

HOTĂRÂRE nr. 901 din 4 august 2005

privind aprobarea Strategiei de reforma a sistemului achizițiilor publice, precum și a planului de acțiune pentru implementarea acesteia în perioada 2005-2007

EMITENT • **GUVERNUL**

Publicat în **MONITORUL OFICIAL nr. 758 din 19 august 2005**

Data intrării în vigoare 19-08-2005

În temeiul art. 108 din Constituția României, republicată,
Guvernul României adopta prezenta hotărâre.

Articolul UNIC

Se aprobă Strategia de reforma a sistemului achizițiilor publice, precum și planul de acțiune pentru implementarea acesteia în perioada 2005-2007, prevăzute în anexele nr. 1 și 2 care fac parte integrantă din prezenta hotărâre.

PRIM-MINISTRU

CĂLIN POPESCU-TĂRICEANU

Contrasemnează:

Ministrul finanțelor publice,
Ionel Popescu
Ministrul integrării europene,
Ene Dinga
Ministrul transporturilor,
construcțiilor și turismului,
Gheorghe Dobre
p. Ministrul comunicațiilor
și tehnologiei informației,
Florin Bejan,
secretar de stat
București, 4 august 2005.
Nr. 901.

Anexa 1

STRATEGIA

de reforma a sistemului achizițiilor publice în perioada 2005-2007

A. Consideratii generale

I. Premise

Realizarea unui sistem al achizițiilor publice eficient și credibil reprezintă 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". În acest context intensificarea eforturilor pentru elaborarea unei legislații complet armonizate cu noua legislație europeană și pentru asigurarea unei capacități de implementare corespunzătoare devine extrem de importantă în perioada imediat următoare.

Reforma sistemului achizițiilor publice implica restructurare instituțională, reformarea mentalitatilor care stau la baza sistemului actual, precum și eforturi financiare care trebuie asumate. Realizarea procesului de reforma este o prioritate a Guvernului, care se angajează să furnizeze resursele necesare.

Prezenta strategie vizează problemele sistemice în domeniul achizițiilor publice, așa cum au fost relevate în mai multe rapoarte de evaluare. Principalele puncte slabe ale sistemului achizițiilor publice, semnalate în perioada 2001-2004, se pot sintetiza după cum urmează:

- suprapuneri legislative și distribuție neclară a competențelor instituțiilor publice care sunt implicate în gestionarea sistemului achizițiilor publice, ceea ce a determinat o disoluție a autorității și, implicit, a responsabilităților;
- derogări ad-hoc de la prevederile legislației privind achizițiile publice, în cazul atribuirii unor contracte de mare anvergură;
- personal insuficient la nivelul structurii instituționale cu rol de reglementare și monitorizare;
- capacitate adesea redusă a autorităților contractante de a aplica procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică în mod corect și eficient;
- sistem neadecvat de control intern ex-ante;
- lipsa unei abordări coerente a procesului de instruire a personalului autorităților contractante;
- mecanism ineficient de colectare a informațiilor privind modul de funcționare a sistemului achizițiilor publice;
- sistem relativ lent și neperformant de soluționare a contestațiilor.

Prezenta strategie are în vedere remedierea, în intervalul de timp 2005-2007, a aspectelor negative constatate, asigurându-se astfel calitatea și eficiența modului de funcționare a sistemului achizițiilor publice în România, în concordanță cu cerințele și standardele impuse la nivelul Uniunii Europene.

II. Principii fundamentale

Fiecare acțiune cuprinsă în prezenta strategie se subsumează următoarelor principii, a căror respectare este esențială pentru perfecționarea unui sistem al achizițiilor publice viabil și funcțional:

- asigurarea deplinei compatibilități legislative și instituționale cu acquis-ul comunitar și cu sistemele similare europene;
- adoptarea celor mai bune practici europene legate de funcționarea sistemului achizițiilor publice;
- crearea premiselor de creștere a eficienței, transparenței și competitivității achizițiilor în sectorul public.

B. Direcții de acțiune

Prezenta strategie este orientată pe următoarele direcții de acțiune:

I. perfecționarea cadrului legislativ;

II. întărirea capacității de implementare a legislației.

Prevederile prezentei strategii sunt completate cu cele ale planului de acțiune în care sunt detaliate măsurile pentru atingerea obiectivelor stabilite, termenele de realizare, instituțiile responsabile, resursele financiare necesare, precum și indicatorii de evaluare a realizării acestor măsuri.

I. Perfecționarea cadrului legislativ

Perfecționarea cadrului legislativ în domeniul achizițiilor publice se impune, în primul rând, ca urmare a necesității de transpunere în legislația națională a prevederilor noului pachet legislativ european - [Directiva 18/2004/CE](#) privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de lucrări, de furnizare și de servicii, [Directiva 17/2004/CE](#) privind coordonarea procedurilor de achiziție aplicate de entitățile care operează în sectoarele apă, energie, transport și servicii poștale, publicate în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr. L 134 din 30 aprilie 2004.

Ca abordare strategică de ansamblu, modalitatea de transpunere a recentelor prevederi legislative europene se va realiza prin elaborarea și adoptarea unei noi legi privind atribuirea contractelor de achiziție publică, care va reglementa atât achizițiile din sectorul "clasic" ([Directiva 18/2004/CE](#)), cât și achizițiile din sectorul "utilități" ([Directiva 17/2004/CE](#)). Prevederile corespunzătoare directivelor de "remedii" urmează să fie, de asemenea, incluse în obiectul de reglementare al viitoarei legi.

Noua legislație urmează să integreze într-o viziune unitară atât sistemul "tradițional" al achizițiilor publice, cât și sistemul "achizițiilor electronice", evitându-se în acest mod suprapuneri legislative care creează dificultăți de interpretare. De asemenea, în corpul noii legislații vor fi incluse și reglementări referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări/servicii sau alte forme de parteneriat public-privat.

Normele de aplicare a legislației-cadru se vor constitui într-un document similar, într-o oarecare măsură, cu ghidurile utilizate pentru atribuirea contractelor de achiziție publică în cadrul procedurilor aferente instrumentelor financiare PHARE, ISPA și SAPARD.

Este constientizat deja faptul că de reușita procesului de transpunere a acquis-ului comunitar depinde în mod fundamental accesarea sumelor nerambursabile de care România va beneficia prin intermediul fondurilor structurale/de coeziune începând cu anul 2007.

Intrarea în vigoare a noii legislații în materie de achiziții publice va trebui să se realizeze cu cel puțin 6 luni înainte de data aderării, pentru a se asigura o perioadă de adaptare suficientă a utilizatorilor finali la noile prevederi legislative.

II. Întărirea capacității de implementare a legislației

Elaborarea unei legislații pe deplin aliniată la acquis-ul comunitar nu reprezintă decât o primă condiție pentru a considera sistemul achizițiilor publice din România ca fiind corespunzător din punct de vedere al cerințelor europene.

Întărirea capacității de implementare a legislației la nivelul tuturor autorităților contractante - central și local -, precum și la nivelul structurii instituționale cu rol de reglementare și monitorizare reprezintă cea de-a doua direcție de acțiune avută în vedere în cadrul planului de acțiune.

Autoritățile contractante vor suporta impactul procesului de implementare a legislației în domeniul achizițiilor publice.

Principalele modalități de asigurare a întăririi capacității de implementare la nivelul autorităților contractante se pot sintetiza astfel:

- alocarea adecvată a resurselor umane și materiale la nivelul compartimentelor de achiziții din cadrul fiecărei autorități contractante;
- accesul facil la consultanța metodologică;
- utilizarea de instrumente de instruire și materiale de referință (buletine informative, ghiduri);
- participarea la programe de instruire periodică a personalului implicat în activitatea de achiziții publice.

Dezvoltarea instituțională la nivel central reprezintă un factor important în procesul de întărire a capacității de implementare, cu implicații directe inclusiv asupra autorităților contractante. Aceasta dezvoltare trebuie să pornească de la premisa asigurării, la un standard corespunzător, a următoarelor funcții:

- a) funcția de reglementare legislativă;
- b) funcția de reprezentare în cadrul comisiilor și grupurilor de lucru organizate la nivelul Comisiei Europene;
- c) funcția de monitorizare, analiza și evaluare a modului de funcționare a sistemului achizițiilor publice;
- d) funcția de consultanță metodologică;
- e) funcția de elaborare și implementare a programelor de instruire continuă, inclusiv elaborarea de ghiduri, manuale, suporturi de curs specifice pentru domeniul achizițiilor publice.

Separat de aceste funcții urmează să fie optimizate mecanismele de asigurare a controlului ex-ante și ex-post.

La nivel central, o primă problema care trebuie clarificată o reprezintă stabilirea instituției care să reprezinte autoritatea în materie de achiziții publice și care să dispună de independența necesară îndeplinirii unei misiuni cu grad de "sensibilitate" ridicat.

În acest scop, măsurile propuse în planul de acțiune pleacă de la premisa dezvoltării unei noi structuri organizaționale care să dispună de resursele necesare îndeplinirii funcțiilor sus-menționate. În acest scop, prin [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2005](#) a fost înființată Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRM), ca instituție publică independentă, cu personalitate juridică, organ de specialitate al administrației publice centrale, aflată în directă coordonare a primului-ministru.

Obiectivele generale ale Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice sunt:

- a) asigurarea unui cadru legislativ coerent și armonizat cu acquis-ul comunitar în domeniul achizițiilor publice;
- b) îndeplinirea obligațiilor corelative derivate din aplicarea prevederilor directivelor Uniunii Europene în materie de achiziții publice;
- c) asigurarea unui canal de comunicare permanent cu structurile din cadrul Comisiei Europene, cu instituțiile publice corespondente din statele membre și cu organisme de interes public național;
- d) asigurarea unui cadru de aplicare conformă a legislației în domeniul achizițiilor publice;
- e) dezvoltarea capacității de implementare la nivelul autorităților contractante.

Sistemul actual de rezolvare a contestațiilor este perceput ca având o eficiență redusă, ceea ce impune identificarea unor soluții noi pentru perfecționarea sa. Pentru rezolvarea acestei probleme se propune înființarea de complete specializate pentru soluționarea rapidă a litigiilor privind aplicarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică.

C. Metode de evaluare a îndeplinirii obiectivelor prezentei strategii

În scopul monitorizării implementării măsurilor prevăzute în prezenta strategie se instituie o comisie de monitorizare alcătuită din reprezentanți, la nivel de secretar de stat, ai Ministerului Integrării Europene, Ministerului Finanțelor Publice, Ministerului Justiției, Ministerului Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, Ministerului Comunicațiilor și Tehnologiei Informatiei și ai Ministerului Mediului și Gospodăririi Apelor. La lucrările Comisiei de monitorizare pot fi invitați reprezentanți ai societății civile.

Comisia de monitorizare se întrunește trimestrial sau ori de câte ori este nevoie. Comisia de monitorizare analizează stadiul implementării obiectivelor prezentei strategii și propune măsuri de remediere a eventualelor deficiențe. Comisia de monitorizare poate propune revizuirea prezentei strategii, în măsura în care aceasta trebuie adaptată constant situației reale a sistemului judiciar și angajamentelor asumate de România în contextul pregătirii pentru aderare la Uniunea Europeană.

În sprijinul Comisiei de monitorizare se instituie un grup tehnic de lucru, cuprinzând reprezentanți ai Ministerului Finanțelor Publice, Ministerului Justiției, Ministerului Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, Ministerului Comunicațiilor și Tehnologiei Informatiei, Consiliului Concurenței, Ministerului Integrării Europene și ai Ministerului Mediului și Gospodăririi Apelor. Grupul tehnic de lucru pregătește lucrările Comisiei de monitorizare și se întrunește lunar sau ori de câte ori este nevoie. Grupul tehnic de lucru elaborează un raport lunar privind îndeplinirea obiectivelor prezentei strategii în conformitate cu termenele prevăzute în planul de acțiune, pe care îl înaintează factorilor de decizie ai Ministerului Integrării Europene și ai Ministerului Finanțelor Publice. Înainte de întrunirea Comisiei de monitorizare, Grupul tehnic de lucru pregătește un raport trimestrial privind îndeplinirea obiectivelor prezentei strategii în conformitate cu termenele prevăzute în planul de acțiune, pe care îl înaintează membrilor Comisiei de monitorizare cu cel puțin 5 zile înainte de reuniune. Coordonarea activității Grupului tehnic de lucru revine reprezentantului nominalizat al Ministerului Integrării Europene, care va decide modalitatea de îndeplinire a eficienței a acestei coordonări.

Monitorizarea prin mecanismele și măsurile propuse mai sus se completează cu concluziile monitorizării de către Comisia Europeană a angajamentelor asumate de România în contextul încheierii negocierilor de aderare, relevante pentru domeniul achizițiilor publice. În acest scop Guvernul României se angajează să raporteze semestrial Comisiei Europene stadiul implementării prezentei strategii.

I. PERFECȚIONAREA CADRULUI LEGISLATIV					
Obiectiv	Măsura	Termen de realizare	Resurse1)	Responsabil	Indicatori de evaluare
I.1 Armonizarea completă a legislației naționale cu prevederile noului acquis comunitar (Dir. 17/2004/CE și Dir. 18/2004/CE)	I.1.1 Examinarea analitică a prevederilor legislative primare din diferite sectoare	Octombrie 2005	Buget ANRMAP	ANRMAP MIE	Identificarea în vederea abrogării prin noua legislație a prevederilor contrare acquis-ului comunitar în materia achizițiilor publice
	I.1.2 Examinarea analitică prevederilor legislative secundare din diferite sectoare	Decembrie 2005	Buget ANRMAP	ANRMAP MIE	Identificarea în vederea abrogării prin noua legislație a prevederilor contrare acquis-ului comunitar în materia achizițiilor publice
	I.1.3 Elaborarea primei variante de lucru a noii Legi privind atribuirea contractelor de achiziție publică. Legea va include în obiectul de reglementare și atribuirea contractelor de concesiune de lucrări /servicii sau alte forme de parteneriat public-privat, precum și achizițiile electronice	August 2005	Buget MFP 2005	MFP	Varianta de lucru finalizată
	I.1.4 Consultări cu privire la textul propus cu serviciile tehnice ale Comisiei Europene și preluarea observațiilor/ comentariilor primite	Septembrie - Octombrie 2005	Buget MFP 2005 + Buget ANRMAP	MFP ANRMAP	Proiect de act normativ supus dezbaterii publice
	I.1.5 Consultări cu privire la textul propus cu factorii interesați, și preluarea observațiilor /comentariilor primite	Septembrie - Noiembrie 2005	Buget MFP 2005 + Buget ANRMAP	ANRMAP	Proiect de act normativ supus dezbaterii publice
	I.1.6 Adoptarea Legii privind atribuirea contractelor de achiziție publică. Legea va include în obiectul de				Act normativ

		reglementare și atribuirea contractelor de concesiune de lucrări /servicii sau alte forme de parteneriat public-privat, precum și achizițiile electronice	Ianuarie 2006		Parlamentul României	publicat în Monitorul Oficial al României
I. 2	Elaborarea și adoptarea legislației secundare pentru atribuirea contractelor de achiziție publică, concesiune de lucrări/servicii și achiziții electronice	I.2.1 Finalizarea proiectului de hotărâre a Guvernului privind parteneriatul public privat	Iulie 2005	Buget MFP	Guvernul României	Act normativ publicat în Monitorul Oficial al României
		I.2.2 Elaborarea primei variante de lucru a normelor de aplicare pentru noua Lege privind atribuirea contractelor de achiziție publică	Octombrie 2005	Buget ANRMAP	ANRMAP	Varianta de lucru finalizată
		I.2.3 Consultări cu privire la textul propus cu serviciile tehnice ale Comisiei Europene și preluarea observațiilor/ comentariilor primite	Ianuarie - Februarie 2006	Buget ANRMAP 2006 + Componentă program Phare 20042)	ANRMAP	Proiect de act normativ supus dezbaterii publice
		I.2.4 Consultări cu privire la textul propus cu factorii interesați, preluarea observațiilor /comentariilor primite	Ianuarie - Februarie 2006	Buget ANRMAP 2006	ANRMAP	
		I.2.5 Adoptarea actului normativ pentru aprobarea normelor de aplicare a Legii privind atribuirea contractelor de achiziție publică	Martie 2006		Guvernul României	Act normativ publicat în Monitorul Oficial al României
I. 3	Elaborarea și adoptarea instrumentelor de lucru pentru atribuirea contractelor de achiziție publică, concesiune de	I.3.1 Elaborarea primei variante a instrumentelor de lucru pentru atribuirea contractelor de achiziție publică, concesiune de lucrări/servicii și achiziții electronice	Februarie 2006	Bugete ANRMAP, MFP, MTCT, MCTI, IGCTI	ANRMAP, MFP, MTCT, MCTI, IGCTI	Varianta de lucru finalizată
		I.3.2 Consultări cu privire la textul propus cu serviciile tehnice ale Comisiei Europene și preluarea observațiilor/ comentariilor primite	Aprilie - Mai 2006	Bugete ANRMAP MCTI, IGCTI	ANRMAP MCTI, IGCTI	Proiect de act normativ supus dezbaterii
		I.3.3 Adoptarea actului normativ pentru				

	lucrări/servicii și achiziții electronice	aprobarea instrumentelor de lucru pentru atribuirea contractelor de achiziție publică, concesiune de lucrări/servicii și achiziții electronice	Iunie 2006		Guvernul României	Act normativ publicat în Monitorul Oficial al României
II. ÎNTĂRIREA CAPACITĂȚII DE IMPLEMENTARE A LEGISLAȚIEI						
II.1	Dezvoltarea capacității administrative la nivelul structurii instituționale de reglementare și monitorizare	II.1.1 Înființarea Autorității Naționale de Reglementare și Monitorizare a Achizițiilor Publice, în directă coordonarea Primului-ministru, cu o schemă de personal cuprinzând un număr corespunzător de posturi. ANRMAP va îndeplini funcțiile de reglementare, monitorizare, consultanță metodologică și training în materie de achiziții publice, inclusiv domeniul PPP și concesiunea de servicii. ANRMAP va avea rol de "policy-maker", reprezentând unica autoritate în domeniu.	Iulie - Octombrie 2005	Buget MFP + MTCT 2005	MFP + MTCT	Hotărâre a Guvernului pentru crearea ANRMAP și suplimentarea cu posturi
		II.1.2 Recrutare și selecție personal pentru ocuparea posturilor vacante ANRMAP	Iulie 2005 - Aprilie 2006	Buget MFP și ANRMAP 2005, 2006	MFP ANRMAP	125 Posturi ocupate
		II.2.1 Asigurarea accesului autorităților contractante la un punct de "help-desk"	Decembrie 2005	Buget ANRMAP	ANRMAP	Birou "help-desk" constituit în cadrul ANRMAP
		II.2.2 Dezvoltarea paginii web-site pentru achiziții publice prin crearea opțiunii de acces "Frequent Answers and Questions" (FAQ)	Decembrie 2005	Buget ANRMAP	ANRMAP	Acces FAQ asigurat
		II.2.3 Prevederi privind crearea la nivelul fiecărei autorități contractante a unui compartiment	August 2006	Bugetele autorităților contractante	Autoritățile contractante, ANRMAP	Activitate efectivă a compartimentelor nominalizate

II.2	Dezvoltarea capacității de implementare la nivelul autorităților contractante	specializat în atribuirea contractelor de achiziție publică				
		II.2.4 Crearea la nivelul ANRMAP a unui compartiment de control ex-ante cu rol explicit de verificare a procedurilor aplicate pentru atribuirea contractelor de achiziție publică	Aprilie 2006	Buget ANRMAP	ANRMAP	Compartiment control ex-ante înființat
		II.2.5 Prevederi privind crearea la nivel județean a unui compartiment de control ex-ante cu rol explicit de verificare a procedurilor aplicate pentru atribuirea contractelor de achiziție publică	Aprilie 2006 în funcție de modificarea legislației privind administrația publică locală		MFP ANRMAP	
		II.2.6 Implementarea unui program specific de instruire pentru personalul ANRMAP	August 2005 - Iulie 2006	Program SIGMA, TAIEX + Componentă program Phare 20042)	ANRMAP	5 seminarii organizate 60 de persoane instruite
		II.2.7 Implementarea unui program specific de instruire pentru autoritățile contractante care intră în categoria "principali achizitori"	Iulie 2006 - Septembrie 2007	Componentă program Phare 20042)	ANRMAP	20-25 seminarii organizate 500 persoane instruite
		II.2.8 Elaborarea și difuzarea de instrumente de instruire și materiale de referință (buletine informative, ghiduri)	August 2007	Componentă program Phare 20042)	ANRMAP	2500 ghiduri distribuite autorităților contractante
		II.2.9 Participarea ca lectori la cursuri organizate de Institutul Național de Administrație	Continuu	Bugetul autorităților contractante	ANRMAP	30 cursuri până la sfârșitul anului 2005
II.3	Eficientizarea sistemului de colectare a datelor necesare monitorizării	II.3.1 Intrarea în funcțiune a sistemului de monitorizare a modului de atribuire a contractelor de achiziție publică	Iulie 2005	Nu necesită fonduri suplimentare	MFP	Date statistice relevante
		II.3.2 Up-gradarea sistemului on-line de monitorizare a	Continuu		ANRMAP	Date statistice

		contractelor de achiziție publică				relevante
II.4	Eficientizarea sistemului de soluționare a contestațiilor	II.4.1 Analiza posibilității de introducere a unei căi alternative de soluționare a litigiilor, inclusiv prin introducerea unei proceduri rapide de soluționare a contestațiilor	Decembrie 2005	Buget MJ + ANRMAP	MJ + ANRMAP	Identificarea unei soluții fiabile
		II.4.2 Înființarea de complete specializate pentru soluționarea litigiilor privind aplicarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică	Septembrie 2006 - Iunie 2007	Buget MJ	MJ	Număr de complete specializate
		II.4.3 Implementarea unui program specific de instruire pentru judecători, în colaborare cu Institutul Național al Magistraturii	Iunie 2006	Componentă program Phare 20042)	ANRMAP Inst. Naț. Magistr.	10 seminarii organizate 100-150 persoane instruite
		II.4.4 Elaborarea și difuzarea de instrumente de instruire și materiale de referință (buletine informative, ghiduri) privind funcționarea sistemului de "remedii", cazuri practice preluate din jurisprudența Curții Europene de Justiție, comentarii	Iulie 2006 - Septembrie 2007	Componentă program Phare 20042)	ANRMAP	700 ghiduri distribuite

LISTA ABREVIERI

MFP Ministerul Finanțelor Publice

MIE Ministerul Integrării Europene

MJ Ministerul Justiției

MCTI Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informațiilor

IGCTI Inspectoratul General pentru Comunicații și Tehnologie Informațiilor

MTCT Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului

ANRMAP Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice

1) Resursele aferente realizării măsurilor cu termen 2005, 2006, 2007, care nu sunt asigurate din surse extrabugetare, sunt sau vor fi incluse în bugetul de stat pentru anii respectivi

2) Bugetul programului Phare este de 2.000.000 EUR, program care va fi derulat de către ANRMAP.