

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1 Titlul prezentului act normativ

LEGE

privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii

Secțiunea a 2-a Motivul emiterii actului normativ

1. Descrierea situației actuale

În vederea întăririi sistemului achizițiilor publice, Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (A.N.R.M.A.P.), ca instituție cu rol important în gestionarea fondurilor europene, asigură un cadru legal coerent și armonizat cu legislația europeană în domeniul achizițiilor publice, identificând împreună cu instituțiile abilitate problemele care afectează sistemul achizițiilor publice.

Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice împreună cu Ministerul Fondurilor Europene au identificat în practică un comportament al operatorilor economici care nu este în acord cu scopul pentru care au fost instituite căile de atac în domeniul achizițiilor publice.

Situația extraordinară care justifică necesitatea promovării propunerilor de modificare și completare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 pe calea ordonanței de urgență constă în aceea că trebuie adoptate măsuri urgente pentru perfecționarea și flexibilizarea sistemului achizițiilor publice, pentru protejarea autorităților contractante și a beneficiarilor de fonduri europene, în caz contrar existând riscul diminuării gradului de cheltuire a fondurilor publice alocate, inclusiv a fondurilor europene, consecința cea mai gravă în acest caz reprezentând-o amânarea/întârzierea implementării unor proiecte de investiții majore, cu impact social și economic de interes general.

Astfel, din punct de vedere al modului în care sunt implementate prevederile legale, se constată apariția unor disfuncționalități care determină întârzieri anormale în procesul de achiziție și o utilizare abuzivă a prevederilor aferente căilor de atac.

O problemă majoră care afectează procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică este reprezentată de sistemul de rezolvare a contestațiilor, fiind astfel necesară scurtarea duratei totale

a procedurilor de atribuire care în prezent sunt îngreunate de utilizarea abuzivă a procedurilor de contestare, în vederea utilizării cu bună credință a dreptului de contestare a deciziilor autorităților contractante.

Ca urmare a evaluării situațiilor apărute în practica aplicării actualului cadru legislativ, s-a constatat exercitarea unui drept abuziv din partea unor operatori economici, fără calitatea de ofertanți și fără un interes legitim, care deși nu ar avea capacitatea de a implementa un contract de achiziție publică încearcă să tergiverseze încheierea contractului, acest fapt realizându-se prin contestarea repetată a procedurii de atribuire în fața Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, până la data limită de depunere a ofertelor (neexistând nicio sancțiune în acest sens) sau prin contestarea deciziei pronunțate de Consiliu sau a hotărârii primei instanțe de judecată.

Consecințele negative care derivă din disfuncționalitățile sistemului, mai sus precizate, determină:

- pierderea finanțării externe, cauzată de prelungirea procedurii de atribuire;
- întârzierea implementării unor proiecte de interes general;
- apariția unor disfuncționalități în ceea ce privește activitatea autorităților contractante, datorate neachiziționării în timp util a produselor, serviciilor și/sau lucrărilor necesare desfășurării activităților curente etc.
- împovărarea personalului cu atribuții în gestionarea procedurilor de achiziții publice;
- existența unui număr foarte mare de contestații care afectează eficiența Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor.

Din perspectiva procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică cu finanțare europeană se constată că beneficiarii de fonduri (autoritățile contractante) sunt în imposibilitatea de a respecta calendarul de implementare a proiectelor finanțate deoarece nu pot încheia în timp util contractele de achiziție publică din cauza contestațiilor abuzive care nu vizează fondul cauzei ci doar blocarea procedurii.

Astfel, beneficiarii sunt obligați să răspundă la contestații multiple și nu pot proceda la semnarea contractelor pentru a trece la etapa de execuție care generează un progres efectiv și cheltuieli care pot fi solicitate la rambursare de la Comisia Europeană. Practic procedura de atribuire a contractului ajunge să depășească în unele cazuri durata stabilită pentru execuția contractului. Autoritatea contractantă este în situația de a se concentra pe derularea procedurii alocând mai mult timp și efort pentru atribuirea contractului decât pe execuția efectivă a acestuia.

Imposibilitatea de a solicita cheltuieli la rambursare conduce la o stagnare a gradului de absorbție.

Dacă ritmul lent de implementare al proiectelor finanțate prin Fonduri Structurale și de Coeziune se păstrează și în semestrul II al

	anului 2014, sumele solicitate spre rambursare C.E. în anul curent vor totaliza aproximativ 900 de mil. euro ceea ce va conduce la dezangajarea din oficiu a aproximativ 2 mld. Euro, la sfârșitul acestui an, din Fondurile Europene aferente perioadei 2007-2013. Întârzierile în solicitarea la rambursare a cheltuielilor ocazionate de implementarea, conform graficului, a proiectelor finanțate din fonduri structurale și de coeziune vor conduce, începând cu acest an, la imposibilitatea de a solicita rambursarea acestora de la Comisia Europeană iar, în final, sumele necesare finalizării proiectelor după perioada de eligibilitate a cheltuielilor vor fi suportate din bugetul propriu al beneficiarilor (conform art. 13 alin 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 64/2009 privind gestionarea financiară a instrumentelor structurale și utilizarea acestora pentru obiectivul convergență, cu modificările și completările ulterioare).
2. Schimbări preconizate	Având în vedere necesitatea adoptării unor măsuri urgente care să fluidizeze procedura de atribuire a contractelor de achiziții publice și care să protejeze autoritățile contractante împotriva depunerii unor contestații abuzive și/sau nedocumentate care au modificat scopul pentru care au fost instituite căile de atac, a apărut necesitatea operării unei serii de modificări/completări ale dispozițiilor actuale. Aceste modificări/completări, în sinteză, vizează fluidizarea procesului de rezolvare a contestațiilor, problema majoră semnalată ca afectând procedurile de atribuire, pentru care au fost avută în vedere o serie de măsuri precum diminuarea termenelor de soluționare a contestațiilor, de remediere a actului atacat, astfel încât procedurile de atribuire a contractelor/acordurilor-cadru să fie finalizate cât mai repede posibil, fără a mai exista riscul pierderii finanțării externe. Esența schimbărilor constă în: Prin prezenta modificare, respectiv prin abrogarea art.278¹, garanția de participare redobândește rolul pentru care a fost instituită inițial de legiuitor, respectiv acela de a proteja autoritatea contractantă față de riscul unui eventual comportament necorespunzător al ofertantului pe întreaga perioadă a valabilității ofertei (art. 43¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2006). Mecanismul care era prevăzut prin art.278¹ transformase garanția de participare într-un instrument de sancționare a contestațiilor depuse în mod abuziv. Acest mecanism nu asigura însă și sancționarea operatorilor economici care depuneau contestații în care se ataca artificial documentația de atribuire. Efectul care s-a obținut a fost acela ca toți operatorii economici au contestat documentația de atribuire pentru că nu era prevăzută o sancțiune. Astfel, în prezent, se reglementează constituirea unei garanții de bună conduită, de către contestator, în scopul de a proteja autoritatea contractantă de riscul unui eventual comportament

abuziv al operatorului economic pe întreaga perioadă cuprinsă între data depunerii contestației și până rămânerii definitive a deciziei C.N.S.C. sau hotărârii instanței de judecată (dintr-un total de 2333 de contestații formulate împotriva documentațiilor de atribuire au fost admise de CNSC un număr de 515 contestații, ceea ce reprezintă 22%).

Suma aferentă garanției de bună conduită este gândită prin raportare la valoarea estimată a contractului ce urmează a fi atribuit, prin stabilirea unui procent și a unor plafoane maxime și în funcție de obiectul contractului/de pragul de publicare stabilit de directiva.

Se propune un mecanism comprehensiv care să descurajeze contestațiile abuzive și care să îndrepte atenția instituțiilor de specialitate către contestațiile care vizează un aspect de fond al procedurii de atribuire.

Instrumentul propus, respectiv garanția de bună conduită, va educa comportamentul operatorilor economici care vor utiliza căile de atac cu responsabilitate, numai atunci când sesizează o încălcare a dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice și nu pentru a bloca procedura.

Referitor la art. 16¹ acesta se abrogă, deoarece are prevederi care exced cadrului legal aplicabil domeniului achiziții publice, în sensul că se solicită unor entități care funcționează în condiții normale de piață, care au profit și suportă pierderi (care nu au calitatea de autorități contractante), să aplice prevederile din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2006.

De asemenea, se elimină din conținutul art. 294 alin. (9) excepția care era prevăzută în cazul achizițiilor derulate de beneficiarii Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013, deoarece prin modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011, beneficiarii PNDR vor intra sub incidența acestui act normativ.

Având în vedere:

- necesitatea adoptării unor măsuri urgente care să fluidizeze procedura de atribuire a contractelor de achiziții publice și care să protejeze autoritățile contractante împotriva depunerii unor contestații abuzive și care au modificat scopul pentru care au fost instituite căile de atac în domeniul achizițiilor publice,
- importanța evitării riscului diminuării gradului de cheltuire a fondurilor alocate, inclusiv a fondurilor europene,
- imposibilitatea de a solicita cheltuieli la rambursare, ceea ce conduce la o stagnare a gradului de absorbție, conform datelor statistice,

Ținând cont de faptul că o prioritate majoră a Guvernului o

	constituie îmbunătățirea gradului de absorbție a fondurilor UE, În scopul evitării consecințelor negative care derivă din disfuncționalitățile sistemului, respectiv: - pierderea finanțării externe, cauzată de prelungirea procedurii de atribuire; - întârzierea implementării unor proiecte de interes general; - apariția unor disfuncționalități în ceea ce privește activitatea autorităților contractante, datorate neachiziționării în timp util a produselor, serviciilor și/sau lucrărilor necesare desfășurării activităților curente etc.; - împovărarea personalului cu atribuții în gestionarea procedurilor de achiziții publice; - existența unui număr foarte mare de contestații care afectează eficiența Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor. Pentru evitarea dezangajării automate a fondurilor alocate României și pentru a asigura o creștere continuă a gradului de absorbție. În considerarea faptului că aceste elemente vizează interesul general public și constituie situații de urgență și extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, <u>se impune elaborarea în regim de urgență a unor reglementări privind măsuri pentru asigurarea unei bune gestiuni financiare a fondurilor europene.</u>
3. Alte informații	-

Secțiunea a 3-a

Impactul socio-economic al prezentului act normativ

1. Impactul macroeconomic	Impactul principal al modificărilor propuse este de creștere a gradului de absorbție a fondurilor europene prin fluidizarea și eficientizarea procesului de atribuire a contractelor de achiziție publică și de soluționare a contestațiilor
1 ¹ . Impactul asupra mediului concurențial și domeniul ajutoarelor de stat	-
2. Impactul asupra mediului de afaceri	Simplificarea procedurilor privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii
3. Impactul social	Finalizarea mai rapidă a unor proiecte va aduce și beneficii de ordin social în zonele respective
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 -

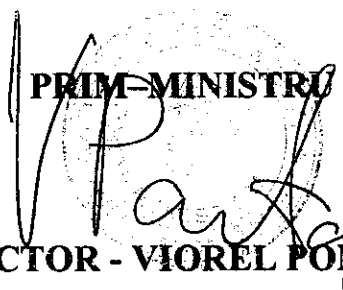
Indicatori	Anul curent	Următorii 4 ani				Media pe 5 ani
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care:						
a) buget de stat, din acesta:						
(i) impozit pe profit						
(ii) impozit pe venit						
b) bugete locale:						
(i) impozit pe profit						
c) bugetul asigurărilor 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						
(iii) cheltuieli de capital						
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 cheltuielilor bugetare						
7. Alte informații						

Secțiunea a 5-a	
Efectele prezentului act normativ asupra legislației în vigoare	
1. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ: a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ; b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții.	Nu este cazul
2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația europeană în cazul proiectelor ce transpun prevederi europene	Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 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
Denumirea actului sau documentului european, numărul, data adoptării și data publicării	
3. Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare	-
4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene	-
5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente	Nu este cazul.
6. Alte informații	-

Secțiunea a 6-a	
Consultările efectuate în vederea elaborării prezentului 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 procedura 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	În cadrul procesului de adoptare, actul normativ urmează să fie avizat de către Consiliul Economic și Social și Consiliul Concurenței. Proiectul de act normativ a fost avizat favorabil de către Consiliul Legislativ, prin avizul nr. 766/2014.
6. Alte informații	-
Secțiunea a 7-a Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea prezentului act normativ	
1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ	În procesul de elaborare a proiectului de act normativ au fost îndeplinite procedurile prevăzute de Legea 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	-
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 locale - înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente	-
2. Alte informații	-

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege anexat, în vederea aprobării Ordonanței de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.


PRIM-MINISTRU
VICTOR - VIOREL PONTA