

3

EFICIENTIZAREA SISTEMULUI DE ACHIZIȚII PUBLICE

Angajamentul Guvernului României în privința transparenței achizițiilor publice este la ora aceasta o formă fără fond.

Cu un volum brut de 16 miliarde de euro la nivelul anului 2013 în achiziții publice (31,7% din cheltuielile totale), România are la dispoziție suficiente fonduri pentru a atinge multe obiective. Proasta administrație și corupția subminează însă permanent procesul de eficientizare a achizițiilor publice. Acestea sunt atât de prost organizate încât autoritățile nici măcar nu pot calcula un raport cost-eficiență sau cost-beneficiu pentru propriul lor uz. Kilometri de autostradă care ar trebui să existe, conform cheltuielilor efectuate, și nu sunt acolo au măcar avantajul că sunt ușor de observat. Dar multe din fondurile destinate achizițiilor dispar ca apa în nisip și din cauza opacității sistemului de înregistrare trebuie săpat adânc după urme, în cazul în care ele există. În cele ce urmează, arătăm dovezi că Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP) este practic inutilizabil în analize, că lipsa sa de funcționalitate nu e o întâmplare, ci parte a aceleiași probleme de atribuire necompetitivă (orice firmă europeană, competitivă, ar fi construit o platformă funcțională).

Instrumentul principal care ar fi trebuit să asigure transparența procesului de atribuire a contractelor publice este Sistemul Electronic de Achiziții Publice. Interfața SEAP oferă

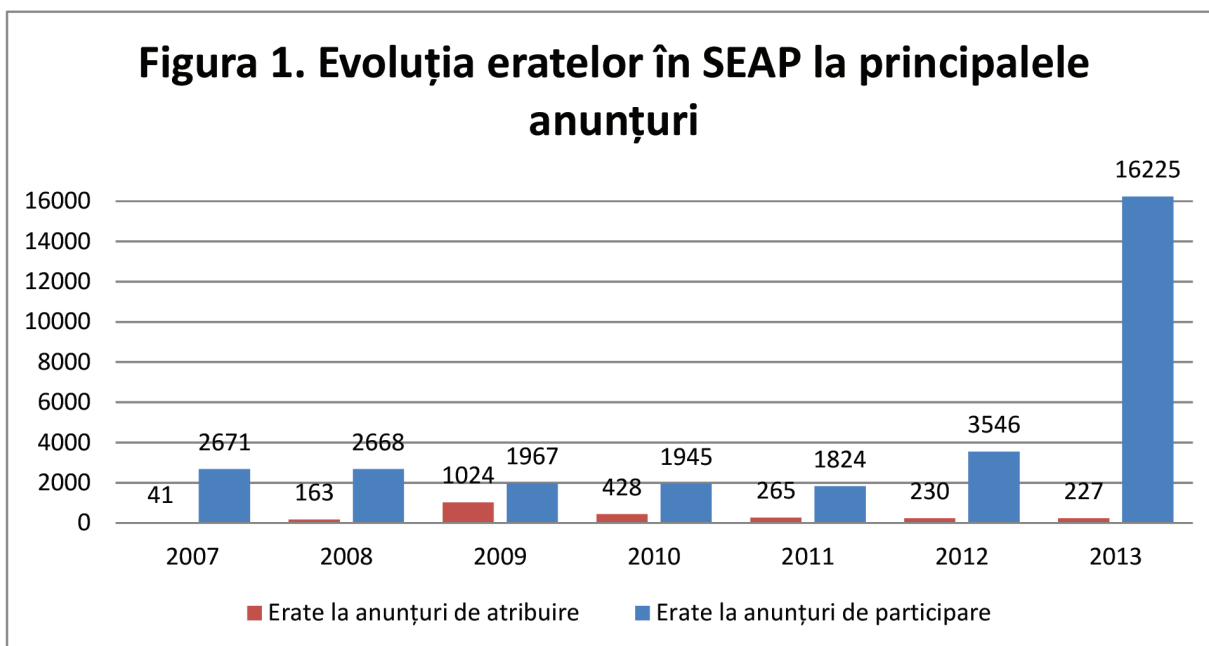
însă doar posibilitatea căutării în funcție de câte un singur cod CPV (*Codul Comun Internațional Privind Achizițiile de Produse și Servicii*) specific. În plus, SEAP nu permite însumarea cifrelor și, la orice pas, fie că este vorba de căutare, de trecerea la pagina următoare din lista rezultată în urma căutării, fie că se dorește vizualizarea oricărui anunț, este necesară introducerea unui cod CAPTCHA. SEAP nu permite decât vizualizarea fiecărui anunț în parte, și realizarea de statistici, comparații sau topuri în funcție de valoarea contractelor sunt de domeniul fantasticului.

Nici alte site-uri construite din fonduri europene și dedicate proiectelor finanțate din fonduri europene nu oferă mai multă transparență. Detaliile proiectelor de pe site-ul Ministerului Fondurilor Europene (www.fonduri-ue.ro/proiect) sau de pe site-ul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (administratie.gisportal.ro/mdrap/) nu conțin deloc informații legate de câștigătorii contractelor de achiziție publică.

Răspunsurile la orice întrebări legate de date, valori, cifre statistice care ar trebui să fie accesibile prin SEAP, vin cu întârziere de la ANRMAP sau Agenția pentru Agenda Digitală a României deoarece durează până când autoritățile publice comunică cu UTI, firma privată care a creat SEAP. UTI este singura companie care știe să rezolve pro-

blemele de sistem și singura care are acces la baza de date din spatele interfeței online SEAP. UTI este o veche firmă favorită, care se ocupă de la aeroporturi la SIE și a reușit să realizeze cel mai nefuncțional sistem de plătit parcarea din lume – cel de la Otopeni. Candidează de multe ori singură la fonduri publice (în aprox. 60% dintre contractele atribuite) și câștigă mai tot - a început să fie

căutată de procurori numai de acum două săptămâni. UTI nu are o echipă care să se ocupe special cu serviciul web prin care se pot accesa toate datele prin abonament SEAP, iar în vara lui 2014 SAR era unicul client care îl folosea. Durata în sine de extragere a informațiilor a fost una lungă, întrucât serviciul era limitat, din oficiu, pentru clienți la 10 înregistrări per interogare.



Sursa: SEAP

În ceea ce privește eratele la anunțurile din SEAP, ele pot avea structură diferită de la o înregistrare la alta, iar conținutului eratelor nu respectă nicio standardizare, punctuație sau formatare. Poate mai grav, eratele conțin o serie de informații esențiale care nu se regăsesc în nicio altă secțiune a SEAP. Mulți utilizatori au completat în erate informații referitoare la contracte subsecvente (în baza unui acord cadru) - numărul contractului, denumirea firmei contractante, valoarea contractului. Încă nu este clar dacă aceste alegeri au fost realizate în cunoștință de cauză, cu scopul îngropării unor contracte sau fiindcă, la momentul respectiv, nu se cunoștea o altă modalitate de a adăuga unui acord cadru contracte subsecvente.

În mod periculos, cele mai multe erate modifică anunțuri de participare. Aceasta înseamnă că regulile jocului – cerințele pe care trebuie să le îndeplinească o firmă concurentă, termenele limită până la care se pot înscrie concurenții, valori estimate ale contractelor etc. au fost schimbate pe parcursul procedurii de atribuire, fie în urma unor contestații sau solicitări de clarificări, fie în urma deciziilor autorităților contractante. Cele 30.846 de erate la anunțuri de participare (85% din totalul eratelor) indică în mod clar încercarea de manipulare a acordării preferențiale a contractelor de achiziție publică.

Guvernul României a creat portalul data.gov.ro în cadrul inițiativei europene Open

Data. Scopul declarat este de a publica date deschise și a oferi acces la informații sau, în cuvintele oficiale, se urmărește „punerea la dispoziția publicului de date accesibile, reutilizabile și redistribuibile în mod liber”. Inițiativa este de lăudat, însă în momentul în care accesăm seturile de date pe achiziții publice apare întrebarea dacă e greșeală umană sau rea intenție.

În primul rând, fișierele sunt în format CSV, adică „Comma Separated Values”. Aceasta înseamnă că informațiile din categorii separate - valori - ar trebui puse între ghilimele și separate de virgula. CSV-urile noastre au în schimb ca separator caracterul «^» în loc de «,» și atât. Apoi, informațiile nu au fost exportate într-un set de caractere universal, ci folosind caractere din diverse limbi. De asemenea, fișierele CSV conțin rânduri „sparte», adică au caracterul de „sfârșit de rând” în interiorul rândului. Aceasta înseamnă că rândurile respective trebuie verificate manual și unite, în cazul în care ele țin de același contract de achiziție publică.

Atât informațiile colectate din SEAP, cât și cele din fișierele CSV furnizate de Guvern, conțin erori evidente. **O parte dintre erori țin de informații care nu au mai fost rectificate, precum țara agentului economic, care poate fi necompletată sau completată greșit cu Albania, Afganistan, Angola etc. în timp ce orașul de proveniență al companiei câștigătoare este Bușteni, Tulcea sau București.** Altă parte dintre erori ține de prețuri absurd de mici ori absurd de mari, sau de cel al valorii contractelor cu TVA, unde utilizatorii au putut introduce orice cifră, lista exhaustivă constând din: 0; 0.09; 0.19; 0.9; 1.19; 2; 5; 7.6; 8; 9; 12; 15; 15.5; 16; 17.5; 18; 19; 19.6; 20; 21; 22; 24; 25; 28.

Angajamentul Guvernului României în privința transparenței achizițiilor publice este la ora aceasta o formă fără fond.

Nu poți reproșa autorităților publice că nu sunt transparente, dar instrumentele la dispoziție nici nu ajută la analize extinse. Este clar, însă, că simplul export al informațiilor din SEAP în fișiere CSV pe site-ul data.gov.ro nu rezolvă problema. Pe scurt, e imposibil să analizezi sistemul de achiziții publice chiar pe banii tăi, iar statul nu are nici un fel de instrumente pentru a-l evalua statistic în mod corect.

Soluțiile sunt evidente și în mare parte acoperite deja de alocări bugetare (cum sunt cele pentru open government), sau sunt în curs de a fi acoperite din fonduri europene, și anume:

- Noul sistem electronic de achiziții publice (SICAP) ce urmează a fi contractat ar trebui să permită extragerea informațiilor într-o bază de date funcțională și unitară și să conțină mult mai multe filtre de verificare și de selecție (lipsa unor informații esențiale nu ar trebui permisă din sistem, în primul rând). Omiterea unui contract trebuie automat penalizată cu amenzi administrative. Accesul la SICAP, spre deosebire de SEAP, trebuie liberalizat, dat fiind că actualmente costul abonamentului este prohibitiv.
- Conform Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015, Obiectivul specific 6 intitulat „Creșterea eficienței mecanismelor de prevenire a corupției în materia achizițiilor publice”, se are în vedere „constituirea unei baze de date cu companiile care și-au executat necorespunzător contractele din fonduri publice”. Aceste informații sunt extrase din ceea ce HG 925/2006 numește „documentele constatatoare primare și finale de îndeplinire sau neîndeplinire a obligațiilor contractuale” pe care AN-RMAP le primește de la autoritățile contractante și pe care le arhivează. Ar fi util ca această „listă neagră” a companiilor

- să fie instantaneu accesibilă tuturor actorilor implicați în domeniul achizițiilor publice, măcar pe viitor, prin intermediul SICAP. Autoritățile contractante ar fi cele mai avantajate pentru că ar avea acces la numele unor operatori economici față de care ar trebui să fie precaute atunci când atribuie contracte atât din bani naționali, cât și bani europeni. Autoritățile contractante ar putea fi încurajate, în etapa de evaluare a ofertelor, să caute numele firmelor ofertate în această bază de date, iar ignorarea unui eventual semnal de alarmă ar putea fi considerată drept un indiciu de intenție de fraudă. De asemenea, ANRMAR ar putea publica rapoarte periodice cu privire la acest aspect pe care să le pună la dispoziția publicului larg.
- Contractul pentru crearea noului SICAP trebuie acordat în urma unui proces competitiv de selecție, în care să fie implicate nu doar firme favorite românești specializate în evaziune fiscală, ci și firme internaționale sau consorții de firme internaționale cu reputație bună. Firmele care au produs deja softuri de proastă calitate, care au datorii la stat sau probleme de orice fel cu legea nu ar trebui nici măcar admise la asemenea licitație, iar criteriul câștigării trebuie să fie un soft asemănător dezvoltat în altă țară UE și a cărui funcționalitate să poată fi verificată.
 - Legea liberului acces la informație trebuie completată prin normele sale de aplicare, care să specifice accesul prin tehnologii mai noi (de exemplu fotografiatul digital, adesea refuzat de autorități sub pretextul că nu este precizat în lege), pentru că aceasta pre-datează răspândirii acestei tehnici în masă.
 - Raportul anual de activitate al fiecărei autorități sau companii publice ar trebui să includă un capitol asupra eficacității achizițiilor ('value for money'). Acest raport ar trebui publicat nu mai târziu de luna februarie a anului următor. Normele metodologice ale Legii 544/2001 prevăd oricum că raportul trebuie să conțină o justificare a bugetului autorității (cum sunt atinse obiectivele prin cheltuieli) și pot fi suplimentar completate cu un template pentru un capitol pe subiectul achizițiilor publice. Din păcate, la ora aceasta nu există nici un compartiment din Guvernul României care să monitorizeze completarea acestui raport, iar Curtea de Conturi e limitată la proceduri și nu poate face legătura necesară între cât plătesc contribuabilii și cât capătă pentru banii lor. Este necesar, de asemenea, un sistem de sancțiuni administrative pentru omisiunea de a completa acest raport.