

Achizițiile publice- cinci probleme majore în atragerea fondurilor U.E.

Procurement - five major problems in attracting EU funds

Prof.univ. Nicolae Postavaru¹

Universitatea Tehnică de Construcții București
Bd. Lacul Tei nr. 122 – 124, cod 020396, sector 2, București, Romania
E-mail: npostavaru@gmail.com

Rezumat: *Achizițiile publice sunt mijlocul prin care banii publici, adică circa 80 % din fondurile ce se vehiculează pe piață, ajung la contractori, subcontractori, furnizori, consultanți și ajung înapoi la stat .*

Gradul de eficiență a utilizării acestor fonduri trebuie să ne intereseze pe toți, deoarece sunt banii proveniți de la noi toți .Mai mult, Comunitatea Europeană ne ajută din fondurile ei publice să ne realizăm unele proiecte absolut necesare dezvoltării sociale și economice, pentru a putea deveni un stat membru dezvoltat la un nivel cât mai aproape de cel mediu din Comunitate .

Însă noi avem mari problem de system, ca să consumăm aceste fonduri ,iar un loc central în acest sistem imperfect îl au achizițiile publice, incriminate de mulți dintre oficialii europeni.

În lucrarea de față prezint problemele majore ale sistemului de achiziții publice, care nu funcționează, desi „avem legi la nivel european “ .

Concluzia este că trebuie regândit tot sistemul de derulare al investițiilor publice și totul cât mai repede si profesionist cu accent pe problemele menționate pentru sistemul de achiziții.

Altfel spus, am pus piese bune de la diferite mărci într- o mașină, și acum ne mirăm că nu merge.

Cuvinte cheie: specificații, evaluare, criterii, fișe tehnice, contracte, obligațiile părților.

Abstract: *Procurement means by which public money, about 80% of the funds that are circulating in the market, reaching contractors, subcontractors, suppliers, consultants and get back to state.*

The effectiveness of using these funds should concern us all, because the money is coming from us all. Moreover, the European Community helps them public funds to realize some projects indispensable social and economic development, in order to become Member State developed to a level closer to the average dinComunitate.

But we have big problem of system, to consume these funds, and central to this system we have imperfect procurement, it is incriminate by many European officials.

The paper presents the challenges of the public procurement system that does not work, though, we have laws in Europe " .

The conclusion is that we must rethink the whole system of running the public investments and everything as quickly and professionally with emphasis on those issues for procurement system.

In other words, we have good songs from different brands in a car, and now we wonder why it does not work.

Key-words: specification, evaluation criteria, data sheets, contracts, obligations of the parties.

O relație cauză –efect –Achiziția

Majoritatea dintre noi, din presă, am auzit că sunt probleme majore în atragerea fondurilor europene și că o cauză ar fi stoparea plăților către România, din cauza deficiențelor semnalate în achizițiile publice .

Consider că nu aici se află cauza reală și că se aruncă repede o cauză de sistem pe acest mijloc al achizițiilor publice .

După o experiență internă și internațională în domeniu, susținerea de cursuri și prelegeri, precum și o pregătire specializată la centrul de training din Torino al BIRD, pot să afirm prin comparație cu sistemele din țările dezvoltate, cu care suntem asemenați de către reprezentanții Comisiei Europene că adevăratele cauze ale problemelor ridicate sunt :

--lipsa unor proceduri, clare și simple, de înțeles de la experți la aceia din domeniul privat care nu se întâlnesc în viața de zi cu zi cu achizițiile publice ; acestea ar trebui gândite o dată pentru tot programul, bineînțeles, dacă cineva dorește aceasta și se pricepe, adică este competent;

--lipsa de specialist pe piață; nu avem cursuri post universitare în domeniul acesta pe piață, mai ales la nivel de master; ne mulțumim cu un curs de trei zile în care absolventul devine expert „peste noapte”; am văzut ce înseamnă asemenea cursuri specializate numai pentru domeniul lucrărilor de construcții, dar similar erau pentru bunuri, pentru servicii și IT ;

La noi, toți își exprimă părerea și există specialiști care n-au făcut în viața lor o documentație de achiziție de la A la Z.

Avem o lipsă de management la toate nivelele în proiecte, dar managementul în achiziții este total lipsă și este normal, fiindcă, deși există în COR ocupația, nimeni nu o pregătește pe piață, nu se cere și se confundă specialistul cu managerul și de aici greșelile, omisiunile ,etc .

Tocmai acest punct va fi detaliat în lucrarea de față, deoarece este esențial în obținerea de rezultate favorabile autorităților publice și implicit utilizării fondurilor europene .

--lipsa unui audit profesionist, de obicei, se auditează dosarul, procedura, dar nu ce există în spatele lor, acesta este și scopul nostru: să analizăm cauzele reale ale situației și cum se pot ele remedia; azi auditul vine de multe ori la comandă, este anunțat și vine doar cu o echipă de auditori financiari; aceasta pentru că totul a devenit un ecran și interesează numai niște sume și nume, fără a interesa cauzele, efectele, rezultatele reale. Vedem auditori care sunt plătiți bine de stat, numai să verifice achizițiile la detergent și hârtie igienică, când sumele auditate nu fac cât salariu lor pe o luna, iar lucrările grele le lasă de o parte, adică caută nimicuri, aici este procedura lor greșită.

Auditul achizițiilor, făcut de multe ori de persoane care nu au experiență în domeniu, ar trebui să se facă de echipe complexe de specialiști, care să analizeze de la necesitate la rezultatul achiziției, inclusiv contractul încheiat, astfel rezultă automat o altă lipsă.

--lipsa echipelor de specialiști; achiziția este un proces complex în care specialistul tehnic „ își dă mâna” cu economistul, avocatul și expertul în achiziții, pentru a realiza un contract prin care se consumă banii publici, pentru atingerea unor scopuri si obiective; ori aici există dificultăți în atingerea scopurilor si obiectivelor, fie nu se vrea, fie nu se poate, aceasta fiindcă avem o:

--lipsă de consultanță profesionistă pe piață; nu există companii care să dea consultanță competentă pe piață și care să preia răspunderile angajatorului; câteva existente sunt „zero” față de necesarul pieții; această consultanță, care în alte țări există nu a fost încurajată și datorită lipsei de pregătire în domeniu, nu are cum să apară -ea trebuie dezvoltată.

Aceasta poate rezolva multe din greșelile semnalate de Comisia Europeană la noi; nu poate omul de la achiziții să le știe pe toate, el trebuie să cunoască legea și s-o respecte, dar aceasta nu ajunge, ne mai trebuie și altceva, altfel ajungem la ceea ce se observă în prezent.

--ineficiența și rezultatele financiare dezastruoase: cel mai scump km. de drum, de autostradă, mp. de construcție, m³ de apă potabilă, serviciul de proiectare, soft sau studiu de piață .

La acestea se adaugă echipamentele achiziționate, de două- trei generații, consultanță de specialitate sau prețul orei de muncă, într-un cuvânt: ineficiența economică, adică exact aceea care trebuie să stea la baza cheltuirii banului public .

De ce ineficiență? răspunsul îl găsim în :

--lipsa strategiilor de dezvoltare, indiferent dacă vorbim de autorități sau de companii private ;

--lipsa de portofolii reale de proiecte; acestea se fac pentru cineva și nu pentru comunitate, pentru oameni, care ar aduce pe piață rezolvarea unor necesități ale populației și implicit atingerea unor scopuri și obiective sustenabile;

--lipsa unor studii de piață reale, bazate pe comunicarea cu oamenii, care să le ia în seamă cerințele; acestea fac să avem realizări inutilizabile sau fără rost .

Tot din aceste cauze analizele cost-beneficiu la proiecte sunt „trase de păr “și urmează ca în timp să se dovedească ineficiența multor proiecte și automat al achizițiilor efectuate .

--lipsa unor comisii de specialitate care să aprobe tehnic studiile, proiectele, documentațiile la proiectele derulate, acestea ar trebui să dea girul tehnic pentru care se dau banii ulterior prin contracte câștigate la licitații publice .

Astfel ajungem la neajunsul major al achizițiilor publice: utilitatea și rentabilitatea lor și a rezultatelor lor .

Ce vrem de fapt ? rezultate, proiecte sau protecția achizitorului, liniștea lui.

Consider că noțiunea de dezvoltare, care implică proiecte, presupune nu liniștea cuiva, ci preocuparea pentru mai bine pentru noi toți ,că doar de la noi vin banii publici .

In contextual prezentat pot spune că am indentificat cinci factori majori de îmbunătățire a procesului de achiziție și managementului aferent .

Acești cinci factori sunt :

1. specificațiile tehnice
2. evaluarea produselor /serviciilor/lucrărilor supuse achizițiilor
3. condițiile de participare și câștig a licitațiilor
4. criteriile de evaluare a ofertelor
5. contractul care se încheie, dar care se propune de persoane fără pregătire juridică

de specialitate sau experiența profesională de specialitate.

În acest sens pot afirma :

1. Deficiența aproape generală la toate achizițiile o constituie specificațiile slabe, fie că vorbim de lucrări, bunuri sau servicii.

O specificație bună se face fie cu proiectanți profesioniști pentru lucrări, fie cu consultant de specialitate pentru bunuri și servicii.

Problema este destul de simplă: aceștia costă și cum spune proverbul „ne scumpim la tărâțe “-adică la partea ieftină și plătim pentru asta .

Un proiectant bun înseamnă: proiecte tehnologice, desene, detalii, liste de cantități complete, estimari la prețuri de piață, plusuri de max. 5-10 %, grafice de execuție, liste de

material cu specificația lor, asistența tehnică la execuție, modificarea minoră a proiectului în timpul execuției.

Un consultant bun înseamnă experiența și expertiza specială în domeniu în care este chemat să realizeze o specificație .

Față de cele prezentate anterior, când o problemă ajunge la achiziții, nu mai putem vorbi de proiecte și strategii de dezvoltare, această fază a trecut .

De aceea, consider baza unui proces de achiziție corect, echitabil și etic , -specificația.

Aceasta ascunde în spate însă specialiștii, care nu mai sunt pe piață, pe care școala nu-i mai produce, care, dacă au văzut că „merge și așa“ se întreabă de ce să muncească; o specificație bună poate încurca un beneficiar, care nu știe ce vrea sau are alte interese; astfel piața s-a adaptat.

Mai mult, un proiect bun presupune personal de specialitate care să-l aprobe înainte de avizul beneficiarului și aceasta înseamnă timp și bani, ori noi aici lângă Carpați suntem recunoscuți ca fiind veșnic grabiți, cheltuitori(de ce să cheltuim puțin, dacă putem mult) și fără rezultate finale, vezi lucrări neterminate cu anii, din banii noștri.

2. Evaluarea, prin care se stabilește procedura de urmat în licitație, este strâns legată de două lucruri :

a) profesionalismul celor care întocmesc specificațiile, adică de cele prezentate mai sus la pct 1., ca să vedem influența lor majoră în continuarea procesului de achiziție;

b) existența specialiștilor în costuri și a unor costuri maximale pe piață pentru toate tipurile de lucrări și servicii. La bunuri problema este mai simplă, fiindcă există oferte și se pot aduce diferite oferte, dar, dacă nu sunt coroborate cu o specificație corectă se aduc degeaba.

Evaluarea este grea și măcar pentru anumite lucrări și sume s-ar cere/impune un consultant de specialitate; în America există inginerul de cost, în unele state europene la fel, la noi același proiectant care trebuie să știe meseria lui, face și costurile; cum ? așa cum am afirmat :la cele mai ridicate standarde.

La noi față de alte țări dezvoltate, se lucrează cu devize, adică valori exacte, ceilalți lucrează cu costuri și estimări, adică cu valori relative și cu toate astea îi depășim de departe ...cum ? aici este specificul local cu care ne mândrim, poate se va renunța o dată la el .

Cum am arătat, această evaluare își produce efectul în alegerea procedurii de urmat în licitație și asupra :

3. Condițiilor stabilite prin fișa tehnică a achiziției .

Aici sunt câteva probleme de semnalat :

--cum stabilim garanția de participare la licitație, cât o stabilim și în ce formă, pentru a avea competiție.

--ce asigurări impunem: suntem încă printre puținii din Europa care nu solicităm consultanților asigurări profesionale și de aceea nu avem pe cine trage la răspundere în caz de eșec -așa au dorit guvernării, ANRMAP- ul.

--garanții de buna execuție a contractului, acestea ar trebui să fie de min. 10 % și să acopere întreaga perioadă de răspundere a beneficiarului: 3-5 ani și mai mulți.

--experiența specifică, aici se acceptă încă mari diferențe între contractorul direct și experiența lui reală rezultând contracte executate la mâna a treia, altele întrerupte, altele târăgănite în timp ,toate cele de mai sus aducând pierderi banului public .

Aceste condiții se leagă totdeauna și cu :

4. Criteriile de evaluare, așa cum am văzut în lume, când este vorba de banul public, se împart în :

--prețul cel mai mic; când este vorba de lucrări, nu se fac discuții; același lucru, când este vorba de consultanți individuali selectați pe bază de experiență, cum sunt cei pentru specificațiile tehnice, evaluări, avizări, etc .

--criterii tehnico- economice la servicii și bunuri, dar cu observația :

-la serviciile de specialitate criteriile tehnice sunt prioritare, adică vrem specialiști, nu economii care vor aduce costuri suplimentare;

-la bunuri, pe o specificație bună, criteriile economice vor avea prioritate și cele de service și post vânzare .

În realitate, găsim la noi cele mai aberante criterii „tehnico –economice“ și câștigători care dau garanții de 50 de ani sau execută o lucrare mai repede decât își organizează locul de muncă, ca să nu mai vorbim de aceia care vin cu experiența vecinilor .

Rezultatul se vede și mai ales în proiectele de infrastructură –tinde spre zero, iar ce se execută se repară anul următor. De ce ? fiindcă ne permit :

5. Contractele; ni s- a cerut să introducem la lucrări FIDIC-ul, nu așa cum s-a făcut cu ciocanul, repede și fără a ține cont de legislația existentă, ci normal ca în orice țară a Europei. Rezultatul: a fost criticat, pe bună dreptate și scos de pe piață, fiindcă încurcă autoritățile locale, a rămas obligatoriu numai pe proiectele europene mari .

In acest fel, o experiență bună a fost aruncată la coș și mergem de câțiva ani pe contractele noastre -tip: cu condiții lejere, fără răspunderi clare, care ajută beneficiarul să plătească cu întârzieri și în compensație contractorul va înșela la calitate .

Nu avem specialiști în contracte comerciale suficienți și atunci își exprimă părerea managerii, directorii, funcționarii publici, cei, în general, fără pregătire de specialitate, dar cu funcție, rezultatele se văd: bani cheltuiți și lucrări neterminate .

Aici și școala are un rol, că nu avem specialiști destui în contractele comerciale pentru achiziții publice .

În plus, la noi, față de Europa, contractele nu se negociază după câștigare, aceasta este o reminiscență a trecutului, când autoritatea era totalitară, astfel nu se acceptă variante mai bune decât cele inițiale cu care contractorul ar putea veni; de ce ? nu se acceptă modificări la contract, se consideră o dată pus în documentație ca tabu. De ce ?

Răspunsul e clar: frica de audit și interpretarea acestuia, care de multe ori este la mult timp după terminarea lucrării, contractului.

Aici este cercul vicios: achiziții-audit, primilor le e frică de cei de- al doilea, iar aceștia controlează exact ca pe vremuri, fără a vedea procesul și rezultatele, ci numai pe baza de bănuieli și culpa în spatele oricărei acțiuni a achizitorului, mai ales, dacă sunt făcute modificări ulterioare la documentație sau contract.

Această „bubă se va sparge” greu și va aduce încă mulți ani prejudicii banului public, fiindcă nu se dorește să se vadă întregul, ci partea. Este o problemă de concepție și de sistem a societății românești care nu se va schimba, până nu va veni o minte luminată la autoritățile de resort .

De aceea se pune întrebarea: -ce-ar trebui să se facă ? cum vom îmbunătăți sistemul de achiziții publice ? Aș menționa, în continuare, tot cinci direcții, care ne-ar scoate repede din situația în care suntem și-ar facilita în perioada 2014-2020 absorbția de fonduri:

1. Să avem proceduri simple, clare pentru desfășurarea unui proces de achiziție sau de investiții împreună cu specialiștii necesari calificați. Avem în COR o serie de ocupații utile

și necesare, pe care nimeni nu le practică în domenii ca: planificarea lucrărilor, costurile, managementul achizițiilor, actualizarea devizelor, mentenanța, urmărirea lucrărilor, controlul lor și altele .

Nu se poate face treaba fără personal calificat, experiența nu este de ajuns, iar tinerii nu o au, n-au avut timp, n-au avut posibilități s-o obțină. Am rămas cu aceleași sisteme educative vechi, în care nimeni nu este interesat de cerințele pieții, ci doar de programe și de profesori .

Marile companii își au propriul sistem de pregătire cu personal propriu; noi pe piață nu mai putem lăsa un specialist să predea, dacă nu este formator; cred că s-a mers prea departe și important este să ai ce să transmiți oamenilor .

2. În ultimii doi ani s-au introdus câteva norme de cost: puține și cu teamă; nu are cine le efectua și, ca să nu se supere ȘEFII, se consideră în mod laș că mai bine să trăim într-un sistem din anii `50 pe care-l știm depășit, dar mai comod.

Nu se poate pentru banul public să nu avem standard de cost; în SUA găsești pentru orice chioșc o valoare aproximativă care variază de la un stat la altul, pentru un teren la fel, etc., dar nu mai mult de 5% și de aceea tot în SUA km. de autostradă a ajuns la jumătate din prețul care există la noi.

3. Sistemul de criteriu de evaluare refăcut cu recomandările menționate pentru fondurile publice :

- la lucrări: prețul minim, cerințe de calificare competiționale și specificații detaliate;
- la bunuri, criteriul tehnico-economic, cu ponderea mărită pe economic, limita maximă fiind dată de prețul pieții pentru specificații clare și amănunțite;
- la servicii, criteriul tehnico-economic, cu ponderea mărită pe tehnic împreună cu expertiza necesară în domeniul îngust solicitat .

Un sistem de criterii clare, fără posibilitate de schimbare de la o autoritate la alta, va conduce la ideea că și companiile trebuie să-și revizuiască organizarea, costurile, tehnologia, etc.

Acest sistem se poate legifera sau recomanda pentru cele mai multe cazuri și numai justificat se poate altfel, nu ca acum, când justificările se desfășoară și atunci se procedează tocmai invers. Am aplicat la noi un astfel de sistem și prețurile au scăzut apreciabil.

De asemenea, auditurile ar trebui învățate să caute cum s-au abilitat sistemele de evaluare și criteriile de calificare, acesta ar fi rolul lor, altfel apare o cheltuială eligibilă, dar care nu are efecte pentru societate ;de ce s-a făcut ? cine răspunde ?

4. Să oprim sistemul „mai cheamă un prieten“, dacă n-ai capacitatea necesară cerută de caietul de sarcini. Metoda a apărut în ultimii ani, specifică nouă, similară sistemului de girare a unor garanții bancare prin terți, doar că aici garantul nu mai participă la lucrare și nici nu mai garantează ceva după contractare. Aici legea este de modificat și se poate reveni la ce era înainte, când nu putea o firmă de apartament înființată „ieri” să ia contracte de milioane de euro „azi”, aceasta este o anomalie .

Tot în sfera legilor am înființat metoda „minte frumos“, adică dai o declarație că îndeplinești condițiile și, dacă nu ești câștigător, nu mai depui niciun document, dacă ești câștigător, atunci cauți un prieten .

Toate aceste lucruri au făcut sistemul să fie inoperant și să ne blocăm, am zis că le introducem pentru eficientizare, rapiditate, etc. și rezultatul a fost autoblocajul .

Trebuie revenit la o regulă clară: câștigă cine poate executa contractul, corect și la timp în condițiile de calitate cerute prin documentație și condiții speciale.

5. Ultima propunere, dar esențială este adoptarea unor modele de contracte recunoscute în Lume pentru expertiza lor și gradul mare de utilizare, cum ar fi BIRD (BANCA MONDIALĂ) sau FIDIC .

Am lucrat cu ambele, sunt bune și corect realizate, dotate cu specialiști din toate domeniile: juridic, tehnic, economic, social , etc .

Să lăsăm invențiile mioritice, banul public European se cheltuiește cu contracte europene, să le adaptăm la legislația specifică nouă și să le utilizăm, este un mod sigur de a câștiga încrederea partenerilor. Am văzut mari investitori, bănci (BEI, BDCE, BERD) care n-au probleme să adopte aceste contracte care se negociază, pentru care în Europa avem școala de experți FIDIC, la fel la BIRD .

Un contract bun salvează afacerile și dă încredere partenerilor, de ce să nu le învățăm și să le aplicăm ? Ne întrebăm: cine de la ministerul de finanțe a zis că-i mai bine așa - să le anuleze decât să le adapteze, fiindcă nu le înțelegea sau nu-i conveneau? Acum avem rezultatele: sistemul nu funcționează și se autoblochează, iar banii ne scapă printre degete.

Concluzie: dacă există dorință și voință, putem să facem ca în 2014-2020 să absorbim peste 60% din fondurile europene prin modificări simple ale sistemului de achiziții și modificări conceptuale ale sistemului de investiții și audit .

Dacă vom mai umbla și la strategii de dezvoltare și portofolii de proiecte, este posibil să creștem la peste 80% gradul de absorbție, bineînțeles dacă începem în aceasta vară procesul de schimbare și pregătire a resurselor umane .