modificări identificate a fi necesare în urma studiului vor veni în sprijinul factorilor interesați prin obținerea de date relevante din domeniul achizițiilor publice pentru compilarea de indicatori de performanță și indicatori de fraudă, în sprijinul administrației publice prin îmbunătățirea activității acestora referitoare la evaluarea ofertelor și transmiterea informațiilor publice, în sprijinul operatorilor economici și implicit economiei naționale prin fluidizarea proceselor de atribuire corectă a contractelor de achiziție publică.

mai puține proceduri în Sistemul Electronic de Achiziții Publice. În Raportul anual de activitate pe anul 2011, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor prezintă evoluția contestațiilor ca fiind una bună, de diminuare, ca urmare a obligării autorităților contractante de a remite Autorităților Naționale de Reglementare și Monitorizare a Achizițiilor Publice (ANRMAP) spre evaluare documentația de atribuire înainte de transmiterea spre publicare a invitației/anunțului de participare și prin introducerea prevederilor legislative de a reține contestatorului din garanția de participare, în situația în care contestația sa este respinsă. Scăderea drastică a numărului de proceduri inițiate în SEAP cu siguranță este cauzată de verificarea și respingerile documentațiilor de atribuire de către ANRMAP, dar nu se poate vorbi și de o evoluție bună a numărului de dosare înregistrate la CNSC. Un indicator al evoluției numărului de contestații trebuie neapărat să se ia în cont de numărul total de proceduri ce au fost inițiate în SEAP. Pentru o creștere a transparenței sistemului de achiziții publice din România și realizarea unor metodologii și planuri de lucru adaptate propunem: o raportare a evoluției dosarelor depuse, care să se ia în cont de numărul total de proceduri inițiate în SEAP, raportarea cuantumului de decizii respinse și anulate defalcate pe tipul obiectului contestației în cadrul rapoartelor anuale ale CNSC.

- O tendință descrescătoare a numărului de contestații împotriva deciziilor de atribuire a contractelor de achiziții publice, în paralel cu o tendință ascendentă a numărului de contestații și privind calitatea documentelor de licitație – privind criteriile de calificare, grilele de evaluare, caietele de sarcini, etc. Acest fapt indică de asemenea că sunt necesare eforturi suplimentare la nivelul administrațiilor publice și a instituțiilor responsabile cu verificarea documentațiilor de atribuire pentru sporirea calității în etapele pregătitoare ale achiziției publice (A se vedea Fig. 12 și Fig. 13).

La nivel de administrație publică

Pentru diminuarea cazurilor de anulare a procedurilor de achiziție publică din cauza numărului mic de oferte primite sau nedepunerea niciunei oferte, recomandăm investirea în publicitate prin publicarea de informații și detalii referitoare la intențiile de investire ale autorităților contractante pe site-urile acestora, în presă și organizarea de sesiuni de informare. Aceste sesiuni ar fi utile nu numai pentru atragerea unui număr concurențial de ofertanți, cât și pentru o informare corectă asupra aspectelor (prețuri, soluții tehnice, etc.).

Pentru diminuarea cazurilor de anulare a procedurilor de achiziție publică datorită erorilor în estimarea valorii contractului, erori în realizarea documentației descriptive, abateri grave de la prevederile legislative și spargerea blocajului din etapa de verificare a ofertelor, recomandăm investirea

în pregătirea profesională a personalului responsabil pentru procesele de atribuire a contractelor de achiziție publică, sau externalizarea acestor servicii în funcție de capacitatea administrativă a fiecărei autorități.

Pentru creșterea transparenței procesului de atribuire a contractelor de achiziție publică, până la modernizarea structurală a SEAP menționate și o garanție, recomand instruirea personalului responsabil în utilizarea corectă și completă a SEAP cu respectarea principiilor transparenței, în paralel cu publicarea pe site-urile acestora informațiile referitoare la numărul și valorile ofertelor primite, identificarea ofertanților participanți și identificarea ofertantului câștigător, valoarea ofertei câștigătoare.

Pentru identificarea și diminuarea cazurilor de fraudă, recomand externalizarea serviciilor de evaluare a ofertelor unui personal cu pregătire profesională tehnică, economică și juridică necesară și schimbarea atitudinii ofensive față de contestatori, în contextul în care un număr mare de reclamații reprezintă un indicator de fraudă și implicarea activă în identificarea posibilelor nereguli.

La nivel de Agenție pentru Agenda Digitală a României (AADR). Atât pentru creșterea nivelului de transparență și îmbunătățirea vizibilității asupra nivelului de performanță a sistemului de achiziții publice, cât și pentru obținerea de date relevante din domeniul achizițiilor publice pentru compilarea de indicatori de performanță și indicatori de fraudă recomand modernizarea structurii SEAP, care să îndeplinească următoarele cerințe esențiale:

- Crearea posibilității de extragere și exportare automată a datelor existente în sistem, în vederea analizării acestora. Acest aspect ar simplifica munca personalului responsabil în identificarea, crearea de indicatori de fraudă și performanță.
- Informațiile actuale aferente anunțului de participare și anunțului de atribuire să fie situate în același loc. Acest aspect ar simplifica urmărirea trasabilității procesului de atribuire a contractului.
- Introducerea de noi câmpuri care să centralizeze informații referitoare la numărul contestațiilor primite admise și respinse cu specificarea obiectului contestației, valorile tuturor ofertelor primite, etc.
- Datele cuprinse în procesele verbale de deschidere a ofertelor, numărul și identificarea ofertanților, valori oferte primite, etc. să fie introduse electronic în fișele sistemului, ca informațiile să poată fi extrase și exportate pentru eventuale analize. Trecerea la o etapă ulterioară trebuie să fie condiționată de completarea

câmpurilor obligatorii, pentru a asigura în timp real respectarea regulilor de transmitere a informațiilor publice, nemaifiind necesare verificări ulterioare prin sondaj, care se dovedesc a fi ineficiente (De exemplu să nu se poată trece la publicarea unui anunț de atribuire fără existența în sistem a informațiilor obligatorii menționate mai sus).

- În situația contractelor împărțite pe loturi, acestea trebuie tratate ca și contracte distincte, în cazul publicării informațiilor aferente, nu cumulat, sau în aceeași fișă, pentru cuantificare corectă și clară a informațiilor sus menționate.
- Extinderea capacității tehnice a SEAP pentru a crea posibilitatea urmăririi în timp a derulării contractelor, în faze de decontare, până la finalizarea contractului. Decontările trebuie să se facă în urma transmiterii în SEAP a raportelor privind situațiile de lucrări și nu în format scanat, ci prin completarea de fișe ale sistemului cu cantitățile executate.
- În urma reordonării, simplificării, dar și modernizării și automatizării complete a sistemului, pot fi introduse alerte în situația apariției indicatorilor de fraudă (numărul mare de reclamații, o singură ofertă este declarat admisibil și conform, valoarea ofertei câștigătoare este superioară celorlalte oferte primite, declarate admisibile, etc.), care să fie raportate instituțiilor abilitate în detectarea și prevenirea neregulilor din sistemul de achiziții publice.

La nivel de Consiliu Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC). Pentru creșterea nivelului de transparență și îmbunătățirea vizibilității asupra nivelului de performanță a sistemului de achiziții publice, recomandăm ca în cadrul rapoartelor anuale de activitate ale CNSC să fie transmise informații referitoare la cuantumul de decizii admise și respinse pe tip de contract și obiectul contestației și să se facă o raportare relativă a contestațiilor primite, care să în cont de numărul de proceduri înițiate

Pentru eficientizarea volumului de muncă depus de membrii CNSC, recomand repartizarea dosarelor pe obiect/grup de obiecte de reclamație personalului specializat diferențiat.

Implicarea activă în prevenirea, identificarea și eliminarea cazurilor de fraudă din stadiul de atribuire a contractelor de achiziții publice prin sesizarea de nereguli și transmiterea de rapoarte/înțineri către instituțiile abilitate să realizeze verificări detaliate (De exemplu atunci când numărul de reclamații este foarte mare, când există reclamații care transmit acuzații și dovezi referitoare la favorizarea anumitor ofertanți, etc.)

La nivel de sistem legislativ. Pentru evitarea situațiilor de apariție a unor înlegeri sau santaj la nivel de autorități contractante și ofertanți, recomand limitarea termenului de evaluare a ofertelor, pe baza unor cercetări detaliate de normare a muncii în funcție de tipul contractului și grad de complexitate, în special pentru contractele de lucrări. Termenul de evaluare a ofertelor trebuie să poată fi depășit doar în situații excepționale, motivate și dovedite.

Introducerea penalizărilor referitoare la interdicția de a mai participa la proceduri de achiziție publică pe o perioadă de 6 până la 1 an a executanților care se dovedesc că au adus prejudicii fondurilor publice/europene prin executarea necorespunzătoare a contractelor atribuite sau nedeplinirea condițiilor contractuale.

Concluzii

Pentru o protejare a dezvoltării economice a țării este obligatoriu succesul în lupta pentru prevenirea și eliminarea corupției. În lupta împotriva corupției voința politică este obligatorie și insuficientă. Pe lângă hotărârile bune voința sunt necesare cunoștințele și aptitudinile specifice pentru a lua măsurile potrivite și pentru a le pune în aplicare în vederea realizării cu succes a schimbărilor necesare în interesul comunității naționale.

Dificultăți în funcționarea mecanismelor pieței, declinul economic, instabilitatea legislativă, lacunele legislative, corupția, slaba pregătire profesională a factorilor interesați îndeosebi la nivelul administrațiilor publice în societatea românească reprezintă cauze ale deficiențelor funcționării sistemului de achiziții publice.

În vederea îmbunătățirii sistemului de achiziții publice din România încă sunt necesare studii aprofundate pentru elaborarea de metodologii de identificare, prevenire și eliminare a cazurilor de fraudă, încă din stadiul de atribuire a contractelor, unde încă există practici de manipulare a ofertelor, studii în vederea identificării cauzelor lipsei de încredere în sistemul de achiziții publice, cauzelor reale ale numărului crescut și constant de contestații din ultimii 4 ani și identificarea celor mai bune variante de acțiune în vederea diminuării acestora, cu susținerea unui mediu de afaceri transparent și concurențial, cercetări pentru identificarea celor mai eficiente soluții de verificare a procedurilor de atribuire la toate nivelurile, în timp real, pe toată durata de viață a proiectelor.

Bibliografie

- [1] Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (2011). *Raport de activitate 2011*. <http://www.cnscc.ro/raport-de-activitate/>
- [2] Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (2012). *Raport de activitate 2012*. <http://www.cnscc.ro/raport-de-activitate/>

- [3] Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (2013). *Raport de activitate 2013*. <http://www.cnscc.ro/raport-de-activitate/>
- [4] Deloitte (2011). *Evaluarea Sistemului de Achiziții Publice din România. Raport Final*, <http://www.sn-seap.ro/wp-content/uploads/2012/07/DG-Regio-Third-Interim-Report-Part-C-FINAL-RO-version.pdf>
- [5] Fundația Parteneri pentru Dezvoltare Locală - FPDL (2013). *Ora e corupte. Ghid practic de tratare și prevenire*. <http://sna.just.ro/Portals/0/ORASE%20CORU%20PTE%20RO.pdf>
- [6] Graeff, P. & Svendsen G.T. (2013). *Trust and corruption: The influence of positive and negative social capital on the economic development in the European Union*. Quality&Quantity:International Journal of Methodology, vol.47(5)
- [7] Hotărâre nr. 1660 / 22 noiembrie 2006 pentru aprobarea Normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică prin mijloace electronice din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006
- [8] Institutul pentru Politici Publice București (2012). *Transparență, corectitudine și competitivitate în procesul de achiziții publice în România. Studiu de caz: autorități contractante centrale*. <http://www.ipp.ro/pagini/publicatii.php>
- [9] Marinescu C. & Jora O.D. (2013). *Elemente de "economie instituțională" a corupției. Afaceri și dezvoltare în România, între formal și informal*. Revista Amfiteatru Economic, nr. special 7
- [10] Ordonanța de urgență nr. 34/2006, privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii
- [11] Ordonanța de Urgență nr. 51/28 iunie 2014 pentru modificarea și completarea Ordonanței de Urgență nr.34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.
- [12] Ordonanța de Urgență nr. 76/2010 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii
- [13] PwC EU Services și Ecorys (2013). *Achiziții publice: costurile pe care le plătim din cauza corupției. Identificarea și reducerea corupției în achizițiile publice în Uniunea Europeană*. http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_ro.pdf

- [14] Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa & H.Lindsey Parris (2006). *Corrupt Cities A Practical Guide to Cure and Prevention*. <http://sna.just.ro/Portals/0/EN%20Corrupt%20Cities.pdf>
- [15] Sava S. (2014). *Care sunt cele mai mari deficien e ale (SEAP-ului) e-licitatie.ro? Solu ii*, Revista Achizitii publice, Ed.August 2014
- [16] The Institute of Internal Auditors, the American Institute of Certified Public Accountants and the Association of Certified Fraud Examiners (2008). *Managing the Business Risk of Fraud - A practical Guide*. <http://www.theiia.org/media/files/fraud-white-paper/fraud%20paper.pdf>

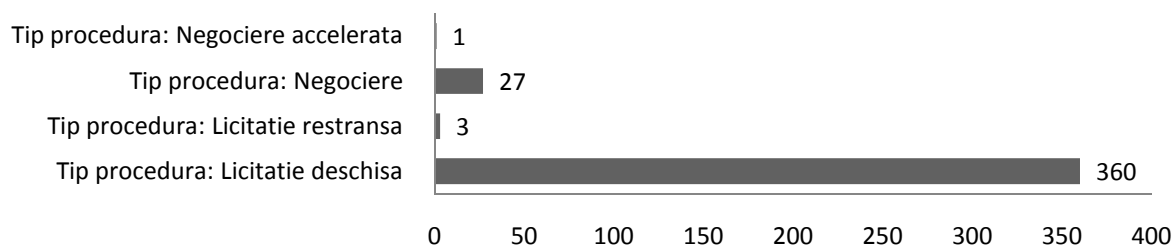


Fig. 1 Anun uri de participare pe tip 1 de procedur

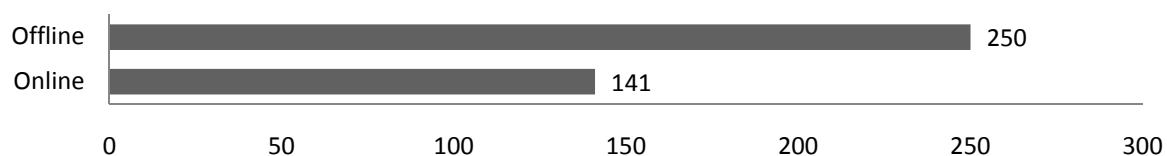


Fig.2 Anun uri de participare pe tip 2 de procedur

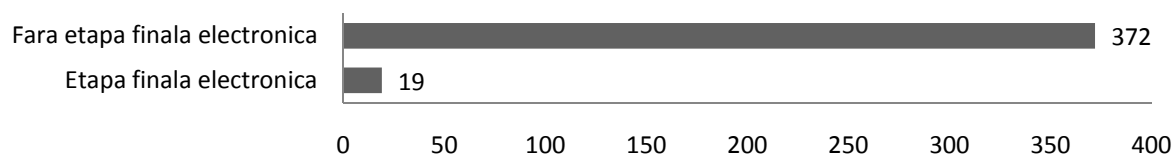


Fig.3 Anun uri de participare pe tip 3 de procedur

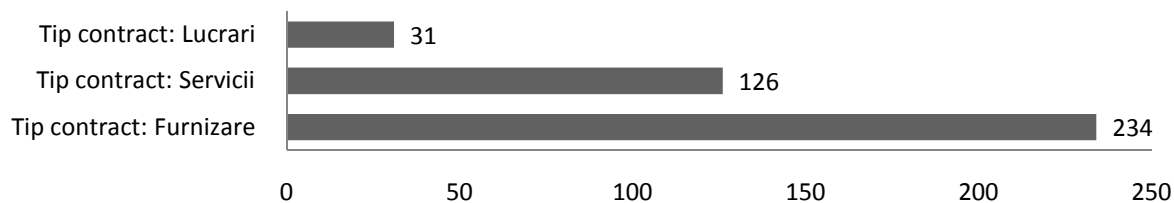


Fig.4 Anun uri de participare pe tip de contract

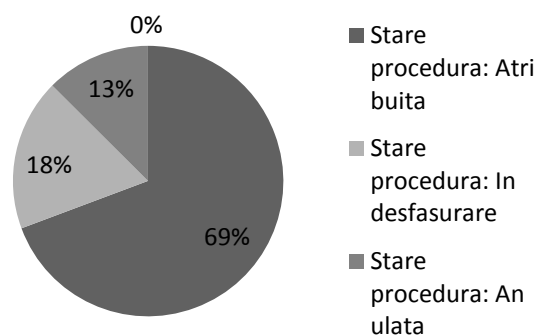
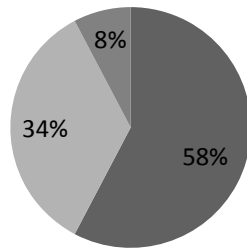


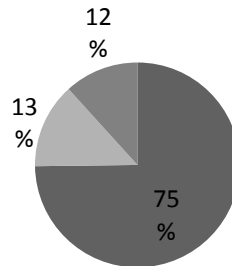
Fig. 5 Anun uri de participare în func ie de stare la data de 10/11/2014

Lucrari

- Stare procedura: Atribuita
- Stare procedura: In desfasurare
- Stare procedura: Anulata



Servicii



Furnizare

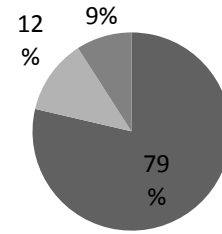


Fig. 6 Anun uri de participare pe timp de contract în func ie de stare la data de 10/11/2014

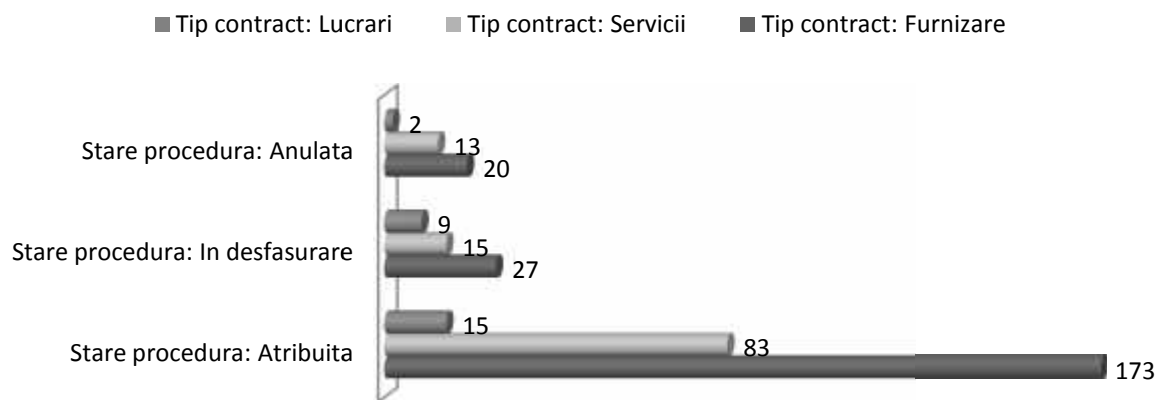


Fig. 7 Anun uri de participare în func ie de stare la data de 10/11/2014

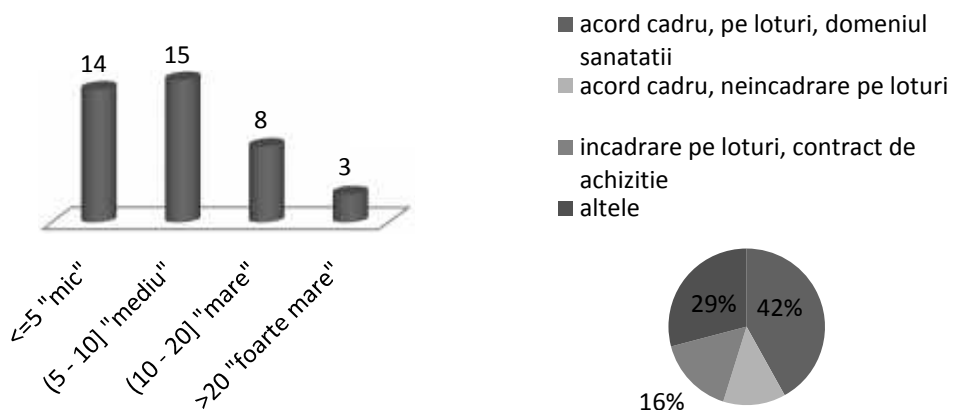


Fig. 8 Repartizare proceduri în desfășurare în func ie de numărul de oferte primite

Fig. 9 Tipuri de proceduri aflate în desfășurare, pentru care nu sunt publicate informa ii suficiente

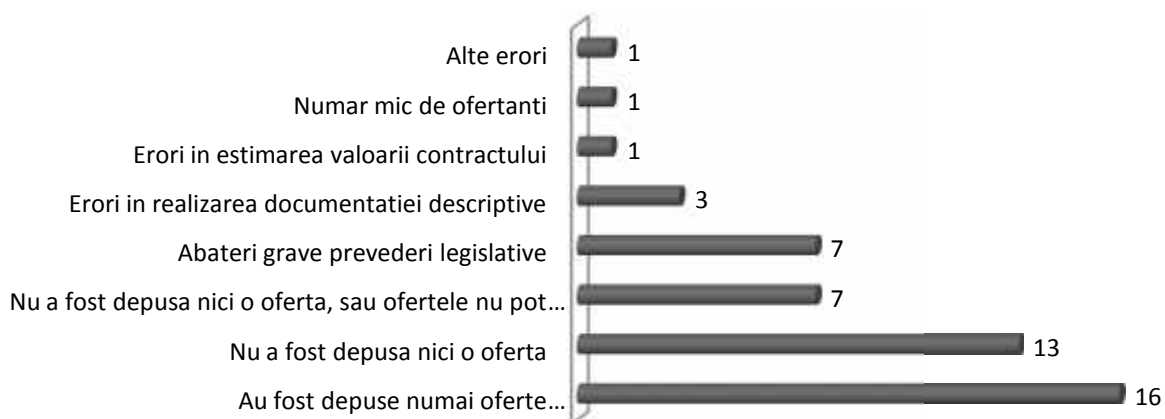


Fig. 10 Motivele anulării procedurilor publicate în aprilie 2014

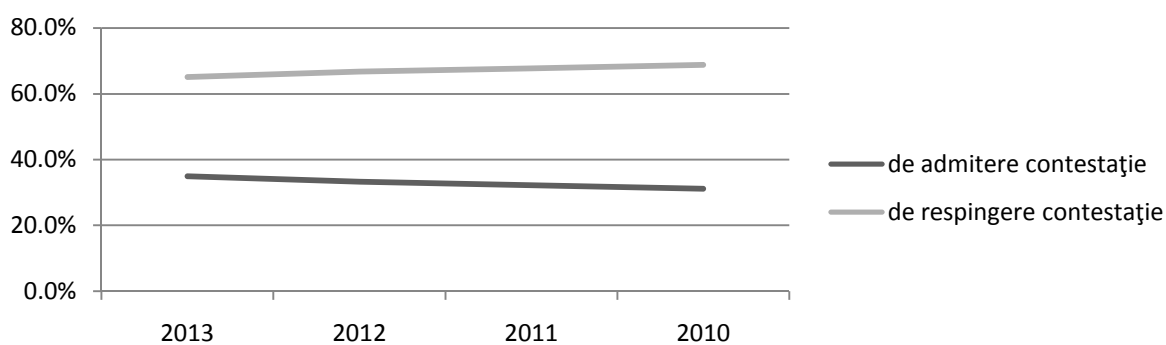


Fig. 11 Evoluție contestații

Sursa: Prelucrări proprii ale informațiilor din Rapoartele anuale de activitate ale CNSC din 2011, 2012, 2013

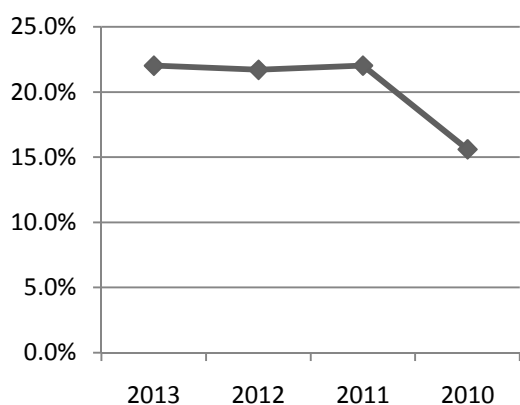


Fig. 12 Proceduri contestate

Sursa: Prelucrări proprii ale informațiilor din Rapoartele anuale de activitate ale CNSC din 2011, 2012, 2013

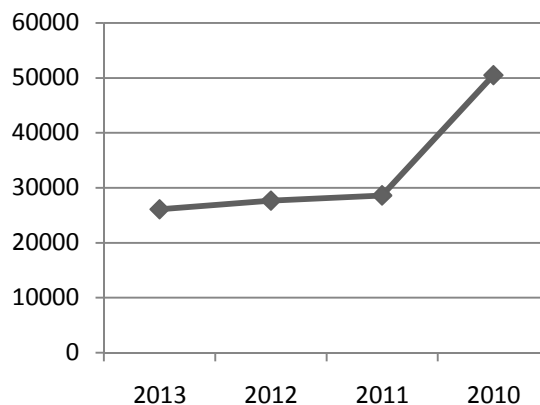


Fig. 13 Proceduri inițiate în SEAP

Sursa: Prelucrări proprii ale informațiilor din Rapoartele anuale de activitate ale CNSC din 2011, 2012, 2013