

NOTA DE FUNDAMENTARE

Secțiunea 1

Titlul proiectului de act normativ

**Hotărâre privind modificarea și completarea Hotărârii Guvernului 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 concesiune de servicii**

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

1. Descrierea situației actuale

Realizarea unui sistem al achizițiilor publice eficient și credibil a reprezentat unul dintre elementele fundamentale ale procesului de integrare în Uniunea Europeană, cu impact asupra tuturor celorlalte arii de interes ale acquis-ului comunitar aferent "Pieței interne".

Actuala legislație în domeniul achizițiilor publice a intrat în vigoare în luna iunie 2006 și a avut ca obiectiv principal transpunerea noilor Directive UE în materie, asigurându-se astfel armonizarea deplină cu acquis-ul comunitar.

Din punct de vedere al modului în care autoritățile contractante pun în practică prevederile legale, se constată o serie de tendințe care conduc, în unele cazuri, la întârzieri nejustificate în procesul de achiziție, la orientarea tot mai pregnantă către aspectele birocratice în detrimentul asigurării cursivității și finalității procedurii de atribuire, precum și la restricționări artificiale ale competiției.

Un argument elocvent în acest sens îl furnizează datele statistice, care arată că cel puțin 35% dintre procedurile de atribuire aplicate în anul 2007 au fost

anulate. Acest procent este extrem de mare având în vedere că scopul final al aplicării procedurilor de atribuire este, de fapt, realizarea de proiecte în interesul comunității, precum și asigurarea funcționalității instituțiilor.

Programul anual al achizițiilor publice reprezintă un instrument managerial util pentru orice autoritate contractantă. Faptul că apar anumite erori în utilizarea acestui instrument, nu poate reprezenta el însuși un motiv de anulare a procedurii de atribuire. În practică, însă, sunt destul de frecvente situațiile în care simple erori constatate în programul anual al achizițiilor publice sunt apreciate, în mod eronat, ca fiind elemente ce alterează iremediabil procedura de atribuire, motiv pentru care unica măsură corectivă luată în considerare este anularea procedurii în cauză. Identificarea surselor de finanțare înainte de inițierea procedurii de atribuire creează probleme de interpretare, devenind absolut necesară clarificarea condițiilor care trebuie să fie îndeplinite înainte de publicarea anunțului de participare, din perspectiva legislației privind finanțele publice.

Probleme de natură practică au creat și situațiile în care sunt prezentate oferte al căror preț depășește valoarea estimată a contractului de achiziție publică. O serie de proceduri au fost anulate din acest motiv, deși răspunsul pieței la momentul respectiv era corect și existau resurse bugetare care puteau fi disponibilizate. Pe de altă parte, nici situațiile în care se pot produce anumite “înțelegeri” între ofertanți nu pot fi ignorate.

O problemă deosebită sesizată în ultima perioadă vizează ofertele care prezintă prețuri anormal de scăzute. Operatorii economici care prezintă astfel de oferte și care sunt declarați câștigători, recurg ulterior, pe parcursul derulării contractului la diverse subterfugii pentru a crește prețul ofertat inițial. O astfel de practică trebuie atenuată, iar faza de evaluare a ofertelor trebuie să se concentreze mai pregnant pe aceste aspecte.

Interpretarea practică a principiului proporționalității, mai ales în ceea ce privește stabilirea unor criterii de calificare, generează în continuare probleme iar

	efectul cel mai grav este cel prin care accesul la procedurile de atribuire este blocat în mod artificial, de multe ori numai în detrimentul ofertanților autohtoni. O cuantificare a modului de aplicare a acestui principiu, acolo unde este posibil, este absolut necesară. Modul de gestionare a situațiilor în care un ofertant invocă susținerea acordată de către un terț trebuie detaliat, având în vedere dificultățile de interpretare actuale dar și riscul pe care și-l pot asuma autoritățile contractante în cazul acceptării unor angajamente de susținere fără o acoperire reală. Trebuie avută, totodată, în vedere necesitatea de a evita restricționarea competiției prin descalificarea unor ofertanți care beneficiază de angajamente ferme și clare de susținere din partea unor terți. Pe parcursul evaluării, principalele probleme au apărut în situațiile în care se constată lipsa unui anumit document în forma în care a fost solicitat prin documentația de atribuire sau atunci când se constată existența unor vicii de formă a ofertei. Respingerea unor oferte pentru erori minore poate reprezenta atât o încălcare a principiului proporționalității cât și a principiului utilizării eficiente a fondurilor publice. În afara aspectelor principale deja menționate, o parte dintre prevederile actuale ale HG 925/2006 necesită anumite nuanțări/completări astfel încât procesul de achiziție să devină mai cursiv și mai eficient.
2. Schimbări preconizate	Proiectul de hotărâre propus spre avizare vizează atât clarificarea unor aspecte care au ridicat, în mod constant, probleme în perioada anterioară cât și eliminarea acelor bariere artificiale apărute în activitatea curentă a autorităților contractante. Elaborarea programului anual al achizițiilor publice rămâne în continuare un instrument de bună practică dar, având în vedere anumite blocaje artificiale constatate în activitatea practică, este oportună eliminarea suprareglementărilor legate de acest aspect având în vedere faptul că, pe de o parte, utilizarea acestui instrument nu influențează derularea efectivă a unei proceduri de atribuire și, pe de altă parte, problemele generate de cvasiasimilarea sa cu

programul bugetar reprezintă uneori un dezavantaj mai mare decât avantajele anticipate inițial.

În ceea ce privește aspectul identificării surselor de finanțare înainte de inițierea procedurii de atribuire, deși dispozițiile referitoare la angajarea cheltuielilor din bugetele care intră sub incidența legislației privind finanțele publice sunt suficient de clare, o serie de instituții publice (Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești, precum și Secretariatul general al Guvernului) au solicitat introducerea unor prevederi suplimentare în cadrul legislației privind achizițiile publice în sensul eliminării riscului de încheiere a contractelor fără a avea fonduri asigurate sau a anulării procedurilor de atribuire ca urmare a lipsei surselor de finanțare.

Pentru rezolvarea situațiilor în care sunt prezentate oferte al căror preț depășește valoarea estimată a contractului de achiziție publică, soluția propusă este de a se acorda dreptul autorității contractante să accepte o astfel de abatere dacă dispune de fondurile necesare încheierii contractului, dar numai într-o limită de 10% și numai dacă prin această suplimentare nu se depășesc pragurile valorice care marchează obligația trecerii de la un tip de procedură (cum ar fi cererea de oferte), la un alt tip de procedură (cum ar fi licitația deschisă).

Pentru rezolvarea situațiilor în care sunt prezentate oferte aparent subevaluate, autoritatea contractantă va fi obligată să efectueze verificări detaliate pentru orice ofertă care prezintă un preț mai mic cu 15% față de valoarea estimată a contractului respectiv. În scopul efectuării unor astfel de verificări, autoritatea contractantă va solicita ofertantului informații suplimentare privind, după caz, prețurile la furnizori, situația stocurilor de materii prime și materiale, modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, nivelul de salarizare a forței de muncă, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru.

Din punct de vedere al criteriilor de calificare, indicarea unor praguri clare peste care anumite

cerințe sunt considerate disproporționate este singura soluție pentru evitarea unor abuzuri la nivelul autorităților contractante. Au fost stabilite praguri rezonabile pentru criterii cum ar fi experiența similară, cifra de afaceri sau indicatori financiari precum solvabilitate și lichiditate. În cazul contractelor de valoare mică, orice tip de cerință privind astfel de criterii este considerată disproporționată.

Modul în care ofertanții pot demonstra îndeplinirea unor cerințe minime de calificare a fost simplificat. Într-o primă fază este suficientă o declarație pe proprie răspundere. Ulterior se pot solicita confirmări ale celor declarate cu alte documente justificative, dar, practic, numai câștigătorul va fi obligat să prezinte un dosar complet.

Se urmărește în acest mod scăderea costurilor de participare la procedurile de atribuire, efectul implicit fiind acela de creștere a numărului de participanți/procedură.

Susținerea din partea unui terț care poate fi invocată de ofertanți va putea fi acceptată în condițiile în care angajamentul prezentat asigură, din punct de vedere juridic, dreptul autorității contractante de a solicita, în mod legitim, îndeplinirea anumitor obligații de către persoana susținătoare. În acest context se realizează și o distincție între resursele transferabile și resursele care nu pot fi transferate dar care pot fi puse la dispoziția ofertantului prin implicarea directă a susținătorului.

Actul normativ propus spre avizare propune o abordare mai largă și în privința garanțiilor de participare și de bună execuție. Se propune acceptarea ca garanții nu numai a scrisorilor emise de bănci dar și a garanțiilor pe care le pot emite societățile de asigurare, acestea din urmă implicând, în anumite situații, costuri generale mai mici pentru operatorii economici.

O serie de prevederi urmăresc clarificarea unor situații încă nereglementate sau reglementate insuficient, cum ar fi aspecte referitoare la perioada de valabilitate a ofertelor, durata maximă a contractelor, elemente punctuale în derularea unor

	proceduri de atribuire, condiții în care este permisă ajustarea prețului contractului.					
3. Alte informații	-					
Secțiunea a 3-a Impactul socioeconomic al proiectului de act normativ						
1. Impactul macroeconomic	-					
2. Impactul asupra mediului de afaceri	Măsura descrisă la punctul 5 va avea ca efect reducerea costurilor aferente participării la procedurile de atribuire, impactul fiind mai evident în special în cazul IMM-urilor. Același obiectiv de facilitare a participării IMM-urilor la procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică este urmărit și prin măsura descrisă la punctul 6, în care se reglementează însă și modul concret în care terțul își va pune propriile resurse la dispoziția unui astfel de ofertant.					
3. Impactul social	-					
4. Impactul asupra mediului	-					
5. Alte informații	-					
Secțiunea a 4-a Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)						
- mii lei -						
Indicatori	Anul curent	Următorii 4 ani				Media pe 5 ani
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care:						
a) buget de stat, din acesta:						
(i) impozit pe profit						
(ii) impozit pe venit						
b) bugete locale:						

(i) impozit pe profit						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:						
(i) contribuții de asigurări						
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care:						
a) buget de stat, din acesta:						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
b) bugete locale						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
3. Impact financiar, plus/minus, din care:						
a) buget de stat						
b) bugete locale						
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare						
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau a cheltuielilor bugetare						
7. Alte informații						

Secțiunea a 5-a
Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

1. Proiecte de acte normative suplimentare	Proiectul de hotărâre a Guvernului nu implică obligația de a emite acte normative suplimentare
2. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în materie	Nu este cazul
3. Decizii ale Curții Europene de Justiție și alte documente	Nu este cazul
4. Evaluarea conformității :	Nu este cazul

Denumirea actului sau documentului comunitar, numărul, data adoptării și data publicării	Gradul de conformitate	Comentarii
	Nu este cazul	
5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente	Nu este cazul	
6. Alte informații	-	
Secțiunea a 6-a Consultări efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ		
1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate	-	
2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ	-	
3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedurile de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative	-	
4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente	-	

5. Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării c) Consiliul Economic și Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi	Proiectul necesită avizul Consiliului Legislativ
6. Alte informații	
Secțiunea a 7-a Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ	
1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ	Proiectul a fost prezentat pe site-ul Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, în conformitate cu prevederile Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică
2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice	Nu este cazul
3. Alte informații	-
Secțiunea a 8-a Măsurile de implementare	
1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau înființarea unor noi organisme sau extinderea componentelor instituțiilor existente	-
2. Alte informații	-

În considerarea celor expuse, a fost elaborat proiectul de Hotărâre a Guvernului alăturat, pe care, dacă sunteți de acord, vă rugăm să îl avizați.

**Președintele Autorității Naționale
pentru Reglementarea și Monitorizarea
Achizițiilor Publice**

Cristina TRĂILĂ

Secretarul General al Guvernului

Daniela Nicoleta ANDREESCU

Viceprim-Ministru al României

Dan NICA

AVIZĂM

**Șeful Departamentului pentru
Afaceri Europene**

Vasile PUȘCAȘ

Ministrul Finanțelor Publice

Gheorghe POGEA

Ministrul Transporturilor

Radu BERCEANU

Ministrul Justiției și Libertăților Cetățenești

Cătălin PREDOIU