europene şi pe proceduri transparente nu îşi poate permite ca instanţele să repare constant derapajele unei autorităţi administrative care ar trebui să fie ea însăşi garantul legalităţii. Reformarea CNSC, prin profesionalizare, uniformizarea practicii şi asumarea responsabilităţii pentru întârzieri, nu mai este o opţiune, ci o necesitate urgentă.

Dincolo de constatarea deficienţelor, soluţiile ar putea include digitalizarea fluxului de lucru la CNSC, introducerea unor standarde unitare de motivare, precum şi sancţionarea întârzierilor nejustificate. Numai astfel Consiliul poate redeveni un reper de încredere pentru toţi actorii din domeniul achiziţiilor publice.

Preţul cel mai scăzut: despre ciclicitatea atribuirilor sub-evaluate în achiziţiile publice româneşti



Diana COCIAŞ
Avocat Partener
SCA Ivan şi Asociaţii



Cristina IVAN
Avocat Coordonator
SCA Ivan şi Asociaţii

Prezentul articol analizează fenomenul recurent al atribuirii contractelor de achiziţie publică la valori semnificativ sub pragul de 80% din valoarea estimată, pragul legal al preţului aparent neobişnuit de scăzut. Deşi legislaţia impune clarificări obligatorii pentru astfel de oferte, practica demonstrează că această verificare devine adesea o formalitate de procedură.

Examinăm pe scurt în prezentul material cauzele, consecinţele şi potenţialele soluţii pentru această problematică care pare să se manifeste ciclic în sistemul achiziţiilor publice româneşti.

Istoria achiziţiilor publice româneşti pare prinsă într-o buclă temporală. La aproximativ fiecare deceniu, asistăm la acelaşi fenomen: contracte atribuite la 50-60% din valoarea estimată, urmată inevitabil de o perioadă de rezilieri, litigii şi proiecte nefinalizate. Anii 2014-2015 au marcat ultima astfel de epidemie contractuală, iar acum semnalele indică revenirea aceluiaşi pattern comportamental în piaţă.

Şi totuşi cum pot operatorii economici să oferteze sustenabil la jumătate din valoarea pe care autoritatea contractantă, bazându-se pe studii de piaţă, devize şi analize tehnice, o consideră necesară pentru realizarea obiectivului?

Legislaţia în materia achiziţiilor publice/sectoriale stabileşte clar: ofertele cu preţuri mai mici de 80% din valoarea estimată sunt considerate aparent neobişnuit de scăzute. Această prevedere nu reprezintă o simplă recomandare, ci instituie o obligaţie pozitivă pentru autoritatea contractantă de a solicita clarificări şi justificări detaliate.

Totuşi, practica ultimilor ani relevă o transformare periculoasă a acestei garanţii procedurale într-un simplu exerciţiu birocratic.

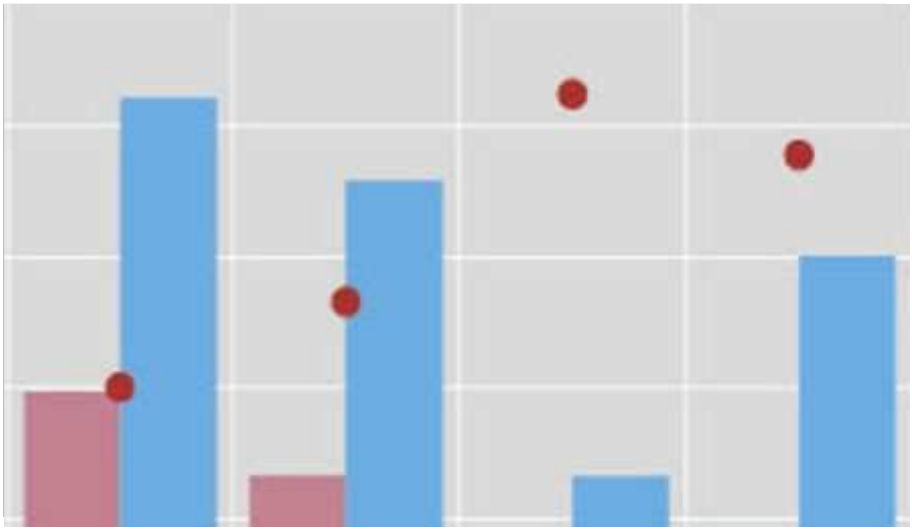
Comisiile de evaluare solicită clarificări, operatorii economici furnizează răspunsuri standardizate, iar contractele sunt atribuite fără o analiză reală a sustenabilităţii economice a propunerii.

Pentru a înţelege amploarea problemei, este esenţial să examinăm procesul de fundamentare a valorii estimate. Aceasta nu reprezintă o cifră arbitrară, ci rezultatul unui proces complex care include studii, devize tehnice detaliate, analize de risc şi marje comerciale uzuale.

Când o autoritate contractantă, după acest proces riguros, stabileşte o valoare estimată de 10 milioane lei, iar ofertantul câştigător propune 6 milioane lei, ne confruntăm cu una din următoarele situaţii: autoritatea a supraestimat fundamental necesarul, ofertantul deţine avantaje competitive excepţionale (tehnologii revoluţionare), sau, cel mai probabil, oferta este nesustenabilă economic, scenariu confirmat de experienţa anilor trecuţi.

Atribuirea la preţuri nesustenabile declanşează o cascadă de consecinţe negative care afectează întregul ecosistem al achiziţiilor publice.

Contractantul care a câştigat la preţ subevaluat va fi motivat să identifice orice pretext pentru acte adiţionale şi suplimentări de contract, să reducă calitatea materialelor şi execuţiei până la limita acceptabilităţii, să exercite presiuni asupra proiectantului şi dirigintelui pentru



acceptarea unor soluții tehnice inferioare sau, în cazuri extreme, să abandoneze lucrarea când devine evident că pierderile sunt insurmontabile.

Proiectantul remunerat sub nivelul pieței va fi tentat să minimizeze efortul investit în documentație, să devină flexibil în acceptarea modificărilor propuse de constructor și să urmărească contracte conexe cu acesta pentru recuperarea pierderilor.

Dirigintele de șantier sau supervizorul sub-plătit poate manifesta indulgență excesivă în verificarea calității lucrărilor, disponibilitate redusă pentru prezență efectivă pe șantier și toleranță crescută față de neconformități.

În perioade de constrângere bugetară severă, precum cea actuală, tentația atribuirii la prețuri minime devine aproape irezistibilă. Logica aparentă este atractivă pentru autoritățile publice căci cu același buget poți demara mai multe proiecte. Realitatea, însă, demontează această iluzie, căci rata de finalizare scade dramatic, costurile finale explodează prin acte adiționale, lucrări de remediere și litigii, termenele se prelungesc indefinit din cauza lipsei resurselor financiare ale contractantului, iar calitatea este inevitabil compromisă.

Un aspect deosebit de îngrijorător este degradarea evaluării tehnice în procedurile de atribuire. Din ce în ce mai frecvent, întâlnim situații în care 7-8 asocieri de operatori economici obțin punctaj maxim identic la propunerea tehnică. Această uniformitate perfectă nu reflectă excelența generalizată, ci mai degrabă superficialitatea criteriilor tehnice, evaluarea mecanică de tip bifă și incapacitatea de a distinge între propuneri cu adevărat valoroase și cele mediocre.

Rezultatul? Revenirea de facto la criteriul prețului cel mai scăzut, mascat sub aparența evaluării pe baza celui mai bun raport calitate-preț.

Problema este amplificată de tendința recentă spre confidențialitate excesivă în procedurile de achiziție publică. Nu doar ofertele, ci și procesele-verbale de evaluare devin din ce în ce mai opace, făcând practic imposibilă contestarea unei decizii evident eronate. Această lipsă de transparență creează un mediu propice pentru perpetuarea practicilor deficitare, imposibilitatea învățării din greșelile altora și lipsa presiunii publice pentru îmbunătățirea calității evaluărilor.

Fenomenul atribuirilor la prețuri nesustenabil de scăzute nu este doar o problemă a sistemului de achiziții publice, ci un simptom al unei culturi instituționale care privilegiază economia aparentă și imediată în detrimentul eficienței reale și durabile.

Evident, nu toate contractele atribuite la prețuri sub 80% din valoarea estimată sunt problematice și nu vorbim despre o regulă absolută. Există operatori economici care, prin eficiență reală, sau tehnologii superioare, pot oferta competitiv și sustenabil. Totuși, din experiența noastră acumulată în ani de practică în litigiile de achiziții publice, observăm o tendință îngrijorătoare: frecvența cu care astfel de atribuiri se dovedesc nesustenabile crește alarmant.

Trecând în zona contenciosului, problema devine și mai complexă. In condițiile confidențialității excesive actuale, când nu cunoști aproape nimic despre oferta competitorului în afară de suspiciunea fundamentată că este imposibil să fie executată la acel preț, șansele de a demonstra nesustenabilitatea în fața CNSC sau instanței sunt minime. Ne lovim invariabil de principiul bine cunoscut: CNSC sau instanța nu sunt comisie de evaluare și nu pot fi investite in integrum cu reevaluarea unei oferte. Și într-un fel, această abordare este corectă din punct de vedere juridic. Problema nu poate și nu trebuie rezolvată în litigiu, ci mult mai devreme, în etapa de evaluare.

Experiența anului 2014 ar trebui să servească drept avertisment. Contractele atribuite atunci la 50-60% din valoarea estimată au generat, în următorii ani, un val de rezilieri, litigii și proiecte abandonate care au costat bugetul public mult mai mult decât economiile inițiale promise.

Acum, când semnalele indică revenirea aceluiași tipar, avem oportunitatea și responsabilitatea de a rupe acest ciclu și sistemul achizițiilor publice trebuie să recunoască adevărul inconfortabil că economiile inițiale obținute prin atribuiri la prețuri nesustenabile se transformă invariabil în costuri exponențial mai mari: acte adițio-