

Comisia Europeană,
Directoratul General
pentru Politică Regională

Evaluarea Sistemului de Achiziții
Publice din România

Raport Final



Membrii echipei de studiu Deloitte care a întocmit prezentul Raport în numele Comisiei (în ordine alfabetică):

Anghel Smaranda – Deloitte România

Baldovenescu Nicoleta-Julietta – Deloitte România

Bulai Clarisa – Deloitte România

Cîmpean Dan – Deloitte Belgia

De Meyer Tim – Deloitte Belgium

De Valkeneer Sieska – Deloitte Belgia

Ionescu Andrei – Deloitte România

Kubinski Radu – Deloitte România

Patrubani Doina – Deloitte România

Popovici Irina – Deloitte România

Slegers Benjamin – Deloitte Belgia

Vadan Ioana-Roxana – Deloitte România

Către: dl. Benoit Nadler
Comisia Europeană
Directoratul General pentru Politică Regională, REGIO I1, România

Referința noastră

ERS/DC/CC

Referința dvs.

2010CE16BAT026

29 august 2011

Stimate domn,

Suntem încântați să prezentăm **Raportul Final (Partea C & D)** a proiectului DG Regio pentru Evaluarea Sistemului de Achiziții Publice din România.

Rămânem la dispoziția dvs. pentru a discuta orice detalii referitoare la prezentul document sau pentru a răspunde oricăror întrebări care se pot ivi.

Cu stimă,

Dan Cîmpean

Doina Patrubani

Partener

Director

Enterprise Risk Services*

Deloitte Consultanță

* A department of Deloitte Bedrijfsrevisoren/ Reviseurs d'Entreprises
Burgerlijke vennootschap onder de vorm van een CVBA / Société civile
sous forme d'une SCRL

* A Department of Deloitte Bedrijfsrevisoren/Reviseurs d'Entreprises
Burgerlijke vennootschap onder de vorm van een CVBA/Société civile sous forme d'une SCRL
Maatschappelijke zetel: Berkenlaan 8b, B-1831 Diegem
BTW BE 429.053.863 – RPR Brussel – Fortis Bank 230-0046-561-21

Membră a
Deloitte Touche Tohmatsu

Cuprins

1. INTRODUCERE.....	6
2. REZUMAT.....	7
2.1. EVALUAREA CADRULUI LEGAL CARE GUVERNEAZĂ PROCESELE DE ACHIZIȚII PUBLICE.....	7
2.2. EVALUAREA CADRULUI INSTITUȚIONAL DIN SISTEMUL DE ACHIZIȚII PUBLICE DIN ROMÂNIA.....	12
2.2.1. <i>Evaluarea structurilor și organizării instituționale generale</i>	12
2.2.2. <i>Evaluarea funcției de control a sistemului de achiziții publice</i>	21
2.3. EVALUAREA INFRASTRUCTURII CHEIE DIN ROMÂNIA CARE SUSȚINE ACHIZIȚIILE PUBLICE	23
2.4. EVALUAREA PRACTICILOR DE IMPLEMENTARE A PROCEDURILOR DE ACHIZIȚII PUBLICE	26
2.5. EVALUAREA AUTORITĂȚILOR CONTRACTANTE (AC) – ASPECTE CHEIE	28
3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI CHEIE.....	32
3.1. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI CHEIE PRIVIND CADRUL LEGISLATIV APLICABIL SISTEMULUI DE ACHIZIȚII PUBLICE DIN ROMÂNIA.....	32
3.2. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI CHEIE PRIVIND CADRUL INSTITUȚIONAL EXISTENT, INCLUSIV INFRASTRUCTURA SA DE SUPORT	42
3.3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI CHEIE PRIVIND CAPABILITĂȚILE CELORLALTOR PĂRȚI INTERESATE DIN SISTEM	48
3.4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI CHEIE PRIVIND CAPACITATEA SISTEMULUI DE ACHIZIȚII DE A REGLEMENTA ÎN MOD EFICIENT ACTIVITATEA ECONOMICĂ ȘI RĂSPUNSUL PIEȚEI	52
3.5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI CHEIE PRIVIND PRACTICILE DE INDEXARE A PREȚULUI CONTRACTUAL.....	56
3.6. PLANUL DE ACȚIUNE PROPUȘ ȘI "FOAIA DE DRUM"	58
4. EVALUAREA CAPACITĂȚII SISTEMULUI DE ACHIZIȚII DIN ROMÂNIA DE A REGLEMENTA EFICIENT ACTIVITATEA ECONOMICĂ ȘI RĂSPUNSUL PIEȚEI	63
4.1. PREZENTARE GENERALĂ.....	63
4.2. INTENSITATEA ȘI CALITATEA CONCURENȚEI ȘI A RĂSPUNSULUI PIEȚEI - ACTUAL	63
4.2.1. <i>Analiza ofertelor pe licitație și pe mărimea contractului</i>	63
4.2.2. <i>Analiza intensității concurenței pe tip de procedură</i>	64
4.2.3. <i>Analiza rolului AC în stimularea și facilitarea unei concurențe mai puternice și de calitate superioară...</i>	68
4.2.4. <i>Rezumat - rolul autorităților contractante</i>	71
4.2.5. <i>Analiza diferențelor dintre prețul estimat și prețul contractului</i>	73
4.2.6. <i>Alte detalii privind transparența, corectitudinea și eficiența sistemului</i>	74
4.2.7. <i>Deschiderea față de ofertanții străini - situația actuală</i>	76
4.2.8. <i>Rezumat - deschiderea față de ofertanții străini</i>	77
4.3. CAUZELE PRINCIPALE IDENTIFICATE CARE AFECTEAZĂ PUTEREA ȘI CALITATEA CONCURENȚEI ÎN SISTEMUL DE ACHIZIȚII PUBLICE DIN ROMÂNIA.....	79
4.4. EVALUAREA PERFORMANȚEI ȘI CAPACITĂȚII SISTEMULUI DE ACHIZIȚII PUBLICE DIN ROMÂNIA.....	82
4.4.1. <i>Situația actuală</i>	82
4.4.2. <i>Indicatori recomandați pentru evaluarea nivelului concurenței și practicilor de stabilire a prețului în sistemul național de achiziții publice</i>	83
4.4.3. <i>Rezumat-evaluarea performanței și capacități</i>	87
4.5. ANALIZA CAPACITĂȚII SISTEMULUI DE A IDENTIFICA ȘI ABORDA SUBIECTUL CARTELURILOR	88
4.5.1. <i>Prezentare generală a cadrului legislativ din România privind subiectul cartelor</i>	88
4.5.2. <i>Activitatea Consiliului Concurenței referitor la subiectul cartelor în achizițiile publice</i>	88
4.5.3. <i>Capacitățile tehnice și mecanismele cheie pentru abordarea subiectului cartelor</i>	89
4.5.4. <i>Rezultatul analizei licitațiilor și a altor informații relevante</i>	92
4.5.5. <i>Rezumat - capacitatea sistemului de a identifica și aborda subiectul cartelor</i>	94
4.5.6. <i>Recomandări detaliate – conștientizarea subiectului cartelor de către AC</i>	96
5. ANALIZA PRACTICILOR CURENTE DE INDEXARE A PREȚULUI ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE	98

5.1.	PREVEDERI DIN LEGISLAȚIA ROMÂNĂ REFERITOARE LA INDEXAREA PREȚULUI ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE	98
5.1.1.	<i>Prevederi referitoare la indexarea prețului din legislația română</i>	98
5.1.2.	<i>Practici curente în aplicarea prevederilor legislative privind modificarea prețului</i>	99
5.2.	ANALIZA PRACTICILOR DE INDEXARE A PREȚULUI ÎN ACHIZIȚII DIN ROMÂNIA	101
5.2.1.	<i>Utilizarea indexării prețului de către autoritățile contractante din România</i>	101
5.2.2.	<i>Indexarea prețului - indici tehnici disponibili cu relevanță pentru practicile de indexare a prețului în achizițiile publice din România</i>	102
5.3.	RECOMANDĂRI DETALIATE	103
5.3.1.	<i>Proces propus pentru definirea formulelor de indexare a prețului contractului și a indicilor tehnici care se vor aplica la nivel național</i>	103
5.3.2.	<i>Formule propuse de indexare a prețului contractului și indici tehnici care se pot aplica la nivel național</i> 104	
5.3.3.	<i>Alte exemple detaliate de aplicare a formulelor de indexare a prețului</i>	110
5.3.4.	<i>Rezumatul noilor indici tehnici sugerați care se vor analiza pentru formulele de indexare a prețului din contractele de achiziții publice</i>	111
5.3.5.	<i>Chestiuni care vor fi analizate de AC atunci când elaborează formule de indexare a prețului folosind indici tehnici</i>	113
5.4.	ROLUL ANRMAP ÎN CREȘTEREA UTILIZĂRII INDEXĂRII PREȚULUI CONTRACTULUI	114
5.5.	REZUMAT - PRACTICI DE INDEXARE A PREȚULUI	115
6.	ANEXA	117
6.1.	ANEXA - ABREVIERI	117
6.2.	ANEXA - INDICATORI DE PERFORMANȚĂ ÎN ACHIZIȚIA PUBLICĂ ÎN CADRUL UE - RELEVANȚI PENTRU ROMÂNIA	118
6.3.	ANEXA – INDICATORI DE PERFORMANȚĂ SUPLIMENTARI RECOMANDAȚI (PENTRU A FI ANALIZAȚI ȘI UTILIZAȚI DE CĂTRE INSTITUȚIILE IMPLICATE)	120
6.3.1.	<i>Indicatori de performanță recomandați aferenți valorii procedurilor de achiziții publice</i>	121
6.3.2.	<i>Indicatori de performanță recomandați aferenți tipurilor de achiziții publice</i>	124
6.3.3.	<i>Indicatori cheie de performanță recomandați aferenți anunțurilor de participare</i>	126
6.4.1.	<i>Indicatori cheie de performanță recomandați aferenți participanților la procedurile de achiziții</i>	128
6.4.2.	<i>Indicatori cheie de performanță recomandați aferenți reclamațiilor și procedurilor de achiziții publice anulate la nivel național</i>	130
6.5.	ANEXA - LISTA AUTORITĂȚILOR CONTRACTANTE INTERVIEWATE DIN ROMÂNIA	134
6.6.	ANEXA – INDICATORI CHEIE DE PERFORMANȚĂ SUGERAȚI – MATRICEA DESFĂȘURĂRII FUNCȚIILOR CALITĂȚII	135
6.7.	ANEXA - LISTA PROCEDURILOR DE ACHIZIȚII PUBLICE EXAMINATE	136
6.8.	ANEXA - LISTA MOSTREI EXTINSE DE LICITAȚII UTILIZATE PENTRU ANALIZAREA PRACTICILOR DE INDEXARE A PREȚULUI UTILIZATE DE CĂTRE AUTORITĂȚILE CONTRACTANTE DIN ROMÂNIA	139
6.9.	EXTRASE DIN LEGISLAȚIA CHEIE RELEVANTĂ	145
6.9.1.	<i>Hotărârea Guvernului României 925/2006 – privind practicile de indexare a prețului</i>	145
6.10.	DATE STATISTICE BAZATE PE INFORMAȚII DIN TED	146
6.10.1.	<i>Comparație cu alte state membre UE pe tip de procedură</i>	146
6.10.2.	<i>Utilizarea procedurilor deschise</i>	147
6.11.	ANEXA - ACȚIUNI PENTRU CONSOLIDAREA CADRULUI LEGISLATIV - INIȚIATE DE CONSILIUL CONCURENȚEI, ȘI CU IMPACT ASUPRA SUBIECTULUI ÎNȚELEGERILOR GRAVE	151
6.12.	ANEXA - PREZENTAREA PRACTICILOR STATELOR MEMBRE REFERITOARE LA SISTEMUL OE APROBAȚI/ACREDITAȚI	152
6.12.1.	<i>Exemplul Republicii Ceha</i>	152
6.12.2.	<i>Exemplul Lituaniei</i>	152
6.13.	ANEXA - OBSERVAȚII PRIVIND UTILIZAREA STANDARDELOR DE COST CA UN MECANISM DE CONTROL AL PREȚURILOR	152
6.14.	ANEXA - ALTE DOCUMENTE DE REFERINȚĂ CHEIE ȘI SURSE DE INFORMARE UTILIZATE	153

1. Introducere

Comisia Europeană – Directoratul General pentru Politică Regională (“DG Regio” sau “Comisia”, sau “CE”) a lansat un studiu privind evaluarea sistemului de achiziții publice din România. Obiectivul studiului îl reprezintă evaluarea situației actuale în România privind achizițiile publice, în vederea identificării disfuncționalităților și a punctelor slabe privind cadrul instituțional, procedurile aplicabile și capacitatea autorităților contractante.

În vederea realizării acestui obiectiv complex, studiul este structurat în patru componente distincte:

- **Partea A** – Coerența cadrului legislativ național relevant pentru achiziție publică și uniformitatea cadrului instituțional;
- **Partea B** – Executarea de investigații de teren, evaluând autoritățile contractante și procedura de achiziții specifică;
- **Partea C** – Evaluarea capacității sistemului de achiziții publice din România pentru reglementarea eficientă a activității economice și a răspunsului pieței;
- **Partea D** – Emiterea de recomandări detaliate și operaționale în vederea depășirii dificultăților identificate, pentru fiecare dintre chestiunile analizate în amănunt.

Prezentul document reprezintă **Raportul Final** al proiectului și include de asemenea constatările și recomandările care corespund **Părții C** și **Părții D** a studiului, în baza informațiilor colectate și analizate în perioada iunie - august 2011.

Mai exact, prima secțiune a prezentului document identifică și analizează indicatorii și criteriile pentru evaluarea capacității sistemului de achiziții publice din România de a reglementa în mod eficient activitatea economică și răspunsul pieței. Echipa de studiu s-a concentrat pe identificarea indicatorilor cheie și pe nivelurile de referință adecvate pentru specificul din România și de asemenea a identificat modelele utilizate de către părțile interesate implicate în cadrul sistemului de achiziții publice.

Cea de a doua secțiune oferă de asemenea o analiză detaliată a capacității efective a sistemului de achiziții publice din România de a reglementa în mod eficient activitatea economică și de a stimula o calitate mai ridicată a răspunsului pieței. Această analiză a implicat o varietate de surse de date, inclusiv un set de licitații, selectat ca mostră, licitații care au fost analizate în detaliu; informații raportate în mod oficial de principalele părți interesate / actorii cheie ai sistemului (de ex. ANRMAP, UCVAP, CNSC, Consiliul Concurenței, Autoritățile Contractante - AC, Operatorii Economici – OE, etc.) și date disponibile din aplicațiile SEAP și TED.

Cea de a treia secțiune a prezentului document efectuează o analiză a calității răspunsului pieței și a mecanismelor existente pentru a permite stimularea și punerea în executare a normelor privind libera concurență și prevenirea/detectarea posibilelor carteluri în procedurile de achiziții publice din România.

Cea de a patra secțiune a prezentului document efectuează o analiză a metodologiilor și practicilor existente în prezent pentru stabilirea și utilizarea metodelor de indexare a prețului în procedurile de achiziții publice.

2. Rezumat

Această secțiune furnizează o imagine condensată a principalelor aspecte ale întregului studiu și anume abordarea evaluării generale a sistemului de achiziții publice din România, principalele teme analizate prin mecanismele de cercetare folosite, concluziile și recomandările cheie care rezultă din studiu.

Evaluarea sistemului de achiziții publice din România reprezintă o mare provocare luând în considerare arhitectura instituțională foarte complexă – care cuprinde numeroase instituții (incluzând autoritățile de reglementare, mii de Autorități Contractante și zeci de mii de Operatori Economici) cu o mare varietate de roluri – de reglementare, de monitorizare, de verificare, de control, de soluționare a reclamațiilor etc. Prin urmare, studiul s-a centrat pe următoarele nivele ale evaluării:

- Evaluarea cadrului legal care guvernează procesele de achiziții publice;
- Evaluarea cadrului instituțional care guvernează, monitorizează, verifică, controlează, soluționează reclamații și operează procesele de achiziții publice:
 - Evaluarea structurilor și organizării instituționale
 - Evaluarea funcției de control a sistemului de achiziții publice
- Evaluarea practicilor de implementare a procedurilor de achiziții publice.

2.1. Evaluarea cadrului legal care guvernează procesele de achiziții publice

Pentru realizarea acestei sarcini, echipa de cercetare a efectuat un inventar inițial al actelor de reglementare relevante din legislația privind achizițiile publice din România și a completat informațiile disponibile prin interviuri cu reprezentanți ai actorilor cheie din cadrul sistemului de achiziții publice. Parametrii analizați în cadrul evaluării cadrului legal au fost:

- Coerența cadrului legal național relevant pentru achiziție publică – rezultatele evaluării pot fi prezentate pe scurt astfel:
 - Cadrul legal din România pentru domeniul achizițiilor publice este în întregime armonizat cu *acquis-ul comunitar* specific. Este relevant de menționat că legislația primară din România privind achizițiile publice (și anume Ordonanța de Urgență a Guvernului - OUG 34/2006) prevede în mod expres că principiile fundamentale de la baza oricărei atribuirii de contracte de achiziție publică sunt: nediscriminarea; tratamentul egal; recunoașterea reciprocă; transparența; proporționalitatea; eficiența în utilizarea fondurilor publice; și asumarea răspunderii;
 - Legislația secundară existentă în România privind achizițiile publice este în mare măsură conformă și coerentă cu legislația primară; totuși legislația prezintă anumite inconsecvențe și lasă anumite subiecte cheie insuficient reglementate – acest aspect a fost subliniat atât în discuțiile cu Autoritățile Contractante (AC) cât și cu Operatorii Economici (OE);
 - Autoritățile din România ar trebui să analizeze necesitatea de accelera procesul de promulgare a legislației secundare astfel încât să se minimizeze perioadele de timp dintre data intrării în vigoare a prevederilor din legislația primară și data intrării în vigoare a normelor specifice din legislația subordonată.

- Instabilitatea legislației primare din România privind achizițiile publice - analiza a relevat că:
 - Legislația primară din România privind achizițiile publice (și anume OUG 34/2006) a făcut obiectul unor modificări multiple și substanțiale. Aceasta a fost deja modificată de 8 ori în perioada iunie 2006 – ianuarie 2010, cu o listă consistentă de modificări la documentul inițial;
 - Legislația secundară, și anume Hotărârea Guvernului României HG 925/2006 a suferit de asemenea modificări importante, o dată în 2006 și o dată în 2009, care de fapt au reflectat și au detaliat modificările suferite de OUG¹ 34/2006;
- Măsuri cheie de reglementare pentru accelerarea cheltuielilor publice au fost introduse în legislație cu scopul de a simplifica și raționaliza normele și procedurile referitoare la achizițiile publice, în vederea creșterii nivelului de absorbție a fondurilor UE. S-a observat că:
 - În conformitate cu Directivele Europene, în OUG 34/2006² sunt introduse măsuri de reglementare care pun accentul pe reducerea perioadei de timp destinate prezentării ofertelor – în special pentru licitații restrânse și pentru proceduri de achiziții publice care implică negocieri cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare.

ANRMAP a luat măsuri suplimentare specifice de reglementare³ cu scopul de a reduce durata procedurilor de achiziții menționate mai sus ca un răspuns/o acțiune “anti-criză” a autorităților din România la concluziile Consiliului Europei⁴. În practică, aceste măsuri au fost în vigoare numai în perioada martie 2009 - decembrie 2010 și nu au fost efectiv aplicate în mod regulat de AC din România – prin urmare nu este clar dacă ordinul ANRMAP a produs efectul scontat.

Fără o îndrumare suplimentară adecvată pentru AC, pentru a le ajuta la întocmirea unor caiete de sarcini de calitate, aceste măsuri de accelerare pot fi contraproductive și pot chiar prejudicia calitatea concurenței în general.

În timp ce accelerează⁵ procedurile de achiziție, aceste măsuri încă mai generează un risc ca, în special pentru proiectele de anvergură, ofertanții să nu aibă la dispoziție timp suficient pentru a întocmi oferte detaliate și semnificative;

 - S-au întreprins acțiuni pentru a crește pragul maxim pentru contractarea directă de la 10.000 € la 15.000 € cu un impact pozitiv asupra accelerării proceselor de achiziții publice pentru contractele mici;
 - În anii anteriori a fost adoptat un set de măsuri de reglementare cu scopul de a reduce formalitățile administrative. Totuși, adoptarea de acțiuni determinate pentru reducerea formalităților administrative, atât pentru AC cât și pentru OE, ar trebui să continue, ca o prioritate. Printre măsurile care au fost luate deja, se numără următoarele:

¹A se vedea OUG 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată prin Legea 337/2006, modificată și completată prin Legea 128/2007 și OUG 94/2007

² Art. 83, para. (2) și art. 113, para. (2).

³ Prin Ordinul nr. 51 emis de ANRMAP la 13.03.2009 – aplicabil pentru perioada 17.03.2009 - 31.12.2010.

⁴ Concluziile Consiliului European din 11-12 decembrie 2008 și Comunicarea nr. IP/08/2040 din 19 decembrie 2008, prin care Comisia Europeană confirmă că accelerarea procedurilor de achiziție se poate justifica prin natura excepțională a crizei economice existente.

⁵ Ordinul ANRMAP Nr. 51 a permis reducerea duratei **licitațiilor restrânse la 31 de zile**, și reducerea duratei **negocierilor cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare la 21 de zile**

- ❖ OUG 34/2006 modificată prin OUG 19/2009 – a eliminat plata de către OE pentru exemplarele tipărite ale documentației de atribuire (de ex. în cazurile în care documentația de licitație nu poate fi publicată în SEAP și OE o primește prin poștă). Această măsură a redus costul participării la licitații, cu impact în special asupra întreprinderilor mici și mijlocii⁶;
 - ❖ OUG nr. 34/2006 modificată prin OUG 76/2010 – a eliminat obligația AC de a publica anunțuri de intenție în Monitorul Oficial al României⁷ (în prezent această practică este opțională). Această măsură a redus eforturile și costurile legate de participarea la licitații pentru AC;
 - ❖ HG 834/2009 acordă în prezent posibilitatea ca ofertanții să furnizeze o declarație pe proprie răspundere privind îndeplinirea criteriilor de calificare și selecție în timpul participării la licitații⁸.
- Flexibilitate crescută a normelor/regulilor aplicate în baza anumitor proceduri de licitație:
- ❖ Legislația privind achizițiile publice nu se aplică contractelor publice din cadrul programelor și proiectelor de cooperare teritorială atunci când există o specificație conform căreia se aplică alte proceduri definite de Legislația UE. *Art. 14 (1)(d) din OUG 34/2006 modificată prin OUG 19/2009;*
 - ❖ În cazul licitațiilor restrânse, când numărul de candidați selectați pentru cea de a doua fază a licitației este mai mic decât numărul minim stabilit în documentația de atribuire, AC poate merge mai departe cu acei candidați care întrunesc cerințele fără obligația de a asigura o concurență adevărată, așa cum s-a reglementat anterior. A se vedea *Art. 86 (2)(b) din OUG 34/2006 modificată prin OUG 19/2009;*
 - ❖ În cazul dialogului competitiv, atunci când numărul candidaților selectați pentru cea de a doua fază a licitației este mai mic decât numărul minim stabilit în documentația de atribuire, AC poate merge mai departe cu acei candidați care întrunesc cerințele fără obligația de a asigura o concurență adevărată, așa cum s-a reglementat anterior. *Art. 102 (1)(b) din OUG 34/2006 modificată prin OUG 19/2009.*
- Mărirea bazei de selecție a OE care pot participa la licitații:
- ❖ AC nu mai pot exclude de la procedurile de licitație societățile care fac obiectul unei proceduri legale pentru a fi declarate în faliment, pentru lichidare, pentru înțelegeri cu creditorii, etc. *Art. 181 din OUG 34/2006 modificată prin OUG 76/2010;*
 - ❖ Ofertele nu mai pot fi considerate inacceptabile dacă sunt prezentate de un ofertant care în ultimii doi (2) ani a respectat în mod deficitar obligațiile sale contractuale sau a cauzat daune beneficiarului. *Art. 36 (1)(b1) din HG 925/2006 abrogată prin HG 834/2009.*

⁶ A se vedea art. 40 (3) din OUG 34/2006 modificată prin OUG 19/2009

⁷ A se vedea Art. 53 (1) (a) din OUG 34/2006 modificată prin OUG 76/2010

⁸ A se vedea HG 834/2009 pentru modificarea și completarea HG 925/2006

➤ S-au adoptat de asemenea și măsuri legislative centrate pe gestionarea contestațiilor inițiate de operatorii economici referitor la procesul de achiziții publice – aceste măsuri au fost analizate în detaliu în Partea A și Partea B a studiului. Ca un impact direct al acestor măsuri asupra sistemului de achiziții publice, au fost observate următoarele aspecte:

- Măsurile adoptate au întărit rolul CNSC ca autoritate de primă instanță ce trebuie în mod obligatoriu să fie sesizată în cazul contestațiilor împotriva procedurilor de licitație;
- 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 o atenție sporită și o calitate mai bună în etapele pregătitoare ale achiziției publice;
- Totuși, indiferent de măsurile luate, în 2010 valoarea estimată totală a procedurilor în care au fost emise decizii⁹ de aprobare a contestațiilor este încă foarte ridicată și indică faptul că sunt necesare eforturi suplimentare pentru a crește eficiența totală a sistemului de achiziții publice din România precum și a crește capacitatea acestuia de a încheia contracte. În fapt, se observă că în 2010¹⁰:
 - ❖ Au fost anulate prin deciziile CNSC, în urma reclamațiilor inițiate de OE, proceduri de achiziții publice cu o valoare estimată de 2.727.194.133 € (aproximativ 11.481.214.583 RON) reprezentând 14,33% din valoarea totală;
 - ❖ Au fost supuse măsurilor de retragere decise de CNSC, în urma reclamațiilor inițiate de OE proceduri de achiziții publice cu o valoare estimată de 6.770.839.203 € (aproximativ 28.443.618.409 RON) reprezentând 35,5% din valoarea totală.

➤ Conflict de interese – legiuitorul român a ales să utilizeze o abordare mai restrictivă în legislația referitoare la achiziții în comparație cu legislația națională generală aplicabilă pentru conflictul de interese pentru funcționarii publici. Totuși, anumite prevederi rămân generale/nespecifice (de ex. se referă la anumite situații fără să specifice mijloacele sau criteriile pentru stabilirea existenței conflictului de interese) sau au un grad mare de interpretabilitate și fac obiectul raționamentului autorităților contractante sau al UCVAP.

Ca o concluzie generală, modul în care mecanismul de prevenire și detectare a conflictului de interese este stabilit de cadrul legal existent este mai degrabă inaplicabil (dificil de aplicat) și nu previne sau detectează efectiv în mod eficient conflictul de interese în procesul de achiziții publice. În prezent nu există o abordare omogenă sau un mecanism fezabil aplicabil la nivel național pentru depistarea potențialelor conflicte de interese – în special la nivelul AC-urilor sau pentru comisia de evaluare a achizițiilor (comisia de atribuire) din cadrul AC-urilor.

Mai mult, prevederi specifice ale legislației române pun în mod inadecvat răspunderea / sarcina de a preveni conflictul de interese în sarcina operatorilor economici impunându-le acestora să dea declarații de eligibilitate. De exemplu, un amendament la legislație din 2010¹¹ prevede că:

⁹ Decizii ale CNSC – Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor din România

¹⁰ Sursa: CNSC

¹¹ Art. 69¹ din OUG 34/2006 a fost introdus prin OUG 76/2010, publicată în Monitorul Oficial 453 din 2.07.2010.

“Ofertantul / candidatul / ofertantul asociat / sub-antreprenorul care are ca membrii ai consiliului de administrație /conducerii sau consiliului de supraveghere și/sau are acționari sau asociați care sunt soț/soție sau rudă apropiată a familiei până la gradul patru inclusiv, sau care este în relații comerciale, după cum se face referire în art. 69 pct. a) cu persoane care au poziții de decizie în cadrul autorității contractante este exclus de la procedura de atribuire”.

Cele de mai sus reprezintă un exemplu relevant de cerință legislativă birocratică și dificil de aplicat referitoare la operatorii economici. Mai mult, interpretarea și aplicarea acestora pot crea abuzuri și pot duce la cazuri în care OE pot fi descalificați exclusiv pe motivul că o persoană care deține o poziție de decizie în cadrul unei autorități contractante (sau oricare dintre rudele acestora) poate deține numai câteva acțiuni din ale operatorului economic implicat¹².

Operatorii economici, de exemplu, nu pot prevedea nici un caz de conflicte de interese în cazul membrilor comisiilor de evaluare din cadrul AC atât timp cât componența comisiilor de evaluare nu este comunicată în avans ofertanților / participanților la licitație.

- OUG 34/2006 prevede de asemenea posibilitatea ca Guvernul Român să stabilească metode de certificare / acreditate sau includerea pe listele oficiale, la nivel național, a OE care optează pentru un astfel de sistem de certificare. În acest caz, ANRMAP-ului i se solicită să informeze Comisia Europeană în legătură cu detaliile și modalitatea de operare a sistemului.

În prezent, Guvernul Român sau organismele sale (Ministerele) nu mențin aceste liste centralizate oficiale, la nivel național, cu operatorii economici aprobați / certificați / acreditați pentru scopurile specifice ale procesului de achiziție publică (de ex. nu există niciun obiectiv specific stabilit pentru a reduce formalitățile pentru OE aprobați / certificați / acreditați ce participă la licitațiile organizate sub răspunderea respectivelor organe guvernamentale).

În practică, certificările / acreditările solicitate de diversele AC de la OE (ca parte a criteriilor aplicate privind calificarea și selecția ofertelor) sunt cele necesare pentru OE pentru a activa / opera în respectivul sector / respectiva industrie. Mai mult, legislația sectorială nu impune în general OE cerințe speciale referitoare la certificări/ acreditări pentru a le permite acestora să participe la licitații publice.

O excepție constă din prevederile Legii 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice care stipulează că “doar operatorii care sunt licențiați de autoritățile de reglementare competente pot acționa ca furnizori/prestatori de servicii de utilități publice”. Studiul a constatat că în general nu există alte limitări specifice care să provină din legislație pe acest subiect.

În general, subiectul certificărilor / acreditărilor necesare în timpul procesului de achiziții publice trebuie să fie abordat cu atenția cuvenită de către autoritățile implicate din România (în special AC). Autoritățile de certificare ar trebui să fie încurajate să evalueze adecvat, de la caz la caz, relevanța și/sau necesitatea emiterii de certificări / acreditări formale ca un mecanism de obținere a dovezilor privind capacitățile tehnice necesare din partea ofertanților, în etapa de selecție.

¹² Cu toate acestea, trebuie să subliniem că în cadrul studiului nu am întâlnit nici o situație în care un ofertant să fie descalificat pe motive de conflict de interese.

2.2. Evaluarea cadrului instituțional din sistemul de achiziții publice din România

Este relevant de indicat că în România, roluri și răspunderi relevante în domeniul achiziției publice sunt împărțite între câteva instituții / părți interesate. Totuși, ar trebui să se facă o distincție între instituțiile care au competențe exclusiv pentru domeniul achizițiilor publice (ANRMAP, UCVAP și CNSC) și cele care intervin colateral în reglementarea / controlarea / sancționarea / susținerea diferitelor aspecte ale sistemului de achiziții publice (Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională - CNMSI, Consiliul Concurenței, ACIS, Autoritățile de Management - AM, Autoritatea de Certificare și Plată - ACP, Autoritatea de Audit, Departamentul pentru Lupta Antifraudă – DLAF, precum și sistemul judiciar).

În timp ce cadrul legal din România privind sistemul de achiziții publice a suferit o serie de modificări și îmbunătățiri semnificative, capacitatea generală și precum și cea individuală a instituțiilor cheie implicate nu a evoluat în același ritm. O serie de aspecte și chestiuni prioritare au fost identificate, în special pentru ANRMAP, UCVAP și CNSC – acestea sunt prezentate pe scurt în secțiunile următoare.

2.2.1. Evaluarea structurilor și organizării instituționale generale

Pentru realizarea acestei sarcini, s-a întocmit o listă completă cu toate părțile interesate importante (actori relevanți) din sistemul de achiziții publice din România, și ulterior s-a efectuat evaluarea acestora. În urma interviurilor realizate, completate prin cercetări ulterioare, prin analiza documentației și chestionarelor furnizate, principalele concluzii pot fi rezumate astfel:

- Modul de în care întregul sistem este gândit are drept scop respectarea principiului independenței instituționale și separării competențelor – totuși, în practică există încă un număr de cazuri de suprapuneri, lipsă de aliniere și chiar acțiuni / decizii contradictorii întreprinse / luate din cauza lipsei de coordonare între actorii cheie (în principal ANRMAP, UCVAP, CNSC);
- În cadrul sistemului de achiziții publice din România există o necesitate de a se îmbunătăți cooperarea instituțională prin armonizarea procedurilor în vederea evitării suprapunerilor, a întârzierilor inutile, a canalelor birocratice pentru schimbul de informații, sau a practicilor inconsistente. Protocoalele actuale de colaborare între părțile cheie menționate anterior sunt fie dificil de pus în practică, fie nu sunt aplicate sau sunt pur și simplu depășite. Prin urmare, este de așteptat ca îmbunătățirile în cadrul sistemului să provină din mecanisme mai bune, mai pragmatice și mai eficiente de colaborare, din activitatea unor grupuri de lucru comune formate din profesioniști în domeniul achizițiilor publice din cadrul ANRMAP, UCVAP, CNSC - care ar trebui să lucreze pe subiecte relevante, identificate clar și cu o prioritate ridicată; sau din utilizarea unei baze de cunoștințe comune sau a unei infrastructuri IT comune;
- Din cauza complexității cadrului actual de colaborare, toate părțile cheie interesate (ANRMAP, UCVAP, CNSC – dar în special ANRMAP) sunt împovărate cu un volum semnificativ de comunicări oficiale / formale ineficiente și care necesită un timp îndelungat pentru efectuare. Această situație duce de asemenea la frecvente neînțelegeri și lipsă de aliniere, din cauza comunicării prin astfel de canale birocratice. Totuși, au fost observate și exemple pozitive de interacțiune directă și comunicare, ca de exemplu, întâlnirile lunare dintre ANRMAP și CNSC.

Îmbunătățiri pot fi aduse și prin adoptarea unor protocoale de colaborare mai precise și pragmatice și prin inițierea unor grupuri comune de lucru formate din experți din cadrul ANRMAP, UCVAP și CNSC – pentru a aborda domenii bine definite, în scopul îmbunătățirii

capacității generale a sistemului de a reglementa procesul de achiziții publice, activitatea economică și răspunsul pieței.

Totodată, apar întârzieri inerente în activități pentru care ar fi necesară interacțiunea fără impedimente și eficiență între aceste instituții – de obicei din cauza fluxurilor de activitate diferite, a priorităților diferite și a termenelor limită interne specifice fiecărei părți cheie. Mai mult, schimbările instituționale interne frecvente care apar în fiecare dintre aceste instituții tind să determine de asemenea o instabilitate crescută și ineficiențe în relația/interacțiunea cu ceilalți actori cheie ai sistemului.

- Există cazuri multiple de proceduri interne formalistice, ineficiente, redundante și/sau inutile care sunt implementate pentru activitățile cheie desfășurate de principalii actori cheie ai sistemului (ex. ANRMAP, UCVAP, CNSC) – în general acestea deviază resurse prețioase de la activitățile principale cu valoare adăugată din fiecare dintre aceste instituții. Trebuie acordată prioritate activităților cu valoare adăugată, în special în contextul actual al constrângerilor din sectorul bugetar din România. Este nevoie de mai multă concentrare din partea conducerii acestor instituții pe identificarea și abordarea eficientă a cauzelor care stau la baza acestor probleme, în același timp cu depășirea obstacolelor generate de deficitul relativ de personal.
- Rolurile și răspunderile principalelor instituții / părți interesate sunt reglementate în legislația secundară prin norme metodologice – acestea sunt suficient de clare și în general nu produc efecte contradictorii în activitatea părților implicate. Mai mult, în îndeplinirea rolurilor și atribuțiilor lor în domeniul achizițiilor publice, actorii cheie sunt susținuți de procese și proceduri interne definite în mod formal, dar și de propria lor infrastructură IT, în plus față de sistemul SEAP, care se utilizează în mod obișnuit.

Există mecanisme de monitorizare pentru activitatea fiecăreia dintre instituțiile amintite (de ex. ANRMAP, UCVAP, CNSC și Consiliul Concurenței) referitor la rolul lor în sistemul de achiziții publice din România. În general, aspectele referitoare la achizițiile publice din activitatea acestor instituții sunt reflectate fie în rapoartele anuale publicate de acestea, fie prin alte mecanisme interne sau externe de raportare.

Nivelul de atenție acordat monitorizării diverselor aspecte ale procesului de achiziții publice depinde de specificul fiecăreia dintre părțile interesate menționate mai sus, dar în general acoperă domenii precum:

- Indicatori pentru propria evaluare a activității legate de achizițiile publice
 - Aspecte referitoare atât la eficiență internă cât și, mai important, referitoare la eficiența externă, calculate prin prisma nivelului de satisfacție al propriilor beneficiari,
 - Aprobarea diferitelor decizii / acțiuni ale sistemului judiciar,
 - Aspecte legate de o cooperare fără impedimente cu alte părți implicate;
 - Nivelul de resurse și capacitățile disponibile, etc.
- Ca o observație generală aplicabilă pentru ANRMAP, UCVAP, CNSC, dar și pentru Consiliul Concurenței - aceste părți interesate cheie ale sistemului de achiziții publice din România - sunt foarte concentrate pe raportarea extinsă a unui set de date statistice și de indicatori proprii de activitate. Deși aceste informații sunt utile și relevante în furnizarea unei imagini referitoare la nivelul activității proprii organizații. Cu toate acestea, datele statistice și indicatorii de activitate nu înlocuiesc nevoia de indicatori de performanță reali și relevanți, fie pentru instituțiile implicate, fie pentru sistemul de achiziții național în ansamblu;

- In general, părțile interesate implicate (altele decât ANRMAP care este autoritatea legislativă în domeniu) nu au o atitudine pasivă referitor la procesul întocmirii legislației privind achizițiile publice. Ca atare, acestea au suficientă forță și posibilități de a juca un rol activ în inițierea, analiza impactului, dezbateră și constituirea de amendamente la legislația privind achizițiile publice;
- Se observă o preocupare la nivelul tuturor instituțiilor intervievate referitor la resursele disponibile pentru menținerea și creșterea nivelului expertizei tehnice pentru proprii angajați implicați în activitățile legate de achizițiile publice – acesta este o chestiune prioritară care este relevantă atât pentru autoritățile naționale, cât și pentru AC implicate;
- Păstrarea personalului cu o experiență solidă în achiziții publice reprezintă o provocare pentru principalele părți interesate ale sistemului (ANRMAP, UCVAP, CNSC). Factorii cheie care contribuie la presiunea crescută pe resursele de personal actuale sunt generici pentru autoritățile publice din România: remunerație insuficientă, motivație scăzută a personalului și lipsa responsabilizării la locul de muncă. În special, este nevoie de eforturi suplimentare pentru dezvoltarea unei fișe a postului mai specifice, precum și a unui parcurs al carierei mai bun pentru personalul cheie din achizițiile publice al UCVAP, precum și de o mai bună strategie de instruire pentru a le susține. Pachetele de stimulente pentru experții în achiziții din organizațiile publice ar trebui de asemenea definite mai bine;
- Sistemului SEAP, ca o componentă cheie a infrastructurii care ar trebui să susțină capacitățile autorităților din România în îndeplinirea rolului și răspunderilor lor în domeniul achizițiilor publice îi lipsește flexibilitatea necesară de raportare și are nevoie urgentă de îmbunătățiri. Sunt necesare o evaluare independentă, detaliată și îmbunătățiri pentru SEAP – privitoare la funcționalitățile și caracteristicile de bază, precum și performanța sistemului IT. Acestea, în vederea adaptării SEAP la cerințele legislației referitoare la achiziții, modificărilor de legislație, și cerințelor de raportare ale părților interesate (AC, OE, sau alte părți interesate);
- Pentru a asigura o înțelegere comună îmbunătățită a cerințelor sistemului național de achiziții publice și pentru a reduce / exclude inconsecvențele în exercitarea funcțiilor lor specifice în practică, există o mare necesitate de a dezvolta un sistem și baze de date comune de gestionare a cunoștințelor disponibile pentru toate părțile interesate principale (ex. ANRMAP, UCVAP, CNSC). În opinia noastră astfel de sistem ar trebui să asigure schimbul corespunzător de informații între instituțiile menționate mai sus referitor la diversele cazuri de încălcări ale reglementărilor referitoare la achizițiile publice, interpretărilor emise de fiecare autoritate relevantă pentru aceste cazuri, liniilor directoare, modelelor etc. elaborate de cele trei instituții.

În următoarele secțiuni vom prezenta pe scurt provocările cheie observate pentru cele trei părți principale interesate implicate în sistemul de achiziții publice din România (i.e. ANRMAP, UCVAP, CNSC).

2.2.1.1. Provocări instituționale ale ANRMAP'

În ciuda realizărilor sale și a rolului său central în administrația publică din România, ANRMAP¹³ se confruntă cu anumite provocări instituționale care îi limitează eficiența și eficacitatea sa. Cele mai semnificative provocări observate pentru ANRMAP pot fi rezumate astfel:

- În îndeplinirea misiunii sale, ANRMAP depinde de implicarea altor autorități care nu sunt sub responsabilitatea sa – aceasta este o situație complexă și dificil de gestionat care este puțin probabil să susțină eficiența și eficacitatea ANRMAP. În îndeplinirea eficientă și eficace a rolului său în cadrul sistemului de achiziții publice, ANRMAP trebuie să primească o contribuție directă din partea UCVAP (subordonat Ministerului Finanțelor), din partea CNMSI – care este administratorul de sistem al SEAP (subordonat Ministrului Comunicațiilor), și din partea CNSC (independent);
- O situație specială este generată de rolul jucat de Autoritățile de Management (AM), în procedurile de achiziții publice implementate în baza Programelor Operaționale finanțate prin fonduri UE. AM supraveghează aceste proceduri – emitând linii directoare, aprobând documentele de licitație, furnizând recomandări, etc.; - acestea nu sunt pe deplin armonizate cu interpretările furnizate de ANRMAP pentru diverse cazuri întâlnite în implementarea procedurilor de achiziții publice;
- În baza protocoalelor de colaborare existente, ANRMAP poate doar solicita suport de la partenerii săi instituționali dar nu are mijloacele efective de punere în executare a solicitărilor sale. Ca atare, protocoalele actuale de colaborare dintre ANRMAP și celelalte părți interesate / actori cheie ai sistemului sunt birocratice și ineficiente – această observație se aplică și altor actori ale sistemului (a se vedea secțiunile anterioare). Prin urmare se așteaptă îmbunătățiri din mecanisme mai bune, pragmatice și mai eficiente de colaborare, din activitatea realizată de grupurile de lucru comune formate din profesioniști în achizițiile publice de la ANRMAP, UCVAP, CNSC care lucrează la subiecte relevante, identificate clar și cu prioritate mare; sau din utilizarea bazei de cunoștințe comune sau a unei infrastructurii IT comune;
- În plus, SEAP nu se afla în gestiunea principalei instituții responsabile de eficiența și eficacitatea sistemului de achiziții publice din România – ANRMAP. În acest context, orice solicitare importantă din partea ANRMAP în vederea îmbunătățirii performanțelor și capacității SEAP vine ca un angajament dificil și nu reprezintă o prioritate pentru actorii cheie implicați. Obținerea de sprijin adecvat din partea CNMSI pentru asigurarea informațiilor necesare din SEAP, este de asemenea o provocare;
- În opinia noastră, o modalitate eficientă de a asigura o funcționare mai bună a colaborării inter-instituționale și de a soluționa pro-activ numeroasele probleme cu care se confruntă în prezent sistemul național de achiziții este extinderea bunei practici de utilizare a unor grupuri de lucru comune formate din profesioniști în achizițiile publice din partea ANRMAP, UCVAP, CNSC, profesioniști care ar trebui să fie mandatați / autorizați să lucreze pe subiecte relevante, identificate clar și prioritizate corespunzător. ANRMAP își poate asuma un rol mai activ în promovarea utilizării acestor grupuri de lucru comune care ar trebui să aibă un obiect de activitate clar (și anume soluționarea problemelor practice ridicate de diverse părți interesate), cu termene limită la fel de clare, precum și cu mecanisme de consultare, constând în numirea unor reprezentanți de la nivelul fiecărei instituții pentru a asigura toate competențele necesare în soluționarea problemelor apărute;

¹³ Pentru analiza detaliată a capacităților instituționale și provocărilor ANRMAP facem referire la rapoartele publicate pentru Partea A și respectiv Partea B a prezentului studiu (documente separate)

- Cu mai puțin de 100 de angajați (din care numai 50 sunt cei operaționali) ANRMAP trebuie să se adreseze unui grup de peste 12.500 de autorități contractante înregistrate și peste 34.000 de operatori economici¹⁴ înregistrați.

În scop informativ, includem o prezentare generală a nivelelor personalului din organisme similare din alte state membre ale Uniunii Europene:

	Organism	Nivelul personalului	Valoarea aproximativă de achiziții atribuite ¹⁵	Apeluri de oferte	AC	OE
RO	ANRMAP	100	35.344.496.135 RON (aprox. 9,5 miliarde €)	288.452	12.598	34.453
PL	Biroul de Achiziții Publice	130	44.300.000.000 PLN (aprox. 10 miliarde €)		13.012	65.000
CZ	Biroul pentru Protecția Concurenței	126	630.000.000.000 CZK (aprox. 25 miliarde €)			
BG	Agencia de Achiziții Publice	65				

- Pe baza comparației de mai sus, și fără a efectua o analiză similară detaliată a organismelor publice implicate, se observă că nivelul actual al personalului ANRMAP este mai degrabă similar cu cel al organismelor similare relevante din alte state membre ale Uniunii Europene – a se observa că există totuși diferențe cu privire la obiectul de activitate și la sistemul național specific de achiziții publice;
- Așa cum a dezvăluit studiul nostru, sistemul național de achiziții nu a reușit să asigure o consistență adecvată a interpretării legislației în domeniul achizițiilor de către diverse părți interesate ale sistemului. Astfel, necesitatea unei abordări mai coordonate pe care – în opinia noastră - ANRMAP ar putea-o asigura. ANRMAP încă nu s-a poziționat ca o autoritate reală în domeniul achizițiilor publice, autoritate finală cu putere de decizie pentru interpretarea legislației, lăsând organelor de control independente (sistemul judiciar, CNSC, auditori) autonomia deplină pentru detectarea și sancționarea încălcării acestor norme clarificate. Totuși este esențial ca ANRMAP să țină cont, atunci când își îndeplinește sarcinile, de rolul și autoritatea celorlalți actori implicați în verificarea aplicării corecte a legislației (UCVAP, CNSC, Consiliul Concurenței, auditori, sistemul de justiție, etc.). Interacțiunea adecvată, dialogul pragmatic și menținerea unui echilibru între rolurile acestor părți interesate sunt importante pentru orice acțiuni inițiate pentru îmbunătățirea sistemului de achiziții publice din România.
- Funcționarea sistemului național de achiziții publice evoluează continuu și produce cantități semnificative de informații, informații care trebuie să fie verificate, procesate și sintetizate, furnizând cele mai valoroase date pentru părțile interesate ale sistemului, dar și pentru autoritățile cheie cu putere de decizie la nivel macroeconomic. Dezvoltarea unei baze de date comune cu acces facil și a unui software adecvat care să permită filtrarea și extragerea de rapoarte de sinteză este esențială în îmbunătățirea colaborării și crearea de sinergii între toate părțile interesate ale sistemului național de achiziții.
- Mai mult, această infrastructură ar putea permite ANRMAP să producă și să publice rapoarte tematice valoroase privind volumele și tendințele volumelor de achiziții, prețurile medii din diverse sectoare, categoriile de furnituri, tipurile de proceduri etc., ajutând operatorii economici să își orienteze mai bine eforturile de dezvoltare și astfel să se asigure un mai mare nivel al competitivității în cadrul procedurilor de achiziții publice.

¹⁴ Sursa: SEAP. A se vedea www.e-licitatie.ro

¹⁵ În baza celor mai recente cifre disponibile

2.2.1.2. Provocările instituționale ale CNSC

În termeni practici sau factici, cercetarea noastră¹⁶ privind capacitatea instituțională a CNSC a revelat următoarele aspecte principale în coroborare cu constatările din Partea A și Partea B a studiului. Unele dintre acestea sunt puncte forte, în timp ce altele reprezintă semne de întrebare sau slăbiciuni ce vor trebui abordate în viitorul apropiat:

- Din cauza răspunderilor sale crescute ca primă instanță de judecare a contestațiilor, există încă un risc inherent ca personalul CNSC să poată fi țintă pentru corupție. Acest risc nu este încă suficient de bine subliniat și abordat în mod public de CNSC – există o așteptare neîndeplinită că acesta ar trebui să fie atenuată în mod pro-activ de către organizație. Ca și măsuri de control și prevenție existente:
 - CNSC alocă pe bază aleatoare dosarele de reclamații către personalul CNSC responsabil cu evaluarea, o practică utilizată, în general, și în sistemul judiciar din România;
 - Există reguli specifice pentru evitarea conflictului de interese în cadrul CNSC; conflictul de interese se referă la relația dintre membrii comisiilor de evaluare ale AC și părțile implicate în procedura de achiziție contestată;
 - CNSC comunică numai prin canale oficiale cu părțile implicate într-o reclamație, prin scrisori sau prin întâlniri formale;
 - Comisiile de evaluare includ 3 evaluatori – deciziile se pot lua numai cu votul majorității membrilor iar membrii nu se pot abține.
- Atât eficiența cât și eficacitatea activităților principale ale CNSC pot fi îmbunătățite prin utilizarea unor baze de cunoștințe și/sau registre de informații mai bune. Există o oportunitate deosebit de bună pentru investirea de resurse de către CNSC în dezvoltarea unei baze de cunoștințe și/sau registru de informații mai complex(e) pentru cazurile de reclamații de care institutia s-a ocupat deja și pentru soluțiile furnizate pentru soluționarea acestor cazuri. Această bază de cunoștințe ar trebui să permită în mod specific consilierilor CNSC să caute rapid cazuri care întrunesc anumite criterii (de exemplu: reclamații depuse împotriva numărului de ani de experiență de lucru pentru experți sau împotriva cerințelor pentru anumite certificate de la societăți din documentațiile de atribuire; în mod similar, reclamații împotriva criteriilor de atribuire, etc.) care îi ajută să asigure o conformitate crescută în cadrul instituției (CNSC) cu hotărâri similare în cazuri similare. Această bază de cunoștințe ar putea fi utilă în susținerea instruirii noilor angajați ai CNSC și ar putea fi de asemenea un instrument valoros pentru a împărtăși expertiza CNSC cu ceilalți actori cheie ale sistemului.
- Există în prezent două proiecte IT în curs de pregătire la CNSC, totuși acestea nu abordează subiectul specific al distribuirii / împărtășirii cunoștințelor în interiorul instituției (un proiect se ocupă cu distribuirea automată a cazurilor de reclamații în rândul consilierilor CNSC iar celălalt proiect vizează stabilirea unei platforme online care să permită beneficiarilor finali să verifice în timp real situația soluționării unui caz de reclamație în CNSC). În opinia noastră, este necesar ca instituția să acorde o prioritate mai mare subiectului creării unei baze de cunoștințe și/sau registru de informații pentru cazurile de reclamații gestionate de CNSC;

¹⁶ Pentru analiza detaliată a capacităților și provocărilor instituționale ale CNSC facem referire la rapoartele publicate pentru Partea A și respectiv Partea B a prezentului studiu (documente separate)

- Forme birocratice de comunicare sunt încă utilizate de CNSC – de exemplu hotărârile și motivațiile CNSC sunt încă documente foarte mari, care copiază / citează extensiv argumentele părților; și folosesc paragrafe lungi ce fac dificilă înțelegerea ușoară și rapidă de către părți a deciziei CNSC și a motivelor care o justifică. Pentru anumite părți interesate, această modalitate de comunicare este interpretată ca vizând descurajarea altor reclamații – ca atare, acest aspect are un impact negativ asupra reputației instituției. Ca o acțiune de îmbunătățire, CNSC poate să facă un pas înainte referitor la creșterea transparenței propriilor sale procese interne furnizând o justificare mai bine documentată pentru hotărârile sale – modalitatea de prezentare și limbajul ar trebui să faciliteze înțelegerea argumentelor legale și faptice care justifică hotărârile luate de CNSC, atât pentru AC cât și pentru operatorii economici.
- În opinia noastră, acest aspect se referă atât la mecanismul general de comunicare și la capacitatea de comunicare a CNSC, cât și la aptitudinile formale de comunicare ale personalului său. Necesitatea îmbunătățirii acestui domeniu ar putea să fie abordată în mod direct prin stabilirea unei mai bune îndrumări interne cu privire la canalele de comunicare interne și externe, dar și prin realizarea unei mai prietenoase așezări în pagină a hotărârilor și motivațiilor;
- CNSC a stabilit și utilizează în principal un set de indicatori de activitate (dar și câțiva indicatori de performanță relevanți) pentru a oferi o prezentare generală mai transparentă a activității și rolului său în sistemul de achiziții publice. Este important de subliniat și de recunoscut relevanța a doi indicatori specifici publicați de CNSC în raportul său anual, în vederea relevanței lor pentru evoluția sistemului de achiziții publice din România:
 - **“Valoarea totală a procedurilor contestate”** - acest indicator este relevant pentru determinarea valorii procedurilor contestate în legătură cu volumul total al procedurilor pe o perioadă de timp. La nivel național, o tendință descendentă ar trebui să demonstreze o creștere a maturității participanților la achizițiile publice: atât AC cât și OE.
 - **“Numărul total al procedurilor anulate de AC”** - acest indicator este relevant pentru determinarea eficienței și eficacității unui sistem de achiziții publice. De exemplu, dacă numărul procedurilor anulate de deciziile interne ale autorităților contractante a crescut pe o perioadă de timp, acest lucru poate demonstra în general capacitatea scăzută a AC de a redacta documente de licitație de calitate superioară.

Utilizarea de către CNSC a altor indicatori cantitativi de activitate cum ar fi **“Numărul reclamațiilor”**, **“Numărul deciziilor emise de CNSC”**, **“Distribuirea pe județe a reclamațiilor formulate de OE”** este relevantă pentru evaluarea eforturilor CNSC și dimensionarea nevoilor instituției în vederea realizării misiunii sale. Totuși, utilizarea de indicatori relativi cum ar fi **“% din procedurile care au făcut obiectul reclamațiilor în numărul total de proceduri implementate”** la nivel național și județean, și pe tip de achiziții (servicii, lucrări, bunuri) precum și tendințele ar putea oferi o imagine a evoluției corectitudinii sistemului de achiziții publice în general.

În 2010, 37% dintre reclamațiile înregistrate de CNSC au fost împotriva documentației de atribuire iar 63% împotriva rezultatului procedurii de evaluare – luând în calcul această tendință este evident că eforturile sistemului ar trebui să fie orientate mai mult către o mai bună calitate a documentației de atribuire sau – după caz – în vederea asigurării unui proces de evaluare credibil și de o calitate mai bună.

2.2.1.3. Provocările instituționale ale UCVAP

UCVAP completează triumghiul celor mai importante părți interesate din sistemul de achiziții publice din România. Constatările cheie din cercetarea noastră suplimentară din Partea A și Partea B a studiului¹⁷ privind capacitatea instituțională a UCVAP pot fi rezumate astfel (din nou, așa cum se aplică și pentru ANRMAP și CNSC, unele sunt puncte forte altele sunt puncte slabe):

- Deși notele intermediare ale UCVAP sunt acceptate în mare parte de autoritățile contractante, acestea din urmă consideră că o mare parte din note utilizează, în general, citate din legislația referitoare la achiziții, fără să prevadă recomandări practice pentru remediere. Din această perspectivă, valoarea adăugată a notelor intermediare poate fi contestabilă întrucât acestea sunt adesea formaliste și dificil de implementat (ceea ce are un impact negativ asupra volumului de lucru și utilizării resurselor UCVAP);
- Excesul de volum de lucru este de asemenea invocat de UCVAP – în conformitate cu estimările interne, volumul de lucru în anul 2010 pe angajat a fost de aproximativ 129%. Deși instituția are în planificarea sa un anumit număr de posturi, numai 79% dintre acestea sunt efectiv ocupate. Aceiași factori de risc privind asigurarea cu personal ca și pentru ANRMAP și CNSC afectează UCVAP: condiții salariale nesatisfăcătoare și tentații pentru locuri de muncă cu condiții similare sau mai bine remunerate în sectorul privat;
- Criteriile folosite pentru stabilirea eșantioanelor verificate de UCVAP sunt: sursa de finanțare – fiind selectate cu prioritate proiectele finanțate din fonduri europene, tipul procedurilor de achiziție, tipul contractului, valoarea contractului, istoria și experiența AC. În opinia noastră, alegerea criteriilor folosite pentru eșantionare ar trebui să se bazeze pe o analiză profundă a incidenței iregularităților în procedurile anterioare de achiziții publice, în care să fie identificate tipurile de proceduri care au generat cele mai multe nereguli (inclusiv procentul de anulări) în trecut. Fundamentând criteriile de eșantionare pe analiză și pe identificarea tipurilor concrete de proceduri de achiziții publice ce generează cele mai multe nereguli ar reprezenta o metodă mult mai eficientă de prevenirea neregularității în viitor;
- Anumite autorități contractante consideră normal și se așteaptă ca UCVAP să activeze într-un rol de consultanță mai puternic mai degrabă decât un rol de control pur - observatorii UCVAP ar trebui să lucreze efectiv împreună cu reprezentanții AC într-un mod informal și deschis pentru a asigura că procedurile de achiziție decurg fără impedimente și că, în final, interesul general rămâne;
- În prezent, atât UCVAP cât și ANRMAP efectuează un control ex-ante și – așa cum este relevant de investigațiile noastre – în anumite cazuri interpretările furnizate de cele două instituții nu sunt aliniate. Ca o ilustrare a acestei abateri, este demn de menționat faptul că numai în 2010 aproximativ o treime din procedurile de achiziție publică verificate de UCVAP au sfârșit prin a fi anulate și că există cazuri observate sau chiar interpretări contradictorii date de UCVAP și ANRMAP pe același subiect.

Există așteptări referitoare la acțiuni clare și pragmatice ce trebuie întreprinse de UCVAP în strânsă colaborare cu ANRMAP de exemplu pentru a extinde un set limitat de controale ex-ante efectuate de UCVAP chiar înainte de momentul în care procedura de licitație este lansată în SEAP.

¹⁷ Pentru analiza detaliată a capacităților instituționale și provocărilor UCVAP facem referire la rapoartele publicate pentru Partea A și respectiv Partea B a prezentului studiu (documente separate)

Aceste acțiuni ar trebui să ia în considerare necesitatea separării rolurilor și răspunderilor în efectuarea funcției de control ex-ante și ar trebui să abordeze în mod expres chestiunea și cauzele principale ale ratelor ridicate de anulare. Aceasta poate fi o acțiune de îmbunătățire pe termen scurt sau mediu, cu obiectivul clar de a:

- Asigura o mai bună aliniere a interpretărilor furnizate de cele două instituții – precum și detectarea și corectarea mai devreme în cadrul procesului a oricărei probleme majore;
 - Reduce numărul procedurilor de achiziții publice care sunt anulate în urma observațiilor UCVAP;
 - Respecta rolul și răspunderile părților interesate implicate în sistemul de achiziții publice (ANRMAP, AC¹⁸, CNSC, etc.).
- Prin urmare, un set limitat de acțiuni privind controlul ex-ante ar trebui executat de către UCVAP în strictă coordonare cu ANRMAP, în principal pentru categoriile de licitații unde s-a observat cel mai ridicat procent de anulare în trecut. Evaluări periodice ale progresului ar trebui efectuate în comun de către cele două instituții;
- UCVAP a stabilit un set de indicatori care sunt în principal indicatori ai activității interne, furnizând o prezentare generală a activității anuale a UCVAP. Prin analiza setului de indicatori stabiliți de UCVAP, este evident că instituția a stabilit un mecanism de analiză pentru compilarea, raportarea și monitorizarea aspectelor relevante ale activității sale și chiar a câtorva elemente referitoare la eficiență și eficacitate.

Indicatorii referitori la “productivitatea activității de observare” și “volumul de lucru pe angajat” precum și “procentul din procedurile de atribuire verificate din totalul procedurilor care au făcut obiectul metodologiei de selecție” - oferă o imagine relevantă pentru factorii de decizie din cadrul UCVAP în vederea dimensionării resurselor necesare pentru asigurarea funcției de verificare.

Indicatorul “rata remedierii procedurale” – care ajunge la 96% conform raportului de activitate al UCVAP, ilustrează gradul în care deficiențele notificate de observatorii UCVAP au fost remediate de AC implicate – ca atare, indicatorul este relevant în evaluarea impactului acțiunilor acestor instituții asupra altor părți interesate ale sistemului de achiziții publice.

Ca observație generală – aplicabilă pentru ANRMAP, UCVAP și CNSC – este necesar ca aceste instituții să completeze setul actual al indicatorilor proprii (de activitate) cu un set adițional de indicatori de performanță atent selectați, cu valoare adăugată, care să abordeze:

- Performanța (și nu doar activitatea) instituției – pentru a sublinia fapte, cifre și tendințe care sunt relevante din perspectiva sistemului național de achiziții publice, și care pot avea o valoare adăugată reală pentru ceilalți actori cheie ai sistemului;
- Aspectele relevante referitoare la performanța sistemului de achiziții publice care sunt sub influența sau controlul acestor instituții (ANRMAP, UCVAP și CNSC) – ținând cont de rolurile și răspunderile lor.

¹⁸ Înființarea UCVAP a intenționat să determine flexibilitatea și să nu ducă la întârzieri în procesul de licitare și contractare, oferind doar un control procedural. Cu toate acestea, răspunderea va rămâne exclusiv prerogativa AC și astfel opinia emisă de controlul ex-ante al UCVAP încă are o natură consultativă. După emiterea opiniei (pro sau contra) de către controlul ex-ante al UCVAP, AC au responsabilitatea finală fie de a semna contractul fie de a suspenda procedura de licitare și contractare.

Exclusiv cu titlu de exemplificare, echipa ce a realizat acest studiu a sugerat în Anexă¹⁹ un set de astfel de indicatori care ar putea fi luați în considerare de ANRMAP, UCVAP și CNSC – în plus față de indicatorii actuali ai activității pe care aceștia îi raportează și monitorizează. Lista nu este exhaustivă.

2.2.2. Evaluarea funcției de control a sistemului de achiziții publice

Controlul ex-ante: Deși UCVAP a recunoscut rolul verificării ex-ante a procedurilor de achiziții publice, ANRMAP efectuează de asemenea un control ex-ante al anunțurilor de intenție / participare și al invitațiilor de participare pentru oferte.

Nou adoptata HG 801/2011 modifică HG 525/2007 privind organizarea și funcționarea ANRMAP, instituție ce verifică, anterior publicării anunțului / invitației de participare, conformitatea cu legislația în vigoare privind achizițiile publice, în speță OUG 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziții publice, contractelor de concesiune a lucrărilor publice și a serviciilor. Această nouă responsabilitate a ANRMAP, deși generează întârzieri suplimentare în ciclul de proiect, ar trebui să determine o mai mare conformitate cu legea și o scădere a numărului de contestații depuse la CNSC. Rapoartele consultative care însumează recomandările UCVAP care nu au fost acceptate de AC sunt trimise la ANRMAP, iar ANRMAP efectuează o nouă verificare a chestiunilor / aspectelor identificate de UCVAP pentru a decide dacă este necesară o penalizare sau nu (după semnarea contractului).

În concluzie, s-ar putea ca aceste două instituții să verifice aceleași aspecte referitoare la documentațiile de atribuire, iar acest lucru are drept consecință utilizarea ineficientă a timpului și resurselor publice. În plus, aceasta aduce cu sine și riscul unei anumite inconsecvențe care poate diminua credibilitatea UCVAP și ANRMAP. Pe viitor, pentru a evita aceste situații, este important să se separe clar funcțiile pentru controlul ex-ante. În această privință, o etapă importantă este reprezentată de faptul că:

- ANRMAP verifică în prezent și calitatea și regularitatea criteriilor de selecție și atribuire;
- UCVAP se concentrează pe verificarea aplicării corecte a criteriilor de selecție și atribuire de către AC.

Este posibil să fie încă nevoie de eforturi comune ale ANRMAP și UCVAP pentru a întreprinde acțiuni specifice pe termen scurt sau mediu în vederea abordării unor chestiunilor precum îmbunătățirea calității generale a caietelor de sarcini sau corectitudinea criteriilor de atribuire și selecție pentru categoriile de licitații unde s-a observat în trecut cel mai ridicat procent de anulare. Un mecanism pragmatic și viabil de control ar trebui să fie agreat de aceste două instituții.

Controlul ex-post: Mai multe instituții au răspunderi pentru controlul ex-post, pentru verificarea, aplicarea de corecții, penalizări referitor la procedurile de achiziții publice. Deși teoretic controlul ex-post al procedurilor de achiziții publice face parte din competențele ANRMAP, în practică licitațiile sunt de asemenea verificate în ordine cronologică de către Autoritățile de Management, ACP și Autoritatea de Audit deoarece acestea sunt organisme independente, înaintea CE, pentru garantarea regularității proiectelor finanțate de UE.

Autoritățile de Management (AM) nu utilizează aceleași proceduri sau liste de verificare atunci când efectuează verificarea licitațiilor derulate de beneficiarii fondurilor UE, un proces de armonizare a acestor proceduri fiind în curs.

Practica unitară: Așa cum rezultă din analiză, cadrul instituțional al achizițiilor publice din România este în mare parte caracterizat de o implementare și interpretare inconsecventă a legislației complexe

¹⁹ A se vedea Anexa.

și în continuă schimbare privind achizițiile publice. Aceste inconsecvențe apar atât în interiorul instituțiilor, cât și în colaborarea dintre ele.

Capacitatea sistemului de achiziții publice din România de a reglementa în mod eficient activitatea economică și răspunsul pieței: principalii actori ai sistemului de achiziții publice din România – ANRMAP, UCVAP, CNSC au definit, raportează și utilizează un set de date statistice și indicatori de activitate care furnizează informații pentru asigurarea unei monitorizări adecvate a propriei activități, performanței lor precum și implementării procedurilor legate de rolul lor propriu în cadrul sistemului de achiziții publice.

Totuși, acești indicatori sunt doar orientați spre monitorizarea activității interne a acestor instituții și nu furnizează suficiente informații relevante privind funcționarea optimă a răspunsului pieței. Ca atare, există oportunități semnificative pentru extinderea și îmbunătățirea sistemului de indicatori și a mecanismului de monitorizare, cu scopul de a furniza factorilor de decizie din sectorul public informațiile necesare pentru îmbunătățirea procesului lor de decizie și a mecanismelor de monitorizare.

Implementarea la nivel național a unor Indicatori de Performanță adecvați (i.e. IP, sau în engleza: Key Performance Indicators – KPIs) și a unor nivele de referință, este încă o provocare pentru România. Astăzi, acești indicatori de performanță cu relevanță pentru sistemul de achiziții publice la nivel național, sunt fie nu sunt încă bine definiți, fie nu sunt acceptați de actorii cheie din sistem.

Standarde de cost și un mecanism de control: Recent, s-au făcut eforturi semnificative în domeniul standardizării costurilor pentru obiectivele de investiții finanțate din fonduri publice. Este relevant de menționat că utilizarea de standarde de cost a fost în principal o tentativă a anumitor autorități publice centrale de a evita sub-bugetarea și/sau supra-bugetarea din cauza erorilor în calcularea costului lucrărilor în construcții.

Totuși, dacă aceste standarde de cost nu sunt foarte bine justificate și/sau actualizate în baza tendințelor reale de pe piețele specifice, ele pot deveni o barieră mai degrabă decât un stimul pentru procesul de achiziție.

Indexarea prețului: Există o maturitate generală scăzută în utilizarea în România a metodelor/mecanismelor de indexare a prețului ca o modalitate de a asigura un echilibru rezonabil, transparent al economiei contractelor, în special pentru contractele de achiziții publice pe termen lung.

Deși legislația permite utilizarea indexării prețului contractual, nu există o îndrumare detaliată disponibilă autorităților contractante pentru tipurile și specificul contractelor publice care vor face obiectul metodelor/mecanismelor de indexare a prețului contractului. Recomandări detaliate pentru îmbunătățirea situațiilor sunt prezentate în secțiunea "Concluzii și recomandări cheie".

2.3. Evaluarea infrastructurii cheie din România care susține achizițiile publice

Elementele cheie de infrastructură analizate, care susțin sistemul de achiziții publice din România au fost:

- Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP) – utilizat de toate părțile interesate, inclusiv AC și OE. A se vedea de asemenea www.e-licitatie.ro;
- Principalele aplicații interne și bazele de cunoștințe disponibile la ANRMAP, UCVAP, CNSC, Consiliul Concurenței – care susțin acești actori în rolul lor în sistemul de achiziții publice din România.

2.3.1.1. SEAP – Observații cheie și domenii de îmbunătățire

Activitățile executate referitor la SEAP, în cadrul elaborării acestui studiu, nu au reprezentat un audit al aplicației software SEAP sau al infrastructurii IT, ori a proceselor IT legate de SEAP. Cu toate acestea activitățile executate referitor la SEAP – acestea au subliniat atât o serie de aspecte pozitive ale SEAP și respectiv oportunități de îmbunătățire.

Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP) reprezintă un element cheie creat pentru a facilita aplicarea principiilor de bază ale legislației din România privind achizițiile publice – transparență, precum și sprijinirea unei concurențe libere și corecte și a tratamentului egal. SEAP este un sistem web a cărui arhitectură a fost elaborată de CNMSI²⁰ și a fost dezvoltat de un consorțiu privat prin utilizarea unei combinații de tehnologii IT proprietare și din surse deschise (i.e. open sources). Pe scurt, s-a observat că SEAP oferă câteva caracteristici și funcționalități cheie care contribuie la buna funcționare a sistemului de achiziții publice din România:

- În prezent, SEAP acoperă toate fazele cheie ale procesului de achiziții publice din România – și astfel ajută la creșterea transparenței și eficienței procedurilor;
- Acesta oferă un acces necostisitor pentru operatorii economici și autoritățile contractante în procesul de achiziții publice – acest lucru contribuie la reducerea de costuri atât publice cât și private;
- Oferă oportunitatea unor proceduri mai eficiente și standardizate pentru OE și AC – acest lucru ajută la reducerea birocrăției.

În timpul executării studiului, s-a acordat o atenție specială capacităților SEAP de a susține actorii cheie ai sistemului de achiziții publice din România în – printre altele – eforturile lor de a reglementa sistemul, de a monitoriza și a analiza eficiența răspunsului pieței și de a îmbunătăți schimbul relevant de informații.

În acest sens, principalele domenii de îmbunătățire pentru SEAP se referă la următoarele aspecte observate – majoritatea legate de funcționalitățile și performanța aplicației:

- SEAP nu are flexibilitatea necesară de raportare și nu oferă posibilități elaborate de analiză a informației;
- Lipsesc funcționalitățile necesare cu privire la căutare, filtrare și export al datelor – acestea sunt esențiale pentru satisfacerea nevoilor statistice și de analiză a datelor ale actorilor cheie din sistemul de achiziții publice din România;

²⁰ CNMSI – Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională – este responsabil cu înființarea și operarea tehnică a SEAP (Sistemul Electronic de Achiziții Publice). Acesta este subordonat Ministerului Comunicărilor și Societății Informaționale din România – fostul IGCTI (Inspectoratul General pentru Comunicații și IT).

- SEAP încă mai are nevoie de adăugarea de noi câmpuri de date pentru a îmbunătăți capacitățile sale actuale și pentru a răspunde la nevoile schimbătoare ale autorităților publice implicate, sau ale AC și OE.
- SEAP are o performanță slabă generală și un nivel scăzut de suport pentru beneficiarii finali.

Punctele slabe ale SEAP menționate mai sus au un impact negativ asupra tuturor actorilor cheie ai sistemului de achiziții publice din România. Capacitățile și flexibilitatea relativ limitate ale SEAP pot descuraja unele autorități contractante de la utilizarea acestuia – autorități contractante intervievate pe parcursul studiului au raportat dificultăți în utilizarea SEAP. Mai mult, nu toate autoritățile contractante sunt în prezent înregistrate în SEAP, sau nu toate folosesc sistemul – aceasta afectează eficacitatea funcției generale de monitorizare a sistemului de achiziții publice din România.

Operatorii economici care folosesc SEAP s-au plâns de asemenea de performanța slabă a acestuia, de funcționalitățile insuficiente disponibile și de cazuri multiple de proastă funcționare ale aplicației SEAP. În anumite cazuri, ofertanții au indicat indisponibilitatea sau defecțiunile SEAP ca o cauză a faptului că nu au reușit să își depună ofertele la timp.

În timp ce SEAP joacă un rol cheie în captarea informațiilor relevante privind achizițiile publice, aceste informații nu pot fi utilizate adecvat și eficient de către părțile interesate cheie implicate – în principal din cauza limitărilor tehnice și funcționale ale SEAP. Autoritățile publice implicate în gestionarea sistemului de achiziții publice (ANRMAP, UCVAP, CNSC etc.) nu pot în prezent să utilizeze în mod facil și eficient informațiile din SEAP pentru a-și susține propriul proces de analiză și propriile decizii.

De exemplu, SEAP nu poate produce în prezent – într-un mod flexibil – o categorie largă de informații sau nu susține chiar și selecții sau interogări simple ale datelor de bază; cum ar fi obținerea numărului de licitații atribuite într-un an către un anumit operator economic, etc. Acest lucru limitează grav capacitățile generale de monitorizare și reglementare a sistemului de achiziții publice din România.

Un element suplimentar care face dificil orice îmbunătățiri substanțiale ale SEAP este faptul că SEAP nu este sub coordonarea principalei instituții responsabile pentru eficiența și eficacitatea sistemului de achiziții publice din România – ANRMAP. În prezent, îmbunătățirea performanței SEAP pare să fie o inițiativă dificilă și nu este încă o prioritate pentru părțile cheie implicate.

În concluzie, observațiile din prezentul studiu indică faptul că SEAP necesită o evaluare urgentă și detaliată, precum și îmbunătățiri suplimentare majore în ceea ce privește noile câmpuri de date, funcționalitățile sistemului IT de bază, performanța, disponibilitatea și suportul pentru beneficiarii finali. Fără asemenea îmbunătățiri, SEAP nu va fi capabil să răspundă necesităților tot mai crescute ale actorilor implicați în procesul de achiziții publice sau modificărilor legislației române privind achizițiile.

2.3.1.2. Baze de date privind cunoștințele și/sau registre de informații – Observații cheie și oportunități de îmbunătățire

Pe lângă punctele slabe ale SEAP, există de asemenea o lipsă generală de baze de date de cunoștințe și/sau registre de informații menite a fi utilizate în comun de actorii cheie ai sistemului de achiziții publice (ANRMAP, CNSC, UCVAP și Consiliul Concurenței), în vederea alinierii și îmbunătățirii activităților și sarcinilor lor specifice privind procesul de achiziție publică. Nevoile specifice de utilizare în comun a informațiilor trebuie să mai fie abordate și prin extinderea suplimentară a schimbului de informații către / de la alte autorități publice relevante, cum ar fi de exemplu ANI, Registrul Comerțului etc.

Există nevoi clare comune (nesatisfăcute încă) pentru o utilizare în comun și un schimb mai bun de informații între aceste instituții, cu obiectivul final de a îmbunătăți capacitățile lor și de a alinia eforturile pentru o monitorizare și reglementare sporită a sistemului de achiziții publice. Protocoalele actuale de colaborare și între părțile implicate sunt fie dificil de aplicat fie nu funcționează deloc.

O modalitate mai eficientă și mai eficace de a facilita colaborarea și utilizarea în comun bazelor de date de cunoștințe privind subiecte/domenii specifice relevante pentru procesul de achiziții publice ar putea fi:

- Inventarierea bazelor de date de cunoștințe și/sau registrele de informații actuale cu relevanță pentru activitățile legate de achizițiile publice (pe tip/categorii de informații relevante, sisteme/aplicație IT care stochează informația, posibilități acces utilizatori etc.);
- Identificarea părților relevante implicate în achizițiile publice care să beneficieze de împărțirea bilaterală sau multilaterală a bazelor de date de cunoștințe și/sau registrelor de informații actuale. De asemenea, identificarea suplimentară a nevoilor de informare comune;
- Implementarea unui mecanism eficient de utilizare în comun a informațiilor, de exemplu prin acordarea accesului selectiv pentru utilizatori la bazele de date de cunoștințe și/sau registrele de informații convenite.

Unele exemple de astfel de baze de date și/sau registre de informații utile ar putea fi:

- Baza de date a Registrului Comerțului – care conține informații utile referitoare la operatorii economici, permițând astfel extragerea de indicatori importanți cum ar fi rentabilitatea operatorilor economici care participă la anumite categorii de licitații (cum ar fi construcția de drumuri) de achiziție publică, permițând ANRMAP să monitorizeze indicatorii pieței;
- Baza de date a Agenției Naționale de Administrare Fiscală – care conține toate informațiile privind datoriile operatorilor economici, furnizând informații utile referitoare la furnizorii pentru contracte mulți-anuale;
- Baza de date a CNSC care conține soluțiile și interpretările furnizate diferitelor reclamații soluționate de instituție;
- Bazele de date care includ informațiile necesare pentru prevenirea și identificarea situațiilor de conflicte de interese (de exemplu baza de date a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, informațiile de la Ministerul Administrației și Internelor – Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date etc.);
- Bazele de date interne ale ANRMAP și UCVAP, care pot fi utilizate într-un context mai larg, permițând un acces mai larg al utilizatorilor și schimbul mai facil de informații între ANRMAP, UCVAP și CNSC privind subiecte specifice legate de achiziții publice (de ex. studii de caz, opinii, interpretări ale prevederilor legale specifice etc.).



2.4. Evaluarea practicilor de implementare a procedurilor de achiziții publice

Evaluarea practicilor de implementare a achizițiilor publice a fost realizată prin două mecanisme de analiză:

- Analiza unui eșantion de autorități contractante (AC) și
- Analiza unui eșantion de proceduri de achiziții publice implementate de autoritățile contractante, completată de interviuri cu operatorii economici participanți la respectivele proceduri și precum și prin chestionare completate de alți operatori economici.

Principalele constatări care rezultă din aceste mecanisme de analiză ar putea fi rezumate astfel:

- Modificările frecvente din cauze politice în conducerea autorităților contractante de interes strategic au fost uneori acuzate ca având un impact negativ asupra întocmirii și implementării Planului Anual al Achizițiilor care este necesar a fi întocmit, în baza legislației române. Mai mult, în măsura în care Planul Anual al Achizițiilor este același lucru cu planul de investiții al autorităților contractante, valoarea sa adăugată poate fi contestată.
- Cele mai dificile etape din procedura de achiziții publice percepute de AC sunt: întocmirea grilelor de evaluare, definirea criteriilor pentru selecție, calificare și atribuire; precum și pregătirea de răspunsuri la reclamațiile împotriva procedurilor de licitație.
- Criticile din partea operatorilor economici sunt adesea direcționate către domeniile gestionate de autoritățile contractante cum ar fi: definirea de criterii de selecție și calificare dificil de respectat, grile de evaluare neclare, utilizarea excesivă a “prețului cel mai scăzut” ca și criteriu de atribuire, formalități administrative birocratice la întocmirea ofertelor. În plus, au fost exprimate preocupări referitoare la transparența limitată din partea autorităților contractante în formularea de comunicări referitoare la atribuirii, specificații tehnice neclare sau răspunsuri neclare la solicitarea de clarificări, comportament imprevizibil din partea ANRMAP și CNSC în emiterea de puncte de vedere sau în soluționarea reclamațiilor.
- Personalul de achiziții angajat la autoritățile contractante lucrează în condiții de stres la locul de muncă. În cazul în care autoritatea contractantă primește o amendă de la ANRMAP sau de la Curtea de Conturi referitor la o procedură de achiziție, conducerea instituției poate penaliza financiar personalul responsabil cu achiziția.
- Câteva autorități de reglementare din România supra-controlează procedurile de achiziții finanțate de UE: Autoritățile de Management (AM), UCVAP, ANRMAP, Curtea de Conturi al căror obiectiv al controalelor se suprapune. Aceste suprapuneri cauzează întârzieri, lipsa răspunderii și prin urmare ineficiența organelor de control, inconsecvența recomandărilor / deciziilor împiedicând siguranța legală pentru beneficiari.
- În general, autoritățile contractante din România nu prevăd /acceptă indexarea prețului în contractele de achiziții publice, cu excepția contractelor ample de infrastructură – totuși, chiar și pentru aceste contracte indexarea prețului contractului este limitată la formule de bază pentru actualizare în conformitate cu datele statistice oficiale și nu poate depăși un anumit procent din valoarea totală a contractului.
- Autoritățile contractante sunt, în esență, nu foarte bine poziționate pentru a detecta și preveni în mod eficient situațiile de conflict de interese în cazul personalului propriu (inclusiv cel din comisiile de evaluare) – aceste sarcini specifice ar trebui preluate, în principal de către UCVAP, respectiv CNSC (așa cum este descris în următoarea secțiune a raportului).

- Autoritățile contractante, în special cele mici, au anumite dificultăți în practică în a defini Planul Anual de Achiziții (PAA) – în prezent, HG 925/2006 nu diferențiază între autoritățile contractante mari și/sau mici în privința PAA.

O concluzie generală a studiului este că sistemul de achiziții publice din România este construit în conformitate cu cerințele specifice ale *acquis-ului comunitar*, manifestând o segregare adecvată a funcțiilor între principalii actori ai sistemului. Cadrul legal care guvernează domeniul este pe deplin armonizat cu cerințele specifice ale directivelor europene în domeniu.

Principalii actori pentru coordonarea sistemului – ANRMAP, UCVAP și CNSC – au trecut printr-un proces relativ lung dar constant de profesionalizare și îmbunătățire a capacităților lor instituționale. Eforturile de îmbunătățire sunt în curs de derulare; acesta este un aspect pozitiv din perspectiva îmbunătățirii capacităților ANRMAP, UCVAP și CNSC pentru îndeplinirea rolurilor lor specifice.

Totuși, există o oportunitate semnificativă de îmbunătățire a performanței, eficienței și eficacității generale ale sistemului de achiziții publice din România în special la nivelul autorităților contractante. Aceasta constă în principal din asigurarea personalului adecvat (atât ca număr de angajați cât și ca expertiză în domeniul achizițiilor publice), în îmbunătățirea semnificativă a calității documentelor de licitație cu accent special pe criteriile de calificare și grilele de evaluare și cu atenție crescută privind evitarea oricăror conflicte de interese.

Pentru asigurarea și îmbunătățirea rolului său de a reglementa în mod eficient activitatea economică și răspunsul pieței, sistemul de achiziții publice ar trebui să vizeze dezvoltarea de mecanisme pentru a colecta și procesa mai eficient informațiile necesare în acest scop - printr-o colaborare extinsă între Consiliul Concurenței și ANRMAP cu ministerele și agențiile relevante din domeniul economic. Coordonarea directă a SEAP de către ANRMAP pare a fi esențială în acest sens - SEAP conține cele mai importante categorii de informații.

La nivelul instituțiilor analizate, există sisteme de indicatori definite; totuși acestea sunt centrate pe activitatea instituțiilor mai degrabă decât pe performanța sistemului. Ca atare, există o nevoie de a adăuga alți indicatori relevanți care ar putea furniza o imagine mai clară privind performanța – mai exact la beneficiile tangibile pentru dezvoltarea socio-economică din România.

În același timp, pentru a asigura o mai bună funcționare pentru sistemul de achiziții publice din România, rolul Consiliului Concurenței ar trebui să crească în identificarea și sancționarea cartelurilor în procesul de achiziții publice.

Extinderea utilizării mecanismelor de indexare de către autoritățile contractante ar fi de asemenea benefică pentru operatorii economici în cazul contractelor mulți-aniuale.

O problemă generală – întâlnită la majoritatea instituțiilor publice implicate în achizițiile publice – este reprezentată insuficiența de personal, în combinație cu procese interne ineficiente care atribuie un volum de muncă suplimentar inutil personalului existent. Această problemă este amplificată de criza economică severă din România, care a dus la restructurări masive în întregul sector public.

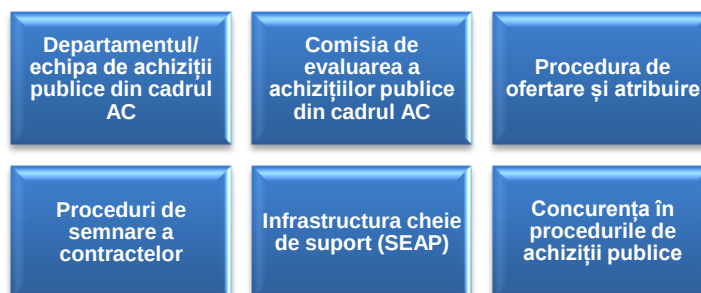
Prin confirmarea restricțiilor bugetare existente, prin efectuarea unei analize a costurilor și beneficiilor, devine evident că, fără alocarea resurselor financiare pentru dotarea instituțiilor administrației publice atât în termeni cantitativi cât și în termeni calitativi cu resursele necesare privind expertiza, nivelul absorbției fondurilor UE va rămâne sub așteptări.



2.5. Evaluarea autorităților contractante (AC) – aspecte cheie

Partea B a studiului a furnizat deja un set de rezultate detaliate privind procedurile de evaluare efectuate referitor la aspectele cheie relevante pentru capacitatea organizatorică a autorităților contractante (AC) din România.

Principalele aspecte relevante observate referitor la capacitatea lor instituțională, procesele și administrarea generală a procedurilor de achiziții publice sunt rezumate mai jos²¹. AC din România obișnuiesc să aibă un departament/echipă dedicat(ă) de achiziții publice în cadrul structurii lor.



Toate autoritățile contractante intervievate au un departament dedicat de achiziții publice, cu un nivel al personalului care variază în mare măsură (minim 2 și maxim 119 angajați). Datele primite indică faptul că aproximativ 50% dintre departamentele de achiziții publice din AC au un deficit de personal – în principal din cauza lipsei de experți în achizițiile publice pe piața muncii din România. Atunci când angajează personal, AC par să aprecieze de asemenea în principal nivelul experienței practice demonstrate al eventualilor candidați – totuși aceasta nu stimulează un aflus semnificativ de specialiști nou calificați care să se alăture sistemului.

AC consideră că specialiștii lor în achiziții publice sunt în general competenți – această afirmație este susținută de informațiile colectate de la operatorii economici sau de la alte părți relevante (ANRMAP, UCVAP, CNSC, etc.). Ca atare, la nivelul autorităților contractante, procedurile de achiziție sunt adesea gestionate de personal cu o bună pregătire juridică dar de obicei cu aptitudini mai modeste în ceea ce privește strategia sau cunoștințele economice; și cu chiar mai puține cunoștințe cu privire la concurență și stimulentele economice.

Legislația română nu impune o structură standard pentru comisiile de evaluare din cadrul autorităților contractante – prin urmare acordă acestora flexibilitatea necesară pentru înființarea eficientă și eficace a acestor comisii, în baza nevoilor specifice ale fiecărei proceduri de achiziție. Prin urmare, mărimea și structura acestor comisii variază de la o autoritate contractantă implicată la alta.

Un alt aspect critic important de care autoritățile contractante trebuie să se ocupe este legat de necesitatea asigurării independenței, imparțialității și competenței membrilor comisiilor de evaluare. În majoritatea cazurilor, membrii comisiilor de evaluare sunt și membri ai personalului AC, selectați în baza rolurilor lor în organizația publică (de ex. acoperă funcții tehnice, financiare sau juridice), în baza expertizei lor sau pur și simplu datorită faptului că sunt reprezentanți ai departamentelor beneficiare pentru respectiva achiziție publică. Pentru cele mai complexe proceduri de achiziții publice, pot fi invitați observatori de la administrația publică centrală relevantă (de ex. organizațiile administrației centrale de supraveghere și coordonare).

De asemenea reprezentanți ai UCVAP pot fi prezenți în comisiile de evaluare în calitate de observatori. În acest context, implicarea de evaluatori independenți este puțin răspândită ca și practică, în principal deoarece AC consideră că pot obține expertiza necesară din sursele menționate mai sus. Într-un domeniu în care credibilitatea și încrederea în independența, corectitudinea și calitatea procesului de evaluare sunt de maximă importanță, angajarea pe o scară mai largă de

²¹ Pentru o analiză detaliată a capacităților și provocărilor instituționale ale AC facem referire la raportul publicat pentru Partea B a prezentului studiu (document separat)

experți independenți ar putea aduce încrederea suplimentară în corectitudinea procesului de achiziții publice realizat de către autoritățile contractante.

Mecanismul pentru prevenirea eventualelor conflicte de interese pentru membrii comisiei de evaluare (comisia de atribuire) stabilit de către autoritățile contractante are nevoie de o atenție specială. În prezent mecanismul implementat pentru prevenirea conflictelor de interese constă doar în semnarea de declarații de confidențialitate și imparțialitate de către membrii comisiei de evaluare. Anumite AC solicită ca OE care licitează în proceduri de achiziții publice să semneze o declarație prin care să confirme că nu se află într-o situație de conflict de interese.

Totuși, acest mecanism este în mod inerent greu de aplicat deoarece autoritățile contractante nu pot efectua verificări efective ale conflictelor de interese. AC nu sunt cel mai bine poziționate pentru a detecta și preveni cazurile de conflict de interese pentru propriul personal implicat (inclusiv membrii numiți ai comisiei de evaluare). Mai mult, le lipsesc în general informațiile, expertiza sau resursele necesare pentru a preveni / detecta aceste conflicte de interese.

Astfel, rolul autorităților contractante din România referitor la prevenirea / detectarea cazurilor de conflict de interese este mai degrabă pasiv și de obicei limitat la solicitările menționate de declarații sau la investigații, verificări sau decizii limitate, dacă informațiile referitoare la un eventual conflict de interese sunt primite de AC. Aceste aspecte reprezintă limitări ale sistemului actual, întrucât autoritățile contractante nu își poate asuma în mod eficient și credibil un rol de conformitate în efectuarea de verificări ale conflictului de interese. Pentru abordarea acestui aspect, se recomandă un mecanism fezabil pentru verificarea eventualelor conflicte de interese – un mecanism extern autorităților contractante implicate:

- UCVAP este autoritatea cel mai bine poziționată pentru a executa o verificare ex-ante a eventualelor conflicte de interese atât pentru membrii comisiei de evaluare cât și pentru OE implicați, folosind surse de informare suplimentare (de ex. baze de date ale Agenției Naționale de Integritate - ANI, ale Registrului Comerțului, folosind contribuția primită de la CNSC, ANI etc.);
- CNSC este de asemenea o parte autorizată prin lege să acționeze și să investigheze cazurile de conflicte de interese raportate și motivate corespunzător în procedurile de achiziții publice. Această activitate ar trebui să continue, iar CNSC ar trebui să raporteze într-un mod transparent cu privire la cazurile de proceduri anulate sau de contracte neatribuite din cauza problemelor legate de conflictele de interese.

Un alt domeniu relevant de subliniat referitor la activitățile autorităților contractante se referă la principalele probleme practice întâlnite de acestea în timpul procedurii de licitație. Cele mai dificile etape așa cum sunt acestea percepute de autoritățile contractante sunt legate de întocmirea grilelor de evaluare, de definirea criteriilor pentru selecție, calificare și atribuire, precum și de pregătirea răspunsurilor adecvate la reclamații împotriva procedurilor de licitație. În special, există necesitatea unei îndrumări continue pentru AC, pentru a ca acestea să definească mai bine criteriile pentru selecție, calificare și atribuire, astfel încât aceste criterii să fie auto-explicative, concise, adaptate și proporționale. ANRMAP are un rol cheie în îndrumarea AC referitor la aceste aspecte.

AC respectă de obicei întârzierile minime legale pentru depunerea ofertelor și (în general) atunci când primesc o solicitare bine motivată de la unul sau mai mulți operatori economici, sunt destul de flexibile în a decide prelungirea termenelor limită. Mai mult, legislația modificată soluționează cazurile în care procesul de evaluare este foarte complex, iar comisiei de evaluare a autorității contractante îi este dificil să întrunească cerința legală pentru evaluare (de 20 de zile). AC au acum posibilitatea de a utiliza un termen limită prelungit fără a fi constrânse în legătură cu un anume număr de zile. Acest

aspect, împreună cu măsura tipică luată de AC de a crește numărul de membri ai comisiei de evaluare ajută la îmbunătățirea calității generale ale procesului de evaluare.

Detalii - comparație cu alte state membre ale Uniunii Europene cu privire la practicile utilizate pentru înființarea comisiilor de evaluare (comisiilor de atribuire) în cadrul AC

Pentru comparația cu practicile din România, și în scop ilustrativ, echipa de studiu a efectuat o analiză privind practicile legislative ale altor state membre referitor la înființarea și funcționarea comisiilor de evaluare (comisiilor de atribuire) în cadrul autorităților contractante (AC), în aceste țări:

Polonia

- ❖ Membrii comisiei de evaluare a AC sunt numiți și/sau revocați de șeful / conducerea AC care, de asemenea:
 - Specifică organizarea, alcătuirea, procedura de lucru și obiectul sarcinilor membrilor comisiei de evaluare
 - Verifică modul de operare efectiv, individualizarea responsabilităților membrilor comisiei de evaluare pentru acțiunile efectuate
 - Verifică transparența activității comisiei de evaluare
- ❖ Comisia de evaluare a AC este formată din cel puțin 3 persoane;
- ❖ În conformitate cu legislația Polonei – nu este disponibilă nici o îndrumare detaliată privind mărimea și alcătuirea Comisiei.

Franța

- ❖ Legislația franceză²² prevede îndrumări foarte specifice pentru înființarea comisiei de evaluare a AC (în special pentru AC la nivel regional, local sau pentru parteneriate publice-private). De exemplu, ar trebui să includă:
 - Pentru AC care gestionează achizițiile publice la nivel regional: președintele consiliului regional (sau reprezentantul acestuia) și 5 membri ai consiliului local, asigurând o reprezentare proporțională;
 - Pentru AC care gestionează achizițiile publice la nivel de departament: președintele consiliului departamentului (sau reprezentantul acestuia) și 5 membri ai consiliului local, asigurând o reprezentare politică proporțională;
 - Pentru AC care gestionează achizițiile publice la nivel de sat (mai puțin de 3.500 de locuitori): primarul (sau reprezentantul acestuia) și 3 membri ai consiliului local, asigurând o reprezentare politică proporțională; etc.
- ❖ Se pot numi următorii experți care să participe în rol de expert la întâlnirile comisiei de evaluare a AC:
 - Unul sau mai mulți membri ai departamentului tehnic calificat al AC sau (ai departamentului tehnic ce monitorizează finalizarea activității)
 - Personalități / experți indicați de președintele comisiei de evaluare a AC datorită competenței lor în chestiunea care face subiectul licitației.
- ❖ Legislația oferă îndrumare privind mecanismul care va fi implementat pentru a asigura proporționalitatea reprezentării și de asemenea pentru a permite o înlocuire transparent(ă) a/al membrilor comisiei de evaluare cu membri de rezervă / supleanți.

Luxemburg

- ❖ Nu există constrângeri specifice privind înființarea comisiei de evaluare a

²² A se vedea "Code des marchés publics" din Franța, modificat de "Décret Nr. 2010-1177" din 5 octombrie 2010.

Lituania

- ❖ În legislația din Lituania, există o îndrumare specifică privind modalitatea în care AC ar trebui să numească comisia de evaluare, să stabilească sarcinile acesteia și să îi acorde puterile necesare pentru îndeplinirea respectivelor sarcini. În scop de ilustrare:
 - Comisia de evaluare a AC va fi înființată printr-o instrucțiune (ordin) formal/ă a/al autorității contractante și trebuie formată din cel puțin 3 persoane fizice. Membrii comisiei de evaluare pot fi de asemenea numiți pe bază de contract;
 - Șeful organismului care a înființat comisia sau persoana autorizată de acesta, sau persoana angajată în organismul subordonat acestuia va fi numită Președintele Comisiei;
 - Membrii comisiei au cunoștințe în domeniul economiei, tehnologiei și legislației precum și cunoștințe cu privire la legislația referitoare la achizițiile publice din Lituania și alte documente legale care reglementează achizițiile publice;
 - AC are dreptul de a invita experți pentru acordarea de consultanță privind problema care necesită cunoștințe speciale sau pentru evaluarea problemei;
 - Membrii și experții comisiei de evaluare a AC vor fi responsabili pentru activitatea lor în baza legislației din Lituania.
- ❖ De asemenea, se furnizează mai multă îndrumare și cu privire la mecanismele specifice de funcționare a comisiei de evaluare a AC: întâlniri, adoptarea de decizii, formalizarea și evaluarea activității.

Republica Cehă

- ❖ Legislația cehă permite înființarea unei comisii speciale de către AC sau de către comisia de evaluare a AC – pentru a se ocupa numai de evaluarea calificărilor. Aceasta reprezintă date de intrare pentru comisia de evaluare;
- ❖ Comisia de evaluare a AC este formată din cel puțin 5 persoane, în timp ce pentru sarcini specifice (de ex. deschiderea licitațiilor) mărimea acesteia poate fi de 3 persoane. Dacă obiectul contractului public o justifică, cel puțin o treime din membrii comisiei de evaluare a AC trebuie să dețină calificări profesionale relevante legate de obiectul contractului public;
- ❖ De asemenea, se furnizează îndrumare detaliată cu privire la mecanismele specifice de funcționare a comisiei de evaluare a AC. De exemplu:
 - Comisia de evaluare își alege președintele și vicepreședintele din rândul membrilor săi, la prima sa ședință convenită de către AC. Fiecare membru este invitat să participe la ședința inițială cu cel puțin 7 zile înaintea ședinței.
 - Comisia de evaluare a AC are dreptul să dezbată și să decidă prin hotărâri dacă cel puțin două treimi din membrii sau supleanții acestora sunt prezenți. Aceasta decide cu majoritatea voturilor tuturor membrilor sau supleanților prezenți.
 - Alte persoane desemnate de către AC sau de către comisia de evaluare a AC au dreptul să participe la ședințele de evaluare.

O prezentare detaliată a altor constatări, concluzii și recomandări ale studiului sunt prezentate în capitolele următoare.

3. Concluzii și recomandări cheie

Prezentul capitol prezintă pe scurt principalele concluzii și recomandări subliniate în Partea A, Partea B și Partea C a studiului.

3.1. Concluzii și recomandări cheie privind cadrul legislativ aplicabil sistemului de achiziții publice din România

S-au examinat prevederile legislației secundare relevante, în baza principiilor menționate în legislația primară în vederea identificării eventualelor inconsecvențe și lacune. Este important de subliniat în acest stadiu că cadrul legal public din România este armonizat cu *acquis-ul comunitar* european specific, toate cerințele standard acoperite în textul de lege al CE care reglementează achizițiile publice fiind transpuse corespunzător în legislația română.

În baza analizei efectuate, am concluzionat că legislația secundară existentă referitoare la achizițiile publice din România este în mare parte conformă și coerentă cu legislația primară. Este clar că legislatorul a fost foarte atent la întocmirea unei legislații suport care se subordonează în mod constant principiilor și normelor din Ordonanța de Urgență a Guvernului 34/2006 (OUG 34/2006), și nu s-a abătut semnificativ de la regulile "de aur" ale achizițiilor publice.

Totuși, au fost identificate o serie de aspecte relevante pentru care sunt necesare acțiuni adecvate. Problemele, recomandările și beneficiile estimate, incluse mai jos, sunt prezentate într-o ordine non-secvențială întrucât în general nu au legătură unele cu altele. Rămâne la latitudinea autorităților din România să decidă ulterior cu privire la nivelul exact de prioritizare și programul de implementare.

1. **Aspect observat:** Lipsa stabilității cadrului legislativ privind achizițiile publice din România

Cadrul legislativ privind achizițiile publice din România a fost subiectul unor schimbări repetate și încă prezintă inconsecvențe în privința unor aspecte relevante.

- ❖ Legislația primară din România privind achizițiile publice (și anume OUG 34/2006) a făcut obiectul unor modificări multiple și substanțiale. Aceasta a fost modificată de 8 ori doar în perioada iunie 2006 – ianuarie 2010, cu o listă substanțială de modificări la documentul inițial;
- ❖ Legislația secundară, și anume Hotărârea Guvernului României HG 925/2006 a suferit de asemenea modificări importante, o dată în 2006 și o dată în 2009, care de fapt au reflectat și au detaliat modificările suferite de OUG 34/2006;
- ❖ Fiecare din celelalte texte ale legislației secundare care reglementează funcționarea principalelor părți interesate ale sistemului de achiziții publice din România (ANRMAP, CNSC și UCVAP) au suferit una sau două modificări.
- ❖ Cadrul legislativ privind achizițiile publice din România încă prezintă inconsistențe asupra unor chestiuni relevante – de aceea, apare riscul unor interpretări inconsecvente sau chiar incorecte, ce poate duce la disfuncționalități în procesul de achiziții publice. Această observație a fost evidențiată în cadrul interviurilor cu autoritățile contractante (AC) și cu operatorii economici (OE).

Există nevoie de și există așteptări privind o revizuire legală cuprinzătoare a aspectelor cheie ale sistemului de achiziții publice semnalate ca fiind problematice de către beneficiarii finali (AC și OE). De asemenea sunt așteptări privind furnizarea de interpretări și o ghidare

detaliată privind aspectele cele mai des întâlnite.

Exemple de astfel de inconsistențe sunt furnizate mai jos:

- ❖ Cerințele complexe ale unor reglementări sectoriale ce creează dificultăți în practică pentru AC care organizează licitații în domeniul respectiv – de exemplu, domeniul construcțiilor²³. Echipa din cadrul AC care se ocupă de achiziții publice ar putea deține cunoștințe insuficiente în domeniul respectiv și astfel ar putea întâmpina dificultăți inerente în schițarea clară a unui caiet de sarcini care să respecte reglementările specifice din sectorul respectiv. Unele AC compensează acest deficit prin implicarea consultanților externi în redactarea secțiunilor tehnice ale caietelor de sarcini – totuși, aceasta nu este o practică des întâlnită.
- ❖ Reglementările sectoriale complexe reprezintă o provocare pentru personalul actorilor responsabili cu reglementarea sistemului de achiziții publice și cu furnizarea de clarificări către AC și OE implicați (i.e. provocări pentru personalul ANRMAP, UCVAP și CNSC). De aceea, există încă oportunități pentru îmbunătățirea problemelor inerente ce apar datorită reglementărilor sectoriale și care au un anumit impact asupra procedurilor de achiziții publice.

Recomandări și beneficiile așteptate:

În general, autoritățile din România ar trebui să acționeze cu mai mult profesionalism atunci când modifică legislația privind achizițiile publice. O abordare cuprinzătoare ar trebui să fie adoptată în timp ce se inițiază modificările. De asemenea, ar trebui să se facă o analiză detaliată adecvată de către inițiatorii modificărilor legislative pentru a evalua impactul modificării legislative propuse precum și a costurilor și beneficiilor implicate din perspectiva sistemului general de achiziții publice.

- 1.1. Autoritățile românești ar trebui să demareze un proces de consultări transparente și cuprinzătoare, prin intermediul unui comitet consultativ pentru achiziții publice prezidat de un reprezentant ANRMAP.

Acest comitet consultativ ar trebui să includă și reprezentanți ai principalilor actori din sistemul de achiziții publice (ex. OE, AC, UCVAP, CNSC etc.). Ar trebui ca acest corp consultativ să fie “de facto” și în mod obligatoriu consultat de ANRMAP atunci când ANRMAP propune amendarea legislației specifice achizițiilor publice sau când emite ordine.

Referitor la metoda de funcționare a acestui comitet – ar trebui să se întâlnească la fiecare doi (2) ani, iar subiectele cheie de pe agendă ar trebui să fie evaluarea / revizuirea cuprinzătoare a aspectelor cheie referitoare la achizițiile publice semnalate de către beneficiarii finali; precum și evaluarea / revizuirea legislației sau a inițiativelor din domeniul achizițiilor publice.

Un proces de consultare facilitat de acest comitet consultativ pentru achiziții publice va crește transparența și încrederea în capacitatea actorilor principali de a modifica, interpreta și aplica, corect și pragmatic, legislația spre beneficiul întregului sistem de achiziții publice din România.

Acest comitet consultativ va completa actualul mecanism de consultații gestionat de

²³ Ne referim de exemplu la normele emise de Inspectoratul General în Construcții.

ANRMAP (ex. publicarea pe site-ul ANRMAP a diferitelor inițiative legislative ale ANRMAP în vederea dezbaterilor publice) și va contribui la creșterea nivelului de coerență, calitate și stabilitate a cadrului legal privind achizițiile publice din România.

- 1.2. ANRMAP ar trebui să inițieze și să depună eforturi în vederea codificării²⁴ legislației românești privind achizițiile publice, în scopul consolidării într-un singur volum a tuturor actelor și reglementărilor relevante și a amendamentelor acestora într-un singur nou act privind achizițiile publice (ex. un cod al achizițiilor publice²⁵).

Noul act / volum / cod consolidat privind achizițiile publice ar trebui să fie inițiat de ANRMAP și ar trebui să treacă prin întreg procesul legislativ pentru a înlocui actele în vigoare în prezent.

Termen recomandat pentru implementare / acțiune:

1.1 - ANRMAP - Martie 2012 pentru crearea unui comitet consultativ pentru achiziții publice (comitet al actorilor principali) prezidat de un reprezentant ANRMAP;

1.2 - ANRMAP - Decembrie 2012 pentru a iniția procesul de consolidare și codificare a legislației privind achizițiile publice din România.

2. Aspect observat: Volum încă ridicat al reclamațiilor în ciuda măsurilor legislative luate

În România, există încă un volum ridicat de reclamații din partea operatorilor economici (OE) în ciuda măsurilor legislative adoptate pentru gestionarea mai bună a reclamațiilor privind procesul de achiziții publice. Aceste măsuri adoptate au consolidat rolul CNSC ca autoritate / actor mandatat de lege să acționeze și să investigheze toate cazurile raportate și motivate corespunzător de conflicte de interese în cadrul procedurilor de achiziții publice.

Măsurile luate au avut un impact evident în reducerea numărului total de reclamații împotriva deciziilor de atribuire (una dintre cauze fiind scăderea numărului de reclamații abuzive, nejustificate din partea OE). Totuși, ca un efect secundar al implementării acestor măsuri a fost înregistrată de asemenea o ușoară creștere a numărului de reclamații împotriva caietelor de sarcini – acestea fiind multe reclamații înregistrate de OE înainte de prezentarea efectivă a unei oferte și de depunerea garanției de participare la licitație. În plus față de contestațiile privind documentația de atribuire, o categorie importantă de plângeri din partea OE au ca și cauză principală activitatea și componența comisiei de evaluare din cadrul autorităților contractante (AC).

În acest context, CNSC poate aduce o contribuție valoroasă, prin creșterea transparenței verificărilor contestațiilor efectuate de CNSC – referitor la cazurile ce implică conflictul de interese. Această activitate ar trebui să continue și CNSC ar trebui să raporteze chiar mai multe detalii privind cazurile de proceduri de achiziții publice anulate sau a contractelor neatribuite datorită conflictelor de interese.

²⁴ Ne referim la definirea codificării date de Serviciul Legal al Comisiei Europene – vezi detalii: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/codifica_en.htm

²⁵ Vezi exemple din codurile francez sau italian de achiziții publice.

În plus față de cele de mai sus, mutarea obiectului contestațiilor înregistrate dinspre decizia de atribuire către calitatea documentației de atribuire, indică faptul că devine din ce în ce mai important ca ANRMAP să își concentreze eforturile spre a oferi autorităților contractante o mai bună pregătire specifică și îndrumări pentru:

- ❖ O mai bună și uniformă folosire a modelelor de caiete de sarcini și a exemplelor practice oferite, în special pentru pregătirea unor grile de evaluare mai clare din punct de vedere tehnic,
- ❖ Publicarea unor reguli mai stricte și mai transparente privind participarea OE la redactarea documentelor necesare licitației,
- ❖ Utilizarea experților independenți în redactarea caietelor de sarcini,
- ❖ O mai bună și mai clară stabilire a criteriilor de calificare și selecție.

Elaborarea de către ANRMAP a unor asemenea îndrumări și modele de caiete de sarcini este o măsură pragmatică ce ar trebui să fie implementată pentru a diminua volumul mare de contestații din partea OE. În acest scop, o documentație mai clară și mai solidă va permite participanților la licitații să redacteze oferte tehnice și financiare mai bune. Prin urmare, atât evaluarea, cât și selecția vor deveni mai eficiente și mai transparente – determinând astfel un număr mai mic de contestații din partea operatorilor economici implicați.

Trebuie menționat, în acest punct, progresul recent înregistrat de ANRMAP în acest sens, prin publicarea pe site-ul său a modelelor standard de documente pentru achiziția de mașini, cauciucuri de iarnă și servicii de asigurare. Ne așteptăm ca acest proces de standardizare să fie continuat.

În vederea creșterii transparenței, pentru a contribui la efortul general de a rezolva contestațiile din cadrul procedurilor de achiziții și indirect pentru creșterea capacității beneficiarilor, în special a autorităților publice, de absorbție a fondurilor europene - ANRMAP și JASPERS lucrează în prezent la pregătirea unor documentații standard. Acestea vor fi folosite în procedurile de achiziții publice în cadrul proiectelor finanțate din fonduri structurale și de la bugetul național. Tipurile majore de proiecte în domeniul transporturilor și mediu, identificate de Comisia Europeană, pentru care va fi realizată documentația standard sunt: drumuri, căi ferate, rețele de alimentare cu apă și rețele de canalizare, depozite de deșeuri, stații de compostare și sortare deșeuri, centrale de tratare a apei, și stații de tratare a apelor uzate.

Recomandări și beneficiile așteptate:

Măsurile cheie de îmbunătățire care ar trebui luate ar trebui să vizeze abordarea cauzelor principale ale numărului mare de reclamații din partea OE, prin creșterea încrederii mediului de afaceri în modul în care licitațiile sunt organizate și în care contractele sunt atribuite:

- 2.1. CNSC ar trebui să monitorizeze strictă a evoluției și naturii contestațiilor OE privind achizițiile publice. Această activitate de monitorizare a contestațiilor ar trebui să se reflecte clar într-o secțiune separată a raportului anual al CNSC. Această secțiune ar trebui să includă statistici și cifre detaliate privind contestațiile analizate și rezolvate de CNSC, împreună cu o analiză cantitativă și calitativă adecvată; precum și recomandări de îmbunătățire. Astfel, va crește transparența verificărilor efectuate de CNSC privind conflictele de interese – aceasta va contribui și la creșterea încrederii în sistemul de achiziții publice.

CNSC este actorul mandatat prin lege să acționeze și să investigheze cazurile raportate și

motivate corespunzător de conflict de interese în procedurile de achiziții publice. Acesta este un aspect în privința căruia CNSC își poate aduce aportul în vederea creșterii transparenței și încrederii în sistem.

CNSC ar trebui să raporteze mai des, mai detaliat și mai transparent în legătură cu procedurile anulate sau a contractelor neatribuite datorită conflictelor de interese.

Raportul CNSC și secțiunile acestuia privind contestațiile și situațiile legate de conflictele de interese ar trebui să fie obligatorii de luat în considerare în cadrul procesului de consultare (prin comitetul consultativ pentru achiziții publice prezidat de ANRMAP). Vezi și **Recomandarea 1.1.**

- 2.2. Datorită mutării obiectului contestațiilor operatorilor economici dinspre decizia de atribuire către calitatea documentației de atribuire, devine mai important ca ANRMAP să continue să se concentreze pe furnizarea de îndrumare pentru autoritățile contractante pentru a întocmi o mai bună documentație de licitație.

Acest efort continuu va ajuta la creșterea calității generale a procesului de achiziții publice, va crește nivelul de încredere și va influența, prin urmare și volumul încă foarte ridicat de contestații.

- 2.3. Autoritățile contractante (AC) ar trebui încurajate, ori de câte ori este posibil, să implice experți externi în pregătirea documentației de licitație – în special pentru domeniile specifice ce se supun legislației sectoriale. Aceasta ar asigura o mai mare claritate, specificitate și calitate a documentației de atribuire – facilitând astfel un proces de achiziții mai eficient precum și mai puține contestații implicate.

Creșterea încrederii în comisia de evaluare a AC este un factor cheie pentru diminuarea numărului de plângeri înaintate de OE. Această creștere a încrederii ar putea fi realizată prin crearea unei rețele de evaluatori independenți ce ar putea fi angajați, după necesitățile AC, în procesul de evaluare a ofertelor. Independența acestor evaluatori va contribui la credibilitatea sistemului și va ajuta la reducerea numărului de contestații depuse de OE.

Îngrijorarea unor AC conform căreia o asemenea abordare ar determina o creștere a costurilor și a perioadei necesare pentru evaluare, ar putea fi compensată de creșterea încrederii OE în procesul de evaluare și de diminuarea numărului de plângeri. Aceasta ar determina, în mod direct, economii în termeni de cost și timp pentru autoritățile contractante implicate.

Termen recomandat pentru implementare / acțiune:

2.1 - CNSC - Iunie 2012 (sau momentul emiterii raportului de activitate CNSC pentru 2011) pentru includerea unei secțiuni dedicate contestațiilor în raportul CNSC;

2.2 - ANRMAP – continuu, pentru continuarea eforturilor în vederea oferirii AC sesiuni de formare și ghidare în realizarea unor documentații de atribuire standardizate, mai bune;

2.3 - ANRMAP – continuu, pentru acțiuni menite să crească încrederea în comisiile de evaluare ale AC prin recomandarea/ ghidarea AC în folosirea unor evaluatori independenți ca membri în comisiile de evaluare.

3. **Aspect observat:** Conflict de interese în procesul de achiziții publice din România

Conflictul de interese pentru funcționarii din România implicați în procedurile de achiziții publice este reglementat în mod direct în legislația principală privind achizițiile (OUG 34/2006 și GD 925/2006) și în legislația privind statutul și organizarea părților cheie interesate cum ar fi CNSC și UCVAP. Prevederi generale privind conflictul de interese pentru funcționarii publici, politicieni și alți angajați ai Guvernului României sunt de asemenea abordate în Legea dedicată 161/2003.

Totuși, mecanismul pentru prevenirea conflictului de interese în achizițiile publice (după cum prevede cadrul legal din România) este limitat în mod curent la măsuri de bază și ineficace, cum ar fi:

- ❖ Declarații de confidențialitate și imparțialitate care trebuie semnate de membrii comisiilor de evaluare din cadrul autorității contractante;
- ❖ Declarații semnate de operatorul economic care participă la procedurile de achiziții publice – menționând că nu se încadrează în prevederile unui amendament²⁶ care prevede că: *“Ofertantul / candidatul / ofertantul asociat / sub-antreprenorul care are ca membrii ai consiliului de administrație /conducerii sau consiliului de supraveghere și/sau are acționari sau asociați care sunt soț/soție sau rudă apropiată a familiei până la gradul patru inclusiv, sau care este în relații comerciale, după cum se face referire în art. 69 pct. a) cu persoane care au poziții de decizie în cadrul autorității contractante este exclus de la procedura de atribuire”.*

Ca o concluzie generală, modul în care mecanismul de prevenire și detectare a conflictului de interese este stabilit este mai degrabă inaplicabil (dificil de aplicat) și nu previne sau nu detectează eficient și efectiv conflictul de interese în procesul de achiziții publice. Mai mult, prevederi specifice din legislația română pun în mod inadecvat responsabilitatea / sarcina prevenirii conflictului de interese pe seama operatorilor economici impunându-le acestora să dea declarații referitoare la acest aspect. Interpretarea și aplicarea acestor prevederi poate crea abuzuri și pot duce la cazuri de descalificare a OE – în special art. 69¹ din OUG 34/2006, introdus prin OUG 76/2010.

Există o lipsă de coordonare a acțiunilor actorilor implicați și deci o oportunitate pierdută de a se aborda în mod eficient și consistent prevenirea și detectarea conflictelor de interese la diferite nivele și în diferite momente în decursul procesului de achiziții publice.

În acest context, trebuie menționat că verificările ex-post privind conflictele de interese ce apar după semnarea contractului cad în responsabilitatea ANRMAP. Verificarea ex-post se face având la bază un protocol de colaborare semnat cu Agenția Națională de Integritate (ANI) în 2010. Conform acestui protocol, personalul ANRMAP poate solicita informații de la Registrul Comerțului, ANI și de la arhivele instituțiilor relevante în vederea efectuării verificărilor ex-post pentru depistarea potențialelor conflicte de interese. Totuși, astfel de verificări sunt efectuate destul de târziu pe parcursul procesului.

²⁶ Art. 69¹ din OUG 34/2006 a fost introdus prin OUG 76/2010, publicat în Monitorul Oficial 453 din 2.07.2010.

Recomandări și beneficiile așteptate:

Se recomandă definirea și implementarea unui mecanism fezabil și eficient pentru verificarea eventualelor conflicte de interese - mecanism extern autorităților contractante sau comisiei de evaluare privind achizițiile publice (comisiei de atribuire) din cadrul acestora. Un asemenea mecanism ar trebui să aibă la bază următoarele acțiuni:

- 3.1. Realizarea unei analize critice și detaliate asupra manierei în care legislația română în vigoare tratează conflictul de interese.

Ar trebui să fie subiectul acestei analize, în special OUG 34/2006 și modificările introduse prin OUG 76/2010. În prezent, prevederile acestora nu sunt întocmai aplicabile pentru a pune în aplicare mecanisme de prevenire sau de detectare a conflictului de interese în procedurile de achiziții publice.

Mai mult, așa cum am arătat mai sus, OUG 34/2006 și OUG 76/2010 pun responsabilitatea în legătură cu conflictele de interese pe umerii operatorilor economici participanți la licitație și chiar creează riscul unor abuzuri prin excluderea nedreaptă a unor OE din anumite proceduri.

O analiză critică a OUG 34/2006 și a OUG 76/2010 ar trebui inițiată de ANRMAP, în colaborare cu CNSC și ar trebui să fie parte dintr-un mai amplu proces de consultare privind schimbările și amendamentele ce se doresc a fi aduse legislației din domeniul achizițiilor publice (prin comitetul consultativ propus mai sus, prezidat de ANRMAP).

Vezi de asemenea Recomandarea 1.1.

- 3.2. Autoritățile române ar trebui să ia în considerare crearea unei platforme / baze de date IT comune care ar putea permite o verificare eficientă și eficientă a conflictelor de interese la momentul lansării/ desfășurării și / sau atribuirii unei proceduri de achiziții.

Această platformă / bază de date IT comună ar trebui folosită pentru consolidarea și folosirea efectivă a surselor de informații relevante din cadrul instituțiilor publice din România, cu scopul de a permite verificarea conflictelor de interese în procesul de achiziții publice (în special la lansarea procedurilor de achiziție). O astfel de platformă / bază de date IT comună ar putea include surse de informații sau baze de date ale ANI, ONRC sau alte date specifice deținute de CNSC, ANRMAP, UCVAP etc.

ANRMAP, UCVAP și CNSC ar trebui să stabilească un grup de lucru comun ce ar avea ca sarcină identificarea și formalizarea cerințelor platformei / bazei de date IT comune astfel încât aceasta să permită verificări eficiente și eficiente privind conflictul de interese. Acest grup de lucru inter-instituții ar trebui, cel puțin, să:

- Identifice cerințele specifice de informații și nevoile fiecăreia dintre instituțiile implicate (adică ANRMAP, UCVAP, CNSC) pentru a putea realiza verificări pentru depistarea conflictelor de interese;
- Identifice sistemele IT existente, bazele de date și/sau componente ale acestor baze de date la nivelul ANRMAP, UCVAP și CNSC – sau la nivelul altor autorități publice românești (ex. ANI, Registrul Comerțului etc.) și care ar putea fi utilizate în acest context;
- Definească beneficiile reutilizării unor astfel de sisteme IT și baze de date pentru fiecare dintre actorii implicați (în mod particular pentru ANRMAP, UCVAP și CNSC) și să propună cea mai adecvată structură pentru managementul acestei

platforme IT/ baze de date pentru verificarea conflictelor de interes;

- Realizeze o evaluare preliminară a eforturilor / costurilor necesare pentru implementarea acestei platforme IT / baze de date comune pentru verificarea conflictelor de interese;
- Prezinte rezultatele activității grupului de lucru inter-instituții conducerii ANRMAP, UCVAP și CNSC pentru dezbateri și luarea deciziilor de implementare a acțiunilor ce se impun.

Dacă va fi necesar, acest grup de lucru inter-instituții ar putea apela la asistență profesională / expertiză externă pentru realizarea sarcinilor menționate mai sus.

- 3.3. UCVAP ar trebui să inițieze și să realizeze două categorii distincte de verificări de conflicte de interese în procesele de achiziții publice, după cum urmează (vezi și recomandările detaliate de mai jos). Acțiunile UCVAP ar putea fi eficientizate și îmbunătățite prin implementarea platformei comune IT / baze de date pentru verificarea conflictelor de interese menționate mai sus.

Verificări ale conflictelor de interese efectuate la momentul efectuării procedurilor specifice de achiziții publice (pe termen scurt)

- UCVAP este instituția cea mai bine poziționată pentru a executa o verificare ex-ante a eventualelor conflicte de interese atât pentru membrii comisiei de evaluare din cadrul AC cât și pentru OE implicați, folosind platforma IT / baza de date comune menționată anterior sau alte surse de informare. UCVAP poate solicita pe bază de eșantion ca AC să comunice numirile/membrii pentru comisia de evaluare pentru eșantionul selectat de proceduri de achiziții publice;
- După ce AC a primit aplicațiile de la ofertanți, UCVAP poate fi informată cu privire la numele ofertanților și poate efectua verificări preliminare ale conflictelor de interese pentru aceștia, de exemplu solicitând informații referitor la posibilele legături între membrii comisiei de evaluare și potențialii ofertanți.

Totuși, acest mecanism poate fi eficace pentru o procedură de achiziții numai în cazul în care verificările se pot face într-o perioadă de timp rezonabilă, la momentul la care procedura este realizată.

Verificări de fond ale conflictelor de interese centrate pe activitatea generală a comisiilor de evaluare din AC majore și relevante (pe termen lung)

- Pentru cazurile de autorități contractante majore, relevante, și care au comisii de evaluare stabile numite pe termen lung - UCVAP ar trebui să ia în considerare inițierea de verificări de bază pe bază de eșantioane. Aceste verificări sunt similare celor efectuate pe termen scurt. A se vedea de asemenea recomandarea de mai sus.
- Un factor cheie de succes atât pentru verificările (de bază) pe termen scurt cât și pentru cele pe termen lung inițiate de UCVAP ar fi o colaborare îmbunătățită între UCVAP și respectiv ANI, ANRMAP, CNSC pe acest subiect. Această colaborare trebuie să fie specifică, pragmatică și în mod ideal susținută de baze de date comune pe subiectul eventualelor conflicte de interese pentru procedurile implicate, sau privind AC și OE implicați.

Termen recomandat pentru implementare / acțiune:

3.1 - ANRMAP - Iunie 2012 pentru inițierea unei revizui critice a prevederilor privind conflictul de interese ale OUG 34/2006 și OUG 76/2010;

3.2A - ANRMAP, UCVAP și CNSC - Martie 2012 pentru înființarea unui grup de lucru specializat inter-instituțional (format din reprezentanții ANRMAP, UCVAP și CNSC) cu sarcina identificării și formalizării cerințelor pentru platforma comună IT / baza de date care să permită o verificare eficientă și eficientă a conflictelor de interese;

3.2B - ANRMAP, UCVAP și CNSC – Decembrie 2012 pentru lansarea implementării platformei comune IT / baze de date pentru sprijinirea ANRMAP, UCVAP și CNSC în eforturile lor de verificare a conflictelor de interese;

3.3 - UCVAP – permanent – inițierea și realizarea verificării ex-ante și verificării de fond a conflictelor de interese în procesul implementării procedurilor de achiziții publice.

4. **Aspect observat:** Relevanță și efectivitate redusă a redusă a Planurilor Anuale de Achiziții Publice elaborate și utilizate de autoritățile contractante în conformitate cu prevederile legale în vigoare.

Autoritățile contractante – în mod particular cele mai mici, întâmpină dificultăți practice în elaborarea Planului Anual de Achiziții Publice. În cazul autorităților contractante mici, efortul pregătirii Planului Anual de Achiziții Publice poate fi justificat numai prin necesitatea conformării cu prevederile legale în vigoare. Actualmente, Hotărârea Guvernului României HG 925/2006 nu face nici o distincție între organizațiile mici și cele mari. În mod practic, dificultățile întâmpinate de autoritățile contractante se referă în principal la:

- ❖ Estimarea valorii achizițiilor viitoare
- ❖ Identificarea codurilor din Vocabularul Comun al Achizițiilor (CPV)
- ❖ Identificarea nevoilor de achiziții publice și prioritizarea acestora
- ❖ Identificarea surselor de finanțare a achizițiilor
- ❖ Finalizarea și aprobarea planurilor anuale de achiziții publice.

Întrucât întocmirea planului anual de achiziții reprezintă o cerință legală, acesta poate crea o povară administrativă suplimentară sau riscuri pentru autoritățile contractante (ex. eforturi birocratice inutile pentru autoritățile contractante mici, riscul creării de carteluri dacă se cunosc dinainte care sunt licitațiile și valorile contractelor de achiziții publice cu mult timp înainte etc.).

Întrucât planurile anuale de achiziții publice reflectă în principal informațiile prevăzute deja în planurile de investiții întocmite în baza bugetului aprobat - valoarea adăugată a planurilor anuale de achiziții publice este minimală, asigurând mai degrabă conformitatea cu dispozițiile legale în vigoare. Mai mult, planurile multi-anuale de achiziții publice sunt în prezent dificil de elaborat de către autoritățile contractante, ceea ce poate duce la blocarea procedurilor de achiziții publice.

Vezi și Recomandarea 1.1.

Recomandări și beneficiile așteptate:

- 4.1. Întrucât relevanța și eficacitatea planului anual de achiziții publice este discutabilă, recomandăm renunțarea la utilizarea sa și inițierea în consecință a unei inițiative legale de amendare a prevederilor care impun utilizarea planului anual de achiziții publice de către toate categoriile de autorități contractante indiferent de mărime, specific etc.

Termen recomandat pentru implementare / acțiune:

4.1 - ANRMAP - Martie 2012 pentru inițierea amendamentelor la prevederile legislative care impun utilizarea planului anual de achiziții publice de către toate categoriile de autorități contractante indiferent de mărime, specific etc.

3.2. Concluzii și recomandări cheie privind cadrul instituțional existent, inclusiv infrastructura sa de suport

Problemele, recomandările și beneficiile estimate incluse mai jos sunt prezentate într-o ordine non-secvențială întrucât în general nu au legătură unele cu altele. Rămâne la latitudinea autorităților din România să decidă ulterior cu privire la nivelul exact de prioritizare și programul de implementare.

5. **Aspect observat:** Abaterile și practicile inconsecvente existente între părțile interesate cheie ale sistemului de achiziții publice din România

Părțile interesate cheie ale sistemului de achiziții publice din România (ANRMAP, UCVAP și CNSC) încă mai prezintă lipsuri în alinierea internă și inter-instituțională referitoare la adoptarea și aplicarea deciziilor privind diverse cazuri de achiziții publice.

Protocoloalele actuale de colaborare și între părțile interesate implicate sunt fie dificil de aplicat fie nu funcționează în mod optim, în pofida eforturilor de aliniere (cum ar fi de exemplu întâlnirile lunare dintre ANRMAP și CNSC).

Deși OUG 52/2011 de amendare a OUG 34/2006 furnizează un cadru general care permite o separare clară a funcțiilor executate de ANRMP, UCVAP și CNSC; în practică aceste instituții judecă deseori aceeași procedură în diverse faze – ex-ante, ex-post, ori în perioada rezolvării contestațiilor. Rezultatele muncii lor, punctele de vedere și instrucțiunile furnizate către autoritățile contractante și operatorii economici pot fi diferite între ANRMP, UCVAP și CNSC.

Aceasta generează riscul unor suprapuneri și diferențe în abordare sau interpretare. Insuficiența aliniere / armonizare creează de asemenea un impact negativ asupra eficacității și eficienței întregului sistem și conduce chiar la o lipsă de încredere din partea celorlalți actori relevanți ai sistemului (în particular din partea AC și OE) asupra eficacității și eficienței eforturilor întreprinse de ANRMAP, UCVAP și CNSC în reglementarea sistemului.

Pe lângă punctele slabe ale SEAP (vezi recomandările specifice), există de asemenea o lipsă generală de baze de date de cunoștințe și/sau de registre de informații comune împărțite de părțile interesate cheie (ANRMAP, CNSC, UCVAP și Consiliul Concurenței) ale sistemului, în vederea alinierii efective și îmbunătățirii activităților și sarcinilor lor specifice privind procesul de achiziție publică. Nevoile specifice de distribuire și folosire în comun a informațiilor trebuie încă să mai fie abordate prin extinderea a schimbului de informații către/de la alte autorități publice, cum ar fi de exemplu ANI, Registrul Comerțului etc.

Recomandări și beneficiile așteptate:

Se recomandă conducerii ANRMAP, UCVAP și CNSC să întreprindă acțiuni suplimentare pentru abordarea problemei practicilor inconsecvente dintre aceste instituții. Ar trebui să se acorde prioritate către:

5.1. Inițierii unui grup de lucru comun inter-instituțional, concentrat pe pregătirea și propunerea de acțiuni de armonizare a practicilor, a interpretărilor și a expertizei între ANRMAP, UCVAP și CNSC.

Acest grup de lucru inter-instituțional ar trebui condus de ANRMAP și ar trebui să ie format din profesioniști cheie din ANRMAP, UCVAP și CNSC. Un reprezentant al Secretariatului General al guvernului României ar trebui de asemenea să participe în calitate de observator la acest comitet inter-instituțional. Comitetul inter-instituțional ar trebui să se reunească lunar și ar trebui de asemenea să se sprijine pe activitatea unor

sub-comitete tehnice sau a unor experți externi, după necesități.

Comitetul ar trebui să furnizeze conducerii ANRMAP, UCVAP și CNSC un raport trimestrial care să sintetizeze recomandările și punctele de acțiune privind îmbunătățirile funcționării inter-instituționale. Recomandările propuse ar trebui apoi validate și implementate de managementul ANRMAP, UCVAP și CNSC.

Această abordare ar putea aduce o armonizare instituțională precum și îmbunătățiri adiționale a capacității sistemului de a reglementa procesul de achiziții publice.

- 5.2. Ca un punct separat de acțiune, ANRMAP, UCVAP și CNSC ar trebui să definească cerințele unei baze de date comune de cunoștințe și informații, care ar facilita un schimb mai bun de experiență și expertiză între personalul din aceste instituții.

Ar trebui definit un studiu de caz pentru această bază de date comună (spre exemplu, prin definirea categoriilor de informații utile pentru a fi împărtășite, sprijinită de o platformă comună de Intranet sau de o altă soluție tehnică dedicată).

Categoriile de informații utile ce urmează a fi utilizate în comun ar putea include programe de lucru, ghiduri detaliate, decizii, studii de caz, materiale de instruire etc. relevante pentru activitățile specifice achizițiilor publice din aceste instituții. Această bază de date comună de cunoștințe ar trebui să permită un acces ușor întregului personal al ANRMAP, UCVAP și CNSC.

Vezi de asemenea și secțiunile de observații și recomandări detaliate.

Termen recomandat pentru implementare / acțiune:

5.1 - ANRMAP, UCVAP și CNSC - Martie 2012 pentru înființarea grupului comun de lucru (comitet inter-instituțional) dedicat pregătirii recomandărilor și planurilor de acțiune pentru schimbul de informații și cunoștințe și pentru armonizarea practicilor, interpretărilor și expertizei între ANRMAP, UCVAP și CNSC;

5.2 - ANRMAP, UCVAP și CNSC - Decembrie 2012 pentru lansarea bazei de date comune de cunoștințe pentru sprijinirea ANRMAP, UCVAP și CNSC în eforturile lor de a face schimb de informații privind programele de lucru, ghidurile, deciziile, studiile de caz, materiale de instruire, etc.

6. Aspect observat: Un deficit relativ de resurse combinat cu procese interne mai degrabă ineficiente ale principalelor părți interesate (ANRMAP, UCVAP, CNSC)

Există un deficit cronic de personal în toate părțile interesate principale ale sistemului de achiziții publice (ANRMAP, UCVAP, CNSC) **accentuat de remunerația generală insuficientă**, de motivația scăzută a personalului și insuficienta responsabilizare la locul de muncă. Această situație este agravată de existența unor proceduri interne ineficiente, formalistice, redundante și/sau inutile care sunt aplicate pentru unele dintre activitățile cheie efectuate în aceste instituții.

Recomandări și beneficiile așteptate:

6.1. Conducerea / managementul ANRMAP, UCVAP și CNSC ar trebui să-și re-concentreze cu mare atenție eforturile de la problema nivelurilor de personal insuficient (o problemă comună a acestor instituții) către o analiză critică aprofundată a proceselor și procedurilor interne curente.

Ar trebui acordată prioritate mai întâi creșterii eficacității și eficienței propriilor procese și proceduri – aceasta putând crea baza eliberării de resurse prețioase care ar putea fi re-concentrate pentru activitățile de bază, cu valoare adăugată reală din fiecare instituție. Suplimentar, instruirea și nevoile de calificare/perfecționare ale personalului și măsurile asociate îmbunătățirii acestora ar trebui să continue să ocupe un loc prioritar pe agenda managementului acestor instituții. Ar trebui ca managementul ANRMAP, UCVAP și CNSC să se concentreze și mai mult pe identificarea cauzelor utilizării ineficiente a propriilor resurse interne. Aceeași abordare ar trebui avută în adresarea cauzelor care generează procese și sarcini împovărătoare, consumatoare de timp și/sau inutile. Acțiuni decisive trebuie luate pentru simplificarea și creșterea eficienței propriilor proceduri interne, cu scopul de a compensa relativa lipsă de personal.

ANRMAP, UCVAP și CNSC ar trebui să constituie subiectul unor revizuri / analize externe, independente și obiective pentru evaluarea și adresarea problemelor menționate mai sus. Aceste revizuri / analize ar trebui realizate de o parte externă independentă și ar trebui să se concentreze asupra următoarelor domenii (cel puțin):

- Nivelul organizării interne, a funcției de management, a proceselor interne și a infrastructurii de sprijin IT, inclusiv a aspectelor legate de eficiență;
- Nivelul procedurilor utilizate în realizarea sarcinilor cheie legate de procesul achizițiilor publice (inclusiv metodologia de evaluare a riscurilor pentru eșantionarea controalelor);
- Alinierea nivelurilor de personal și competențe, precum și analiza nevoilor și a planurilor de instruire în concordanță cu activitățile curente și cele planificate;
- Performanța instituțională generală și capacitatea instituției de a-și realiza misiunea, viziunea și obiectivele strategice.

Termen recomandat pentru implementare / acțiune:

6.1 - ANRMAP, UCVAP și CNSC - Iunie 2012 pentru angajarea (semnarea contractelor) cu o parte externă și independentă pentru realizarea unei analize critice aprofundate a proceselor și procedurilor interne curente.

7. Aspect observat: Povară birocratică asupra operatorilor economici care participă la procedurile de achiziții publice (i.e. birocrăția)

Există o crescută și inutilă povară birocratică asupra operatorilor economici care participă la procedurile de achiziții publice. Frecvențele inconsistențe și cazuri de practici imature ale diverselor autorități contractante în pregătirea licitațiilor publice contribuie la creșterea poverilor birocratice asupra operatorilor economici.

O concentrare a eforturilor de îmbunătățire efectuate de actorii relevanți implicați (în mod particular de către ANRMAP și UCVAP) este necesară în scopul producerii unor îmbunătățiri semnificative în ceea ce privește scăderea birocrăției actuale ce afectează operatorii economici care participă la procedurile de achiziții publice.

Recomandări și beneficiile așteptate:

7.1. ANRMAP ar trebui să inițieze un proces / platformă largă și formală de consultare publică pentru a adresa problema birocrăției în achizițiile publice. Această platformă de consultare ar trebui să implice în mod obligatoriu un număr reprezentativ de categorii de operatori economici, profesioniști din achiziții (publice) și autorități contractante relevante, pentru:

- A lua la cunoștință, inventaria și a analiza principalele categorii de dificultăți pe care le întâmpină operatorii economici în pregătirea pentru licitații și în participarea la acestea;
- Revizuirea critică a relevanței și proporționalității aspectelor administrative curente cu care se confruntă operatorii economici în procesul de achiziții publice;
- Identificarea oportunităților de simplificare a accesului la piața achizițiilor publice, în particular pentru IMM-uri;
- Analiza fezabilității implementării de mecanisme de acreditare pentru sectoarele relevante – cu scopul de a reduce birocrăția cu care se confruntă operatorii economici care participă în achiziții publice.

Un obiectiv specific al procesului / platformei de consultare publică ar trebui să fie elaborarea într-un interval definit (ex. 6 luni de la înființare) a unor recomandări specifice și planuri de acțiune pentru îmbunătățire. Recomandările specifice și planurile de acțiune de îmbunătățire ar trebui raportate / publicate (sub coordonarea ANRMAP) și ar trebui luate în considerare pentru implementare de către autoritățile române relevante.

Termen recomandat pentru implementare / acțiune:

7.1 - ANRMAP - Iunie 2012 pentru stabilirea procesului / platformei de consultare vizând adresarea problemei birocrăției în procesul de achiziții publice.

8. **Aspect observat:** Necesitatea îmbunătățirii urgente a aplicației / sistemului SEAP

Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP) reprezintă un element critic de infrastructură creat pentru a facilita procesul de achiziții publice precum și aplicarea principiilor de bază ale legislației românești aplicabile – transparență, sprijin pentru o competiție liberă și echitabilă și tratament egal.

Cu toate acestea, este un fapt că sistemului SEAP îi lipsește flexibilitatea necesară de raportare cât și un set de funcționalități și câmpuri de date care sunt esențiale pentru îmbunătățirea monitorizării performanței și eficienței generale ale sistemului de achiziții publice din România. În prezent, este relativ foarte dificil, sau nu este posibil deloc să se folosească datele SEAP pentru extragerea și/sau calcularea unui set amplu de indicatori de performanță cheie (KPI) care ar fi foarte utili / valoroși atât la nivel național cât și la nivelul autorităților naționale sau chiar pentru autoritățile contractante sau operatorii economici.

SEAP necesită o evaluare detaliată precum și îmbunătățiri suplimentare majore în ceea ce privește noile câmpuri de date, funcționalitățile sistemului IT de bază, performanța, disponibilitatea și suportul pentru beneficiarii finali. Fără asemenea îmbunătățiri, SEAP nu va fi capabil să armonizeze necesitățile tot mai crescute ale părților interesate în achizițiile publice sau modificările legislației române privind achizițiile.

Mai mult, acuratețea și completitudinea datelor din SEAP sunt discutabile. În prezent, nu toate autoritățile contractante sunt înregistrate în SEAP, sau nu toate autoritățile contractante relevante utilizează sistemul – aceasta afectează în mod negativ menirea funcției generale de monitorizare pentru sistemul de achiziții publice din România.

Un element suplimentar care face dificile orice îmbunătățiri semnificative ale SEAP este structura de coordonare actuală pentru acest sistem cheie. Faptul că SEAP nu se află sub coordonarea ANRMAP afectează negativ eficiența și eficacitatea sistemului de achiziții publice din România și a actorilor principali implicați – în special a ANRMAP.

În prezent, deși nevoia de îmbunătățire a SEAP este larg recunoscută, inițierea unor pași practici de îmbunătățire sau a unei evaluări obiective și relevante a performanței SEAP pare a fi o inițiativă dificilă și nu este încă o prioritate pentru părțile implicate.

Recomandări și beneficiile așteptate:

- 8.1. O cerință de bază pentru luarea oricăror măsuri eficace și eficiente de îmbunătățire a performanței SEAP este aceea de a plasa SEAP sub directa autoritate a ANRMAP. Dacă această decizie va fi luată, atunci ANRMAP va trebui să asigure implementarea acestei decizii și să realizeze ajustările și analizele interne necesare pentru a initia un management adecvat precum și acțiuni de îmbunătățire a SEAP și a elementelor legate de acesta.
- 8.2. Ca urmare a deciziei de a plasa SEAP sub coordonarea ANRMAP ar trebui de asemenea lansat și un proiect de analiză / revizuire aprofundată pentru evaluarea independentă a performanței generale a SEAP și a necesităților sale de dezvoltare. Proiectul ar trebui coordonat de ANRMAP și ar trebui să implice minimum CNSC, UCVAP și Consiliul Concurenței.

Proiectul de analiză / revizuire / evaluare a SEAP ar trebui de asemenea să analizeze posibilele scenarii și alternative tehnice (ex. dezvoltarea SEAP, înlocuirea SEAP, etc.) și să estimeze investiția / efortul care ar putea fi necesare (potențial foarte

semnificative) pentru îmbunătățirea performanței generale a SEAP, a capacităților sale funcționale și tehnice. Îmbunătățirea SEAP pentru a putea răspunde mai bine așteptărilor și nevoilor atât la nivelul autorităților naționale cât și a utilizatorilor finali ar trebui să fie obiectivul cheie al acestui efort.

Funcționalități suplimentare de raportare și analiză de date ar trebui implementate obligatoriu în SEAP. Câmpuri de date și rapoarte ar trebui adăugate în SEAP și puse la dispoziția utilizatorilor, pentru a sprijini nevoile de date relevante privind achizițiile publice și pentru a permite analiza unor asemenea date pentru compilarea de indicatori de performanță relevanți, de centralizatoare sau statistici.

Următoarele tipuri de date ar trebui să fie disponibile în SEAP, ca de exemplu (lista nefiind exhaustivă):

Raport/câmp de date SEAP	
1-	Numărul invitațiilor la licitație trimise (dacă este aplicabil)
2-	Numărul ofertelor primite
3-	Identificarea ofertanților descalificați
4-	Numărul ofertanților descalificați pe procedură de licitație
5-	Identificarea ofertanților cărora nu li s-a atribuit contractul
6-	Numărul ofertanților cărora nu li s-a atribuit contractul pe licitație
7-	Certificate solicitate de autoritățile contractante
8-	Industria / sectorul în care activează ofertanții
9-	Indicația dacă ofertantul este non-național etc.

Vezi de asemenea Recomandarea 8.1.

- 8.3. În prezent, un mare număr de autorități contractante nu sunt înregistrate în SEAP – limitând astfel capacitatea ANRMAP (și a altor autorități românești) de a reglementa procesul de achiziții publice.

În paralel cu inițiativa de evaluare independentă a performanței generale a SEAP și a necesităților sale de îmbunătățire, o acțiune specifică ar trebui inițiată de ANRMAP pentru a asigura completarea populației de autorități contractante înregistrată în SEAP. Progresul în creșterea numărului de autorități contractante înregistrate în SEAP ar trebui monitorizată lunar de conducerea ANRMAP.

Vezi de asemenea Recomandările 8.1 și 8.2.

Termen recomandat pentru implementare / acțiune:

8.1 – Guvernul României - Martie 2012 pentru ca Guvernul României să decidă asupra plasării SEAP sub directa autoritate a ANRMAP;

8.2 - ANRMAP - Iunie 2012 pentru angajarea de evaluatori independenți pentru analiza / evaluarea performanței generale și a nevoilor de îmbunătățire a SEAP;

8.3 - ANRMAP - Iunie 2012 pentru ca ANRMAP să definească în mod formal și să inițieze o acțiune specifică pentru completarea numărului de autorități contractante înregistrate în SEAP.

3.3. Concluzii și recomandări cheie privind capacitățile celorlalte părți interesate din sistem

Problemele, recomandările și beneficiile estimate incluse mai jos sunt prezentate într-o ordine non-secvențială întrucât în general nu au legătură unele cu altele. Rămâne la latitudinea autorităților din România să decidă mai departe cu privire la nivelul exact de prioritizare și calendarul de implementare.

9. Aspect observat: Dificultăți întâmpinate de autoritățile contractante în etapele cheie ale procesului de achiziții publice. Provocări în asigurarea cu personal și cu calificările necesare departamentelor de achiziții publice în cadrul autorităților contractante (AC).

Similar situațiilor întâlnite la principalele părți interesate ale sistemului, un procent semnificativ din departamentele de achiziții publice din cadrul AC au în general deficit de personal.

Această situație este în multe cazuri agravată de procesele de achiziții formalistice, inutile și ineficiente care sunt implementate la nivelul AC, precum și de faptul că personalul de achiziții angajat deține cunoștințe privind strategia și / sau economice relativ scăzute și prin urmare cunoaște foarte puțin despre concurență și stimulentele economice. Restricțiile bugetare impuse pentru sectorul public din România și deficitul de experți în achizițiile publice de pe piața muncii cresc și mai mult impactul negativ al acestei chestiuni.

Cei mai dificili pași în procedurile de achiziție publică – așa cum sunt ele percepute de către autorităților contractante – sunt: pregătirea grilelor de evaluare, definirea criteriilor de selecție, calificare și atribuire și pregătirea răspunsurilor la contestațiile împotriva atribuirii achizițiilor. Pentru toți acești pași este încă necesară furnizarea de îndrumare continuă către AC-uri. Mai mult, deoarece unii dintre pașii procesului de achiziții publice implică sarcini administrative relativ grele pentru AC-uri, există o nevoie constantă de îmbunătățire a practicilor curente aplicate de acestea.

O îndrumare suplimentară este necesară către AC, în ceea ce privește dimensiunea, compoziția și nivelul de expertiză al comitetului / comisiei de evaluare – actualmente există numeroase cazuri de abordări discreționare și sau inconsistente în numirea membrilor acestor comisii. Este necesară o mai bună îndrumare și pentru selecția și numirea acestor membri dar și pentru stabilirea compoziției comisiilor (număr și profile) în relație directă cu complexitatea și valoarea procedurilor de achiziții publice și/sau cu dimensiunea autorităților contractante. Implicarea evaluatorilor independenți nu este o practică răspândită în mod curent.

Introducerea de noi prevederi legale care să favorizeze stabilitatea compoziției comisiilor de evaluare ale autorităților contractante ar fi de natură să asigure o mai bună reprezentare, ar crește profesionalizarea și pe această cale – ar asigura o mai bună calitate a procesului de evaluare. Aceasta ar crește de asemenea disciplina autorităților contractante în numirea membrilor comisiilor de evaluare.

Întrucât autorităților contractante nu sunt bine plasate pentru a detecta și a preveni în mod efectiv conflictele de interes ale personalului propriu (inclusiv pentru membrii comisiei de evaluare) sau cazurile de formare a cartelurilor – aceste sarcini specializate ar trebui preluate de UCVAP și respectiv CNSC, așa cum a fost deja descris în alte secțiuni ale prezentului raport.

Recomandări și beneficiile așteptate:

- 9.1. Autoritățile române ar trebui să faciliteze crearea la nivel național a unei asociații profesionale / organizații profesionale a personalului de achiziții publice. Acesta este un efort care ar trebui condus de ANRMAP în cooperare cu alte asociații relevante (ex. asociații ale municipalităților). Această nouă asociație profesională ar putea de asemenea beneficia de know-how-ul unor entități similare internaționale și de expertiza European Public Procurement Network (PPN) – unde experții români oficiali în achiziții publice sunt deja înscrși.

O asemenea asociație profesională la nivel național ar întări și facilita schimbul de experiență între autorităților contractante. Mai mult, ar crea oportunitatea stabilirii unor niveluri de referință și oportunități pentru cooperare informală, inclusiv pentru rezolvarea de probleme în cazuri relevante legate de achiziții publice. În general, profesioniști mai bine pregătiți și mai competenți în domeniul achizițiilor publice ar asigura o calitate mai ridicată și eficiență a ,procedurilor de achiziții publice implementate.

- 9.2. Este necesară continuarea sprijinului oferit din partea ANRMAP pentru a menține și a îmbunătăți profesionalismul și eficacitatea funcției de achiziții publice actuale în cadrul autorităților contractante. ANRMAP ar trebui să ia în considerare creșterea diversității și/sau a volumului programelor de instruire și a instrucțiunilor oferite direct către autoritățile contractante – în limita resurselor sale disponibile.

Programele de instruire instrucțiunile furnizate direct de ANRMAP către AC-uri ar trebui concentrate către anumite domenii relevante cum ar fi, de exemplu:

- Îmbunătățirea strategiei generale de achiziții publice la nivelul autorităților contractante;
- Pregătirea de documentații de licitație mai bune și mai standardizate,
- Adresarea cauzelor principale care generează contestații ale OE în interacțiunea lor cu autoritățile contractante;
- Definirea de criterii de selecție și atribuire, pentru a avea mai puține elemente, dar mai concise, mai relevante și mai transparente;
- Dimensiunea, compoziția și nivelul de expertiză necesară pentru comisiile de evaluare din autoritățile contractante;
- Pregătirea și utilizarea efectivă de modele și formulare tipizate pentru a documenta în mod concis rațiunile de excludere, etc.

Vezi și Recomandarea 2.2.

Este de asemenea recomandat ca ANRMAP să aibă o contribuție mai ridicată în îndrumarea autorităților contractante privind îmbunătățirea propriilor lor procese de instruire, prin furnizarea de îndrumări privind curriculum de bază (ex. tematici, sugestii) care să fie avute în vedere de AC-uri în procesul îmbunătățirii nivelului de calificare al personalului propriu.

Sesiuni de instruire profesională suplimentară ar trebui organizate și facilitate prin asociația profesională la nivel național ce ar trebui înființată.

Vezi și Recomandarea 9.1.

- 9.3. Acțiuni specifice de îmbunătățire sunt necesare pe multiple niveluri (ex. AC, ANRMAP, etc.) în ceea ce privește comisia de evaluare a licitațiilor (comisia de atribuire) din AC.

Pentru a îmbunătăți nivelul general de expertiză, dar și eficiența, stabilitatea și transparența comisiei de evaluare (comisiei de atribuire) din cadrul autorităților contractante, ANRMAP ar trebui să întreprindă acțiuni legislative specifice. Aceste acțiuni ar putea fi luate în sensul inițierii și actualizării legislației specifice achizițiilor publice, și ar putea fi focalizate asupra compoziției comisiei de evaluare din AC (și în special a autorităților contractante ce sunt subordonate autorităților publice locale).

- Practicile altor state membre ale Uniunii Europene (ex. Franța) ar trebui luată în considerare atât în faza de inițiere a actualizării legislative menționate mai sus, în particular pentru dimensionarea și stabilirea compoziției comisiei de evaluare din AC subordonate autorităților publice locale;
- În asemenea cazuri, cerințele privind compoziția ar trebui definite mai specific, eventual solicitând o reprezentare proporțională a mandatelor politice locale, ori impunând cerințe de stabilitate, etc. Actualizarea legislativă specifică ar trebui inițiată în timp util, astfel încât să permită schimbările necesare în componența comisiilor de evaluare a le AC-urilor subordonate autorităților publice locale având în vedere apropiatele alegeri locale din România.

Introducerea de noi prevederi legale favorizând stabilitatea și o mai bună compoziție a comisiilor de evaluare din AC-uri, va permite o integritate crescută, un comportament profesional mai accentuat, precum și profesionalizarea personalului implicat - și de aici o calitate generală crescută și încredere sporită în procesul de evaluare.

Vezi și Recomandările 1.1 și 2.3.

- 9.4. Luând în calcul poziția cheie a funcției privind achizițiile publice din cadrul autorităților contractante, ar trebui să se acorde prioritate unei utilizări eficiente a resurselor existente precum și creșterii maturității și eficienței acesteia. În acest sens, acțiunile specifice de îmbunătățire ale AC ar trebui să includă cel puțin următoarele:

- Conducerea AC ar trebui să evalueze periodic adecvarea funcției de achiziții publice din cadrul AC, cu privire la structura și mărimea funcției / echipei / departamentului responsabil(e); procesele existente; infrastructura disponibilă pentru susținerea funcției; încărcarea personalului, eficiența și eficacitatea, etc. Toate deciziile cheie luate referitor la funcția de achiziții publice din cadrul autorității contractante ar trebui să se bazeze pe rezultatul acestor evaluări;
- Conducerea AC ar trebui să asigure că există un program bine definit pentru instruirea profesioniștilor în achiziții publice implicați din cadrul AC, și că aceștia au acces adecvat la informații specializate și beneficiază de îndrumare profesională în vederea construirii și menținerii cunoștințelor necesare pentru îndeplinirea cu succes a sarcinilor aferente. În general, acest subiect beneficiază de o prioritate mai redusă și de mai puține resurse din partea autorităților contractante din România.
- Oriunde este aplicabil, AC-urile ar trebui încurajate (ex.. prin îndrumarea

ANRMAP) să implice experți externi în pregătirea documentațiilor de licitație – în particular pentru cazurile specifice în care licitațiile sunt și subiectul reglementărilor sectoriale. Această abordare ar asigura o documentație de licitație mai clară, mai specifică și de o calitate mai ridicată, facilitând astfel o mai eficientă derulare a procedurilor de achiziții publice.

- Conducerea AC-urilor ar trebui să promoveze stabilitatea membrilor de bază ale comitetelor / comisiilor de evaluare, asigurând în același timp o compoziție adecvată și proporțională a comisiei. AC-urile ar trebui încurajate / îndrumate să sporească nivelul de utilizare a evaluatorilor externi, ca parte a membrilor comisiilor de evaluare, acolo unde este cazul. Eforturile / costurile implicării de evaluatori externi ar putea fi acoperite prin asigurarea eligibilității costurilor respective pentru proiectele cu finanțare externă. În acest mod, nivelul general de încredere față de funcția de achiziții publice a autorităților contractante va crește, și în special încrederea în comisiile de evaluare (de atribuire). În plus, aceasta ar permite actorilor cheie (ex. UCVAP, ANI, CNSC, CA, OE, etc.) să inițieze și să realizeze verificările necesare asupra conflictelor de interese.

Vezi de asemenea Recomandarea 2.3.

Termen recomandat pentru implementare / acțiune:

9.1 - ANRMAP - Iunie 2012 pentru inițierea și facilitarea creării unei asociații profesionale / organizații a experților în achiziții publice (a ofițerilor / funcționarilor de achiziții publice), la nivel național.

9.2 - ANRMAP - Permanent pentru a continua sprijinul oferit autorităților contractante pentru păstrarea și creșterea nivelului profesionalismului și eficacității funcției de achiziții publice în AC-uri.

9.3 - ANRMAP - Iunie 2012 pentru inițierea unei actualizări a legislației relevante de achiziții publice, pentru rezolvarea problemelor legate de compoziția comisiilor de evaluare din AC-uri (în special pentru AC-urile subordonate autorităților publice locale). *Notă: o asemenea actualizare legislativă specifică ar trebui să permită schimbările adecvate la nivelul comisiilor de evaluare din cadrul AC-urilor subordonate autorităților publice locale, având în vedere apropierea alegerilor locale în România.*

9.4 – Conducerea AC-urilor – Permanent pentru acțiunile de îmbunătățire generală a funcției de achiziții publice din cadrul AC-urilor (în special a comisiilor de evaluare din AC-uri) și pentru creșterea nivelului de utilizare a evaluatorilor externi ca parte a comisiilor de evaluare, acolo unde este cazul.



3.4. Concluzii și recomandări cheie privind capacitatea sistemului de achiziții de a reglementa în mod eficient activitatea economică și răspunsul pieței

10. **Aspect observat:** Sistemul de achiziții publice din România este în prezent insuficient orientat către monitorizarea și reglementarea eficientă a activității economice și a răspunsului pieței.

Implementarea de Indicatori de Performanță adecvați (i.e. IP, sau în engleza: Key Performance Indicators – KPIs) în achizițiile publice și de niveluri de referință la nivel național încă mai constituie o provocare pentru România. Astfel de indicatori de performanță relevanți pentru sistemul de achiziții publice din România fie nu sunt încă bine definiți, nu sunt acceptați la scară largă/în mod obișnuit de părțile interesate, fie determină încă interpretări și puncte de vedere diferite.

Actorii cheie implicați (respectiv ANRMAP, UCVAP, CNSC) se concentrează în principal asupra propriilor organizații și produc în principiu doar indicatori specifici de activitate specifici propriei organizații. Un set de indicatori de performanță pentru sistemul de achiziții publice românesc, la nivel național, trebuie să fie încă stabilit. Există o oportunitate clară de creștere a maturității și relevanței monitorizării sistemului de achiziții publice românesc prin producerea, publicarea și analizarea unui set de indicatori de performanță cu relevanță la nivel național. Aceasta ar crește capacitatea generală de monitorizare, analiză și reglementare mai eficientă a activității economice și a răspunsului pieței.

Recomandări și beneficiile așteptate:

- 10.1. Se recomandă ca ANRMAP să fie desemnată instituția care să monitorizeze performanța generală a sistemului de achiziții publice, prin producerea, publicarea și analizarea unui set de indicatori cheie de performanță a achizițiilor publice la nivel național. Principalii indicatori de performanță propuși sunt:

- Numărul de ofertanți pe tip și/sau mărime a contractului;
- Numărul de ofertanți respinși în cadrul etapei de selecție;
- Prețul contractual comparat cu estimarea.

fiecare dintre aceștia cu detalii adiționale pe sector industrial, pe perioadă, pe tip de AC, etc. – după caz. Vezi de asemenea recomandările detaliate furnizate pe această temă în secțiunea rezervată acestei teme în prezentul raport.

În vederea acoperirii nevoii de a produce și analiza indicatori de performanță relevanți, ANRMAP ar trebui să stabilească o unitate/ funcție/ echipă dedicată (de ex. o “unitate de monitorizare economică”, sau “direcție specială de statistică și monitorizare”).

Această “unitate de monitorizare economică” a ANRMAP ar trebui să aibă ca obiect de activitate compilarea, raportarea și analiza de indicatori de performanță definiți și date statistice cu relevanță pentru sistemul de achiziții publice din România. Unitatea ar trebui să publice periodic (și anume anual) un raport tematic cuprinzător care să acopere analiza indicatorilor de performanță și datelor statistice principali(e) și relevanți(e).

Indicatorii de performanță relevanți menționați mai sus ar trebui compilați de “unitatea de monitorizare economică” a ANRMAP pe baza datelor obținute din SEAP, din sursele proprii ANRMAP sau din alte surse relevante. Aceste date vor trebui colectate într-o manieră care să asigure acuratețea, eficiența și transparența în compilarea acestor

indicatori.

Eficacitatea implementarea acestei recomandări este strâns legată de nevoia îmbunătățirii SEAP. Până la momentul dezvoltării SEAP și momentul în care ANRMAP va avea întreaga autoritate și controlul asupra sa, va trebui asigurată o colaborare adecvată cu CNMSI pentru furnizarea extractelor de date din SEAP, în scopul sprijinirii “unității de monitorizare economică” a ANRMAP în producerea, publicarea și analizarea indicatori de performanță relevanți.

Vezi de asemenea Recomandările 8.2 și 8.3.

- 10.2. “Unitatea de monitorizare economică” a ANRMAP ar trebui să realizeze compilarea, analiza și raportarea indicatorilor de performanță definiți și a statisticilor relevante pentru sistemul de achiziții publice din România.

Acest set de indicatori, precum și analizele și recomandările aferente de acțiuni / îmbunătățiri pentru actorii relevanți sau care vor sunt afectați vor trebui publicate de ANRMAP sub forma unei analize și raport anual de monitorizare separat. Această analiză și raport anual de monitorizare ar trebui să includă cel puțin:

- Valorile calculate ale indicatorilor de performanță și orice alte statistici relevante pentru sistemul de achiziții publice din România și o analiză cantitativă și calitativă a acestora – aceasta oferind o mai bună și mai detaliată imagine a pieței achizițiilor publice din România;
- Analize pe baza datelor disponibile, investigații și interpretări ad-hoc;
- Secțiuni sau anexe ad-hoc adăugate la raport pentru tratarea de tematici suplimentare (ex. activitatea ofertanților non-naționali în procedurile de achiziții publice din România, tendințe generate de diversele acțiuni legislative în domeniul achizițiilor publice, blocajele identificate, comportamente neobișnuite detectate în piață, etc.);
- Recomandări specifice și puncte de acțiune legate de cele de mai sus, menite a asigura un impact maxim asupra actorilor relevanți ai sistemului (ex. în termeni de generare a unor acțiuni corective pentru potențialele tendințe negative, sau pentru stabilirea măsurilor care să stimuleze obținerea de rezultate pozitive).

Vezi de asemenea recomandările detaliate furnizate pe această temă în secțiunile următoare ale raportului. **Vezi de asemenea și Recomandările 8.2 și 8.3.**

Termen recomandat pentru implementare / acțiune:

10.1 - ANRMAP - Martie 2012 pentru crearea unei unități/ funcții/ echipe/ departament dedicat(ă) - de ex. o “unitate de monitorizare economică” sau o “direcție specială de statistică și monitorizare” care să se concentreze pe compilarea, raportarea și analiza indicatorilor de performanță definiți și a statisticilor relevante pentru sistemul de achiziții publice din România;

10.2 - ANRMAP - Decembrie 2012 pentru realizarea compilării, analizării și raportării indicatorilor de performanță definiți și a statisticilor relevante pentru sistemul de achiziții publice din România – în forma unui raport anual dedicat.

11. Aspect observat: Necesitatea abordării consistente și focalizate a subiectului cartelurilor în procesul de achiziții publice

În acest moment, sunt probe încă insuficiente că autoritățile din România (în principal Consiliul Concurenței, dar cu colaborarea altor părți relevante) folosesc mecanisme relevante și pro-active care intenționează să detecteze carteluri în procesul de achiziții publice. În prezent, abordarea urmată este încă mai degrabă pasivă (în baza plângerilor primite) și se concentrează mai degrabă pe un număr mai degrabă limitat de sectoare / priorități.

Analiza economică și metodele statistice pentru identificarea comportamentului înțelegerilor grave în procesul achizițiilor publice nu sunt încă utilizate la o scară relevantă de către autoritățile din România, din cauza câtorva limitări. Cazurile de carteluri sau alte comportamente necompetitive sunt foarte greu de observat de către autoritățile contractante și sunt chiar și mai greu de documentat.

Recomandări și beneficiile așteptate:

- 11.1. Consiliul Român al Concurenței ar trebui să includă în raportul său anual o secțiune / capitol dedicat temelor comportament ne-concurențial și cartelurilor în procesul achizițiilor publice.

Acest capitol ar trebui să includă observațiile cheie ale Consiliului Concurenței, sprijinite de analize cantitative și calitative suplimentare și de recomandări pentru rezolvarea problemelor identificate legate de tema cartelurilor în procesul de achiziții publice în România. Asemenea analize ar trebui realizate de către Consiliul Concurenței în strânsă cooperare cu "unitatea de monitorizare economică" a ANRMAP.

Vezi de asemenea Recomandarea 10.1.

- 11.2. Acțiuni specifice de colaborare ar trebui lansate de Consiliul Concurenței cu alte părți interesate (ANRMAP, UCVAP, CNSC, Registrul Comerțului, ANI) pentru a asigura accesul la informații și schimbul de date pe tema specifică a cartelurilor în sistemul de achiziții publice românesc.

Protocoale vizând schimbul de informații și date specifice concentrate pe tematica detectării cartelurilor în procesul achizițiilor publice ar trebui stabilite între:

- Consiliul Concurenței și ANRMAP
- Consiliul Concurenței și UCVAP
- Consiliul Concurenței și CNSC

Aceasta ar oferi un acces mai bun la datele necesare economice și de achiziții publice și ar surmonta lipsa curentă de informații. De asemenea, aceasta ar facilita acțiunile pro-active și eforturile Consiliului Concurenței menite a detecta cartelurile, în procesul achizițiilor publice.

- 11.3. Dezvoltarea unui dialog mai intens între Consiliul Concurenței) și autoritățile contractante, și/sau asociațiile profesionale și de afaceri pe de altă parte, ar putea crește nivelul de informare general privind riscul prezenței cartelurilor.

Consiliul Concurenței ar trebui să asigure informațiile și instrucțiunile necesare creșterii nivelului de informare a actorilor relevanți asupra temei cartelurilor în procesul de

achiziții publice. Un atelier de lucru / seminar ar trebui organizat la nivel național de către Consiliul Concurenței – cu audiența formată în principal din AC-urile relevante și autoritățile publice cheie.

A se vedea de asemenea secțiunea Recomandări din raport privind acest subiect.

Termen recomandat pentru implementare / acțiune:

11.1 – Consiliul Concurenței - Decembrie 2012 pentru includerea în raportul său anual a unui capitol dedicat temelor comportamentelor ne-concurențiale și cartelurilor în procesul de achiziții publice.

11.2 – Consiliul Concurenței - Iunie 2012 pentru stabilirea/ semnarea protocoalelor pentru schimbul de informații specifice și date privind tema detecției cartelurilor în domeniul achizițiilor publice (protocoale cu ANRMAP, UCVAP, CNSC).

11.3 – Consiliul Concurenței - Decembrie 2012 pentru organizarea unui atelier de lucru / seminar la nivel național cu scopul creșterii nivelului de informare public asupra riscului de formare a cartelurilor în procesul achizițiilor publice în România.



3.5. Concluzii și recomandări cheie privind practicile de indexare a prețului contractual

12. Aspect observat: Practicile de indexare a prețului contractual sunt rar utilizate de către AC

În România există o maturitate generală scăzută în utilizarea metodelor / mecanismelor de indexare a prețului ca o modalitate de a asigura un echilibru rezonabil, transparent al economiei contractelor, în special pentru contractele de achiziții publice pe termen lung.

Deși legislația permite utilizarea indexării prețului contractului, nu există o îndrumare detaliată disponibilă autorităților contractante pentru tipurile și specificul contractelor publice care vor face obiectul metodelor / mecanismelor de indexare a prețului contractului. Conștientizarea acestui aspect de către AC este relativ scăzută. În puținele cazuri în care ajustările prețului sunt prevăzute în clauzele contractuale, respectivele clauze respectă legislația privind achizițiile publice în vigoare și anume HG 925/2006.

Indexarea prețurilor utilizează câțiva indici de indexare / ajustare, în funcție de tipul contractului de achiziție publică cum ar fi: indicele prețurilor de consum, indicii multiplicați lunari ai prețurilor de consum și rata inflației - care reprezintă indicatori simpliști, fără a fi capabili să reflecte corect evoluția efectivă a costurilor suportate de operatorii economici, ce astfel pot fi incorect remunerați.

Recomandări și beneficiile așteptate:

12.1. ANRMAP ar trebui să se coordoneze cu ministerele și agențiile guvernamentale românești și ar trebui să definească în mod formal un set de formule de indexare a prețului recomandate pentru contractele de achiziții publice administrate de autoritățile contractante sub autoritatea acestor ministere și agenții guvernamentale. Consultarea cu alți actori relevanți este recomandată.

Recomandările din acest raport, precum și practicile și formulele de indexare a prețurilor prezentate ar trebui utilizate ca un punct de plecare / exemplu pentru stabilirea formulelor de indexare a prețurilor ce ar putea fi definite.

ANRMAP ar trebui să ceară în mod formal Institutului Național de Statistică (INS) să compileze și să publice lista necesară de indici de prețuri (dacă aceștia nu sunt deja publicați).

12.2. Ca parte a eforturilor sale de îmbunătățire a standardizării documentațiilor pentru licitațiile publice, ANRMAP ar trebui să dezvolte sau să actualizeze și modelele standard existente pentru contracte, în scopul includerii de clauze adecvate și de formul de indexare a prețurilor.

Mai departe, ANRMAP ar trebui să emită norme de aplicare / instrucțiuni referitoare la metodele de indexare a prețurilor și a situațiilor în care indexarea ar trebui aplicată.

Această acțiune ar trebui inclusă ca parte a efortului menționat în **Recomandarea 9.2.**

12.1. Mai mult, recomandăm ANRMAP să inițieze introducerea în legislația specifică achizițiilor publice a prevederilor clare că indexarea prețurilor este metoda recomandată de modificare a prețurilor pentru contractele de achiziții publice de lucrări și servicii care

depășesc durata de un an pentru implementare. Aceste prevederi care specifică indexarea prețurilor ca metodă cheie ar putea sprijini armonizarea practicilor autorităților contractante și ar putea asigura o creștere a corectitudinii a prețurilor atât pentru AC-uri cât și pentru OE.

Aceasta ar putea fi inclusă ca parte a efortului menționat în **Recomandarea 1.1.**

Termen recomandat pentru implementare / acțiune:

12.1 - ANRMAP și ministerele românești relevante - Septembrie 2012 pentru definirea unui set de formule de indexare de prețuri care să fie recomandate pentru contractele de achiziții publice administrate de autoritățile contractante sub autoritatea acestor ministere;

12.2 - ANRMAP - Decembrie 2012 pentru dezvoltarea sau actualizarea formatelor standard existente pentru contracte, în scopul includerii clauzelor adecvate și a formulelor de indexare a prețurilor;

12.3 - ANRMAP - Decembrie 2012 pentru inițierea introducerii în legislația specifică achizițiilor publice a prevederilor clare că indexarea prețurilor este metoda recomandată de modificare a prețurilor pentru contractele de achiziții publice de lucrări și servicii care depășesc durata de un an pentru implementare.



3.6. Planul de acțiune propus și "foaia de drum"

Planul de acțiune propus mai jos a fost elaborat în baza concluziilor și recomandărilor cheie identificate în timpul executării studiului. Principalele acțiuni recomandate au fost grupate în categorii și teme legate de cadrul legislativ, de cadrul instituțional – care acoperă principalele părți interesate ale sistemului (ANRMAP, UCVAP și CNSC) și alte părți interesate, precum și în acțiuni legate de reglementarea activității economice și a răspunsului pieței.

În vederea uniformității cu secțiunile anterioare ale raportului, s-a făcut o referire la recomandările cheie incluse anterior. Perioada de timp luată în considerare pentru implementarea acțiunilor recomandate ia în considerare orizontul de timp pe termen scurt, mediu și lung și a fost estimată pornind de la data prezentului raport – Prin urmare este posibil să fie luate în considerare ușoare ajustări de la cronologia propusă.

Abordarea lipsei stabilității cadrului legislativ privind achizițiile publice din România	
Recomandare 1.1	Crearea unui comitet consultativ de achiziții publice (un comitet al principalilor părți implicate / interesate), prezidat de ANRMAP.
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Martie 2012

Recomandare 1.2	Inițierea unui proces de consolidare și codificare a legislației din România privind achizițiile publice.
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Decembrie 2012

Tratarea problemei volumului mare de contestații existent în ciuda măsurilor legislative adoptate	
Recomandare 2.1	Includerea unei secțiuni referitoare la contestații în raportul anual al CNSC.
Responsabil	CNSC
Orizont de timp	Iunie 2012 (sau momentul emiterii raportului de activitate CNSC pentru 2011)

Recomandare 2.2	Un efort continuu pentru a oferi autorităților contractante o școlarizare / formare continuă precum și îndrumare pentru o documentație de atribuire mai bună și mai standardizată.
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Continuu

Recomandare 2.3	Creșterea nivelului de încredere în activitatea comisiilor de evaluare ale autorităților contractante prin îndrumarea acestora în sensul folosirii mai multor experți independenți ca membri ai comisiilor de evaluare.
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Continuu

Tratarea problemei conflictului de interes în procesul de achiziții publice din România

Recomandare 3.1	Inițierea unei revizuirii critice a prevederilor privind conflictul de interese din OUG 34/2006 și OUG 76/2010. Vezi și recomandarea 1.1.
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Iunie 2012

Recomandare 3.2	Crearea unui grup de lucru comun format din reprezentanți ai ANRMAP, UCVAP și CNSC, cu rolul de a identifica și formaliza cerințele pentru o platformă IT comună / bază de date care să permită verificări eficiente referitoare la conflictul de interese.
Responsabil	ANRMAP, UCVAP și CNSC
Orizont de timp	Martie 2012

Recomandare 3.3	Lansarea implementării unei platforme IT comune / baze de date pentru a sprijini ANRMAP, UCVAP și CNSC în eforturile lor de a verifica existența conflictelor de interese.
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Decembrie 2012

Recomandare 3.4	Inițierea și executarea unor verificări ex-ante și verificări de fond a conflictelor de interese în procesul de achiziții publice.
Responsabil	UCVAP
Orizont de timp	Continuu

Tratarea problemei relevanței scăzute și a eficienței Planului Anual de Achiziții Publice elaborat și folosit de către AC, în concordanță cu legislația în vigoare

Recomandare 4.1	Amendarea legislației care prevede / impune folosirea Planului Anual de Achiziții Publice de către toate categoriile de AC, indiferent de mărimea lor, de specific etc. Vezi și recomandarea 1.1.
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Martie 2012

Tratarea problemei existenței neconcordanțelor și practicilor inconsistente în cadrul procesului de achiziții publice din România.

Recomandarea 5.1	Crearea unui grup de lucru comun (comitet inter-instituțional), care să se concentreze asupra pregătirii unor recomandări specifice și a unor acțiuni propuse, în vederea împărtășirii informațiilor și cunoștințelor și în vederea alinierii practicilor, interpretărilor și expertizei ANRMAP, UCVAP și CNSC.
Responsabil	ANRMAP, UCVAP și CNSC
Orizont de timp	Martie 2012

Recomandarea 5.2	Lansarea implementării bazei de date de cunoștințe comune în sprijinul ANRMAP, UCVAP și CNSC, pentru susținerea efortului acestora de a împărtăși studii de caz, cunoștințe, experiență, materiale de formare etc.
Responsabil	ANRMAP, UCVAP și CNSC
Orizont de timp	Decembrie 2012

Tratarea problemei deficitului de resurse combinată cu cea a ineficienței procedurilor interne ale principalilor actori ai sistemului (ANRMAP, UCVAP, CNSC).

Recomandare 6.1	Angajarea (i.e. semnarea de contracte cu) cu experți externi, independenți, în vederea realizării unei analize critice, profunde a proceselor și procedurilor interne existente în prezent în aceste instituții.
Responsabil	ANRMAP, UCVAP și CNSC
Orizont de timp	Iunie 2012

Tratarea problemei poverii administrative (birocrăției) ce apasă asupra operatorilor economici participanți la achizițiile publice

Recomandarea 7.1	Demararea unui proces de consultare în vederea rezolvării problemei poverii administrative (birocrăției) în procesul de achiziții publice
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Iunie 2012

Adresarea nevoii urgente de îmbunătățire a SEAP

Recomandare 8.1	Luarea deciziei mutării SEAP sub directă autoritate a ANRMAP.
Responsabil	Guvernul României
Orizont de timp	Martie 2012

Recomandare 8.2	Angajarea de experți independenți în vederea analizei / evaluării performanței globale și a nevoilor de îmbunătățire a SEAP. Vezi și recomandarea 8.1
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Iunie 2012

Recomandare 8.3	Definirea formală și inițierea unor acțiuni specifice în vederea completării datelor disponibile în SEAP referitoare la autoritățile contractante. Vezi și recomandările 8.1 și 8.2.
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Iunie 2012

Abordarea dificultăților întâlnite de autoritățile contractante în etapele cheie din procesul de achiziții publice precum și a problemei nivelului de personal din departamentele de achiziții publice din cadrul autorităților contractante și a calificării acestuia

Recomandare 9.1	Inițierea și facilitarea creării unei asociații profesionale / organizații de experți / ofițeri / funcționari de achiziții publice, la nivel național.
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Iunie 2012

Recomandare 9.2	Oferirea de sprijin pentru menținerea și creșterea nivelului de profesionalism și a eficienței funcțiunii de achiziții publice din cadrul autorităților contractante. Vezi și recomandarea 2.2 și 9.1
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Continuu

Recomandare 9.3	Inițierea actualizării legislației în domeniul achizițiilor publice, în vederea aducerii unor modificări prevederilor referitoare la compoziția comisiilor de evaluare din cadrul autorităților contractante (în special din cadrul autorităților contractante subordonate autorităților publice locale). Vezi și recomandarea 1.1 și 2.3
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Iunie 2012 - <i>Notă: asemenea modificări legislative ar trebui să permită modificări adecvate referitoare la compoziția comisiilor de evaluare din cadrul AC, având în vedere viitoarele alegeri de la nivel local din România.</i>

Recomandare 9.4	Acțiuni în vederea îmbunătățirii, în ansamblul ei, a funcțiunii de achiziții publice din autorităților contractante (în special, a activității comisiei de evaluare a licitațiilor din cadrul autorităților contractante) și în vederea sporirii nivelului de utilizare a experților externi ca parte din comisia de evaluare a ofertelor. Vezi și recomandarea 2.3.
Responsabil	Management-ul autorităților contractante
Orizont de timp	Continuu

Tratarea problemei sistemului de achiziții publice din România insuficient orientat către monitorizarea eficientă și reglementarea activității economice și a răspunsului pieței.

Recomandarea 10.1	Crearea unei unități/ funcții/ echipe/ departament dedicat(ă) - de ex. o "unitate de monitorizare economică" sau o "direcție specială de statistică și monitorizare" care să se concentreze pe compilarea, raportarea și analiza indicatorilor de performanță definiți și a statisticilor relevante pentru sistemul de achiziții publice din România. Vezi și recomandările 8.2 și 8.3
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Martie 2012

Recomandarea 10.2	Efectuarea unei compilări, a unei analize și raportări a indicatorilor de performanță definiți și a statisticilor relevante pentru sistemul de achiziții publice din România, sub forma unui raport anual dedicat. Vezi și recomandările 8.2 și 8.3
Responsabil	ANRMAP

Orizont de timp	Decembrie 2012
------------------------	----------------

Tratarea nevoii de o mai mare consistență și focalizare în abordarea problemei cartelurilor în procesul de achiziții publice.

Recomandarea 11.1	Includerea în raportul anual al Consiliului Concurenței a unui capitol concentrat pe comportamentul non-competitiv și pe subiectul cartelurilor în procesul de achiziții publice. Vezi și recomandarea 10.1.
Responsabil	Consiliul Concurenței
Orizont de timp	Decembrie 2012

Recomandare 11.2	Stabilirea/ semnarea unor protocoale de colaborare pentru schimbul de informații și date specifice, în vederea detectării cartelurilor în achizițiile publice (protocoale între ANRMAP, UCVAP, CNSC).
Responsabil	Consiliul Concurenței
Orizont de timp	Iunie 2012

Recomandare 11.3	Organizarea unui atelier de lucru / seminar național cu scopul de a crește nivelul de conștientizare în privința riscului existenței cartelurilor în procesul de achiziții publice din România
Responsabil	Consiliul Concurenței
Orizont de timp	Decembrie 2012

Tratarea problemei folosirii rare a practicilor de indexare contractuală a prețului în procesul de achiziții publice din România

Recomandare 12.1	Definirea unui set de formule de indexare a prețurilor care să poată fi recomandate spre a fi folosite în cadrul contractelor de achiziții publice, gestionate de acele AC care se află sub autoritatea Ministerelor și a Agențiilor Guvernamentale
Responsabil	ANRMAP, Institutul Național de Statistică și ministerele interesate
Orizont de timp	Septembrie 2012

Recomandare 12.2	Dezvoltarea sau actualizarea modelelor de contracte existente, în vederea includerii formulelor de indexare a prețurilor. Vezi și recomandarea 9.2.
Responsabil	ANRMAP
Orizont de timp	Decembrie 2012

Recomandare 12.3	Actualizarea legislației în vederea stipulării clare a faptului că se recomandă indexarea ca și metodă de modificare a prețului în cadrul contractelor de achiziții publice de lucrări sau servicii care depășesc o perioadă de implementare de un an. Vezi și recomandarea 1.1
Responsabil	Consiliul Concurenței
Orizont de timp	Decembrie 2012

A se vedea de asemenea recomandările cheie detaliate în raport.

4. Evaluarea capacității sistemului de achiziții din România de a reglementa eficient activitatea economică și răspunsul pieței

4.1. Prezentare generală

Conceptual, această secțiune a studiului abordează următoarele elemente relevante care reflectă capacitatea sistemului de achiziții publice din România de a reglementa în mod eficient activitatea economică și răspunsul pieței:

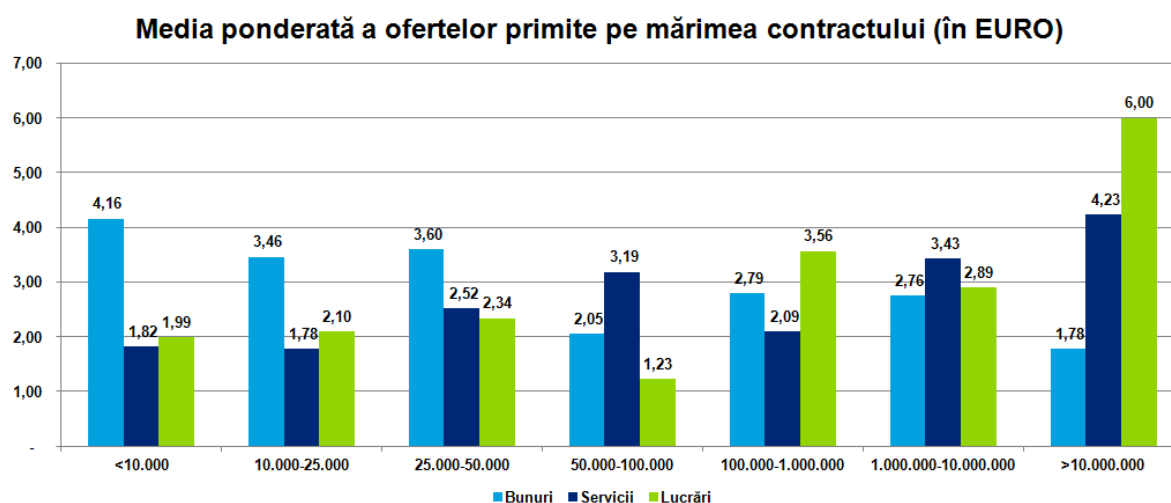
- Situația actuală referitoare la intensitatea și calitatea generală a concurenței;
- Cauzele identificate pentru factorii ce afectează intensitatea și calitatea concurenței;
- Capacitățile și instrumentele / mecanismele actuale de monitorizare și abordare a aspectelor legate de eficiența răspunsului pieței;
- Capacitățile actuale pentru abordarea problemei cartelurilor.

4.2. Intensitatea și calitatea concurenței și a răspunsului pieței - actual

În vederea evaluării caracteristicilor cheie ale intensității și calității concurenței precum și a răspunsului pieței pentru sistemul de achiziții publice din România, am efectuat o analiză detaliată a unui set de informații/date relevante și disponibile referitoare la licitații - date care ar putea fi utilizate ca indicatori ai calității, intensității și specificului național ai răspunsului pieței.

4.2.1. Analiza ofertelor pe licitație și pe mărimea contractului

În prezent, sistemul SEAP nu include câmpuri de date pentru captarea de informații cheie care pot fi utilizate de părțile interesate ale sistemului de achiziții publice din România pentru a corela și analiza suplimentar forța și calitatea concurenței. În ciuda acestor limitări puternice, echipa de studiu a putut să efectueze o analiză a **numărului mediu ponderat** de ofertanți care au prezentat oferte la procedurile de achiziție, luând în calcul valoarea contractată a procedurii și tipul contractului (indiferent de procedură). Acest lucru s-a realizat pentru un esantion de AC relevante.



Sursele disponibile ale informațiilor folosite de echipa de studiu indică câteva caracteristici interesante referitoare la situația din România – aceasta este de asemenea în comparație fie cu mediile din Uniunea Europeană (UE), fie cu alte state membre ale UE în particular.

- Cel mai mic număr mediu ponderat de oferte primite pe procedură de licitație a fost înregistrat în categoria **LUCRĂRI, între 50.000-100.000 €**: 1,23 oferte pe licitație
- Cel mai mic număr mediu ponderat de oferte primite pe procedură de licitație a fost înregistrat în categoria **LUCRĂRI, > 10.000.000 €**: 6,00 oferte pe licitație
- În general, există un nivel relativ mai ridicat al concurenței pentru valori mai mici ale ofertelor pentru **BUNURI** decât pentru **LUCRĂRI** sau **SERVICII**
- Este **surprinzător de mic** numărul mediu ponderat de oferte primite pe procedură de licitație pentru licitații cu valoare mare pentru **BUNURI**: numai 1,78 oferte pe licitație. Acest lucru poate indica dependența de un număr relativ redus de furnizori pentru aceste categorii de bunuri cu valoare ridicată.

4.2.2. Analiza intensității concurenței pe tip de procedură

4.2.2.1. Utilizarea procedurilor de către autoritățile contractante (AC)

Echipa de studiu a efectuat de asemenea o analiză privind utilizarea tipurilor de proceduri de către autoritățile contractante. Astfel, tipurile de proceduri identificate, pentru cazurile selectate sunt:

- Licitație deschisă: orice operator economic interesat are dreptul de a depune o ofertă / oferta;
- Licitație restrânsă (și variante, cum ar fi licitația restrânsă accelerată): orice operator economic are dreptul de a candida iar numai candidații selectați vor avea dreptul de a depune oferta;
- Dialog competitiv: orice operator economic are dreptul de a candida iar autoritatea contractantă realizează un dialog cu candidații admiși în scopul identificării uneia sau mai multor soluții care să satisfacă nevoile sale și, în baza soluției/soluțiilor respective, candidații selectați vor elabora oferta finală;
- Negociere (și variante, cum ar fi negocierea accelerată, etc.): procedura prin care autoritatea contractantă consultă unul sau mai mulți candidați selectați și negociază clauzele contractuale, inclusiv prețul, cu unul sau mai mulți dintre aceștia, cu sau fără publicarea anterioară a anunțului de participare;

În plus, analiza indică faptul că tipurile de proceduri diferă semnificativ în funcție de valoarea contractată. În general, și în mare parte în conformitate cu situația întâlnită și în alte state membre *Licitația Deschisă* pare să fie utilizată predominant de autoritățile contractante din România. Pentru ilustrare, a se vedea tabelul de mai jos.

Un alt aspect specific relevat este că autoritățile contractante din România sunt de asemenea obligate să publice în SEAP detalii (de obicei notificarea referitoare la atribuire) privind proceduri de achiziție care sunt fie sub 10.000 € fie pentru care se folosește *Cererea de oferte*.

În anumite cazuri, publicarea acestor informații pentru categoriile de achiziții care nu se încadrează în mod expres în cerințele legale pentru procedurile competitive de achiziții publice ar putea satisface necesitatea de transparență, dar poate de asemenea crea formalități administrative inutile pentru AC implicate – fără să contribuie în mod direct la un control mai bun al procesului de achiziții publice. Ca atare, necesitatea ca autoritățile contractante să publice obligatoriu notificările de atribuire în toate cazurile (de ex. inclusiv achizițiile sub valoarea limită impusă de lege, sau prin intermediul cererilor de oferte) ar trebui re-analizată.

Pentru eșantionul selectat de 19 AC analizate în detaliu au fost observate următoarele cifre:

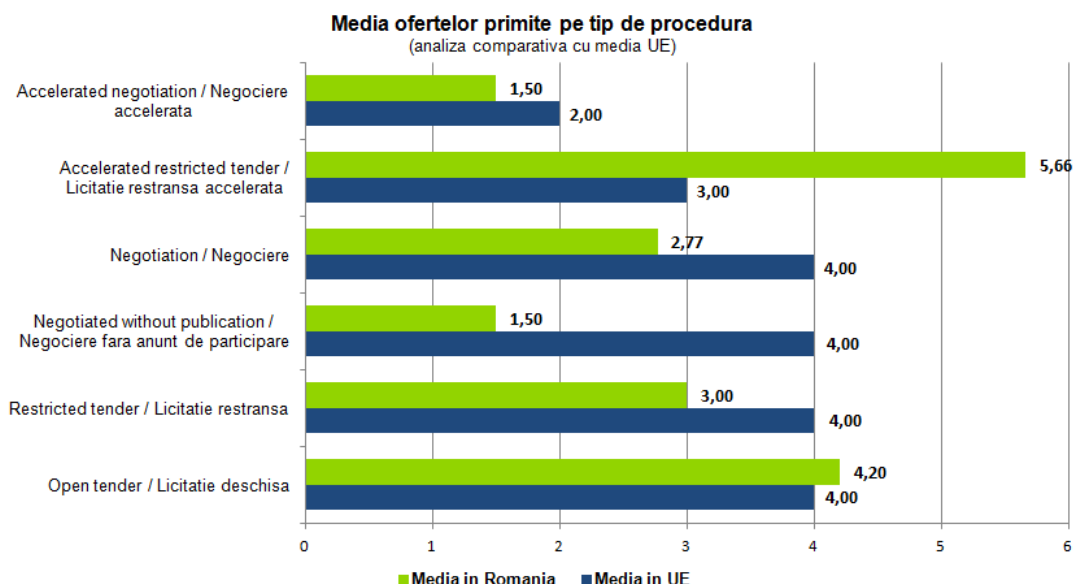
Valoare contractată (€)	Tip de procedură	Număr total de proceduri
10.000 – 25.000	Licitație deschisă	583
	Negociere fără publicarea unui anunț de participare	209
	Negociere	7
25.000 – 50.000	Licitație deschisă	367
	Negociere fără publicarea unui anunț de participare	106
	Negociere	2
50.000 – 100.000	Licitație deschisă	276
	Negociere fără publicarea unui anunț de participare	79
	Negociere	8
	Licitație restrânsă accelerată	1
100.000 – 1.000.000	Licitație deschisă	459
	Negociere fără publicarea unui anunț de participare	148
	Negociere	16
	Dialog competitiv	1
	Negociere accelerată	1
1.000.000 – 10.000.000	Licitație deschisă	87
	Negociere fără publicarea unui anunț de participare	43
	Negociere	7
	Licitație restrânsă	3
	Licitație restrânsă accelerată	2
Peste 10.000.000	Licitație deschisă	13
	Negociere fără publicarea unui anunț de participare	7
	Licitație restrânsă	2
	Negociere accelerată	1

Conform AC selectate intervievate în Partea B din prezentul studiu, am înțeles că acestea preferă să lanseze proceduri de licitație deschisă, din cauza faptului că acest tip de procedură de atribuire este considerată în mod inerent mai transparentă, și pentru că obișnuiește de asemenea să ridice mai puține întrebări sau contestații din partea OE implicați/participanți.

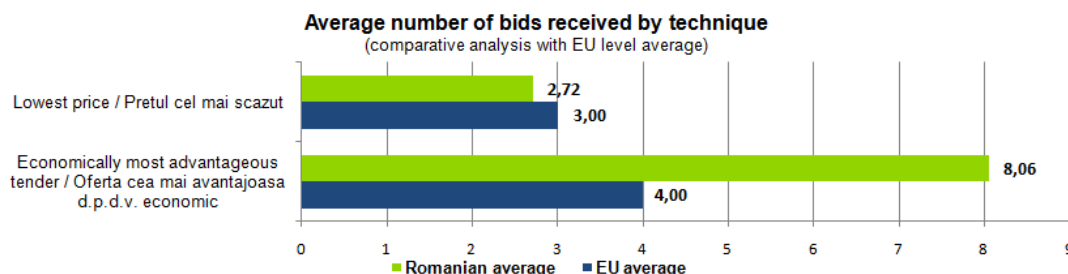
Se poate considera că analiza suplimentară calitativă și cantitativă a comportamentului la licitație al autorităților contractante din România este efectuată de ANRMAP în vederea identificării excepțiilor și a tendințelor determinate de diverse acțiuni legislative referitoare la achizițiile publice luate la nivel național. Pentru exemplificare, ar fi interesant de analizat mai detaliat utilizarea relativ mai mare de AC din România a procedurilor non-competitive, în special negocierea fără publicare.

4.2.2.2. Analiza tipurilor de proceduri utilizate de AC și a efectului lor în stimularea și facilitarea unei concurențe mai puternice și de calitate superioară

A fost realizat o comparație între informațiile extrase din SEAP (relevante pentru România) și alte informații disponibile public care prezintă același set de date care sunt relevante la nivelul UE. Se pare că **licitațiile deschise, licitațiile restrânse și negocierile accelerate** din România sunt tipuri de proceduri care determină un răspuns al pieței în mare măsură în conformitate cu media UE²⁷.



Între timp, **licitațiile restrânse accelerate** utilizate de AC din România par să determine un răspuns al pieței care este peste media UE. Numărul mediu de oferte primite (analiză comparativă cu media la nivelul UE):



Pe de altă parte, **negocierile**, și în special **procedurile negociate fără publicare**, determină o reacție a scăzută a pieței – chiar mai scăzută în România decât media în UE.

Datele SEAP analizate indică faptul că numărul mediu de oferte primite de AC din România este cu mult peste media UE pentru procedurile în care criteriul de acordare este **‘oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic’**.

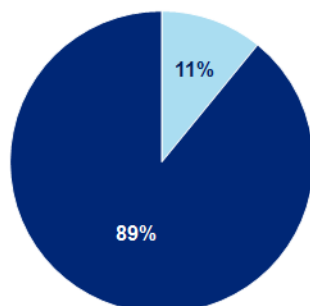
În același timp, numărul mediu de oferte primite de AC din România pentru procedurile unde criteriul de atribuire este **‘prețul cel mai scăzut’** este mult sub media UE.

²⁷ A se vedea: “Public procurement in Europe - Cost and effectiveness” publicat de Comisia Europeană în martie 2011

Aceste fapte sunt chiar mai relevante atunci când sunt coroborate cu observațiile publicate anterior în Partea B a studiului – revelând că:

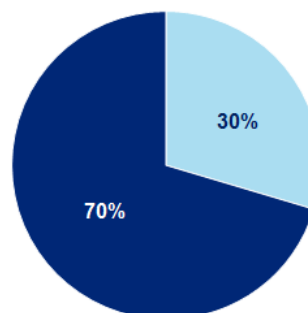
- AC din România folosesc în mare măsură 'prețul cel mai scăzut' ca principal criteriu de atribuire – în general în conformitate cu recomandările ANRMAP și UCVAP;
- Un motiv pentru care criteriul 'oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic' este utilizată mai rar de AC din România este că ponderea relativă a acestui criteriu este mai dificil de formulat și justificat, și astfel de obținut aprobarea pentru aceasta de către UCVAP.

The award criteria used by inquired CAs
(based on SEAP statistics for the CAs selected, for the period January 2010 - April 2011)



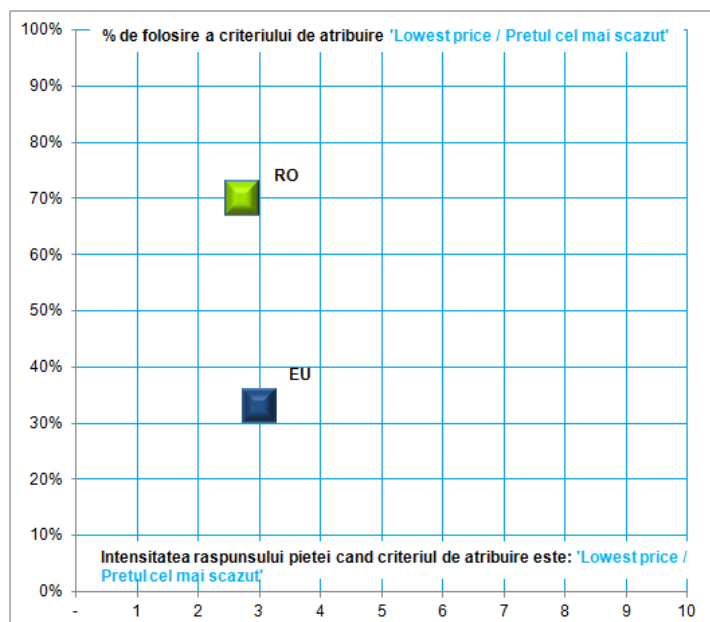
■ Economically most advantageous tender / Oferta cea mai avantajoasa d.p.d.v. economic
■ Lowest price / Pretul cel mai scazut

The award criteria used by Romanian CAs
(based on TED statistics for Romanian tenders, for the period January 2010 - December 2011)



■ Economically most advantageous tender / Oferta cea mai avantajoasa d.p.d.v. economic
■ Lowest price / Pretul cel mai scazut

Există o oportunitate pentru creșterea nivelului răspunsului pieței atunci când se folosește **prețul cel mai scăzut** ca și criteriu de atribuire. Datele statistice indică faptul că AC din România primesc aproximativ același nivel de răspuns al pieței deși utilizarea acestor tipuri de licitații este aproape dublă în comparație cu media în UE (în %).



Legendă

- Media în România - Prețul cel mai scăzut
- ▲ Media în România - Oferta cea mai avantajoasă d.p.d.v. economic
- Media în UE - Prețul cel mai scăzut
- ▲ Media în UE - Oferta cea mai avantajoasă d.p.d.v. economic

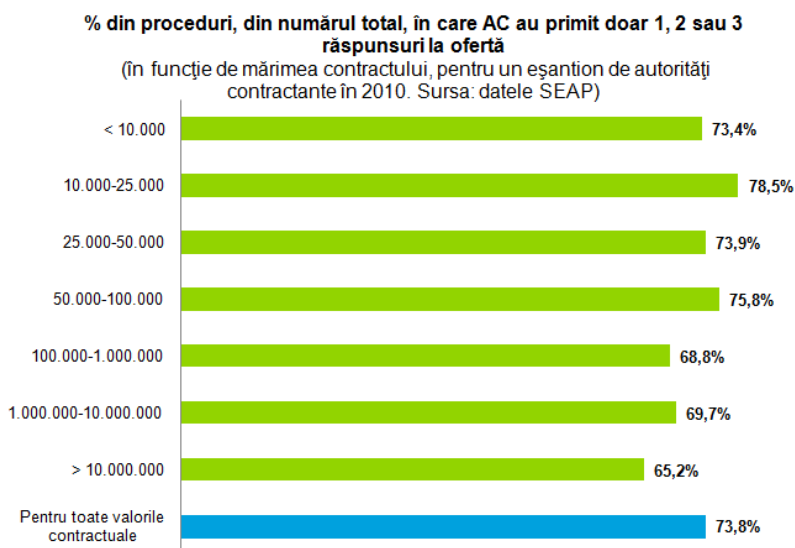
AC din România ar trebui să continue să utilizeze la scară largă **‘prețul cel mai scăzut’** ca și criteriu de atribuire în timp ce stimulează / determină un număr mai mare de răspunsuri către ofertanți.

Factorul cheie de succes pentru realizarea acestui lucru este reprezentat de o bună calitate a documentației care va permite ofertanților să aibă un interes crescut referitor la licitație și să emită oferte mai bine pregătite, mai semnificative și mai competitive.

4.2.3. Analiza rolului AC în stimularea și facilitarea unei concurențe mai puternice și de calitate superioară

4.2.3.1. Rolul AC în stimularea unui răspuns superior al pieței – aspecte cheie observate

În baza datelor primite din SEAP (și anume lista procedurilor de achiziție lansate și finalizate în 2010 pentru eșantionul de AC din România selectate și intervievate în Partea B a studiului), echipa de studiu a efectuat o analiză a numărului de ofertanți care au participat și au trimis oferte în timpul procedurilor de achiziție.



Astfel, s-a observat că în aproape **75%** dintre proceduri s-au înregistrat numai **1, 2 sau 3** operatori economici care și-au prezentat oferta. Se pare că AC din România se confruntă cu provocarea de a determina o rată mai mare a răspunsului din partea ofertanților.

Numărul de participanți / oferte	Numărul total de proceduri de achiziții în 2010 pe eșantionul de AC analizate	%	
1	1.883	46,45%	73,78%
2	650	16,03%	
3	458	11,30%	
4	274	6,76%	26,22%
5	199	4,91%	
6	166	4,09%	
7	84	2,07%	
8	41	1,01%	
9	69	1,70%	
10	41	1,01%	
11	46	1,13%	
12	37	0,91%	
13	27	0,67%	

Numărul de participanți / oferte	Numărul total de proceduri de achiziții în 2010 pe eșantionul de AC analizate	%	
14	37	0,91%	
15	7	0,17%	
16	3	0,07%	
17	18	0,44%	
18	10	0,25%	
20	2	0,05%	
21	2	0,05%	

În mod surprinzător, se observă același model atât pentru prețuri de contractare ale licitațiilor mai mari cât și pentru cele mai mici. De exemplu, pentru oferte pentru o mărime a contractului între 10.000 EURO și 25.000 EURO, modelul este aproximativ la fel:

Numărul de participanți / oferte	Numărul total de proceduri de achiziții în 2010 pe mostra de AC analizate (mărimea contractului: 10.000 EURO - 25.000 EURO)	%	
1	392	49,06%	78,47%
2	152	19,02%	
3	83	10,39%	
4	58	7,26%	21,53%
5	34	4,26%	
6	19	2,38%	
7	15	1,88%	
8	7	0,88%	
9	7	0,88%	
10	6	0,75%	
11	10	1,25%	
12	1	0,13%	
13	2	0,25%	
14	5	0,63%	
15	1	0,13%	
17	6	0,75%	
18	1	0,13%	

În vederea identificării cauzelor principale ale numărului scăzut de ofertanți echipa de studiu a colectat informații de la operatorii economici (OE) printr-un sondaj de opinie online elaborat încă din Partea B a studiului. Astfel, am solicitat OE să nominalizeze aspectele care ridică cele mai mari provocări / probleme care fac dificilă participarea la procesul de achiziție. Acestea sunt:

- Criteriile de selecție și calificare sunt dificil de respectat, grilele de evaluare neclare,
- Criteriul „prețul cel mai scăzut” este prea mult folosit ca și criteriu de atribuire,
- Poveri administrative (birocratice) semnificative în întocmirea ofertelor,
- Transparență limitată în formularea comunicărilor referitoare la atribuire,
- Specificații tehnice neclare sau răspunsuri neclare la solicitarea de clarificări,
- Comportament imprevizibil din partea ANRMAP și CNSC în emiterea de puncte de vedere sau soluționarea reclamațiilor.

4.2.3.2. Rolul AC în facilitarea unei proceduri de licitație sănătoase și deschise – aspecte cheie observate

Referitor la performanța autorităților contractante, în Partea B a studiului am efectuat o analiză detaliată a licitației și a procedurii de atribuire având în vedere relevanța și impactul acestora asupra unui proces adecvat de achiziții publice. Observațiile noastre generale privind documentația de atribuire pot fi rezumate astfel:

- Autoritățile contractante respectă și aplică cerințele formale privind completarea tuturor câmpurilor necesare din modelele standard ale documentațiilor de atribuire, promovate de ANRMAP; nu au existat cazuri de lipsă de informații;
- Calitatea termenilor de referință (TR – descrierea viitoarelor sarcini/viitorului contract) variază semnificativ, în funcție de calitatea descrierii furnizate de departamentele tehnice ale fiecărei autorități contractante; ar trebui reamintit că termenii de referință nu sunt întotdeauna întocmiți de departamentul de achiziții publice din cadrul AC, ci de departamentele beneficiare ale contractelor respective. Este o chestiune de „a ști ce vrei” și de a comunica clar aceasta eventualilor ofertanți;
- Cele mai problematice aspecte sau domeniile în care AC nu își ating obiectivele sunt:
 - **Criteriile de selectare și calificare:** aceste criterii sunt, de fapt, subiectul majorității respingerilor de notificări de către ANRMAP și al unei mari părți a reclamațiilor depuse la CNSC. Mai mult, ele sunt, de asemenea, un subiect recurent pentru notele intermediare sau rapoartele consultative ale UCVAP. Autoritățile contractante au dificultăți în a aprecia ceea ce este relevant și proporțional din punct de vedere al capacității operatorului economic / experților de a îndeplini un anumit contract, și acest lucru este, de asemenea, motivul pentru care documentele explicative pentru justificarea acestor criterii sunt în general slab argumentate sau pur și simplu nu conțin explicații pentru anumite criterii. În mod normal, AC ar trebui să fie în măsură să justifice aceste criterii care, de fapt, restricționează participarea societăților, limitând astfel concurența;
 - **Grila de evaluare tehnică:** Acesta este, de asemenea, un aspect dificil pentru AC – acestea trebuie să se gândească la punctaje detaliate pentru aspecte tehnice (algoritmi de calcul), care pot fi doar obiective și măsurabile. Mai mult, trebuie, de asemenea, să decidă cu privire la modul în care vor puncta avantajele prezentate de către ofertanți, fără a risca acceptarea de oferte alternative. Aceste grile tehnice sunt, de asemenea, subiectul a numeroase reclamații depuse la CNSC, operatorii economici susținând că grilele sunt prea vagi și nu respectă principiile de măsurabilitate, obiectivitate și transparență. Într-un număr semnificativ de cazuri, ofertantul respectiv ar argumenta că merită mai multe puncte decât cele acordate de către autoritatea contractantă - acestea sunt cazuri când CNSC efectuează propria evaluare, uneori neavând expertiza necesară pentru a analiza aceste aspecte tehnice.
 - **Criteriile de atribuire:** în ultimul timp, autoritățile contractante utilizează tot mai mult criteriul prețului cel mai scăzut – acest aspect a fost analizat în secțiunile anterioare precum și în Partea B a studiului. Aceasta nu se întâmplă neapărat pentru că termenii de referință sunt redactați atât de clar și specific încât nu mai este necesar să puncteze ofertele primite din punct de vedere tehnic - trebuie amintit faptul că ceea ce face diferența, între criteriul „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic” și criteriul „prețul cel mai scăzut” este claritatea specificațiilor tehnice;

adică, în cazul în care autoritatea contractantă poate indica foarte strict ceea ce vrea de la viitorul antreprenor și poate enumera articolele care trebuie livrate, atunci poate alege cu încredere criteriul prețului cel mai scăzut, presupunând că toți ofertanții pot oferi doar aceleași servicii și este doar o chestiune de a alege cine este mai puțin costisitor. Atunci când autoritatea contractantă nu este într-adevăr sigură de modul în care va arăta viitorul contract, ar trebui ales criteriul „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”, combinând prețul cu rezultatele tehnice proiectate de către fiecare ofertant. Cu toate acestea, acest criteriu cere ca autoritatea contractantă să întocmească grile de evaluare tehnică, ceea ce ne duce înapoi la punctul anterior.

- **Răspunsuri la solicitări de clarificare primite de la ofertanți:** se întâmplă adesea ca, pentru a împiedica o schimbare în documentația de atribuire care se consideră că necesită anularea procedurii de atribuire, autoritățile contractante răspund ambiguu sau incomplet la anumite întrebări. Aceasta este în mare parte situația în cazul criteriilor de selecție și calificare, care sunt uneori neclare pentru ofertanți.

Altele – utilizarea contractelor cadru

O altă observație a echipei de studiu se referă la utilizarea contractelor cadru de către AC implicate – în România, această utilizare este în general scăzută. AC din România sunt uneori reticente în a utiliza acest tip de procedură / contract care le poate aduce acuzații de lipsă de transparență și / sau favoritism.

Ca atare aceasta este o ocazie pierdută pentru îmbunătățire, întrucât contractele cadru sunt instrumente foarte eficiente pentru lucrările / serviciile sau livrările de bunuri repetitive - acestea ar trebui să fie mai bine promovate ca un instrument de deblocare a pieței de achiziții publice din România, în combinație cu alte măsuri. Principalele argumente sunt:

- Contractele cadru au costuri mai mici decât multe alte forme de achiziție publică iar eficiența implicată și economisirea costurilor au un impact pozitiv atât asupra AC cât și asupra OE.
- De asemenea, înregistrează o performanță mai bună decât alte forme de achiziție referitor la numărul de oferte pe care îl atrag (la nivelul UE contractele cadru primesc în medie cel mai mare număr de oferte). Acest element ar trebui, totuși, să fie echilibrat cu nivelul mult mai scăzut al concurenței care va exista la momentul fiecărui contract în baza cadrului.

4.2.4. Rezumat - rolul autorităților contractante

Rolul autorităților contractante în stimularea și facilitarea unei concurențe mai puternice și de o calitate superioară	
Observații cheie	➤ Autoritățile contractante din România se confruntă cu o provocare în stimularea unui răspuns mai bun al pieței (și anume numărul și mediile mai mari de oferte primite) – aceasta este o observație aplicabilă diverselor mărimi de licitații și diverselor proceduri utilizate; ➤ Încă mai este nevoie de îmbunătățiri în special în abordarea unei serii de aspecte care limitează interesul operatorilor economici de a participa la licitațiile de achiziții publice. ➤ Cele mai relevante aspecte care trebuie să fie abordate în mod sistematic de către autoritățile contractante se referă la următoarele: ❖ Criteriile de selecție și calificare ❖ Grilele de evaluare tehnică ❖ Criteriile de acordare ❖ Răspunsuri la solicitări de clarificări de la ofertanți.

Rolul autorităților contractante în stimularea și facilitarea unei concurențe mai puternice și de o calitate superioară

Recomandări

- Definirea criteriilor de selecție și calificare ar trebui să fie efectuată și analizată mai atent de către AC pentru a include numai câteva elemente relevante și transparente, dar foarte concise. Practica anumitor AC de a continua analiza rațiunii utilizării unor criterii inadecvate, neproportionale sau inutile de selecție sau calificare/excludere ar trebui descurajată prin intermediul unei îndrumări adecvate și al exemplelor de bună practică furnizate de ANRMAP.
- Mai mult, criteriile de selecție sau de calificare/excludere ar trebui să reflecte capacitățile pieței astfel încât AC să se bucure de un nivel acceptabil al concurenței (adică AC ar trebui să se abțină pe cât posibil să impună criterii care nu pot fi întrunite de nivelul actual de expertiză al grupului de OE – societăți române sau ofertanți străini);
- Autoritățile contractante ar trebui să utilizeze un model mai standardizat pentru a documenta motivele/rațiunea excluderilor – aceasta va crește transparența față de operatorii economici descalificați și va încuraja în mod inerent participarea ulterioară la licitații a celor excluși.
În legătură cu acest aspect, pentru a ajuta AC să elimine solicitarea de documente care sunt irelevante pentru complexitatea procedurii/contractului, ANRMAP ar trebui să efectueze verificări ale documentației de atribuire și ale notelor de justificare emise de către AC. Această verificare ar trebui să se facă înainte de publicarea anunțului de participare. Beneficiul estimat este coborârea barierei privind participarea la licitații de către OE.
- ANRMAP ar trebui să continue eforturile sale de a defini și publica exemple și modele pentru criteriile de selecție și atribuire și pentru grilele de evaluare, însoțite de o îndrumare corespunzătoare pentru AC privind modul de a le defini mai bine. Îndrumarea²⁸ și exemplele ANRMAP ar putea fi inspirate dintr-o varietate de practici existente în întreaga lume și acestea pot fi ulterior detaliate pe tipuri de contracte de achiziții publice (lucrări, servicii, bunuri/furnituri), indicând de exemplu:
 - ❖ Factorii constitutivi ai criteriilor de selecție și atribuire;
 - ❖ Multiplicatorul nominal al fiecărui factor constitutiv pentru determinarea ponderii acestuia;
 - ❖ Punctajele cele mai mici și/sau cele mai mari sugerate atunci când se execută evaluarea în conformitate cu factorii constitutivi,
 - ❖ Metoda care se va utiliza pentru calcularea punctajelor, etc.
- Oriunde este posibil, autoritățile contractante ar trebui să folosească intens publicarea în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (TED) ca și instrument suplimentar de creștere a transparenței procesului de achiziții publice și de stimulare a unui răspuns mai puternic al pieței crescând deschiderea față de ofertanții străini. Creșterea răspunsului pieței prin obținerea mai multor oferte

²⁸ În elaborarea acestei îndrumări detaliate pentru AC, ANRMAP poate analiza un set de bune practici și exemple existente cum ar fi de exemplu cele publicate de FIDIC pentru lucrări, proiect și construcție, furnituri, etc. A se vedea FIDIC - Fédération Internationale des Ingénieurs Conseils – Federația Internațională a Inginerilor Consultanți.

Rolul autorităților contractante în stimularea și facilitarea unei concurențe mai puternice și de o calitate superioară

	poate fi de asemenea determinată crescând utilizarea TED și pentru valori estimate ale contractelor sub nivelurile pragurilor²⁹ menționate de legislația română. În acest sens, AC ar trebui să comunice la timp ANRMAP această solicitare. ➤ Totuși, folosirea mai extinsă a TED poate adăuga un volum de muncă semnificativ atât pentru ANRMAP care aprobă publicarea anunțurilor în TED, cât și pentru CNMSI – Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională care le prezintă spre publicare în TED (după aprobarea ANRMAP). ➤ Ar trebui creată o secțiune de “CERTIFICATE / ACREDITĂRI” în apelurile de oferte din SEAP în care AC să specifice în avans toate certificatele solicitate de la OE pentru participarea la procedura de achiziții publice. Acest lucru va crește transparența și standardizarea și va permite OE să se conformeze mai rapid și mai ușor la solicitările referitoare la certificate /acreditări specifice. Evident, orice cerință referitoare la certificare inițiată de către AC ar trebui să se facă cu respectarea deplină a cerințelor care derivă din art. 52 din Directiva 2004/18/EC și din legislația națională. ➤ Creșterea utilizării contractelor cadru de către AC va ajuta de asemeni la determinarea unui răspuns mai bun al pieței din cauză că va concentra o mare parte a formalităților administrative ale procesului de achiziții într-o singură etapă inițială. Aceasta ar trebui să ducă la economii semnificative ale costurilor atât pentru AC cât și pentru OE implicați/te, în special dacă numărul de contracte ulterioare din contractul cadru este relativ ridicat.
--	--

4.2.5. Analiza diferențelor dintre prețul estimat și prețul contractului

În Partea B a studiului, s-a efectuat o analiză privind diferențele dintre valoarea/prețul estimat(ă) a(al) procedurilor de achiziție și valoarea/prețul contractului: Analiza s-a bazat pe datele din SEAP pentru eșantionul de 19 autorități contractante implicate și ilustrează că diferența procentuală medie dintre **prețul estimat de AC și prețul contractului** este astfel:

Criterii de atribuire	Diferență preț mediu % (Preț estimat de AC vs. prețul contractului)
Oferta cea mai avantajoasă d.p.d.v. economic	28,6%
Prețul cel mai scăzut	20,3%

Acest lucru indică faptul că deși sunt disponibile o varietate de surse de informare, aceste diferențe sunt relativ mari, în medie (adică contractele sunt încheiate în medie la un preț care este semnificativ

²⁹ În conformitate cu legislația română, publicarea în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene este obligatorie în toate cazurile în care:

- AC se încadrează în una dintre categoriile menționate în OUG 34/2006 art. 8 literele a) - c) iar valoarea estimată a contractului de furnizare sau de servicii care va fi atribuit este egală cu sau mai mare decât echivalentul în RON al sumei de 125.000 €;
- autoritatea contractantă se încadrează în una dintre categoriile menționate la art. 8 literele d) sau e), iar valoarea estimată a contractului de servicii sau de furnizare care se va atribui este egală cu sau mai mare decât echivalentul în RON al sumei de 387.000 €;
- valoarea estimată a contractului de lucrări care se va atribui este egală cu sau mai mare decât echivalentul în RON al sumei de 4.845.000 €.

mai mic decât prețul estimat inițial de către AC). Majoritatea autorităților contractante au confirmat că multe alte oferte financiare primite sunt de obicei **cu 25%-50% sub prețul estimat al contractului** și uneori chiar sub acest interval.

Acest lucru (i.e. prețurile scăzute) indică faptul că condițiile actuale pe piața din România determină operatorii economici să concureze mai puternic pe prețuri – totuși, pe termen lung, aceasta poate duce la un impact negativ asupra disponibilității ofertanților de a concura în licitațiile publice. Acest lucru indică de asemenea că estimările privind valoarea/prețul inițial(ă) ale autorităților contractante nu sunt întotdeauna foarte corecte și că probabil documentele licitației nu sunt întotdeauna suficient de clare pentru a permite OE să furnizeze oferte financiare semnificative și exacte.

O mai bună întocmire de către AC de specificații tehnice clare și detaliate în documentația de licitație le va permite acestora să estimeze/evalueze mai exact prețurile mai adaptat la situația actuală de pe piață. De fapt, dacă autoritatea contractantă este capabilă să descrie detaliat toate obligațiile tehnice viitoare, acest lucru înseamnă că poate și să stabilească mai exact elementele de cost și cantitățile și prin urmare prețul estimat.

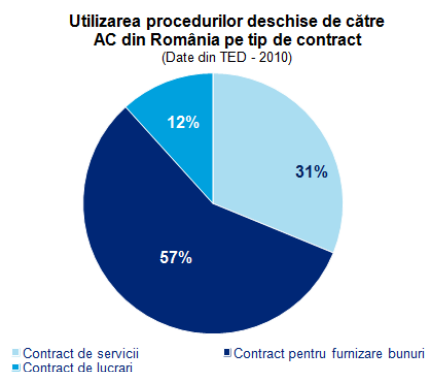
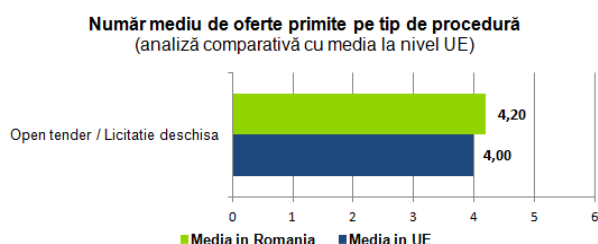
4.2.6. Alte detalii privind transparența, corectitudinea și eficiența sistemului

În această secțiune, echipa de studiu a efectuat o analiză a utilizării de către AC din România a sistemului TED și a detaliat aspectele cheie relevante ale sistemului de achiziții publice din România relevante de utilizarea diverselor proceduri. Ne-am centrat analiza pe următoarele tipuri de proceduri relevante cheie care au fost utilizate la scară largă de AC din România pe care le-am interviuat:

- Licitatie deschisa
- Licitatie restransa
- Negociere fara anunt de participare
- Negociere
- Licitatie restransa accelerata
- Negociere accelerata.

Utilizarea **procedurilor deschise** de AC din România antrenează un răspuns al pieței care este ușor mai mare decât media din UE, și în general este cel mai aplicat pentru achiziția de bunuri /furnituri.

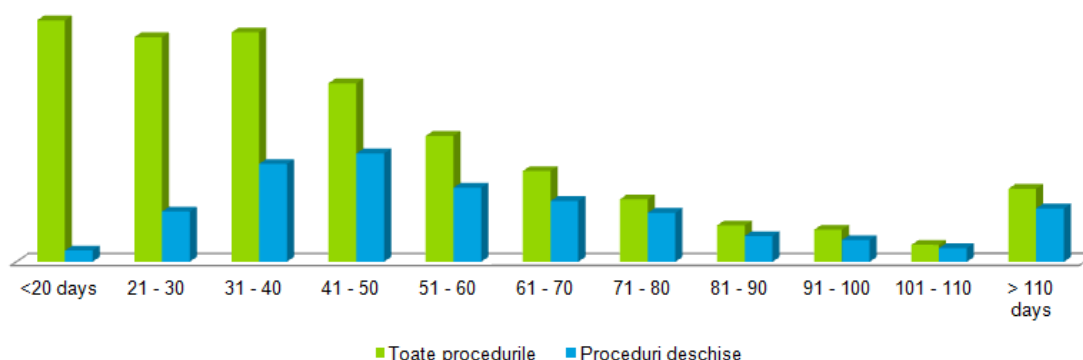
Mai multe detalii sunt incluse în Anexă.



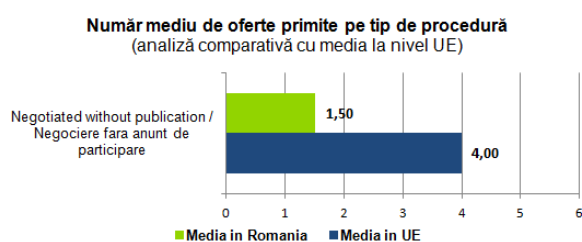
Este important de menționat că în conformitate cu informațiile publice disponibile recent, utilizarea relativă a **procedurilor deschise** în România tinde să scadă – în timp ce tendința în majoritatea statelor membre ale UE este contrară (adică creșterea lentă a utilizării procedurilor deschise). Deși **procedurile deschise** atrag un număr mai mare de ofertanți, acestea nu durează mai puțin pentru a fi finalizate – acest lucru este o indicație a faptului că perioada de finalizare a procedurii nu este

principala preocupare a AC care utilizează procedurile deschise.

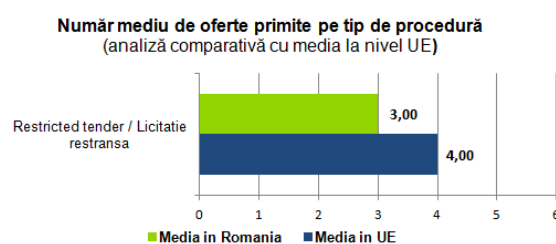
Tendința finalizării procedurilor de achiziții publice (număr relativ de zile calendaristice dintre publicarea anunțului privind organizarea licitației și data atribuirii)
(sursa: SEAP)



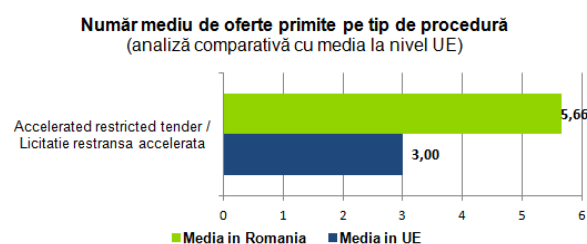
Referitor la **procedurile negociate fără invitație la licitație**, este important de menționat că acest tip de procedură este relativ utilizat pe scară largă de către AC din România. România se află în treimea superioară în lista statelor membre referitor la utilizarea acestei proceduri (pentru perioada de eșantionare analizată ianuarie – decembrie 2010). Analiza pentru o mostră de AC din România indică faptul că numărul mediu de oferte primite este sub media din UE pentru acest tip de procedură:



Referitor la frecvența absolută a utilizării, AC din România se bazează foarte puțin pe utilizarea **procedurilor restrânse**, în comparație cu economiile mari ale UE (de ex. Marea Britanie, Franța, Italia, Germania, etc.). Mai mult, se pare că nivelul răspunsului pieței determinat de utilizarea acestei proceduri este sub nivelul UE – AC din România nu reușesc să atragă un număr mai mare de oferte și în general durează mai mult decât utilizarea procedurii deschise.

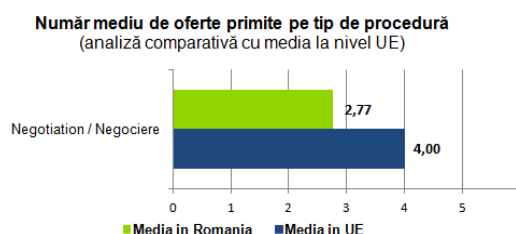


Este interesant de subliniat că AC din România par să utilizeze mai des **procedurile restrânse accelerate** și chiar obțin un răspuns mediu al pieței care este relativ mai ridicat pentru acestea, în comparație cu media UE. Această observație este susținută și de alte surse independente care revelează faptul că AC din România optează pentru procedura restrânsă accelerată mai des decât, de exemplu, Germania, Danemarca,

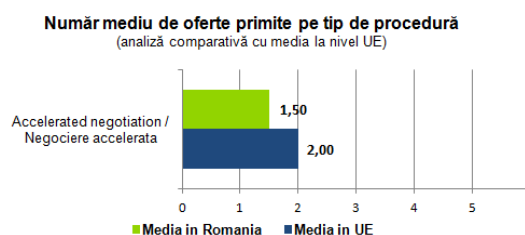


Franța și Marea Britanie (într-un sens statistic și economic). Autoritățile regionale sau locale din România și Ministerele sau orice alte autorități naționale sunt categorii de AC care utilizează cel mai mult **procedurile restrânse accelerate**.

În număr absolut, utilizarea **procedurilor negociate** de AC din România este similară cu celelalte state membre noi din UE (Republica Cehă, Ungaria, Polonia). Nu funcționează bine în aproape niciuna dintre măsurile noastre referitoare la eficiență. Numărul mediu de oferte primite în procedurile negociate este mai mic decât în multe alte tipuri de proceduri, și este de asemenea sub media UE:



O altă observație interesantă se poate face referitor la utilizarea **procedurii de negociere accelerată**: împreună cu Ungaria și Polonia, România este printre statele membre UE care utilizează cel mai mult acest tip de procedură. Analiza indică faptul că numărul mediu de oferte primite în România este sub media din UE:



Coroborat cu celelalte categorii de informații primite în timpul acestui studiu, acest lucru este o indicație a centrării părților interesate în achiziții publice din România pe accelerarea procesului de achiziție. Preferința AC din România este către proceduri care stimulează mai puțin concurența.

4.2.7. Deschiderea față de ofertanții străini - situația actuală

Comportamentul ofertanților străini în procesul de achiziții publice și numărul cazurilor de adjudecare către ofertanți din străinătate pot fi în mod clar interpretate și utilizate ca indicatori ai puterii concurenței – generând un rezultat superior al achiziției publice.

Totuși, în prezent este foarte greu să se obțină o prezentare generală clară și să se evalueze puterea concurenței sistemului de achiziții publice din România analizând aceste două categorii de informații. Prin interogarea coroborativă a AC și părților interesate cheie ale sistemului (în principal ANRMAP, UCVAP, CNSC) s-a observat că, de fapt, nivelul efectiv de participare a ofertanților străini la procedurile de achiziții publice este perceput ca fiind relativ ridicat.

Totuși există o lipsă de informații adecvate și formalizate, sau de date sau date statistici agregate cu privire la acest subiect. Mai mult, părțile interesate cheie implicate nu efectuează o analiză specifică pe acest subiect.

Aplicația SEAP nu permite în prezent o extragere facilă de informații pentru a susține măsurarea nivelului participării ofertanților străini la procedurile de achiziții publice gestionate de AC din România.

Deși unele evaluări ale cazurilor de adjudecare din străinătate sunt posibile la nivelul notificării de atribuire publicate în SEAP – ca atare, acest aspect nu este reprezentativ pentru cota ofertanților străini furnizori față de cei interni.

Feed-back-ul primit de la părțile intervievate de echipa de studiu este susținut și de datele statistice recente publicate de Comisia Europeană.

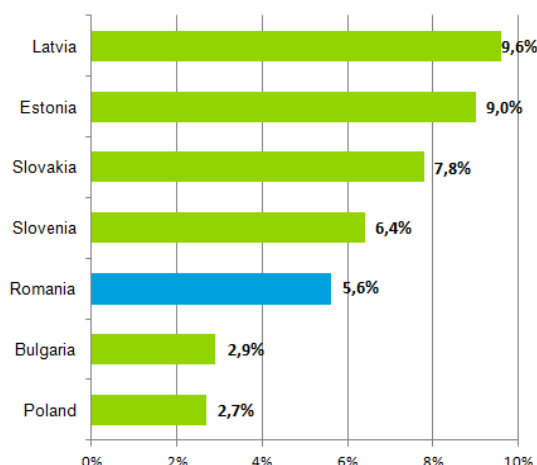
În conformitate cu aceste aspecte, există o incidență relativ scăzută a cazurilor de adjudecare în străinătate în procedurile de achiziții publice din România, în comparație cu state membre similare din Europa Centrală și de Est – a se vedea figura.

Este relevant de menționat că părțile interesate intervievate au indicat în România un nivel relativ ridicat de oferte transfrontaliere directe și indirecte primite de către AC:

- Prin oferte transfrontaliere indirecte (de ex prin afiliați, consorții, sub-contractare etc.) – acestea sunt cel mai des întâlnite;
- Prin oferte transfrontaliere directe, totuși relativ mai puțin populare printre ofertanți.

Analiza ulterioară a unei serii de date statistice și indicatori cheie specifici pentru activitatea ofertanților străini poate fi benefică pentru părțile interesate cheie ale sistemului – acest lucru îi va ajuta pe cei care adoptă măsuri mai bune să stimuleze concurența.

Incidența cazurilor de adjudecare spre ofertanții străini, pe țară
(cifre publicate de UE - Martie 2011)



4.2.8. Rezumat - deschiderea față de ofertanții străini

Participarea ofertanților străini la proceduri de achiziții publice din România	
Observații cheie	➤ În prezent, datele statistice și indicatorii cheie specifici pentru activitatea ofertanților străini nu se pot produce / genera cu exactitate în baza datelor existente în SEAP; ➤ Ca atare, autoritățile din România nu au ocazia de a monitoriza eficient activitatea și participarea ofertanților străini. Acest aspect este o indicație a credibilității și atractivității generale ale sistemului de achiziții publice din România în fața investitorilor și operatorilor economici străini; ➤ Deși nivelul de participare al ofertanților străini la procedurile de achiziții publice este perceput ca fiind relativ ridicat, nu există o monitorizare la nivel național a comportamentului și a nivelului lor de participare la procesul de achiziții publice din România, sau a specificului cazurilor implicate de adjudecări către ofertanții străini sau aspectelor implicate.
Recomandări	➤ ANRMAP ar trebui să înființeze o unitate/funcție/echipă internă specifică (de ex. o "unitate de monitorizare economică") care ar trebui să fie implicată în analizarea activității ofertanților străini participanți la licitațiile de achiziție publică din România și care ar trebui să propună acțiuni de îmbunătățire pentru a stimula suplimentar concurența. Se recomandă analiza pe o bază sistematică a următoarelor date statistice și a următorilor indicatori privind activitatea ofertanților străini în procedurile de achiziții publice din România (lista de mai jos este inclusă doar în scop de

Participarea ofertanților străini la proceduri de achiziții publice din România

exemplificare):

- ❖ Numărul absolut, numărul mediu și procent din ofertanții străini:
 - Pe tip de procedură
 - Pe valoarea contractului
 - Pe sector, etc.
- ❖ Numărul absolut, numărul mediu și procent din ofertanții străini la nivel național pe tip de AC:
 - Pe tip de procedură
 - Pe valoarea contractului
 - Pe sector, etc.
- Datele indicate mai sus ar trebui să fie, în cele din urmă, disponibile în SEAP. Sau, înaintea unui upgrade al sistemului SEAP acestea ar trebui colectate de ANRMAP de la AC relevante (de ex. în baza unor modele de raportare standardizate, prin intermediul unui instrument de sondaj online, etc.).
- “Unitatea de monitorizare economică” propusă pentru ANRMAP ar trebui să raporteze în mod formal cu privire la aspectele sugerate mai sus în legătură cu activitatea ofertanților străini la procedurile de achiziții publice din România.
Raport ar putea fi fie parte / secțiune dintre-un raport tematic mai amplu și mai cuprinzător (de ex. publicat anual de ANRMAP) fie ar putea fi realizat pe baze ad-hoc. În orice caz, acesta ar trebui să includă cel puțin un set relevant de informații ca de exemplu:
 - ❖ Informații privind %, numărul și valoarea contractelor atribuite pe piața achizițiilor publice din România către operatorii economici străini;
 - ❖ Informații privind procentul numărului și valorii contractelor atribuite care au fost atribuite consorțiilor de OE naționali și străini;
 - ❖ Informații privind răspândirea geografică a acelor OE străini;
 - ❖ Prezentare generală a împărțirii pe tipuri de contracte atribuite OE străini (pe lucrări, servicii, furnituri/bunuri);
 - ❖ Analiză a tendinței privind nivelul de participare a OE străini menționați mai sus la procedurile de achiziții publice din România;
 - ❖ Prezentare generală a principalelor categorii de dificultăți/ obstacole întâlnite de ofertanții străini (de ex. obținute prin interogarea unei mostre selectate a acestora);
 - ❖ De asemenea o analiză calitativă și cantitativă a celor de mai sus, și propuneri de recomandări de îmbunătățire către părțile interesate cheie sistemului.
- Ca o ilustrare a posibilelor secțiuni care vor fi incluse într-un astfel de raport, facem referire la informațiile publicate de Biroul de Achiziții Publice din Polonia³⁰.

³⁰ A se vedea Biroul de Achiziții Publice din Polonia: <http://www.uzp.gov.pl>

4.3. Cauzele principale identificate care afectează puterea și calitatea concurenței în sistemul de achiziții publice din România

Echipa de studiu a coroborat observațiile factuale prezentate anterior cu informațiile extrase din TED, SEAP, sau obținute prin interogarea părților interesate cheie relevante: ANRMAP, CNSC, UCVAP precum și un eșantion de autorități contractante (AC) și operatorii economici (OE). Ca atare, o serie de cauze principale au fost identificate pentru elementele care afectează în mod negativ intensitatea și calitatea generale ale concurenței – acestea sunt specifice sistemului de achiziții publice din România.

Într-o ordine neprioritarizată, acestea sunt menționate mai jos:

Elemente observate cu impact negativ	Cauzele identificate
Numărul mic de ofertanți	➤ Strategie de achiziții inadecvată la nivelul AC; ➤ Publicarea de anunțuri privind organizarea licitației într-un termen foarte scurt; ➤ Utilizarea insuficientă a anunțurilor publice (pe site-uri web, în ziare, în TED, etc.) pentru atragerea mai multor ofertanți străini; ➤ Cost ridicat legat de respectarea aspectelor administrative ale criteriilor de selecție și atribuire definite de AC – acest lucru afectează în special micii ofertanți; ➤ Un anumit grad de lipsă de încredere din partea ofertanților cu privire la modalitatea în care AC definesc și aplică criteriile de selecție și calificare; ➤ Inconsecvențe și calitate redusă licitațiilor organizate precum și cerințe neclare referitoare la documentație din partea anumitor AC; ➤ Selecția repetată a aceluiași ofertant – ceea ce crește avantajele acestuia (de ex. prin învățare activă sau ca rezultat al investițiilor specifice efectuate de ofertantul câștigător). Într-un astfel de caz, o autoritate contractantă care atribuie în mod sistematic un contract celui mai ieftin ofertant într-o serie de licitații poate constata un număr scăzut de ofertanți ce aplică pe termen lung.
Rata ridicată a respingerilor / descalificării ofertanților	➤ Cerințe nerealiste și incomode din partea AC referitor la criteriile de calificare care trebuie întrunite; ➤ Formalități și cerințe administrative / birocratice dificile către operatorii economici pentru întocmirea răspunsului la cererea de oferte (ex. multe exemplare tipărite ale caietului de sarcini, muncă de birou formalistă cu o valoare adăugată scăzută, mod de comunicare cu AC dificil și birocratic, etc.). În unele cazuri, aceste formalități administrative reprezintă un motiv principal pentru ca OE să nu participe la licitații, în special în caz de valoare scăzută a contractelor – din cauza riscului de a fi respinși / descalificați.
Formalități administrative dificile și alte dificultăți întâlnite în special de operatorii economici mici și mijlocii	➤ În prezent, legislația română și procedurile de achiziții publice utilizate de autoritățile contractante nu fac nici o distincție între diferitele categorii de operatori economici: cum ar fi de exemplu Întreprinderile Mici și Mijlocii (IMM-urile) și marii operatori economici. Nu există nici o abordare diferențiată referitoare la aceste două categorii de OE atunci

Elemente observate cu impact negativ	Cauzele identificate
	când aceștia participă la licitațiile de achiziție publică în România; ➤ Deși se aplică tuturor mărimilor de OE, câteva categorii de dificultăți sunt mai relevante pentru IMM-urile care participă la proceduri de achiziții publice organizate de autoritățile din România. În general, acestea se referă la următoarele aspecte principale: ✱ Necesitatea de a îmbunătăți calitatea informațiilor referitoare la licitație și a informațiilor referitoare la documentația de licitație furnizate – pentru a asigura o mai bună înțelegere din partea IMM-urilor; ✱ Necesitatea stabilirii nivelurilor proporționale de calificare și cerințelor financiare; ✱ Facilități administrative dificile în întocmirea răspunsului la cererea de ofertă sau în interacțiunea și comunicarea cu AC; ✱ Acordarea de timp suficient pentru întocmirea ofertelor; etc. ➤ În informațiilor primite de la operatori economici și de la autorități publice cheie din România, se pare că există necesitatea de a crește conștientizarea AC și a celorlalte părți interesate publice ale sistemului cu privire la bunele practici recomandate pentru facilitarea accesului IMM-urilor la contractele de achiziții publice. În acest sens, este încă nevoie de acțiuni pentru a promova mai bine, de exemplu, ‘Codul european al celor mai bune practici care facilitează accesul IMM-urilor la contractele de achiziții publice’ document publicat de Comisia Europeană. Fiind un document indicativ, acesta poate ajuta și poate orienta autoritățile publice din România să dezvolte strategii, programe sau planuri de acțiune cu scopul specific de a facilita accesul IMM-urilor la contracte publice și de a reduce formalitățile administrative în timpul procesului; ➤ Totuși, este clar că costurile fixe ridicate induse de procedurile complexe prevăzute de legislația referitoare la achiziții vor sta întotdeauna în calea IMM-urilor, care nu își pot permite capacități legale și administrative costisitoare pe care le pot folosi marii operatori economici. O modalitate de a reduce semnificativ acest handicap al IMM-urilor este ca autoritățile române să crească nivelul de asistență / îndrumare administrativă pentru IMM-uri în pregătirea de către acestea a răspunsului lor la licitațiile publice.
Discrepanțe mari între estimările de preț și oferte	➤ Lipsa de competențe suficiente, a unui proces intern și/sau resurselor din partea AC din România pentru a estima corect un preț de achiziții cât mai apropiat posibil de prețul potențial de pe piață;
Întârzieri semnificative în atribuirea ofertelor	➤ Comunicarea întârziată a deciziilor de atribuire și procese de decizie ineficiente ale comisiilor de evaluare la nivelul AC; ➤ Obligația AC de a publica în SEAP notificările de atribuire în toate cazurile (de ex. inclusiv achizițiile sub praguri, sau prin intermediul solicitărilor de oferte) – acest lucru creează formalități administrative suplimentare.

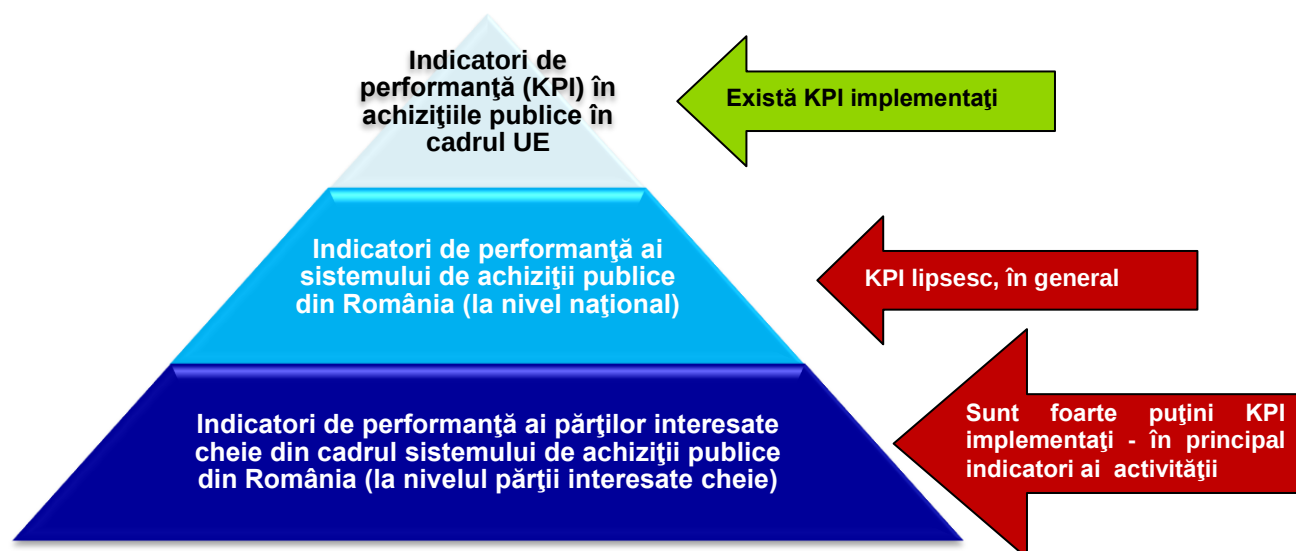
Elemente observate cu impact negativ	Cauzele identificate
Lipsa încrederii în procesul de achiziții publice	➤ Percepția unor OE este că încă mai există cazuri în care criteriile de selecție și calificare prost definite au dus la cazuri pe care aceste criterii trebuie să le împiedice; ➤ Percepția că prevenirea conflictului de interese la nivelul comisiei de evaluare din cadrul AC este dificilă de îndeplinit. Lipsa încrederii în eficiența cerințelor legislative actuale pentru a preveni eventualele conflicte de interese pentru membrii comisiilor de evaluare din cadrul autorităților contractante.

4.4. Evaluarea performanței și capacității sistemului de achiziții publice din România

4.4.1. Situația actuală

Obiectivul major al oricărui sistem de achiziții publice în cadrul statelor membre din UE este de a furniza un raport bun calitate/preț pentru utilizarea fondurilor publice. Acest lucru trebuie să fie realizat în timp ce se aderă la cerințele UE și la legile și politicile naționale. Evaluarea performanței la nivel de sistem și utilizarea de instrumente/mecanisme adecvate oferă baza pentru a evalua dacă sistemul de achiziții furnizează în ultimă instanță în conformitate cu principalele obiective stabilite.

Ca parte a activității pentru prezentul studiu, ne-am focalizat pe analiza practicilor de evaluare a performanței și a indicatorilor disponibili din cadrul sistemului de achiziții publice din România la două nivele situate în partea inferioară a figurii de mai jos (indicatori de performanță cu relevanță la nivel național și cu relevanță la nivelul părților interesate cheie):



Principalele provocări identificate de echipa de studiu referitor la capacitățile sistemului de achiziții publice din România de a efectua evaluarea unui set relevant de indicatori de performanță adecvați (i.e. IP, sau în engleza: Key Performance Indicators – KPIs) pot fi rezumate astfel:

- Implementarea de indicatori de performanță adecvați în achizițiile publice și de niveluri de referință la nivel național reprezintă încă o provocare pentru România. Indicatorii de performanță (i.e. IP, sau în engleza KPIs) relevanți pentru sistemul de achiziții publice din România fie nu sunt încă bine definiți fie nu sunt acceptați la nivel amplu/în mod obișnuit de părțile interesate cheie, sau aceștia determină câteva interpretări și puncte de vedere;
- Părțile interesate cheie implicate (ANRM, UCVAP, CNSC) se concentrează pe propria lor organizare și proprii lor indicatori de activitate. Mai mult, maturitatea practicilor actuale de monitorizare este scăzută – centrată pe activitate și nu pe performanță. Ca atare, acestea încă lucrează în izolare, cu insuficientă aliniere și cooperare privind definirea, adoptarea și monitorizarea indicatorilor de achiziție publică relevanți și a nivelurilor de referință la nivel național. În general, maturitatea practicilor curente este scăzută;
- S-a confirmat că astfel de indicatori și nivele de referință pot contribui la o abordare practică și cuprinzătoare în evaluarea performanței generale a sistemului de achiziții publice din România. Totuși, nici o parte interesată nu a preluat încă inițiativa pentru a stabili un set standardizat de indicatori de performanță (KPIs) care ar putea monitoriza performanța sistemului de achiziții publice din România. Părțile interesate implicate au propria lor abordare

și informații/date disponibile pentru monitorizarea de indicatori de performanță, în cazul în care au într-adevar o astfel de abordare.

4.4.2. Indicatori recomandați pentru evaluarea nivelului concurenței și practicilor de stabilire a prețului în sistemul național de achiziții publice

După o analiză atentă a principalelor probleme care afectează performanța sistemului național de achiziții publice, propunem următorii trei indicatori cheie de performanță (KPI) cu relevanță la nivelul sistemului de achiziții publice din România (la nivel național):

1. **KPI - Numărul de ofertanți pe tip și/sau mărime a contractului**
2. **KPI - Numărul de ofertanți respinși în etapa de selecție**
3. **KPI – Prețul contractului comparat cu estimarea.**

Am utilizat următoarea structură pentru a descrie suplimentar și a documenta indicatorii propuși:

Denumirea indicatorului de performanță (KPI)	Descriere	Descrierea indicatorului de performanță, explicând conceptul / definiția și valoarea adăugată
	Metoda de evaluare	Descrierea unităților de evaluare de bază și dacă este aplicabil a formulei de calcul a valorii numerice a indicatorului de performanță.
	Frecvență	Numărul momentelor pe perioadă în care datele ar trebui colectate pentru a evalua indicatorul de performanță. Frecvența poate depinde de câțiva factori, inclusiv cerințe de conformitate & raportare, specificitatea afacerii etc.
	Nivel de referință	Pragul pentru o valoare acceptabilă a indicatorului de performanță. Valoarea nivelului de referință poate fi partea, de exemplu, dintr-un obiectiv de performanță.
	Formatul raportării	Descrierea unui exemplu de format al raportării care să prezinte cel mai bine indicatorul de performanță.

4.4.2.1. Justificare

După cum s-a subliniat în studiu, unul dintre indicatorii cheie ai performanței oricărui sistem de achiziții publice este reprezentat de nivelul concurenței în procedurile de achiziții publice. Un nivel ridicat de participare pune bazele unui proces corect de atribuire a contractelor publice pentru furnituri/bunuri, lucrări și servicii; și la un preț corect.

Astfel, este esențial ca sistemul de achiziții publice național din România să monitorizeze permanent nivelul de participare și prețurile de atribuire, printr-un set de indicatori relevanți. Setul de indicatori menționați mai sus are scopul de a furniza instituțiilor responsabile cu controlarea și verificarea funcționalității sistemului național de achiziții publice informațiile necesare pentru detectarea în timp util a oricărei proceduri de achiziție care manifestă un nivel scăzut de concurență în comparație cu numărul mediu de participanți pe tip și/sau contract.

Primii doi indicatori menționați mai sus reflectă nivelul concurenței pe piața achizițiilor publice și aceștia pot fi elaborați atât pentru determinarea acceptării / respingerii ofertanților participanți la procedurile de achiziție lansate de AC cât și pentru evaluare și/sau pot furniza o imagine corectă și exactă a **Transparenței, Corectitudinii, Eficienței și Eficacității** sistemului de achiziții publice din România.

Referitor la cel de al doilea indicator național - **numărul de ofertanți respinși la etapa de selecție** - presupunând că numărul de ofertanți respinși de etapa de selecție crește într-o perioadă de timp dată (și anume pe parcursul unui an), putem concluziona că OE se confruntă cu unele aspecte / bariere administrative în procesul de redactare și selectare a ofertelor. Dacă tendința acestui indicator este

descendentă, considerăm necesar să recomandăm o analiză de cercetare pentru identificarea și corectarea cauzelor care au determinat această evoluție a tendinței.

Referitor la cel de al treilea indicator național – **prețul contractului în comparație cu estimarea** – relevanța acestuia este direct legată de fondurile bugetare alocate din bugetele publice anuale ale instituțiilor administrației centrale și locale (AC). În timpul cercetării de teren efectuată în Partea B a studiului am observat că nu întotdeauna contractele de achiziții publice au fost atribuite la valoarea estimată inițial menționată în documentația de atribuire.

Să presupunem că se realizează o analiză combinată și comparativă între primii doi indicatori iar rezultatul este că numărul de ofertanți respinși exprimat în procent depășește 40% din numărul de ofertanți care participă la procedură. Acesta ar fi un model care reflectă faptul că sistemul de evaluare a ofertelor nu funcționează la parametri normali și, în consecință, ar fi un punct de început important pentru o analiză amănunțită care se va efectua la nivel național.

4.4.2.2. Implementare

Pentru detectarea de abateri, este evident că un sistem electronic ar trebui să existe care să realizeze următoarele:

Etapa 1 – Procesarea primului indicator “Numărul de ofertanți pe tip și/sau mărime a contractului”;

- Înregistrarea numărului de participanți pe tip și/sau mărime a contractului
- Calcularea și actualizarea valorii medii a numărului participanților pentru fiecare tip și/sau mărime a contractului
- Comparația pentru fiecare procedură de achiziție a numărului de participanți cu valoarea medie pentru tipul respectiv
- Detectarea pentru fiecare procedură a oricărei variații semnificative față de valoarea medie a numărului de ofertanți și emiterea unei alerte pentru instituția responsabilă cu monitorizarea sistemului de achiziții publice
- Calcularea indicelui agregat – procentul procedurilor care înregistrează o abatere semnificativă față de numărul mediu de ofertanți din totalul procedurilor pe tip și/sau mărime a contractului
- Compararea indicelui agregat cu valorile analoage înregistrate în alte state membre ale UE.

Etapa 2 – Procesarea celui de al doilea indicator “Numărul de ofertanți respinși în cadrul etapei de selecție”

În anumite cazuri de încălcare a principiului concurenței loiale, s-a observat că – chiar dacă concurența era ridicată, autoritățile contractante au descalificat majoritatea dintre societățile care licitau în baza interpretării subiective a criteriilor de calificare. În vederea descurajării acestor comportamente care denaturează concurența, în Etapa 2, sistemul de monitorizare ar trebui să:

- Înregistreze numărul de ofertanți respinși
- Calculeze și actualizeze valoarea medie a participanților calificați pentru fiecare tip și/sau mărime a contractului
- Compare numărul participanților calificați cu valoarea medie pentru tipul respectiv
- Detecteze pentru fiecare procedură orice variație semnificativă față de valoarea medie a participanților calificați și să emită o alertă pentru instituția responsabilă cu monitorizarea sistemului de achiziții publice

- Calculeze indicele agregat – procent din procedurile care înregistrează o abatere semnificativă față de numărul mediu al ofertanților respinși în totalul procedurilor pe tip și/sau mărime a contractelor
- Compare indicele agregat cu valorile analoage înregistrate în alte state membre ale UE.

Etapă 3 – Procesarea celui de al treilea indicator “Prețul contractului comparat cu estimarea”.

- Înregistrarea prețului estimat la lansarea procedurii de achiziții publice
- Înregistrarea prețurilor licitate de ofertanți
- Înregistrarea prețului ofertantului câștigător
- Compararea prețului estimat cu prețul ofertantului câștigător
- Detectarea pentru fiecare procedură a oricărei variații semnificative a prețului atribuit față de valoarea estimată și emiterea unei alerte pentru instituția responsabilă cu monitorizarea sistemului de achiziții publice
- Calcularea indicelui agregat – procent din procedurile care înregistrează o abatere semnificativă față de prețul estimat în totalul procedurilor de achiziție
- Compararea indicelui agregat cu valorile analoage înregistrate în alte state membre ale UE.

Prin monitorizarea permanentă a setului propus de indicatori poate fi atins un dublu scop de către autoritățile de monitorizare:

- Identificarea în timp real a oricărei proceduri care înregistrează nivele neobișnuite ale:
 - Participanților la procedură
 - Ofertanților respinși
 - Abaterii față de prețul estimat pentru procedură.
- Evaluarea nivelului concurenței și practicilor de stabilire a prețului comparând numărul de proceduri (indicatori agregați) fără abateri semnificative în baza celor trei indicatori cu numărul care înregistrează abateri semnificative pentru 1, 2 sau toți cei 3 indicatori.

În următorul aliniat vom face o scurtă descriere pentru fiecare dintre cei trei indicatori de performanță relevanți la nivel național (care nu sunt în prezent definiți, publicați și analizați).

KPI Numărul de ofertanți pe tip și/sau mărime a contractului	Descriere	Indică numărul de ofertanți din proceduri pe tipul contractului, furnizând date referitoare la nivelul concurenței pe piața achizițiilor publice. Acest indicator este relevant la nivel macroeconomic deoarece poate demonstra dezvoltarea pieței în anumite domenii de activitate și de asemenea nivelul concurenței pe piața achizițiilor publice. De asemenea, acest indicator este relevant în justificarea analizelor riscului pentru instituțiile de control și monitorizare determinând în plus ce AC ar trebui verificate.
	Metoda de evaluare	Acest indicator de performanță poate fi evaluat folosind următorul indicator: numărul mediu de ofertanți/participanți la proceduri pe fiecare tip de contract
	Frecvență	Acest indicator ar trebui produs și raportat anual
	Nivel de referință	Nivelul de referință propus care va fi folosit de autoritățile din România la monitorizarea acestui indicator poate fi valoarea din anul anterior și valoarea înregistrată la nivel european pentru acest indicator.
	Formatul raportării	Numărul ofertanților pe tip și/sau mărime a contractului. Alertă pentru abatere semnificativă față de numărul mediu de ofertanți pe tip și/sau mărime a contractului

KPI Numărul de ofertanți respinși pe etapă de selecție	Descriere	Acesta indică numărul de ofertanți respinși în proceduri pe tipul contractului, furnizând date referitoare la nivelul concurenței pe piața achizițiilor publice. Acest indicator este relevant la nivel macroeconomic deoarece poate demonstra dezvoltarea pieței în anumite domenii de activitate și de asemenea nivelul concurenței pe piața achizițiilor publice.
	Metoda de evaluare	Acest indicator de performanță poate fi evaluat folosind următorul indicator: numărul mediu de ofertanți respinși în proceduri pe fiecare tip de contract
	Frecvență	Acest indicator ar trebui produs și raportat anual de ANRMAP
	Nivel de referință	Nivelul de referință propus care va fi folosit de autoritățile din România la monitorizarea acestui indicator poate fi valoarea din anul anterior și valoarea înregistrată la nivel european pentru acest indicator.
	Formatul raportării	Numărul ofertanților respinși pe tipul contractului. Alertă pentru abatere semnificativă față de numărul mediu de ofertanți respinși

KPI Prețul contractului comparat cu estimarea	Descriere	Acest indicator de performanță indică eventualele diferențe apărute între valoarea declarată în contractul de achiziție publică și valoarea estimată și bugetată a ofertei inițiale.
	Metoda de evaluare	Acest indicator de performanță poate fi evaluat folosind următorul indicator: procentul modificării dintre prețul inițial și final al ofertei
	Frecvență	Acest indicator ar trebui produs și raportat anual de ANRMAP
	Nivel de referință	Nivelul de referință propus care va fi folosit de autoritățile din România la monitorizarea acestui indicator poate fi valoarea din anul anterior și valoarea înregistrată la nivel european pentru acest indicator.
	Formatul raportării	Procentul modificării între prețul inițial și final al ofertei Alertă pentru abatere semnificativă față de prețul estimat

După cum am menționat mai sus, considerăm că acești indicator de performanță ar trebui stabiliți pentru sistemul de achiziții publice din România la nivel național. De asemenea, se recomandă ca una dintre instituțiile implicate (ANRMAP, de exemplu) să fie instituția desemnată care să monitorizeze performanța sistemului.

Totuși, va fi necesară o contribuție importantă din partea CNSC, UCVAP și AC care ar trebui să numească un grup de lucru format din experți care să:

- Valideze și să definească detaliile indicatorilor de performanță relevanți care vor fi compilați și reportați la nivel național pentru a furniza o imagine corectă și exactă referitoare la Transparența, Corectitudinea, Eficiența și Eficacitatea sistemului de achiziții publice din România;
- Decidă cu privire la mecanismele și responsabilitățile pentru compilarea și raportarea indicatorilor de performanță la nivel național pentru achizițiile publice.

4.4.3. Rezumat-evaluarea performanței și capacități

Evaluarea performanței și capacității sistemului de achiziții publice din România – indicatori relevanți și niveluri de referință pentru sistemul de achiziții publice din România	
Observații cheie	➤ Implementarea de indicatori cheie de performanță adecvați în achizițiile publice și de niveluri de referință la nivel național este încă o provocare pentru România. Indicatorii relevanți pentru sistemul de achiziții publice din România fie nu sunt încă bine-definiți fie nu sunt general acceptați de părțile interesate cheie, sau determină câteva interpretări și puncte de vedere; ➤ Referitor la indicatorii menționați mai sus, echipa de experți estimează că toate datele și informațiile relevante necesare pentru evaluarea și calcularea fiecărui indicator cheie de performanță se pot furniza de către SEAP, din alte surse indicate de ANRMAP sau de către Institutul Național de Statistică (INS); ➤ Părțile interesate cheie (ANRMAP, UCVAP, CNSC) se concentrează atent pe propria lor organizare și în esență ele produc numai indicatori de activitate specifici organizației lor. Există o oportunitate clară pentru creșterea de către aceste instituții a maturității practicilor lor curente și pentru a începe să se centreze pe raportarea și monitorizarea de indicatori de performanță reali, pe lângă indicatorii de activitate.
Recomandări	➤ În vederea îndeplinirii nevoii de indicatori cheie de performanță relevanți, ANRMAP ar trebui să înființeze o unitate/funcție dedicată (de ex. o “unitate de monitorizare economică”, sau grup de lucru) care ar trebui să aibă în obiectul său de activitate compilarea, raportarea și analiza de indicatori cu relevanță pentru sistemul de achiziții publice din România. Datele necesare pentru a produce acești indicatori relevanți ar putea fi compilate din SEAP, sau din propriile surse ale ANRMAP și se vor colecta într-o modalitate care va asigura acuratețea, eficiența și transparența calculării acestor indicatori. Prin urmare, ANRMAP ar trebui să centralizeze toate datele necesare care se vor utiliza în monitorizarea și evaluarea sistemului de achiziții publice. Ne referim în mod specific la transferul de date din SEAP, sub coordonarea sau controlul ANRMAP precum și date obținute de la INS. Aseasta ar susține mai bine ANRMAP în rolul său de macro-monitorizare a indicatorilor sistemului. ➤ Mai mult, prin înființarea unei astfel de unități sau grup de lucru, activitatea sa s-ar putea extinde eventual pentru a include în plus analiza periodică relevantă care ar putea furniza informații critice atât pentru sistemul de achiziții publice cât și pentru întreaga administrație publică. Asigurând acces la baza de date a Registrului Comerțului și altă bază de date (cum ar fi cea a Agenției Naționale de Administrare Fiscală) ar putea extrage rapoarte care să conțină date cum ar fi rentabilitatea medie a OE care furnizează categorii specifice de lucrări în baza procedurilor de achiziții publice față de rentabilitatea medie a OE care furnizează categorii similare de lucrări în baza unor contracte private. Prin observarea nivelului neobișnuit al rentabilității, acest lucru ar putea acționa ca un sistem de semnalare a neregulilor pentru identificarea supraestimărilor sistemice ale bugetelor de achiziții publice.

4.5. Analiza capacității sistemului de a identifica și aborda subiectul cartelurilor

4.5.1. Prezentare generală a cadrului legislativ din România privind subiectul cartelurilor

În legislația primară conceptul de cartel nu este definit în mod oficial, dar conceptul este descris fără utilizarea noțiunii de “cartel”. Singurul text de lege din România care definește expres conceptul de cartel / înțelegere este “Liniile directoare din 21.08.2009 privind condițiile și criteriile de aplicare a unei politici potrivit prevederilor art. 51 din Legea Concurenței 21/1996”.

Cartelurile sunt definite ca: *“înțelegerile și/ sau practicile concertate orizontale între 2 ori mai mulți concurenți îndreptate către sau având ca efect coordonarea comportamentului concurențial pe piață, și/ sau către influențarea parametrilor relevanți ai cadrului concurențial, prin adoptarea unor practici precum fixarea prețurilor de cumpărare ori de vânzare sau a unor condiții comerciale, alocarea cotelor de producție ori a celor de vânzare, împărțirea piețelor sau a clienților, incluzând licitațiile trucate, restricționarea importurilor ori a exporturilor și/sau alte acte anticoncurențiale îndreptate împotriva unor concurenți.”*

Un set de măsuri legislative au fost recent inițiate de Consiliul Concurenței (CC – Consiliul Concurenței) în vederea îmbunătățirii capacităților generale ale CC de a identifica eficient practici anticoncurențiale și înțelegeri grave / carteluri – aceste propuneri se centrează atât pe noțiunile fundamentale cât și pe activitățile practice și metodologiile utilizate de CC. A se vedea Anexa pentru mai multe detalii.

4.5.2. Activitatea Consiliului Concurenței referitor la subiectul cartelurilor în achizițiile publice

Referitor la identificarea practicilor anticoncurențiale și înțelegerilor grave / cartelurilor, trebuie subliniat faptul că majoritatea acestor cazuri cheie care au fost raportate³¹ în 2010 de CC nu sunt efectiv legate de cazuri în care a fost implicat procesul de achiziție publică.

O analiză a celui mai recent raport anual al CC (2010) relevă următoarele fapte:

Investigații inițiate în 2010 de CC	Investigații încheiate în 2010 de CC
26 de investigații noi inițiate: ➤ 21 privind eventuala încălcare a legislației referitoare la concurență din care 3 aferente contractului orizontal privind trucarea ofertelor; ➤ 2 privind analiza concentrărilor economice de pe piața energiei electrice; și ➤ 3 investigații de sector privind: construcția drumurilor și autostrăzilor; privind producția, transportul, distribuția și furnizarea energiei	20 de investigații încheiate: ➤ 16 privind la eventuala încălcare a legislației referitoare la concurență; ➤ 2 referitoare la analiza concentrărilor economice; și ➤ 2 investigații de sector

³¹ Cazurile raportate se referă la:

- Înțelegere gravă de împărțire a clienților pe piața de management a fondurilor de pensii private obligatorii;
- Înțelegere gravă pe o piață a profesiiilor liberele – servicii furnizate de contabili autorizați și experți contabili;
- Tratamente preferențiale și reduceri de tarife discriminatorii pe piața serviciilor poștale;
- Acțiunile anticoncurențiale ale administrației publice – Restricționarea construcției de noi stații de realimentare în București;
- Concentrările economice.

Sursa: Raportul Anual pe 2010 al Consiliului Concurenței, disponibil la: www.consiliulconcurenței.ro

Investigații inițiate în 2010 de CC	Investigații încheiate în 2010 de CC
electrice pentru încălzire în București; și privind serviciile locale de transport persoane prin drumuri județene reglementate din regiunea de sud-est a României.	

Un indicator indirect dar relevant al capacităților CC de a pune în aplicare rolul său mai amplu este dat de procentul de dosare privind deciziile CC care fac obiectul analizei de către Înalta Curte de Casație și Justiție. Până la sfârșitul anului 2010, 80% dintre dosarele finalizate au fost soluționate favorabil în favoarea CC.

4.5.2.1. *Caz de înțelegere gravă / cartel în achizițiile publice investigate de Consiliul Concurenței*

Un caz de înțelegere gravă / cartel în procesul de achiziții publice – investigat de Consiliul Concurenței – se referă la trucarea ofertelor pe piața biletelor de tratament. În iunie 2009, Consiliul Concurenței a inițiat din oficiu o investigație care acoperă trucarea ofertelor la licitațiile organizate de Casa Națională de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale (CNPAS) pentru acordarea de bilete de tratament subvenționate din bugetul asigurărilor sociale de stat.

Trucarea ofertelor a fost practică de șapte operatori economici din Băile Olănești. În timpul investigației, CC a efectuat inspecții neanunțate la sediul OE implicați. Prin urmare, s-au strâns probe care au indicat faptul că trucarea ofertelor prin înțelegere gravă s-a efectuat printr-un document semnat de toate părțile implicate, prin care acestea au stabilit prețul și numărul locurilor cu care fiecare societate va participa la licitație. De asemenea, prin contractele de servicii pentru furnizarea de apă minerală terapeutică, părțile au creat un instrument precis de monitorizare și control ale ofertelor care urmează să fie prezentate la licitație. În practică, părțile au acționat în conformitate cu înțelegerea, eliminând concurența din licitația publică, prin manipularea prețului și furnizării.

4.5.3. **Capacitățile tehnice și mecanismele cheie pentru abordarea subiectului cartelurilor**

Fără a realiza o analiză sau un audit a/al Consiliului Concurenței însuși, echipa de studiu a observat o serie de elemente cu relevanță pentru capacitățile CC de a aborda și identifica practicile anticoncurențiale și înțelegerile grave / cartelurilor care pot avea un impact negativ asupra sistemului de achiziții publice.

4.5.3.1. *Mecanisme de prevenire utilizate*

Există câteva mecanisme specifice de prevenire și detectare utilizate de CC în abordarea chestiunii referitoare la practicile anticoncurențiale și carteluri. Principalele **mecanisme preventive** utilizate sunt

- Efectuarea de analize și cercetări de piață;
- Inițierea de investigații din oficiu referitoare la un anume sector economic sau un anume tip de contract în diferite sectoare (investigații de sector);
- Emiterea de opinii obligatorii pentru proiectele de acte normative cu potențiale efecte anticoncurențiale;
- Formularea de recomandări către instituțiile responsabile pentru luarea de măsuri în vederea asigurării unei bune funcționări a piețelor (de ex. către ANRMAP, UCVAP, etc.).

Investigații sectoriale utilizate de CC – comentarii cheie

Investigațiile de sector reprezintă un instrument pro-activ de monitorizare a pieței care permit Consiliului Concurenței să investigheze subiectul cartelurilor și să evalueze la un anumit moment nivelul concurenței pe piață la nivel național sau într-un sector de activitate. Totuși, referitor la rolul și răspunderile generale ale CC, investigațiile de sector realizate de CC au o arie de aplicare largă și nu sunt concentrate în mod expres pe procesul de achiziții publice – acest domeniu ar trebui să beneficieze de o mai mare prioritate din partea CC.

Analiza economică, metode statistice și cercetarea pieței utilizate de CC – comentarii cheie

Este relevant de subliniat că CC se poate confrunta de asemenea în prezent cu unele provocări în utilizarea unei analize economice sistematice și de profunzime și a metodelor statistice sau a cercetării de piață aprofundate în scopul identificării pro-ative a comportamentului cartelurilor în procesul achizițiilor publice. În ciuda eforturilor CC, acest lucru este dificil de realizat într-o modalitate eficientă și consistentă din cauza limitărilor inerente prezente:

- Lipsa datelor necesare (chiar și pentru achiziție publică, în principal din cauza unor câmpuri de date insuficiente în SEAP, și din cauza lipsei solicitării de date și a flexibilității raportării). În plus, alte surse de date relevante și utile sunt dispersate și dificil de integrat – de ex. datele de la Registrul Comerțului, propriile baze de date ale ANRMAP;
- Insuficiente și mai degrabă nesatisfăcătoare studii de piață precum și date statistice și privind piața, disponibile din surse de încredere – pentru a fi utilizate în identificarea tendințelor, faptelor specifice, etc. care definesc nivelurile concurenței, profilul principalilor concurenți dintr-o anumită industrie, sector sau categorie de lucrări, servicii, bunuri etc.

Din câte înțelegem, CC nu utilizează în prezent nici un fel de alte mecanisme relevante suplimentare pentru detectarea pro-activă a cartelurilor (susținute de infrastructura relevantă) – care ar fi complementare cu metodele pasive de detectare utilizate actual.

Comparație cu alte țări – utilizarea de mecanisme preventive

Din perspectiva celor de mai sus, practica din România referitoare la identificarea cartelurilor și a înțelegerilor grave la nivel de sector și/sau regional nu este prea diferită față de abordarea existentă în alte state membre ale UE. Totuși, există o oportunitate pentru îmbunătățirea semnificativă de către autoritățile din România a strategiei lor prin creșterea utilizării mecanismelor pro-ative de detectare a cartelurilor, în conformitate cu bunele practici ale altor țări (state membre și state non-membre ale UE). De exemplu:

- Ungaria obișnuiește să detecteze pro-activ cartelurile în achizițiile publice analizând cazurile anterioare observate, monitorizând îndeaproape activitatea economică din anumite sectoare, monitorizând mass media, presa comercială și Internetul. De asemenea, se folosește analiza specifică a datelor economice pentru detectarea cartelurilor – ultimele tehnici sunt în uz abia din 2010 și încă nu au dus la detectarea de cazuri specifice de carteluri³².
- În Turcia, principala metodă de detectare pro-activă a cartelurilor în achizițiile publice este prin monitorizarea mass mediei și a presei comerciale. Utilizarea serviciilor furnizate de o firmă specializată de monitorizare mass media a avut drept consecință o detectare a câtorva astfel de cazuri. Autoritățile turce responsabile folosesc de asemenea analiza de piață și

³² A se vedea *“Pro-active cartel detection: a Hungarian example”* - József Sárai, Gazdasági Versenyhivatal (GVH) – Autoritatea de Concurență din Ungaria. A 9-a Conferință Anuală a Rețelei Internaționale de Concurență– Înțelegere gravă WG BOS 4, 27-29 aprilie 2010, Istanbul.

economică pentru detectarea pro-activă a cartelurilor; totuși aceste tehnici au evident mai puțin succes³³.

- În Rusia, metoda cea mai importantă de detectare pro-activă a cartelurilor este monitorizarea piețelor importante din punct de vedere social³⁴.

4.5.3.2. Mecanisme de detectare utilizate

Principalele **mecanisme de detectare** utilizate de CC sunt:

- Inițierea de către CC de investigații privind eventualele încălcări ale Legii Concurenței, care se efectuează în cazul practicilor anticoncurențiale (înțelegeri și abuz de poziție dominantă), al concentrațiilor economice și al acțiunilor sau inacțiunilor administrațiilor publice centrale sau locale cu impact anticoncurențial;
- Interfața dintre CC și OE și/sau AC care depun cereri în conformitate cu instrucțiunile CC privind aplicarea politicii de clemență. Acesta funcționează din 2009 și este utilizat pentru colectarea de notificări referitoare la înțelegeri grave, înșelăciune și alte practici anti-concurențiale;
- Procesul existent pentru notificarea independentă și directă de către operatorii economici și autoritățile contractante a CC – acesta include procedura clemenței;
- Protocoalele formale de cooperare și schimb de informații cu alte autorități relevante din sectorul de achiziții publice din România (ANRMAP, CNSC, UCVAP);
- Utilizarea datelor disponibile din SEAP.

Prin urmare, se pare că capacitățile și mecanismele cheie ale CC pentru abordarea subiectului cartelurilor sunt în principal pasive, menite a detecta, prin natura lor. În general, CC obișnuiește să investigheze reclamații primite din partea operatorilor economici, autorităților contractante, concurenților cartelurilor sau eventual chiar din partea membrilor cartelurilor (folosind procedura clemenței).

Colaborarea cu alte părți interesate ale sistemului de achiziții publice

Este relevant de menționat că CC a stabilit protocoale de colaborare atât cu ANRMAP cât și cu CNSC pentru a crește eforturile comune în vederea detectării și corectării aspectelor observate în procesul de achiziții publice (acest lucru include și subiectul cartelurilor). Totuși, cu excepția declarațiilor comune date de conducerea acestor instituții – care a stabilit liniile directe pentru colaborarea ulterioară dintre acestea – echipa de studiu nu a observat alte acțiuni semnificative și centrate de utilizare a mecanismelor relevante și pro-actives în scopul detectării cartelurilor în procesul de achiziții publice.

Utilizarea procedurii clemenței

Procedura clemenței este favorizată / promovată de CC ca o modalitate de detectare a acordurilor anticoncurențiale sau înțelegerilor grave (cartelurilor) în România. Pe scurt, părțile implicate în astfel de practici (OE, în general) au ocazia de a beneficia de imunitate deplină referitoare la amenzi sau de reducerea acestora. Pentru a beneficia de acest tratament preferențial, acestea trebuie să inițieze

³³ A se vedea *“Proactive Cartel Detection in Turkey”* - Kürşat Ünlüsoy. A 9-a Conferință Anuală a Rețelei Internaționale de Concurență – Înțelegere gravă WG BOS 4, 27-29 aprilie 2010, Istanbul.

³⁴ A se vedea *“Detection of Cartels: Some Reflections from the Russian Experience”* - Vladimir Kachalin, FAS – Rusia. A 9-a Conferință Anuală a Rețelei Internaționale de Concurență – Înțelegere gravă WG BOS 4, 27-29 aprilie 2010, Istanbul.

cooperarea cu CC, să colaboreze adecvat și să prezinte informațiile și probele disponibile în timpul procedurii de investigare.

Comparație cu alte țări – mecanisme de detectare utilizate

Principalele economii din Uniunea Europeană (de ex. Marea Britanie, Germania, Franța) se bazează foarte mult pe detectarea pasivă a cartelurilor în achizițiile publice. Metoda cea mai de succes este procedura clemenței, în care membrilor cartelurilor care raportează înțelegerea lor autorităților li se acordă (parțial) imunitate pentru amenzi. Prin comparație:

- În Franța, autoritatea responsabilă cu investigarea cartelurilor, Consiliul Concurenței, a fost consolidată și a devenit Autoritatea pentru Concurență (Autorité de la Concurrence). Aceasta a definit și a implementat în mod formal procedura pentru derularea programului de clemență³⁵ - acest lucru a avut drept consecință un număr crescut de cazuri de carteluri detectate și un număr crescut de condamnări³⁶.
- În Germania, programul de clemență este formalizat³⁷ de Bundeskartellamt. Acest consiliu, responsabil pentru detectarea cartelurilor, poate furniza imunitate pentru amenzi, în mod autonom.

4.5.3.3. Mecanisme utilizate pentru sensibilizare

Ca o măsură specifică de sensibilizare care are scopul de a îmbunătăți transparența și corectitudinea achiziției publice, CC a întocmit un *“Ghid pentru detectarea licitațiilor trucate”* pentru a facilita procesul de dobândire a unor vizii largi referitoare la posibile acorduri anticoncurențiale între participanții la oferte/licitație. Acest lucru are scopul de a crește eficiența procedurii de clemență prin stimularea AC să detecteze și să raporteze înțelegerile grave / cartelurile – ca o modalitate de a detecta înțelegerile grave / cartelurile în procesul de achiziții publice.

Prezentul ghid va fi distribuit la scară largă în rândul autorităților contractante publice din România, la nivel central și local. Este relevant de menționat că prezentul ghid este inspirat din³⁸ și în mare parte aliniat la *“Liniile directoare pentru combaterea trucării ofertelor în cadrul licitațiilor publice”* ale OCDE.

4.5.4. Rezultatul analizei licitațiilor și a altor informații relevante

În Partea B a Evaluării Sistemului de Achiziții Publice din România, echipa de studiu s-a concentrat pe executarea de investigații de teren, evaluări ale autorităților contractante și pe proceduri de achiziții specifice.

Investigațiile de teren care au inclus interviuri cu cele 19 autorități contractante selectate din România – AC, analiza unui eșantion de 23 de proceduri de achiziții publice lansate în 2010 și un sondaj cu Operatorii Economici (OE) participanți la procedurile selectate nu au revelat cazuri de acorduri de înțelegeri grave / carteluri. Unul dintre subiectele abordate în interviurile cu AC referitoare la concurența necompetitivă în procesul de achiziții publice a fost următorul:

³⁵ A se vedea notificarea procedurală referitoare la Programul de Clemență din Franța emisă la data de 2 martie 2009. Autorité de la Concurrence. Procedura de clemență din Franța a fost introdusă în 2001.

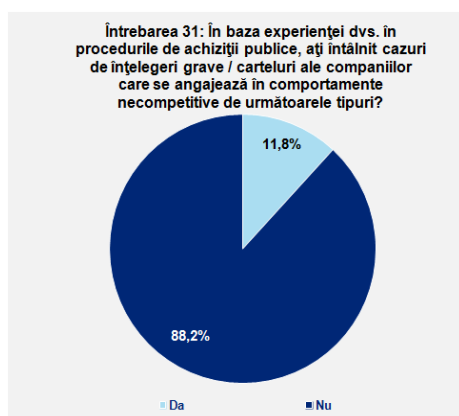
³⁶ A se vedea Rezumatul Raportului Anual din 2009 - Autorité de la Concurrence, Franța.

³⁷ A se vedea Notificarea nr. 9/2006 a Bundeskartellamt privind imunitatea la amenzi și reducerea cuantumului amenzilor în cazul înțelegerilor grave – Programul Leniency - din 7 martie 2006. Bundeskartellamt.

³⁸ A se vedea *“Liniile directoare pentru combaterea trucării ofertelor în cadrul licitațiilor publice”* ale OCDE disponibile în limba engleză la: <http://www.oecd.org/dataoecd/27/19/42851044.pdf> și în limba română la: <http://www.oecd.org/dataoecd/3/7/43373769.pdf>

“Întrebarea 31: În baza experienței dvs. în procedurile de achiziții publice, ați întâlnit cazuri de înțelegeri grave / carteluri ale companiilor care se angajează în comportamente necompetitive de următoarele tipuri?

- *Ofertă închisă: un concurent este de acord să depună o ofertă care este superioară ofertei declarate câștigătoare /un concurent depune o ofertă știind că este mult prea amplă pentru a fi acceptată / un concurent depune o ofertă care conține condiții speciale știind că acestea nu vor fi acceptate de autoritatea contractantă*
- *Abținerea de la licitare: unul sau mai mulți concurenți care ar participa în mod normal la oferta licitației sau care au participat la licitații similare în trecut, sunt de acord să se abțină de la participare sau își retrag oferta deja depusă, prin urmare licitația este câștigată de un participant desemnat*
- *Oferte alternative: toți participanții la contractul de licitare depun oferte dar ofertantul câștigător este ales prin rotație, în conformitate cu valoarea contractului, alocând sume egale fiecărui participant, sau în funcție de volumul tranzacției, în conformitate cu mărimea fiecărei societăți participante*
- *Cota de piață: participanții împart piețele între ei, alocând clienți specifici sau categorii de clienți, alocând bunuri sau teritorii”*



AC interogate au menționat că au întâlnit rar astfel de cazuri și că este evident că aceste situații sunt dificil de evaluat direct de către AC. De exemplu, AC nu pot fi sigure dacă o înțelegere gravă aparentă este o evoluție naturală a pieței sau un comportament planificat pentru manipularea deciziei privind atribuirea achiziției publice.

Identificarea acestor practici nu este un proces care să fie în răspunderea AC ci în răspunderea Consiliului Concurenței.

Echipa de studiu a colectat contribuția din partea operatorilor economici printr-un instrument de sondaj online care a fost elaborat de Deloitte în vederea permiterii evaluării și analizei

sistematice și cuprinzătoare ale tuturor răspunsurilor furnizate de operatorii economici. Una dintre întrebările incluse în sondajul OE s-a referit la comportamentul concurențial neloial, respectiv:

“Întrebarea 28: Vă rugăm să menționați care este opinia dvs. despre existența în România a înțelegerilor grave / carteluri ale companiilor care se angajează în comportament neloial de următoarele tipuri:

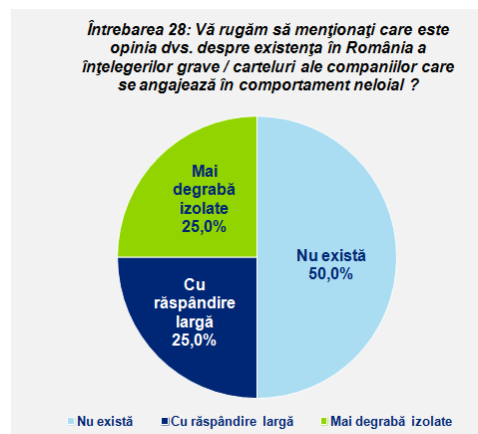
- *Ofertă închisă: un concurent este de acord să depună o ofertă care este superioară ofertei declarate câștigătoare /un concurent depune o ofertă știind că este mult prea amplă pentru a fi acceptată / un concurent depune o ofertă care conține condiții speciale știind că acestea nu vor fi acceptate de autoritatea contractantă*
- *Abținerea de la licitare: unul sau mai mulți concurenți care ar participa în mod normal la oferta licitației sau care au participat la licitații similare în trecut, sunt de acord să se abțină de la participare sau își retrag oferta deja depusă, prin urmare licitația este câștigată de un participant desemnat*
- *Oferte alternative: toți participanții la contractul de licitare depun oferte dar ofertantul câștigător este ales prin rotație, în conformitate cu valoarea contractului, alocând sume egale fiecărui participant, sau în funcție de volumul tranzacției, în conformitate cu mărimea fiecărei societăți participante*
- *Cota de piață: participanții împart piețele între ei, alocând clienți specifici sau categorii de clienți, alocând bunuri sau teritorii”*

Vă rugăm să consultați următoarea schemă pentru răspunsurile OE. Putem concluziona în mod corect că jumătate din OE au confirmat aceste tipuri de comportament neloial.

Mai mult OE au specificat tipurile de comportamente care sunt cele mai obișnuite, clasificarea fiind: cota de piață (33%), apoi ofertele alternative, abținerea de la licitare și oferta încheiată (fiecare cu 22%).

Nici din analiza efectuată prin eșantionul examinat din SEAP, nici din interviurile cu autoritățile contractante nu a rezultat vreun indiciu privind existența eventualelor înțelegeri grave pentru licitațiile de achiziție publică acoperite.

Mai mult, este demn de menționat că informațiile prezentate în SEAP nu sunt adecvate pentru susținerea unei identificări a eventualelor înțelegeri grave / carteluri de către părțile interesate cheie ale sistemului.



4.5.5. Rezumat - capacitatea sistemului de a identifica și aborda subiectul cartelurilor

Capacitatea sistemului de a identifica și aborda subiectul cartelurilor	
Observație cheie	➤ Mecanismul utilizat de Consiliul Concurenței (CC) în monitorizarea practicilor anticoncurențiale, deși mai degrabă pasiv, s-a dovedit eficient în identificarea cazurilor de înțelegeri grave / carteluri și a altor practici anticoncurențiale – totuși, cu o singură excepție observată în 2010, înțelegerile grave / carteluri identificate de CC nu au fost în legătură cu procedurile de achiziții publice. ➤ În acest moment, studiul a observat că există dovezi încă insuficiente că autoritățile din România (în principal Consiliul Concurenței, dar cu colaborarea celorlalte părți interesate relevante) utilizează mecanisme relevante și pro-active cu scopul de a detecta cartelurile în procesul de achiziții publice. Până în prezent, abordarea este încă mai degrabă pasivă (în baza reclamațiilor primite) și se concentrează pe un număr mai degrabă limitat de sectoare/priorități. ➤ Analiza economică și metodele statistice de identificare a cartelurilor în procesul de achiziții publice nu sunt încă utilizate la scară relevantă de către autoritățile din România (în special CC) din cauza câtorva limitări: ❖ Lipsa datelor necesare (chiar și pentru achizițiile publice, în principal din cauza unor câmpuri de date insuficiente în SEAP, și din cauza lipsei posibilității de a interoga datele din sistem și a flexibilității reduse de raportare). În plus, alte surse de date relevante și utile sunt dispersate și dificil de integrat – de ex. datele de la Registrul Comerțului; ❖ Studii de piață precum și date statistice și privind piața nu sunt disponibile din surse de încredere sau sunt mai degrabă nesatisfăcătoare – pentru a putea fi utilizate în identificarea tendințelor, faptelor specifice, etc. care definesc nivelurile concurenței, profilul principalilor concurenți dintr-o anumită industrie, sector sau categorie de lucrări, servicii, bunuri etc. ➤ Cazurile de înțelegeri grave, carteluri sau de alte comportamente neconcurențiale sunt foarte dificil de observat de către AC și sunt chiar mai dificil de documentat. Numai foarte puține dintre AC selectate au admis că au

Capacitatea sistemului de a identifica și aborda subiectul cartelurilor

	fost martore la aceste eventuale comportamente sau cel puțin au crezut că acestea pot fi considerate ca încadrându-se în una dintre categoriile de înțelegeri grave / carteluri între operatorii economici care participă la licitația publică. Totuși, AC nu au intentat nici un fel de acțiuni specifice din cauza lipsei probelor și de asemenea/sau din cauza lipsei resurselor sau îndrumării pentru efectuarea oricărei verificări preliminare.
Recomandări	➤ Principala autoritate cu competență în detectarea / identificarea cartelurilor în procesul de achiziții publice este încă Consiliul Concurenței. În îndeplinirea rolului său, CC ar trebui să aibă ca prioritate utilizarea, la o scară mai mare, de metode de analiză economică și metode statistice pentru identificarea cartelurilor în procesul achizițiilor publice din România. ➤ În legătură cu cele de mai sus, se poate considera că indicatori specifici ar trebui monitorizați de Consiliul Concurenței pentru susținerea eforturilor sale în vederea identificării cazurilor de carteluri și a altor practici anticoncurențiale în procedurile de achiziții publice. De asemenea ne referim la setul exemplificat de indicatori propuși în secțiunile anterioare ale prezentului raport și în anexă. ➤ Este posibil să fie necesare acțiuni specifice pentru colaborarea cu alte părți interesate cheie (ANRMAP, UCVAP, CNSC, Registrul Comerțului, ANI) pentru a asigura accesul la datele necesare economice și referitoare la achizițiile publice și pentru a depăși lipsa de informații actuală. ➤ CC, ANRMAP și CNSC ar trebui să includă în agenda lor de cooperare un set de acțiuni pentru sensibilizarea AC și OE cu privire la “Ghidul pentru detectarea licitațiilor trucate” întocmit de CC. Acest document ar trebui distribuit / promovat prin toate canalele cheie disponibile: ❖ prin utilizarea de campanii periodice prin e-mail, ❖ făcând referire vizibilă la acesta pe site-urile ANRMAP și CNSC; ❖ introducând documentul la sesiunile de instruire, seminarii cu AC și OE, etc. ➤ Deși comportamentele necompetitive sunt greu de observat și de demonstrat de către AC, există totuși câteva oportunități de luat în considerare cu scopul final de a crește competitivitatea procesului de achiziții publice, și de a crește încrederea operatorilor economici în AC. AC pot utiliza în acest scop mecanisme simple și eficiente, cum ar fi de exemplu: ❖ Echipele de achiziție publică din cadrul AC ar trebui să citească și să folosească, după cum este adecvat, “Ghidul pentru detectarea licitațiilor trucate” întocmit de CC pentru a facilita procesul de dobândire a unor viziuni largi privind eventualele înțelegeri anticoncurențiale între participanții la licitații/oferte. ❖ AC pot defini și utiliza o grilă de evaluare a riscului sau o listă de verificare pentru evaluarea categoriilor de oferte de servicii/lucrări/bunuri care au un risc inherent mai ridicat de înțelegeri grave / înșelăciune / carteluri (de ex. aceste liste de verificare pot fi detaliate, până la nivelul codurilor CPV individuale) – a se vedea secțiunea de recomandări detaliate; ❖ Utilizarea crescută a procedurilor online de licitare, în principal din cauză că limitează posibilitatea ca fiecare participant să poată avea informații în avans în legătură cu ofertele altor participanți. ❖ Mărirea duratei contractelor pentru a evita rotația dintre firme;

Capacitatea sistemului de a identifica și aborda subiectul cartelurilor

- ❖ Limitarea grupării de întreprinderi;
 - ❖ Facilitarea intrării și concurenței mai puternice ale IMM-urilor prin împărțirea contractelor în loturi mai accesibile IMM-urilor;
 - ❖ Monitorizarea răspunsurilor primite, în raport cu așteptările bazate pe cunoașterea pieței; și
 - ❖ Creșterea vizibilității anunțurilor privind organizarea licitației (în plus față de utilizarea SEAP sau TED) utilizând anunțuri în presă pentru a stimula participarea.
- Dezvoltarea unui dialog mai intens între autoritățile publice responsabile pe de o parte (de ex. Consiliul Concurenței) și AC, și/sau asociațiile profesionale și de afaceri pe de altă parte, ar putea crește conștientizarea riscului de înțelegeri grave și în cele din urmă ar putea permite AC să identifice și să reveleze eventualele înțelegeri grave.
- Ca un exemplu ilustrativ dintr-un alt stat membru: Ministerul Economiei, Finanțelor și Industriei din Franța consideră că cea mai eficientă strategie adoptată pentru evitarea înșelătoriei între firmele participante este reputația pe care autoritatea contractantă o are în cercurile profesionale (de fapt autoritatea contractantă este cunoscută ca fiind destul de competentă pentru a detecta orice este suspect referitor la licitații) și teama pe care o inspiră (nici o ezitare de a depune o reclamație la autoritatea antitrust în caz de suspiciuni).
- Totuși, luând în considerare nivelul actual de maturitate al principalelor autorități contractantă din România, aceste practici sunt extrem de dificil de aplicat în România în acest stadiu – chiar și pentru autorități contractante mari și bine dotate cu personal.

4.5.6. Recomandări detaliate – conștientizarea subiectului cartelurilor de către AC

Deși înțelegeri grave / carteluri în procesul de achiziții publice pot apare în orice sector economic, există anumite sectoare în care este mai probabil ca acestea să apară din cauza caracteristicilor specifice ale industriei sau ale lucrărilor, serviciilor sau bunurilor / furniturilor implicate. Aceste caracteristici pot duce la crearea de carteluri și prin urmare sunt util de cunoscut și monitorizat de către părțile interesate cheie implicate (inclusiv echipele de achiziție publică în cadrul autorităților contractante).

„Stegulețele roșii” pentru înțelegerile grave / cartelurile din achizițiile publice prezentate mai jos nu reprezintă o listă completă și trebuie să fie analizate și interpretate în coroborare cu alți factori care pot fi de asemenea prezenți pentru a indica o posibilă înțelegere gravă:

- **Numărul mic de OE ca potențiali furnizori** – crearea de înțelegeri grave / carteluri este mai posibil să apară atunci când un număr mic de OE furnizează lucrări, servicii sau bunuri/furnituri. Cu cât numărul furnizorilor este mai mic, cu atât le este mai ușor acestora să ajungă la o înțelegere cu privire la modul de a truca ofertele;
- **Licitație/ofertă repetitivă** – achizițiile repetitive de către AC pot de asemenea crește șansele de asociere în vederea cartelurilor. Frecvența foarte previzibilă a licitațiilor/ofertelor ajută membrii unui cartel să convină asupra atribuirii de contracte între ei;
- **Pătrunderea redusă sau inexistentă pe piață/în rândul concurenței de către noii OE** – atunci când puțini OE au intrat recent sau este posibil să intre pe o piață deoarece este scump, dificil sau lent de pătruns, OE de pe acea piață sunt protejați de presiunea

competitivă a noilor eventuali OE intrați. Barierele de protecție pot susține crearea de carteluri;

- **Lucrări, servicii sau bunuri/furnituri identice sau simple** – atunci când OE care participă la vânzarea prin licitație publică sunt identici sau furnizează lucrări, servicii sau bunuri/furnituri foarte similare, le este mai ușor să ajungă la o înțelegere privind o structură comună de prețuri;
- **Condițiile pieței pentru lucrările, serviciile sau bunurile/furniturile implicate** – modificările semnificative ale condițiilor cererii sau ofertei tind să destabilizeze cartelurile sau înțelegeri grave. Din contră, o cerere constată și previzibilă din partea sectorului public pentru anumite coduri CPV poate crește riscul de înșelăciune și înțelegeri grave. În același timp, în timpul perioadelor de nesiguranță economică, stimulentele pentru formarea de carteluri cresc pe măsură ce aceștia caută să înlocuiască afacerile pierdute cu câștiguri ilicite;
- **Asociații în industrie sau profesionale** – pot fi utilizate ca mecanisme legitime, pro-competitive pentru ca membrii unui sector de afaceri sau servicii să promoveze standarde, inovația și concurența. Invers, atunci când sunt utilizate în scopuri ilegale sau anticoncurențiale, aceste asociații pot fi folosite pentru a ascunde discuțiile OE despre modurile și modalitățile de a adopta și implementa un acord privind cartelurile în achizițiile publice;
- **Inovația redusă sau inexistentă sau lipsa de modificare tehnologică** referitoare la lucrările, serviciile sau bunurile/furniturile care fac obiectul procedurii de achiziții publice organizate de către AC poate facilita condițiile pentru stabilirea de înțelegeri grave și pentru menținerea acelei înțelegeri de către membrii cartelurilor.

În baza exemplelor de mai sus, autoritățile contractante pot defini propria lor grilă de evaluare a riscului sau listă de verificare a “stegulețelor roșii” pentru evaluarea categoriilor de licitații de achiziții publice care au un risc inherent mai ridicat de creare de înțelegeri grave / carteluri (de ex. această listă poate fi detaliată, până la nivelul codurilor CPV individuale pentru lucrările, serviciile sau bunurile/furniturile care fac obiectul licitației).

Este posibil să fie nevoie de atenție suplimentară pentru categoriile de risc ridicat observate și în cazul unor indicii semnificative care indică prezența cartelurilor, autoritățile contractante ar trebui să notifice /informeze CC și să ia de asemenea măsuri suplimentare adecvate, după cum permite legislația.

În general, sensibilizarea autorităților contractante privind nevoia de a optimiza competiția și răspunsul pieței, posibil împiedicându-se de comportamente anti-competitive (ex. carteluri), ar trebui să le încurajeze pe acestea să re-proiecteze și să îmbunătățească propria lor strategie de achiziții (atingerea unui echilibru cu ajutorul expertizei vizate, a optimizării loturilor, etc.).

5. Analiza practicilor curente de indexare a prețului în achizițiile publice

În timpul activității pe teren, echipa de studiu a efectuat o analiză a practicilor actuale de indexare a prețului utilizate de Autoritățile Contractante (AC) interogate și a finalizat-o prin revizuirea abordării actuale a indexării prețului pe un eșantion extins de licitații publicate în sistemul SEAP.

Analiza practicilor de indexare a prețului și a indicilor de preț disponibili a fost completată printr-o cercetare a legislației române cheie, prin interviuri ale reprezentanților AC și cu discuții cu reprezentanți ai Institutului Național de Statistică (INS).

5.1. Prevederi din legislația română referitoare la indexarea prețului în achizițiile publice

5.1.1. Prevederi referitoare la indexarea prețului din legislația română

Textul de lege cel mai relevant care îndrumă practicile din România de indexare a prețului în achizițiile publice se regăsește în legislația secundară: Hotărârea Guvernului României 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța de urgență a Guvernului 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii oferă îndrumare generică pentru practicile de indexare a prețului::

Articolul 97

(1) Prețul contractului de achiziție publică este ferm, exprimat în lei sau, după caz, în valută.

(2) Prin excepție de la prevederile alin. (1), prețul contractului de achiziție publică poate fi ajustat, pentru restul rămas de executat, numai în cazul apariției unor împrejurări care lezează interesele comerciale ale părților și care, în mod obiectiv, nu au putut fi prevăzute la data încheierii contractului sau a contractului-cadru.

(3) În sensul prezentei hotărâri, pot fi asimilate situațiilor excepționale și pot determina ajustarea prețului contractului următoarele:

a) modificări legislative sau emiterea de către autoritățile locale a unor acte administrative al căror efect se reflectă în creșterea/diminuarea costurilor pe baza cărora s-a fundamentat prețul contractului;

b) creșterea /diminuarea prețurilor elementelor constitutive ale ofertei care influențează negativ costurile pe baza cărora s-a fundamentat prețul contractului.

(4) Modul concret de ajustare a prețului contractului de achiziție publică trebuie să fie stabilit, pe cât posibil, înainte de inițierea procedurii care va fi aplicată pentru atribuirea contractului de achiziție publică. Autoritatea contractantă va preciza, atât în documentația de atribuire cât și în contractul care urmează să fie încheiat informații/clauze speciale în acest sens. Lipsa respectivelor informații /clauze determină inaplicabilitatea prevederilor referitoare la posibilitatea de ajustare a prețului contractului de achiziție publică.

(5) Modul de ajustare a prețului contractului de achiziție publică nu trebuie să conducă în niciun caz la alterarea rezultatului procedurii de atribuire prin anularea sau diminuarea avantajului competitiv pe baza căruia contractantul respectiv a fost declarat câștigător în urma finalizării respectivei proceduri.

(6) Orice ajustare a prețului trebuie să evidențieze influența corectă pe care o exercită situația care justifică eventuala ajustare. Justificarea creșterii prețurilor resurselor se realizează numai pe baza evoluției unor indici de preț relevanți, publicați de instituții/organisme abilitate, cum ar fi indici de preț publicați de Institutul Național de Statistică, indici bursieri sau alții asemenea.

Prin urmare, HG 925/2006 menționează situații care pot declanșa/determina o modificare a prețului contractului de achiziție publică dar nu include în mod expres detalii referitoare la metoda pentru modificarea prețului (de ex. formule de indexare a prețului incluse în contractul inițial, ajustări de preț după atribuirea contractului, etc.).

OUG 34/2006 acoperă creșterea sau alte ajustări ale prețului contractelor de achiziție publică exclusiv din perspectiva apariției de situații excepționale, care măresc obiectul lucrării sau dintr-o creștere a

prețului resurselor. **Indexarea prețului contractului**, ca și practică, nu este în prezent detaliată de lege și prin urmare nu este utilizată în practică de către AC. Este tipic pentru sistemul de achiziții publice din România faptul că chiar și bunele practici tind să fie aplicate la scară largă de către autoritățile contractante numai atunci când sunt definite/impuse/recomandate în mod expres (de ex. prin faptul că sunt specificate în legislația primară, secundară sau terțiară).

Este relevant de subliniat că, în conformitate cu legislația română, se presupune că modalitatea specifică pentru modificarea prețului unui contract de achiziție publică se specifică **înaintea inițierii procedurii pentru atribuirea achiziției publice**. În caz contrar, legislația română nu permite luarea în considerare sau aplicarea acestor modificări ale prețului contractului.

5.1.2. Practici curente în aplicarea prevederilor legislative privind modificarea prețului

În baza procedurilor de lucru pe teren³⁹ efectuate s-a observat că:

- Formulele de indexare a prețului contractului utilizate în majoritatea contractelor de achiziție publică din România sunt foarte simpliste și utilizează numai indicii inflației;
- Deși mecanismele de modificare a prețului vizează stabilirea unui echilibru rezonabil în economia contractului, observăm o tendință a autorităților contractante din România de a utiliza contracte cu preț fix, indiferent de durata contractului. Mecanismele / metodele de modificare a prețului sunt relativ rar utilizate;
- În practică, modificările prețului contractului sunt utilizate în principal pentru contracte pe termen lung sau pe termen mediu, dar și în cazul contractelor pe termen scurt (cu o durată mai mică de un an) care au fost întârziate din cauza unor motive cum ar fi:
 - Întârzieri în semnarea contractului sau din cauza întârzierii deciziei privind atribuirea finală;
 - AC care nu pot permite începerea lucrărilor, din cauza întârzierilor la finalizarea proiectului, sau din cauza altor bariere administrative;
 - AC care rămân fără fonduri și prin urmare suspendă contractul;
 - Creșterea prețului resurselor.
- Este interesant de menționat că HG 925/2006 menționează că dacă executarea contractului se prelungește dincolo de termenul stabilit inițial în contract, din cauza acțiunilor AC, și dacă o clauză de modificare a prețului este definită în contract, atunci operatorul economic are dreptul să pretindă penalizări/ daune/ modificări ale prețului contractului.

Această prevedere a HG 925/2006 este interpretată de autoritățile contractante din România prin utilizarea pe scară largă a mecanismelor/metodelor de ajustare a prețului contractului în locul mecanismelor/metodelor bine-definite de indexare a prețului. Deși ar trebui în mod normal să fie excepționale în conformitate cu OUG 34/2006, aceste modificări sunt efectuate ex-post, ca acte adiționale la contracte – astfel ridicând chestiuni ce țin de legalitate referitoare la îndeplinirea condițiilor aplicabile);

- De asemenea, este relevant de menționat că practicile de modificare a prețului (de ex. **indexări ale prețului**) sunt limitate în anumite cazuri de utilizarea standardelor de cost elaborate de Ministere și celelalte instituții specializate din administrația publică centrală din

³⁹ Inclusiv cercetarea detaliată de birou a legislației actuale, interogări ale AC și analiza detaliată a unei mostre de licitații publicate în sistemul SEAP.

România. În mod specific, pentru procedurile publice aferente lucrărilor pentru obiectivele de investiții din sectoare specifice (de ex. turism, transport, și învățământ) AC utilizează de asemenea standarde de cost pre-definite ca o modalitate de abordare a chestiunii privind indexarea prețului contractului.

În astfel de cazuri, nu se folosesc de obicei **formule de indexare a prețului** deși utilizarea standardelor de cost nu este obligatorie (cu toate acestea, aceste standarde de cost sunt fixe și nu prevăd nici o posibilitate de indexare).

Acest aspect a fost observat pentru câteva categorii de contracte de achiziții atribuite de către AC subordonate de ex. Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului, Ministerului Transporturilor sau Ministerului Învățământului. Această practică este posibilă dar are limitări severe atunci când este utilizată la o scară mai mare pentru abordarea nevoii de indexări ale prețului contractului în achizițiile publice. Am inclus în anexă detalii suplimentare privind această practică constatată la autoritățile contractante din România.



5.2. Analiza practicilor de indexare a prețului în achiziții din România

5.2.1. Utilizarea indexării prețului de către autoritățile contractante din România

Echipa de studiu a efectuat o analiză a practicilor curente de indexare a prețului în achiziții în baza analizei procedurilor gestionate de autoritățile contractante analizate și în baza mostrei suplimentare de informații referitoare la contracte și licitații de achiziții publice din SEAP și TED.

Echipa de studiu a analizat de asemenea în detaliu o mostră suplimentară extinsă⁴⁰ de 43 de licitații și contracte recente pentru achiziții:

Categoria de licitații și contracte	Mărimea eșantionului suplimentar de licitații și contracte
Finanțate de Programul de Dezvoltare Regională	12
Finanțate de Ministerul Mediului din România	10
Finanțate de Ministerul Sănătății din România	12
Finanțate de Ministerul Agriculturii din România	9

În timpul cercetării realizate pe un eșantion suplimentar de 43 de contracte extrase din SEAP, contracte prezentate în Anexă, echipa de studiu a ajuns la unele concluzii, după cum urmează:

- Am observat o **tendință a AC din România de a utiliza contracte cu preț fix**, indiferent de durata contractului. Mecanismele/metodele de modificare a prețurilor sunt utilizate relativ rar;
- **Ajustările prețului contractului** după situațiile/modificările care apar în timpul executării contractului sunt întâlnite mult mai des decât aplicarea **formulelor de indexare a prețului** (bine definite și convenite la momentul atribuirii sau acordării contractului);
- În cazurile în care s-a aplicat **indexarea prețului** (contracte cu o executare mai mare de un an), formula de indexare utilizată a fost una foarte simplă și a fost documentată în contract. Mai mult, se menționează data începerii pentru indexare (în funcție de tipul contractului, aceasta se poate solicita după primele 30 de zile după perioada contractului, după primul an etc.).
- Atunci când sunt utilizate, formulele de indexare a prețului utilizate de autoritățile contractante din România sunt foarte simple și utilizează indicii tehnici ai prețurilor disponibili public, în funcție de tipul contractului.
- Pe durata a analizei efectuate, am identificat și:
 - Un caz de metode de indexare a prețului care prevede necesitatea unei majorări a prețurilor, în comparație cu prețul din ofertă, dacă apar orice documente legislative care afectează structura prețurilor cu peste 3% în comparație cu cea inițială sau dacă apare orice altă prevedere legală neprevăzută (de ex. referitoare la mediu, protecția mediului, asigurări sociale) care determină o creștere de cel puțin 3% a prețului inițial. Aceste prevederi contractuale privind indexările de preț nu sunt riguroase și dificil de aplicat în practică fără să creeze riscul de abuzuri și nereguli.
 - În unele dintre cazurile analizate de echipa de studiu, chiar dacă s-a specificat în documentația de licitație un mecanism/o metodă de indexare a prețului contractului, formula nu a fost prevăzută /documentată. Clauzele contractului au prevăzut numai faptul că o formulă de indexare a prețului va fi agreată între părți.

⁴⁰ A se vedea în Anexă lista completă a mostrei extinse.

Pe scurt, observațiile studiului duc la concluzia că formula de indexare a prețului contractului cea mai utilizată de AC din România analizate poate fi prezentată pe scurt astfel:

$$P_{final} = P_{initial} * I_p$$

P_{final} = prețul indexat al contractului

$P_{initial}$ = prețul inițial al contractului

I_p = indice de preț

Ca atare, această formulă de indexare a prețului contractului este foarte simplistă și utilizează **numai doi indici tehnici de indexare a prețului**, în funcție de tipul contractului de achiziție publică:

- IPC - Indicele Prețurilor de Consum (fie IPC agregat fie IPC pentru servicii, IPC pentru bunuri nealimentare sau IPC pentru bunuri alimentare), și
- RI - Rata Inflației.

Deși legislația permite utilizarea indexării prețului contractului, nu există o îndrumare detaliată și / sau exemple de bună practică disponibile autorităților contractante din România pentru formulele de indexare a prețului. Principala excepție notabilă este exemplul generic al formulei de indexare a prețului publicat de Institutul Național de Statistică din România (INS). Mai mult, nu există materiale de îndrumare suplimentară disponibile cu privire la tipurile și specificul contractelor publice care vor face obiectul metodelor/mecanismelor de indexare a prețului contractului.

Echipa de studiu a observat de asemenea un nivel general scăzut de conștientizare de către autoritățile contractante din România a riscurilor și beneficiilor pentru procesul de achiziții publice implicate de o utilizare constantă a mecanismelor/metodelor de indexare a prețului contractului. Această lipsă de conștientizare nu încurajează AC să adopte pro-activ mecanisme/metode de indexare a prețului contractului.

5.2.2. Indexarea prețului - indici tehnici disponibili cu relevanță pentru practicile de indexare a prețului în achizițiile publice din România

Institutul Național de Statistică din România (INS) publică **lunar** cei doi indici tehnici care sunt cei mai utilizați în formulele de indexare a prețului în achizițiile publice definite utilizate de către autoritățile contractante din România: IPC - **Indicele Prețurilor de Consum**⁴¹ și RI - **Rata Inflației**.

Mai mult, INS a publicat pe site-ul său web⁴² două exemple de formule care se pot folosi pentru actualizarea valorilor prin folosirea indicilor tehnici IPC și IR publicați lunar.

A se vedea mai jos:

$$Valoare\ actualizata = \frac{Valoare\ initiala \times CPI}{100}$$

sau

$$Valoare\ actualizat\grave{a} = Valoare\ initiala + \frac{Valoare\ initiala \times IR}{100}$$

Este relevant de menționat că indicele prețurilor de consum (CPI) măsoară evoluția prețurilor pentru bunurile cumpărate și tarifele pentru serviciile utilizate de populație într-o anumită perioadă (perioada actuală) în comparație cu o perioadă anterioară (perioadă de bază sau de referință). Indicele prețurilor de consum se calculează numai pentru elementele consumului direct al populației,

⁴¹ Inclusiv IPC total, IPC pentru servicii, ICP pentru bunuri nealimentare și IPC pentru bunuri alimentare.

⁴² Sursa: Institutul Național de Statistică din România - Institutul Național de Statistica www.insse.ro

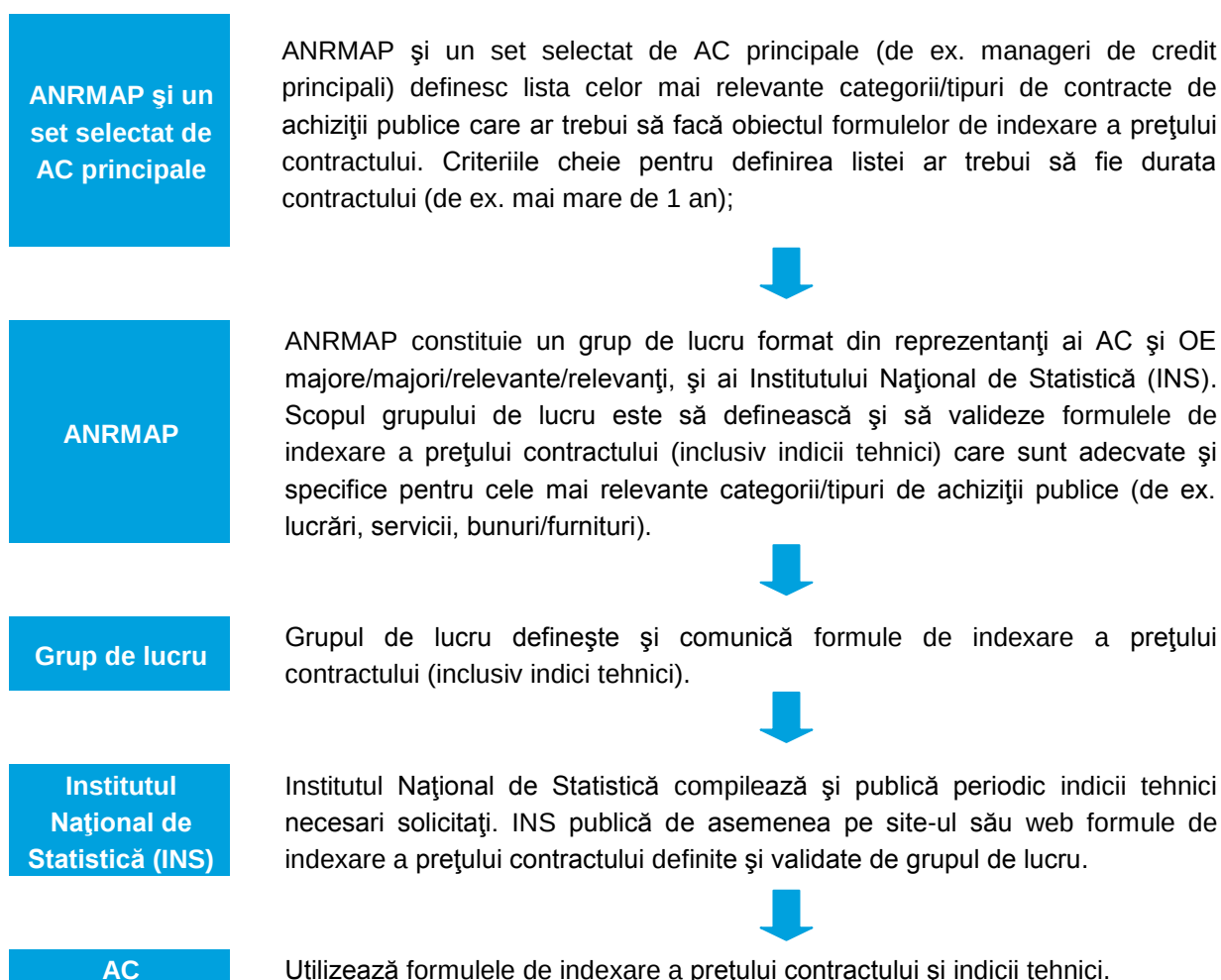
excluzând: consumul din propriile resurse, cheltuielile cu investițiile și acumulările, dobânzile achitate la credite, amenzile, taxele etc., precum și cheltuielile pentru plata manoperei în producția agricolă a gospodăriilor individuale. Prin discuții cu INS s-a observat că institutului nu i se solicită în prezent de către nici o autoritate națională publică să compileze și/sau publice nici un alt fel de alți indici tehnici relevanți care ar putea fi eventual folosiți în formule de indexare a prețului contractului în achizițiile publice.

5.3. Recomandări detaliate

Echipa de studiu a observat că există o maturitate generală scăzută în utilizarea în România a metodelor/mecanismelor de indexare a prețului ca o modalitate de a asigura un echilibru rezonabil, transparent al economiei contractelor, în special pentru contractele de achiziție publică pe termen lung. Analiza ilustrează necesitatea ca autoritățile contractante din România să primească mai multă îndrumare mai specifică privind indexarea prețului contractului în achizițiile publice – acest lucru ar trebui să includă atât exemple de bună practică ale formulelor care se vor utiliza cât și exemple de indici tehnici care se vor analiza pentru aceste formule.

În vederea celor de mai sus, recomandăm luarea în considerare, analizarea și implementarea următoarei practici de către părțile interesate responsabile din România în vederea abordării utilizării insuficiente și inconsecvente a metodelor/mecanismelor de indexare a prețului contractului:

5.3.1. Proces propus pentru definirea formulelor de indexare a prețului contractului și a indicilor tehnici care se vor aplica la nivel național



5.3.2. Formule propuse de indexare a prețului contractului și indici tehnici care se pot aplica la nivel național

În scopuri de ilustrare, prezentăm un exemplu sugerat de formulă de indexare a prețului contractului care se va analiza și detalia și aproba ulterior de către ministerele implicate din România. În baza bunelor practici remarcate din alte state membre, această formulă poate utiliza următorul model:

$$P_{final} = P_{initial} * (C_1 * I_1 + C_2 * I_2 + ... + C_n * I_n)$$

P_{final} = prețul indexat al contractului - calculat, definit și documentat în contract de către AC

$P_{initial}$ = prețul inițial al contractului - calculat, definit și documentat în contract de către AC

$C_1, C_2, ... C_n$ = coeficienți de pondere în funcție de specificul contractului - definiți de AC și publicați/ponderați

$I_1, I_2, ... I_n$ = indicii prețului tehnic în funcție de specificul contractului - calculați și publicați de Institutul Național de Statistică, sau de către AC (unde este cazul)

Indicii tehnici ai prețului necesari ar trebui calculați de o instituție autorizată, de încredere și profesională, cu un grad ridicat de credibilitate și precizie – cel mai bun candidat pentru această sarcină este Institutul Național de Statistică din România (INS). În scopuri de ilustrare, prezentăm mai jos alte câteva exemple detaliate de indici tehnici uzuali ai prețului care ar putea fi utilizați de AC din România. Am utilizat următoarele convenții de denumire:

$P_{initial}$ = pretul la momentul semnării contractului

P_{final} = pretul contractual indexat

#	Eventuala formulă de indexare a prețului contractului	Indice tehnic folosit	Analiza lacunelor	Comentarii
1.	$P_{final} = \frac{P_{initial} \times I_1}{100}$	I_1 = IPC = indicele agregat al prețurilor de consum	Formula – această formulă nu este utilizată de obicei de AC din România și este de asemenea publicată de INS, cu titlu de exemplificare Index – IPC este publicat lunar de către INS	Formulă de bază de indexare a prețului contractului adecvată pentru diverse contracte de achiziții publice
2.	$P_{final} = P_{initial} + \frac{P_{initial} \times I_2}{100}$	I_2 = RI = rata inflației	Formula – această formulă nu este utilizată de obicei de AC din România și este de asemenea publicată de INS, cu titlu de exemplificare Index – RI este publicat lunar de către INS	Formulă de bază de indexare a prețului contractului adecvată pentru diverse contracte de achiziții publice

#	Eventuala formulă de indexare a prețului contractului	Indice tehnic folosit	Analiza lacunelor	Comentarii
3.	$P_{final} = P_{initial} + \frac{P_{initial} \times I_3}{100}$	I_3 = indice pentru modificarea costului cu manopera (pe activitate economică) I_3 = indicele trimestrial al costului cu manopera pe activitate economică, ca modificări procentuale față de trimestrul anterior SAU față de aceeași perioadă a anului anterior	Formula – această formulă nu este utilizată de obicei de AC din România Indice – indicele este publicat trimestrial de INS pentru activități economice în: ➤ Exploatare minieră și exploatare în carieră ➤ Fabricare ➤ Producție și furnizare de energie electrică, gaze, aburi și aer condiționat ➤ Alimentare cu apă; canalizare, activități de gestionare a deșeurilor și decontaminare ➤ Construcție ➤ Comerț ➤ Transport și depozitare ➤ Hoteluri și restaurante ➤ Informații și comunicații ➤ Intermedieri financiare și asigurări ➤ Tranzacții imobiliare ➤ Activități profesionale, științifice și tehnice ➤ Activități ale serviciilor administrative și serviciilor de suport ➤ Administrație publică și apărare, asigurări sociale ale sectorului public ➤ Învățământ ➤ Sănătate și asistență socială ➤ Show biz, cultură și activități de recreere ➤ Alte activități de servicii	Formulă de bază adecvată pentru contracte de achiziții publice pentru servicii /lucrări intensive

#	Eventuala formulă de indexare a prețului contractului	Indice tehnic folosit	Analiza lacunelor	Comentarii
4.	$P_{\text{final}} = P_{\text{initial}} \times \frac{I_{4A}}{I_{4B}}$	I_{4A} = indici ai costului de construcție, pe elemente de structură și tipul construcției pentru anul /luna/trimestrul în care costurile proiectului sunt actualizate I_{4B} = indici ai costului de construcție, pe elemente de structură și tipul construcției pentru anul /luna/trimestrul pentru care costurile proiectului sunt actualizate	Formula – această formulă nu este utilizată de obicei de AC din România Indice –indicele este publicat lunar de către INS, ca indice agregat, astfel: ➤ Pentru costurile cu materialele pe elemente de structură: ○ Pentru lucrări de construcții noi ○ Pentru lucrări de reparații capitale ○ Pentru lucrări de întreținere și de reparații curente ➤ Pentru costurile cu materialele pe tipul construcției: ○ Pentru clădire rezidențială ○ Pentru clădiri nerezidențiale ○ Pentru inginerie civilă	Formulă de bază adecvată pentru indexarea costului unui proiect existent.
5.	$P_{\text{final}} = P_{\text{initial}} + P_{\text{initial}} \times \left(a + b \frac{L_1}{L_0} + c \frac{M_1}{M_0} \right)$ a = element fix reprezentând profituri și cheltuieli generale incluse în prețul contractului și în general în intervalul 5% - 15% b = procentul estimat al componentei manoperă în prețul contractului. c = procentul estimat al componentei materiale în prețul contractului. Coeficienții a, b, și c se vor specifica de către AC în documentele de licitație. Suma coeficienților ar trebui să fie de 100% în fiecare aplicare a formulei.	L₀, L₁ = indicele pentru modificarea costului cu manopera aplicabil industriei adecvate la data atribuirii contractului și respectiv data pentru ajustare. M₀, M₁ = indicii costului cu materialele pentru principalele materii prime la data atribuirii contractului și respectiv data pentru ajustare.	Formula – această formulă nu este utilizată de obicei de AC din România Indice –indicii sunt publicați lunar de INS pentru câteva categorii (a se vedea exemplele de mai sus)	Formulă de bază, generică adecvată care se va utiliza și elabora ulterior pentru o varietate de contracte de achiziții publice.

#	Eventuala formulă de indexare a prețului contractului	Indice tehnic folosit	Analiza lacunelor	Comentarii
6.	$P_{\text{final}} = P_{\text{initial}} \times \left(C_1 \times \frac{I_{5A}}{I_{5B}} + C_2 \times \frac{I_{6A}}{I_{6B}} \right)$ C_1 = procentul estimat al componenteii manopera în prețului contractului. C_2 = procentul estimat al componenteii materiale în prețului contractului. Suma coeficienților C_1 și C_2 ar trebui să fie 100% în fiecare aplicare a formulei.	I_{5A} = indicele pentru modificarea costului cu manopera în construcții ca modificări procentuale în comparație cu aceeași perioadă din anul /luna/trimestrul anterior/anterioră în care costurile proiectului sunt actualizate I_{5B} = indicele pentru modificarea costului cu manopera în construcții ca modificări procentuale în comparație cu aceeași perioadă din anul /luna/trimestrul anterior/anterioră pentru care costurile proiectului sunt actualizate I_{6A} = prețul de vânzare mediu FOB la terminal pentru asphalt lichid pentru furnizori (cu omiterea celui mai mare și celui mai mic preț la terminal) pentru anul/luna/trimestrul în care costurile proiectului sunt actualizate I_{6B} = prețul de vânzare mediu FOB la terminal pentru asphalt lichid pentru furnizori (cu omiterea celui mai mare și celui mai mic preț la terminal) pentru anul/luna/trimestrul pentru care costurile proiectului sunt actualizate	Formula – această formulă nu este utilizată de obicei de AC din România Indice – I_{5A} și I_{5B} sunt publicați lunar de INS (a se vedea exemplele de mai sus). I_{6A} și I_{6B} nu sunt publicați în prezent – aceștia ar putea să fie compilați de INS la cererea părților interesate sau calculați chiar de AC.	Formulă de bază adecvată pentru indexarea prețului proiectelor de construcție a drumurilor. Motivul economic pentru această indexare a prețului este că indexarea unei date de intrare cheie poate duce la o reducere a costurilor pe termen lung. Pentru examinarea acestui aspect, studiul analizează unul dintre elementele cel mai des indexate referitor la construcțiile de drumuri: asphaltul lichid. Această contribuție la producția de asphalt pentru drumuri este un produs petrolier cu un preț extrem de volatil.
7.	$P_{\text{final}} = P_{\text{initial}} \times \left(5\% + 47,5\% \times \frac{M_1}{M_0} + 47,5\% \times \frac{L_1}{L_0} \right)$	L_0 = Indicele costului cu manopera (Electricitate/Electric) la data licitației L_1 = Media indicilor costului cu manopera (Electricitate/Electric) pentru perioada dintre data licitației și data livrării M_0 = Indicele Materialelor pentru echipamentele de bază de	Formula – această formulă nu este utilizată de obicei de AC din România Indice – L_0 și L_1 sunt publicați lunar de INS (a se vedea exemplele de mai sus). M_0 și M_1 nu sunt publicați în prezent – aceștia ar putea fi compilați de INS.	Formulă de bază adecvată pentru indexarea prețului proiectelor de Electricitate/Electrice (bunuri/servicii/lucrări).

#	Eventuala formulă de indexare a prețului contractului	Indice tehnic folosit	Analiza lacunelor	Comentarii
		Electricitate/Electrice publicat ultimul înainte de data licitației M₁ = Media indicilor Materialelor pentru echipamentele de Electricitate/Electrice de bază începând cu indicele publicat ultimul înainte de data care este la 2/5 din Perioada Contractuală și încheindu-se cu Indicele publicat la data care este la 4/5 din Perioada Contractuală		
8.	$P_{final} = P_{initial} \times \left(5\% + X\% \times \frac{M_1}{M_0} + Y\% \times \frac{L_1}{L_0} \right)$ X = procentul estimat al componentei materiale în prețului contractului, din 95%. Y = procentul estimat al componentei manopera în prețului contractului, din 95%.	L₀ = Indicele costului cu manopera (Electricitate/Electric) la data licitației L₁ = Indicele costului cu manopera (Electricitate/Electric) la data revizuirii prețului M₀ = Indicele Materialelor pentru echipamentele de Electricitate/Electrice de bază la data licitației M₁ = Indicii Materialelor pentru echipamentele de Electricitate/Electrice de bază la data revizuirii prețului	Formula – această formulă nu este utilizată de obicei de AC din România Indice – L₀ și L₁ sunt publicați lunar de INS (a se vedea exemplele de mai sus). M₀ și M₁ nu sunt publicați în prezent – aceștia ar putea fi compilați de INS.	Formulă de bază adecvată pentru indexarea prețului proiectelor de Electricitate/Electrice (bunuri/servicii/lucrări).
9.	$P_{final} = P_{initial} \times \left(A\% \times \frac{M_1}{M_0} + B\% \times \frac{L_1}{L_0} \right)$ A = procentul estimat al componentei Materiale utilizate în Ingineria Mecanică în prețului contractului. B = procentul estimat al componentei manopera pentru Materialele utilizate în Ingineria Mecanică din prețului contractului. Coeficienții A și B se vor specifica de AC în documentele de licitație. Suma coeficienților ar trebui să fie 100% în fiecare aplicare a formulei.	L₀ = costul cu manopera în Ingineria Mecanică la data licitației L₁ = Indicele costului cu manopera în Ingineria Mecanică la data revizuirii prețului M₀ = Indicele Materialelor utilizate în Ingineria Mecanică la data licitației M₁ = Indicele Materialelor utilizate în Ingineria Mecanică la data revizuirii prețului	Formula – această formulă nu este utilizată de obicei de AC din România Indice – În prezent, indicii nu sunt calculați/publicați lunar.	Formulă de bază adecvată pentru indexarea prețului proiectelor de Inginerie Mecanică (bunuri/servicii/lucrări).

#	Eventuala formulă de indexare a prețului contractului	Indice tehnic folosit	Analiza lacunelor	Comentarii
10.	$P_{\text{final}} = P_{\text{initial}} \times \left(20\% + 80\% \times \frac{I_{7A}}{I_{7B}} \right)$	I_{7A} = indicele de manoperă legată de informare și comunicații pentru luna costurilor care corespunde datei primirii scrisorii prin care se solicită indexarea prețului I_{7B} = indicele de manoperă legată de informare și comunicații pentru luna care corespunde datei finale pentru prezentarea ofertelor Notă: acest exemplu s-a aplicat pentru cazurile în care prețurile cotate au fost fixe și nu au făcut obiectul revizuirii pentru primul an al contractului. De la începutul celui de al doilea an al perioadei contractuale, lista prețurilor poate fi revizuită în sus sau în jos în fiecare an, în cazul în care revizuirea respectivă se solicită de una dintre părțile contractante prin scrisoare recomandată cu cel puțin trei luni înainte de aniversarea datei la care s-a semnat.	Formula – această formulă nu este utilizată de obicei de AC din România Indice – Indicii sunt publicați lunar de INS pentru câteva categorii (a se vedea exemplele de mai sus)	Formulă de bază adecvată pentru indexarea prețului contractelor de servicii mulți-anuale pentru activități de comunicare, publicare și informare – exemplu bazat pe contracte ale diferitelor DG ale Comisiilor Europene
11.	$P_{\text{final}} = P_{\text{initial}} \times \left(\text{Component}_{\text{Currency-based}} \times \frac{\text{Rate}_1}{\text{Rate}_0} + \text{Component}_{\text{Fixed}} \right)$ Component_{Currency-based} = procentul estimat al componentei în valută a serviciilor profesionale în preț contractului, din 100%. Component_{Fixed} = procentul estimat al componentei fixe a serviciilor profesionale în preț contractului, din 100%. Suma coeficienților Component_{Currency-based} și Component_{Fixed} ar trebui să fie 100% în fiecare aplicare a formulei.	Rate₁ = Cursul de schimb între moneda străină și moneda locală la data primirii scrisorii prin care se solicită indexarea prețului Rate₀ = Cursul de schimb între moneda străină și moneda locală la atribuirea contractului	Formula – această formulă nu este utilizată de obicei de AC din România Indice – cursul de schimb este publicat zilnic de Banca Națională a României	Formulă de bază adecvată pentru indexarea prețului contractelor de servicii profesionale mulți-anuale care includ o componentă în valută (de exemplu care includ angajarea de experți din străinătate) – exemplu bazat pe contractele principalelor Autorități Contractante din Germania și Italia în procedurile electronice de achiziții publice

5.3.3. Alte exemple detaliate de aplicare a formulelor de indexare a prețului

5.3.3.1. Exemplu detaliat de formulă de indexare a prețului achizițiilor publice pentru contractele referitoare la achiziția și instalările de echipamente și piese de schimb

Exemplul propus de formulă de indexare a prețului achizițiilor și de indici implicați este:

$$P_{\text{final}} = P_{i-\text{equipment}} \times \left(40\% \times \frac{\left(\frac{L_{mx} + L_{mc}}{2} - L_{m0} \right)}{L_{m0}} + 40\% \times \frac{(M_{mx} - M_{m0})}{M_{m0}} + 20\% \times \frac{(M_{sx} - M_{s0})}{M_{s0}} \right) \\ + P_{i-\text{spare parts}} \times \left(\frac{(F_{mx} - F_{m0})}{F_{m0}} \right) + P_{i-\text{installation work}} \times \left(\frac{(L_{md} - L_{m0})}{L_{m0}} \right)$$

Unde:

$P_{i-\text{equipment}}$ = preț echivalentului contractat la momentul atribuirii contractului

$P_{i-\text{spare parts}}$ = preț pieselor de schimb contractate la momentul atribuirii contractului

$P_{i-\text{installation work}}$ = preț lucrării de instalație contractate la momentul atribuirii contractului

P_{final} = preț contractului indexat

L_{m0} = indicele pentru manopera mecanică pentru luna de bază (luna în care s-a atribuit contractul)

L_{mx} = indicele pentru manopera mecanică cu două luni înainte de data livrării la amplasament

L_{mc} = indicele pentru manopera mecanică pentru luna în care cade data livrării la amplasament

L_{md} = indicele pentru manopera mecanică pentru luna în care apare punctul de mijloc al perioadei de indexare pentru instalarea la amplasament

F_{m0} = indicele pentru articolele de bază pentru luna de bază (luna în care s-a atribuit contractul)

F_{mx} = indicele pentru articolele de bază pentru luna în care articolele sunt livrate la amplasament

M_{m0} = indicele pentru articolele de bază pentru luna de dinaintea lunii de bază (adică înainte de luna în care s-a atribuit contractul)

M_{mx} = indicele pentru materiale mecanice cu trei luni înainte de data livrării la amplasament

M_{s0} = indicele pentru oțel pentru luna de dinaintea lunii de bază (adică luna în care s-a atribuit contractul)

M_{sx} = indicele pentru oțel cu trei luni înainte de livrarea la amplasament

Notă: în formula și indicii de mai sus termenul 'articole de bază' va însemna articolele care sunt articole de catalog standard care nu necesită proiectare și fabricație specifice pentru un anume contract (de ex. piese de schimb standard). Termenul 'materiale' va exclude articolele de bază.

5.3.4. Rezumatul noilor indici tehnici sugerați care se vor analiza pentru formulele de indexare a prețului din contractele de achiziții publice

Din observațiile noastre, următorii indici utili fie nu sunt calculați și publicați, fie nu sunt în prezent puși cu ușurință la dispoziția autorităților contractante din România pentru a le permite să folosească formule de indexare a prețului consistente și riguroase în contractele de achiziții publice. Lista este furnizată doar în scopuri de ilustrare și nu este exhaustivă. Publicarea semestrială ar putea fi luată în considerare, cel puțin în prima fază.

5.3.4.1. Indici compuși și alții

#	Denumire Indice	Publicat	Sugerat pentru publicare
i.	IPC = indicele agregat al prețurilor de consum	Da	
ii.	RI = rata inflației	Da	
iii.	Indici ai costului de construcție, pe elemente de structură și tipul construcției ➤ Pentru costurile cu materialele pe elemente de structură: ○ Pentru lucrări de construcții noi ○ Pentru lucrări de reparații capitale ○ Pentru lucrări de întreținere și de reparații curente ➤ Pentru costurile cu materiale pe tipul construcției: ○ Pentru clădire rezidențială ○ Pentru clădiri nerezidențiale ○ Pentru inginerie civilă	Da	
iv.	Curs de schimb între moneda străină și locală	Da	

5.3.4.2. Indici ai costului cu manopera

#	Denumire indice	Publicat	Sugerat pentru publicare
v.	Indice pentru modificarea costului cu manopera (pe activitate economică – a se vedea mai jos) ➤ Exploatare minieră și exploatare în carieră ➤ Fabricare ➤ Producție și furnizare de energie electrică, gaze, aburi și aer condiționat ➤ Alimentare cu apă; canalizare, activități de gestionare a deșeurilor și decontaminare ➤ Construcție ➤ Comerț ➤ Transport și depozitare ➤ Hoteluri și restaurante ➤ Informații și comunicații ➤ Intermedieri financiare și asigurări ➤ Tranzacții imobiliare ➤ Activități profesionale, științifice și tehnice ➤ Activități ale serviciilor administrative și serviciilor de suport ➤ Administrație publică și apărare, asigurări sociale ale sectorului public ➤ Învățământ ➤ Sănătate și asistență socială ➤ Show biz, cultură și activități de recreere ➤ Alte activități de servicii	Da	
vi.	Indicele costului cu manopera în Ingineria Mecanică		Da
vii.	Modificarea costului cu manopera în construcții ca modificări procentuale în comparație cu aceeași perioadă din anul/luna/trimestrul precedent/ă		Da

#	Denumire indice	Publicat	Sugerat pentru publicare
viii.	Indice compus pentru modificarea prețului pentru servicii de asistență tehnică		Da
ix.	Indice compus pentru modificarea prețului pentru servicii de proiectare		Da
x.	Indice compus pentru modificarea prețului pentru servicii gestionate de IT		Da

5.3.4.3. Indicii materialelor

#	Denumire indice	Publicat	Sugerat pentru publicare
xi.	Echipamente Electrice de Bază		Da
xii.	Media indicilor materialelor pentru echipamentele de Electricitate/Electrice de bază		Da
xiii.	Materiale de Inginerie Mecanică		Da
xiv.	Prețul de vânzare mediu FOB la terminal pentru asfalt lichid pentru furnizori (cu omiterea celui mai mare și celui mai mic preț la terminal)		Da
xv.	Indice compus pentru modificarea prețului materialelor pentru construcții civile		Da
xvi.	Indice compus pentru modificarea prețului materialelor pentru construcția drumurilor		Da
xvii.	Indice compus pentru modificarea prețului materialelor pentru construcția podurilor		Da
xviii.	Indice compus pentru modificarea prețului materialelor pentru construcția căilor ferate		Da
xix.	Indice compus pentru modificarea prețului materialelor pentru construcția autostrăzilor		Da
xx.	Ansamble de echipamente de control construite în fabrică		Da
xxi.	Materiale transformator de rețea		Da
xxii.	Materiale de electronică industrială		Da
xxiii.	Aliaje de fier & oțel și feroase de bază		Da
xxiv.	Materiale mare transformator de rețea		Da
xxv.	Materiale utilizate pentru Forjarea Oțelului		Da

5.3.5. Chestiuni care vor fi analizate de AC atunci când elaborează formule de indexare a prețului folosind indici tehnici

Autoritățile contractante din România ar trebui să acționeze cu grijă considerabilă atunci când analizează și definesc formulele de indexare a prețului în contractele de achiziții publice. Oriunde acest lucru este adecvat, ar trebui să se obțină recomandări ale experților/profesioniștilor atunci când se analizează utilizarea unei clauze de indexare a prețului sau a oricăror indici tehnici relevanți disponibili în scopuri de indexare a prețului. Îndrumarea de mai jos este exclusiv în scopuri de ilustrare și nu reprezintă o listă exhaustivă.

Atunci când se analizează și se definesc formulele de indexare a prețului în contractele de achiziții publice, autoritățile contractante din România ar trebui:

- Să stabilească prețul contractului inițial care face obiectul indexării și să prevadă data intrării în vigoare (de ex. luna, trimestrul sau anul; sau data atribuirii contractului) a acestui preț inițial. Să indice relația dintre data intrării în vigoare a plății inițiale contractuale, etc. și indicele prețului care este utilizat în indexare (de ex. un contract care intră în vigoare la data de 25 ianuarie 2011 ar putea avea un preț indexat folosind cele mai recente date trimestriale disponibile - în acest caz, trimestrul septembrie 2010 – ca punct de începere sau folosind anul financiar anterior ca punct de începere, în funcție de intenția AC);
- Să selecteze formula adecvată de indexare a prețului și indicii/indexul tehnic(tehnici). Indicii/indicele selectat(selectați) ar trebui să fie aleși cu grijă pentru a reprezenta cel mai bine chestiunea achizițiilor publice care face obiectul indexării și intenției AC;
- Să identifice clar indicii/indicele selectat (selectați) și sursa lor. Clauza privind indexarea prețului a unui contract de achiziții publice ar trebui să identifice indicele selectat prin titlul său complet și detalii complete. De exemplu, în cazul IPC, ar trebui să se specifice dacă indicele care va fi folosit este IPC total agregat sau un indice selectat sub-component al IPC;
- Să precizeze frecvența indexării prețului (de ex. trimestrială, semestrială, anuală etc.) luând în calcul și frecvența publicării de către INS a indicilor tehnici relevanți. A se observa că INS publică indici de obicei lunar.
- Să furnizeze indici ai prețurilor redenumiți, modificați sau care nu mai sunt folosiți. Ocazional, indicii prețurilor pot fi revizuiți, redenumiți, discontinui sau planificarea publicării indicelui s-a modificat. Uneori, un indice nu mai este folosit (de exemplu, atunci când o marfă înregistrează un declin în ceea ce privește importanța pe piață). Clauzele referitoare la indexare ar trebui să conțină un mecanism implicit pentru determinarea unui indice adecvat echivalent sau un mecanism de ajustare a prețului dacă se întâmplă acest lucru.
- Să evite menținerea indicilor utilizați în orice perioadă inițială de referință specifică. Ocazional, perioada inițială de referință a unui indice de preț (adică perioada în care indicele este stabilit ca fiind egal cu 100) poate fi modificată. Acest lucru va determina o modificare a nivelului indicelui față de cel care a fost disponibil anterior. Cu toate acestea, oscilațiile relative ale oricărei serii în timp nu sunt în general afectate de o modificare inițială de referință (cu excepția diferențelor de rotunjire). Clauzele referitoare la indexare ar trebui întocmite astfel încât părțile la acestea să nu fie afectate negativ de o modificare a perioadei inițiale de referință a unui indice de preț.
- Să definească clar și să documenteze formula pentru calcularea indexării prețului.
- Să permită oscilații negative ale prețului contractului. Orice eventuale modificări față de oscilațiile înregistrate ale prețurilor ar trebui să se menționeze explicit. De exemplu, în anumite clauze referitoare la indexare, nu există nici o modificare a prețului contractului într-o

perioadă în care există o scădere a indicelui prețului care este folosit pentru indexare. În anumite cazuri, va exista o recuperare de îndată ce indicele crește din nou.

5.4. Rolul ANRMAP în creșterea utilizării indexării prețului contractului

În opinia echipei de studiu, ANRMAP ar putea juca un rol esențial în stimularea autorităților contractante în vederea creșterii utilizării metodelor/mecanismelor de indexare a prețului contractului.

În acest scop, este necesară o analiză preliminară din partea ANRMAP în vederea definirii listei celor mai relevante categorii/tipuri de contracte de achiziții publice care ar putea face obiectul formulei de indexare a prețului contractului, înainte de constituirea grupului de lucru format din reprezentanți ai AC și OE majore/majori/relevante/relevanți, și ai Institutului Național de Statistică (INS) – grup de lucru care va lucra la formulele de indexare a prețului contractului și indicii tehnici) care sunt adecvate și specifice pentru cele mai relevante categorii/tipuri de achiziții publice (de ex. lucrări, servicii, bunuri/furnituri). O utilizare mai largă a indexării prețului contractului este categoric necesară în procedurile de achiziții publice din România și poate produce beneficii clare atât pentru AC cât și pentru OE implicați/implicate. Din perspectiva sistemului achizițiilor publice, principalele beneficii și factori cheie de succes se pot prezenta pe scurt după cum urmează (lista nu este exhaustivă):

Beneficii potențiale

Prețuri mai mici ale ofertei: Dacă indexarea prețului este folosită în mod constant pentru contractele de achiziții publice pe termen lung, OE vor primi stimulente pentru a elimina adăugarea de contingente la ofertele lor pentru a acoperi riscurile prețurilor materialelor, riscurile creșterii costului cu manopera, riscurile de inflație etc. Deși, prin definiție, contingentele nu vor fi incluse în preț oferit, în practică acest lucru se întâmplă – fără să fie posibil ca AC să îl detecteze.

Numărul crescut de ofertanți pe ofertă

Stabilitatea pieței: scăzând nesiguranța și crescând încrederea ofertanților, indexarea prețului poate crește stabilitatea generală a pieței.

Mai puține retrageri de oferte/neîndepliniri ale obligațiilor din partea antreprenorilor

Profituri ale OE mai echitabile la fiecare contract

Mai puțini OE care ies de pe piața achizițiilor publice: clauzele referitoare la indexarea prețului ar trebui să ajute la rectificarea câtorva nesiguranțe de pe piață permițând antreprenorilor să realizeze venituri care sunt mai apropiate de costurile lor efective la momentul livrării.

Factori de succes cheie

Disponibilitatea indicilor tehnici relevanți care vor fi utilizați este esențială: accesul facil la date sigure referitoare la indici este necesar pentru operațiunile metodelor/mecanismelor de succes privind indexarea prețului contractului. Până în prezent, accesul la indici siguri este în mod curent limitat.

Costuri administrative scăzute de stabilire de proceduri pentru aplicarea indexării: costurile implicate pentru calcularea și aplicarea eficientă a indexării prețului contractului trebuie să fie minime pentru AC și OE implicați/implicate (susținute de proceduri simple și non-birocratice de indexare a prețului). Măsurile standardizate și formule clare/directe de indexare a prețului trebuie să fie definite de la momentul licitării.

Conștientizarea AC în ceea ce privește formulele/metodologiile obișnuite de indexare a prețului contractului reprezintă un factor de succes suplimentar. ANRMAP poate juca un rol cheie referitor la acest aspect incluzând îndrumări într-o anexă la manualul de achiziții publice pe care l-a emis și răspândind aceste practici în timpul instruirilor și seminariilor organizate. INS ar trebui să continue și publicarea exemplarelor relevante de formule de indexare a prețului.

5.5. Rezumat - practici de indexare a prețului

Practici de indexare a prețului	
Observații cheie	➤ Există o maturitate generală scăzută în utilizarea în România a metodelor/mecanismelor de indexare a prețului ca o modalitate de a asigura un echilibru rezonabil, transparent al economiei contractelor, în special pentru contractele de achiziții publice pe termen lung. Deși legislația permite utilizarea indexării prețului contractului, nu există o îndrumare prețioasă detaliată disponibilă AC pentru tipurile și specificul contractelor publice care vor face obiectul metodelor/mecanismelor de indexare a prețului contractului. Conștientizarea acestui aspect de către AC este relativ scăzută. În puținele cazuri în care ajustările prețului sunt prevăzute în clauzele contractuale, respectivele clauze respectă legislația privind achizițiile publice în vigoare și anume HG 925/2006. ➤ Legislația esențială din România permite indexarea prețului pentru contractele de achiziții publice, dar nu specifică niciun fel de mecanisme/metode sau formule specifice pentru indexare care vor fi folosite. Ca o consecință directă a acestui fapt: ❖ Formulele de indexare a prețului contractului sunt folosite numai în cazuri limitate în contractele de achiziții publice din România și sunt foarte fundamentale, generice și folosesc numai Indicele Prețurilor de Consum sau indicele Ratei Inflației. Detalierea și complexitatea nu sunt prezente în formulele de indexare a prețului utilizate de AC. ❖ Mecanismele / metodele cheie pentru modificarea prețului contractului cele mai utilizate de AC din România constau din ajustările prețului contractului în urma situațiilor/modificărilor care apar în timpul executării contractului mai degrabă decât aplicarea unor formule pentru indexarea prețului bine definite și convenite la momentul atribuirii sau încheierii contractului; ➤ Practicile de indexare a prețului utilizate de AC sunt limitate în anumite cazuri de utilizarea standardelor de cost elaborate de Ministere și celelalte instituții specializate din administrația publică centrală din România.
Recomandări	➤ Recomandăm introducerea în legislația specifică privind achizițiile publice de prevederi care să stipuleze clar că indexarea prețului este metoda recomandată de modificare a prețului pentru contractele de achiziții publice pentru lucrări și servicii care depășesc un an de implementare. Aceste prevederi care specifică indexarea prețului ca o metodă cheie ar ajuta la armonizarea practicilor AC și ar asigura o corectitudine crescută a prețurilor atât pentru AC cât și pentru operatorii economici. ➤ Exemple de formule de indexare a prețului în cele mai relevante categorii de contracte de achiziții publice ar trebui publicate de: ❖ INS pe site-ul său web ❖ ANRMAP prin includerea de formule de indexare a prețului într-o anexă la manualul de achiziții publice pe care îl emite și prin răspândirea acestor practici în timpul instruirilor și seminariilor organizate sau prin asocierea viitoare a ofițerilor de achiziții (la care

Practici de indexare a prețului

s-a făcut referire anterior în raport);

- În plus, ANRMAP ar trebui să emită norme/linii directe de aplicare care să indice metoda de indexare a prețului și situațiile în care indexarea ar trebui aplicată: de exemplu, pentru toate contractele de lucrări și servicii cu o durată mai mare de un an și care au o valoare care depășește un anumit prag. Mecanismul aplicării ar trebui de asemenea elaborat.

Pentru exemplificare, pot fi stabilite reguli, conform cărora:

- ❖ numărul maxim de iterații ale **indexării prețului** care se vor lua în calcul pe perioada contractuală poate fi limitat;
 - ❖ momentele precise în care se va efectua indexarea pot fi predefinite etc.
 - ❖ indexările prețului pot fi determinate prin îndeplinirea unor condiții specifice, cum ar fi de exemplu dacă modificarea procentuală a indicatorului(lor) pre-stabilit(ți) este de cel puțin 5% din prețul inițial etc.
- În vederea asigurării unui calcul corespunzător al principalilor indici care se vor utiliza, ar trebui asigurat un mecanism sistematic de monitorizare a modificărilor prețurilor specifice pentru bunuri, lucrări și servicii, instituțiile cele mai bine plasate fiind în opinia noastră Institutul Național de Statistică (INS).



6. Anexa

6.1. Anexa - Abrevieri

ACIS	Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale
ACP	Autoritatea de Certificare și Plată
AM POR	Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional
AM POS Mediu	Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial de Mediu
ANRMAP	Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice
AC	Autoritatea Contractantă
CC	Consiliul Concurenței
CNMSI	Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională, care administrează sistemul SEAP
CNSC	Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor
CPV	Vocabularul Comun privind Achizițiile Publice
DLAF	Departamentul pentru Lupta Anti-fraudă
CE	Comisia Europeană
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
OE	Operator Economic
UE	Uniunea Europeană
INS	Institutul Național de Statistică
HG	Hotărâre de Guvern
OG	Ordonanță de Guvern
ICP	Indicator Cheie de Performanță
AM	Autoritate de Management
SEAP	Sistemul Electronic de Achiziții Publice utilizat în România
TED	Tenders Electronic Daily
UCVAP	Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice

6.2. Anexa - Indicatori de performanță în achiziția publică în cadrul UE - relevanți pentru România



Pentru consecvență, echipa de studiu a constatat că este relevant să facă o scurtă analiză a indicatorilor de performanță în achizițiile publice, **specifci pentru România**, care sunt monitorizați⁴³ la nivelul UE. În întocmirea analizei detaliate a indicatorilor de performanță ai sistemului achizițiilor publice din România (la nivel național), echipa de studiu a efectuat o analiză preliminară a celor mai recente informații publicate de Comisia Europeană⁴⁴. Această prezentare preliminară a fost coroborată ulterior cu informațiile extrase din TED, SEAP, sau obținute prin interogarea părților interesate relevante cheie: ANRMAP, CNSC, UCVAP și cu datele furnizate de o mostră selectată de Autorități Contractante (AC).

Acești indicatori⁴⁵ **specifci din România** indică următoarele:

- cheltuielile totale cu lucrările, bunurile și serviciile - **STABILE**
- valoarea cererilor de ofertă publicate în Jurnalul Oficial (TED) – **ÎN SCĂDERE**
- numărul cererilor de ofertă publicate în Jurnalul Oficial (TED) - **ÎN SCĂDERE**.

La nivelul UE, cifrele cheltuielilor indică o scădere generală în statele membre mai noi (de ex. Polonia, Ungaria, Slovacia, Lituania) datorită în principal deprecierii monezii non-euro și dezvoltării continue generale în zona Euro. În cazul **României**, cheltuielile totale cu lucrările, bunurile și serviciile par a fi efectiv **stabile** pentru perioada 2007 – 2009.



Traducere figură

Total expenditure of Romania on works, goods and services = Total cheltuieli ai României pentru lucrări, bunuri și servicii

In Billion € - source: European Commission = în miliarde € - sursa: Comisia Europeană

Total expenditure on works, goods and services = Total cheltuieli pentru lucrări, bunuri și servicii

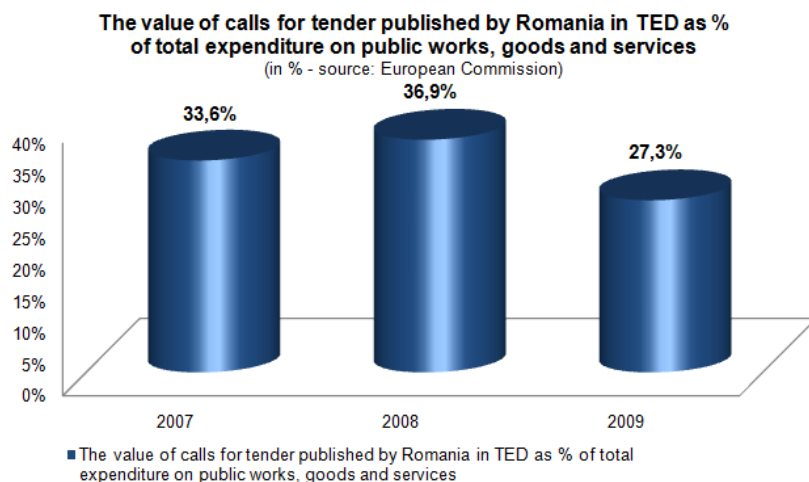
În același timp, valoarea cererilor de ofertă publicate în TED de **România** ca procent din totalul cheltuielilor pentru lucrări publice, bunuri și servicii indică o **scădere** cu peste 6% între 2008 – 2009.

⁴³ Indicatori ai performanței în achizițiile publice rezultând din informațiile publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (Tenders Electronic Daily - TED), din datele furnizate de Instituțiile Naționale de Statistică către EUROSTAT pentru Conturile Naționale și din rapoartele anuale și alte surse pentru sectorul de utilități.

⁴⁴ A se vedea: documentul privind Indicatorii din Achizițiile Publice pe anul 2009, emis în noiembrie 2010, disponibil la http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2009_en.pdf

⁴⁵ A se vedea detaliile din Anexă.

Cu toate acestea, este relevant de menționat că procentul în România este încă peste media din UE (și anume 18,3% pentru cele 27 de state membre UE).



Traducere figură

Value of calls for tender published by Romania in TED as % of total expenditure on public works, goods and services = Valoarea cererilor de ofertă publicate de România în TED ca procent din cheltuielile totale pentru lucrări publice, bunuri și servicii

(in % - source: European Commission) = (în % - sursa: Comisia Europeană)

În scopul comparării cu alte state membre mai noi, creșterea procentuală a valorii cererilor de ofertă publicate în TED ca procent din cheltuielile totale pentru lucrări publice, bunuri și servicii a fost după cum urmează pentru aceeași perioadă: creștere de 6,9% pentru Polonia; creștere de 2,4% pentru Ungaria; creștere de 6,7% pentru Slovacia și o creștere de 15,7% pentru Lituania.

Aceeași tendință⁴⁶ se observă pentru numărul și valoarea absolute ale cererilor de ofertă publicate de România în TED, inclusiv valoarea ca procent din PIB: **scădere**.

	2007	2008	2009
Cheltuieli totale în România pentru lucrări, bunuri și servicii (miliarde €)	27,18	27,89	27,72
Valoarea cererilor de ofertă publicate de România în TED (miliarde €)	9,12	10,29	7,56
Numărul cererilor de ofertă publicate de România în TED	5650	5480	3859
Valoarea cererilor de ofertă publicate de România în TED (ca % din cheltuielile totale pentru lucrări publice, bunuri și servicii)	33,6%	36,9%	27,3%
Valoarea cererilor de ofertă publicate de România în TED (ca % din PIB)	7,3%	7,4%	6,5%

Pe scurt, în timp ce cheltuielile totale din România pentru lucrări publice, bunuri și servicii sunt aproximativ stabile, utilizarea TED scade. Autoritățile contractante din România folosesc mai puțin TED ca un instrument suplimentar pentru creșterea transparenței procesului de achiziții publice din România și stimularea unui răspuns mai puternic pe piață prin creșterea deschiderii față de ofertanții străini. În timpul executării studiului, nu s-a observat din partea autorităților române niciun plan specific de acțiune pentru a aborda această tendință – aceasta este o oportunitate pentru îmbunătățire.

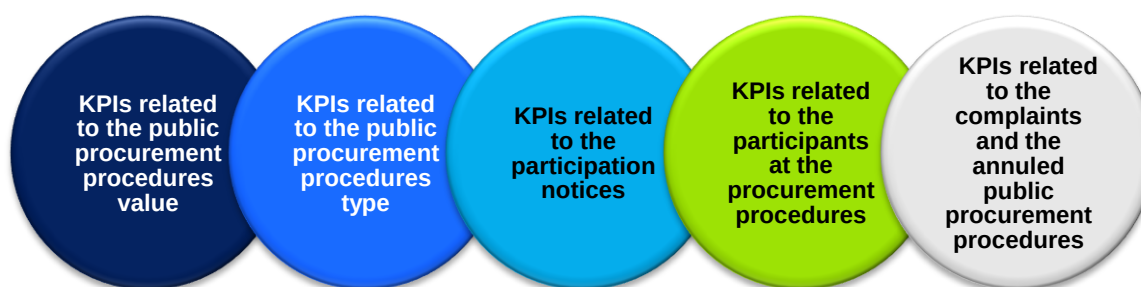
⁴⁶ Sursa: Comisia Europeană.

6.3. Anexa – indicatori de performanță suplimentari recomandați (pentru a fi analizați și utilizați de către instituțiile implicate)

Ca o observație generală – aplicabilă ANRMAP, UCVAP și CNSC – aceste instituții încă mai trebuie să completeze setul actual al propriilor indicatori (de activitate) cu un alt set de indicatori de performanță (KPI) cu valoare adăugată, selectați cu atenție, care să abordeze:

- Performanța (și nu numai activitatea) instituției – în vederea sublinierii faptelor, cifrelor și tendințelor care sunt relevante din perspectiva sistemului național de achiziții publice și care pot avea o valoare adăugată reală pentru celelalte persoane interesate cheie ai sistemului;
- Aspectele relevante referitoare la performanță ale sistemului de achiziții publice care sunt sub influența sau controlul lor – luând în calcul rolul și răspunderile acestora.

Exclusiv în scop de exemplificare, echipa de studiu a sugerat în următoarele paragrafe un set de astfel de indicatori care ar putea fi analizați de ANRMAP, UCVAP și CNSC – în plus față de indicatorii actuali ai activității pe care acestea îi raportează și monitorizează. Această listă nu este exhaustivă. Din punct de vedere conceptual, setul sugerat suplimentar de KPI a fost concentrat în următoarele cinci grupe principale:



Traducere figură

KPI related to the public procurement procedures value = KPI aferenți valorii procedurilor de achiziții publice

KPI related to the public procurement procedures type = KPI aferenți tipului de proceduri de achiziții publice

KPI related to participation notices = KPI aferenți anunțurilor de participare

KPI related to the participants at procurement procedures = KPI aferenți participanților la procedurile de achiziție

KPI related to the complaints and the annuled public procurement procedures = KPI aferenți reclamațiilor și procedurilor de achiziții publice anulate

Pentru acești indicatori am indicat relevanța lor pentru sistemul de achiziții publice din România și principalele atribute aplicabile (Transparență, Corectitudine, Eficiență și Eficacitate) care sunt reflectate/surprinse de indicatorii de performanță.

6.3.1. Indicatori de performanță recomandați aferenți valorii procedurilor de achiziții publice



În baza analizei efectuate în timpul studiului și coroborând informațiile primite de la părțile interesate cheie interogate cu datele care sunt disponibile public referitoare la sistemele de achiziții publice ale altor state membre UE, am identificat un prim grup de indicatori cheie de performanță. A se vedea mai jos

	Denumire	Descrierea indicatorului și a relevanței acestuia pentru sistemul achizițiilor publice din România	Atribute cheie
1.	Valoarea totală a procedurilor de achiziții publice	➤ Indicator cantitativ evaluat la nivel național ➤ Evaluează numărul total al procedurilor de achiziții publice efectuate de autoritățile contractante. ➤ Relevanța sa rezultă din faptul că poate fi folosit ca un instrument pentru determinarea dimensiunii pieței de achiziții publice într-o perioadă de timp dată. Se pot face analize comparative pe perioade similare pentru identificarea tendințelor. ➤ Importanța sa rezidă din faptul că, luat ca atare, acest indicator de monitorizare se adresează numai celui mai înalt nivel de raportare și poate genera date pentru rapoartele macroeconomice. Evident, acesta poate fi dezvoltat ulterior în indicatori mai detaliați care pot colecta date din întregul sistem.	Transparență Corectitudine
2.	Valoarea procedurilor alocate pe tipuri de contracte (bunuri, servicii, lucrări)	➤ Indicator cantitativ evaluat la nivel național ➤ Acest indicator stabilește valoarea procedurilor de achiziții publice pe tipuri de contract. ➤ Acesta poate furniza informații relevante privind dimensiunea pieței de achiziții publice pentru lucrări, bunuri și servicii, și poate de asemenea furniza date referitoare la valoarea sau procentul lucrărilor, bunurilor și serviciilor în volumul global al tranzacțiilor de achiziții publice. Se pot face analize comparative pe perioade similare pentru identificarea tendințelor (cum ar fi caracterul sezonier al contractelor de lucrări). ➤ Importanța sa rezidă din faptul că, luat ca atare, acest indicator de monitorizare se adresează numai celui mai înalt nivel de raportare și poate genera date pentru rapoarte macroeconomice și decizii strategice suplimentare la nivel național. Evident, acesta poate fi dezvoltat ulterior în indicatori mai detaliați care pot colecta date din întregul sistem.	Transparență Corectitudine
3.	Valoarea medie a procedurilor, în conformitate cu tipul contractului (bunuri, servicii, lucrări)	➤ Indicator calitativ evaluat la nivel național ➤ Acest indicator evaluează valoarea medie a unei proceduri de achiziții publice pe tipuri de contract. Poate fi stabilită o corelare directă între tipurile contractelor și valorile procedurilor. ➤ Acesta poate furniza informații relevante pentru diferite analize ale procedurilor de achiziții publice în timpul unei perioade de timp date, în ceea ce privește valoarea medie. ➤ Acest indicator este un instrument util pentru efectuarea de analize comparative diverse, cu valori medii ale penalizărilor pe o perioadă de timp dată. Din punct de vedere strategic, ținta avută în vedere este să se obțină o evoluție negativă a acestui indicator comparativ.	Transparență Eficiență Eficacitate

6.3.1.1. Detalii referitoare la KPI recomandați



Studiul a constatat că următorii indicatori cheie de performanță – cu o relevanță crescută la nivel național – în prezent, fie nu sunt bine definiți și raportați fie nu sunt monitorizați eficient sau analizați suficient. Aceștia ar putea fi analizați de ANRMAR, UCVAP și CNSC – în plus față de indicatorii activității curente pe care îi raportează și monitorizează.

1. Valoarea totală a procedurilor de achiziții publice Nu există KPI implementați	Sursa	“Achiziție publică în Europa, Cost și Eficacitate” – Studiu privind regulamentul referitor la achiziții întocmit pentru Comisia Europeană (2011)
	Descriere	➤ Evaluează numărul total al procedurilor de achiziții publice efectuate de autoritățile contractante. ➤ Relevanța sa rezultă din faptul că poate fi folosit ca un instrument pentru determinarea dimensiunii pieței de achiziții publice într-o perioadă de timp dată. Se pot face analize comparative pe perioade similare pentru identificarea tendințelor. ➤ Importanța sa rezidă din faptul că, luat ca atare, acest indicator de monitorizare se adresează numai celui mai înalt nivel de raportare și poate genera date pentru rapoartele macroeconomice. Evident, acesta poate fi dezvoltat ulterior în indicatori mai detaliați care pot colecta date din întregul sistem.
	Metoda de evaluare	Acest indicator cheie de performanță poate fi evaluat folosind cei doi sub-indicatori de mai jos: ➤ valoarea totală a procedurilor efectuate într-o perioadă fixă ➤ volumul procedurilor de achiziții publice ca procent din PIB
	Frecvența	➤ Acest indicator ar trebui raportat anual.
	Nivelul de referință	➤ Nivelul de referință pentru acest indicator ar trebui să fie valoarea înregistrată în anul anterior
	Formatul raportării	➤ Valoare ➤ Procent din PIB
2. Valoarea procedurilor alocate pe tipuri de contracte (bunuri, servicii, lucrări) Nu există KPI implementați	Sursa	Cercetare de birou efectuată de echipa de experți
	Descriere	➤ Acest indicator stabilește valoarea procedurilor de achiziții publice pe tipuri de contract. ➤ Acesta poate furniza informații relevante privind dimensiunea pieței de achiziții publice pentru lucrări, bunuri și servicii, și poate de asemenea furniza date referitoare la valoarea sau procentul lucrărilor, bunurilor și serviciilor în volumul global al tranzacțiilor de achiziții publice. Se pot face analize comparative pe perioade similare pentru identificarea tendințelor (cum ar fi caracterul sezonier al contractelor de lucrări). ➤ Importanța sa rezidă din faptul că, luat ca atare, acest indicator de monitorizare se adresează numai celui mai înalt nivel de raportare și poate genera date pentru rapoarte macroeconomice și decizii strategice suplimentare la nivel național. Evident, acesta poate fi dezvoltat ulterior în indicatori mai detaliați care pot colecta date din întregul sistem.
	Metoda de evaluare	Acest indicator cheie de performanță poate fi evaluat folosind cei doi sub-indicatori de mai jos: ➤ valoarea procedurilor alocate pe proiecte de furnizare, lucrări și servicii, ➤ volumul procedurilor utilizate pentru furnizare, lucrări și servicii, exprimat în procent din procedurile totale
	Frecvența	➤ Acest indicator ar trebui raportat anual.
	Nivelul de referință	➤ Nivelul de referință propus care va fi folosit de autoritățile din România la monitorizarea acestui indicator poate fi valoarea din anul anterior.
	Formatul raportării	➤ Valoare absolută exprimată numeric ➤ Procent din valoarea procedurilor totale.
3. Valoarea medie a procedurilor,	Sursa	Cercetare efectuată de echipa de experți
	Descriere	➤ Acest indicator evaluează valoarea medie a unei proceduri de achiziții publice pe tipuri de contract. Poate fi stabilită o corelare directă între

În conformitate cu tipul contractului (bunuri, servicii, lucrări) Nu există KPI implementați		tipurile contractelor și valorile procedurilor. ➤ Acesta poate furniza informații relevante pentru diferite analize ale procedurilor de achiziții publice în timpul unei perioade de timp date, în ceea ce privește valoarea medie. ➤ Acest indicator este un instrument util pentru efectuarea de analize comparative diverse, cu valori medii ale penalizărilor pe tipuri de proceduri pe o perioadă de timp dată. Din punct de vedere strategic, ținta avută în vedere este să se obțină o evoluție negativă a indicatorului comparativ menționat anterior care ar putea să demonstreze o îmbunătățire a calității documentelor de licitație/procedurilor de licitație.
	Metoda de evaluare	➤ Acest indicator cheie de performanță poate fi evaluat folosind următorul indicator: Valoarea medie a procedurilor alocate pe proiecte de furnizare lucrări și servicii
	Frecvența	➤ Acest indicator ar trebui raportat anual.
	Nivelul de referință	➤ Nivelul de referință propus care va fi folosit de autoritățile din România la monitorizarea acestui indicator poate fi valoarea din anul anterior.
	Formatul raportării	➤ Valoare absolută exprimată numeric

6.3.2. Indicatori de performanță recomandați aferenți tipurilor de achiziții publice



Cel de al doilea grup de indicatori cheie de performanță se concentrează pe utilizarea tipurilor de achiziții publice la nivel național.

	Denumire KPI	Descrierea indicatorului și a relevanței acestuia pentru sistemul achizițiilor publice din România	Atribute cheie
4.	Valoarea pentru fiecare tip de procedură utilizată (licitație deschisă, licitație restrânsă, etc.) - pentru toate procedurile	➤ Indicator cantitativ evaluat la nivel național. ➤ Acest indicator se poate calcula pentru a determina valorile procedurilor de achiziție împărțite pe tip de procedură utilizată într-o anumită perioadă de timp. Acesta poate furniza o ierarhie a valorilor pe tipuri de proceduri utilizate. ➤ Combinat cu următorul indicator acesta poate furniza informații instituțiilor de control/monitorizare cu privire la tipul de procedură care ar trebui inclusă expres în mostrele de control.	Transparență Corectitudine
5.	Numărul utilizării pentru fiecare tip de procedură pe tip de contract (bunuri, servicii, lucrări)	➤ Indicator cantitativ evaluat la nivel național. ➤ Acesta indică utilizarea diferitelor tipuri de proceduri pentru fiecare tip de contract indicând procedura cea mai frecvent utilizată pe tip de contract (bunuri, servicii, lucrări) ➤ Acest indicator este relevant în justificarea analizelor de risc pentru instituțiile de control și monitorizare determinând în plus tipul de procedură care ar trebui inclus în mod expres în mostrele de control. ➤ Ca exemplificare, dacă indicatorul revelează faptul că tipul de procedură cel mai utilizat pentru contractele de furnizare este procedura deschisă acest lucru ar putea fi un punct de plecare pentru ca părțile interesate cheie ai sistemului să își centreze acțiunile pe acest tip de procedură.	Transparență Corectitudine Eficiență Eficacitate

6.3.2.1. Detalii referitoare la ICP recomandați



Studiul a constatat că următorii indicatori cheie de performanță – cu relevanță ridicată la nivel național – în prezent, fie nu sunt bine definiți și raportați fie nu sunt monitorizați eficient sau analizați suficient.

Aceștia ar putea fi analizați de ANRMAP, UCVAP și CNSC – în plus față de indicatorii activității curente pe care îi raportează și monitorizează.

4. Valoarea pentru fiecare tip de procedură utilizată (licitație deschisă, licitație restrânsă, etc.) - pentru toate procedurile Nu există KPI implementați	Sursa	“Achiziție publică în Europa, Cost și Eficacitate” – Studiu privind regulamentul referitor la achiziții întocmit pentru Comisia Europeană (2011)
	Descriere	➤ Acest indicator se poate calcula pentru a determina valoarea procedurilor de achiziție împărțite pe tip de procedură utilizată într-o anumită perioadă de timp. Acesta poate furniza o ierarhie a valorilor pe tipuri de proceduri utilizate. Combinat cu următorul indicator acesta poate furniza informații instituțiilor de control/monitorizare cu privire la tipul de procedură care ar trebui inclusă expres în mostrele de control.
	Metoda de evaluare	Acest indicator cheie de performanță poate fi evaluat folosind cei doi sub-indicatori de mai jos: ➤ valoarea pe tip de proceduri ➤ volumul procedurilor utilizate pentru fiecare tip exprimat în procent din procedurile totale
	Frecvența	➤ Acest indicator ar trebui elaborat și raportat anual.
	Nivelul de referință	➤ Nivelul de referință propus care va fi folosit la monitorizarea acestui indicator poate fi valorile pe anul anterior pe fiecare tip de procedură.
	Formatul raportării	➤ Valoare absolută exprimată numeric ➤ Procent din valoarea totală a procedurilor
5. Frecvența utilizării pentru fiecare tip de procedură pe tip de contract (bunuri, servicii, lucrări) Nu există KPI implementați	Sursa	“Achiziție publică în Europa, Cost și Eficacitate” – Studiu privind regulamentul referitor la achiziții întocmit pentru Comisia Europeană (2011)
	Descriere	➤ Acesta indică utilizarea diferitelor tipuri de proceduri pentru fiecare tip de contract indicând procedura cea mai frecvent utilizată pe tip de contract (bunuri, servicii, lucrări) ➤ Acest indicator este relevant în justificarea analizelor de risc pentru instituțiile de control și monitorizare determinând în plus tipul de procedură care ar trebui inclus în mod expres în mostrele de control. ➤ Ca exemplificare, dacă indicatorul revelează faptul că tipul de procedură cel mai utilizat pentru contractele de furnizare este procedura deschisă acest lucru ar putea fi un punct de plecare pentru ca părțile interesate cheie ai sistemului să își centreze acțiunile pe acest tip de procedură. ➤ Acesta indică cele mai utilizate proceduri pe tip de contracte (bunuri, servicii, lucrări), revelând prin urmare tendința în utilizarea diferitelor tipuri de proceduri. De exemplu, o creștere a folosirii licitației deschise indică o creștere a transparenței în cadrul sistemului de achiziții publice.
	Metoda de evaluare	➤ Acest indicator cheie de performanță poate fi evaluat folosind numărul pe fiecare tip de proceduri alocate tipurilor contractelor.
	Frecvența	➤ Acest indicator ar trebui elaborat și raportat anual.
	Nivelul de referință	➤ Nivelul de referință propus care va fi folosit de autoritățile din România la monitorizarea acestui indicator poate fi valoarea din anul anterior a frecvenței pe tip de contract înregistrat în anul anterior.
	Formatul raportării	➤ Numărul pe tip de proceduri

6.3.3. Indicatori cheie de performanță recomandați aferenți anunțurilor de participare



Cel de al treilea grup de indicatori cheie de performanță se concentrează pe specificul anunțurilor de participare la achizițiile publice⁴⁷.

	Denumire KPI	Descrierea indicatorului și a relevanței acestuia pentru sistemul achizițiilor publice din România	Atribute cheie
6.	Numărul anunțurilor de participare pe tipuri de contracte (bunuri, servicii și lucrări)	➤ Acesta este un indicator cantitativ care indică numărul de proceduri publice îndeplinite pe fiecare tip de contract la nivel național. ➤ Relevanța sa și valoarea adăugată ca indicator cheie de performanță la nivel național sunt susținute de faptul că revelează tendințe în utilizarea diferitelor tipuri de proceduri de către AC. Acesta reflectă gradul de transparență în inițierea de proceduri de achiziții publice pe tip de contracte (bunuri, servicii, lucrări). ➤ Acest indicator este relevant pentru părțile interesate ca o contribuție statistică care poate fi folosită în combinație cu indicatorii descriși anterior în analiza funcționalității pieței de achiziții publice. ➤ Acesta poate fi de asemenea o sursă de informare relevantă pentru OE în procesul lor de monitorizare a licitației, dacă este dezvoltat ulterior în sub-indicatori detaliați de exemplu bazați pe categoriile de CPV.	Transparență Corectitudine Eficiență

⁴⁷ În sistemul achizițiilor publice din România, anunțurile de participare reprezintă anunțurile plasate de Autoritățile Contractante în mijloacele relevante (SEAP, JOUE etc) în vederea informării operatorilor economici interesați în legătură cu lansarea procedurilor lor de achiziții publice.

6.3.3.1. Detalii referitoare la KPI recomandați



Studiul a constatat că următorii indicatori cheie de performanță – cu relevanță crescută la nivel național – în prezent, fie nu sunt bine definiți și raportați fie nu sunt monitorizați eficient sau analizați suficient.

Aceștia ar putea fi analizați de ANRMAP, UCVAP și CNSC – în plus față de indicatorii activității curente pe care îi raportează și monitorizează.

6. Numărul anunțurilor de participare pe tipuri de contracte (bunuri, servicii și lucrări) Nu există KPI implementați	Sursa	Cercetare efectuată de echipa de experți
	Descriere	➤ Acesta indică numărul de proceduri publice lansate pe fiecare tip de contract. ➤ La nivel național, acest indicator este relevant pentru părțile interesate ca o contribuție statistică care poate fi folosită în combinație cu indicatorii descriși anterior în analiza funcționalității pieței de achiziții publice. ➤ Acest indicator poate fi o sursă de informare relevantă pentru OE în procesul lor de monitorizare a licitației, dacă este dezvoltat ulterior în sub-indicatori detaliați de exemplu bazați pe categoriile de CPV. ➤ La nivel național, acesta poate furniza date utile privind dezvoltarea pieței în anumite sectoare de activitate dacă este dezvoltat ulterior în indicatori detaliați bazați pe CPV.
	Metoda de evaluare	Acest indicator cheie de performanță poate fi evaluat folosind cei doi sub-indicatori de mai jos: ➤ Numărul anunțurilor de participare lansate pe tipuri de contracte ➤ Volumul anunțurilor de participare pentru fiecare tip de contracte exprimat ca procent din procedurile totale
	Frecvența	➤ Acest indicator ar trebui elaborat și raportat anual.
	Nivelul de referință	➤ Nivelul de referință propus care va fi folosit de autoritățile din România la monitorizarea acestui indicator poate fi valoarea din anul anterior.
	Formatul raportării	➤ Numărul de anunțuri de participare pe tip de proceduri ➤ Procentul numărului total de anunțuri de participare pe fiecare tip de contract.

6.3.4. Indicatori cheie de performanță recomandați aferenți participanților la procedurile de achiziții



Următorul grup de indicatori cheie de performanță intenționează să surprindă – la nivel național – principalele aspecte ale intensității de răspuns a pieței.

	Denumire ICP	Descrierea indicatorului și a relevanței acestuia pentru sistemul achizițiilor publice din România	Atribute cheie
7.	Numărul mediu de ofertanți care participă la procedurile de achiziție pe tip de contracte acordate (bunuri, servicii, lucrări)	➤ Indicator calitativ care indică numărul de participanți la proceduri la nivel național pe tip de contract, care furnizează date privind nivelul concurenței pe piața achizițiilor publice. ➤ Acest indicator este relevant în justificarea analizelor de risc pentru instituțiile de control și monitorizare care determină în plus ce AC ar trebui verificate.	Transparență Corectitudine Eficiență Eficacitate
8.	Numărul mediu de ofertanți care participă la tipurile de proceduri alocate (licitație deschisă, licitație restrânsă, etc.)	➤ Indicator calitativ care indică numărul de participanți la proceduri la nivel național pe tip de procedură. ➤ La fel ca indicatorii anteriori, acesta poate fi de asemenea relevant pentru determinarea nivelului concurenței pe piața achizițiilor publice. ➤ Acest indicator este relevant în justificarea analizelor de risc pentru instituțiile de control și monitorizare care determină în plus ce AC ar trebui verificate. ➤ Acest indicator poate fi combinat cu cel anterior pentru a indica tendința concurenței pe tipuri de proceduri.	Transparență Corectitudine Eficiență Eficacitate

6.3.4.1. Detalii referitoare la KPI recomandați



Studiul a constatat că următorii indicatori cheie de performanță – cu relevanță crescută la nivel național – în prezent, fie nu sunt bine definiți și raportați fie nu sunt monitorizați eficient sau analizați suficient.

Aceștia ar putea fi analizați de ANRMAP, UCVAP și CNSC – în plus față de indicatorii activității curente pe care îi raportează și monitorizează.

7. Numărul mediu de ofertanți care participă la proceduri pe tip de contracte acordate (bunuri, servicii, lucrări) Nu există KPI implementați	Sursa	Cercetare efectuată de echipa de experți
	Descriere	➤ Acesta indică numărul de participanți la proceduri pe tip de contract, furnizând date referitoare la nivelul concurenței pe piața achizițiilor publice. ➤ Acest indicator este relevant la nivel macroeconomic întrucât poate demonstra dezvoltarea pieței în anumite domenii de activitate și de asemenea nivelul de concurență pe piața achizițiilor publice. ➤ De asemenea, acest indicator este relevant în justificarea analizelor de risc pentru instituțiile de control și monitorizare care determină în plus ce AC ar trebui verificate.
	Metoda de evaluare	➤ Acest indicator cheie de performanță poate fi evaluat folosind următorul indicator: numărul mediu de participanți la proceduri defalcat pe fiecare tip de contract.
	Frecvența	➤ Acest indicator ar trebui elaborat și raportat anual
	Nivelul de referință	➤ Nivelul de referință propus care va fi folosit de autoritățile din România la monitorizarea acestui indicator poate fi valoarea din anul anterior și valoarea înregistrată la nivel european pentru acest indicator.
8. Numărul mediu de ofertanți care participă la tipurile de proceduri alocate (licitație deschisă, licitație restrânsă, etc.) Nu există KPI implementați	Sursa	Cercetare efectuată de echipa de experți
	Descriere	➤ Acesta indică numărul mediu de participanți pe fiecare tip de procedură. ➤ După cum s-a descris pentru indicatorul anterior, acesta poate demonstra nivelul concurenței pe piața achizițiilor publice; ➤ Acest indicator este relevant în justificarea analizelor de risc pentru instituțiile de control și monitorizare determinând în plus ce AC ar trebui verificate; ➤ Acest indicator poate fi combinat cu cel anterior pentru a indica tendința concurenței pe tipuri de proceduri.
	Metoda de evaluare	➤ Acest indicator cheie de performanță poate fi evaluat folosind numărul mediu de participanți la proceduri defalcat pe fiecare tip de procedură.
	Frecvența	➤ Acest indicator ar trebui elaborat și raportat anual
	Nivelul de referință	➤ Nivelul de referință propus care va fi folosit de autoritățile din România la monitorizarea acestui indicator poate fi valoarea din anul anterior și valoarea înregistrată la nivel european pentru acest indicator.
	Formatul raportării	➤ Număr de participanți pe tip de contract

6.3.5. Indicatori cheie de performanță recomandați aferenți reclamațiilor și procedurilor de achiziții publice anulate la nivel național



Ultimul grup de KPIs intenționează să surprindă principalele aspecte ale capacității sistemului de a auto-reglementa:

	Denumire KPI	Descrierea indicatorului și a relevanței acestuia pentru sistemul achizițiilor publice din România	Atribute cheie
9.	Numărul procedurilor care fac obiectul contestațiilor sau reclamațiilor	➤ Indicator cantitativ la nivel național relevant pentru a determina valoarea procedurilor apelate în legătură cu volumul total al procedurilor pe o perioadă de timp. ➤ Tendința pentru acest indicator ar trebui să fie descendentă	
10.	Numărul total de reclamații aprobate din numărul total de proceduri care fac obiectul reclamațiilor	➤ Indicator calitativ care este foarte relevant pentru determinarea transparenței și corectitudinii sistemului de achiziții publice la nivel național. ➤ Acesta surprinde numărul total de reclamații aprobate privind procedurile publice și reclamațiile aprobate ca procent din cele înregistrate. ➤ Este relevant pentru a indica nivelul de erori / nereguli în cadrul sistemului demonstrând și gradul respectării reglementărilor referitoare la achizițiile publice.	Corectitudine Eficiență Eficacitate
11.	Valoarea totală a procedurilor contestate	➤ Indicator cantitativ care determină valoarea procedurilor contestate în legătură cu volumul total al procedurilor pe o perioadă de timp la nivel național. ➤ O tendință descendentă pentru acest indicator ar reflecta o creștere a încrederii ofertanților în procesul de selecție ➤ Acest indicator poate fi combinat cu cel anterior în vederea indicării valorii medii a procedurilor contestate	Transparență Corectitudine Eficiență
12.	Numărul total de proceduri anulate de autoritățile contractante	➤ Indicator calitativ care poate fi calculat ca numărul sau procentul procedurilor anulate aferent volumului total al procedurilor la nivel național. ➤ Acest indicator este relevant pentru determinarea eficienței și eficacității sistemului de achiziții publice. ➤ De exemplu, dacă numărul procedurilor anulate prin deciziile interne ale autorităților contractante a crescut pe o perioadă de timp, acest lucru demonstrează în general capacitatea scăzută a AC de a elabora documentele de licitație	Transparență Corectitudine Eficiență Eficacitate
13.	Numărul procedurilor anulate după deciziile altor instituții relevante	➤ Indicator calitativ la nivel național ➤ Acest indicator este relevant pentru determinarea numărului de proceduri anulate aferent volumului total al procedurilor ➤ Acesta indică semnificația erorilor identificate și cât de multe dintre acestea sunt destul de semnificative pentru determina anularea procedurilor. ➤ De asemenea, indică capacitatea pe care o au AC și OE de a-și justifica adecvat documentația.	Transparență Corectitudine Eficiență Eficacitate

6.3.5.1. Detalii referitoare la KPI recomandați



Studiul a constatat că următorii indicatori cheie de performanță – cu relevanță crescută la nivel național – în prezent, fie nu sunt bine definiți și raportați fie nu sunt monitorizați eficient sau analizați suficient.

Aceștia ar putea fi analizați de ANRMAP, UCVAP și CNSC – în plus față de indicatorii activității curente pe care îi raportează și monitorizează.

9. Numărul procedurilor care fac obiectul contestațiilor sau reclamațiilor Există KPI implementați	Sursa	Raport anual – 2010, CNSC
	Descriere	➤ Acest indicator este relevant pentru determinarea transparenței și corectitudinii sistemului de achiziții publice. ➤ Acesta indică numărul de reclamații aprobate din cele înregistrate raportate ca număr sau procent ➤ Este relevant pentru a indica nivelul de erori / nereguli în cadrul sistemului demonstrând și gradul respectării reglementărilor referitoare la achizițiile publice. ➤ Tendința pentru acest indicator ar trebui să fie descendentă pentru a demonstra o creștere a maturității participanților la achizițiile publice, atât AC cât și OE.
	Metoda de evaluare	Acest indicator cheie de performanță poate fi evaluat folosind cei doi sub-indicatori de mai jos: ➤ Numărul de reclamații defalcat pe fiecare tip de procedură ➤ Volumul reclamațiilor înregistrate pentru fiecare tip de proceduri exprimat ca procent din totalul procedurilor
	Frecvența	➤ Acest indicator ar trebui elaborat și raportat anual
	Nivelul de referință	➤ Nivelul de referință propus care va fi folosit de autoritățile din România la monitorizarea acestui indicator poate fi valoarea din anul anterior. Pentru procentul procedurilor care fac obiectul reclamațiilor din numărul total de proceduri, o valoare de referință utilă ar putea fi procentul înregistrat la nivel european
10. Numărul total de reclamații aprobate din numărul total de proceduri care fac obiectul reclamațiilor Există KPI implementați	Sursa	Raport anual – 2010, CNSC
	Descriere	➤ Acest indicator este relevant pentru determinarea valorii procedurilor apelate în legătură cu volumul total al procedurilor pe o perioadă de timp. ➤ La nivel național, o tendință descrescătoare ar trebui să demonstreze o creștere a maturității participanților la achizițiile publice, atât AC cât și OE. Analiza tendințelor ar trebui combinată cu tendința înregistrată pentru indicatorul anterior.
	Metoda de evaluare	Acest indicator cheie de performanță poate fi evaluat folosind cei doi sub-indicatori de mai jos: ➤ Numărul de proceduri apelate defalcat pe fiecare tip de procedură ➤ Volumul de proceduri apelate pentru fiecare tip de proceduri exprimat ca procent din totalul procedurilor
	Frecvența	➤ Acest indicator ar trebui elaborat și raportat anual
	Nivelul de referință	➤ Nivelul de referință propus care va fi folosit de autoritățile din România la monitorizarea acestui indicator poate fi valoarea din anul anterior. Pentru procent, o valoare de referință utilă ar putea fi procentul înregistrat la nivel european
	Formatul raportării	➤ Numărul de proceduri apelate pe tip de procedură ➤ Procent din numărul total de proceduri apelate pe fiecare tip de procedură.

11. Valoarea totală a procedurilor contestate Există KPI implementați	Sursa	Raport anual – 2010, CNSC
	Descriere	➤ Acest indicator este relevant pentru determinarea valorii procedurilor apelate în legătură cu volumul total al procedurilor pe o perioadă de timp. ➤ La nivel național, o tendință descrescătoare ar trebui să demonstreze o creștere a maturității participanților la achizițiile publice, atât AC cât și OE. Analiza tendințelor ar trebui combinată cu tendința înregistrată pentru cei doi indicatori anteriori. ➤ Acest indicator poate fi combinat de asemenea cu cel anterior în vederea indicării valorii medii a procedurilor contestate
	Metoda de evaluare	Acest indicator cheie de performanță poate fi evaluat folosind doi indicatori, care sunt următorii: ➤ Valoarea reclamațiilor defalcăt pe fiecare tip de procedură ➤ Volumul reclamațiilor înregistrate pentru fiecare tip de proceduri exprimat ca procent din procedurile totale
	Frecvența	➤ Acest indicator ar trebui elaborat și raportat anual
	Nivelul de referință	➤ Nivelul de referință propus care va fi folosit de autoritățile din România la monitorizarea acestui indicator poate fi valoarea din anul anterior.
	Formatul raportării	➤ Valoarea reclamațiilor pe tip de procedură ➤ Procent din numărul total de reclamații pe fiecare tip de procedură.
12. Numărul total de proceduri anulate de autoritățile contractante Nu există KPI implementați	Sursa	Cercetare efectuată de echipa de experți
	Descriere	➤ Acest indicator poate fi calculat ca numărul sau procentul procedurilor anulate aferent volumului total al procedurilor. ➤ Acest indicator este relevant pentru determinarea eficienței și eficacității sistemului de achiziții publice. ➤ De exemplu, dacă numărul procedurilor anulate prin deciziile interne ale autorităților contractante a crescut pe o perioadă de timp, acest lucru demonstrează în general capacitatea scăzută a AC de a elabora documentele de licitație
	Metoda de evaluare	Acest indicator cheie de performanță poate fi evaluat folosind cei doi sub-indicatori de mai jos: ➤ Numărul procedurilor privind deciziile interne anulate de autoritățile contractante defalcăt pe fiecare tip de procedură ➤ Volumul procedurilor privind deciziile interne anulate de autoritățile contractante pentru fiecare tip de proceduri exprimat ca procent din totalul procedurilor
	Frecvența	➤ Acest indicator ar trebui elaborat și raportat anual
	Nivelul de referință	➤ Nivelul de referință propus care va fi folosit de autoritățile din România la monitorizarea acestui indicator poate fi valoarea din anul anterior.
	Formatul raportării	➤ Numărul procedurilor privind deciziile interne anulate de autoritățile contractante pe tip de procedură ➤ Procent din numărul total de proceduri privind deciziile interne anulate de autoritățile contractante pe fiecare tip de procedură.
13. Numărul procedurilor anulate ulterior deciziilor altor instituții relevante Nu există KPI implementați	Sursa	Cercetare efectuată de echipa de experți
	Descriere	➤ Acest indicator este relevant pentru determinarea numărului de proceduri anulate aferent volumului total al procedurilor ➤ Acesta indică semnificația erorilor identificate și cât de multe dintre acestea sunt destul de semnificative pentru determina anularea procedurilor. ➤ La nivel național, o tendință descendentă ar trebui să demonstreze o creștere a maturității participanților la achizițiile publice, atât AC cât și OE.
	Metoda de evaluare	Acest indicator cheie de performanță poate fi evaluat folosind cei doi sub-indicatori de mai jos: ➤ Numărul procedurilor anulate ca urmare a soluționării reclamațiilor defalcăt pe fiecare tip de procedură ➤ Volumul procedurilor anulate ca urmare a soluționării reclamațiilor pentru fiecare tip de proceduri exprimat ca procent din totalul procedurilor.

	Frecvența	➤ Acest indicator ar trebui elaborat și raportat anual.
	Nivelul de referință	➤ Nivelul de referință propus care va fi folosit de autoritățile din România la monitorizarea acestui indicator poate fi valoarea din anul anterior.
	Formatul raportării	➤ Numărul procedurilor anulate ca urmare a soluționării reclamațiilor pe tip de procedură ➤ Procent din numărul total al procedurilor anulate ca urmare a soluționării reclamațiilor pe fiecare tip de procedură

6.4. Anexa - Lista autorităților contractante intervievate din România

Cu sprijinul ANRMAP și al conducerii AC implicate (a se vedea mai jos) echipa de studiu a putut să realizeze o serie de interviuri și investigații ale personalului AC de mai jos. Datorită cooperării adecvate de care am beneficiat și în baza contribuției deschise și directe furnizate, am putut să obținem informații și recomandări valoroase pentru îmbunătățirea sistemului general de achiziții publice. Este important să se indice faptul că AC de mai jos nu au fost supuse unei proceduri de audit de către echipa de studiu – prin urmare nu emitem nici o opinie privind adecvarea structurii organizatorice, procesele sau controalele interne ale AC implicate:

Autoritatea contractantă	Numărul anunțurilor de participare și a invitațiilor de participare pentru ofertele publicate în 2010
Regia Națională a Pădurilor – ROMSILVA)	890
Complexul Energetic Craiova	626
Spitalul Județean de Urgență Oradea	615
Societatea Națională de Gaze Naturale Romgaz S.A.	512
S.C. HIDROELECTRICA S.A.	436
(Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale S.A.)	336
CFR Călători	279
Regia Autonomă de Transport București	228
Universitatea "Alexandru Ioan Cuza" Iași	180
Primăria Municipiului București	114
Primăria Municipiului Galați – care înlocuiește <i>Societatea Națională NUCLEARELECTRICA S.A.</i>	108
Administrația Națională a Îmbunătățirilor Funciare R.A.	100
Institutul Național de Cercetare Dezvoltare pentru Fizică și Inginerie Nucleară "Horia Hulubei"	96
Administrația Națională "Apele Române" – Administrația Bazinală de Apă Siret	90
Consiliul Județean Giurgiu	55
S.C. DALKIA TERMO PRAHOVA S.R.L.	40
Primăria Orașului Buftea	21
Primăria Cernavodă – care înlocuiește <i>Primăria Târgu Mureș</i>	21
Agenția Națională a Funcționarilor Publici – care înlocuiește <i>Ministerul Administrației și Internelor</i>	7

6.5. Anexa – Indicatori cheie de performanță sugerați – matricea desfășurării funcțiilor calității

Tipul procedurii Tipul contractului	KPI 1			KPI 2			KPI 3			KPI 4			KPI 5			KPI 6			KPI 7			KPI 8			KPI 9			KPI 10			KPI 11			KPI 12			KPI 13		
	Nr	Val	%	Nr	Val	%	Nr	Val	%	Nr	Val	%	Nr	Val	%	Nr	Val	%	Nr	Val	%	Nr	Val	%	Nr	Val	%	Nr	Val	%	Nr	Val	%	Nr	Val	%			
Procedura deschisă		X	X								X	X	X			X		X				X			X		X	X		X		X	X	X		X	X		X
Procedura restrânsă		X	X								X	X	X			X		X				X			X		X	X		X		X	X	X		X	X		X
Dialog competitiv		X	X								X	X	X			X		X				X			X		X	X		X		X	X	X		X	X		X
Negociat		X	X								X	X	X			X		X				X			X		X	X		X		X	X	X		X	X		X
Negociat fără publicare		X	X								X	X	X			X		X				X			X		X	X		X		X	X	X		X	X		X
Cerere de oferte		X	X								X	X	X			X		X				X			X		X	X		X		X	X	X		X	X		X
Concurs de proiectare		X	X								X	X	X									X			X		X	X		X		X	X	X		X	X		X
Contract de lucrări					X	X		X				X			X		X	X																					
Contract de furnizare					X	X		X				X			X		X	X																					
Contract de servicii					X	X		X				X			X		X	X																					

6.6. Anexa - Lista procedurilor de achiziții publice examinate

Cu suportul direct din partea AC menționate anterior, echipa de studiu a putut să efectueze o analiză detaliată a procesului de achiziții publice pentru o mostră relevantă de cazuri – s-a concentrat în principal pe analiza abordării indexării prețului utilizate și pe captarea de informații de la AC cu privire la posibilele indicații referitoare la înțelegeri grave.

Este important de indicat că nici AC nici procedurile nu fost supuse unei proceduri de audit din partea echipei de studiu – prin urmare nu emitem nici o opinie privind caracterul adecvat al acestor proceduri de achiziții publice:

Autoritatea contractantă	Procedura de Achiziții Publice	Tipul contractului	Tipul procedurii	Valoarea estimată a contractului (€)
Primăria Municipiului București	Contract de proiectare și execuție pentru lucrări referitoare la obiectivul de investiții "Pasajul supratran Mihai Bravu – Unirii", notificare/invitație SEAP nr. 107133 / 03.09.2010	Lucrări (Proiect & Execuție)	Procedura deschisă	23.681.233,33
Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale S.A.	Concesiunea lucrărilor și serviciilor necesare pentru asigurarea alimentării cu combustibil a autovehiculelor care tranzitează autostrada A2 București – Cernavoda, notificare/invitație SEAP nr. 405 / 06.02.2008	Lucrări (Proiect & Execuție)	Procedura deschisă	10.655.622,00
Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale S.A.	Construcția liniei de deviere pentru SIBIU la nivel de autostradă – secțiunea 2, KM 14+860 - KM 17+500 reabilitarea DJ 106B, KM, notificare/invitație SEAP nr. 77456 / 15.05.2009	Lucrări	Procedura deschisă	4.287.125,81
Complexul Energetic Craiova	Modernizarea sistemului de automatizare, protecției, comenzilor grupului nr. 7 și reconstrucția arhitecturii camerei de control, notificare/invitație SEAP nr. 97179 / 01.04.2010	Furnizare	Procedura deschisă cu fază finală de licitație electronică	3.700.000,00
Regia Națională a Pădurilor – ROMSILVA	Restaurarea ecologică forestieră a terenurilor degradate – perimetrul lanca, notificare/invitație SEAP nr. 108261 / 23.09.2010	Lucrări	Procedura deschisă electronică	1.911.855,71
Administrația Națională a Îmbunătățirilor Funciare R.A.	Achiziția de servicii de networking intranet, servicii de mentenanță și reparații și suport tehnic pentru infrastructura de comunicații VPN, managementul și controlul serviciilor de comunicare vocală, notificare/invitație SEAP nr. 95747 / 11.03.2010	Servicii	Procedura deschisă	1.761.904,76
S.C. HIDROELECTRICA S.A.	Achiziția de cupoane de combustibil pentru autovehicule (BVCA) și de combustibili lichizi, notificare/invitație SEAP nr. 88355 /	Furnizare	Procedura deschisă	1.216.044,12

Autoritatea contractantă	Procedura de Achiziții Publice	Tipul contractului	Tipul procedurii	Valoarea estimată a contractului (€)
	13.10.2009			
Primăria Municipiului Galați	Achiziția echipamentului de imagistică prin rezonanță magnetică (RMN), notificare/invitație SEAP nr. 93027 / 13.01.2010	Furnizare	Procedura deschisă	853.103,57
Regia Autonomă de Transport București	Achiziția de carduri contactless CFC-R 1K Mifare Blank, notificare/invitație SEAP nr. 95048 / 02.03.2010	Furnizare	Procedura deschisă	717.107,00
Consiliul Județean Giurgiu	Asistență tehnică pentru susținerea managementului și implementării sistemului integrat de management al deșeurilor în jud. Giurgiu, notificare/invitație SEAP nr. 90795/ 14.11.2009	Servicii	Procedura deschisă	712.808,28
Societatea Națională de Gaze Naturale Romgaz S.A.	Consolidarea coloanei la sonda 58 Nades, notificare/invitație SEAP nr. 256173 / 08.06.2010	Lucrări	Cerere de propuneri	698.571,43
Societatea Națională de Gaze Naturale Romgaz S.A.	Forarea a 4 sonde, notificare/invitație SEAP nr. 111859 / 25.11.2010	Lucrări	Procedura deschisă	646.185,41
CFR Călători	Acumulatori cu plăci de plumb și acid sulfuric, notificare/invitație SEAP nr. 96719 / 25.03.2010	Furnizare	Procedura deschisă	646.047,62
Institutul Național de Cercetare Dezvoltare pentru Fizică și Inginerie Nucleară "Horia Hulubei	Proiectarea și executarea lucrărilor de construcție – instalație referitoare la consolidarea și reabilitarea Clădirii nr. 37 – Centrul de Conferințe, notificare/invitație SEAP nr. 98129 / 15.04.2010	Lucrări	Procedura deschisă	500.200,00
Universitatea "Alexandru Ioan Cuza" Iași	Furnizare de tonere și cartușe cerneală, notificare/invitație SEAP nr. 83962 / 08.08.2009	Furnizare	Procedura deschisă	335.047,62
Agenția Națională a Funcționarilor Publici	Servicii de consultanță pentru gestionarea proiectului "Implementarea, ca sistem e-learning, a programelor de instruire în administrația publică pentru a susține dezvoltarea societății informaționale", finanțat în baza POS CCE, Axa 3, cod SMIS-CSNR 4376, notificare/invitație SEAP nr. 103113 / 30.06.2010	Servicii	Procedura deschisă	270.055,95
CFR Călători	Servicii reparații axe pentru motoare electrice de cale ferată, notificare/invitație SEAP nr. 104057 / 19.07.2010	Furnizare	Procedura deschisă	228.750,00
Administrația Națională "Apele Române" – Administrația Bazinală de Apă Siret	Servicii de securitate și protecție pentru obiectivele, bunurile și obiectele de valoare care aparțin SGA Bacău și sediului, notificare/invitație SEAP nr. 91543 / 25.11.2009	Servicii	Procedura deschisă	104.743,57
Primăria Orașului Cernavodă	Implementarea sistemului de management integrat al deșeurilor urbane în orașul Cernavodă și satele din împrejurimi: Seimeni, Salygny, Rasova, jud. Constanta – extinderea stației de transfer al	Lucrări (Proiect & Execuție)	Cerere de propuneri	120.935,24

Autoritatea contractantă	Procedura de Achiziții Publice	Tipul contractului	Tipul procedurii	Valoarea estimată a contractului (€)
	deșeurilor, notificare/invitație SEAP nr. 253892 / 25.05.2010			
S.C. DALKIA TERMO PRAHOVA S.R.L.	Sistem dispecerat tip unitar –contract la cheie, notificare/invitație SEAP nr. 241173 / 11.02.2010	Furnizare	Cerere de propuneri	100.000,00
Spitalul Județean de Urgență Oradea	Stație sterilizare, notificare/invitație SEAP nr. 269802 / 22.10.2010	Furnizare	Cerere de propuneri (procedură online)	67.396,31
Primăria Orașului Buftea	Reparație și curățenie în Școala Generală nr. 1, Buftea, notificare/invitație SEAP nr. 259736 / 07.07.2010	Lucrări	Cerere de propuneri	46.260,69
Universitatea “Alexandru Ioan Cuza” Iași	Furnizare cărți, notificare/invitație SEAP nr. 257160 / 15.06.2010	Furnizare	Procedura deschisă	25.952,38

6.7. Anexa - Lista mostrei extinse de licitații utilizate pentru analizarea practicilor de indexare a prețului utilizate de către autoritățile contractante din România

	Autoritatea contractantă	Referire licitație #	Denumire proiect (în limba română)	Practica indexării prețului respectată în conformitate cu specificațiile contractuale
1.	MINISTERUL MEDIULUI ȘI PĂDURILOR	127629/04.08.2011	Studiu privind stabilirea valorilor limită de emisie adecvate pentru protecția ecologică a corpurilor de apă din România	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
2.	MINISTERUL MEDIULUI ȘI PĂDURILOR	127246 / 02.08.2011	Implementarea Sistemului Național de arii naturale protejate (Rețeaua Natura 2000)	Cumpărătorul se angajează să achite furnizorului prețul convenit.
3.	MINISTERUL MEDIULUI ȘI PĂDURILOR	127190 / 29.07.2011	Asistență tehnică în pregătirea conformării graduale la cerințele Directivei 91/271/CEE privind epurarea apelor urbane uzate	Pentru serviciile contractate, plățile datorate de cumpărător furnizorului sunt menționate în propunerea financiară, anexată la contract. Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
4.	MINISTERUL MEDIULUI ȘI PĂDURILOR	126742 / 25.07.2011	Servicii pentru finalizarea metodei de evaluare ecologică	Cumpărătorul se angajează să achite furnizorului prețul convenit.
5.	MINISTERUL MEDIULUI ȘI PĂDURILOR	126383 / 21.07.2011	Sprijin pentru AM POS Mediu în procesul de evaluare a OI POS Mediu	Pentru serviciile contractate, plățile datorate de cumpărător furnizorului sunt menționate în propunerea financiară, anexată la contract. Prețul contractului poate fi ajustat folosind formula de ajustare convenită (se va stabili o formulă de ajustare).
6.	MINISTERUL MEDIULUI ȘI PĂDURILOR	125822 / 13.07.2011	Achiziția serviciilor de întreținere a sediilor DG AM POS Mediu	Pentru serviciile contractate, plățile datorate de cumpărător furnizorului sunt menționate în propunerea financiară, anexată la contract. Prețul contractului poate fi ajustat folosind formula de ajustare convenită (se va stabili o formulă de ajustare).
7.	MINISTERUL MEDIULUI ȘI PĂDURILOR	124975 / 30.06.2011	Sprijin pentru implementarea cerințelor UE privind monitorizarea și raportarea emisiilor de dioxid de carbon (CO ₂) și ale altor gaze cu efect de seră	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
8.	MINISTERUL MEDIULUI ȘI PĂDURILOR	124404 / 23.06.2011	Construirea și fundamentarea valorilor factorilor de emisie/altor parametri relevanți.	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
9.	MINISTERUL MEDIULUI ȘI PĂDURILOR	122167 / 31.05.2011	Servicii pentru optimizarea rețelei naționale pentru monitorizarea calității aerului din România	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
10.	MINISTERUL MEDIULUI ȘI PĂDURILOR	122140 / 30.05.2011	Servicii de cercetare în vederea realizării unui studiu privind evaluarea de mediu.	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
11.	MINISTERUL SĂNĂTĂȚII	122171 / 31.05.2011	Medicamente cu fier pentru adulți	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
12.	MINISTERUL SĂNĂTĂȚII	62049/23.08.2008	Contract pentru achiziția de lucrări, proiectare și	

Autoritatea contractantă	Referire licitație #	Denumire proiect (în limba română)	Practica indexării prețului respectată în conformitate cu specificațiile contractuale	
dotare la cheie pentru spitalul orășenesc Iernut				
13.	MINISTERUL SĂNĂTĂȚII			
14.	MINISTERUL SĂNĂTĂȚII	122814 / 31.05.2011	Furnizare elicoptere multifuncționale din gama 2.700-3,175 kg medicalizate	Prețul contractului poate fi ajustat în condițiile din HG nr. 925/2006. Dacă pe perioada prezentului contract cadru, prețul scade, OE va notifica cumpărătorul iar părțile vor conveni asupra unei ajustări a prețului inițial.
15.	MINISTERUL SĂNĂTĂȚII	121081 / 13.05.2011	Furnizare medicamente DCI Colecalciferolum	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
16.	MINISTERUL SĂNĂTĂȚII	120151 / 28.04.2011	Furnizare contraceptive orale	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
17.	MINISTERUL SĂNĂTĂȚII	120159 / 28.04.2011	Furnizare prezervative	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
18.	MINISTERUL SĂNĂTĂȚII	117297 / 19.03.2011	Servicii pentru publicitate, evenimente și informare rezultate proiect	Pentru serviciile contractate, plățile datorate de cumpărător furnizorului sunt menționate în propunerea financiară, anexată la contract. Prețul contractului poate fi ajustat folosind formula de ajustare convenită (se va stabili o formulă de ajustare).
19.	MINISTERUL SĂNĂTĂȚII	117053 / 17.03.2011	Servicii de instruire a personalului implicat în procesul de descentralizare	Pentru serviciile contractate, plățile datorate de cumpărător furnizorului sunt menționate în propunerea financiară, anexată la contract. Prețul contractului poate fi ajustat folosind formula de ajustare convenită (se va stabili o formulă de ajustare).
20.	DIRECȚIA DE SĂNĂTATE PUBLICĂ ȘI CONTROL ÎN SĂNĂTATE PUBLICĂ	108450 / 24.09.2010	Instalare sistem de ventilație și climatizare	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
21.	DIRECȚIA DE SĂNĂTATE PUBLICĂ ȘI CONTROL ÎN SĂNĂTATE PUBLICĂ	107663 / 11.09.2010	Elaborare proiect tehnic și execuție lucrări de reparații capitale la Spitalul Județean de Urgență Deva	Direcția de sănătate publică Hunedoara acceptă ajustări ale prețului în conformitate cu art. 97 alin. 2 din HG 925/2006 dacă apar orice împrejurări care lezează interesele comerciale legitime ale părților și care, în mod obiectiv, nu au putut fi prevăzute la data încheierii contractului. Situațiile care pot determina o ajustare a prețului sunt următoarele: a. modificări legislative sau emiterea de către autoritățile locale a unor acte administrative, al căror efect se reflectă în creșterea/diminuarea costurilor pe baza cărora s-a fundamentat prețul contractului; b. creșterea/diminuarea prețurilor elementelor constitutive ale ofertei care influențează semnificativ costurile pe baza cărora s-a fundamentat prețul contractului. Modul concret de ajustare a prețului contractului de achiziție publică

Autoritatea contractantă	Referire licitație #	Denumire proiect (în limba română)	Practica indexării prețului respectată în conformitate cu specificațiile contractuale
			va lua în considerare influența corectă pe care o exercită. Justificarea creșterii prețurilor resurselor se realizează numai pe baza evoluției unor indici de preț relevanți, publicații de instituții/organisme abilitate (cum ar fi un indice de preț publicat de INS, indici bursieri sau decizii ale dirigintelui de șantier). Se vor semna documente suplimentare.
22. DIRECȚIA DE SĂNĂTATE PUBLICĂ ȘI CONTROL ÎN SĂNĂTATE PUBLICĂ	90080 / 03.11.2009	Elaborare proiect tehnic, execuție lucrări de reparații capitale și modernizare la pavilionul de boli interne al Spitalului Județean de Urgență Deva	Situațiile care pot determina o ajustare a prețului sunt următoarele: a. modificări legislative sau emiterea de către autoritățile locale a unor acte administrative, al căror efect se reflectă în creșterea/diminuarea costurilor pe baza cărora s-a fundamentat prețul contractului; b. creșterea/diminuarea prețurilor elementelor constitutive ale ofertei care influențează semnificativ costurile pe baza cărora s-a fundamentat prețul contractului. Modul concret de ajustare a prețului contractului de achiziție publică va lua în considerare influența corectă pe care o exercită. Justificarea creșterii prețurilor resurselor se realizează numai pe baza evoluției unor indici de preț relevanți, publicații de instituții/organisme abilitate (cum ar fi un indice de preț publicat de INS, indici bursieri sau decizii ale dirigintelui de șantier). Se vor semna documente suplimentare.
23. MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI TURISMULUI	127782 / 04.08.2011	Proiectare și execuție lucrări de modernizare și reabilitare a drumurilor județene și de interes local din județele Mehedinți și Caras Severin	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
24. MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI TURISMULUI	127783 / 04.08.2011	Proiectare și execuție lucrări de modernizare și reabilitare a drumurilor județene și de interes local din județele Harghita și Mureș	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
25. MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI TURISMULUI	127737 / 03.08.2011	Proiectare și execuție lucrări de modernizare și reabilitare a drumurilor județene și de interes local din județele Tulcea și...	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
26. MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI TURISMULUI	127750 / 03.08.2011	Proiectare și execuție lucrări de modernizare și reabilitare a drumurilor județene și de interes local din județele Cluj și Alba	Prețul contractului poate fi ajustat exclusiv atunci când se vorbește de o plată anticipată de către cumpărător a unor părți din suma totală în conformitate cu clauzele contractuale. Dacă cumpărătorul dorește să achite în avans părțile descrise în lista de plăți, acesta va notifica furnizorul cu 28 de zile înaintea plății,

Autoritatea contractantă	Referire licitație #	Denumire proiect (în limba română)	Practica indexării prețului respectată în conformitate cu specificațiile contractuale
			specificând valoarea pe care intenționează să o achite.
27. MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI TURISMULUI	127731 / 03.08.2011	Proiectare și execuție lucrări de modernizare și reabilitare a drumurilor județene și de interes local din județele Bistrița Năsăud și Maramureș	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
28. MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI TURISMULUI	126250 / 19.07.2011	Organizarea evenimentelor de promovare și dezvoltare a destinațiilor și produselor turistice, derulate de către MDRT în țară pentru o perioadă de 3 ani	Prețurile prevăzute ulterior pentru serviciile contractate sunt fixe în primele 12 luni ale contractului cadru și nu se pot ajusta pe perioada executării acestor contracte, rămânând astfel la nivelul la care erau în ofertă. Pentru contractele subsecvente semnate după, prețurile se pot ajusta, crescând sau scăzând, numai atunci când ajustările respective sunt solicitate de una dintre părți prin scrisoare recomandată expresă la MDRT sau la OE. Se vor folosi următoarele formule: $P_n = P_{contract} \cdot I_p$: P_n = preț actualizat $P_{contract}$ = prețul contractului I_p = indice actualizare, Prețul poate fi indexat astfel: - cu rata inflației, în conformitate cu jurnalele oficiale de statistică - dacă apar orice documente legislative care afectează structura prețurilor cu mai mult de 3% în comparație cu cea originală - dacă apare orice altă prevedere legală neprevăzută (referitoare la mediu, protecția mediului, asigurări sociale) care determină o creștere de cel puțin 3% a prețului inițial - INS oferă date referitoare la domeniul/ activitățile acoperite de prezentul contract Prețurile care rezultă după ajustare se vor stipula în contractele subsecvente și nu pot fi ajustate din nou în timpul acelor contracte. Prețul este ajustat folosind formula menționată care va face parte din contractul subsecvent.
29. MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI TURISMULUI	124763 / 28.06.2011	Proiectarea și execuția de creșe și grădinițe în Hunedoara-Timiș	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
30. REGIA NAȚIONALĂ A PĂDURILOR ROMSILVA	127585 / 04.08.2011	Executat instalație irigat terasă	Prețul contractului poate fi ajustat numai dacă apar lucrări neprevăzute.
31. REGIA NAȚIONALĂ A	122666 / 02.06.2011	Închiriere de echipament	Prețul contractului poate fi ajustat numai dacă condițiile din HG

Autoritatea contractantă		Referire licitație #	Denumire proiect (în limba română)	Practica indexării prețului respectată în conformitate cu specificațiile contractuale
PĂDURILOR ROMSILVA				925/2006, art. 97 sunt îndeplinite. Formula care se va utiliza este: $V_{adjusted} = V_{offer} \times K$, cu $V_{adjusted}$ = valoarea ajustată a produselor /serviciilor; V_{offer} – valoarea produselor/valorilor din ofertă; K = indice actualizare – rata inflației așa cum este aceasta comunicată de INS, pentru luna în care este înregistrată solicitarea de ajustare, raportată la luna în care s-a semnat contractul cadru. Ajustarea va fi posibilă după cel de al doilea contract subsecvent dintre părți. Prețul contractului subsecvent este fix pe perioada executării.
32.	REGIA NAȚIONALĂ A PĂDURILOR ROMSILVA	113317 / 23.12.2010	Construire sediu administrativ Direcția Silvică Bacău	Ajustarea prețului se poate solicita la 12 luni de la sfârșitul procedurii de atribuire (semnarea contractului), pentru restul rămas de executat. Ajustarea se va face folosind indicii prețurilor de consum, așa cum aceștia au fost comunicați de INS, cu următoarea formulă: $V_{adjusted} = V_{offer} \times K$, cu $V_{adjusted}$ = valoarea ajustată a produselor/serviciilor; V_{offer} – valoarea produselor/valorilor din ofertă; K = indice ajustare, obținut prin multiplicarea indicilor lunari ai prețurilor de consum, așa cum aceștia au fost comunicați de INS, de la data semnării contractului, până la solicitarea ajustării.
33.	REGIA NAȚIONALĂ A PĂDURILOR ROMSILVA	110741 / 02.11.2010	Achiziție lucrări de modernizare și reparații Pepiniera Silvică Ionești	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
34.	REGIA NAȚIONALĂ A PĂDURILOR ROMSILVA	108477 / 29.09.2010	Reconstrucție ecologică forestieră pe terenuri degradate–perimetrul Chisar, județul Dolj	Ajustarea prețului se poate solicita la 2 luni de la sfârșitul procedurii de atribuire (semnarea contractului), pentru restul rămas de executat. Ajustarea se va face folosind indicii prețurilor de consum, așa cum aceștia au fost comunicați de INS, cu următoarea formulă: $V_{adjusted} = V_{offer} \times K$, cu $V_{adjusted}$ = valoarea ajustată a produselor/serviciilor; V_{offer} – valoarea produselor/valorilor din ofertă; K = indice ajustare, obținut prin multiplicarea indicilor lunari ai prețurilor de consum, așa cum aceștia au fost comunicați de INS, de la data semnării contractului, până la solicitarea ajustării.
35.	MINISTERUL AGRICULTURII ȘI DEZVOLTĂRII RURALE	127749 / 03.08.2011	Achiziționarea de servicii poștale și de curierat	Prețul contractului este fix în RON și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
36.	MINISTERUL AGRICULTURII ȘI	119476 / 15.04.2011	Publicarea anunțurilor de lansare a sesiunilor pentru măsurile PNDR.	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.

Autoritatea contractantă		Referire licitație #	Denumire proiect (în limba română)	Practica indexării prețului respectată în conformitate cu specificațiile contractuale
DEZVOLTĂRII RURALE				
37.	MINISTERUL AGRICULTURII ȘI DEZVOLTĂRII RURALE	119097 / 06.04.2011	Completarea indicatorilor de rezultat comuni și adiționali prevăzuți în cadrul fișelor măsurilor din PNDR pentru proiectele finalizate.	Prețul contractului este fix în RON și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
38.	MINISTERUL AGRICULTURII ȘI DEZVOLTĂRII RURALE	117218 / 17.03.2011	Asistență tehnică pentru dezvoltarea unui software GIS pentru sectorul viticol, compatibil cu sistemul IACS LPIS / GIS și digitizarea parcelelor specifice de plantații viticole	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
39.	MINISTERUL AGRICULTURII ȘI DEZVOLTĂRII RURALE	113361 / 24.12.2010	Implementarea unui sistem informatic pentru managementul activităților de audit FEADR și a documentelor aferente, pentru Autoritatea de Audit	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
40.	MINISTERUL AGRICULTURII ȘI DEZVOLTĂRII RURALE	112481 / 08.12.2010	Întărirea capacității de auditare a sistemelor și procesului de control intern.	Prețul contractului este fix în RON și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
41.	MINISTERUL AGRICULTURII ȘI DEZVOLTĂRII RURALE	106381 / 21.08.2010	Schema de garantare a creditelor bancare pentru beneficiarii eligibili ai POP	Prețul poate fi ajustat numai dacă la sfârșitul anului 2013, directorul fondului de garantare nu a îndeplinit obligația sa de a furniza garanția pentru o expunere de cel puțin 1-1 în contul sumelor puse la dispoziție de autoritatea contractantă pentru fiecare măsură. Apoi acesta va trebui să ramburseze AC capitalul neutilizat din sumele atribuite în conformitate cu art. 4, cu dobândă la acestea, împreună cu o parte proporțională din prețul contractului.
42.	MINISTERUL AGRICULTURII ȘI DEZVOLTĂRII RURALE	103658 / 13.07.2010	Consultanță acordată fermierilor care dețin ferme agricole de semi-subsistență în vederea întocmirii planurilor de afaceri și a dosarului de aplicație pentru accesarea măsurii 141 "Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență " din Regiunea Centru.	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.
43.	MINISTERUL AGRICULTURII ȘI DEZVOLTĂRII RURALE	99915 / 11.05.2010	Stabilirea nivelului de bază pentru monitorizarea pajiștilor cu înaltă valoare naturală din România.	Prețul contractului este fix și nu va fi ajustat pe perioada contractului.

6.8. Extrase din legislația cheie relevantă

6.8.1. Hotărârea Guvernului României 925/2006 – privind practicile de indexare a prețului

Hotărârea Guvernului României 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii oferă îndrumare generică pentru practicile de indexare a prețului:

Hotărârea Guvernului României nr. 925/2006 – pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de servicii

Articolul 68

(1) Acordul-cadru trebuie să prevadă, pentru contractele subsecvente care urmează să fie atribuite, elementele/condițiile considerate esențiale, care se referă la:

... c) condiții specifice și formule de ajustare a prețurilor, după caz; ...

Articolul 97

(1) Prețul contractului de achiziție publică este ferm, exprimat în lei sau, după caz, în valută.

(2) Prin excepție de la prevederile alin. (1), prețul contractului de achiziție publică poate fi ajustat, pentru restul rămas de executat, numai în cazul apariției unor împrejurări care lezează interesele comerciale ale părților și care, în mod obiectiv, nu au putut fi prevăzute la data încheierii contractului sau a contractului-cadru.

(3) În sensul prezentei hotărâri, pot fi asimilate situațiilor excepționale și pot determina ajustarea prețului contractului următoarele:

a) modificări legislative sau emiterea de către autoritățile locale a unor acte administrative al căror efect se reflectă în creșterea/diminuarea costurilor pe baza cărora s-a fundamentat prețul contractului;

b) creșterea /diminuarea prețurilor elementelor constitutive ale ofertei care influențează negativ costurile pe baza cărora s-a fundamentat prețul contractului.

(4) Modul concret de ajustare a prețului contractului de achiziție publică trebuie să fie stabilit, pe cât posibil, înainte de inițierea procedurii care va fi aplicată pentru atribuirea contractului de achiziție publică. Autoritatea contractantă va preciza, atât în documentația de atribuire cât și în contractul care urmează să fie încheiat informații/clauze speciale în acest sens. Lipsa respectivelor informații /clauze determină inaplicabilitatea prevederilor referitoare la posibilitatea de ajustare a prețului contractului de achiziție publică.

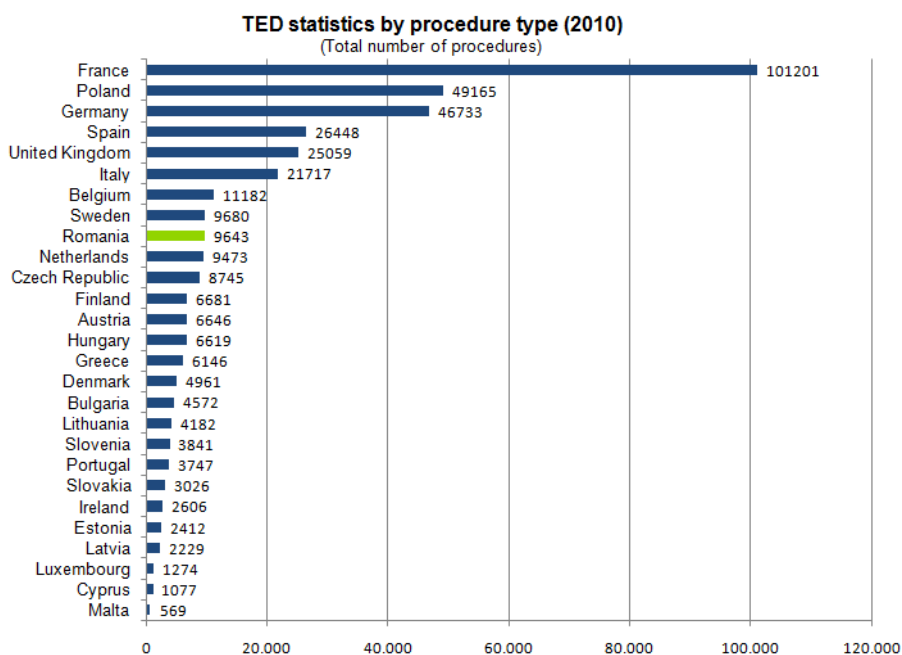
(5) Modul de ajustare a prețului contractului de achiziție publică nu trebuie să conducă în niciun caz la alterarea rezultatului procedurii de atribuire prin anularea sau diminuarea avantajului competitiv pe baza căruia contractantul respectiv a fost declarat câștigător în urma finalizării respectivei proceduri.

(6) Orice ajustare a prețului trebuie să evidențieze influența corectă pe care o exercită situația care justifică eventuala ajustare. Justificarea creșterii prețurilor resurselor se realizează numai pe baza evoluției unor indici de preț relevanți, publicați de instituții/organisme abilitate, cum ar fi indici de preț publicați de Institutul Național de Statistică, indici bursieri sau alții asemenea.

6.9. Date statistice bazate pe informații din TED

6.9.1. Comparație cu alte state membre UE pe tip de procedură

Referitor la numărul total de proceduri publicate în sistemul TED de AC din România, este relevant de indicat că în valoare absolută acesta este aproximativ în același interval ca la majoritatea statelor membre UE.



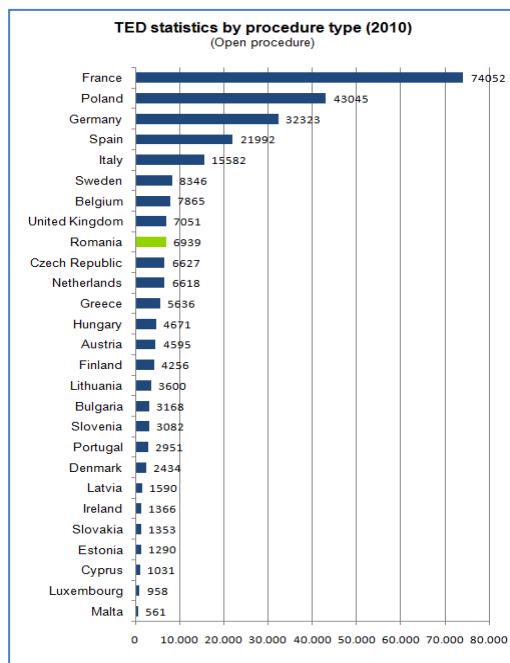
Traducere figură

TED statistics by procedure type (2010) = Statistica TED pe tip de procedură (2010)

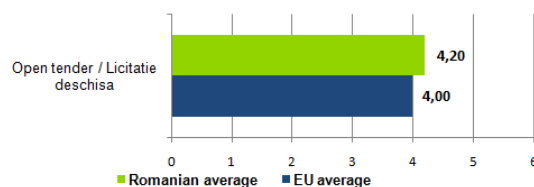
Total number of procedures = număr total de proceduri

6.9.2. Utilizarea procedurilor deschise

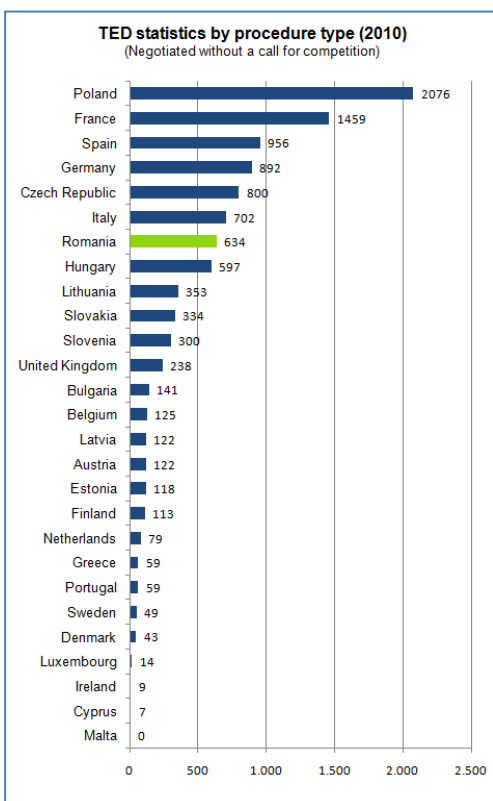
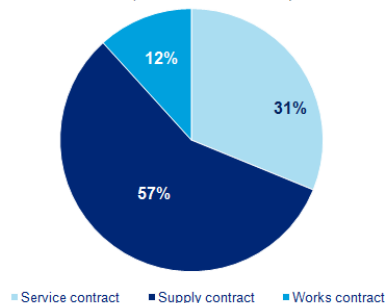
Utilizarea **procedurilor deschise** de AC din România antrenează un răspuns al pieței care este ușor mai mare decât media din UE, și în general este cel mai aplicat pentru achiziția de bunuri /furnituri.



Average number of bids received by type of procedure
(comparative analysis with EU level average)



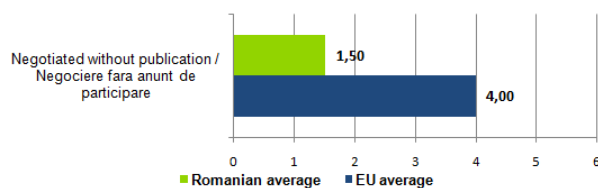
Use of OPEN PROCEDURES by Romanian CAs, by contract type
(Based on TED data 2010)

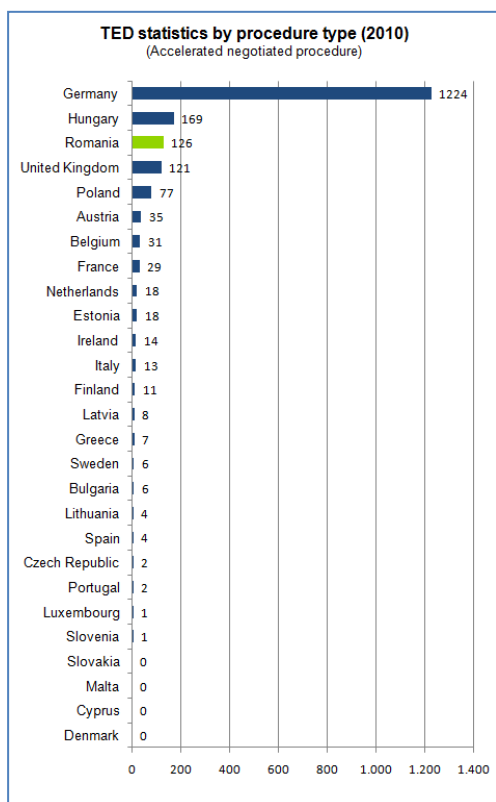


Referitor la **procedurile negociate fără invitație la licitație**, este important de menționat că acest tip de procedură este relativ utilizat pe scară largă de către AC din România. România se află în treimea superioară în lista statelor membre referitor la utilizarea acestei proceduri (pentru perioada de eșantionare analizată ianuarie – decembrie 2010).

Analiza pentru o mostră de AC din România indică faptul că numărul mediu de oferte primite este sub media din UE pentru acest tip de procedură:

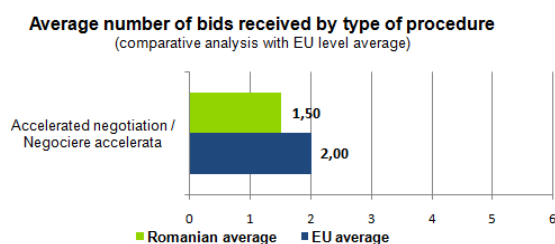
Average number of bids received by type of procedure
(comparative analysis with EU level average)



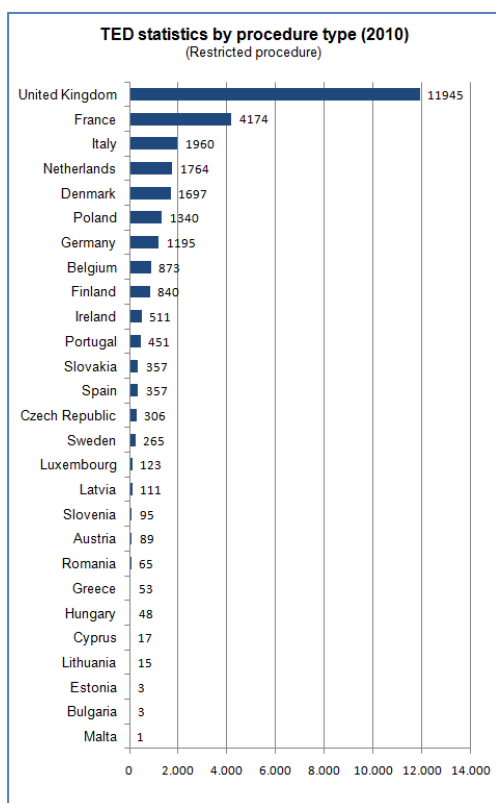


Accelerated negotiated procedure = procedura de negociere accelerată

O altă observație interesantă se poate face referitor la utilizarea **procedurii de negociere accelerată**: împreună cu Ungaria și Polonia, România este printre statele membre UE care utilizează cel mai mult acest tip de procedură. Analiza indică faptul că numărul mediu de oferte primite în România este sub media din UE:

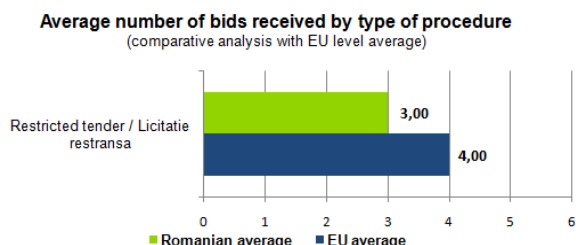


Coroborat cu celelalte categorii de informații primite în timpul acestui studiu, acest lucru este o indicație a centrării părților interesate în achiziții publice din România pe accelerarea procesului de achiziție. Preferința AC din România este să treacă la proceduri care să conducă mai puțin către concurență.

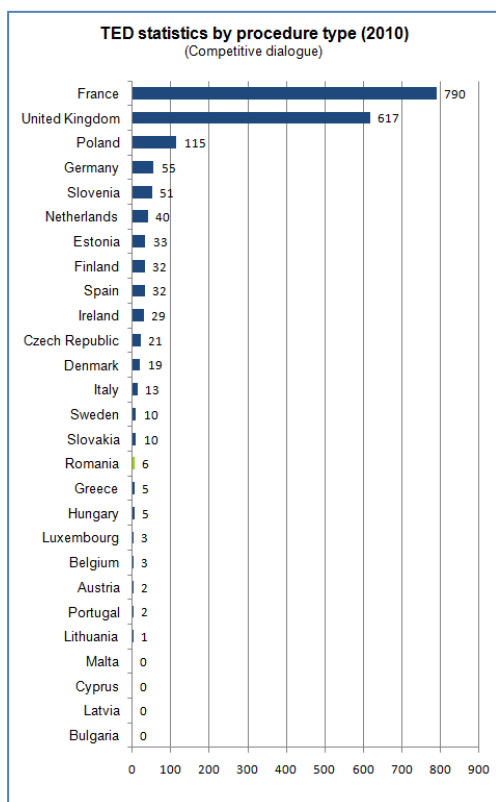


Referitor la frecvența absolută a utilizării, AC din România se bazează foarte puțin pe utilizarea **procedurilor restrânse**, în comparație cu economiile UE de mare amploare (de ex. Marea Britanie, Franța, Italia, Germania, etc.).

Mai mult, se pare că nivelul răspunsului pieței determinat de utilizarea acestei proceduri este sub nivelul UE – AC din România nu reușesc să atragă un număr mai mare de oferte și în general durează mai mult decât utilizarea procedurii deschise.

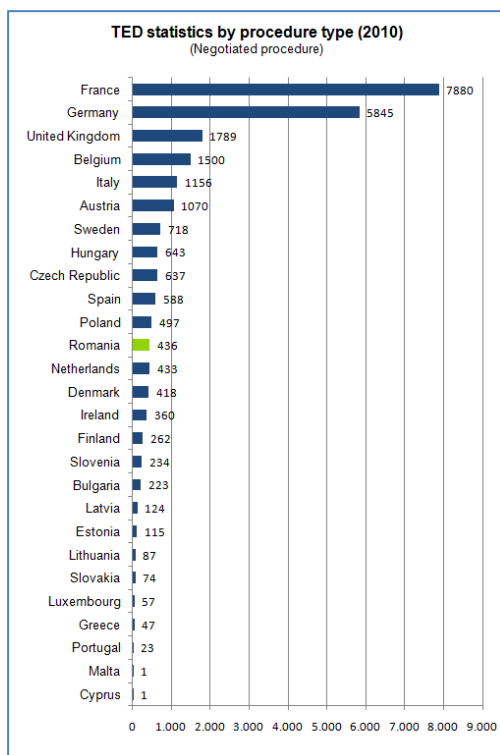


Restricted procedure = procedură restrânsă



În baza datelor din TED, se pare că **dialogul competitiv** este de asemenea printre procedurile cel mai puțin utilizate de AC din România atât din punct de vedere al frecvenței de utilizare, cât și al clasării relative în comparație cu celelalte state membre UE.

Cauza-rădăcină a acestei situații a fost detaliată în Partea B a prezentului studiu, și anume complexitatea relativă a procesului implicat și lipsa de pregătire a echipelor/departamentelor de achiziții în cadrul AC pentru gestionarea respectivelor proceduri extinse și complexe. În plus, este încă neclar pentru AC dacă vor exista dezvoltări, modificări sau îndrumări ulterioare în vederea utilizării dialogului competitiv ca o procedură de atribuire.

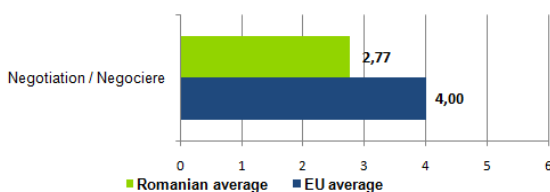


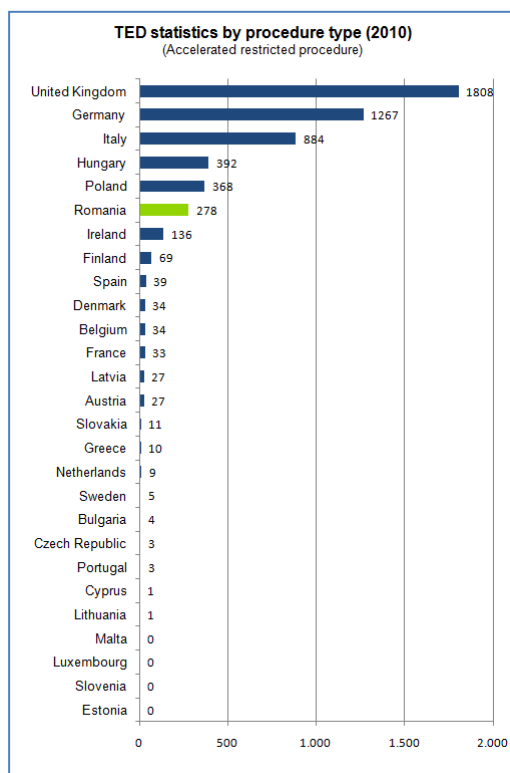
Competitive dialogue = dialog competitiv

În număr absolut, utilizarea **procedurilor negociate** de AC din România este similară cu celelalte state membre noi din UE (Republica Cehă, Ungaria, Polonia). Nu funcționează bine în aproape niciuna dintre măsurile noastre referitoare la eficiență.

Numărul mediu de oferte primite în procedurile negociate este mai mic decât în multe alte tipuri de proceduri, și de asemenea sub media UE:

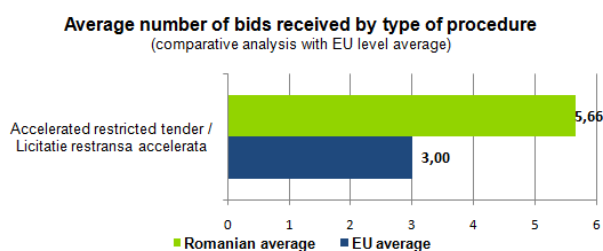
Average number of bids received by type of procedure
(comparative analysis with EU level average)





Negotiated procedure = procedura negociată

Este interesant de subliniat că AC din România par să utilizeze mai des **procedurile restrânse accelerate** și obțin un răspuns mediu al pieței care este relativ mai ridicat pentru acestea, în comparație cu media UE.



Accelerated restricted procedure = procedura restrânsă accelerată

Această observație este susținută și de alte surse independente care revelează faptul că AC din România optează pentru procedura restrânsă accelerată mai des decât, de exemplu, Germania, Danemarca, Franța și Marea Britanie (într-un sens statistic și economic).

Autoritățile regionale sau locale din România și Ministerele sau orice alte autorități naționale sunt categorii de AC care utilizează cel mai mult **procedurile restrânse accelerate**.

6.10. ANEXA - Acțiuni pentru consolidarea cadrului legislativ - inițiate de Consiliul Concurenței, și cu impact asupra subiectului înțelegerilor grave

Consiliul Concurenței din România a lansat în august 2011 pentru consultare publică⁴⁸ câteva proiecte privind revizuirea legislației secundare, regulamente și instrucțiuni. Modificările propuse se referă la noțiuni fundamentale precum și la activități practice și metodologie – se estimează că acestea pot avea o influență pozitivă asupra capacităților CC de a aborda subiectul înțelegerilor grave în achizițiile publice.

Astfel, s-au inițiat următoarele proiecte de regulamente și modificări:

- Proiect regulament privind constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor de către Consiliul Concurenței – vizează stabilirea unui cadru pentru constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor prevăzute în legislația principală și aplicate de inspectorii de concurență, de comisiile Consiliului Concurenței și de sesiunea plenară a Consiliului Concurenței. Mai mult, proiectul de regulament prevede diferite modele, cum ar fi modele de rapoarte pentru sancționarea contravențiilor.
- Proiect regulament pentru modificarea și completarea Regulamentului privind analiza și soluționarea plângerilor referitoare la încălcarea prevederilor art. 5, 6 și 9 din Legea concurenței nr. 21/1996 și a prevederilor art. 101 și 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene – include modificări administrative și de conținut referitoare la criteriile pentru admisibilitatea plângerilor (demonstrarea interesului legitim al reclamantilor și întocmirea formularului pretenției), procedurile pentru analiza plângerilor (clasificarea legală a faptelor, soluționarea plângerilor, modul de tratare a informațiilor confidențiale), acțiunile de compensare care se vor iniția de cei afectați de încălcarea normelor de concurență (complementaritatea rolurilor autorităților publice și a persoanelor fizice și persoanelor juridice).
- Proiect regulament pentru modificarea și completarea Regulamentului privind concentrările economice – propune modificări referitoare la conținutul Regulamentului și procedurilor Consiliului Concurenței privind următoarele aspecte: definiția concentrărilor economice, noțiuni generale privind consolidările societăților, coordonarea comportamentului în afaceri prin crearea unei societăți mixte, solicitări de informare, procedura de investigații, amenzi, penalități cominatorii, individualizarea sancțiunilor și dreptul la acțiune în justiție.
- Proiect instrucțiuni pentru modificarea Instrucțiunilor privind individualizarea sancțiunilor pentru contravențiile prevăzute de art. 51 din Legea concurenței nr. 21/1996, puse în aplicare prin Ordinul Președintelui Consiliului Concurenței nr. 420/2010 – propune modificări de conținut și procedurale ale nivelului de bază, ajustarea nivelului de bază și amenda aplicată unei asociații comerciale.
- Proiect instrucțiuni pentru modificarea Instrucțiunilor privind individualizarea sancțiunilor pentru contravențiile prevăzute de art. 50 și 50' din Legea concurenței nr. 21/1996, puse în aplicare prin Ordinul Președintelui Consiliului Concurenței nr. 419/2010 propune scăderea valorii amenzilor aplicate în diferite cazuri de nerespectare a prevederilor legii concurenței;
- Proiect instrucțiuni pentru modificarea instrucțiunilor privind regulile de acces la dosarul Consiliului Concurenței în cazurile referitoare la art. 5, 6 și 9 din Legea concurenței nr. 21/1996 și art. 101 și 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene – propune modificări de conținut și procedurale privind accesul la dosare în cazul unei investigații privind compatibilitatea unei operațiuni de concentrare economică cu mediul competitiv, gradul de acces la dosare, aspecte referitoare la reclamant și alte părți implicate în lucrările Consiliului Concurenței.

⁴⁸ A se vedea: www.consiliulconcurentei.ro

6.11. ANEXA - Prezentarea practicilor statelor membre referitoare la sistemul OE aprobați/ acreditați

6.11.1. Exemplul Republicii Cehe

Ministerul Dezvoltării Regionale din Republica Cehă administrează o listă de furnizori aprobați care au întrunit criteriile de calificare de bază și au achitat o taxă administrativă. Un furnizor poate utiliza un extras din lista furnizorilor aprobați într-o procedură de achiziții publice. Autoritatea contractantă este obligată să accepte acest fragment din listă, cu condiția să nu fie mai vechi de 3 luni. Administrarea listei sistemelor de furnizori certificați permite furnizorilor să înlocuiască calificarea necesară cu un certificat emis de un organ acreditat.

6.11.2. Exemplul Lituaniei

Pentru a evalua mai rapid dacă calificările furnizorilor întrunesc cerințele stabilite, în Lituania sunt întocmite liste oficiale de furnizori aprobați. Furnizorii care doresc să participe la procedurile de achiziții din Lituania se pot înregistra pe listele oficiale de furnizori aprobați – acestea sunt întocmite de Biroul de Achiziții Publice din Lituania.

6.12. ANEXA - Observații privind utilizarea standardelor de cost ca un mecanism de control al prețurilor

Este relevant de menționat că utilizarea **standardelor de cost**⁴⁹ pentru obiective de investiții finanțate din fondurile publice a fost la început o tentativă de a evita sub-finanțarea, precum și supra-finanțarea din cauza erorilor la calcularea costului lucrărilor în construcții. Deși aceste standarde de cost sunt actualizate periodic, pentru a reflecta evoluția prețurilor pentru materiale, manoperă, echipamente și transport precum și progresul tehnic într-un anumit sector, acestea sunt încă un mecanism/o metodă incomplet/ă de modificare a prețurilor.

În prezent standarde de cost există doar pentru Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, Ministerul Transporturilor și Ministerul Educației. Există standarde în curs de elaborare pentru Ministerul Mediului, Ministerul Agriculturii și Ministerul Sănătății.

În plus, acestea sunt doar indicative și se presupun că sunt menținute doar pe o perioadă de un an, iar mai târziu actualizate în baza anumitor indicatori. Standarde de cost sunt de asemenea elaborate sub coordonarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului, iar UCVAP are răspunderea de a verifica respectarea lor. Cu toate acestea, practica utilizării standardelor de cost prezintă anumite deficiențe de funcționalitate:

- Acestea nu sunt obligatorii, și de asemenea domeniul achizițiilor publice pe care îl acoperă este destul de limitat;
- Standardele de cost stabilite nu acoperă toate domeniile relevante în care contractele de achiziții publice sunt acordate. O bază de date centralizată cu toate standardele de cost utilizate nu există încă pe piață, pentru a permite operatorilor economici sau autorităților contractante interesați/interesate să găsească valoarea minimă și maximă pe care ar trebui să o aibă o lucrare /un serviciu public(ă) specific(ă);
- Standardele de cost nu sunt ajustate periodic folosind aceeași formulă.

⁴⁹ Susținute de Hotărârea Guvernului României 363/2010 privind aprobarea standardelor de cost pentru obiective de investiții finanțate din fonduri publice.

Folosirea sistemului standardelor de cost așa cum este acesta folosit astăzi de AC din România ar putea duce la limitări ale concurenței în achizițiile publice. În plus, în practică, utilizarea standardelor de cost poate fi invalidată în orice moment printr-un document superior din punct de vedere legal (cum ar fi legi), prin urmare valoarea lor adăugată este inherent mai mică.

6.13. Anexa - Alte documente de referință cheie și surse de informare utilizate

În timpul executării studiului, s-au consultat de asemenea următoarele documente de referință suplimentare și surse de informare relevante:

- Comisia Europeană;
- Multiple site-uri web ale autorităților naționale implicate în activitatea de achiziții publice din cadrul statelor membre UE;
- SIGMA – o inițiativă comună a Uniunii Europene (UE) și Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), finanțată în principal de UE;
- D. Mardas, *Statistical Performance Indicators for Keeping Watch Over the Public, Procurement*, [w:] Comisia Europeană (red.), *The Evolution of rules for Single Market, Cost Series*, Partea II, 1995;
- Cox A., Furlang P., Hartley K., Uttley M., *Statistical Indicators for Keeping Watch Over Public Procurement*. Marea Britanie;
- Chvalkovská, J., Skuhrovec, J. (2010). “*Measuring transparency in public spending: Case of Czech Public e-Procurement Information System*” Document de lucru ISE 11/2010. IES FSV. Universitatea Charles. Această lucrare se poate descărca de pe site-ul: <http://ies.fsv.cuni.cz>
- Mardas D., *The latest enlargement of the EU and “buy national” rules*, *Economia Mondială*, 2005, vol. 28, nr. 11.
- Cox, J. C., Isaac, M. R., Cech, P.-A., & Conn, D. (1996). “*Moral Hazard and Adverse Selection in Procurement Contracting.*” *Games and Economic Behavior*, 17 (2): 147-176.
- McAfee, R. P., & McMillian, J. (1986). “*Bidding for Contracts: Principal-Agent Analysis.*” *RAND Journal of Economics*, 17 (3): 326-338.
- Thai, K. V. (2005). *Introduction to Public Procurement*. Herndon, VA: National Institute of Governmental Purchasing, Inc.
- Condiții contractuale FIDIC – 1999
- *Open Issues in Public Procurement* – de către Autoritatea pentru Concurență din Suedia,
- Biroul de Achiziții Publice din Polonia - *Report on functioning of public procurement system*;
- *Handbook: Curbing Corruption în Public Procurement*, *Transparency International*.

Surse consultate referitor la practicile de indexare a prețului contractului

- The British Electrotechnical and Allied Manufacturers Association: www.beama.org.uk
- Rețeaua Europeană de Achiziții Publice (PPN): www.publicprocurementnetwork.org