

ANRMAP

Noi directive europene pentru achizițiile publice

Bogdan-Paul Dobrin, președintele Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP), despre noile prevederi



Bogdan-Paul Dobrin, președintele Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP)

În această toamnă urmează să fie aprobate noile directive europene care reglementează domeniul achizițiilor publice. Statele membre au cerut 24 de luni pentru transpunerea lor în legislațiile naționale. „Modificările aduse directivelor vor avea ca efect în primul rând flexibilizarea procesului de achiziție publică. Dorim să le transpunem cât mai repede, poate cu o etapă intermediară de obișnuire cu noile reglementări și apoi să venim cu pachetul nou, complet”, ne-a declarat Bogdan-Paul Dobrin, președintele Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP).

Pe de altă parte, prevederile pe partea de publicitate, de inițierea procedurii de atribuire: publicarea anunțului, termenul de depunere a ofertelor etc., rămân neschimbate. Termenul de

depunere a ofertelor va fi în continuare de 52 de zile pentru contractele care depășesc pragurile de 5 milioane de euro (echivalentul în lei) pentru lucrări, respectiv 130.000 de euro pentru furnizare și servicii, fără a include TVA în sumele menționate. Aceste proceduri sunt, de asemenea, publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Pentru contractele cu valoarea sub pragurile amintite, fiecare stat își poate stabili reguli interne în concordanță cu principiile directivei europene privind achizițiile publice. România aplică în acest caz procedura de cerere de ofertă, cu durata de depunere a ofertelor de 10 zile, în scopul de a grăbi procesul de atribuire a contractelor mai mici. Acestea nu sunt publicate în Jurnalul Oficial al UE, deoarece s-a constatat că, sub pragurile menționate, operatorii economici din afara țării care a inițiat

procedura de achiziție nu și-au manifestat interesul prin depunerea de oferte.

Numărul contestațiilor s-a redus în urma verificărilor efectuate de ANRMAP

Începând din octombrie 2011 ANRMAP verifică, înainte de publicarea lor în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP), toate documentațiile de atribuire. Evaluarea nu vizează aspectele tehnice ale caietului de sarcini. „Feedback-ul a fost unul pozitiv după ce am început să verificăm documentațiile. Avem proceduri de achiziție publică în regulă în privința publicității și nu mai sunt cerințe restrictive”, afirmă domnul Dobrin.

Ca efect s-a redus și numărul de contestații depuse în privința documentației de atribuire. Contestațiile se referă acum în special la rezultatele procedurilor. În opinia președintelui ANRMAP, unele probleme apar în cazul comisiilor de evaluare a ofertelor din cadrul primăriilor, pe fondul slabei pregătiri și a personalului insuficient. Pentru a eficientiza și preveni apariția de erori în procedurile de achiziție publică, ANRMAP are în curs de elaborare o strategie de instruire a membrilor comisiilor de evaluare pentru perioada 2014-2020. „Vrem să consultăm Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Autoritatea Națională pentru Calificări, precum și asociațiile profesionale în domeniul achizițiilor publice și să creștem astfel gradul de profesionalism la nivelul autorităților publice prin instruirea funcționarului public”, afirmă președintele ANRMAP.

Nu ar fi primul demers de acest fel întreprins de instituție, dar este cu atât mai necesar cu cât se întrevide aprobarea noilor variante ale directivelor europene privind achizițiile publice.

De asemenea, până la implementarea strategiei de instruire, ANRMAP va



finaliza și publica un ghid privind lucrul comisiei de evaluare, adaugă domnul Dobrin.

În paralel, ANRMAP a elaborat documentații standardizate pe diferite domenii, obligatorii pentru autoritățile contractante. În prezent sunt disponibile documentații standardizate pe domeniul de mediu (stații de epurare, rețele de apă, canalizare, managementul deșeurilor) și achiziția de bilete de avion. De asemenea, sunt în curs de elaborare documentațiile standardizate pentru transporturi și, în perspectivă, ar putea fi tratată și achiziția de carburanți, relatează domnul Dobrin.

Mai multe autorități publice locale pot înființa o unitate centrală de achiziții publice

Ca soluție la penuria de funcționari de specialitate din cadrul autorităților contractante, cum este cazul primăriilor de comune, legislația prevede posibilitatea înființării unei unități centrale de achiziții, ca structură specializată, menită să efectueze achizițiile publice în numele mai multor autorități contractante. Astfel s-ar diminua și cheltuielile administrative, deoarece o primărie ar apela la această structură doar atunci când are nevoie. Pe de altă parte, unitatea ar dispune de specialiștii necesari.

Propunerea este sprijinită la nivel guvernamental. Un prim pas a fost deja făcut, pentru sistemul sanitar, prin hotărârea de Guvern, Ministerul Sănătății a fost desemnat unitate de achiziții centralizată.

Deocamdată nu există astfel de structuri și în teritoriu, însă apariția lor ar putea fi stimulată în contextul regionalizării administrative. În acest caz, procedura pentru înființarea unei unități trebuie să pornească la inițiativa mai multor autorități publice locale și,



ulterior, prin promulgarea unei hotărâri de Guvern în acest sens, explică reprezentantul ANRMAP.

SEAP va fi transformat într-un portal al achizițiilor publice

Un pas fundamental în privința transparentizării procedurilor de achiziție publică a fost reprezentat de lansarea SEAP. „Vrem să îl dezvoltăm într-un portal al achizițiilor publice, în care să apară mai multe informații. De asemenea, dorim să îl facem mai «prietenos», să simplificăm interfața cu utilizatorul”, ne-a precizat Bogdan-Paul Dobrin.

În prezent, Sistemul Electronic de Achiziții Publice este utilizat de circa 14.000 de autorități contractante. Din informațiile ANRMAP nu mai sunt primării care să nu folosească SEAP. „Au mai existat cazuri în trecut, dar acestea au fost rezolvate”, afirmă domnul Dobrin.

În fapt, nepublicarea anunțurilor în SEAP reprezintă o încălcare gravă a regulilor de publicitate, pentru care Ordonanța 34 prevede cele mai mari amenzi. Amendarea autorităților care nu folosesc SEAP revine în sarcina ANRMAP, atenționează președintele instituției.

Pentru a facilita accesul utilizatorilor la SEAP, Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională (CNMSI), instituția care administrează SEAP, efectuează cursuri de utilizare a Sistemului.

Dacă este definită corect, calitatea este compatibilă cu prețul cel mai scăzut

În opinia președintelui ANRMAP nu se justifică asocierea criteriului de atribuire „prețul cel mai scăzut” în achizițiile publice cu obținerea unor rezultate slabe. Aceasta deoarece toate

oferțele trebuie să îndeplinească cerințele minime prevăzute în caietul de sarcini, până să intre în departajarea de preț. Atât timp cât autoritatea contractantă își stabilește nivelul necesar de calitate, atunci nu au cum să apară probleme în privința calității, subliniază domnul Dobrin.

Autoritățile contractante nu definesc singure cerințele de calitate, ci apelează la specialiștii unei firme de proiectare, dacă ne referim la contractele de lucrări, subliniază reprezentantul ANRMAP.

Ulterior, autoritățile pot alege să aplice pentru execuție condițiile contractuale FIDIC roșu (n.r. propuse și popularizate la nivel mondial de Federația Internațională a Inginerilor Consultanți în Domeniul Construcțiilor - FIDIC) sau pot folosi criteriul de atribuire „prețul cel mai scăzut”.

În practică, aplicarea altor criterii de

atribuire nu a avut prea mare succes. De exemplu, în loc de punctarea termenului de execuție, mai bine este pur și simplu menționat un termen maxim în caietul de sarcini și atunci îl respectă toți ofertanții, consideră domnul Dobrin.

În plus, în practică s-a constatat că există confuzii între termenul de execuție a lucrării (n.r. intervalul în care efectiv se lucrează) și durata contractului (n.r. perioada în care contractul produce efecte). De exemplu, pe perioada iernii nu au loc lucrări de execuție, deși intervalul este prevăzut în durata contractului. Autoritățile contractante trebuie să puncteze ori termenul de execuție a lucrării, ori durata contractului, subliniază domnul Dobrin.

Președintele ANRMAP nu încurajează aplicarea criteriului de atribuire „prețul cel mai scăzut” pentru contractarea de servicii intelectuale sau contracte care includ proiectare și execuție. În aceste situații se pretează mai degrabă criteriul „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic”.

De asemenea, există în cadrul noilor directive o propunere de modificare a legislației la nivel european în sensul înlocuirii criteriului de atribuire „prețul cel mai scăzut” cu „costul cel mai scăzut”. „Chiar dacă inițiativa este foarte bună, deoarece ia în calcul mai multe aspecte, nu doar costul inițial, transpunerea ei în practică ar necesita o perioadă de acomodare pentru comisiile de evaluare”, apreciază domnul Dobrin.

Decizia privind aplicarea unui criteriu de atribuire sau altul rămâne la latitudinea autorității contractante, nu poate fi stabilit de ANRMAP, atrage atenția domnul Dobrin.

Licitația restrânsă ar putea fi soluția pentru achiziția de servicii intelectuale

Pentru lucrările speciale, precum restaurarea clădirilor monument istoric, pot fi aplicate aceleași criterii de atribuire ca la o procedură normală, însă ofertanții trebuie să dețină acreditările suplimentare necesare pentru astfel de lucrări, așa cum le cere autoritatea contractantă, cu trimitere la actele normative respective. Nespecialiștii au libertatea de a participa la procedura de atribuire, dar nu se vor califica pentru obținerea contractului, motivează domnul Dobrin.

Un aspect important pentru astfel de lucrări este experiența ofertantului. În prezent, legislația nu permite punctarea experienței similare în cadrul unei proceduri de licitație deschisă. Însă, autoritățile au ca alternativă procedura de licitație restrânsă. Aceasta presupune două etape: de calificare, respectiv de ofertare. În prima etapă poate fi punctată experiența și astfel redus numărul ofertanților. Doar cei mai buni ofertanți vor intra în faza de ofertare.

Licitația restrânsă nu se folosește prea des în România, deși majoritatea statelor occidentale preferă licitația restrânsă pentru serviciile intelectuale. „Probabil, o primă temere este că





durează mai mult, având două etape. O să încercăm să o promovăm printr-o documentație standardizată”, afirmă președintele ANRMAP.

Autoritățile preferă să liciteze proiectarea și execuția la pachet

Practica licitării la pachet a lucrărilor de proiectare cu cele de execuție prezintă o serie de avantaje față de varianta în care sunt licitate separat. Pe de o parte, pentru autoritate este mai ușor să poarte discuții cu un singur antreprenor, decât separat cu proiectantul și executantul. Pe de altă parte, în situația apariției de costuri suplimentare pe perioada lucrărilor, se impune modificarea atât a contractului de lucrări, cât și a celui de proiectare, deoarece și proiectul va trebui completat pentru a include noile elemente. Dacă proiectantul și executantul sunt în asocieră, atunci sunt mai ușor de gestionat aceste situații, argumentează domnul Dobrin.

Nu în ultimul rând, în practică au fost cazuri în care, odată contractată proiectarea, autoritatea contractantă nu a mai găsit fonduri și pentru execuție, de exemplu nu i s-a aprobat o finanțare europeană, iar proiectul a rămas „la dulap”, completează reprezentantul ANRMAP.

Suținerea ofertanților de către terți încurajează dezvoltarea IMM-urilor

Dacă în România practica susținerii la licitații a unor ofertanți de către terți este uneori privită cu scepticism, aceasta este considerată normală și este bine văzută la nivelul Uniunii Europene, mai ales din perspectiva încurajării întreprinderilor mici și mijlocii să participe la licitații. Compania care își oferă susținerea își asumă și niște obligații, în sensul de a interveni dacă

antreprenorul pe care îl susține întâmpină probleme. „Nu am auzit niciun caz în care un operator venit cu susținere să nu fi dus contractul până la sfârșit din cauza acestui motiv”, precizează președintele ANRMAP.

Documentele constatatoare la finalizarea fiecărui contract produc efecte concrete

Autoritățile contractate au obligația să emită un document constatator la finalizarea fiecărui contract, potrivit HG 925 din 2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din OUG nr. 34 din 2006. În acest document este menționat dacă agentul economic și-a îndeplinit obligațiile asumate prin contract, respectiv dacă a generat prejudicii autorității. Documentul este eliberat în trei exemplare: unul este adăugat la dosarul achiziției publice și rămâne la autoritatea contractantă (reprezentând un document cu caracter public), unul este eliberat operatorului economic în cauză, iar al treilea exemplar este trimis la ANRMAP, strict în scopul monitorizării.

Documentul nu este doar unul statistic, ci produce efecte concrete. Astfel, Ordonanța 34 prevede că operatorii economici care nu și-au îndeplinit obligațiile contractuale și au cauzat prejudicii, pot fi respinși de la următoarele proceduri de atribuire în următorii doi ani. Autoritățile contractante aflate în procedură de evaluare a unor oferte pot solicita la ANRMAP documentele referitoare la candidații înscriși. Dacă un candidat are documente negative, poate fi respins din start și chiar au existat cazuri în acest sens. „În general, agenții economici care au documente negative nici nu se mai prezintă la licitații, întrucât știu că și concurența va afla acest lucru”, explică președintele ANRMAP.

Pe de altă parte, dacă un agent economic se consideră nedreptățit, poate contesta în contencios administrativ documentul negativ și, dacă este cazul, poate obține anularea lui.

Încă de la 1 ianuarie anul curent este disponibilă în SEAP infrastructura pentru ca fiecare autoritate contractantă să publice documentul constatator alături de fiecare procedură.

„Facilitatea există și chiar le recomandăm autorităților contractante să facă publice pentru toată lumea documentele constatatoare, fie că sunt pozitive sau negative. Deocamdată ține de bunăvoința autorităților contractante, dar în scurt timp va fi creată și obligația legală”, anunță președintele ANRMAP.

Propunerile de modificare a HG 925, inclusiv instituirea acestei obligativități, erau în dezbatere publică la mijlocul lunii septembrie.

Prețurile neobișnuit de mici nu constituie o problemă dacă sunt argumentate

Potrivit celor mai recente reglementări (legea 193 din 2013), oferta financiară care se situează sub 80% din valoarea estimată a contractului, este considerată o ofertă cu preț potențial neobișnuit de scăzut. În această situație, autoritatea contractantă trebuie să ceară clarificări operatorului economic, iar acesta este obligat să își fundamenteze prețul. Argumentele pot fi acceptate sau oferta poate fi respinsă, mai spune reprezentantul ANRMAP.

Publicarea cu întârziere a anunțurilor de atribuire este pasibilă de amendă

Transparența procesului de achiziție publică presupune și anunțarea câștigătorilor procedurii de atribuire. Legislația instituie obligativitatea autorității contractante de a emite un anunț de atribuire în maxim 48 de zile de la semnarea unui contract cu un agent economic. ANRMAP poate verifica foarte ușor cine a depășit acest termen și aplică amenzi în consecință. „ANRMAP a demarat deja un program pentru sancționarea tuturor autorităților contractante care au publicat cu întârziere anunțurile de atribuire în SEAP. Sunt conșvins că în urma ei nu vor mai exista anunțuri întârziate. 48 de zile sunt arhisuficiente”, afirmă președintele ANRMAP.

Modalitatea de funcționare a sistemului de achiziții publice din România

Achizițiile publice sunt reglementate în România prin OUG nr. 34/2006, care a suferit îmbunătățiri în urma solicitărilor Comisiei Europene și a nevoilor interne.

În prezent legislația din România transpune patru directive, respectiv:

① Directiva 2004/18/CE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (prin OUG nr. 34/2006);

② Directiva 2004/17/CE de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (prin OUG nr. 34/2006);

③ Directiva 2007/66/CE de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice (prin OUG nr. 34/2006);

④ Directiva 2009/81/CE privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE (Act normativ separat respectiv O.U.G. nr. 114/2011).

Momentan nu există o directivă pe concesiuni în vigoare.

Noul pachet legislativ european privind achizițiile publice, va conține trei directive:

➤ Directiva privind achizițiile publice - denumită „clasică”,

➤ Directiva privind sectorul utilităților publice,

➤ Directiva privind contractele de concesiune.

Verificarea procedurilor de achiziție publică intră în sarcina Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP) și a Unității pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP). Contestațiile privind achizițiile publice sunt rezolvate de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC).

