

**CONFERINȚA INTERNAȚIONALĂ
NOI REGLEMENTĂRI PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE.
IMPACTUL ASUPRA ABSORBȚIEI FONDURILOR
STRUCTURALE ÎN CONTEXTUL REORGANIZĂRII
ADMINISTRATIVE**

PROCEEDINGS

**INTERNATIONAL CONFERENCE
NEW REGULATIONS REGARDING PUBLIC PROCUREMENT.
IMPACT ON ABSORPTION OF STRUCTURAL FUNDS IN THE
CONTEXT OF ADMINISTRATIVE REORGANIZATION**

Editor coordonator: **Emilia Lucia CĂTANĂ**

**CONFERINȚA INTERNAȚIONALĂ
NOI REGLEMENTĂRI PRIVIND ACHIZIȚIILE
PUBLICE. IMPACTUL ASUPRA ABSORBȚIEI
FONDURILOR STRUCTURALE ÎN CONTEXTUL
REORGANIZĂRII ADMINISTRATIVE**

PROCEEDINGS

**INTERNATIONAL CONFERENCE
NEW REGULATIONS REGARDING PUBLIC
PROCUREMENT. IMPACT ON ABSORPTION OF
STRUCTURAL FUNDS IN THE CONTEXT OF
ADMINISTRATIVE REORGANIZATION**

Editor coordonator: **Emilia Lucia CĂTANĂ**

*4-7 aprilie 2013
Sovata, România*

**Universul Juridic
București
-2013-**

Editat de S.C. Universul Juridic S.R.L.

Copyright © 2013, S.C. Universul Juridic S.R.L.

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOȚIT DE SEMNĂTURA ȘI
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

„Autorii poartă întreaga răspundere morală, legală și materială, față de editură și terțe persoane, pentru conținutul lucrării.”

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

**NOI REGLEMENTĂRI PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE. IMPACTUL ASUPRA
ABSORBȚIEI FONDURILOR STRUCTURALE ÎN CONTEXTUL REORGANIZĂRII
ADMINISTRATIVE**

Conferință internațională (2013 ; Sovata)

**Noi reglementări privind achizițiile publice. Impactul asupra absorbției fondurilor
structurale în contextul reorganizării administrative = Proceedings**

**New regulations regarding public procurement. Impact on absorption of structural funds
in the context of administrative reorganization : 4-7 aprilie 2013, Sovata, România ;**

ed. coord.: conf. univ. dr. Emilia Lucia Cătană. - București : Universul Juridic, 2013

ISBN 978-606-673-208-6

I. Cătană, Emilia Lucia (ed. coord.)

347.451(498)(063)

REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.666**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL tel.: **021.314.93.15**
DISTRIBUȚIE: fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

CONFERINȚA INTERNAȚIONALĂ
NOI REGLEMENTĂRI PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE. IMPACTUL
ASUPRA ABSORBȚIEI FONDURILOR STRUCTURALE ÎN CONTEXTUL
REORGANIZĂRII ADMINISTRATIVE

ORGANIZATORI

Instituția Prefectului – Județul Mureș
S.C. Media Marketing S.R.L.

PARTENERI

Consiliul Județean Sibiu
Institutul de Științe Administrative al României „Paul Negulescu”
Revista de Drept Public
Institutul de Științe Administrative al Republicii Moldova
Universitatea „Dimitrie Cantemir” din Târgu-Mureș
Grupul Editorial „Universul Juridic”
Societatea Română de Cercetare pentru Afaceri Publice și Private

COMITET ȘTIINȚIFIC INTERNAȚIONAL:

Președinte de onoare

Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAȘ** – Universitatea din București; șeful Departamentului Juridic din cadrul Curții de Conturi a României; președinte al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”, România

Președinte

Conf. univ. dr. **Emilia Lucia CĂTANĂ** – Universitatea „Dimitrie Cantemir” din Târgu-Mureș, România

Membri

Prof. univ. dr. **Emil BĂLAN** – Școala Națională de Studii Politice și Administrative București, România

Prof. univ. dr. **Teodor BODOAȘCĂ** – Universitatea „Dimitrie Cantemir” din Târgu Mureș, România

Conf. univ. dr. **Simion COSTEA** – profesor Jean Monnet, Universitatea „Petru Maior” Târgu Mureș, România

Lector univ. dr. **Daniela CIOCHINĂ** – Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, România

Prof. univ. dr. **Corina DUMITRESCU** – Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, România

Prof. univ. dr. **Artur ŁAWNICZAK** – Universitatea din Wrocław, Polonia

Prof. univ. dr. **László KULCSÁR** – University of West Hungary, Sopron, Ungaria

Prof. univ. dr. **Ani MATEI** – Școala Națională de Studii Politice și Administrative București, România

Prof. univ. dr. **Vasilica NEGRUȚ** – Universitatea „Danubius” din Galați, România

Prof. univ. dr. **Iulian NEDELCU** – Universitatea din Craiova, România
Conf. univ. dr. **Alina Livia NICU** – Universitatea din Craiova, România
Conf. univ. dr. **Maria ORLOV** – Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți,
Republica Moldova

Prof. univ. dr. **Rodica Narcisa PETRESCU** – director științific al Institutului de
Științe Administrative „Paul Negulescu”, România

Dr. **Marc RICHEVAUX** – Magistrat (détaché), Maître de conférences, Lab. RII,
Université du Littoral Côte d’Opale, Franța

Dr. **Radu RĂUȚIU** – Imperial College London Consulting, Marea Britanie

KEYNOTE SPEAKERI:

Cristian Baciu – manager proiecte Media Marketing, director regional Rețeaua
Națională de Dezvoltare Rurală (PNDR) – 2012

Emil Bălan – Școala Națională de Studii Politice și Administrative București

Daniela Ciochină – Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” București; membru
al Consiliului Superior al Magistraturii

Emilia Lucia Cătană – Universitatea „Dimitrie Cantemir” Târgu Mureș

Florentina Călugăr – director executiv al Grupului de Acțiune Locală Dealurile
Târnavelor, județul Mureș

Corina Dumitrescu – Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” București;
membru al Consiliului Superior al Magistraturii

Cristian Gherghiceanu – membru în Comitetul de monitorizare al PNDR prin
Fundatia ADEPT

Marian Ionescu – director Centrul Regional de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și
Pescuit 7 Centru – Alba Iulia

Artur Ławniczak – Universitatea din Wrocław, Polonia

Alina Livia Nicu – Universitatea din Craiova

Ioan Lazăr – Universitatea „1 Decembrie” Alba-Iulia

Iulian Nedelcu – Universitatea din Craiova

Gyula Ocskay – Secretary General of Central European Service for Cross-Border
Initiatives (CESCI), Budapesta, Ungaria

Virginia Vedinaș – Universitatea din București; consilier de conturi și șeful
Departamentului Juridic din cadrul Curții de Conturi a României

Marius Văcărelu – Școala Națională de Studii Politice și Administrative București

MODERATORI:

Veaceslav Bulat – Academia de Administrație Publică, Chișinău, Republica
Moldova

Liliana Belecciu – Academia „Ștefan cel Mare”, Chișinău, Republica Moldova

Ștefan Belecciu – Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne,
Republica Moldova

Daniela Ciochină – Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” din București

Emilia Lucia Cătană – Universitatea „Dimitrie Cantemir” Tîrgu Mureș

Marius Cristian Cătană – director general Media Marketing

Raul Felix Hodoș – Universitatea „Petru Maior”, Tîrgu Mureș

Ioan Lazăr – Universitatea „1 Decembrie 1918” Alba Iulia

Iulian Nedelcu – Universitatea din Craiova

Alina Livia Nicu – Universitatea din Craiova

Maria Orlov – Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți, Republica Moldova

Verginia Vedinaș – Universitatea din București; Curtea de Conturi a României

COMITETUL DE ORGANIZARE:

Președinte

Conf. univ. dr. **Emilia Lucia Cătană** – Universitatea „Dimitrie Cantemir” Tîrgu Mureș; vicepreședinte Societatea Română de Cercetare pentru Afaceri Publice și Private

Vicepreședinți

Conf. univ. dr. **Corneliu Grosu** – Prefectul Județului Mureș

dr. **Marius Cristian Cătană** – director Media Marketing

Secretar Comitet de Organizare

Alina Lazin

Membri

Dr. Ștefan Belecchiu (Republica Moldova)

Dr. Simion Costea (România)

Dr. Emilia Cotoi (România)

Dr. Ioan Lazăr (România)

Dr. Alina Livia Nicu (România)

Dr. Maria Ureche (România)

Dr. Marius Văcărelu (România)

Drd. Lică Fărcaș (România)

Drd. Raul Felix Hodoș (România)

Drd. Camelia Ilieș (România)

Drd. Anca Slev (România)

Drd. Paul-Iulian Nedelcu (România)

Oana Alexandru (România)

Cristian Baci (România)

Mioara Buta (România)

Ildiko Fazakas (România)

Ioan Ludușan (România)

Gyula Okcsay (Ungaria)

Adrian Petrișor (România)

Adriana Roș (România)

**INTERNATIONAL CONFERENCE
INNOVATIVE ASPECTS IN THE LEGISLATION OF PUBLIC
PROCUREMENT. CONSEQUENCES ON ACCESSING AND MANAGING
STRUCTURAL FUNDS**

ORGANIZERS

The Mures County Prefecture
Media Marketing

PARTENERS

Sibiu County Council
Romanian Institute of Administrative Sciences „Paul Negulescu”
Public Law Journal
Institute of Administrative Sciences of the Republic of Moldavia
„Dimitrie Cantemir” University of Tîrgu Mureş
The Research Society for Public and Private Businesses
„Universul Juridic” Publishing House, Bucharest

INTERNATIONAL SCIENTIFIC COMMITTEE

Honour chairman:

Professor **Virginia VEDINAŞ**, PhD – University of Bucharest, Romania; head of the Legal Department of the Romanian Court of Accounts; president of the Romanian Institute of Administrative Sciences, Romania

Chairman:

Associate Professor **Emilia Lucia CĂTANĂ**, PhD – „Dimitrie Cantemir” University of Tîrgu Mureş, Romania

Members:

Professor **Emil BĂLAN**, PhD – National School of Political and Administrative Studies, Bucharest, Romania

Professor **Teodor BODOAŞCĂ**, PhD – „Dimitrie Cantemir” University of Tîrgu Mureş, Romania

Associate Professor **Simion COSTEA**, PhD – profesor Jean Monnet, „Petru Maior” University of Tîrgu Mureş, Romania

Lecturer **Daniela CIOCHINĂ**, PhD – „Dimitrie Cantemir” Christian University, Bucharest, Romania

Professor **Corina DUMITRESCU**, PhD – „Dimitrie Cantemir” Christian University, Bucharest, Romania

Professor **Artur ŁAWNICZAK**, PhD – University of Wrocław, Poland

Professor **László KULCSÁR**, PhD – University of West Hungary, Sopron, Hungary

Professor **Ani MATEI**, PhD – National School of Political and Administrative Studies, Bucharest, Romania

Professor **Vasilica NEGRUŢ**, PhD – University „Danubius” of Galaţi, Romania

Professor **Iulian NEDELCU**, PhD – University of Craiova, Romania

Associate Professor **Alina Livia NICU**, PhD – University of Craiova, Romania
Associate Professor **Maria ORLOV**, PhD – State University „Alecus Russo” Bălți,
Republic of Moldova

Professor **Rodica Narcisa PETRESCU**, PhD – Scientific director of the Romanian
Institute of Administrative Sciences, Romania

Dr. **Marc RICHEVAUX** – Magistrat (détaché), Maître de conférences, Lab. RII,
Université du Littoral Côte d’Opale, France

Radu RĂUȚIU, PhD – Imperial College London Consulting, Great Britain

KEYNOTE SPEAKERS

Cristian Baciu – Media Marketing project manager, regional director of the National
Programme for Rural Development (NPRD) – 2012, Romania

Emil Bălan – National School of Political and Administrative Studies, Bucharest,
Romania

Daniela Ciocchină – „Dimitrie Cantemir” Christian University, Bucharest, Romania;
Member of the Superior Council of Magistracy

Emilia Lucia Cătană – „Dimitrie Cantemir” University of Târgu Mureș, Romania

Florentina Călugăr – Executive director of the Local Action Group „Târnav
Hills”, Mureș county, Romania

Corina Dumitrescu – „Dimitrie Cantemir” Christian University, Bucharest,
Romania; Member of the Superior Council of Magistracy

Cristian Gherghiceanu – Member of the Monitoring Committee of the NPRD
through ADEPT Foundation, Romania

Marian Ionescu – director of the Regional Centre of Payments for Rural
Development and Fishing 7 Center – Alba Iulia, Romania

Artur Ławniczak – University of Wrocław, Poland

Alina Livia Nicu – University of Craiova, Romania

Ioan Lazăr – „1 Decembrie” University Alba-Iulia, Romania

Iulian Nedelcu – University of Craiova, Romania

Gyula Ocskay – Secretary General of Central European Service for Cross-Border
Initiatives (CESCI), Budapest, Hungary

Virginia Vedinaș – University of Bucharest, Romania; The Romanian Court of
Accounts

Marius Văcărelu – National School of Political and Administrative Studies,
Bucharest, Romania

MODERATORS

Veaceslav Bulat – Academy of Public Administration, Chișinău, Republic of
Moldavia

Liliana Belecciu – „Ștefan cel Mare” Academy of Ministry of Home Affairs,
Chișinău, Republic of Moldavia

Ștefan Belecciu – „Ștefan cel Mare” Academy of Ministry of Home Affairs,
Chișinău, Republic of Moldavia

Daniela Ciocchină – „Dimitrie Cantemir” Christian University, Bucharest, Romania

Emilia Lucia Cătană – „Dimitrie Cantemir” University of Târgu Mureș, Romania

Marius Cristian Cătană – Media Marketing manager, Romania
Raul Felix Hodoș – „Petru Maior” University, Tîrgu Mureș, Romania
Ioan Lazăr – „1 Decembrie” University Alba-Iulia, Romania
Iulian Nedelcu – University of Craiova, Romania
Alina Livia Nicu – University of Craiova, Romania
Maria Orlov – State University „Alec Russo”, Bălți, Republic of Moldavia
Virginia Vedinaș – University of Bucharest, Romania; The Romanian Court of Accounts

ORGANIZING COMMITTEE

President:

Associate Professor **Emilia Lucia CĂTANĂ**, PhD – „Dimitrie Cantemir” University of Tîrgu Mureș, Romania; vicepresident of Romanian Society for Research on Public and Private Affairs

Vicepresidents:

Associate Professor **Corneliu GROSU** – The Mures County Prefect
Marius Cristian CĂTANĂ PhD – Media Marketing manager

Organizing Committee Secretary:

Alina Lazin

Members:

Dr. Ștefan Belecciu (Republic of Moldavia)
Dr. Simion Costea (Romania)
Dr. Emilia Cotoi (Romania)
Dr. Ioan Lazăr (Romania)
Dr. Alina Livia Nicu (Romania)
Dr. Maria Ureche (Romania)
Dr. Marius Văcărelu (Romania)
Drd. Lică Fărcaș (Romania)
Drd. Raul Felix Hodoș (Romania)
Drd. Camelia Ilieș (Romania)
Drd. Anca Slev (Romania)
Drd. Paul-Iulian Nedelcu (Romania)
Oana Alexandru (Romania)
Cristian Baci (Romania)
Mioara Buta (Romania)
Ildiko Fazakas (Romania)
Ioan Ludușan (Romania)
Gyula Okcsay (Ungary)
Adrian Petrișor (Romania)
Adriana Roș (Romania)

Cuprins

Cuvânt-înainte	19
----------------------	----

STUDII

NEREGULI ÎN ACTIVITATEA AUTORITĂȚILOR PUBLICE REFERITOARE LA MATERIA ACHIZIȚIILOR PUBLICE REZULTATE DIN ACTIVITATEA CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI Verginia Vedinaș	23
--	----

CONSIDERAȚII PRIVIND IMPLICAȚIILE PRACTICE ALE INTRĂRII ÎN VIGOARE A O.U.G. NR. 77/2012 PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA O.U.G. NR. 34/2006 Alina Livia Nicu	28
--	----

PARTICULARITĂȚI ALE CONTENCIOSULUI ACHIZIȚIILOR PUBLICE Vasilica Negruț	37
--	----

CONTRIBUȚII LA TEMA REGIONALIZĂRII. POLIVALENȚA CONCEPTULUI DE REGIUNE: COLECTIVITATE LOCALĂ, CIRCUMSCRIPȚIE ADMINISTRATIVĂ Emil Bălan	44
---	----

CONTRACTUL ADMINISTRATIV ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ. PRIVIRE SPECIALĂ ASUPRA STATULUI UNITAR Iulian Nedelcu	50
---	----

PROTECȚIA AUTORITĂȚII CONTRACTANTE PRIN GARANȚIA DE PARTICIPARE Emilia Lucia Cătană, Adriana Roș	55
--	----

IMPACTUL NOULUI COD DE PROCEDURĂ CIVILĂ ASUPRA COMPETENȚEI INSTANȚELOR DE JUDECATĂ ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE Emilia Cotoi	65
---	----

MĂSURI ȘI INSTRUMENTE DE ASIGURARE A LEGALITĂȚII ACHIZIȚIILOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA Maria Orlov, Svetlana Dogotaru	74
---	----

PROBLEME ȘI CONTROVERSE PRACTICE ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE LA NIVELUL COMUNEI STREMTȘ, JUDEȚUL ALBA Maria Ureche, Traian Ștefan Popa	79
---	----

ACHIZIȚIILE SERVICIILOR PUBLICE ÎN CONTEXTUL COOPERĂRII INTERCOMUNITARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA Veaceslav Bulat.....	96
ASPECTE LEGALE PRIVIND OBIECTUL CONTRACTELOR DE ACHIZIȚII PUBLICE Liliana Belecciu, Ștefan Belecciu.....	110
PERSPECTIVELE TEORIEI AGENT – PRINCIPAL ȘI IMPLICAȚIILE ACESTEIA ASUPRA RESPONSABILITĂȚII ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE Camelia-Olivia Ilieș.....	116
UNELE CONSIDERENTE CU PRIVIRE LA SUBIECȚII ȘI PRINCIPIILE ACHIZIȚIILOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA Eduard Demciuc	130
SCURTE CONSIDERAȚII DESPRE ROLUL ETICII ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE Valentin-Stelian Bădescu	138
DERULAREA ACHIZIȚIILOR PUBLICE PENTRU BENEFICIARII FONDULUI EUROPEAN AGRICOL PENTRU DEZVOLTARE RURALĂ (FEADR). PRIVIRE SPECIALĂ ASUPRA CONFLICTULUI DE INTERESE Emilia Lucia Cătană	151
PROGRAMUL OPERAȚIONAL REGIONAL ÎN REGIUNEA CENTRU 2007-2013. STADIUL ACTUAL ȘI PERSPECTIVE Ramona Militaru.....	159
ANALIZA COMPARATIVĂ (JUDEȚE – REGIUNI) A STADIULUI IMPLEMENTĂRII ÎN ROMÂNIA A MĂSURILOR DIN PROGRAMUL NAȚIONAL DE DEZVOLTARE RURALĂ PENTRU BENEFICIARII AUTORITĂȚI PUBLICE LOCALE Marius Cristian Cătană, Ildiko Fazakas.....	167
STADIUL IMPLEMENTĂRII MĂSURILOR DIN PROGRAMUL NAȚIONAL DE DEZVOLTARE RURALĂ PENTRU CREAREA ȘI DEZVOLTAREA IMM-URILOR Oana Alexandru.....	181
ÎMPĂRȚIREA TERITORIULUI ROMÂNIEI ÎN REGIUNI ȘI CONSECINȚE ÎN MATERIA ACHIZIȚIILOR PUBLICE Marius Văcărelu	189
REGIONALIZAREA ADMINISTRATIVĂ ÎN FRANȚA Ioan Lazăr.....	197

ORGANIZATION OF LOCAL ADMINISTRATION AND REGIONALIZATION IN POLAND IN CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE Artur Ławniczak	212
CONTRACTUL ADMINISTRATIV ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ. PRIVIRE SPECIALĂ ASUPRA STATULUI COMPUS (APLICAȚIE ASUPRA CONCEPTULUI DE SUVERANITATE LIMITATĂ) Paul-Iulian Nedelcu	218
GRUPĂRILE EUROPENE DE COOPERARE TERITORIALĂ (GECT). ROLUL ȘI NATURA JURIDICĂ A ACESTORA Irina Alexe	225
LE MOUVEMENT MIGRATOIRE MAROCAIN EN EUROPE: HISTORIQUE ET PERSPECTIVES Afifa Hakam	241
LE “STATUT AVANCE” UNION EUROPEENNE - MAROC: QUELLES PERSPECTIVES? Jalila Ait Soudane	248
Concluzii finale	253

Table of contents

Foreword	19
----------------	----

STUDIES

UNLAWFUL ACTS IN THE ACTIVITY OF PUBLIC AUTHORITIES REGARDING PUBLIC PROCUREMENT RESULTING FROM THE ACTIVITY OF THE ROMANIAN COURT OF ACCOUNTS

Verginia Vedinaş	23
------------------------	----

CONSIDERATIONS ON THE PRACTICAL IMPLICATIONS OF THE ENFORCEMENT OF E.G.O. NO. 77/2012 ON THE AMENDMENT AND ADDENDUM OF E.G.O. NO. 34/2206

Alina Livia Nicu	28
------------------------	----

PARTICULARS OF THE CONTENTIOUS OF PUBLIC PROCUREMENT

Vasilica Negruţ	37
-----------------------	----

CONTRIBUTIONS TO REGIONALISM. MULTIVALENT CONCEPT OF REGIONS: LOCAL AUTHORITY, ADMINISTRATIVE DISTRICT

Emil Bălan	44
------------------	----

THE ADMINISTRATIVE CONTRACT IN THE EUROPEAN UNION. SPECIAL OVERVIEW OF THE UNITARY STATE

Iulian Nedelcu	50
----------------------	----

PROTECTION OF CONTRACTING AUTHORITY THROUGH PARTICIPATIVE GUARANTEE

Emilia Lucia Cătană, Adriana Roş	55
--	----

THE IMPACT OF THE NEW CODE OF CIVIL PROCEDURE ON THE JURISDICTION OF COURTS IN THE PUBLIC PROCUREMENT AREA

Emilia Cotoi	65
--------------------	----

TOOLS AND MEASURES FOR ASSURING THE LAWFULNESS OF THE PUBLIC PROCUREMENT IN THE REPUBLIC OF MOLDAVIA

Maria Orlov, Svetlana Dogotaru	74
--------------------------------------	----

PRACTICAL ISSUES AND CONTROVERSIES IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT AT COMMUNITY LEVEL STREMŢ, ALBA COUNTY

Maria Ureche, Traian Ştefan Popa	79
--	----

PROCUREMENT OF PUBLIC SERVICES IN THE FRAME OF INTERMUNICIPAL COOPERATION IN THE REPUBLIC OF MOLDAVIA

Veaceslav Bulat	96
-----------------------	----

LEGAL ASPECTS REGARDING THE OBJECT OF PUBLIC PROCUREMENT CONTRACTS	
Liliana Belecciu, Ștefan Belecciu	110
PRINCIPAL – AGENT THEORY PERSPECTIVES AND ITS IMPLICATION ON PUBLIC PROCUREMENT RESPONSIBILITY	
Camelia-Olivia Ilieș	116
SOME CONSIDERATIONS REGARDING PUBLIC PROCUREMENT PRINCIPLES AND SUBJECTS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA	
Eduard Demciuc	130
SHORT CONSIDERATIONS ON THE ROLE OF ETHICS IN PUBLIC PROCUREMENT	
Valentin-Stelian Bădescu	138
THE ONGOING OF PUBLIC PROCUREMENT FOR EUROPEAN AGRICULTURAL FUND FOR RURAL DEVELOPMENT BENEFICIARIES. SPECIAL FOCUS ON CONFLICT OF INTEREST	
Emilia Lucia Cătană	151
REGIONAL OPERATIONAL PROGRAM IN CENTRU REGION 2007-2013. CURRENT STAGE AND PERSPECTIVES	
Ramona Militaru	159
COMPARATIVE ANALYSIS (DISTRICTS-REGIONS) OF NATIONAL RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME (NRDP) IMPLEMENTATION IN ROMANIA FOR LOCAL PUBLIC AUTHORITIES BENEFICIARIES	
Marius Cristian Cătană, Ildiko Fazakas	167
THE IMPLEMENTATION STAGE OF NATIONAL RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME (NPRD) FOR THE CREATION AND DEVELOPMENT OF SMALL AND MEDIUM-SIZED COMPANIES	
Oana Alexandru	181
SHARING THE ROMANIAN TERRITORY IN REGIONS AND CONSEQUENCES IN PUBLIC PROCUREMENT	
Marius Văcărelu	189
ADMINISTRATIVE REGIONALISATION IN FRANCE	
Ioan Lazăr	197
ORGANIZATION OF LOCAL ADMINISTRATION AND REGIONALIZATION IN POLAND IN CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE	
Artur Ławniczak	212

THE ADMINISTRATIVE CONTRACT IN THE EUROPEAN UNION. SPECIAL OVERVIEW OF THE COMPOSED STATE (APPLICATION ON LIMITED SOVEREIGNTY CONCEPT)	
Paul Nedelcu	218
EUROPEAN TERRITORIAL COOPERATION GROUPS (ETCG). ROLE AND LEGAL NATURE	
Irina Alexe	225
LE MOUVEMENT MIGRATOIRE MAROCAIN EN EUROPE: HISTORIQUE ET PERSPECTIVES	
Afifa Hakam	241
LE “STATUT AVANCE” UNION EUROPEENNE – MAROC: QUELLES PERSPECTIVES?	
Jalila Ait Soudane	248
Final conclusions	253

CUVÂNT-ÎNAINTE

La Târgu-Mureș se construiesc, cu sârguință și cu dragoste, evenimente care au vocația să devină tradiții pe tărâm academic, dar și pe cel al practicii administrative, în egală măsură. Ca specialist în domeniul dreptului public, care a îmbinat mereu, în personalitatea sa profesională, componenta doctrinară, academică și cea practică, nu pot să nu mă bucur când constat cum „*își dau mâna*” **mediul de afaceri, autoritățile publice și oamenii de știință**. Este un „*triunghi*” de forțe, care să ajute societatea să meargă mai departe, care sprijină consolidarea atât a economiei țării, cât și a democrației constituționale și a statului de drept.

Sunt ani buni de când are loc întâlnirea academică organizată la inițiativa Media Marketing, un partener privat, în colaborare cu autoritățile administrației publice locale, județene, cu Instituția Prefectului Județului Mureș, cu „Universitatea Dimitrie Cantemir” din Târgu-Mureș și cu Editura „Universul Juridic” din București, cea mai importantă editură cu profil juridic din țară. La fel ca și la edițiile precedente, organizatorii mi-au făcut onoarea de a mă invita să fiu președinte de onoare al Comitetului științific al **Conferinței internaționale** cu tema „Noi reglementări privind achizițiile publice. Impactul asupra absorbției fondurilor structurale în contextul reorganizării administrative” și am acceptat cu bucurie și sentimentul că împărtășesc o calitate care mă onorează în egală măsură.

Tema Conferinței internaționale din acest an a fost consacrată **cadrelor normative actuale privind achizițiile publice**, așa cum rezultă din ultimele modificări legislative intervenite sau care erau în curs de adoptare în Parlament. Caracterul internațional a fost conferit acestei manifestări științifice de prezența unor specialiști de înaltă ținută de la Universitățile din Cracovia – Polonia, din Maroc (Rabat), Ungaria și din Republica Moldova.

Mediul academic din România a fost reprezentat de cadre didactice universitare din București, Alba Iulia, Târgu-Mureș, Craiova, Constanța, Sibiu etc.

Pentru mine, ca profesor universitar, dar și ca membru al Curții de Conturi a României, participarea la o astfel de manifestare științifică este o oportunitate deosebită de a purta un dialog cu autoritățile publice care efectuează achiziții publice în mod frecvent, ele reprezentând „*dreptul comun*” și în materia cheltuirii banului public.

Un prim aspect este reprezentat de șansa de a împărtăși din experiența pe care o dobândesc, ca membru al Curții de Conturi și, mai ales, ca șef al Departamentului Juridic al acestei instituții, în ale cărui atribuții principale intră reprezentarea în cele aproximativ 2.000 de procese în care este implicată Curtea și care izvorăsc din activitatea specifică, de control/audit, pe care o derulează asupra tuturor autorităților publice, precum și a instituțiilor de drept privat care utilizează fonduri publice. O mare parte din aceste litigii vizează realizarea deficitară cu încălcarea legii, a procedurilor de achiziție publică, începând cu inițierea și până la derularea lor efectivă.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006¹ privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 15 mai 2006, cu modificările și completările ulterioare.

concesiune de servicii transpune în practică acte emise de instituțiile Uniunii Europene², însă face acest lucru într-un mod deficitar din multe puncte de vedere, care a și atras numeroasele ei modificări, atât sub aspectul tehnicii de realizare a procedurilor de achiziție publică, dar și al **naturii juridice însăși a contractului de achiziție publică**. Calificat tradițional a fi un **contract administrativ**, natura lui a fost ulterior și pentru o scurtă perioadă de timp transformată în **contract comercial**, pentru ca în prezent să se revină la soluția inițială și corectă, de altfel.

Controlul de specialitate asupra domeniului achizițiilor publice revine unei autorități a administrației publice centrale, care este A.N.R.M.A.P. (Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice), însă și Curtea de Conturi este competentă să verifice achizițiile publice, sub aspectul legalității cheltuirii fondurilor publice aferente realizării lor.

Comunicările științifice prezentate au antamat probleme punctuale, care vizau aspecte de interpretare și aplicare a normelor juridice la situații concrete, ceea ce le-a conferit o deosebită utilitate și pragmatism. Unul din aspectele cele mai interesante și originale ale Conferinței a fost aspectul de dialog pe care l-au avut abordările în permanență, împărtășirea de experiență, de viziuni, de soluții. Toate acestea s-au strâns într-un volum prin sânguința doamnei **Lucia Cătană** și a domnului **Marius Cătană**, două personalități remarcabile în domeniu, care formează, și la propriu, și la figurat, o **familie**, care militează pentru a desluși hățișurile create adeseori de legislație, pentru a crea practici administrative care să confere autorităților publice capacitatea de a accede la diferite fonduri de dezvoltare structurale, de proveniență europeană, prin intermediul cărora să contribuie la dezvoltarea și prosperitatea colectivităților locale care le-au ales și în slujba cărora se află.

Lucrarea pe care am bucuria să o prefațez este utilă și interesantă, în egală măsură, ea reprezintă rodul unei munci deosebite, chintesența unor eforturi și practici, în general, încununate de succes și, sub acest aspect, un instrument util de documentare și de lucru pentru toți cei care fie cercetează domeniul achizițiilor publice, fie sunt implicați efectiv în derularea lui.

Prof. univ. dr. Virginia Vedinaș
Președintele Institutului de Științe Administrative
„Paul Negulescu”

² Avem în vedere Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004, publicată în J.O.C.E nr. 134/14 din 30 aprilie 2004.

STUDII

NEREGULI ÎN ACTIVITATEA AUTORITĂȚILOR PUBLICE REFERITOARE LA MATERIA ACHIZIȚIILOR PUBLICE REZULTATE DIN ACTIVITATEA CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI

*Prof. univ. dr. Virginia VEDINAȘ**

Rezumat:

Curtea de Conturi reprezintă o autoritate publică centrală autonomă, reglementată în Constituția României în titlul al IV-lea consacrat „Economiei și finanțelor și publice”. Plasarea Curții de Conturi în titlul IV se explică prin rolul pe care îl are această autoritate de a controla legalitatea cheltuirii banului public, de unde legitimitatea soluției ca ea să fie reglementată în titlul care reglementează atât economia, cât și finanțele publice.

Pornind de la statutul constituțional și legal al Curții de Conturi a României, studiul face o analiză a unora din perspectiva aspectelor specifice ale încălcării legislației privind achizițiile publice, deduse din activitatea Curții de Conturi.

O mare categorie de nereguli vizează modul în care se derulează contractele de achiziție publică, acestea făcând obiectul de cercetare a studiului, inclusiv prin prezentarea și analiza unor spețe care pun probleme punctuale în ceea ce privește neregulile constatate în actele de control/audit încheiate de Curtea de Conturi a României.

Cuvinte-cheie: *Curtea de Conturi, autoritate publică centrală autonomă, achiziții publice.*

Abstract:

The Court of Accounts represents an autonomous central public authority, regulated in the Romanian Constitution in Title IV, dedicated to “Economy and public finances”. The placement of the Court of Accounts in Title IV is explained by the role of this authority to control the legality of the way public money is spent. Therefore, it is only legitimate for it to be regulated in the title that regulates both economy, and public finances.

Stating from the legal and constitutional status of the Court of Accounts of Romania, the study provides an analysis from the perspective of specific law-breaking aspects in public procurement, dealt with by the Court of Accounts in its activity.

A large category of wrongful acts come from the way public procurement contracts are performed, which actually represents the object of the study, including the presentation and analysis of case studies that raise punctual problems regarding wrongful deeds related to control/audit documents drawn up by the Court of Accounts of Romania.

Keywords: *The Court of Accounts, autonomous central public authority, public procurement*

* Facultatea de Drept, Universitatea din București.

I. CONSIDERAȚII PRIVIND STATUTUL CONSTITUȚIONAL ȘI LEGAL AL CURȚII DE CONTURI A ROMÂNIEI

Curtea de Conturi reprezintă o autoritate publică centrală autonomă, reglementată în Constituție¹ în titlul al IV-lea consacrat „Economiei și finanțelor și publice”. Raportându-ne la sediul sau constituțional, se poate pune problema **de ce legiuitorul constituant a găsit de cuviință să o reglementeze în acest titlu și nu în titlul III care poartă chiar** denumirea de „autorități publice”. Să înțelegem că ea nu reprezintă, în concepția legiuitorului român, o autoritate publică? Întrebarea este evident retorică. În titlul III din Constituție sunt reglementate autoritățile publice care realizează prerogativele celor trei clasice puteri în stat. Faptul că denumirea titlului este de „*autorități publice*” nu înseamnă că el epuizează sfera subiectelor de drept care au statut de „*autorități publice*”. Nu poate fi negat statutul de autorități publice pe care îl au Avocatul Poporului², Curtea de Conturi³ sau Curtea Constituțională⁴.

Plasarea Curții de Conturi în titlul IV se explică prin rolul pe care îl are această autoritate, de a controla legalitatea cheltuirii banului public, de unde legitimitatea soluției ca ea să fie reglementată în titlul care reglementează atât **economia**, cât și finanțele publice.

Misiunea constituțională a Curții de Conturi este aceea de a controla modul în care se utilizează, administrează resursele financiare ale statului și ale sectorului public.

Una din modalitățile în care se cheltuiește banul public, este realizarea de *achiziții publice*.

II. ASPECTE SPECIFICE ALE ÎNCĂLCĂRII LEGISLAȚIEI PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE, DEDUSE DIN ACTIVITATEA CURȚII DE CONTURI

Curtea de Conturi este competentă să exercite și controlul asupra modului în care se derulează procedurile de achiziție publică și se execută contractele încheiate prin intermediul acestor proceduri. Aceasta reprezintă, de altfel, una din componentele competenței sale specifice, consacrată de Constituție în art. 140, și de Legea nr. 94/1992 care îi reglementează organizarea și funcționarea, și care vizează legalitatea cheltuirii banului public⁵. Mai mult chiar, achizițiile publice reprezintă cea mai importantă modalitate, prin semnificație și quantum, de cheltuire a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.

În activitatea pe care o desfășoară, se constată o multitudine de nereguli care, în esență, vizează încălcarea legislației în materia achizițiilor publice.

Ne vom opri, în prezentul material, atât asupra aspectelor **de ordin general**, cât și asupra unor chestiuni punctuale, raportate la spețe determinate, rezultate din activitatea de control/audit desfășurată.

¹ Constituția României, revizuită și republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

² Avocatul Poporului este reglementat în Titlul II privind „*Drepturile, libertățile, și îndatoririle fundamentale*”.

³ Curtea de Conturi este reglementată în Titlul IV prin „*Economia și finanțele publice*”.

⁴ Curtea Constituțională este reglementată în Titlul V care îi este consacrat în integralitate.

⁵ Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 282 din 29 aprilie 2009.

În ceea ce privește **aspectele de ordin general semnalate, care stau în preocuparea instituției noastre**, avem în vedere următoarele:

1. Aspecte de neoportunitate în activitatea entităților publice în ceea ce privește modul de cheltuire a banului public.

Este îndeobște cunoscut că activitatea în sectorul public, în general, și în administrația publică, în particular, trebuie să satisfacă, în egală măsură, **exigențele de legalitate**, dar și pe cele de **oportunitate**. Cele două concepte nu sunt identice. O anumită activitate, care implică utilizarea fondurilor publice, poate să fie **legală**, în sensul ca ea să respecte legea, dar **să nu fie oportună**. Legalitatea înseamnă conformitatea cu litera legii. Oportunitatea înseamnă aptitudinea unei decizii, a unui act sau acțiuni, de a satisface anumite condiții determinate, dintr-un timp și loc date. Cu titlu de exemplu, este legal să schimbăm bordurile pe stradă, sau semafoarele, în fiecare an, dar evident că nu este oportun. De cele mai multe ori, neoportunitatea unei acțiuni are la bază interese care exced interesului public. Este legal într-o localitate rurală care este răsfățată cu toate minunile naturii, ale formelor de relief, să amenajăm un parc, sau un stadion, dar nu este oportun pentru că acel parc nu poate concura cu frumusețea naturală a locurilor, este inutil și inefficient în raport cu aceasta, iar în ceea ce privește stadionul sau terenul de sport, nu are cine să îl utilizeze, din cauza caracterului îmbătrânit al populației. Constatăm mereu forme de cheltuire inefficientă a banului public, pe care, în limitele și în conformitate cu legea, încercăm să le sancționăm. Să nu mai vorbim de spațiile verzi și florile aferente, de clădirile sportive și altele asemenea.

2. O a doua mare categorie de nereguli vizează modul în care se derulează contractele de achiziție publică, prin încălcarea, flagrantă sau voalată, a prevederilor legale. Spunem aceasta, deoarece se experimentează tot soiul de artificii, între care frecvente sunt împărțirea în mai multe lucrări a uneia care, în realitate înseamnă un tot, una și aceeași, pentru a se eluda procedura licitației, obligatorie de la 15000 de euro.

Atribuții de monitorizare în acest domeniu are, în primul rând ANRMAP-ul, iar atunci când se apreciază că neregula constatată intră în sfera de competență a acesteia, este sesizată de către instituția noastră. Potrivit legii sale de organizare și funcționare, atunci când urmare a activității desfășurate constată nereguli, a căror sancționare intră în competența altor organe, le sesizează.

Nu este mai puțin adevărat că legea permite Curții, în virtutea statului său, să semnaleze ea însăși anumite încălcări ale legii și să dispună, prin decizie, măsuri de corectare sau chiar de sancționare a lor.

III. NEREGULI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE DERULAREA CONCRETĂ A CONTRACTELOR DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ

Acestea se pot concretiza în:

- plata unor lucrări neefectuate în totalitate sau în parte;
- calitatea necorespunzătoare a lucrărilor efectuate;
- subcontractarea lucrărilor în condiții care încalcă procedurile legale;
- nerespectarea clauzelor contractuale.

Astfel de nereguli se constată de către personalul de specialitate nu doar printr-o analiză scriptică a documentelor, ci și prin analize la fața locului, verificări, măsurări. Mai mult chiar, atunci când este vorba despre o expertiză specială în timpul controlului, instituția noastră are o procedură care îi permite să apeleze la anumiți specialiști, achitând contravaloarea muncii acestora, pentru a-și fundamenta actele de control și o face atunci când este cazul.

În continuare ne vom **raporta la anumite spețe concrete**, care pun probleme punctuale în ceea ce privește neregulile constatate în actele de control/audit încheiate de instituția noastră. Într-o speță⁶ calitatea de reclamant a avut-o primarul unui municipiu, iar calitatea de pârât, instituția Curții de Conturi. Reclamantul a atacat o anumită decizie a Curții de Conturi, iar în proces a intervenit și o societate comercială, care subcontractase o serie de lucrări pe care Curtea le contractase cu reclamantul. Prețul plătit subcontractanților a fost cu aprox. 80.000 mai mic decât cel prevăzut în contractul de achiziție publică, diferența dintre prețul contractat și cel necontractat fiind aproximativ de 70%.

Camera de Conturi care a efectuat controlul a considerat nelegal faptul că reclamantul nu solicitase intervenientului societatea comercială să prezinte, cu ocazia încheierii contractului de achiziție publică, contracte încheiate de subcontractanți, susținând că, prin această omisiune, reclamantul, care era un municipiu, a fost prejudiciat cu suma reprezentând diferența dintre prețul cesionat și cel subcesionat.

În altă speță⁷ s-a considerat neregulă faptul că în caietul de sarcini, în acordul cadru de lucrări și în contractul subsecvent de lucrări nu s-au prevăzut anumite elemente, în concret fiind vorba despre volumul dragat al apei și cantitatea, care sunt controlate de Regia Autonomă de Administrație Fluvială a Dunării de Jos Galați. Instanța de judecată a confirmat, prin soluția pronunțată, această neregulă.

Într-o altă cauză⁸, Curtea de Conturi a reținut că, raportat la caietele de sarcini care au făcut obiectul achizițiilor publice, nu s-a respectat densitatea aparentă pe tip de mixturi asfaltice stabilită în kg/mc, fiind utilizată în determinarea cantității de beton asfaltic o cantitate mai mare de 2300 kg/mc din standardul SR174-1/2002 în cadrul a patru executanți de lucrări. Aceste nereguli au fost considerate întemeiate de instanță, iar acțiunea promovată de entitate a fost respinsă.

O altă speță⁹ a fost generată de constatările Curții de Conturi referitoare la faptul că au fost executate marcaje rutiere pentru care s-a utilizat mai puțină vopsea decât cea decontată, în concret, reprezentanții din domeniul siguranței circulației din cadrul Direcției Regionale de Drumuri și Poduri acceptând nejustificat în anul 2009 decontarea cantității de 12780,48 kg vopsea pentru marcaje rutiere executate. Neregula s-a repetat și în 2010, când s-a acceptat decontarea nejustificată a cantității de 10770 kg vopsea pentru marcajele rutiere. Prețul total al prejudiciului a fost apreciat la 95.000 euro, iar instanța de judecată a validat atât constatarea în sine, cât și prejudiciul calculat.

⁶ Dosar nr. 3957/96/2010, Tribunalul Harghita, SCAF.

⁷ Dosar nr. 2617/121/2012, Tribunalul Galați, SCAF.

⁸ Dosar nr. 3380/105/2011 al Tribunalului Prahova, SCAF.

⁹ Dosarul nr. 2643/2/2011 al Curții de Apel București, SCAF.

IV. CONCLUZII

Acestea reprezintă doar o parte din categoriile constatate de Curtea de Conturi în activitatea sa. Prin măsurile care se dispun se urmărește atât intrarea în legalitate, dar și recuperarea prejudiciilor care sunt produse prin aceste încălcări ale legii.

BIBLIOGRAFIE

Legislație:

1. Constituția României, revizuită și republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.
2. Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 282 din 29 aprilie 2009.

Jurisprudență:

- Dosar nr. 3957/96/2010, Tribunalul Harghita, SCAF.
- Dosar nr. 2617/121/2012, Tribunalul Galați, SCAF.
- Dosar nr. 3380/105/2011 al Tribunalului Prahova, SCAF.
- Dosarul nr. 2643/2/2011 al Curții de Apel București, SCAF.

CONSIDERAȚII PRIVIND IMPLICAȚIILE PRACTICE ALE INTRĂRII ÎN VIGOARE A O.U.G. NR. 77/2012 PENTRU MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA O.U.G. NR. 34/2006

Conf. univ. dr. **Alina Livia NICU***

Rezumat:

În luna august 2012 Comisia Europeană a avertizat România asupra riscului de a fi declanșată o procedură de infringement cu privire la legislația referitoare la achizițiile publice datorită modificării frecvente a cadrului legislativ în această materie. În ciuda acestui fapt a fost adoptată de către Guvernul României Ordonanța de urgență nr. 77/2012. În consecință, a apărut ca imperios necesară o analiză a consecințelor ce se vor produce în practica socială ca urmare a intrării în vigoare a acestui act normativ, pentru a aprecia de ce a fost necesar ca Guvernul României să își asume acest risc. Studiul pune accent pe consecințele modificării naturii contractului de achiziție publică din contract comercial în contract asimilat, potrivit art. 3 lit. f) din Ordonanța de urgență nr. 34/2006 în forma modificată, actului administrativ.

Cuvinte-cheie: achiziție publică, contract administrativ, instanță judecătorească, competență materială, jurisprudență

Abstract:

In august 2012 the European Commission warned Romania about the risks of an infringement procedure that would be initiated regarding the legislation on public procurement because of the frequent amendments of the legislative frame in this matter. Despite this, the Romanian Government adopted the emergency ordinance no.77/2012. Consequently, an analysis of the consequences that will be produced by the enforcement of this normative act is imposed in order to assert why the Romanian Government had to take this risk. The study is focused on the consequences of the modifications in the nature of the public procurement contract, from commercial contract to assimilated contract, according to article 3, paragraph f) in the Emergency Ordinance no. 34/2006 amended, to the administrative act.

Keywords: public procurement, administrative contract, law court, material competence, jurisprudence.

1. INTRODUCERE

În condițiile crizei economice mondiale, cu efect inevitabil asupra economiei din România și asupra nivelului de trai al fiecăruia dintre români, problema utilizării banilor publici pentru satisfacerea nevoilor de interes general este de maxim interes pentru fiecare

* Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept și Științe Administrative.

cetățean. Se dorește transparență totală în legătură cu modul de cheltuire a banilor publici. Se dorește dispariția risipei sau a cheltuielilor ineficiente. Deși România a riscat declanșarea unei proceduri de infringement cu privire la legislația referitoare la achizițiile publice datorită modificării frecvente a cadrului legislativ în această materie, totuși Guvernul României a adoptat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012. Se pune întrebarea: modificările aduse prin acest act normativ sunt de natură a răspunde exigențelor cetățenilor în legătură cu calitatea reglementărilor privind achizițiile publice? Ce consecințe practice are intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2012?

2. CONCEPTUL DE ACHIZIȚII PUBLICE ÎN LITERATURA DE SPECIALITATE

Pentru a înțelege în ce măsură reglementările românești privind achizițiile publice corespund înțelegerii rolului acestui concept în viața colectivităților, este necesar a preciza conținutul acestui concept. Opiniile cu privire la acest subiect sunt foarte variate. Începând cu concepția mai restrictivă conform căreia achizițiile publice reprezintă „situația în care o instituție publică obține bunurile și serviciile de care are nevoie în temeiul unui contract încheiat cu o altă entitate care, de regulă, este o societate din sectorul privat”¹ și până la opinia mai largă² conform căreia achizițiile publice sunt „un concept mai larg decât cel de achiziții guvernamentale, întrucât nu se referă doar la achizițiile făcute de administrația publică centrală, ci și la cele efectuate de către instituții și organisme de interes public, cum sunt cele care au ca obiect de activitate prestarea serviciilor de interes public (energie electrică, transport public, servicii poștale, telecomunicații, alimentare cu apă etc.)”. Este de reținut și accepțiunea de procedură dată conceptului: „demers care include toate etapele procesului de dobândire de bunuri, lucrări și servicii prin folosirea fondurilor publice, pentru realizarea unor scopuri publice bine definite”³, respectiv „Achizițiile publice reprezintă suma tuturor proceselor de planificare, stabilire a priorităților, organizare, publicitate și de proceduri, în vederea realizării de cumpărări de către organizațiile care sunt finanțate total sau parțial de bugete publice (europene, naționale centrale sau locale, donori internaționali)”⁴.

3. ANALIZĂ CRITICĂ A MODIFICĂRILOR ADUSE CADRULUI LEGAL PRIN INTRAREA ÎN VIGOARE A ORDONANȚEI DE URGENȚĂ A GUVERNULUI NR. 77/2012

Analizând modificările aduse cadrului legal prin intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2012⁵, se observă că acestea trebuie analizate pe următoarele

¹ Arrowsmith, S., Linarelli, J., Don Wallace Jr. (2000), *Regulating public procurement. National and international perspectives*, Kluwer Law International, p. 6, *apud* Cătană, M.C. (2011), *Achiziții publice*, București: Editura Universul Juridic, p. 17.

² Woolcock, S. (2001), *The Interaction Between Level of Rule Making in Public Procurement*, United Nations University, Comparative regional Integration Studies, p. 3, *cit* de Cătană, M.C., *op. cit.*, p. 17.

³ Ministry of Finance of Republic of Trinidad and Tobago (2005), *Reform of the Public Sector Procurement Regime*, A. White Paper, p. 1, *apud* Cătană, M.C., *op. cit.*, p. 17.

⁴ <http://ro.wikipedia.org>, accesat la data de 19 aprilie 2012.

⁵ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827 din 10 decembrie 2012.

direcții: a) clarificări conceptuale; b) extinderea listei de autorități contractante; c) modificarea pragului valoric până la care se poate face achiziție directă și a altor praguri valorice; d) modificarea unor termene; e) modificarea anumitor aspecte privind garanția de participare; f) modificarea anumitor aspecte procedurale.

A. Considerații privind clarificările conceptuale

Prin forma modificată a art. 3 lit. f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 se reglementează definiția contractului de achiziție publică într-o manieră care conduce la schimbarea naturii acestui contract. Practic, se modifică natura contractului de achiziție publică din contract comercial, așa cum era în Legea nr. 278/2010⁶, în contract asimilat, potrivit legii, actului administrativ⁷. Acesta este un aspect pozitiv, având drept consecință armonizarea prevederilor art. 2 alin. 1 lit. c) și art. 8 alin. 2 din Legea nr. 554 din 2004⁸ privind contenciosul administrativ cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006. Mai exact, anterior intrării în vigoare a acestui act normativ litigiile privind contractele de achiziție publică se soluționau de instanțele comerciale (Secția a II-a civilă), ceea ce era în contradicție cu prevederile Legii contenciosului administrativ. Noua reglementare este în concordanță cu opiniile exprimate în literatura de specialitate⁹.

Printre clarificările conceptuale se înscrie și definirea noțiunii „fișă de date”¹⁰ ca fiind „document al documentației de atribuire ce cuprinde informații generale privind autoritatea contractantă, în special cu privire la adresă – inclusiv telefon, fax, e-mail, persoane de contact, mijloace de comunicare, formalități care trebuie îndeplinite în legătură cu participarea la procedura de atribuire, dacă sunt solicitate de autoritatea contractantă, toate cerințele minime de calificare, precum și toate documentele care urmează să fie prezentate de ofertanți/candidați pentru dovedirea îndeplinirii criteriilor de calificare și selecție, instrucțiuni privind modul de elaborare și de prezentare a propunerii tehnice și financiare, informații detaliate și complete privind criteriul de atribuire aplicat pentru stabilirea ofertei

⁶ „Contract de achiziție publică – contractul comercial care include și categoria contractului sectorial, astfel cum este definit la art. 229 alin. (2), cu titlu oneros, încheiat în scris între una sau mai multe autorități contractante, pe de o parte, și unul sau mai mulți operatori economici, pe de altă parte, având ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii, în sensul prezentei ordonanțe de urgență;”

⁷ „f) contract de achiziție publică – contractul, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, care include și categoria contractului sectorial, astfel cum este definit la art. 229 alin. (2), cu titlu oneros, încheiat în scris între una sau mai multe autorități contractante, pe de o parte, și unul ori mai mulți operatori economici, pe de altă parte, având ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii;”

⁸ Art. 2 alin. (1) lit. c): act administrativ – actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; **sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice;** prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ;”

Art. 8 alin. (2) – „Instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de încheierea, modificarea, interpretarea, executarea și încetarea contractului administrativ.”

⁹ Cătană, M.C., *op. cit.*, p. 237.

¹⁰ Art. 3 lit. 1), Ordonanța 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 15 mai 2006, cu modificările și completările ulterioare.

câștigătoare, instrucțiuni privind căile de atac prevăzute de lege, precum și orice alte informații prevăzute de legislația în domeniu”. Precizarea conceptului are drept consecință o mai mare transparență și ar trebui să ducă la reducerea numărului de contestații cu privire la procedura de atribuire pentru că autoritățile contractante, fiind obligate să precizeze riguros în fișa de date toate informațiile importante, inclusiv „informații detaliate și complete privind criteriul de atribuire aplicat pentru stabilirea ofertei câștigătoare”, ofertanții își pot autoevalua oferta mai exact.

Conceptul „persoane cu funcții de decizie” este și el precizat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012¹¹, legiuitorul român apreciind că în conținutul său trebuie cuprinși „conducătorul autorității contractante, membrii organelor decizionale ale autorității contractante ce au legătură cu procedura de atribuire, precum și orice alte persoane din cadrul autorității contractante ce pot influența conținutul documentației de atribuire și/sau procedura de atribuire”. Consecința pozitivă, imediată și importantă a acestei reglementări este aceea că prin această precizare se definește și responsabilitatea actorilor implicați în procedura de atribuire a contractului, astfel încât în cazul eventualelor disfuncționalități sau pagube stabilite de instanțele de judecată în sarcina autorității contractante se poate angaja direct răspunderea civilă a persoanei care a determinat starea de fapt care a generat litigiul soldat cu obligația de plată pentru autoritatea contractantă.

Legiuitorul a apreciat util a preciza și care sunt acele fapte care constituie „abateri grave” și determină anularea aplicării procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică¹². Astfel, pentru a elimina riscul ca operatori economici rău intenționați să solicite clarificări în partea de final a intervalului de timp aferent depunerii ofertelor și pentru a elimina riscul ca prin clarificări să se schimbe condițiile inițiale de ofertare, în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 s-a precizat că printre faptele care constituie „abateri grave de la prevederile legislative”, abateri care constituie, conform art. 209 alin. 1 lit. c), temei pentru obligația autorității contractante „de a anula aplicarea procedurii pentru atribuirea contractului de achiziție publică”, se află și faptele: „a) criteriile de calificare și selecție și/sau criteriul de atribuire sau factorii de evaluare prevăzuți în cadrul invitației de participare/anunțului de participare, precum și în documentația de atribuire au fost modificate/modificați, cu excepția situațiilor prevăzute la art. 179 alin. (4)”, adică modificările dispuse prin decizia Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (C.N.S.C.), prin hotărâre judecătorească sau măsurile de remediere dispuse de autoritatea contractantă; „c) deciziile luate de autoritatea contractantă în procesul de evaluare a ofertelor au la bază cerințe/criterii de calificare și/sau selecție ce nu se regăsesc în fișa de date/invitația de participare/anunțul de participare”; „d) orice situație reglementată expres” de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

Noua reglementare¹³ precizează și ce înseamnă „ofertă cu preț aparent neobișnuit de scăzut”. Practic, se modifică pragul pentru considerarea unei oferte ca având un preț aparent neobișnuit de scăzut. În consecință, suntem în prezența unei oferte cu un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat, atunci când „prețul ofertat, fără TVA, reprezintă mai puțin de 70% din valoarea estimată a

¹¹ Art. 3 lit. s²), Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

¹² Art. 209 alin. 4, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

¹³ Art. 202 alin. 1', Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

contractului respectiv ori, în cazul în care în procedura de atribuire sunt cel puțin 5 oferte care nu sunt considerate inacceptabile și/sau neconforme, atunci când prețul oferit reprezintă mai puțin de 85% din media aritmetică a ofertelor calculată fără a se avea în vedere propunerea financiară cea mai mică și propunerea financiară cea mai mare.”

O precizare normativă foarte importantă se referă la omisiunile din fișa de date, invitația de participare sau anunțul de participare ori la orice factor de evaluare cuprins în documentația de atribuire care nu se regăsește în invitația de participare ori în anunțul de participare. Astfel, potrivit noilor prevederi legale, în legătură cu elaborarea documentației de atribuire, „atât cerințele/criteriile de calificare și/sau selecție, care se regăsesc în caietul de sarcini ori în documentația descriptivă și nu sunt preluate în fișa de date ori în invitația de participare sau în anunțul de participare, cât și orice factor de evaluare cuprins în documentația de atribuire care nu se regăsește în invitația de participare ori în anunțul de participare”, sunt considerate „clauze nescrise”.

B. Extinderea listei de autorități contractante

Ca urmare a intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2012, se extinde aria entităților considerate autorități contractante prin completarea articolului 8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 cu litera b¹⁾, având următorul cuprins: „orice regie autonomă sau companie națională/societate comercială cu capital integral ori majoritar deținut de o autoritate contractantă, astfel cum este definită la lit. a), sau de către un alt organism de drept public”. Rezultă cel puțin două consecințe:

1. regiile autonome, companiile naționale, societățile comerciale cu capital integral ori majoritar deținut de o autoritate contractantă pot derula proceduri de achiziție în temeiul O.U.G. nr. 34/2006;

2. litigiile izvorâte din derularea procedurii de atribuire a unor contracte de achiziție publică derulate de entitățile menționate se vor soluționa în fața C.N.S.C. (art. 255-256³ și art. 266-276, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006) și, ulterior, dacă este necesar, în fața instanțelor de contencios administrativ, conform art. 283 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

C. Modificarea pragului valoric până la care se poate face achiziție directă și a altor praguri valorice

Conform prevederilor art. 19 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, autoritatea contractantă avea dreptul de a *achiziționa direct* produse, servicii sau lucrări, în măsura în care valoarea achiziției estimată nu depășește echivalentul în lei a 15000 euro pentru fiecare achiziție de produse, servicii ori lucrări. Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 s-a reglementat obligația autorității contractante de a transmite în sistemul electronic de achiziții publice o notificare¹⁴ referitor la fiecare achiziție directă a cărei valoare depășește echivalentul în lei a sumei de 5.000 euro fără TVA, în cel mult 10 zile de la data primirii documentului justificativ care stă la baza achiziției realizate. Nerespectarea acestei obligații atrage angajarea răspunderii contravenționale și se sancționează cu amendă de la 2000 lei la 5000 lei¹⁵.

¹⁴ Art. 19¹ alin. 1, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

¹⁵ Art. 293 lit. L1 și art. 294 alin. 1, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

S-au modificat pragurile până la care autoritatea contractantă poate aplica procedura de cerere de oferte¹⁶ (peste pragul de 15000 euro reglementat de art. 19 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 și până la care autoritatea contractantă achiziționează direct produse), astfel:

- pentru contracte de furnizare și servicii, pragul se modifică de la 125.000 euro la 130.000 euro;
- pentru contracte de lucrări, pragul se modifică de la 4.845.000 euro la 5 milioane euro.

S-au modificat pragurile valorice¹⁷ peste care este obligatorie publicarea în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene astfel:

- pentru contractele de furnizare sau servicii atribuite de autorități contractante, care se încadrează la art. 8 lit. a)-c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, de la echivalentul în lei a 125.000 euro la echivalentul în lei a 130.000 euro;
- pentru contractele de furnizare și servicii atribuite de autorități contractante, care se încadrează la art. 8 lit. d) sau e) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, de la echivalentul în lei a 387.000 euro la echivalentul în lei a 400.000 euro;
- pentru contractele de lucrări, de la echivalentul în lei a 4.845.000 euro la echivalentul în lei a 5 milioane euro;
- pentru contractele de concesiune de lucrări, de la echivalentul în lei a 4.845.000 euro la echivalentul în lei a 5 milioane euro;
- pentru contractele de achiziție publică de lucrări de către concesionarii care nu au calitatea de autoritate contractantă, de la echivalentul în lei a 4.845.000 euro la echivalentul în lei a 5 milioane euro.

În cazul contractelor de servicii aferente realizării investițiilor publice și/sau lucrărilor de intervenție asupra acestora, valoarea estimată cuprinde și quantumul aferent procentului de diverse și neprevăzute, astfel cum acestea au fost definite de către proiectant în devizul general, prin raportarea acestui procent la valoarea estimată a contractului și fără a aduce atingere prevederilor art. 122 lit. i) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, care reglementează expres condițiile care trebuie îndeplinite cumulativ pentru a se putea achiziționa lucrări sau servicii suplimentare/adiționale.

D. Modificarea unor termene

D1. Modificarea termenului de evaluare a documentației de atribuire. Termen de verificare erată

Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 se instituie câteva reguli:

1. Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice are obligația legală de a evalua, înainte de transmiterea spre publicare a invitației de participare sau a anunțului de participare, conformitatea documentației de atribuire aferente contractelor de achiziție publică care intră sub incidența prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 cu legislația aplicabilă în domeniul achizițiilor publice, fără ca această evaluare să aibă în vedere caietul de sarcini sau documentația descriptivă, după caz, în termen de maximum 10 zile de la data primirii documentației în sistemul electronic de

¹⁶ Art. 124, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

¹⁷ Art. 55 alin. 2; art. 223 alin. 2, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 334/2006.

achiziții publice¹⁸. Dacă se constată nereguli, Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, în cele 10 zile, informează autoritatea contractantă asupra neconformităților constatate la nivelul documentației de atribuire și a motivului pentru care acestea nu sunt în concordanță cu prevederile legale privind achizițiile publice.

2. Documentația de atribuire retransmisă de autoritatea contractantă trebuie evaluată de către Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice în termen de maximum 3 zile de la data repostării acesteia în sistemul electronic de achiziții publice¹⁹.

3. Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice verifică inclusiv erata la anunțul sau invitația de participare care modifică ori completează informațiile publicate în anunțul sau invitația de participare²⁰.

4. Eratele se verifică de către Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice în termen de 2 zile de la data primirii în S.E.A.P.²¹

D2. Modificări privind perioada de elaborare a ofertelor

Pentru a crește gradul de transparență, autoritatea contractantă trebuie să publice în sistemul electronic de achiziții publice denumirea și datele de identificare ale ofertantului, candidatului, ofertantului asociat, subcontractantului sau terțului susținător, în termen de maximum 5 zile de la expirarea termenului-limită de depunere a candidaturilor sau ofertelor, cu excepția persoanelor fizice, pentru care se publică numai numele²². Conform noii reglementări, perioada pentru elaborarea ofertelor poate fi prelungită și în situația în care perioada de timp stabilită potrivit prevederilor legale nu este suficientă pentru elaborarea ofertelor și/sau pentru pregătirea documentelor de calificare care sunt solicitate prin documentația de atribuire²³. Indiferent în care dintre cazurile legale ce permit prelungirea perioadei pentru elaborarea ofertelor ne-am aflat, data-limită de depunere a ofertelor se decalează, prin publicarea unei erate, cu o perioadă de timp suficientă, astfel încât orice operator economic interesat să dispună de un timp rezonabil necesar pentru obținerea informațiilor complete și relevante pentru elaborarea ofertei²⁴.

Modificarea sau completarea criteriilor de calificare și selecție, în condițiile prevăzute în art. 179 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, se face în mod obligatoriu prin publicarea unei erate și cu prelungirea perioadei necesare elaborării candidaturilor sau ofertelor²⁵.

D3. Termene referitoare la deschiderea ofertelor²⁶

Prin noua reglementare s-a majorat de la 20 la de 25 de zile perioada de evaluare a ofertelor (termenul fiind calculat de la data deschiderii ofertelor), termen în care autoritatea contractantă stabilește oferta câștigătoare, pe baza criteriului de atribuire precizat în

¹⁸ Art. 33¹ alin. 1 și alin. 2, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

¹⁹ Art. 33¹ alin. 2¹, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

²⁰ Art. 49 alin. 2 lit. c), Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

²¹ Art. 50¹ alin. 1, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

²² Art. 69² alin. 2, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

²³ Art. 72 alin. 1 lit. c), Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

²⁴ Art. 72 alin. 2, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

²⁵ Art. 50¹ alin. 3, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

²⁶ Art. 200 alin. 1, alin. 2 și alin. 4, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

invitația de participare ori anunțul de participare și în documentația de atribuire, dacă oferta respectivă îndeplinește toate condițiile de admisibilitate care rezultă din documentația de atribuire și actele anexate. În cazuri bine motivate, autoritatea contractantă poate prelungi o singură dată perioada de evaluare, cu excepția situațiilor în care autoritatea contractantă reevaluează ofertele ca urmare a unei decizii a Consiliului Național de soluționare a Contestațiilor, a unei hotărâri judecătorești sau a recomandărilor observatorilor Unității pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice. Prelungirea perioadei de evaluare trebuie adusă la cunoștința operatorilor economici implicați, în termen de maximum 2 zile de la expirarea termenului de 25 zile

Consecința tuturor acestor noi reguli referitoare la termenele procedurale este aceea că termenele trebuie respectate riguros pentru a nu genera contestații ale subiecților de drept cu capacitate procesuală activă sau a nu crește șanse de admitere a acestor contestații până la 100%.

E. Modificare privind reținerea unei cote din garanția de participare

Prin noua formă a art. 278¹ alin. 1, alin. 2 și alin. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 s-a modificat cota din garanția de participare depusă de ofertant, care poate fi reținută de autoritatea contractantă dacă Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor respinge pe fond contestația formulată de ofertantul respectiv. S-a introdus prevederea potrivit căreia autoritățile contractante rețin o cotă din garanția de participare și în cazul în care contestatorul renunță la contestație, nu numai atunci când aceasta este respinsă de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor. Dacă decizia Consiliului de respingere a contestației unui ofertant este desființată de instanța de judecată, autoritatea contractantă are obligația de a returna contestatorului cota din garanția de participare reținută în temeiul art. 278¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 în cel mult 5 zile de la data pronunțării deciziei instanței de judecată.

F. Modificarea anumitor aspecte procedurale

F1. Aspecte privind procedurile organizate pe loturi

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 aduce o precizare referitoare la procedurile organizate pe loturi, astfel că termenele de așteptare și termenele înlăuntrul cărora persoana vătămată poate formula contestație se raportează la valoarea estimată a fiecărui lot, publicată în invitația de participare/anunțul de participare²⁷. Totodată, a fost reglementată situația în care atribuirea contractului de achiziție publică se face pe loturi, caz în care „raportul procedurii de atribuire poate fi elaborat și pentru fiecare lot în parte”²⁸.

F2. Aspecte privind procedura în fața instanței de contencios administrativ²⁹

Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, nulitatea,

²⁷ Art. 256² alin. 1¹, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

²⁸ Art. 213 alin. 3, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

²⁹ Art. 286 alin. 1, art. 287¹⁶ și art. 213 alin. 3, art. 296¹ alin. 1 lit. g) și i), Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică se soluționează în primă instanță de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante [art. 286 alin. (1)], iar hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată numai cu recurs, în termen de 5 zile de la comunicare, recursul judecându-se de Secția contencios administrativ și fiscal a curții de apel (art. 287¹⁶).

Un aspect important care se modifică este că Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice poate solicita instanței de judecată, „fără a aduce atingere prevederilor art. 294 și în măsura în care un operator economic nu a utilizat o cale de atac în acest sens”, constatarea nulității absolute a contractelor și dacă deciziile luate de autoritatea contractantă în procesul de evaluare a ofertelor au avut la bază cerințe ori criterii de calificare și/sau selecție care nu se regăsesc în fișa de date, anunțul de participare, invitația de participare³⁰ sau dacă deciziile au fost luate cu nerespectarea ori modificarea „criteriilor de calificare și/sau selecție și/sau a factorilor de evaluare prevăzute/prevăzuți în cadrul invitației de participare/anunțului de participare, cu excepția situațiilor prevăzute la art. 179 alin. (4)”³¹.

4. CONCLUZII

Intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2012 este un progres în evoluția reglementărilor privind achizițiile publice din România, asigurând o mai mare transparență referitor la derularea procedurii și lămurind anumite aspecte. În opinia noastră, însă, acesta este doar un pas important în perfecționarea reglementării, existând încă aspecte de perfecționat. Cu titlu de exemplu amintim prevederile art. 19 și art. 19¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006. Astfel, apreciem că pragul „echivalentul în lei a 15.000 euro pentru fiecare achiziție de produse, servicii ori lucrări” până la care autoritatea contractantă achiziționează direct produse, servicii sau lucrări este prea restrictiv, limitând exercițiul principiului reglementat prin Legea administrației publice locale nr. 215/2001, conform căruia autonomia locală este administrativă și financiară și contravenind principiului oportunității. Cu atât mai mult, contravine acestui principiu pragul „echivalentul în lei al sumei de 5.000 euro fără TVA”, începând de la care autoritatea contractantă trebuie să transmită notificare în sistemul electronic de achiziții publice.

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ:

1. Cătană, M.C. (2011), *Achiziții publice*, București: Editura Universul Juridic
2. Ordonanța 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 15 mai 2006, cu modificările și completările ulterioare
3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827 din 10 decembrie 2012.

³⁰ Art. 296¹ alin. 1 lit. i), Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

³¹ Art. 296¹ alin. 1 lit. g), Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006.

PARTICULARITĂȚI ALE CONTENCIOSULUI ACHIZIȚIILOR PUBLICE

*Profesor univ. dr. Vasilica NEGRUȚ**

Rezumat:

Lucrarea cu titlul menționat abordează o problemă actuală nu doar pentru cercetarea juridică, ci și pentru activitatea practică. Prin acest studiu reluăm un subiect asupra căruia s-au oprit și alți autori, însă, evidențiind, pe baza analizei, observației și a studiului de caz, anumite particularități ale contenciosului achizițiilor publice. Astfel, plecând de la reglementările anterioare intrării în vigoare a Ordonanței de urgență nr. 34/2006, am realizat o scurtă analiză a mijloacelor de care dispun persoanele care doresc să conteste legalitatea unei proceduri de atribuire a contractului de achiziție publică. Totodată, în cadrul acestui studiu ne-am propus să clarificăm aspectele legate de natura juridică a actelor precedente încheierii contractelor de achiziție publică adoptate de către autoritatea contractantă, precum și regimul juridic aplicabil contractului de achiziție publică încheiat în urma parcurgerii procedurii de atribuire.

Cuvinte-cheie: *contract, achiziție publică, procedură administrativ-jurisdicțională, procedură judiciară*

Abstract:

The paper with the above mentioned title approaches an issue current not only for juridical research, but also for practical activities. This study resumes an issue approached by other authors as well, but highlighting some particulars of the contentious business of public acquisitions using analysis, observation and case study. Thus, based on the regulations prior to coming into force of the Emergency Ordinance no. 34/2006, I have performed a brief analysis of the means available to the individuals who wish to challenge the legality of a procedure of awarding the public acquisition contract. At the same time, in this study we aim at clarifying the aspects related to the legal nature of the documents prior to concluding the public acquisition contracts used by the contracting authority and also the legal conditions applicable to public acquisition contract concluded following the awarding procedure.

Keywords: *contract, public procurement, administrative jurisdictional procedure, legal procedure*

1. ASPECTE GENERALE

După cum se precizează în literatura de specialitate¹, „noțiunea de contract este, potrivit punctului de vedere din care se examinează, obiectul a două definiții: din punct de

* Decanul Facultății de Drept, Universitatea „Danubius” din Galați.

¹ Săraru, C.-S. (2009), *Contractele administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudență*, București: Editura C.H. Beck, p. 131.

vedere formal acesta este un acord de voințe; din punct de vedere material este un act creator de situație juridică individuală și, ca atare, el se caracterizează prin remarcabila sa stabilitate”.

Contractul administrativ, temă de actualitate, cu implicații în zone de interes ale economiei, a cunoscut în decursul timpului reglementări diferite, fapt ce a dus la necesitatea adoptării, după 1990, a unor acte normative prin care să se facă distincția între acesta și actul administrativ, precum și între diferitele tipuri de contracte administrative (contractul de concesiune, contractul de achiziții publice, de închiriere de bunuri, de prestări de servicii ș.a.). Mai mult, deși în practică este întâlnit contractul administrativ, legislația actuală, precum și doctrina, în special din România, sunt neunitare. Astfel, dacă în legislația occidentală se întâlnește frecvent sintagma „contract administrativ”, iar reglementările Uniunii Europene utilizează noțiunea de „contract public”, în țara noastră contractul administrativ este definit doar de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004². Contractele specifice, respectiv contractul de achiziție publică și contractul de concesiune nu sunt încadrate de reglementările speciale în această categorie. Încadrarea acestora în categoria contractelor administrative este făcută de către doctrină³, care are un rol deosebit nu doar în această privință, ci și în clarificarea unor aspecte ce apar ca urmare a încălcării unor prevederi din legislația specifică, fapt ce presupune intervenția instituțiilor competente pentru restabilirea legalității.

2. PRINCIPII CARE STAU LA BAZA ATRIBUIRII CONTRACTULUI DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ

În doctrină, achiziția publică este văzută ca „obiectul unui contract pe care îl încheie o autoritate contractantă potrivit legii, care constă în furnizarea unui produs, prestarea unui serviciu sau execuția unei lucrări”⁴ sau „procedura de obținere de către o autoritate contractantă de produse, servicii sau lucrări, în conformitate cu legislația în vigoare”⁵.

Contractul de achiziție publică este definit în legislația actuală⁶ ca fiind „contractul, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, care include și categoria contractului sectorial, astfel cum este definit la art. 229 alin. (2), cu titlu oneros, încheiat în scris între una sau mai multe autorități contractante, pe de o parte, și unul ori mai mulți operatori economici, pe de altă parte, având ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii” [art. 3 lit. f)].

² Săraru, C.-S. (2009), *op. cit.*, p. 2.

³ Într-o opinie, contractul de achiziție publică este încadrat în categoria contractelor administrative din următoarele considerente: reprezintă un acord de voință între o autoritate publică și un alt subiect de drept public sau privat; are caracter oneros; unele dintre clauzele contractului au caracter exorbitant, fiind stabilite printr-un act normativ și nu pot fi negociate; contractul se încheie în urma utilizării unei proceduri speciale; competența de a judeca litigiile născute pe baza lui aparține instanțelor de contencios administrativ (Dragoș, D.C., *Contractul de achiziție publică*, în revista Curierul Judiciar nr. 2/2002, pp. 37-38).

⁴ Șerban, D.D. (2012), *Achizițiile publice. Teoria și practica jurisdicției administrative*, București: Editura Hamangiu, p. 2.

⁵ Georgescu, I., Vrabie, C. (2006), *Instrumente de monitorizare a achizițiilor publice*, Baia Mare: Editura Cornelius, p. 3.

⁶ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012.

Este cunoscut faptul că legea nu poate acoperi toate aspectele din activitatea de achiziții publice. În astfel de situații, cadrul normativ al achizițiilor publice se raportează la principiile general acceptate în spațiul european în acest domeniu⁷. Astfel, principiul liberei concurențe semnifică asigurarea condițiilor pentru furnizorii de produse, executanții de lucrări sau prestatorii de servicii, de a avea dreptul să devină, indiferent de naționalitate, potrivit legii, contractant⁸. Deși nu este prevăzut în mod expres în ordonanță, principiul liberei concurențe se desprinde din conținutul acesteia, având în vedere unul dintre scopurile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006, și anume promovarea concurenței între operatorii economici.

Celelalte principii care stau la baza atribuirii contractului de achiziție publică sunt: nediscriminarea; tratamentul egal; recunoașterea reciprocă; transparența; proporționalitatea; eficiența utilizării fondurilor; asumarea răspunderii.

Principiile egalității de tratament și nediscriminării au în vedere ca toți operatorii înscrși în competiție, indiferent de cetățenie sau naționalitate, să aibă șanse egale de a accede la contract, dar și obligația autorității publice de a întreprinde măsurile necesare pentru exercitarea respectivei activități economice, așa cum a reiterat în nenumărate rânduri Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Respectarea celor două principii implică, în mod necesar, aplicarea principiului transparenței, obligație ce incumbă autorității contractante și care presupune garantarea, în favoarea oricărui potențial ofertant, a unui nivel de publicitate adecvat, respectiv o publicitate prealabilă, dar și o publicitate a rezultatului atribuirii⁹.

Preluat din legislația europeană, principiul proporționalității presupune, potrivit art. 179 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, aplicarea unor criterii de calificare și selecție a câștigătorului unui contract de achiziție publică acceptabile, în limite rezonabile¹⁰.

Principiul eficienței utilizării fondurilor este menționat chiar și în Strategia Europa 2020¹¹, unde se subliniază că politica în domeniul achizițiilor publice trebuie să asigure utilizarea fondurilor publice în cel mai eficient mod posibil și să mențină piața achizițiilor deschise în întreaga Uniune. Politica în domeniul achizițiilor publice trebuie să contribuie, totodată, la realizarea obiectivelor societale comune, printre care se numără combaterea schimbărilor climatice și promovarea inovării, provocări cu care se confruntă Europa.

Prin intermediul principiului recunoașterii reciproce se stabilește obligația de a accepta documentele echivalente celor din România emise de organisme stabilite în alte state ale Uniunii Europene și nu numai. De asemenea, autoritatea are obligația de a accepta produsele, serviciile și lucrările oferite în mod licit pe piața Uniunii Europene, precum specificațiile tehnice echivalente cu cele solicitate la nivel național.

⁷ Șerban, D.D., *op. cit.*, p. 70.

⁸ Cârstea, Gh., Nedelcu, M. (2002), *Managementul achizițiilor publice*, București: Editura ASE, p. 20.

⁹ Șerban, D.D., *op. cit.*, p. 77.

¹⁰ Poate fi amintită Decizia Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor nr. 354 din 16.03.2003, în care se arată că măsura descalificării a fost disproporționată în raport cu deficiența de prezentare a ofertei, încalcându-se astfel și principiul proporționalității. În concret, într-o procedură de atribuire, în cadrul ședinței de deschidere a ofertelor, oferta depusă de către societatea contestatoare a fost descalificată datorită faptului că două dintre documentele de calificare au fost depuse în plicul cu documentele reprezentând propunerea tehnică a societății, în loc de plicul cu documente de calificare (Șerban, D.D., *op. cit.*, p. 93).

¹¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_ro.htm.

Ultimul principiu prevăzut de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 – asumarea răspunderii – vizează determinarea clară a sarcinilor și responsabilităților persoanelor implicate în procesul de achiziție publică. De altfel, art. 6 stabilește în mod expres responsabilitatea autorităților contractante cu privire la deciziile adoptate pe parcursul procesului de atribuire a contractelor care intră sub incidența legii de atribuire a contractelor de achiziție publică.

3. PARTICULARITĂȚI ALE CONTENCIOSULUI ACHIZIȚIILOR PUBLICE

Contenciosul achizițiilor publice exprimă, după cum se menționează în literatura de specialitate, o procedură de rezolvare a conflictelor între două subiecte de drept, respectiv un operator economic, contestator, pe de o parte, și o autoritate contractantă, pe de altă parte, în cadrul sau în legătură cu atribuirea de către acesta din urmă a unui contract de achiziție publică. Contenciosul implică un litigiu, un conflict, o procedură contencioasă, contradictorialitate, părți cu interese divergente¹².

Contenciosul achizițiilor publice se distinge de contenciosul administrativ reglementat de Legea nr. 554/2004 prin faptul că este unul specializat și are o sferă de cuprindere mai mare, deoarece rezolvarea conflictelor poate fi supusă unei structuri extrajudiciare, și anume Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor¹³.

Uneori, administrația poate cauza celor administrați, prin acte și fapte administrative, vătămări ale drepturilor și intereselor legitime.

Potrivit prevederilor art. 255 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, „orice persoană care se consideră vătămată într-un drept ori într-un interes legitim printr-un act al autorității contractante, prin încălcarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, poate solicita, prin contestație, anularea actului, obligarea autorității contractante de a emite un act, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim pe cale administrativ-jurisdicțională”.

După cum se poate constata, modalitatea de atac pe cale administrativă a actelor și deciziilor ilegale în materia achizițiilor publice poartă denumirea de contestație. Prin actul normativ menționat, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor a fost „înzestrat” cu o competență materială restrânsă, în sensul că poate soluționa doar acele litigii ce poartă asupra actelor vătămătoare adoptate înainte de momentul încheierii contractelor, celelalte litigii fiind date în competența instanțelor de judecată.

Jurisdicția administrativă instituită de Ordonanța de urgență nr. 34/2006 este considerată, în opinia unor autori¹⁴, „cea mai dezvoltată jurisdicție administrativă din țara noastră”. Trebuie adăugat și faptul că, în conformitate cu prevederile art. 21 alin. (4) din Constituție, calea de atac administrativ-jurisdicțională este facultativă și gratuită.

Prin urmare, persoanele care doresc să conteste legalitatea unei proceduri de atribuire a contractului de achiziție publică au la dispoziție două căi: administrativ-jurisdicțională și acțiunea judiciară. Deși se poate aprecia că obiectul celor două acțiuni este identic¹⁵, procedura este diferită.

¹² Țigăeru, Gh. (1994), *Contenciosul administrativ*, București: Editura Lumina Lex, p. 6.

¹³ Șerban, D.D., *op. cit.*, p. 128.

¹⁴ Bojincă, M., Cilibiu, O.M., *Verificarea legalității și temeiniciei actelor și operațiunilor desfășurate în cursul procedurii de atribuire a contractelor de achiziție publică de către Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor*, în revista *Dreptul* nr. 11/2011, p. 156.

¹⁵ Anularea actului vătămător, obligarea autorității contractante de a emite un act, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim.

Prin intermediul procedurii administrativ-jurisdicționale se urmărește corectarea sau anularea actelor nelegale adoptate de autoritatea contractantă înainte de încheierea contractului de achiziție publică.

În sensul prevederilor ordonanței, prin persoană vătămată se înțelege orice operator economic care: are sau a avut un interes legitim în legătură cu respectiva procedură de atribuire; a suferit, suferă sau riscă să sufere un prejudiciu ca o consecință a unui act al autorității contractante, de natură să producă efecte juridice, ori ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind respectiva procedură de atribuire.

Totodată, prin act al autorității contractante se înțelege orice act administrativ, orice altă operațiune administrativă care produce sau poate produce efecte juridice, neîndeplinirea în termenul legal a unei obligații prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, omisiunea ori refuzul de a emite un act sau de a efectua o anumită operațiune, în legătură cu sau în cadrul procedurii de atribuire.

Litigiile care pot apărea în legătură cu atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii pot avea ca obiect: procedura de atribuire, înainte de încheierea contractului; acordarea de despăgubiri pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire; executarea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică¹⁶.

Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor este competent să soluționeze contestațiile formulate în cadrul procedurii de atribuire, înainte de încheierea contractului [art. 266 alin. (1)]. Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, nulitatea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică se soluționează în primă instanță de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante [art. 286 alin. (1)]¹⁷.

Pentru soluționarea contestațiilor pe cale administrativ-jurisdicțională, partea care se consideră vătămată are dreptul să se adreseze Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor în cadrul termenelor prevăzute de art. 256 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, în vederea anulării actului și/sau recunoașterii dreptului pretins ori a interesului legitim.

Contestația trebuie să conțină anumite elemente, menționate în mod expres la art. 270-271. Contestațiile se soluționează cu respectarea principiilor legalității, celerității, contradictorialității și a dreptului la apărare, de complete specializate, constituite potrivit Regulamentului de organizare și funcționare a Consiliului. Procedura în fața Consiliului este scrisă, iar dacă se va considera necesar, vor fi audiate părțile de către completul de soluționare a contestației.

Contestația se soluționează în termen de 20 de zile de la data primirii dosarului achiziției publice de la autoritatea contractantă, respectiv în termen de 10 zile în situația

¹⁶ Șerban, D.D., *op. cit.*, p. 162.

¹⁷ Alineatul (1) a fost modificat prin punctul 68 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 începând cu 1 ianuarie 2013. Anterior acestei modificări, litigiile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, nulitatea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică se soluționau în primă instanță de către secția comercială a tribunalului în circumscripția căruia se afla sediul autorității contractante.

incidenței unei excepții care împiedică analiza pe fond a contestației, potrivit art. 278 alin. (1). Totodată, termenul de soluționare a contestației poate fi prelungit o singură dată cu încă 10 zile, în cazuri justificate.

Consiliul, după examinarea legalității și a temeiniciei actului atacat, poate pronunța o decizie prin care îl anulează în parte sau în tot, obligă autoritatea contractantă să emită un act sau dispune orice altă măsură necesară pentru remedierea actelor ce afectează procedura de atribuire.

În funcție de soluția pronunțată, Consiliul va decide asupra continuării sau anulării procedurii de achiziție publică. După soluționare, decizia motivată se publică în termen de 5 zile de la pronunțare pe pagina de internet a Consiliului, în cadrul buletinului oficial.

Conform prevederilor art. 281 alin. (1), deciziile Consiliului privind soluționarea contestației pot fi atacate de către autoritatea contractantă și/sau de către orice persoană vătămată, cu plângere la instanța judecătorească prevăzută la art. 283 alin. (1), respectiv, curtea de apel, secția de contencios-administrativ și fiscal în a cărei rază se află sediul autorității contractante în termen de 10 zile de la comunicare.

În cazul în care plângerea este admisă, instanța modifică decizia Consiliului, dispunând, după caz: anularea în tot sau în parte a actului autorității contractante; obligarea la emiterea actului de către autoritatea contractantă; îndeplinirea unei obligații de către autoritatea contractantă, inclusiv eliminarea oricăror specificații tehnice, economice sau financiare discriminatorii din anunțul/invitația de participare, din documentația de atribuire sau din alte documente emise în legătură cu procedura de atribuire; orice alte măsuri necesare remedierii încălcării dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice.

Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, nulitatea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică se soluționează în primă instanță de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante.

4. CONCLUZII

În concluzie, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 a constituit un pas important în remedierea mecanismelor juridice specifice acestui domeniu, mecanisme cu rol în reglarea și disciplinarea procesului de atribuire a contractelor de achiziții publice, dând posibilitatea persoanelor care se consideră vătămate într-un drept ori într-un interes legitim printr-un act al autorității contractante, prin încălcarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, să solicite, prin contestație, anularea actului, obligarea autorității contractante de a emite un act, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim pe cale administrativ-jurisdicțională.

BIBLIOGRAFIE

1. Bojincă, M., Cilibiu, O.M., *Verificarea legalității și temeiniciei actelor și operațiunilor desfășurate în cursul procedurii de atribuire a contractelor de achiziție publică de către Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor*, în revista Dreptul nr. 11/2011.

2. Cârstea, Gh., Nedelcu, M. (2002), *Managementul achizițiilor publice*, București: Editura ASE.
3. Dragoș, D.C., *Contractul de achiziție publică*, în revista *Curierul Judiciar* nr. 2/2002.
4. Georgescu, I., Vrabie, C. (2006), *Instrumente de monitorizare a achizițiilor publice*, Baia Mare: Editura Cornelius.
5. Săraru, C.-S. (2009), *Contractele administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudență*, București: Editura C.H. Beck.
6. Șerban, D.D. (2012), *Achizițiile publice. Teoria și practica jurisdicției administrative*, București: Editura Hamangiu.
7. Țigăeru, Gh. (1994), *Contenciosul administrativ*, București: Editura Lumina Lex.
8. http://ec.europa.eu/europe2020/index_ro.htm.

CONTRIBUȚII LA TEMA REGIONALIZĂRII. POLIVALENȚA CONCEPTULUI DE REGIUNE: COLECTIVITATE LOCALĂ, CIRCUMSCRIPTIE ADMINISTRATIVĂ

Prof. univ. dr. **Emil BĂLAN***

Rezumat:

De mai multă vreme chestiunea regionalizării apare pe agenda publică, actuala guvernare părând a dori să facă pași concreți în a o soluționa.

În opinia cercetătorului, oricare decizie trebuie să se bazeze pe o documentare prealabilă, pe o cercetare științifică a problemei, astfel încât, din succesiunea raționamentelor și a argumentelor, să rezulte hotărâri viabile și temeinice.

Concluziile studiului evidențiază că reforma organizării administrative a României, în raport cu teritoriul său, ar trebui să precizeze subsistemul administrației publice la care se referă: statal sau local, sau amândouă. De asemenea, se impune a se stabili dacă se dorește păstrarea sistemului actual, în care colectivitățile locale coincid cu unitățile administrativ-teritoriale, sau se dorește instituirea unui sistem diferit, asimetric. Numai după aceea se pot construi strategii cu privire la identificarea efectivă a unităților administrativ-teritoriale dorite, și, eventual, a colectivităților locale, pe baza unor analize complexe și a valorilor politice, sociale, culturale, economice etc. urmărite.

Cuvinte-cheie: regionalizare, reforma organizării administrative, colectivitate locală

Abstract:

For a long time now, the issue of regionalization is on the public agenda, and the current government appears to be making steps toward finding a solution to it.

In the view of the researcher, any decision needs to be based on previous inquiries, on scientific research into the matter, so that the logical sequence of reasoning and arguments gives birth to viable and comprehensive decisions.

The conclusions of the study point out that the reform of Romanian administrative organization in relation to its territory should include the public administration sub-system that it refers to: statal or local, or both. Furthermore, it needs to be settled whether the current system, where local collectivities coincide with administrative-territorial units is to be kept, or a new different, asymmetric system is to be established. As soon as this is decided, strategies regarding effective identification of the desired administrative-territorial units, and of local collectivities, based on complex analysis of political, social, cultural and economic values they follow, can be designed.

Keywords: regionalization, reform of administrative organization, local collectivity

* Școala Națională de Studii Politice și Administrative București.

1. CONSIDERAȚII INTRODUCȚIVE

„Guvernul central are în acest moment prea multe atribuții, care trebuie delegate către regiune... Mă confrunt zi de zi cu o supercentralizare...”, a declarat premierul V. Ponta la o dezbatere organizată la Academia Română vizând procesul de regionalizare¹.

De mai multă vreme chestiunea regionalizării apare pe agenda publică, actuala guvernare părând a dori să facă pași concreți în a o soluționa.

În opinia cercetătorului, oricare decizie trebuie să se bazeze pe o documentare prealabilă, pe o cercetare științifică a problemei, astfel încât, din succesiunea raționamentelor și a argumentelor, să rezulte hotărâri viabile și temeinice.

Nu se poate trece la reformarea organizării administrației publice a țării, decât începând cu lămurirea temeiurilor conceptuale, așa cum sunt acestea stabilite de doctrina de specialitate.

Pentru o analiză aprofundată nu trebuie pierdută din vedere perspectiva istorică, dar și cea comparativă a problematicii, o așezare în context a chestiunii fiind fundamentală.

În procesul de construcție a Uniunii Europene coeziunea economică și socială este definită și se referă la reducerea disparităților în ceea ce privește nivelul de dezvoltare al regiunilor, dar și ca reprezentând un element de solidaritate care are drept scop reducerea discrepanțelor regionale².

O primă observație pe care o putem face se referă la evoluția diferită în timp, în peisajul politico-statal românesc, a sistemului constituțional față de sistemul de organizare administrativă. Reformele constituționale începute în anul 1991 și continuate în 2003 s-au aplicat unei administrații publice organizate în unități administrativ-teritoriale stabilite în anul 1967. De aici poate și „forțarea” conceptelor și a principiilor prin impunerea unui rol nou, fundamental diferit ca bază democratică, politică, constituțională unităților administrativ-teritoriale.

Aveam în față esențe diferite, care ar fi impus modificări în privința organizării administrative a țării, încă de la Constituția din anul 1991. În primul rând, sub aspectul lămuririi naturii diferite a circumscripției administrative de cea a colectivității locale.

După parcurgerea acestei etape de clarificare conceptuală, se pot analiza politici și construi strategii privind rolul fiecăreia dintre aceste structuri, raporturile dintre ele, precum și raporturile acestora cu statul unitar.

Și, în final, pe baza acestor premise și a studiilor sociologice, economice, geografice, antropologice etc. s-ar putea trece la stabilirea efectivă a structurilor de organizare teritorială a administrației publice românești.

2. ELEMENTE GENERALE PRIVIND ORGANIZAREA ADMINISTRATIVĂ A TERITORIULUI ROMÂNIEI

Pentru a administra mai bine treburile publice statul a creat un decupaj administrativ-teritorial în care pot acționa autorități care să rezolve interese generale ale cetățenilor.

¹ HotNews.ro, accesat la data de 2 aprilie 2013.

² Bărbulescu, I. (2005), *Uniunea Europeană. De la economic la politic*, București: Editura Tritonic, p. 19.

Organizarea administrativ-teritorială a României este consacrată de Constituție, care prevede la art. 3 alin. 3 că teritoriul țării noastre este organizat în unități administrativ-teritoriale, respectiv județ, oraș și comună. Aceste dispoziții sunt completate de Legea nr. 2/1968, care conține reglementări referitoare la elementele care definesc statutul unității administrativ-teritoriale, respectiv nume, teritoriu, populație.

Teritoriul este elementul esențial de identificare a colectivităților locale, entități care gestionează problemele administrative proprii unei circumscripții asupra căreia se exercită competențe administrative.

În sistemul nostru constituțional delimitarea teritoriului în unități este administrativă, și nu politică, statul fiind unul unitar³. Delimitarea teritorială este consacrată la nivel constituțional și corespunde, în general, unor considerații de ordin geografic, economic, demografic, istoric și de specificitatea colectivității, concretizată în special în tradiții și obiceiuri comune, care încadrează astăzi decupajul administrativ românesc.

Organizarea administrativ-teritorială se constituie fie în mod natural, așa cum este cazul comunei formate dintr-un singur sat și a orașului, fie artificial, prin voința legiuitorului (comune formate din mai multe sate și, mai ales, județele). Dispozițiile art. 22 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, republicată, prevăd că delimitarea teritorială a comunelor, a orașelor, a municipiilor și a județelor se stabilește prin lege.

Apreciem că scopul delimitării teritoriului de către legiuitor îl reprezintă realizarea funcțiilor statului centralizat în teritoriu și, totodată, stabilirea competenței autorităților administrației publice locale, în vederea realizării intereselor corespunzătoare.

În doctrină sunt identificate drept funcții ale organizării administrativ-teritoriale⁴:

- rezolvarea rapidă și eficientă a problemelor ridicate de comunitățile locale și de complexitatea funcțiilor statului;
- asigurarea dezvoltării economico-sociale a localităților;
- asigurarea, prin managementul administrației publice locale, a exercitării atribuțiilor conducerii: diagnoza, previziunea, programarea, organizarea, coordonarea și controlul, precum și pregătirea, adoptarea și aplicarea deciziei administrative și a politicilor publice;
- realizarea unui echilibru între dezvoltarea unor centre urbane și a restului țării, precum și rezolvarea problemelor care se ridică în administrarea marilor orașe, a expansiunii economice și demografice;
- determină funcționarea aparatului de stat, organizarea ierarhică a întregului sistem de organe ale administrației publice, fixând cadrul teritorial de competență a acestor organe.

Pentru a-și îndeplini misiunile în raport cu comunitățile umane în care acționează, colectivitățile locale au nevoie însă de un patrimoniu propriu, de personalitate juridică care să le permită să se manifeste autonom. Personalitatea juridică dă posibilitatea asigurării unei coeziuni la nivelul colectivității, generează apariția unor autorități care să exprime voința unor subiecte de drept distincte, beneficiare de autonomie.

3. DISTINCȚIE ÎNTRE CONCEPTUL DE COLECTIVITATE LOCALĂ ȘI CEL DE UNITATE ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ

Fără a nega unitatea statului, vom observa că ne situăm în fața unei administrații construite pentru a asigura două mari categorii de interese generale: interesul național/statal și interesul local.

³ Bălan, E.(2008), *Instituții administrative*, București: Editura C.H. Beck, p. 64.

⁴ Parlăgi, A.P., Gheorghiu, R.I. (2001), *Drept administrativ*, București: Universitatea Hyperion, p. 18.

În prima categorie înscriem activități, servicii, care tind să asigure interese ale colectivității statului în ansamblu: apărarea țării, relațiile externe, marile servicii publice naționale ș.a. În cea de-a doua categorie, se includ activitățile, serviciile publice care corespund unor nevoi locale, aparținând unor colectivități definite și recunoscute juridic ca fiind locale: alimentare cu apă, canalizare, transport în comun, furnizare energie termică, învățământ primar etc.

Fiecare dintre cele două categorii de interese publice administrative este asigurată de un ansamblu de structuri care alcătuiesc câte un subsistem al administrației:

- subsistemul administrației publice naționale/statale;
- subsistemul administrației publice locale.

În timp ce primul subsistem acționează direct sub conducerea Guvernului, care se află în vârful piramidei administrative a statului, cel de-al doilea se constituie din administrații aparținând fiecărei colectivități locale: județ, oraș, comună, administrații conduse de președinți de consilii județene, respectiv de primari.

Cu privire la corespondența dintre cele două subsisteme ale administrației românești și la modul în care acestea se întâlnesc în teritoriu, precizăm următoarele:

- administrația publică românească are un caracter unitar, aidoma celui al statului, unitate asigurată în temeiul dispozițiilor art. 102 alin. 1 din Constituția României de conducerea generală a acesteia de către Guvern. Aceasta nu exclude organizarea pe baza unor regimuri administrative diferite – centralizare, respectiv descentralizare – a unor componente ale administrației publice din România; descentralizarea administrativă în raport cu teritoriul stă, de altfel, la baza constituirii subsistemului administrației publice locale;

- cele două administrații publice au un suport teritorial comun, chiar dacă acesta are semnificații diferite, și anume acela de circumscripție/unitate administrativ-teritorială în subsistemul statal și, respectiv, de colectivitate în subsistemul local.

Colectivitățile locale de nivel oraș sau comună sunt, de regulă, colectivități naturale, constituite în cadrul unor așezări umane preexistente. Județul apare ca o construcție artificială, care reunește mai multe colectivități locale de tip oraș și comună, dimensiunea și amplasarea sa fiind rodul unor decizii politice statale.

Conceptul de colectivitate locală definește unitatea a trei elemente: populație, teritoriu, putere administrativă.

Statul și administrația sa, concentrată la vârful acesteia, trebuie să găsească metode de apropiere de colectivitățile din interiorul țării. O metodă care răspunde acestui deziderat este deconcentrarea, care presupune ca statul să își plaseze instituții, aflate în subordinea sa, în diviziuni teritoriale stabilite ca unități administrativ-teritoriale. În prezent, aceste diviziuni teritoriale coincid cu colectivitățile locale recunoscute legal, dar acest lucru nu este obligatoriu! Se poate închipui și un sistem asimetric, în care granițele teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale și cele ale colectivităților locale să fie parțial sau integral diferite.

Colectivitățile locale au căpătat, în virtutea recunoașterii autonomiei administrative a acestora, dreptul de a administra interese comune, aparținând membrilor lor, în nume propriu și pe răspundere proprie. Identificăm astfel existența unei administrații publice aparținând fiecărei colectivități locale, a cărei misiune este îndreptată spre asigurarea intereselor care îi solidarizează pe membrii colectivității.

În dreptul românesc, inclusiv în Constituție, recunoașterea existenței colectivităților este implicită, și nu una explicită, promovându-se confuzia între colectivitate și unitate administrativ-teritorială, două realități diferite, care pot avea în comun, cel mult, teritoriul.

Conceptul de colectivitate este mai complex și surprinde elemente calitative diferite. Colectivitatea locală, spre deosebire de unitatea administrativ-teritorială (circumscripție, în dreptul francez) are personalitate juridică, poate edifica o voință juridică proprie și poate sta în nume propriu în raporturile juridice.

S-ar impune, așa cum de multe ori s-a propus în literatura de specialitate, modificarea textului constituțional, în sensul recunoașterii explicite a colectivității locale ca subiect de autonomie administrativă, distinct de unitățile administrativ-teritoriale, înțelese ca circumscripții în care statul poate să dividă teritoriul pentru înfăptuirea mai bună a administrației centrale.

În sensul celor de mai sus, stau mărturie constituțiile unor state dezvoltate: Franța, Italia, Spania, precum și în documente internaționale: ex. Charta „Exercițiul Autonom al Puterilor Locale”.

4. CONTRIBUȚII LA TEMA REGIONALIZĂRII

Problema reorganizării administrative a teritoriului poate fi înțeleasă ca una care vizează numai delimitarea teritoriului țării în subdiviziuni, care să permită deconcentrarea administrației statului, fără a afecta colectivitățile locale recunoscute legal sau una care privește întregul sistem al administrației publice.

Până în prezent fiecare unitate administrativ-teritorială a coincis cu granițele unei colectivități locale. Ne putem imagina însă și existența unor colectivități locale care să nu fie în același timp unități administrativ-teritoriale sau a unor unități administrativ-teritoriale care să nu coincidă perfect cu granițele unei colectivități locale.

În consecință, s-ar impune clarificarea normativă și eliminarea confuziei dintre unitățile administrativ-teritoriale și colectivitățile locale. Administrația celor de pe urmă ar putea rămâne nemodificată, reforma urmărind numai administrația națională/statală.

Ne-am putea imagina, spre exemplu, constituirea regiunii ca unitate administrativ-teritorială, fără a-i recunoaște și caracterul de colectivitate locală.

Regiunea ar fi, în acest caz, suportul de deconcentrare pentru servicii naționale: prefect, organe ministeriale deconcentrate etc., urmând a fi stabilite modalități de comunicare cu colectivitățile locale recunoscute juridic: județ, oraș, comună.

Recapitulând, din perspectiva administrației publice, este fundamental conceptul de colectivitate umană. Se poate distinge între o colectivitate națională și mai multe colectivități locale (interne și incluse în cea națională).

Fiecăreia dintre aceste colectivități i se recunoaște dreptul de a gestiona o anumită categorie de interese publice și i se asociază o administrație publică, prin care își îndeplinește misiunile de interes general, stabilite prin lege, în legătură cu prestarea unor servicii publice ori asigurarea ordinii publice.

Administrația colectivității naționale – administrația centrală este concentrată în puterea statului, se realizează în numele și în interesul acesteia. Pentru o mai bună administrare a intereselor publice, administrația statului trebuie să se apropie prin structurile sale de comunitățile umane, producându-se fenomenul de deconcentrare. Este nevoie însă de un suport teritorial al deconcentrării – unitatea administrativ-teritorială – ca delimitare

necesară în vederea distribuirii competențelor. Determinarea optimă a numărului și întinderii unităților administrativ-teritoriale rezultă dintr-o analiză complexă: politică, socială, economică, culturală etc. Trebuie acceptat caracterul istoric, diferit în timp, al unităților administrativ-teritoriale!

În logica expusă anterior, reforma organizării administrative a României, în raport cu teritoriul său, ar trebui să precizeze subsistemul administrației publice la care se referă: statul sau local, sau amândouă.

De asemenea, se impune a se stabili dacă se dorește păstrarea sistemului actual, în care colectivitățile locale coincid cu unitățile administrativ-teritoriale, sau se dorește instituirea unui sistem diferit, asimetric.

Numai după aceea se pot construi strategii cu privire la identificarea efectivă a unităților administrativ-teritoriale dorite, și, eventual, a colectivităților locale, pe baza unor analize complexe și a valorilor politice, sociale, culturale, economice etc. urmărite.

BIBLIOGRAFIE

1. Bărbulescu, I.(2005), *Uniunea Europeană. De la economic la politic*, București: Editura Tritonic.
2. Bălan, E.(2008), *Instituții administrative*, București: Editura C.H. Beck.
3. Parlăgi, A.P., Gheorghiu, R.I. (2001), *Drept administrativ*, București: Universitatea Hyperion.
4. HotNews.ro, accesat la data de 2 aprilie 2013.

CONTRACTUL ADMINISTRATIV ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ. PRIVIRE SPECIALĂ ASUPRA STATULUI UNITAR

Profesor univ. dr. **Iulian NEDELCU***

Rezumat:

În statul modern unitar, întemeiat pe principiile statului de drept, centralizarea joacă un rol asemănător cu cel din monarhiile absolute, dar, evident, cu mijloace și obiective diferite. Avem în vedere, în acest sens, faptul că aparatul statal centralizat (centrul unic sau principal de decizie) reprezintă, în realitate, întreaga națiune și servește interesele generale ale acesteia. În statele moderne, centralizarea puterii și distribuirea ei de către un centru unic de decizie nu se mai fac în beneficiul unei singure persoane, ci al întregului popor¹.

O variantă a statului unitar este statul unitar complex. Asocierea termenului de stat unitar cu cel de complex poate da naștere la o anumită ambiguitate. Această expresie ambiguă califică însă o realitate efectiv complexă². Statul unitar complex este una din formele imperfecte ale categoriei de „stat unitar”.

Statul unitar complex este statul unitar care, fără a pierde unitatea sa de structură, prezintă, în același timp, mari diversități locale administrative, de legislație, chiar de jurisdicție, datorită cărora în interiorul său sunt păstrate enclave istorice având particularități de dezvoltare politică, social-economică și juridică.

Originea formării statului unitar complex are caracter istoric. Guvernanții trebuie să țină seama de varietatea aspirațiilor și intereselor populației, mai mult sau mai puțin omogenă. Totodată, sunt datori să apere prin toate mijloacele caracterul unitar al statului³.

Practic, este dificil să introduci realitățile concrete, existente într-un stat sau altul, în modelele teoretice expuse. Sunt considerate state unitare complexe: „uniunea încorporată” și „statele regionale”.

Cuvinte-cheie: stat unitar, centralizare, regionalizare, Uniunea Europeană

Abstract:

In the modern unitary state that is based on the rule of law principles, centralization plays a key role, similar to the one it has in absolute monarchies, but understandably, with different means and objectives. We bear in mind, to this purpose, the fact that the centralized statal apparatus (sole or main decision-making center) represents in reality the entire nation and serves its general interests. In modern states centralization and distribution of power by a sole decision making center are no longer done to the benefit of a single individual, but to the benefit of the entire nation.

* Facultatea de Drept și Științe Administrative, Universitatea din Craiova.

¹ Ionescu, C. (2002), *Instituții politice și drept constituțional*, București: Editura Economică, p. 110.

² Cadoux, Ch. (1973), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, vol. I, Paris: Cujas, p. 108.

³ Ionescu, C. (2002), *op. cit.*, p. 107.

A variant of the unitary state is the complex unitary state. Associating the terms unitary and complex can give birth to ambiguity. However, this ambiguous phrase refers to a complex reality. The complex unitary state is the unitary state which preserves its structural unity, while presenting a large local administrative diversity, legislative and jurisdiction diversity, due to which, within the state exist historical islands with particularities in terms of political, socio-economic, and judicial development.

The origin of the establishment of the complex unitary state has a historical character. The government have to take into account the variety of aspirations and interests of the population that is more or less homogenous. Moreover, it is their duty to defend by all means the unitary character of the state.

In practice, it is difficult to introduce the concrete realities that exist in one state or another, in the theoretical models presented. „Incorporated union” and „regional states” are two models that are considered complex unitary states.

Keywords: *unitary state, centralization, regionalization, European Union*

1. INTRODUCERE PRIVIND STATUL UNITAR

Statul unitar este organizat pe baza principiului unității și centralizării, fiind răspândit în cadrul Uniunii Europene: Franța, Portugalia, Polonia, Ungaria, Cehia, Lituania, România etc.

Statul de drept unitar are următoarele principale caracteristici:

- este format dintr-un ansamblu unic de organisme prin care se exercită puterea politică la nivel central și local;
- activitatea de guvernare se difuzează de la centru pe cale ierarhică;
- există o singură ordine juridică, întemeiată pe o constituție unică;
- populația are o singură cetățenie.

2. SUBDIVIZIUNILE STATULUI UNITAR ÎN STATE DIN UNIUNEA EUROPEANĂ

Deși statul este unitar, teritoriul său poate fi împărțit în unități administrativ-teritoriale sau în colectivități locale. Subdiviziunile statului unitar au caracter eminentamente administrativ și nu constituie state în interiorul statului.

Uniunea încorporată este un stat caracterizat prin unitatea puterii centrale, în interiorul căruia există, pe lângă un fond juridic comun, o diversitate de legislații corespunzând unei diversități de populații și teritorii „*incorporate*” statului. În această situație, există un singur Parlament, dar acesta votează legi distincte, care nu sunt aplicabile la fel tuturor regiunilor locuite de populații distincte, mai mult, unor regiuni li s-a dat posibilitatea constituirii unor parlamente regionale (de exemplu Scoția, 1999) sau a unor adunări semiautonome (Irlanda de Nord, 1998).

Astfel, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord constituie un stat unitar (o uniune încorporată) în care regimul legislativ nu este uniform pentru toate regiunile (Anglia, Țara Galilor, Scoția, Irlanda de Nord). Putem afirma deci că la baza formării

uniunilor încorporate se află, în mare parte, factori istorici: Anglia a cucerit Țara Galilor în 1536, Scoția în 1707, Irlanda de Nord între 1800-1921⁴.

Statele regionale au fost generate de *fenomenul regionalismului* care exprimă o situație geografică, politică, administrativă, lingvistică, spirituală cu rădăcini istorice în dezvoltarea unui stat unitar, datorită căreia acesta optează pentru *împletirea atributelor suverane ale conducerii centralizate cu atribuirea unei autonomii, de regulă, largi unor colectivități regionale*.

Problema regionalismului se pune cu acuitate în multe țări ale Uniunii Europene cu sisteme politice și administrative centralizate (Spania, Italia și chiar Franța). Forma în care s-a pus această problemă a fost determinată însă aproape întotdeauna de o criză politică.

Adeptii statului regional au invocat incapacitatea structurilor politico-administrative centrale de a oferi soluții viabile și eficiente cererii unor forțe sociale de participare la guvernare, lipsa voinței politice a autorităților centrale de a răspunde necesității de redistribuire a puterii în favoarea unităților administrative locale. Adversarii acestuia au susținut că o astfel de organizare amenință însăși unitatea statului și că este un factor de dezmembrare a acestuia.

În acest context, unii autori consideră că experiența italiană constituie, prin amploarea sa, ca și prin originalitatea conținutului său, un model de reflecție pentru găsirea unui *modus vivendi* între apărarea unității statului și invocarea regionalismului⁵.

Am considerat necesar să facem o analiză a fenomenului de afirmare regională care s-a manifestat în Europa și care ne-a condus, la nivel instituțional, către un dublu dialog, vertical și orizontal. Privind dispersia puterii corespunde relațiilor pe care le dezvoltă sau pe care încearcă să le dezvolte regiunile cu instituțiile europene, Uniunea Europeană sau Consiliul Europei, al doilea reiese din importanța pe care regiunile o acordă relațiilor directe pe care le stabilesc între ele⁶.

Pe de altă parte, perspectiva clasică asupra administrației, din punct de vedere al dreptului, este aceea a unei zone de activități publice, care nu se supune regulilor randamentului, ale eficienței și profitului.

3. CONTRACTAREA SERVICIILOR PUBLICE PRIN PARTENERIATUL PUBLIC-PRIVAT

Într-adevăr, putem afirma, fără teama de a greși, că serviciul public poate fi descris ca fiind orice activitate pe care puterea publică o consideră ca prezentând un interes general suficient, pentru ca respectiva activitate să fie asigurată, direct sau indirect, de către colectivitatea publică și care nu trebuie să fie guvernată de inițiativa și legile economiei de piață liberă⁷. Ceea ce caracterizează epoca este o fortificare a logicii comerciale până la punctul în care dreptul o obligă să funcționeze în mod diferit. În același timp, modificarea și multiplicarea formelor juridice de care aminteam mai sus s-ar părea că dă legitimitate unei tendințe de depreciere sau banalizare a gestiunii publice, mai ales din partea celor care laudă virtuțile managementului, ca și cum ar fi soluția miraculoasă, panaceul universal găsit.

⁴ Ionescu, C. (2002), *op. cit.*, p. 107.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Anul 1975 marchează momentul de instituționalizare, din această perspectivă, atât a relațiilor cu instituțiile europene, cât și, mai ales, a relațiilor directe dintre regiunile frontaliere.

⁷ Combarnous, M. (1990), *L'approche juridique du service public*, Comunicare la Colocviul de la Rouen.

Pentru a înțelege cum perspectiva managerială, a cărei esență constă în supralicitarea pieței și a eficienței, influențează și chiar determină în profunzime expresia juridică a administrației, vom lua unele exemple sugestive. Mai întâi, putem remarca atitudinea surprinzătoare a statului de a se face plăcut, acceptat, și chiar agreat, precum și efortul acestuia de a-și schimba imaginea, folosind noi modalități de comunicare, îmbunătățind limbajul comercial până la dimensiunea sa publicitară.

Succesul unora din noile forme, cum ar fi „parteneriatul public-privat”, demonstrează că această strategie nu este inutilă. Trebuie spus, însă, că nu toate formele juridice pe care le ia această strategie a „seducției” aparțin dreptului privat. Dorința statului de a plăcea, de a fi agreat, îl obligă tot mai frecvent să se elibereze de propria identitate, mult prea marcată de dreptul public.

Remarcăm, de asemenea, supunerea instituțiilor și serviciilor publice, regulilor dreptului concurenței, legislația în materie impunând acestora, cel puțin în privința prețurilor achizițiilor, libera concurență. De altfel, serviciile publice, cele industriale și cele comerciale, nu se mai supun decât în parte normelor de drept public. Toate activitățile de producție, distribuție și de prestări servicii ale persoanelor juridice publice trebuie supuse dreptului privat, deoarece, în fapt, ele prezintă toate caracteristicile unei activități de administrare privată asimilate cu acelea ale agenților economici privați.

Asistăm, deci, la un fenomen de pătrundere a logicii economiei de piață în domeniul politicilor publice. De aceea, nu trebuie să asimilăm orice activitate de serviciu public cu o piață, numai pentru că există un ofertant și un client, împrejurarea că dreptul concurențial domină exercitarea efectivă a activităților publice de producere, distribuire și de servicii nu schimbă natura juridică a deciziilor privind modul de administrare a serviciilor publice, care rămân, în principal, expresia unei abordări juridice ce ține de dreptul public și chiar și de jurisdicția administrativă.

Astfel, cum se poate constata, fenomenul parteneriatului public-privat a luat amploare în mai multe domenii care, în mod tradițional, cădeau în competențele sectorului public. Autoritățile publice ale statelor membre ale Uniunii Europene au recurs la diverse forme de parteneriat public-privat, mai cu seamă în sectoare precum transport, sănătate publică, educație și siguranță națională.

La nivel european, a fost recunoscut faptul că recursul la parteneriatul public-privat ar putea ajuta la realizarea rețelilor transeuropene de transport, domeniu în care întârzierile sunt considerabile, în special din lipsa de fonduri⁸. Un alt domeniu în care s-a considerat că parteneriatul public-privat ar putea determina o creștere a investițiilor este acela al inovării, cercetării și dezvoltării⁹. La nivel local, autoritățile publice au recurs la diverse formule de parteneriat public-privat în vederea administrării serviciilor publice, precum distribuția energiei electrice sau a apei, ori managementul deșeurilor.

4. CONCLUZII

Regimul juridic al parteneriatului public-privat conform dreptului comunitar este aplicabil numai atunci când obiectul parteneriatului public-privat constă în activități economice, fiindcă competențele Uniunii Europene în acest domeniu sunt justificate prin

⁸ Comunicarea Comisiei din 23 aprilie 2003 „Developing the trans-European transport network: innovative funding solutions”, COM (2003) 132; Raportul grupului la nivel înalt cu privire la rețelele transeuropene de transport din 27 iunie 2003.

⁹ Concluziile Președinției Consiliului European de la Bruxelles, 12 decembrie 2003.

prisma obiectivului înscris în Tratatul Uniunii Europene, de instituire a pieței interne. Așadar, regimul juridic comunitar al parteneriatului public-privat nu este aplicabil activităților neeconomice, precum școlarizarea obligatorie sau servicii de securitate socială. Pe de altă parte, acest regim juridic nu este aplicabil acelor acte prin care autoritățile publice autorizează prestarea de activități economice, precum activități de taximetrie, celor care implică utilizarea spațiului public pentru desfășurarea de activități economice, activități farmaceutice etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Ionescu, C.(2002), *Instituții politice și drept constituțional*, București: Editura Economică.
2. Cadoux, Ch. (1973), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, vol. I, Paris: Cujas.
3. Comunicarea Comisiei din 23 aprilie 2003 „Developing the trans-European transport network: innovative funding solutions”, COM (2003) 132.
4. Concluziile Președinției Consiliului European de la Bruxelles, 12 decembrie 2003.
5. Combarnous, M. (1990), *L'approche juridique du service public*, Comunicare la Colocviul de la Rouen.
6. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 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.
7. Raportul grupului la nivel înalt cu privire la rețelele transeuropene de transport din 27 iunie 2003.

PROTECȚIA AUTORITĂȚII CONTRACTANTE PRIN GARANȚIA DE PARTICIPARE

Conf. univ. dr. **Emilia Lucia CĂTANĂ***
Adriana ROȘ**

Rezumat:

Introducerea garanției de participare a avut ca premisă o serie de constatări potrivit cărora pe parcursul derulării unei proceduri de achiziție publică, de la deschiderea ofertelor și până la încheierea contractului de achiziție publică sau a acordului-cadru, operatorii economici pot avea comportamente necorespunzătoare, ce pun autoritatea contractantă în imposibilitatea finalizării achiziției.

Obligativitatea constituirii garanției de participare pentru acele proceduri de atribuire în cazul cărora este obligatorie publicarea unui anunț sau invitații de participare este de natură să protejeze autoritatea contractantă și împotriva aceluși comportament necorespunzător al ofertanților care introduc, în mod nefondat, contestații la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC), pe parcursul derulării procedurii.

Din această perspectivă, studiul face o analiză privind evoluția și conceptul garanției de participare în sistemul legislativ român, din perspectiva cadrului normativ în materie cu ultimele modificări și completări, inclusiv cele survenite prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012.

Cuvinte-cheie:garanția de participare, achiziție publică, autoritate contractantă

Abstract:

The introduction of the participation guarantee was grounded in a series of observations according to which, during public procurement proceedings, from the moment bids are accepted to the conclusion of the public procurement contract or of the framework-agreement, economic agents could behave improperly and the contracting authority could find itself in the impossibility to make the acquisition.

The compelling character of the participation guarantee for procedures where publication of an add or participation invitations are compulsory is meant to protect the contracting authority against such improper behavior of bidders, who file groundless contestations with the NCCR during the development of the proceedings.

From this perspective, the study analyzes the evolution and the concept of participation guarantee in the Romanian legal system, from the view of the normative framework of this field of law, as well as the latest modifications and completions, including GEO no 77/2012.

Keywords: the participation guarantee, public procurement, the contracting authority

* Universitatea „Dimitrie Cantemir” din Târgu Mureș, Facultatea de Drept.

** Media Marketing, manager achiziții publice.

1. CONSIDERENTE GENERALE PRIVIND EVOLUȚIA ȘI CONCEPTUL GARANȚIEI DE PARTICIPARE ÎN SISTEMUL LEGISLATIV ROMÂN

Introducerea garanției de participare a avut ca premisă o serie de constatări potrivit cărora pe parcursul derulării unei proceduri de achiziție publică, de la deschiderea ofertelor și până la încheierea contractului de achiziție publică sau a acordului-cadru, operatorii economici pot avea comportamente necorespunzătoare, ce pun autoritatea contractantă în imposibilitatea finalizării achiziției.

Astfel, în scopul de a proteja autoritatea contractantă față de riscul unui eventual comportament necorespunzător al ofertantului pe întreaga perioadă derulată până la încheierea contractului de achiziție publică s-a introdus în anul 2001, prin Hotărârea Guvernului nr. 461/2001 pentru aprobarea normelor de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2001 privind achizițiile publice¹, prevederea legală prin care autoritatea contractantă poate solicita constituirea unei garanții de participare de către ofertanți, în vederea participării la procedura de atribuire a contractului.

În prezent, actele normative prin care se reglementează garanția de participare sunt Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006² și Hotărârea Guvernului nr. 925/2006³, din perspectiva de analiză a studiului nostru prezentând relevanță ultimele modificări aduse acestor acte normative, inclusiv cele survenite prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012⁴ și Hotărârea Guvernului nr. 219/2012⁵.

În scopul constituirii garanției de participare, autoritatea contractantă *va preciza în documentația de atribuire obligația ofertanților de a constitui o garanție de participare pentru a putea participa la procedură*. În cazul în care documentația de atribuire prevede o astfel de obligație, atunci aceasta trebuie să conțină și următoarele informații:

- cuantumul garanției de participare în sumă fixă, sumă care nu poate depăși 2% din valoarea estimată a contractului de achiziție publică/acordului-cadru;
- perioada de valabilitate a garanției de participare, care va fi cel puțin egală cu perioada minimă de valabilitate a ofertei, astfel cum a fost solicitată prin documentația de atribuire.

¹ În prezent abrogată.

² Ordonanța 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, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr. 418 din 15 mai 2006, aprobată prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare.

³ Hotărârea Guvernului nr. 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 625 din 20 iulie 2006, cu modificările și completările ulterioare.

⁴ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827 din 10 decembrie 2012.

⁵ Hotărârea Guvernului nr. 219/2012 privind modificarea art. 93 din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 197 din 26 martie 2012.

Garanția de participare poate fi constituită prin virament bancar sau printr-un instrument de garantare emis în condițiile legii de o societate bancară ori de o societate de asigurări, care se prezintă în original, în cuantumul și pentru perioada prevăzută în documentația de atribuire.

Prin **excepție** de la cele menționate mai sus și numai dacă în documentația de atribuire este prevăzută această posibilitate, *garanția de participare se poate constitui și prin depunerea la casieria autorității contractante a unui ordin de plată sau a unei file cec*, cu condiția confirmării acestora de către bancă până la data deschiderii ofertelor, sau a unei sume în numerar, în cazul în care valoarea garanției de participare este redusă ca valoare.

2. ASPECTE PRIVIND CONSTITUIREA GARANȚIEI DE PARTICIPARE

Prin unele modificări aduse legislației naționale din domeniul achizițiilor publice, respectiv prin adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 834/2009⁶ privind modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, a fost instituit *dreptul operatorilor economici de a constitui atât garanția de participare, cât și garanția de bună execuție prin orice instrument de garantare emis, în condițiile legii, de o societate bancară sau de o societate de asigurări*, așa cum rezultă din prevederile art. 86 și cele ale art. 90 din actul normativ menționat.

Rațiunea acordării dreptului operatorilor economici de a-și constitui garanțiile de participare și de bună execuție nu numai prin clasică scrisoare de garanție bancară, dar și prin instrumente de garantare emise de societăți de asigurare, de tip „poliță de asigurare”, instrumente care implică, de regulă, costuri generale mai mici pentru operatorii economici, a fost aceea *de a limita costurile* pe care aceștia le suportă în scopul participării la procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică.

Totodată, modificările legislative aduse Hotărârii Guvernului nr. 925/2006 prin Hotărârea Guvernului nr. 834/2009, în sensul introducerii unor noi instrumente care pot fi utilizate atât pentru garantarea participării la procedurile de atribuire, cât și pentru garantarea execuției contractelor de achiziție publică, au avut în vedere și natura excepțională a situației economice, adoptarea de către Guvern a unor astfel de reglementări având ca scop stimularea economiei și fiind în același timp una dintre măsurile anticriză adoptate în acea perioadă de guvern.

Modificarea produsă prin Hotărârea Guvernului nr. 834/2009, referitoare la instrumentul de garantare emis de o societate de asigurare, a fost privită la început cu reticență, atât de către operatori, cât și de către autorități.

Ulterior, operatorii economici au constatat că apelarea la o poliță de asigurare implică, de regulă, costuri generale de participare la o procedură mai reduse și timp mai scurt pentru emiterea ei, față de constituirea unei scrisori bancare.

⁶ Hotărârea Guvernului nr. 834/2009 privind modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 515 din 27 iulie 2009.

În oricare dintre modalitățile de constituire a garanției de participare descrise mai sus, aceasta trebuie să fie prezentată cel mai târziu la data și ora stabilite pentru deschiderea ofertelor și obligatoriu în cuantumul și forma solicitată prin fișa de date a achiziției.

Prin documentația de atribuire, *autoritatea contractantă nu are dreptul de a impune sau de a interzice prezentarea unui instrument de garantare emis de către o anumită societate bancară ori societate de asigurări, de a limita posibilitatea de prezentare a instrumentelor de garantare numai la cele care sunt emise de către societăți bancare sau numai la cele care sunt emise de către societăți de asigurări sau de a acorda, în cadrul procesului de evaluare, un punctaj suplimentar uneia dintre formele de constituire a garanției menționate mai sus.*

În ceea ce privește **procedurile aplicate integral prin mijloace electronice** ca modalitate de probă a constituirii garanției de participare, potrivit prevederilor art. 17 alin. (3) și (4) și ale art. 18 din H.G. nr. 1660/2006⁷, dovada constituirii garanției de participare se va transmite în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (S.E.A.P.) în format electronic, cu semnătură electronică.

Astfel, în cazul aplicării unei proceduri integral prin mijloace electronice, în măsura în care un operator economic nu deține semnătura electronică pentru a putea trimite în format electronic documentul și ținând cont de art. 86 alin. (1) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006, care prevede prezentarea în original a scrisorii de garanție bancară, autoritatea contractantă poate permite depunerea la sediul autorității a originalului.

În măsura în care garanția de participare se constituie prin depunerea unei sume în numerar sau a unui ordin de plată/filă cec la casierie, modalitate de îndeplinire ce poate fi verificată ușor de către autoritatea contractantă, în cazul aplicării unei proceduri integral prin mijloace electronice, operatorii economici nu mai au obligația transmiterii documentelor justificative în format electronic. Totodată, precizăm că, autoritatea contractantă poate indica la nivelul documentației de atribuire ca operatorii economici care depun la casierie o sumă în numerar sau un ordin de plată/filă cec, să transmită și în format electronic (odată cu oferta), o copie scanată a actului prin care se demonstrează constituirea garanției de participare.

3. REGLEMENTĂRI SPECIALE ÎN MATERIA ÎNTREPRINDERILOR MICI ȘI MIJLOCII (IMM-URI). REȚINEREA ȘI RESTITUIREA GARANȚIEI DE PARTICIPARE

În ceea ce privește întreprinderile mici și mijlocii, articolul 16 alin. (2) din Legea nr. 346/2004⁸ privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri) prevede următoarele: „*Întreprinderile mici și mijlocii beneficiază de reduceri cu*

⁷ Hotărârea Guvernului nr. 1660/2006 pentru aprobarea Normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică prin mijloace electronice din Ordonanța 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 978 din 7 decembrie 2006.

⁸ Legea nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 681 din 29 iulie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

50% pentru criteriile legate de cifra de afaceri, de garanția pentru participare și de garanția de bună execuție, cerute în achizițiile publice de produse, lucrări și servicii.”

Prin urmare, având în vedere scopul declarat al Legii nr. 346/2004, acela de a stimula înființarea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii, **reducerea de 50% pentru criteriile legate de cifra de afaceri, de garanția pentru participare și de garanția de bună execuție, cerute în achiziții publice de produse, servicii și lucrări, se aplică și în cazul grupurilor de operatori economici care depun ofertă comună, în cazul în care aceste grupuri sunt alcătuite exclusiv din întreprinderi mici și mijlocii**, indiferent dacă acestea sunt persoane fizice sau juridice române sau străine.

În cazul asocierii dintre doi operatori economici, fiecare din aceștia trebuie să se încadreze în categoria IMM-urilor, asocierea rezultată putând beneficia de reducerile prevăzute la art. 16 alin. (2) din Legea nr. 346/2004. În situația asocierii unui IMM cu o societate comercială care nu face parte din categoria IMM-urilor, asocierea respectivă nu are caracterul unui IMM și deci nu i se pot aplica prevederile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 346/2004.

Perioada de valabilitate a garanției de participare trebuie să fie cel puțin egală cu perioada minimă de valabilitate a ofertei, astfel cum a fost solicitată prin documentația de atribuire. În situații excepționale, în care se impune prelungirea valabilității ofertei, se impune solicitarea prelungirii perioadei de valabilitate și a garanției de participare.

Modalitatea de calcul a perioadei de valabilitate a ofertei trebuie să țină cont cel puțin de cele 25 de zile prevăzute de lege pentru evaluare, de cel puțin 15 zile pentru o eventuală prelungire a perioadei de evaluare (în cazul procedurilor mai complexe), de cele 5/10 zile pentru formularea contestației, de 30 de zile pentru transmiterea dosarului achiziției publice la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor și soluționarea lui și de 10 zile de așteptare pentru o eventuală atacare cu plângere în instanță a deciziei Consiliului, rezultând un număr de aproximativ 90 zile necesare pentru valabilitatea ofertei și a garanției de participare.

Astfel, o perioadă de 90-100 de zile este considerată o perioadă rezonabilă pentru valabilitatea unei oferte și implicit a unei garanții de participare.

O atenție specială trebuie acordată **calculării corecte a valabilității garanției de participare**, în cazul constituirii sub formă de scrisoare bancară sau poliță de asigurare. *O greșeală frecvent întâlnită este aceea a aplicării incorecte a perioadei de valabilitate, respectiv calcularea perioadei de valabilitate a garanției de la data constituirii ei (în cazul în care data constituirii nu corespunde cu data-limită de depunere a ofertelor) și nu de la data depunerii ofertelor, așa cum s-a solicitat prin documentația de atribuire.*

Față de perioada de valabilitate stabilită inițial și numai în cazuri temeinic motivate, autoritatea contractantă poate prelungi o singură dată perioada de evaluare a ofertelor și implicit a garanției de participare, cu excepția situațiilor în care autoritatea contractantă reevaluează ofertele ca urmare a unei decizii a Consiliului, a unei hotărâri judecătorești sau a recomandărilor observatorilor Unității pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice.

Autoritatea contractantă are **dreptul de a reține garanția pentru participare**, ofertantul pierzând astfel suma constituită, atunci când acesta din urmă se află în oricare dintre următoarele situații:

- a) își retrage oferta în perioada de valabilitate a acesteia;

b) oferta sa fiind stabilită câștigătoare, nu constituie garanția de bună execuție în perioada de valabilitate a ofertei și, oricum, nu mai târziu de 15 zile de la semnarea contractului;

c) oferta sa fiind stabilită câștigătoare, refuză să semneze contractul de achiziție publică/acordul-cadru în perioada de valabilitate a ofertei;

d) în urma formulării de către ofertant a unei contestații la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor și aceasta a fost respinsă pe fond sau s-a renunțat la contestație, cu excepția cazului în care renunțarea s-a făcut datorită măsurilor de remediere luate de autoritatea contractantă.

Referitor la lit. d), *începând cu 2 iulie 2010 a intrat în vigoare Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 76/2010 care a modificat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 prin introducerea art. 278¹, în scopul sancționării operatorilor economici care contestau rezultatul atribuirii către un alt ofertant, considerat de legiuitor în preambulul actului normativ a fi un comportament abuziv, de tergiversare a aplicării procedurii.* Cuprinsul articolului 278¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 era următorul: „În măsura în care Consiliul respinge contestația, autoritatea contractantă va reține contestatorului din garanția de participare în raport cu valoarea estimată a contractului următoarele sume:

a) între 63.000 lei și 420.000 lei inclusiv – 1% din această valoare;

b) între 420.001 lei și 4.200.000 lei inclusiv – 4.200 lei + 0,1% din ceea ce depășește 420.001 lei;

c) între 4.200.001 lei și 42.000.000 lei inclusiv – 7.980 lei + 0,01% din ceea ce depășește 4.200.001 lei;

d) între 42.000.001 lei și 420.000.000 lei inclusiv – 11.760 lei + 0,001% din ceea ce depășește 42.000.001 lei;

e) între 420.000.001 lei și 4.200.000.000 lei inclusiv – 15.540 lei + 0,0001% din ceea ce depășește 420.000.001 lei;

f) peste 4.200.000.001 lei – 19.320 lei + 0,00001% din ceea ce depășește 4.200.000.001 lei.”

Față de prevederile inițiale privind reținerile din garanția de participare, prin modificările aduse Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 de Legea nr. 279/2011 *s-au introdus garanții suplimentare în vederea evitării comportamentului necorespunzător al operatorilor economici participanți la procedura de atribuire, prin instituirea obligației autorității contractante de a solicita acestora constituirea garanției de participare*, atunci când este prevăzută obligativitatea publicării unui anunț sau a unei invitații de participare.

Prin urmare, obligativitatea constituirii garanției de participare pentru acele proceduri de atribuire în cazul cărora este obligatorie publicarea unui anunț sau invitații de participare este de natură să protejeze autoritatea contractantă și împotriva aceluși comportament necorespunzător al ofertanților care introduc, în mod nefondat, contestații la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, pe parcursul derulării procedurii. În acest sens, din coroborarea dispozițiilor articolului 43¹ alineatul (2) cu cele ale articolului 278¹ alineatul (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, se constată următoarele:

„(1) În măsura în care Consiliul respinge contestația ca nefondată, autoritatea contractantă va reține contestatorului din garanția de participare în raport cu valoarea estimată a contractului următoarele sume:

- între 63.000 lei și 420.000 lei inclusiv – 1% din această valoare;
- între 420.001 lei și 4.200.000 lei inclusiv – 4.200 lei + 0,1% din ceea ce depășește 420.001 lei;
- între 4.200.001 lei și 42.000.000 lei inclusiv – 7.980 lei + 0,01% din ceea ce depășește 4.200.001 lei;
- între 42.000.001 lei și 420.000.000 lei inclusiv – 11.760 lei + 0,001% din ceea ce depășește 42.000.001 lei;
- între 420.000.001 lei și 4.200.000.000 lei inclusiv – 15.540 lei + 0,0001% din ceea ce depășește 420.000.001 lei;
- peste 4.200.000.001 lei – 19.320 lei + 0,00001% din ceea ce depășește 4.200.000.001 lei.”

Prin ultimele modificări legislative aduse de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006, articolul 43¹ alineatul (2) litera a) s-a modificat în sensul că **„cuantumul garanției de participare este în sumă fixă de până la 2% din valoarea estimată a contractului, dar nu mai puțin decât sumele prevăzute la articolul 278¹ alineatul (1)”**. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 corectează, parțial, metoda de calcul a garanției de participare.

În primul rând, s-a intervenit asupra art. 43¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, rectificarea fiind impusă de necorelările de idei din cadrul frazei, imposibil de aplicat la proceduri cu valori estimate între 63.000 lei și 420.000 lei inclusiv: „cuantumul garanției de participare, menționat și în anunțul/invitația de participare, în sumă fixă **de până la 2%** din valoarea estimată a contractului, dar nu mai puțin decât sumele prevăzute la art. 278¹ alin. (1)”. Din analiza articolului se observă că se impunea o garanție ce nu permitea atingerea pragului de 2%.

Analizând doar lit. a) a art. 278¹ alin. (1), cea de-a doua parte a art. 43¹ ne obliga, însă, la stabilirea unei sume a cărei valoare să fie cel puțin egală cu 1% din valoarea estimată, însă IMM-urile puteau prezenta o garanție conform prevederilor art. 16 alin. (2) din Legea nr. 346/2004 redusă cu 50%. Așadar, un IMM putea constitui o garanție de participare redusă cu 50% din cea solicitată în documentația de atribuire, deci mai puțin de 1% din valoarea estimată.

În acest caz, autoritatea contractantă nu mai putea respecta prevederile art. 278¹ alin. (1) lit. a) din ordonanță „în măsura în care Consiliul respinge contestația ca nefondată, să rețină contestatorului din garanția de participare în raport cu valoarea estimată a contractului” 1% din această sumă, pentru o valoare estimată între 63.000 lei și 420.000 lei inclusiv.

Ofertantul (IMM) constituind o garanție mai mică de 1% din valoarea estimată, autoritatea contractantă nu mai avea cum să rețină suma impusă de Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice.

În noua variantă a art. 278¹ instituită de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012, **se permite acum atingerea pragului de 2%, implicit 1% de către IMM-uri**: „cuantumul garanției de participare, menționat și în invitația de participare/anunțul de participare, în sumă fixă **ce nu poate depăși 2%** din valoarea estimată a contractului, dar nu mai puțin decât sumele prevăzute la art. 278¹ alin. (1)”.

Pentru a se respecta art. 278¹ alin. (1) lit. a), este necesar ca stabilirea garanției de participare să se facă aplicând maximul de 2% la valoarea estimată, pentru valori estimate

între 15.000 euro – 420.000 lei, doar așa, în cazul unui IMM, se va putea reține 1% din valoarea estimată.

O altă modificare adusă de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 articolului 278¹ din OUG nr. 34/2006 se referă la faptul că, **reținerile la garanția de participare se operează și în măsura în care Consiliul respinge pe fond contestația, precum și în cazul în care contestatorul renunță la contestație.**

Or, dacă în anul 2009 Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor a emis un număr de 7.360 decizii, în anul 2010 au fost emise 6.562 decizii, în anul 2011 au fost emise 5.401 decizii, iar în anul 2012 a fost emis un număr de 4.768 decizii.

După cum se vede, se constată o diminuare a contestațiilor depuse și a deciziilor emise de către Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, diminuare care apreciem că s-a datorat, pe de o parte, numărului mai mic de proceduri inițiate în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (S.E.A.P.), dar și modificărilor legislative care au diminuat „apetitul” operatorilor economici de a formula contestații:

- prin obligarea autorității contractante de a remite Autorității Naționale de Reglementare și Monitorizare a Achizițiilor Publice spre evaluare documentația de atribuire înainte de transmiterea spre publicare a invitației/anunțului de participare;

- prin modificările și completările Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 în sensul introducerii articolului 278¹, care prevede că, în măsura în care Consiliul respinge pe fond contestația, autoritatea contractantă va reține contestatorului din garanția de participare în raport cu valoarea estimată a contractului următoarele sume:

- a) peste pragul prevăzut la art. 19 și până la 420.000 lei inclusiv – 1% din această valoare;

- b) între 420.001 lei și 4.200.000 lei inclusiv – 4.200 lei + 0,1% din ceea ce depășește 420.001 lei;

- c) între 4.200.001 lei și 42.000.000 lei inclusiv – 7.980 lei + 0,01% din ceea ce depășește 4.200.001 lei;

- d) între 42.000.001 lei și 420.000.000 lei inclusiv – 11.760 lei + 0,001% din ceea ce depășește 42.000.001 lei;

- e) între 420.000.001 lei și 4.200.000.000 lei inclusiv – 15.540 lei + 0,0001% din ceea ce depășește 420.000.001 lei;

- f) peste 4.200.000.001 lei – 19.320 lei + 0,00001% din ceea ce depășește 4.200.000.001 lei.

Reținerile se aplică și în cazul în care contestatorul renunță la contestație, cu **excepția** cazului în care renunțarea la contestație a fost realizată ca urmare a adoptării de către autoritatea contractantă a măsurilor de remediere necesare.

Un alt aspect care trebuie evidențiat este **modalitatea de restituire a garanției de participare**. Modalitatea de restituire a garanțiilor de participare este reglementată de art. 88 din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare.

Garanția pentru participare, constituită de ofertantul a cărui ofertă a fost stabilită ca fiind câștigătoare, se restituie de autoritatea contractantă în cel mult 3 zile lucrătoare de la data constituirii garanției de bună execuție, iar garanția de participare, constituită de ofertanții a căror ofertă nu a fost stabilită câștigătoare, se returnează de autoritatea contractantă după semnarea contractului de achiziție publică cu ofertantul/ofertanții ale

căruși/căror oferte au fost desemnate câștigătoare, dar nu mai târziu de 3 zile lucrătoare de la data expirării perioadei de valabilitate a ofertei. După primirea comunicării, ofertanții ale căror oferte au fost declarate necâștigătoare au dreptul de a obține eliberarea garanției de participare înainte de expirarea perioadei prevăzute la alin. (2) sau, după caz, la alin. (3) al articolului 88, dacă transmit autorității contractante o solicitare în acest sens.

În cazul în care autoritatea contractantă se află, conform prevederilor art. 209 din ordonanța de urgență, în situația de a anula procedura de atribuire, garanția de participare se restituie după data expirării termenului de depunere a unei contestații cu privire la această decizie, dar nu mai târziu de 3 zile lucrătoare de la această dată.

Având în vedere faptul că posibilitatea restituirii garanției de participare intervine și în funcție de etapa în care se află procedura de atribuire la momentul în care a fost contestată respectiva procedură la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, se impun următoarele precizări:

- în cazul în care procedura de atribuire a fost contestată înainte de transmiterea comunicării privind rezultatul aplicării procedurii, astfel cum e prevăzut la art. 206 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, autoritatea contractantă nu are dreptul de a restitui garanțiile de participare operatorilor economici care au transmis o solicitare în acest sens;

- în situația în care procedura a fost contestată ca urmare a transmiterii comunicării prevăzute la art. 206 din ordonanța de urgență, pentru speța în cauză devin incidente dispozițiile art. 88 alin. (4) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006. În această a doua situație, autoritatea contractantă nu mai are posibilitatea reevaluării ofertelor respectivelor operatori economici întrucât restituirea garanțiilor de participare este asimilată retragerii ofertelor respective.

CONCLUZII

În concluzie, considerăm că garanția de participare prezintă o importanță deosebită atât pentru autoritatea contractantă care stabilește regulile de derulare a procedurilor de achiziție publică, cât și pentru operatorii economici care trebuie să le respecte în vederea acceptării și evaluării ofertelor depuse în cadrul procedurilor respective.

O analiză statistică evidențiază că, dacă în anul 2009 Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor a emis un număr de 7.360 decizii, în anul 2010 au fost emise 6.562 decizii, în anul 2011 au fost emise 5.401 decizii, iar în anul 2012 un număr de 4.768 decizii.

Ca urmare, este ușor de sesizat o diminuare a contestațiilor depuse și a deciziilor emise de către Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC), diminuare care apreciem că s-a datorat, pe de o parte, numărului mai mic de proceduri inițiate în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (S.E.A.P.), dar și ultimelor modificări legislative care au redus semnificativ „apetitul” operatorilor economici de a formula contestații.

BIBLIOGRAFIE

1. Ordonanța 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 15 mai 2006, aprobată prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare;

2. Hotărârea Guvernului nr. 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 625 din 20 iulie 2006, cu modificările și completările ulterioare;

3. Legea nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 681 din 29 iulie 2004, cu modificările și completările ulterioare;

4. Hotărârea Guvernului nr. 1660/2006 pentru aprobarea Normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică prin mijloace electronice din Ordonanța 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 978 din 7 decembrie 2006;

5. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827 din 10 decembrie 2012;

6. Hotărârea Guvernului nr. 219/2012 privind modificarea art. 93 din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 197 din 26 martie 2012;

7. www.anrmap.ro, accesat la data de 12 aprilie 2013;

8. www.cnsc.ro, accesat la data de 13 aprilie 2013.

IMPACTUL NOULUI COD DE PROCEDURĂ CIVILĂ ASUPRA COMPETENȚEI INSTANȚELOR DE JUDECATĂ ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE

Lect. univ. dr. **Emilia COTOI***

Rezumat:

Conform ultimelor modificări aduse la O.U.G. nr. 34/2006, contractele de achiziție publică sunt calificate ca fiind contracte administrative. În acest context regulile de competență pentru soluționarea litigiilor în materie de achiziții publice sunt regulile de competență privind litigiile de contencios administrativ, cu particularitățile reglementate de O.U.G. nr. 34/2006.

Intrarea în vigoare a Noului cod de procedură civilă aduce modificării în materia competenței instanțelor de judecată, unele cu implicații și în domeniul contenciosului administrativ, iar unele dispoziții speciale aplicabile în materia contenciosului sunt în mod expres modificate.

Prezentul studiu încearcă să evidențieze principalele modificări aduse de Noul Cod de procedură civilă în domeniul competenței instanțelor de judecată și implicații directe în domeniul contenciosului administrativ și, respectiv, în domeniul achizițiilor publice.

Cuvinte-cheie: *competență; achiziții publice; noutăți; contencios administrativ*

Abstract:

According to the latest changes to the O.U.G. no. 34/2006, the public procurement contracts are qualified as administrative contracts. In this context the jurisdiction rules to resolve disputes in the public procurement area are jurisdiction rules regarding the administrative contentious disputes, with particularities regulated by the O.U.G. no. 34/2006.

The entry into force of the New Code of Civil Procedure brings changes on the jurisdiction of courts, some of them with implications on the administrative contentious area, and some of the special provisions applicable to the contentious area are expressly modified.

This study tries to highlight the main changes brought by the New Code of Civil Procedure in the area of the jurisdiction of courts and direct implications in the administrative contentious and the public procurement area.

Keywords: *competence; public procurements; novelties; administrative contentious dispute*

* Universitatea Dimitrie Cantemir din Târgu Mureș, Facultatea de Drept.

1. CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND NOUL COD DE PROCEDURĂ CIVILĂ

Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (în continuare NCPC)¹, a intrat în vigoare la 15 februarie 2013², astfel cum stipulează în art. 81 alin. (1) recent adoptata Lege nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă.

Legea nr. 76/2012 cuprinde nu doar dispoziții pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010, ci și unele modificări aduse acestei din urmă legi, chiar înainte de intrarea sa în vigoare. Schimbările aduse de legea de punere în aplicare a NCPC țin, în ceea ce privește normele care reglementează competența materială a instanțelor judecătorești, mai mult de forma textului, de acuratețea și coerența exprimării legiuitorului, decât de substanța reglementării.

Modificările principale aduse de noul cod vizează o detaliere a categoriilor de litigii care intră în competența diferitelor instanțe, în special a judecătorilor, precum și o mai clară delimitare a competenței instanțelor. **Astfel, tribunalele devin instanțe de fond cu plenitudine de competență, doar prin excepție și pentru litigii de complexitate și valoare redusă competența revenind judecătorilor.** Curțile de apel devin în principal, astfel cum le este și denumirea, instanțe de apel, iar Înalta Curte de Casație și Justiție devine instanță de recurs.

Importante modificări față de precedentul Cod sunt aduse și în ceea ce privește criteriile de determinare a competenței după valoarea obiectului cererii introductive de instanță, precum și cele referitoare la excepția de necompetență.

Demn de semnalat este și faptul că, de la bun început, se precizează că noul Cod „stabilește regulile de competență și de judecare a cauzelor civile, ..., în scopul îndeplinirii justiției în materie civilă”, arătându-se în mod expres în art. 2 că prevederile acestuia au aplicabilitate generală, constituind procedura de drept comun în materie de procedură civilă. În completare, la alin. (2) se prevede că dispozițiile codului se aplică și în alte materii, „în măsura în care legile care le reglementează nu cuprind dispoziții contrare”. Considerăm, în acest sens, neavenită abrogarea prin Legea nr. 76/2012 a alin. (3) al aceluiași articol, alineat care explica, nemăi lăsând loc de alte interpretări, că „prin materie civilă se înțelege orice raport de drept privat și de drept public, cu excepția celor supuse legii penale, dacă prin lege nu se dispune altfel.”

Referitor la aplicabilitatea noii legi de procedură, art. 24 din NCPC prevede că aceasta se aplică numai proceselor și executărilor silite începute după intrarea acesteia în vigoare, procesele în curs de judecată începute sub legea veche rămânând supuse acelei legi.

Referitor la normele de competență, un element de noutate îl reprezintă reglementarea cuprinsă în alin. (2) al aceluiași articol, potrivit căreia „procesele în curs de judecată la data schimbării competenței instanțelor legal investite vor continua să fie judecate de acele instanțe, potrivit legii sub care au început. **În caz de trimitere spre judecare, dispozițiile legale privitoare la competență, în vigoare la data când a**

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 485 din 15 iulie 2010.

² Cu excepția dispozițiilor art. 512 - 514 din Codul de procedură civilă, care se aplică de la data de 1 ianuarie 2013.

început procesul, rămân aplicabile.” Evident că, în situația în care instanța investită este desființată, dosarele se vor trimite din oficiu instanței competente potrivit legii noi.

Competența materială a instanțelor judecătorești este reglementată în cadrul Titlului III, Capitolul I din Cod. Capitolul I – *Competența materială* este structurat în două secțiuni: Secțiunea 1 este intitulată *Competența după materie și valoare*, iar Secțiunea a 2-a – *Determinarea competenței după valoarea obiectului cererii introductive de instanță*.

În prima secțiune, pornindu-se de la criteriile materiei procesului și cel al valorii obiectului cererii, criteriile avute în vedere și în reglementarea veche, se enumeră, pe categorii de instanțe, tipurile de cereri care intră în competența de atribuțiune a acestora. Cea de-a doua secțiune, deși aparent – din formularea titlului secțiunii – cuprinde noi reguli de competență, în realitate cuprinde reguli de determinare a valorii obiectului cererii în mai multe situații speciale, valoare care, evident că, în final, determină competența de atribuțiune a instanței potrivit regulilor enunțate în prima secțiune.

Alt element de noutate adus de NCPC este reglementarea mai amănunțită a excepției de necompetență a instanței, cu clasificarea acesteia, reguli privind invocarea și soluționarea excepției. De această dată, excepția de necompetență nu mai este prevăzută în cadrul secțiunii care reglementează excepțiile procesuale (art. 239-242), ci separat, în cadrul Titlului III – Competența instanțelor judecătorești. Desigur că prevederile referitoare la excepția de necompetență cuprinse în art. 125-127 din NCPC se completează cu cele generale cuprinse în art. 239-242 din NCPC.

Potrivit art. 125 din NCPC, necompetența este de ordine publică sau privată, fiind considerată de ordine publică³, printre altele, și în cazul încălcării competenței materiale, când procesul este de competența unei instanțe de alt grad.

Invocarea excepției necompetenței materiale de ordine publică se face de părți ori de către judecător la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe⁴. Dacă în actualul Cod, potrivit art. 162, această excepție poate fi ridicată și înaintea instanței de recurs, cu condiția să nu fie nevoie de o verificare a împrejurărilor de fapt în afara dosarului, în noua reglementare acest lucru nu mai este posibil. Este adevărat că, în ceea ce privește invocarea excepțiilor absolute (cele prin care se invocă încălcarea unor norme de ordine publică) art. 241 alin. (1) din NCPC păstrează principiul din art. 162 din C. pr. civ. în vigoare, dar acesta este atenuat prin expresia „dacă prin lege nu se prevede altfel”. Or, după cum am mai arătat, excepția de necompetență este tratată de legiuitor distinct, stabilindu-se expres momentul până la care aceasta poate fi invocată – primul termen la care părțile sunt legal citate, normă care, în mod evident, are caracter special față de norma cuprinsă în art. 241.

³ Principiul corespunde cu cel din reglementarea anterioară cuprinsă în art. 159 din C. pr. civ.:

„Necompetența este de ordine publică sau privată. Necompetența este de ordine publică:

1. în cazul încălcării competenței generale, când procesul nu este de competența instanțelor judecătorești;

2. în cazul încălcării competenței materiale, când procesul este de competența unei instanțe de alt grad;

3. în cazul încălcării competenței teritoriale exclusive, când procesul este de competența unei alte instanțe de același grad și părțile nu o pot înlătura.

În toate celelalte cazuri, necompetența este de ordine privată.”

⁴ În forma inițială, textul complet al art. 126 alin. 2 era „Necompetența materială și teritorială de ordine publică trebuie invocată de părți ori de către judecător la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe, dar nu mai târziu de terminarea cercetării procesului în fața primei instanțe.”

Totuși, pentru atenuarea regulii de mai sus, prin Legea nr. 76/2012, după articolul 126 se introduce un nou articol, articolul 126¹, cu următorul cuprins:

„Verificarea competenței

(1) La primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe, judecătorul este obligat, din oficiu, să verifice și să stabilească dacă instanța sesizată este competentă general, material și teritorial să judece pricina, consemnând în cuprinsul încheierii de ședință temeiurile de drept pentru care constată competența instanței sesizate. Încheierea are caracter interlocutoriu.

(2) În mod excepțional, în cazul în care pentru stabilirea competenței sunt necesare lămuriri ori probe suplimentare, judecătorul va pune această chestiune în discuția părților și va acorda un singur termen în acest scop.”

Obligarea prin lege a judecătorului să verifice și să stabilească din oficiu competența instanței are menirea salutară de a proteja justițiabilii care, neasistați, ar putea fi prejudiciați prin sancționarea neinvocării în termen a excepției. În plus, această obligație vine să întărească afirmația anterioară, potrivit căreia invocarea excepției necompetenței materiale de ordine publică nu se mai poate realiza în fața instanței de recurs.

Punerea în discuție a competenței instanței de judecată, din oficiu sau la cererea părților, obligă aceasta să stabilească instanța judecătorească competentă ori, dacă este cazul, un alt organ cu activitate jurisdicțională competent.

Dacă instanța se declară competentă, va trece la judecarea pricinii. Încheierea poate fi atacată numai odată cu hotărârea pronunțată în cauză.

Dacă instanța se declară necompetentă, hotărârea nu este supusă niciunei căi de atac, dosarul fiind trimis de îndată instanței judecătorești competente sau, după caz, altui organ cu activitate jurisdicțională competent.

Observăm că NCPC păstrează reglementarea actuală din art. 158 alin. 3 al C. pr. civ., astfel cum aceasta a fost modificată prin Legea nr. 202/2010. Anterior acestui din urmă act normativ, *dacă instanța se declara necompetentă, împotriva hotărârii se putea exercita recurs în termen de 5 zile de la pronunțare, dosarul fiind trimis instanței competente sau, după caz, altui organ cu activitate jurisdicțională competent, de îndată ce hotărârea de declinare a competenței devenea irevocabilă.*

2. REGULI NOI DE COMPETENȚĂ ÎN DOMENIUL CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV

În materia contenciosului administrativ, regulile speciale privind competența sunt reglementate de ar. 10 din Legea nr. 554/2004, actualizată. Potrivit art. 10 litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 1.000.000 de lei se soluționează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora mai mari de 1.000.000 de lei se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

Toate cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene,

indiferent de valoare, se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel.

Recursul împotriva sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, iar recursul împotriva sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel se judecă de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

Reclamantul se poate adresa instanței de la domiciliul său sau celei de la domiciliul pârâtului. Dacă reclamantul a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, nu se poate invoca excepția necompetenței teritoriale.

Legea nr. 2/2013⁵ aduce modificări și în materia unor acte normative în materie contravențională și în materia contenciosului administrativ și fiscal, fiind modificat art. 10¹ din O.G. nr. 2/2001 în sensul că plângerea însoțită de procesul-verbal de constatare a contravenției se introduce la judecătoria în circumscripția căreia domiciliază sau își are sediul contravenientul.

Art. XXIII din Legea nr. 2/2013 cuprinde dispoziții cu aplicare directă în materia contenciosului administrativ. Potrivit acestora, procesele în primă instanță, precum și căile de atac în materia contenciosului administrativ și fiscal în curs de judecată la data schimbării, potrivit dispozițiilor Legii nr. 2/2013, a competenței instanțelor legal învestite, se judecă de instanțele devenite competente potrivit legii.

Recursurile aflate pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal la data intrării în vigoare a NCPC, potrivit acestei legi, sunt de competența curților de apel și se trimit la curțile de apel.

Procesele în curs de judecată în primă instanță în materia contenciosului administrativ și fiscal aflate, la data intrării în vigoare a Legii nr. 2/2013, pe rolul curților de apel și care potrivit NCPC sunt de competența tribunalelor, se trimit la tribunale. În cazurile arătate, dosarele se trimit, pe cale administrativă, la instanțele devenite competente să le judece. Procesele în primă instanță, precum și căile de atac în materia contenciosului administrativ și fiscal, în curs de judecată la data schimbării, potrivit dispozițiilor Legii nr. 2/2013, a competenței instanțelor legal învestite se judecă de instanțele devenite competente potrivit prevederilor acesteia.

Legea nr. 2/2013 aduce modificări și la o serie de acte normative, cărora le sunt aplicabile dispozițiile de competență privind contenciosul administrativ.

Astfel, noua formă a art. 109 din Legea nr. 188/1999 prevede fără echivoc că procesele ce au ca obiect raporturi de serviciu ale funcționarului public sunt de competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalelor, cu excepția situațiilor când este stabilită expres prin lege competența altei instanțe.

Se mai reglementează competența de soluționare în primă instanță de secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalelor a litigiilor legate de aplicarea Legii nr. 341/2004 atunci când acțiunea e formulată în contradictoriu cu Secretariatul de Stat pentru Problemele Revoluționarilor din Decembrie 1989 sau Comisia parlamentară a revoluționarilor din decembrie 1989, recursul fiind de competența curților de apel.

⁵ Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 89 din 12 februarie 2013.

Tot în competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalelor revin și litigiile în cadrul cărora se contestă deciziile emise de comisia superioară potrivit prevederilor art. 90² alin. (4) din Legea nr. 448/2006 privind promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, procesul urmând a fi guvernat de prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și scutite de plata taxei de timbru.

De asemenea, potrivit modificărilor aduse la Legea cetățeniei nr. 21/1991 ordinul de respingere a cererii de acordare sau redobândire a cetățeniei române, precum și ordinul de respingere a cererii de renunțare la cetățenia română pot fi atacate în 15 zile de la comunicare la Secția de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București, iar recursul revine Secției de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București.

Se urmărește prin aceste dispoziții degrevarea Secției de contencios administrativ și fiscal a ÎCCJ în materia judecării recursului în această materie, având în vedere că forma anterioară a prevederilor art. 19 alin. (4) și, respectiv, art. 31 alin. 6 din Legea nr. 21/1996 dădea aceste cauze în competența în primă instanță a Curții de Apel București și a recursului în competența Secției de contencios administrativ a ÎCCJ.

Această competență clară a curții de apel cuprinsă în dispozițiile noii legi este eliminată și înlocuită printr-o dispoziție generală și evident mai vagă, operată prin art. VIII din Legea nr. 2/2013 care modifică art. 38 alin. 6 din Legea nr. 184/2001 în sensul că împotriva hotărârii Comisiei naționale de disciplină, prin care s-a aplicat o sancțiune disciplinare prevăzută de alin. 2, se poate formula contestație la instanța judecătorească de contencios administrativ și fiscal competentă, în termen de 30 de zile de la comunicarea hotărârii.

În consecință s-a eliminat competența exclusivă a curților de apel în această materie.

În același sens dispozițiile art. 60 din Legea nr. 76/2012 pentru punere în aplicare a Legii nr. 134/2010 dispuneau modificarea art. 451 din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, în sensul că se poate formula contestație de medicul sancționat împotriva deciziei de sancționare a Comisiei superioare de disciplină, la secția de contencios administrativ și fiscal a curții de apel, în termen de 15 de zile de la comunicarea hotărârii. Aceeași competență a curților de apel exista și în cazul sancțiunii aplicate medicului dentist potrivit art. 531 alin. 7 din aceeași lege, cât și farmaciștilor în baza art. 622 din lege.

Această competență clară a curții de apel cuprinsă în dispozițiile noi legi este eliminată prin abrogarea intervenită prin art. IX din Legea nr. 2/2013.

Se revine astfel la forma actuală a Legii nr. 95/2006 care prin art. 451 dă în competența secției de contencios administrativ a tribunalului în raza căruia își desfășoară activitatea medicul sancționat, competența soluționării contestației împotriva deciziei de sancționare a Comisiei superioare de disciplină. Aceeași competență a secției de contencios administrativ a tribunalului în raza teritorială a căruia își desfășoară activitatea apare și în cazul contestațiilor formulate de medicii dentiști în condițiile art. 532 alin. 7, cât și a farmaciștilor în baza art. 622 din lege.

În consecință, soluționarea acestor tipuri de acțiuni va rămâne în competența secției de contencios administrativ a tribunalului în raza teritorială a căruia își desfășoară activitatea medicul, dentistul sau, după caz, farmacistul sancționat printr-o decizie a Comisiei superioare de disciplină, eliminându-se preconizata competență a curților de apel în această materie. De asemenea, prin art. X din Legea nr. 2/2013 se modifică art. 20 alin. 1 din Titlul VII din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniul proprietății și justiției în

sensul că competența de soluționare a acțiunii de contencios administrativ având ca obiect contestația îndreptată împotriva deciziei adoptate de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor sau, după caz, refuzul acesteia de a emite decizia, revine secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în a cărei rază teritorială domiciliază reclamantul, iar dacă reclamantul domiciliază în străinătate, în lipsa unei reședințe în țară, competența aparține secției de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București.

Potrivit formei anterioare a textului de lege aceste acțiuni erau date în competența Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a Curții de Apel în a cărei rază teritorială domiciliază reclamantul, respectiv a Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a Curții de Apel București.

Asistăm deci în această materie la un transfer de competențe de la curțile de apel la tribunale. Legea nr. 2/2013 aduce modificări și dispozițiilor de punere în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă.

Având în vedere lipsa condițiilor logistice din cadrul majorității instanțelor de judecată, aplicarea dispozițiilor noului Cod de procedură civilă care asigură cercetarea procesului și a dezbaterii fondului în camera de consiliu a fost amânată la data de 1 ianuarie 2016, urmând ca până la 31 decembrie 2015 cercetarea procesului și dezbaterii fondului să aibă loc, ca și până acum, în ședință publică. Tot până la 1 ianuarie 2016 au fost amânate și dispozițiile noului Cod de procedură civilă privind pregătirea dosarului de apel, respectiv a dosarului de recurs, de către instanța a cărei hotărâre se atacă, urmând a fi aplicate dispozițiile art. XIV-XVII din Legea nr. 2/2013.

3. REGULI SPECIALE PRIVIND COMPETENȚA INSTANȚELOR DE JUDECATĂ ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE

Dispoziții speciale privind competența instanțelor de judecată în domeniul litigiilor privind achizițiile publice avem în primul rând în art. 286 din O.U.G. nr. 34/2006 potrivit căruia procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, nulitatea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică se soluționează în primă instanță de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante.

Art. 283 din O.U.G. nr. 34/2006 stabilește, de asemenea, competența instanței de contencios administrativ pentru plângerile formulate împotriva deciziei date de instanța competentă să soluționeze plângerea formulată împotriva deciziei pronunțate de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor⁶.

O dispoziție cu implicare directă în acest domeniu avem în art. 10. alin. 3 al Legii nr. 554/2004 potrivit căruia toate cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, indiferent de valoare, se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel.

⁶ Art. 283. Instanța competentă să soluționeze plângerea formulată împotriva deciziei pronunțate de Consiliu este curtea de apel, secția de contencios administrativ și fiscal în a cărei rază se află sediul autorității contractante. Cu excepția cazurilor în care plângerea are ca obiect contestarea amenzii, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor nu are calitatea de parte în proces.

Prin modificarea adusă art. 3 lit. f) din O.U.G. nr. 34/2004 prin O.U.G. nr. 77/2012⁷ a fost asimilat actului administrativ, contractul de achiziție publică, care include și categoria contractului sectorial, astfel cum este definit la art. 229 alin. (2), cu titlu oneros, încheiat în scris între una sau mai multe autorități contractante, pe de o parte, și unul ori mai mulți operatori economici, pe de altă parte, având ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii. Prin această modificare s-a clarificat problema controversată creată în practică prin art. 3 lit. f) din O.U.G. nr. 34/2006, așa cum a fost modificată prin O.U.G. nr. 76/2010, care califica contractul de achiziție publică ca fiind un contract comercial.

În prezent O.U.G. nr. 34/2006 face referire expresă la caracterul administrativ al contractului de achiziție publică, dispozițiile speciale din acest act normativ făcând trimitere expresă către competența instanțelor de contencios administrativ pentru toate litigiile privind achizițiile publice⁸.

Prin Decizia nr. 645 din 10 februarie 2011 pronunțată în recurs de Secția comercială a Înaltei Curți de Casație și Justiție având ca obiect acordarea de despăgubiri ca urmare a rezilierii unui contract de concesiune se arată că, din punct de vedere al naturii litigiului, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 asimilează actelor administrative, și anumite contracte administrative, expres precizate, respectiv contractele încheiate de autoritățile publice având ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice. De asemenea, în art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 se menționează că prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ. Aceste dispoziții legale îndreptățesc Curtea să concluzioneze că, în final, în legislația românească actuală, totul se rezumă la opțiunea legiuitorului de a include un anumit contract încheiat de o autoritate publică în sfera contractelor administrative, ceea ce va atrage competența instanțelor de contencios administrativ sau, după caz, în sfera contractelor de drept privat, ceea ce va determina competența instanțelor comerciale. Prin urmare, în speță fiind în discuție un contract de concesiune, expres nominalizat de Legea nr. 554/2004 ca făcând parte din categoria contractelor administrative, nu se justifică aplicarea regulilor de drept comercial unor asemenea contracte, instanța competentă fiind cea de contencios administrativ.

4. CONCLUZII

Intrarea în vigoare a NCPC are implicații și asupra competenței instanțelor de judecată în domeniul achizițiilor publice. Această implicare este determinată în primul rând de modificarea pragului valoric al acțiunilor de contencios administrativ (1.000.000 lei pentru competența tribunalului); precizările privind litigiile care au ca obiect fonduri europene și modificările aduse unor acte normative speciale enumerate în conținutul prezentei lucrări.

⁷ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77 din 27 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827 din 10 decembrie 2012.

⁸ Decizia nr. 645 din 10 februarie 2011 pronunțată în recurs de Secția comercială a Înaltei Curți de Casație și Justiție; <http://www.juridice.ro>; <http://revcurentjur.ro>.

În prezenta lucrare nu au fost precizate toate noutățile aduse de NCPC, însă, acesta reprezentând dreptul comun în materia dreptului procedural civil, dispozițiile acestuia sunt aplicabile în toate situațiile în care nu avem dispoziții procesuale contrare prin legi speciale.

Prin aplicarea principiului *generalia specialibus non derogant*, dar și cele ale art. 2 din NCPC, dispozițiile procedurale speciale cuprinse în Secțiunea a 9-a (Soluționarea litigiilor în instanță) din O.U.G. nr. 34/2006 se aplică cu prioritate. Aceste dispoziții vor fi completate de dispozițiile Legii contenciosului administrativ, iar dispozițiile NCPC fiind aplicabile doar ca drept comun în materie.

BIBLIOGRAFIE

1. Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I-II, ediția a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005.
2. Alexandru I., Cărăușan M., Bucur M., *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005.
3. Brezoianu D., *Drept administrativ. Partea specială*, Editura Universității Titu Maiorescu, București, 2002.
4. Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E.S., *Constituția României revizuită – comentarii și explicații*, Editura All Beck, București, 2004.
5. Leș I., *Noul Cod de procedură civilă. Comentarii pe articole*. Editura C.H. Beck, București, 2012.
6. Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, ediția a V-a revăzută și reactualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2009.
7. Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1154 din 07 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare.
8. Ordonanța 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 15 mai 2006, aprobată prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare;
9. Legea nr. 134/2010 privind Noul Cod de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 485 din 15 iulie 2010.

MĂSURI ȘI INSTRUMENTE DE ASIGURARE A LEGALITĂȚII ACHIZIȚIILOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Conf. univ. dr. **Maria ORLOV***

Lector univ. dr. **Svetlana DOGOTARU****

Rezumat:

Legalitatea oricărui proces social poate fi asigurată atunci când sunt stabilite atât reguli și mecanisme clare de desfășurare a acestuia, cât și măsuri corespunzătoare de răspundere juridică pentru încălcarea reglementărilor stabilite.

Asigurarea legalității achizițiilor publice este extrem de importantă în procesul de guvernare, cel puțin din două rațiuni: a) atingerea scopului de satisfacere a unui interes public real în favoarea comunității și b) cheltuirea eficientă a finanțelor publice.

În această lucrare vom analiza actele normative de bază prin care se reglementează achizițiile publice în Republica Moldova pentru a vedea dacă există suficiente reglementări care să asigure legalitatea acestui proces.

Cuvinte-cheie: *achiziții publice, legalitate, răspundere juridică, interes public, finanțe publice*

Abstract:

The lawfulness of any social process can be assured when there are established clear rules and mechanisms of holding such processes, also by taking corresponding measures of legal liability for breaking the established regulations.

Assuring the lawfulness of public procurement is very important within the governing process, at least for 2 main reasons: a) achieving the goal of satisfying a real public interest in community's favour, and b) efficient expenditure of public finance.

In the present work we will analyse the basic regulations of public procurement in the Republic of Moldova in order to see if there are sufficient regulations to assure the lawfulness of this process.

Keywords: *public procurement, lawfulness, legal liability, public interest, public finance.*

1. INTRODUCERE

Asigurarea legalității procesului de achiziții publice este importantă din mai multe motive. În primul rând, pentru că legalitatea întregii activități a administrației publice constituie un principiu fundamental al statului de drept, în al doilea rând, deoarece

* Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți - Republica Moldova, Președinte al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova.

** Universitatea Tehnică din Republica Moldova.

achizițiile publice se fac pe banii publici, cheltuirea cărora este strict reglementată de lege, și, nu în ultimul rând, pentru a asigura realizarea interesului general urmărit, adică beneficiul întregii comunități prin rezultatul (produsul) achiziției publice.

Cu cât reglementarea juridică a unui domeniu de activitate al administrației publice este mai clară și adecvată, cu atât este mai ușor de a urmări legalitatea înfăptuirii acestei activități. Un pas important în asigurarea transparenței și legalității achizițiilor publice în Republica Moldova a fost lansarea, în luna octombrie 2012, a sistemului informațional automatizat „Registrul de Stat al Achizițiilor”, despre rezultatele concrete ale căruia este prea devreme să ne pronunțăm.

Cu toate acestea, în opinia noastră, măsurile și instrumentele de asigurare a legalității achizițiilor publice, prevăzute de legislația în vigoare, nu sunt suficiente și perfecte pentru a combate fraudele specifice domeniului respectiv.

Din aceste aspecte, vom face o analiză a legislației din Republica Moldova pentru a vedea în ce măsură este (sau nu) asigurată atât legalitatea achizițiilor publice, cât și eficiența cheltuirii banilor publici.

2. O ANALIZĂ CONCISĂ A CADRULUI NORMATIV PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Legiuitorul definește *achiziția publică* ca fiind: *procurare de bunuri, executare de lucrări sau prestare de servicii pentru necesitățile uneia sau câtorva autorități contractante*¹.

Autoritatea administrativă de specialitate care efectuează reglementarea, supravegherea, controlul și coordonarea interramurală în domeniul achizițiilor publice este *Agenția Achiziții Publice* din subordinea Ministerului Finanțelor. La nivel teritorial, Agenția își exercită atribuțiile prin intermediul subdiviziunilor sale teritoriale. Pentru realizarea funcțiilor de bază ce îi revin, Agenția exercită următoarele atribuții: *elaborează și pune în aplicare documentația standard privind procedurile de achiziții publice; acordă autorităților contractante ajutor metodologic și consultații; asigură instruirea personalului din autoritățile contractante și a reprezentanților operatorilor economici; coordonează, monitorizează, evaluează și controlează modul în care autoritățile contractante respectă procedurile de achiziții publice și de atribuire a contractelor; editează „Buletinul Achizițiilor Publice” și gestionează Registrul de stat automatizat al achizițiilor publice; examinează și înregistrează documentele de licitație și contractele de achiziții publice; examinează dările de seamă privind procedurile de achiziții publice și soluționează litigiile dintre participanții la procedurile de achiziții publice etc.*²

După cum vedem, *Agenția Achiziții Publice* (cu un personal de 30 de funcționari) are rolul să asigure întregul proces de achiziții publice în Republica Moldova, începând de la elaborarea documentației standard, ajutor metodologic și consultații, până la evidență, monitorizare și soluționare de conflicte. În opinia noastră, concentrarea tuturor acestor

¹ Art. 1 din Legea privind achizițiile publice nr. 96/2007, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 107-111 din 27 iulie 2007; a se vedea și Hotărârea Guvernului nr. 826/2012 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la acordul-cadru ca modalitate specială de atribuire a contractului de achiziție publică, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 237-241 din 16 noiembrie 2012, art. 895.

² Art. 9 Legea privind achizițiile publice nr. 96/2007, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 107-111 din 27 iulie 2007.

atribuții la un singur organ administrativ riscă să compromită **calitatea, corectitudinea și legalitatea achizițiilor publice.**

Legea stabilește, de asemenea, un șir de principii specifice procesului de achiziții publice, cum ar fi: *utilizarea eficientă a finanțelor publice, transparența, asigurarea concurenței, liberalizarea și extinderea comerțului internațional, libera circulație a mărfurilor, tratament egal, imparțialitate, nediscriminare în privința tuturor ofertanților și operatorilor economici, asumarea răspunderii în cadrul procedurilor de achiziție publică*³.

Aceste principii, preluate, în mare parte, din practica și din legislația internațională, demonstrează că, din punctul de vedere formal, Republica Moldova poate participa, ca partener, la piața de bunuri și servicii publice a Uniunii Europene. În același timp, trebuie să ținem cont de faptul că țara noastră, desprinsă de curând dintr-un regim comunist (autoritar), nu are experiență în relațiile economiei de piață bazate pe parteneriat public-privat. În acest context, important este de a asigura de la bun început corectitudinea și legalitatea achiziționării de bunuri și servicii, precum și atribuirea de către autoritățile publice a contractelor de lucrări publice, pentru a câștiga credibilitatea partenerilor străini.

Corectitudinea și legalitatea achizițiilor publice este condiționată de calitatea reglementărilor normative din domeniu (care să includă și o listă a indicatorilor de fraudă din domeniul contractelor și achizițiilor publice), urmată de interpretarea și executarea corectă a acestora⁴.

În această ordine de idei, ținem să menționăm că legiuitorul nostru nu a fost la fel de coerent și generos în consacrarea reglementărilor și mecanismelor de asigurare a legalității, înțelegând să punteze și să consacre, din toată gama de fraude posibile în domeniul achizițiilor publice, doar una: – *coruperea din partea operatorilor economici*⁵.

³ Art. 6 din Legea privind achizițiile publice nr. 96/2007, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 107-111 din 27 iulie 2007.

⁴ A se vedea în acest sens experiența României, descrisă de dr. Cătană, M. C., „Corupția în achizițiile publice – dimensiuni normative privind sisteme și indicatori de fraudă în România”, în Cătană, E. L. (ed. coord.), 2011, *Aspecte inovative în legislația achizițiilor publice. Repercusiuni asupra accesării și managementul fondurilor structurale*, București: Editura Universul Juridic, pp. 94-104. Autorul face o analiză de valoare a Ordonanței de urgență a Guvernului României nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, și care desprinde, în baza unor indicatori de fraudă relevanți, 16 sisteme de fraude comune și recurente, întâlnite în cadrul contractelor și achizițiilor publice: - corupție – mită și comisioane ilegale; nedeclararea conflictelor de interese; practica de cooperare secretă; oferte discrepante; manipularea specificațiilor; divulgarea datelor referitoare la licitații; manipularea ofertelor; atribuirea nejustificată unui singur ofertant; fragmentarea achizițiilor; combinarea contractelor; stabilirea incorectă a costurilor; manipularea prețurilor; neîndeplinirea specificațiilor contractului; facturi false, duble sau cu prețuri excesive; furnizori de servicii fictivi; substituția produsului.

⁵ Legea privind achizițiile publice nr. 96/2007, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 107-111 din 27 iulie 2007

Articolul 30 (Coruperea din partea operatorilor economici)

(1) Autoritatea contractantă va respinge oferta în cazul în care va constata că operatorul economic care a prezentat-o propune sau consimte să propună, direct sau indirect, oricărei persoane cu funcție de răspundere sau oricărui angajat, fost sau actual, al autorității contractante o favoare în orice formă, o ofertă de angajare sau orice alt serviciu ca recompensă pentru anumite acțiuni, decizii ori aplicarea unor proceduri de achiziție în avantajul său.

(2) Respingerea ofertei și motivele respingerii vor fi consemnate în darea de seamă privind procedura de achiziție și vor fi comunicate imediat operatorului economic în cauză.

(3) Agenția va raporta imediat organelor competente fiecare caz de corupere sau de tentativă de corupere comis de operatorul economic sau de reprezentantul autorității contractante.

Deși *coruperea* constituie o infracțiune, prevăzută în art. 324-325 din Codul penal, iar constatarea acesteia ține de competența organelor anticorupție și de urmărire penală, totuși, de această dată, legiuitorul a lăsat la latitudinea autorității contractante să decidă respingerea ofertei, în cazul când : „*va constata că operatorul economic care a prezentat-o propune sau consimte să propună, direct sau indirect, oricărei persoane cu funcție de răspundere sau oricărui angajat... al autorității contractante o favoare în orice formă, ... pentru anumite acțiuni... în avantajul său*”.

După cum vedem din conținutul normei citate, aceasta nu ne oferă un mecanism clar de combatere a fenomenului infracțional din procesul de achiziții publice, ci, dimpotrivă, mărește uneori tentația funcționarilor publici de a accepta provocările de corupere a operatorilor economici, în loc ca acestea să fie respinse și denunțate.

Pentru ca și operatorul economic să fie protejat de abuzul și excesul de putere din partea autorității contractante, acesta, în cazul constatării unor nereguli în cadrul procedurilor de achiziție (alegerea procedurii de selectare a ofertelor de servicii de consultanță, limitarea participării la procedura de achiziție, respingerea tuturor ofertelor), poate depune o contestație la Agenția Achiziții Publice după o procedură consacrată pe larg în art. 71-74 din Legea privind achizițiile publice.

După consumarea căii amiabile de rezolvare a litigiului apărut, atât refuzul de a soluționa contestația, cât și decizia Agenției poate fi contestată în instanța de contencios administrativ. Prin aceasta se recunoaște, în mod indirect, faptul că, contractul de achiziție publică este **un contract administrativ**, noțiune pe care legiuitorul nostru o evită⁶. Singurul loc unde putem găsi noțiunea și definiția de contract administrativ este art. 2 din Legea contenciosului administrativ (nr. 793/2000) în care contractul administrativ este asimilat actului administrativ în ceea ce privește calea judiciară de verificare a legalității întocmirii acestuia.

Aici, însă, nu putem trece cu vederea faptul că, după 13 ani de la adoptarea Legii nr. 793/2000, în opinia noastră, în Republica Moldova nu există justiție administrativă, deoarece nu au fost încă înființate instanțe specializate de contencios administrativ, iar, în practică, legalitatea actelor administrative (inclusiv a contractelor administrative) este judecată de instanțele de drept comun (de *judecătorii*, de *Colegiul civil*, de *contencios administrativ și comercial* la Curtea de Apel și la Curtea Supremă de Justiție) fără nicio deosebire de oricare altă cauză civilă⁷. Prin aceasta promptitudinea depistării și stopării acțiunilor ilegale ale autorităților publice este grav compromisă.

La fel de ambiguu este și textul prevăzut în art. 75 din Legea privind achizițiile publice, care consacră o reglementare devenită „tradițională” în legislația noastră, precum că: „**Încălcarea legislației privind achizițiile publice atrage după sine răspunderea disciplinară (inclusiv materială), civilă, contravențională și penală în conformitate cu legislația în vigoare**”. Adeseori, „legislația în vigoare” nu conține prevederi relevante aplicabile domeniului respectiv sau este foarte greu de a găsi analogia potrivită în aglomerația de legi existentă. Această formulare, extrem de generalizată (în care observăm

(4) *Contractele de achiziții publice obținute prin corupere, confirmată de hotărârea definitivă a instanței judecătorești, sunt nule.*

⁶ A se vedea Orlov, M., „Achizițiile publice ca formă de parteneriat public-privat”, în Cătană, E.L. (ed. coord.), 2011, *Aspecte inovative în legislația achizițiilor publice. Repercusiuni asupra accesării și managementul fondurilor structurale*, București: Editura Universul Juridic, pp. 108-109.

⁷ Mai pe larg despre procedura contenciosului administrativ, a se vedea Orlov, M. (2009), *Curs de contencios administrativ*, Chișinău: Tipografia „Elena V.I.” S.R.L., pp. 85-156.

că este omisă *răspunderea administrativă*), pe lângă faptul că nu spune nimic, poate, în anumite condiții, chiar și să încurajeze activitatea frauduloasă, în loc să asigure legalitatea în acest domeniu.

Prezența unor asemenea lacune în legislația noastră împiedică formarea unor mecanisme viabile de asigurare a legalității procesului de achiziție publică. De aceea, considerăm extrem de importantă adoptarea unor norme juridice clare de definire și sancționare a fraudelor din domeniul achizițiilor și contractelor publice, deoarece, în ultimă instanță, fiecare din noi (ca contribuabili) suntem vătămați prin aceste fraude.

În același timp, susținem pe deplin opinia adoptării unor măsuri pozitive, cum ar fi: „metodele de stimulare a personalului, atât prin specializarea acestuia în domeniul de activitate, cât și prin aplicarea corectă a stimulentei financiare prevăzute de actele normative în vigoare, care pot determina creșterea performanțelor, abilităților și motivării specialiștilor în achiziții publice din structurile administrației publice”⁸.

În acest context, este foarte important pentru Republica Moldova (care este la început de cale de dezvoltare democratică) să pornească de la instruirea și perfecționarea personalului din administrația publică pe toate domeniile de activitate, inclusiv cel al contractelor și achizițiilor publice. Nu mai puțin important este formarea unei autorități autonome de monitorizare și control a acestui proces, alta decât Agenția Achiziții Publice, care îndeplinește astăzi și aceste atribuții.

3. CONCLUZII

Concluzionând, putem spune că numai o corelare cât mai perfectă a măsurilor de constrângere (consacrate în normele juridice) cu măsurile de stimulare și perfecționare a specialiștilor din administrația publică (prevăzute în programele de reforme din administrația publică și în planurile de acțiuni concrete pe anumite domenii de dezvoltare) va putea să asigure legalitatea și eficiența achizițiilor publice și a altor contracte care implică cheltuirea banilor publici.

BIBLIOGRAFIE:

1. Cătană, M. C., „Corupția în achizițiile publice – dimensiuni normative privind sisteme și indicatori de fraudă în România”, în Cătană, E.L. (ed. coord.), 2011, *Aspecte inovative în legislația achizițiilor publice. Repercusiuni asupra accesării și managementul fondurilor structurale*, București: Editura Universul Juridic, pp. 94-104.
2. Orlov, M., „Achizițiile publice ca formă de parteneriat public-privat”, în Cătană, E.L. (ed. coord.), 2011, *Aspecte inovative în legislația achizițiilor publice. Repercusiuni asupra accesării și managementul fondurilor structurale*, București: Editura Universul Juridic, pp. 108-109.
3. Orlov, M. (2009), *Curs de contencios administrativ*, Chișinău: Tipografia „Elena V.I.” S.R.L.
4. Legea privind achizițiile publice nr. 96/2007, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 107-111 din 27 iulie 2007.
5. Hotărârea Guvernului nr. 826/2012 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la acordul-cadru ca modalitate specială de atribuire a contractului de achiziție publică, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 237-241 din 16 noiembrie 2012, art. nr. 895.

⁸ Cătană, M.C., *op. cit.*, p. 105.

PROBLEME ȘI CONTROVERSE PRACTICE ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE LA NIVELUL COMUNEI STREMTȚ, JUDEȚUL ALBA

Lector univ. dr. **Maria URECHE***
Traian Ștefan POPA**

Rezumat:

Domeniul achizițiilor publice este în permanentă actualitate, iar pentru perioada de ani următoare se anunță a avea o importanță și o vitalitate în continuă creștere. Efectele generate în urma derulării lor sunt deosebit de importante nu doar pentru mediul economic, ci mai ales pentru autoritățile publice locale sau naționale, pentru comunitățile și colectivitățile umane asupra cărora acestea se manifestă. Studiul își propune prezentare unora dintre noțiunile teoretice legate de tematică, dar mai ales analiza unui astfel de contract de achiziții, cu problemele întâmpinate, la nivelul comunei Stremț, județul Alba.

Cuvinte-cheie: achiziții publice, contract de achiziție publică, autorități publice

Abstract:

Public procurement is the ever topical and during the years following the announcement of having vitality and importance continues to grow. The effects generated in their application, are particularly important not only for economic but also for local or national public authorities, communities and human collectivities in which they manifest themselves. The study aims to review some of the theoretical notions related topics but mostly the analysis of such a contract, with the problems encountered at community level Stremț, Alba county.

Keywords: public procurement, public procurement contract, public authorities

1. INTRODUCERE. CONSIDERENTE DE ORDIN LEGISLATIV

De cele mai multe ori, pentru a ajunge în situația de a semna un contract de achiziție publică, orice prestator de servicii, furnizor de produse sau executant de lucrări trebuie să cunoască legislația din domeniul achizițiilor publice, să participe cu oferta sa la procedurile de achiziție publică organizate de către autoritatea contractantă, precum și să îndeplinească o serie de cerințe de calificare necesare luării în considerare a ofertei sale. De aceea, este necesar să prezentăm definițiile oferite de lege pentru cele mai importante noțiuni vehiculate în practica și teoria achizițiilor publice, după cum urmează:

* Facultatea de Drept și Științe Sociale, Universitatea „1 Decembrie 1918” Alba Iulia.

** Primarul comunei Stremț, județul Alba.

Potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2012 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, **contractul de achiziție publică** reprezintă „contractul, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, care include și categoria contractului sectorial, astfel cum este definit la art. 229 alin. (2), cu titlu oneros, încheiat în scris între una sau mai multe autorități contractante, pe de o parte, și unul ori mai mulți operatori economici, pe de altă parte, având ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii”.

Acordul-cadru, conform art. 3, lit. b), din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, reprezintă înțelegerea scrisă intervenită între una sau mai multe autorități contractante și unul sau mai mulți operatori economici, al cărei scop este stabilirea elementelor/condițiilor esențiale care vor governa contractele de achiziție publică ce urmează a fi atribuite într-o perioadă dată, în mod special în ceea ce privește prețul și, după caz, cantitățile avute în vedere¹.

Conform art. 3, lit. r) din Ordonanța 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, **operatorul economic** reprezintă „oricare furnizor de produse, prestator de servicii ori executant de lucrări – persoană fizică/juridică, de drept public sau privat, ori grup de astfel de persoane cu activitate în domeniul care oferă în mod licit pe piață produse, servicii și/sau execuție de lucrări”.

În conformitate cu Ordonanța de urgență a Guvernului 34/2006, art. 3 lit. ș), **procedura de atribuire** semnifică etapele ce trebuie parcurse de autoritatea contractantă și de către candidați/ofertanți pentru ca acordul părților privind angajarea în contractul de achiziție publică să fie considerat valabil; procedurile de atribuire sunt: licitația deschisă, licitația restrânsă, dialogul competitiv, negocierea, cererea de oferte, concursul de soluții.

Autoritate contractantă, în concepția art. 8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, este:

a) oricare organism al statului – autoritate publică sau instituție publică – care acționează la nivel central ori la nivel regional sau local;

b) oricare organism, altul decât unul dintre cele prevăzute la lit. a), cu personalitate juridică, care a fost înființat pentru a satisface nevoi de interes general fără caracter comercial sau industrial și care se află cel puțin în una dintre următoarele situații:

- este finanțat, în majoritate, de către o autoritate contractantă, astfel cum este definită la lit. a), sau de către un alt organism de drept public;

- se află în subordinea sau este supusă controlului unei autorități contractante, astfel cum este definită la lit. a), sau unui alt organism de drept public;

- în componența consiliului de administrație/organului de conducere sau de supervizare mai mult de jumătate din numărul membrilor acestuia sunt numiți de către o autoritate contractantă, astfel cum este definită la lit. a), sau de către un alt organism de drept public;

b¹) orice regie autonomă sau companie națională/societate comercială cu capital integral ori majoritar deținut de o autoritate contractantă, astfel cum este definită la lit. a), sau de către un alt organism de drept public;

¹ Acordurile-cadru sunt încheiate de regulă pe o perioadă de 4 ani, încheierea pe o perioadă mai mare este permisă doar în cazuri excepționale. A se vedea art. 65 lit. a) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006.

c) oricare asociere formată de una sau mai multe autorități contractante dintre cele prevăzute la lit. a), b), d) sau e);

d) oricare întreprindere publică ce desfășoară una sau mai multe dintre activitățile prevăzute la cap. VIII secțiunea 1, atunci când aceasta atribuie contracte de achiziție publică sau încheie acorduri-cadru destinate efectuării respectivelor activități²;

e) oricare subiect de drept, altul decât cele prevăzute la lit. a)-d), care desfășoară una sau mai multe dintre activitățile prevăzute la cap. VIII secțiunea 1, în baza unui drept special sau exclusiv, astfel cum este acesta definit la art. 3 lit. k), acordat de o autoritate competentă, atunci când acesta atribuie contracte de achiziție publică sau încheie acorduri-cadru destinate efectuării respectivelor activități³.

Potrivit art. 3 lit. j) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, **documentație de atribuire** reprezintă documentația ce cuprinde toate informațiile legate de obiectul contractului de achiziție publică și de procedura de atribuire a acestuia, inclusiv caietul de sarcini sau, după caz, documentația descriptivă⁴.

2. GHIDURI DE ACHIZIȚII PENTRU ATRIBUIREA CONTRACTELOR FINANȚATE DIN FONDURI EUROPENE

Odată cu intrarea României în Uniunea Europeană a apărut și necesitatea stabilirii unui cadru instituțional pentru achizițiile efectuate pe proiectele finanțate cu fonduri europene nerambursabile. Astfel, în funcție de programul operațional prin care se realizează finanțarea, au apărut diverse ghiduri prin care sunt stabilite proceduri pentru atribuirea contractelor de achiziții de produse, servicii și lucrări. De cele mai multe ori, aceste ghiduri se inspiră din sau fac trimitere directă la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, iar beneficiarii finanțării pot utiliza inclusiv SEAP ca platformă pentru organizarea de licitații de acest fel. Neajunsurile procedurilor de achiziție pentru proiectele finanțate prin fonduri europene constau în faptul că ANRMAP nu are nicio atribuție de control și verificare față de astfel de licitații atunci când beneficiarii finanțării sunt exclusiv persoane fizice/juridice private (funcția de control și verificare stă în competența exclusivă a Autorității de Management și a celei de Audit specifice programului în cauză), iar CNSC nu poate

² Potrivit art. 229 alin. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, în această categorie intră companiile de stat cu activitate în domeniul utilităților publice: apă, energie, transport, poștă, contractele astfel atribuite fiind denumite contracte sectoriale.

³ Un exemplu de astfel de autoritate contractantă, din domeniul apă, energie, transport, poștă, care nu este companie de stat, ci privată, și care este obligată să atribuie, prin respectarea prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 și ale Hotărârii Guvernului nr. 925/2006, contracte de achiziție publică în baza unui drept special sau exclusiv este compania OMV Petrom SA, care, pe lângă comercializarea de produse petroliere, mai are ca obiecte de activitate și exploatarea de zăcăminte și extracția de petrol și gaze naturale, aceasta organizând periodic licitații, de exemplu, pentru diferite lucrări conexe activităților de exploatare și extracție, cu valori estimate ce depășesc 5.000.000 euro.

⁴ Documentația de atribuire cuprinde: fișa de date a achiziției (în care sunt menționate datele de contact ale autorității contractante, valoarea estimată, cerințele de eligibilitate ale ofertanților/candidaților, criteriul de atribuire etc.), caietul de sarcini (în care sunt prezentate specificațiile tehnice ale produselor/serviciilor/lucrărilor ce se doresc achiziționate), formulare (acestea se completează de către ofertant/candidat), modelul de contract (fie propus spre negociere de către autoritatea contractantă, caz în care ofertantul trebuie să prezinte obiecțiuni la contract, fie trebuie în mod obligatoriu însușit fără nicio modificare de către operatorul economic câștigător), precum și orice alte documente care să ofere toate informațiile necesare întocmirii ofertei, de exemplu, planuri de situație, studii geotehnice sau topografice etc.

soluționa contestațiile formulate în legătură cu aceste tipuri de proceduri, singura cale de atac disponibilă fiind instanța de judecată.

Exemple de ghiduri/proceduri/manuale elaborate pentru atribuirea de contracte finanțate prin fonduri europene:

- Procedura pentru atribuirea contractelor de achiziții de produse, servicii sau lucrări finanțate din FSE prin POSDRU 2007-2013, efectuate de către beneficiar sau partenerii acestuia, care nu sunt autorități contractante în conformitate cu art. 8 din O.U.G. nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, sau nu îndeplinesc cumulativ condițiile prevăzute la art. 9 lit. c¹) din aceeași ordonanță, octombrie 2009⁵.

- Manual de Implementare a Proiectelor Finanțate din Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative, februarie 2012, care conține și îndrumări cu privire la achiziții.

- Procedura de atribuire aplicabilă beneficiarilor privați de proiecte finanțate din instrumente structurale, obiectivul convergență, stabilită prin ordin al ministrului afacerilor externe în data de 29 octombrie 2012⁶.

3. INSTITUȚII NAȚIONALE ȘI EUROPENE CU ATRIBUȚII ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE

3.1. ANRMAP

Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP) a fost înființată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2005 ca instituție publică independentă, cu personalitate juridică, organ de specialitate al administrației publice centrale, în subordinea Guvernului, cu sediul în municipiul București. Autoritatea are ca rol fundamental formularea la nivel de concepție, promovarea și implementarea politicii în domeniul achizițiilor publice, având competențe în îmbunătățirea legislației, monitorizarea sistemului achizițiilor publice, instruire, consultanță și suport zilnic pentru autoritățile contractante, evaluarea conformității documentației de atribuire, de control și verificare în urma sesizărilor primite.

ANRMAP, prin atribuțiile și funcțiile stabilite prin lege:

- asigură un cadru legal coerent și armonizat cu acquis-ul comunitar în domeniul achizițiilor publice;

- îndeplinește obligațiile corelative derivate din aplicarea prevederilor directivelor Uniunii Europene în materie de achiziții publice;

- asigură un canal de comunicare permanent cu structurile din cadrul Comisiei Europene, cu instituțiile publice corespondente din statele membre ale Uniunii Europene și cu organisme de interes public național;

- asigură un cadru de aplicare conformă a legislației în domeniul achizițiilor publice;

- acționează în sensul dezvoltării capacității de implementare la nivelul autorităților contractante;

- elaborează strategia în domeniul achizițiilor publice, în conformitate cu cerințele acquis-ului comunitar;

⁵ http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/utile/Instruțiuni%20de%20implementare/POSDRU/6_POSDRU_Procedura_achizitii%20publice.pdf, accesat la data de 21 martie 2013.

⁶ Versiunea în format electronic este disponibilă la adresa de internet: <http://www.fonduri-structurale.ro/>.

- reglementează cadrul legal referitor la aplicarea procedurilor pentru atribuirea contractelor de achiziție publică;
- monitorizează, evaluează și controlează modul de atribuire a contractelor de achiziție publică;
- reprezintă România în cadrul comitetelor consultative, grupurilor de lucru și al rețelelor de comunicare, organizate de Comisia Europeană;
- oferă consilieri metodologică autorităților contractante în procesul de atribuire a contractelor de achiziție publică, cu rol de suport în aplicarea corectă a legislației în acest domeniu;
- inițiază/susține proiectele sau acțiunile de instruire a personalului implicat în activități specifice achizițiilor publice, cu rol de suport în dezvoltarea capacității de implementare a legislației la nivelul autorităților contractante;
- evaluează anunțurile/invitațiile de participare, precum și fișa de date a achiziției (nu și caietul de sarcini) transmise de către autoritățile contractante înainte de inițierea procedurilor de atribuire pentru a se asigura conformitatea cerințelor minime obligatorii cuprinse în acestea cu prevederile legale.

3.2. CNSC

Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, înființat în conformitate cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 și organizat potrivit dispozițiilor Hotărârii Guvernului nr. 782/2006, reprezintă un organism independent cu activitate administrativ-jurisdicțională, care funcționează potrivit propriului Regulament de organizare și funcționare și care se supune doar legii.

Consiliul are un număr de 36 de membri, precum și un număr de 64 persoane cu statut de personal tehnico-administrativ, totalizând un număr de 100 de posturi, membrii consiliului sunt funcționari publici cu statut special, denumiți consilieri de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice.

Consiliul este competent să soluționeze contestațiile formulate în cadrul procedurii de atribuire, înainte de încheierea contractului, prin complete specializate. În exercitarea atribuțiilor sale, Consiliul adoptă decizii.

Consiliul are în componența sa 11 complete. Contestația se soluționează de un complet format din 3 membri ai Consiliului, dintre care unul are calitatea de președinte de complet, fiind licențiat în drept.

Pentru buna funcționare a unui complet de soluționare a contestațiilor, din punct de vedere administrativ, sunt repartizați pe lângă fiecare complet personal tehnico-administrativ: un consilier economic, un consilier juridic, un consilier tehnic și un expert⁷.

3.3. UCVAP

Unitatea pentru coordonarea și verificarea achizițiilor publice (UCVAP) se află în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, iar activitatea sa se desfășoară în conformitate cu H.G. nr. 921/2011 – normele de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind funcția de verificare (...).

⁷ A se vedea descrierea disponibilă la adresa de internet: <http://www.cnscl.ro/index.php/ro/home>.

Astfel, potrivit normelor menționate⁸, etapele procesului de achiziție publică supuse verificării procedurale, derulate după publicarea anunțului/invitației de participare și până la semnarea contractului, în funcție de tipul procedurii de atribuire sunt:

- a) etapa de după publicarea anunțului/invitației de participare, respectiv de după transmiterea invitației de participare la negociere, și până la ședința de deschidere a ofertelor/candidaturilor, respectiv până la începerea negocierii;
- b) ședința de deschidere a ofertelor/candidaturilor, după caz;
- c) derularea evaluării ofertelor/selecției candidaturilor/negocierii ofertelor;
- d) stabilirea ofertei câștigătoare și întocmirea Raportului procedurii de atribuire.

Metodologia de selecție a procedurilor de atribuire ce vor fi supuse verificării are la bază următoarele criterii:

e) sursa de finanțare a contractului ce urmează a fi încheiat. Se selectează cu prioritate procedurile inițiate de autoritățile contractante pentru atribuirea contractelor finanțate din fonduri comunitare nerambursabile;

f) tipul procedurii de atribuire. Se au în vedere tipurile prevăzute la art. 18 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006;

g) tipul contractului ce urmează a fi încheiat. Se selectează procedurile de atribuire în ordinea complexității, astfel: contracte de lucrări, contracte de servicii, contracte de furnizare;

h) valoarea estimată a contractului de achiziție publică. Se selectează procedurile de atribuire în ordinea descrescătoare a valorii estimate a contractelor ce urmează a fi încheiate;

i) istoricul și experiența autorității contractante/entității juridice în domeniul achizițiilor publice. Se selectează în funcție de rezultatul analizei asupra numărului neconformităților înregistrate în ultimii 3 ani în evidența Unității pentru coordonarea și verificarea achizițiilor publice (UCVAP)/compartimentelor de verificare a achizițiilor publice (CVAP), precum și a remedierii sau nu a acestora de către autoritatea contractantă/entitatea juridică.

Observatorii din cadrul CVAP au competență teritorială pentru verificarea procedurilor de atribuire derulate de autoritățile contractante/entitățile juridice din județul respectiv și care sunt cuprinse în programul de verificare transmis de UCVAP.

Observatorii UCVAP au obligația să observe și să verifice, în limitele competențelor și obiectiv, aspectele procedurale în timpul derulării lor, precum și să îndrume autoritățile contractante/entitățile juridice prin recomandări, pentru corectarea neconformităților și neconcordanțelor constatate, ori de câte ori este cazul.

Observatorii UCVAP sunt îndreptățiți să constate contravenții și să aplice sancțiuni, urmărind ca sancțiunea aplicată să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite de autoritatea contractantă/entitatea juridică. În analiza efectuată observatorii vor identifica și vor avea în vedere toate circumstanțele edificatoare ale fiecărui caz.

3.4. Curtea de Conturi⁹

Curtea de Conturi a României, ce funcționează și este organizată în conformitate cu art. 140 din Constituția României și cu prevederile Legii nr. 94/1992, cu completările și

⁸ Versiunea în format electronic este disponibilă la adresa de internet: <http://www.legalis.ro/2011/09/27/norme-pentru-aplicare-oug-302006-verificarea-procesului-de-atribuire-a-contractelor-de-achizitie-publica/>.

⁹ <http://www.curteadeconturi.ro/sites/ccr/RO/default.aspx>, accesat la data de 22 martie 2013.

modificările ulterioare, reprezintă o instituție de control financiar care exercită funcția de control asupra modului de formare, de administrare și de întrebuițare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, furnizând Parlamentului și, respectiv, unităților administrativ-teritoriale rapoarte privind utilizarea și administrarea acestora, în conformitate cu principiile legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității. Curtea de Conturi are competența de a exercita auditul performanței asupra gestiunii bugetului general consolidat, precum și a oricăror fonduri publice.

Această instituție are ca obiective principale:

- gestionarea și utilizarea corectă și performantă a fondurilor publice;
- protejarea intereselor financiare ale statului român și ale Comunității Europene.

Curții de Conturi îi revine un rol cheie privind creșterea responsabilității în utilizarea și administrarea fondurilor publice, inclusiv a fondurilor alocate României de Uniunea Europeană și de alte instituții financiare internaționale, la combaterea risipei și a fraudei și la instaurarea unui climat ferm de respectare riguroasă a disciplinei financiare, potrivit principiilor buneii gestiuni financiare.

3.5. Comisia Europeană¹⁰

Comisia Europeană este organismul executiv al Uniunii Europene. Ea reprezintă și susține interesele Europei în ansamblul său (și nu pe cele ale vreunui stat membru). Termenul „Comisia” desemnează atât colegiul comisarilor, cât și instituția în sine. Aceasta are sediul la Bruxelles (Belgia) și anumite servicii la Luxemburg. Comisia deține reprezentanțe în fiecare stat membru al Uniunii Europene.

Comisia:

- stabilește obiective și priorități de acțiune la nivel european;
- propune proiecte legislative pe care le supune aprobării Parlamentului și Consiliului;
- gestionează și pune în aplicare politicile și bugetul Uniunii Europene;
- asigură respectarea legislației europene (alături de Curtea de Justiție);
- reprezintă interesele Uniunii Europene pe plan extern (negociază acorduri comerciale între Uniune și alte țări etc.).

În materia achizițiilor publice, Comisia Europeană:

- poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu privire la atribuirea unor contracte în cazuri specifice prin nerespectarea regulilor comunitare ale dreptului achizițiilor publice;
- transmite comunicate prin care reamintește statelor membre lipsa măsurilor de remediere a unor încălcări constatate anterior; poate solicita Curții de Justiție a Uniunii Europene să aplice amenzi sau penalități de întârziere în astfel de cazuri;
- veghează la buna respectare a legislației europene din domeniu prin colaborarea și cooperarea cu instituțiile naționale cu atribuții în acest sens.

De asemenea, Comisia Europeană alocă o parte din bugetul Uniunii Europene companiilor și organizațiilor prin intermediul licitațiilor, granturilor și fondurilor, precum și al altor programe de finanțare.

¹⁰ <http://ec.europa.eu>, accesat la data de 22 martie 2013.

3.6. SEAP

Sistemul Electronic de Achiziții Publice reprezintă, conform art. 3 lit. v) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, sistemul informatic de utilitate publică, accesibil prin internet la o adresă dedicată, utilizat în scopul aplicării prin mijloace electronice a procedurilor de atribuire.

SEAP are rolul de interfață atât între autoritățile contractante și ANRMAP, în exercitarea de către aceasta a funcției de verificare și control, cât și între autoritățile contractante și operatorii economici prin: anunțurile/invitațiile de participare aferente procedurilor de atribuire, împreună cu documentațiile de atribuire asociate acestora; posibilitatea organizării de proceduri on-line și/sau cu fază finală de licitație electronică; posibilitatea de comunicare a clarificărilor și solicitărilor de clarificare pentru procedurile on-line doar prin intermediul SEAP; prin anunțurile de atribuire publicate în sistem; precum și prin catalogul de produse, servicii sau lucrări pe care operatorii economici îl pot gestiona și prin intermediul căruia autoritățile contractante pot efectua cumpărări directe.

4. STUDIU DE CAZ – PROIECTUL INFRASTRUCTURA EDILITARĂ MODERNĂ, DE MEDIU, TRANSPORT ȘI SOCIALĂ PENTRU A.D.I. STREMȚ – RÂMEȚ DIN JUDEȚUL ALBA

Autoritatea Contractantă: ASOCIAȚIA DE DEZVOLTARE INTERCOMUNITARĂ STREMȚ – RÂMEȚ DIN JUDEȚUL ALBA

Persoană de contact: POPA TRAIAN-ȘTEFAN – președinte A.D.I. Stremț-Râmeț din jud. Alba.

Acțiunea	Obiectiv	Localitatea
1	Înființare rețea canalizare și stație de epurare pe Valea Geoagiului și Valea Mănăstirii, comunele Stremț și Râmeț	Stremț, Geoagiu de Sus, Fața Pietrei, Valea Mănăstirii
2	Înființare rețea de alimentare cu apă potabilă pe Valea Geoagiului, comuna Stremț Înființare rețea de alimentare cu apă potabilă pe Valea Mănăstirii, comuna Râmeț	Valea Mănăstirii Stremț, Geoagiu de Sus, Fața Pietrei
3	Construcție drum vicinal Râmeț – Vlădești	Râmeț – Vlădești
4	Centru de îngrijire la domiciliu pentru persoane vârstnice Râmeț	Râmeț

Proiectul, finanțat prin Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), implementat prin Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) Măsura 322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și

populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale” este unul integrat, care vizează dezvoltarea zonei Stremț – Râmeț prin realizarea de investiții în infrastructura rutieră, de servicii publice - apă și canalizare și de servicii culturale și sociale.

1. Obiectivele investiției:

ACȚIUNEA NR. 1

REȚEA DE CANALIZARE ȘI STAȚIE DE EPURARE, ÎN COM. STREMȚ ȘI RÂMEȚ, JUD. ALBA

ACȚIUNEA NR. 2

1. REȚEA DE ALIMENTARE CU APĂ POTABILĂ ÎN LOC. STREMȚ, GEOAGIU DE SUS, FAȚA PIETREI, COM. STREMȚ, JUD. ALBA ȘI

2. REȚEA DE ALIMENTARE CU APĂ POTABILĂ ÎN LOC. VALEA MĂNĂSTIRII, COM. RÂMEȚ, JUD. ALBA

ACȚIUNEA NR. 3

CONSTRUCȚIE DRUM VICINAL RÂMEȚ – VLĂDEȘTI, L=3370 ML, JUD. ALBA

ACȚIUNEA NR. 4

CENTRU DE ÎNGRIJIRE LA DOMICILIU PENTRU PERSOANE VÂRSTNICE, LOC. RÂMEȚ, JUD. ALBA

2. Descrierea obiectivelor:

ACȚIUNEA NR. 1

REȚEA DE CANALIZARE ȘI STAȚIE DE EPURARE ÎN COM. STREMȚ ȘI RÂMEȚ JUD. ALBA

Canalizarea – rețeaua de canalizare cuprinde totalitatea instalațiilor, conductelor, armăturilor și construcțiilor accesorii care asigură transportul apei uzate menajere de la consumatori până la colector și stația de epurare cu deversare proprie. Sistemul proiectat de canalizare prevede colectarea apelor menajere în stația de epurare, situată în extravilanul satului Stremț, la 300 de metri de ultima locuință. Datorită configurației terenului sunt necesare patru stații de pompare amplasate pe traseul sistemului de canalizare, respectiv două în Stremț, una în Geoagiu de Sus și una la ieșirea din localitatea Valea Mănăstirii, toate pe malul râului Valea Geoagiului.

Amplasarea rețelelor de canalizare în intravilanul și extravilanul localității, în plan și pe verticală, se face conform SR 8591 și SR 4163/1 și a normativului I 22. Adâncimea minimă de pozare a conductei nu poate fi mai mică decât adâncimea de îngheț (-1,00 m) conform STAS 6054. Pantele folosite sunt cuprinse între 5‰ și 20‰.

Rețeaua are o lungime de 26.846 ml, repartizată pe diametre de Dn=200 mm, Dn=250 mm și Dn=315 mm, după cum urmează:

STREMȚ

Lungimea totală a rețelei 11604 m din țeava PVC – KGEM SN 4 și PEHD Dn=250 mm și Dn=315 mm. Se vor monta 308 cămine de vizitare din elemente prefabricate din beton cu Dn 1000, acoperite cu ramă și capac carosabil, cu balama și sistem de închidere.

În localitatea Stremț sunt localizate următoarele traversări, după cum urmează:

- între căminele Cc27-Cc28, pe colectorul principal, cu tub de oțel Dn 400 = 31 ml;
- între căminele Cc43-Cc43.1, pe colectorul secundar, cu tub de oțel Dn 350=38 ml;
- între căminele Cc94-Cc95, pe colectorul principal, cu tub de oțel Dn 400=45 ml.

GEOAGIU DE SUS

Lungimea totală a rețelei 11522 m din țeava PVC-KGEM SN 4 și PEHD. Se vor monta 312 cămine de vizitare din elemente prefabricate din beton cu Dn 1000 acoperite cu ramă și capac carosabil, cu balama și sistem de închidere.

În localitatea Geoagiu de Sus sunt localizate următoarele traversări, după cum urmează:

- între căminele Cc198-Cc199, pe colectorul principal, cu tub de oțel Dn 350 = 28 ml;
- între căminele Cc207-Cc208, pe colectorul principal, cu tub de oțel Dn 350=30 ml;
- între căminele Cc233-Cc234, pe colectorul principal, cu tub de oțel Dn 350=45 ml.

VALEA MĂNĂȘTIRII

Lungimea totală a rețelei 3720 m din țeava PVC-KGEM SN 4 și PEHD. Se vor monta 105 cămine de vizitare din elemente prefabricate din beton cu Dn 1000 acoperite cu ramă și capac carosabil, cu balama și sistem de închidere. La ieșirea din localitatea Valea Mănăștirii, în aval de podul de la Mănăstirea Râmeț Dn 110 m= 50 m.

Stația de epurare – Se va amplasa o stație de epurare cu toate elementele necesare: bransament de apă, alimentare cu energie electrică și rețea de deversare, care va ocupa suprafața de maximum 1000 mp, va fi amplasată în aval cu cca 300 m de localitatea Stremț, pe malul stâng al râului Valea Geoagiului.

ACȚIUNEA NR. 2

1. ÎNFIINȚARE REȚEA DE ALIMENTARE CU APĂ POTABILĂ PE VALEA GEOAGIULUI, ÎN SATELE STREMȚ, GEOAGIU DE SUS, FAȚA PIETREI, COM. STREMȚ, JUD. ALBA

Proiectul prevede înființarea rețelei de alimentare cu apă potabilă, proiectul fiind inclus în planul de dezvoltare a comunității având ca obiectiv specific îmbunătățirea accesibilității comunei și facilitarea procesului de dezvoltare socioeconomică locală. Realizarea sistemului centralizat de alimentare cu apă atinge toate obiectivele majore marcate pentru proiectele cu tema *dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii rurale*. Rețeaua de alimentare cu apă propusă este în general simplă, neridicând probleme majore în exploatare și întreținere. S-a propus o rețea de alimentare cu apă realizată din tuburi de polietilenă de înaltă densitate PEHD.

În cadrul programului de modernizare, dezvoltare și extindere a utilităților în mediul rural, Consiliul Local al comunei Stremț din județul Alba a inițiat acțiunea de extindere a alimentării cu apă potabilă a localităților de pe Valea Geoagiului. Rețeaua de distribuție a apei potabile va fi de tip arborescent și va avea o lungime totală de 32.309 m. Rețeaua de distribuție se va realiza din conducte de polietilenă de înaltă densitate PEHD, cu diametrele exterioare de 63 mm, 75 mm, 90 mm, 110 mm, 140 mm și 160 mm. Pe traseele care urmează a fi executate prin prezentul proiect au fost prevăzute 67 cămine de vane de ramificație. Căminele vor fi cu camere din prefabricate de beton armat în care se vor monta instalațiile aferente. Dimensiunile căminelor sunt în funcție de numărul, mărimea vanelor care urmează a fi montate în cămine și adâncimile de pozare a conductelor. Rețeaua va fi dotată cu 35 de hidranți de incendiu supraterani și cu 86 de cișmele stradale montate la distanțe de maximum 300 m între ele și pe capetele de rețea, astfel încât să fie acoperită toată zona.

În cadrul programului de modernizare, dezvoltare și extindere a utilităților în mediul rural, Consiliul Local al comunei Stremț din județul Alba a inițiat acțiunea de extindere a

alimentării cu apă potabilă a localităților de pe Valea Geoagiului. Rețeaua de distribuție a apei potabile va fi de tip arborescent și va avea o lungime totală de 32.309 m. Rețeaua de distribuție se va realiza din conducte de polietilenă de înaltă densitate PEHD, cu diametrele exterioare de 63 mm, 75 mm, 90 mm, 110 mm, 140 mm și 160 mm. Pe traseele care urmează a fi executate prin prezentul proiect au fost prevăzute 67 cămine de vane de ramificație. Căminele vor fi cu camere din prefabricate de beton armat în care se vor monta instalațiile aferente. Dimensiunile căminelor sunt în funcție de numărul, mărimea vanelor care urmează a fi montate în cămine și adâncimile de pozare a conductelor.

Rețeaua va fi dotată cu 35 de hidranți de incendiu supraterani și cu 86 de cișmele stradale montate la distanțe de maximum 300 m între ele și pe capetele de rețea, astfel încât să fie acoperită toată zona.

2. REȚEA DE ALIMENTARE CU APĂ POTABILĂ ÎN LOC. VALEA MĂNĂȘTIRII, COM. RÂMEȚ, JUD. ALBA

În prezent localitatea Valea Mănăstirii nu dispune de un sistem centralizat de alimentare cu apă. Sursele existente (mici izvoare și fântâni) sunt deficitare sub aspectul potabilității apei și al debitului, astfel că se impune realizarea unui sistem de alimentare potabilă a localității Valea Mănăstirii și a stației de epurare din localitate, Mănăstirea Râmeț și cabanele din zonă. Ținând cont că obiectul proiectului este cu prioritate social, dar și de protecția mediului pentru dezvoltarea localității și a turismului în zonă, este indispensabilă punerea în funcțiune a unui sistem de alimentare cu apă care să asigure apa potabilă în condiții de calitate și la parametri corespunzători. Pentru a nu crea probleme privind ocuparea terenului prin amplasamentul lucrărilor, amplasamentele propuse au fost analizate și stabilite cu beneficiarul, fiind în toate cazurile terenuri din domeniul public, în administrarea Consiliului Local Râmeț. Sistemul de alimentare cu apă propus va cuprinde următoarele obiecte:

- Stație de pompare apă potabilă + clorinare;
- Conducta refulare;
- Rezervor metalic 200 mc;
- Rețele de distribuție.

Rețeaua de distribuție se va realiza din conducte de polietilenă de înaltă densitate PEID PE 100 Pn 6, cu diametre de 50 mm, 63 mm, 75 mm, 90 mm, 110 mm, 125 mm și 140 mm și va avea o lungime totală de 3945 ml.

ACȚIUNEA NR. 3

CONSTRUCȚIE DRUM VICINAL RÂMEȚ – VLĂDEȘTI, L=3370 ML, JUD. ALBA

Prin modernizarea acestui drum se urmărește îmbunătățirea accesibilității și revitalizarea socioeconomică a localităților din zonă, îmbunătățirea infrastructurii de turism în vederea dezvoltării continue a sectorului turistic la nivel local. Prin reabilitarea și aducerea la parametri tehnici impuși de clasa tehnică a drumului prezentat mai sus, se va contribui la dezvoltarea zonei, asigurând în același timp condiții optime de confort și siguranță pentru circulația rutieră, realizându-se astfel legătura rutieră cea mai scurtă a localităților cu drumurile județene DJ750C și DJ107I.

Suprafața totală ocupată definitiv de obiectivul de investiție este de **21.560 mp**, din care **8.192 mp** în intravilanul localității Râmeț, iar restul de **13.368 mp** în extravilanul comunei Râmeț. Suprafața ocupată de drum intră sub administrarea C.L. Râmeț, jud. Alba.

Terenul se află în proprietatea domeniului public, ampriza drumului rămânând nemodificată în urma procesului de modernizare. Atât pe timpul execuției, cât și după finalizarea acesteia nu vor fi ocupate suprafețe de teren suplimentare.

Pe acest drum se remarcă lipsa în totalitate a oricăror lucrări de colectare și evacuare a apelor pluviale din zona drumului. Nu există șanțuri și nici podețe de evacuare, apele scurgându-se și stagnând pe partea carosabilă.

Drumul vicinal Râmeț – Vlădești va avea următoarele caracteristici:

- Lungimea drumului va fi de 3.370 ml;
- Drum în profil mixt;
- Lățimea părții carosabile 3,60 m - 4,40 m;
- Lățimea platformei drumului 4,10 m - 5,00 m;
- Sistemul rutier fiind în totalitate din pământ.

Drumul proiectat va rămâne și după reabilitare în categoria drumurilor comunale. Pe traseul existent vor fi propuse lucrări de îmbunătățire ale caracteristicilor drumului care să conducă la sporirea capacității de transport, la diminuarea riscurilor de accidente și a costurilor (economice și sociale) ale transporturilor.

La baza alegerii soluției proiectate au stat următoarele criterii principale:

a) Criterii privind asigurarea fiabilității sistemului rutier pe o perioadă de 15 ani.

Acestea sunt:

- sporirea capacității portante a complexului rutier în vederea preluării traficului actual și de perspectivă;
- asigurarea rezistenței la îngheț-dezghet a sistemului rutier proiectat;
- asigurarea unei impermeabilizări cât mai stricte la nivelul îmbrăcăminții rutiere pentru a elimina pătrunderea apelor în terenul de fundare sensibil la îngheț-dezghet;
- asigurarea desfășurării circulației rutiere în condiții de confort optim.

b) Criterii privind asigurarea capacității de circulație pentru autovehicule:

- separarea cât mai eficientă a traficului auto de cel pietonal;
- instalarea de indicatoare rutiere de restricționare și îndrumare;
- rezolvarea în nivelment și plan a intersecțiilor cu drumurile adiacente conform normativelor în vigoare;
- clasa tehnică a drumului este V, pentru un trafic foarte redus, cu o singură bandă de circulație;
- clasa de importanță = clasa „C” importanță normală.

c) În plan orizontal drumul urmărește traseul existent. În zonele în care lățimea este insuficientă se va lărgi carosabilul în limita posibilităților.

d) În profil longitudinal se va căuta să se urmărească pe cât posibil configurația actuală a drumurilor pentru a reduce la minimum costul lucrărilor.

e) În profil transversal drumul propus pentru modernizare va avea următoarele caracteristici tehnice:

- o parte carosabilă 3,60 - 4,40 m, o lățime a platformei drumului 4,10 - 5,0 m, o lățime acostamente 2 x 0,5 m, o rigolă de scurgere pe ambele părți ale drumului. Panta transversală a părții carosabile este de 3% spre șanțuri, iar partea transversală a acostamentelor va fi de 5% spre șanțuri.

f) Sistemul rutier

Se propune modernizarea sistemului rutier existent prin: 25 cm balast; 16 cm piatră spartă; 10 cm macadam; 4 cm de strat de legătură din beton asfaltic Bad 25; 4 cm de strat de uzură din beton asfaltic Basf 6.

g) Scurgerea apelor

h) Colectarea și scurgerea apelor pluviale de pe partea carosabilă se va face prin intermediul șanțurilor deschise protejate (betonate) ce sunt prevăzute a se realiza pe toată lungimea drumului. Adâncimea șanțurilor va fi de 40 cm, iar lățimea fundului de șanț de 30 cm. Evacuarea și descărcarea apelor pluviale din șanțuri către emisarii naturali (Valea Geoagiu) se face printr-un număr de 13 podețe tubulare proiectate cu diametrul cuprins între 600 mm și 1000 mm.

ACȚIUNEA NR. 4

CENTRU DE ÎNGRIJIRE LA DOMICILIU PENTRU PERSOANE VÂRSTNICE, LOC. RÂMEȚ, JUD. ALBA

Comuna Râmeț este o comună montană, cu sate răsfirate, 13 sate cu o populație de 715 locuitori, în 338 gospodării, pe o suprafață de 7944 km². Accesul în comună este foarte dificil, iar în satele din comună și mai dificil (în unele situații, iarna și pe vreme rea, circulația este complet blocată). Populația este îmbătrânită.

În comuna Râmeț sunt un număr de persoane vârstnice singure (bărbați și femei), cu un venit sub 300 RON, cu acces dificil la servicii și piață. Pentru aceștia se vor asigura servicii sociale cu caracter primar, respectiv măsuri și acțiuni de sprijin, în vederea menținerii în comunitate a persoanelor în dificultate, conform art. 3.2 din Ordonanța nr. 68 din 28 august 2003, se vor asigura servicii sociale specializate, respectiv asistență și suport pentru persoanele vârstnice, inclusiv pentru persoanele vârstnice dependente, conform art. 3.4 din Ordonanța nr. 68 din 28 august 2003, și se vor asigura servicii de îngrijire social-medicală, respectiv servicii de bază și servicii de suport.

Problemele sociale ale persoanelor vârstnice, cărora se adresează serviciul sunt:

- Izolare – care suprapasă peste starea fiziologică de persoana vârstnică, limitează accesul la sursele de aprovizionare bunuri și servicii necesare unui trai decent;
- Imobilizare – foarte multe persoane fiind imobilizate total sau parțial, fapt care le împiedică desfășurarea activităților zilnice, în condiții normale, igienizarea locuinței, preparatul hranei;
- Lipsa oricărei oferte de petrecere a timpului liber în afară de cele oferite de organizația noastră;
- Singurătate – un procent mare al persoanelor vârstnice fiind fără copii sau copiii sunt plecați în alte orașe sau chiar țări;
- Existența afecțiunilor specifice vârstei;
- Lipsa serviciilor alternative instituționalizării persoanelor vârstnice singure, dependente;
- Venituri mici, insuficiente unui trai decent.

În consecință, Consiliul Local a hotărât să încheie un parteneriat cu Asociația AS 2001 Alba Iulia, asociație acreditată pentru servicii de îngrijire la domiciliu, pentru înființarea la nivelul comunei a unui serviciu de îngrijire la domiciliu. Acest parteneriat presupune punerea la dispoziție, de către comună, a infrastructurii necesare.

Construcția va avea fundații continue și izolate din beton monolit, structură realizată din zidărie portantă din cărămidă, în conlucrare cu sămburi și stâlpi din beton armat. Planșeul peste demisol și parter se va realiza din beton armat, iar șarpanta se va executa din lemn de rășinoase. Imobilul, în cauză, cu funcțiunea de **Centru de îngrijire la domiciliu a persoanelor vârstnice**, va fi compartimentat pe două niveluri, astfel:

- la demisol se vor dispune spațiile tehnice: depozit de alimente, spălătorie, centrală termică, un depozit de lemne și un garaj.

- la parter vor fi dispuse spațiile specifice acestei activități: două birouri cu oficiu, precum și grupuri sanitare.

	Suprafața construită [m ²]	Suprafața desfășurată [m ²]	Suprafața utilă [m ²]	Suprafața locuibilă [m ² /nr. camere]
C-ții existente	426,27	1046,27	889,33	-
Total existent	426,27	1046,27	889,33	
Demisol propus	-	145,88	107,28	-
Parter propus	145,88	145,88	122,42	-
Total propus	572,15	1338,03	1119,03	-

Hrana pregătită în cadrul Centrului va fi transportată la domiciliul persoanelor vârstnice prin intermediul unei autoutilitare.

Cu referire la Contractul de finanțare C322040870100029/22.06.2009, **Proiect integrat „Infrastructură edilitară modernă, de mediu, de transport și socială pentru A.D.I. Stremț-Râmeț, jud. Alba**, pentru perioada analizată pentru întocmirea prezentului studiu, 22.03.2012-22.09.2012, stadiul achizițiilor este următorul:

Nr. crt.	Obiectul contractului pentru realizarea proiectului	Valoare estimată lei	Procedura de achiziție aplicată	Data estimată pentru începerea procedurii	Data estimată pentru finalizarea procedurii	Stadiul aplicării procedurii de achiziție
1	Servicii de management de proiect	186066 lei	Cerere de ofertă	August 2010	Septembrie 2010	Finalizată
2	Proiectare asistență tehnică din partea proiectantului, execuție lucrări	19288249 lei		Octombrie 2010	Ianuarie 2011	Finalizată
3	Servicii dirigenție de șantier	180564	Cerere de ofertă	Noiembrie 2010	Februarie 2011	Finalizată
4	Dotări Centru social și Cămin Cultural lot 2 aparatură, lot 3 costume populare, lot 4 instrumente muzicale	126100 lei	Cerere de ofertă	Noiembrie 2010	Ianuarie 2011	Finalizată

5	Dotări Centru social și Cămin Cultural lot 5 autospeciale transport alimente	103780 lei	Cerere de ofertă	Februarie 2010	Martie 2011	Finalizată
6	Dotări Centru social și Cămin Cultural lot 1 mobilier	36180 lei	Cerere de ofertă	Martie 2011	Aprilie 2011	Finalizată
7	Lucrări suplimentare rețele alimentare cu apă, canalizare și construire drum (diverse și neorevizute)	1657100 lei	Negociere fără publicarea unui anunț de participare	Iunie 2012	Iulie 2012	Finalizată
8	Lucrări suplimentare - centru de îngrijire la domiciliu Persoane vârstnice (diverse și neprevăzute)	65000 lei	Cerere de ofertă	August 2012	Decembrie 2012	În derulare (se așteaptă aprobarea actului adițional prin care a fost solicitată acordarea unui nou termen pentru finalizarea procedurilor de achiziții)

Rezultatele obținute până la momentul redactării prezentului studiu sunt următoarele:

Au fost finalizate integral achizițiile publice prevăzute în Programul de achiziții al proiectului stabilit inițial, respectiv servicii de management al proiectului, servicii de șantier, lucrări-proiectare și execuție, dotări (aparatură, costume populare, instrumente muzicale, autospecială transport alimente, mobilier). Au fost finalizate proiectul tehnic și datele de execuție și au fost obținute avizele, acordurile necesare și autorizațiile de construire aferente fiecărei acțiuni (apă, canal, drum, centru de zi). Au fost predate amplasamentele pentru execuția lucrărilor, au fost emise ordinele de începere a lucrărilor. Astfel, au fost executate lucrări în procent de 60% din totalul lucrărilor ce trebuiau executate.

Contractele de furnizare bunuri au fost integral finalizate, respectiv au fost livrate bunurile prevăzute în proiect: mobilier pentru Cămin Cultural Stremț și Centrul de îngrijire la domiciliu persoane vârstnice Râmeț; aparatură de iluminat, sonorizare, foto+video, telefonie, birotică și de bucătărie pentru cămin Cultural Stremț și Centrul de îngrijire la

domiciliu persoane vârstnice Râmeț, costume populare și instrumente muzicale pentru Cămin Cultural Stremț; autospecială de transport produse alimentare Centru de îngrijire la domiciliu persoane vârstnice Râmeț.

Se află în derulare contractele de execuție lucrări și servicii de asistență tehnică din partea proiectantului, servicii de management al proiectului, servicii dirigenție de șantier.

Deoarece pe parcursul execuției lucrărilor au apărut situații cu caracter imprevizibil, a fost necesară modificarea proiectului tehnic inițial, respectiv modificarea soluțiilor tehnice proiectate în faza de elaborare a proiectului tehnic. Acestea au generat apariția unor lucrări suplimentare, fiind necesare, pentru atribuirea acestora, derularea unor proceduri de achiziții suplimentare față de cele prevăzute în Programul inițial de achiziții. Astfel, conform punctului de vedere al ANRMAP referitor la caracterul de imprevizibilitate a anumitor categorii de lucrări, lucrările aferente rețelelor de alimentare cu apă și canalizare și cele aferente construcției de drum au fost considerate a avea caracter imprevizibil și, ca urmare, au fost atribuite în urma derulării procedurii de achiziții de negociere fără publicarea unui anunț de participare, respectiv a fost încheiat un act adițional la contractul de execuție lucrări inițial.

Lucrările aferente Centrului de îngrijire la domiciliu persoane vârstnice din Râmeț nu au avut caracter imprevizibil, conform punctului de vedere al ANRMAP și, ca urmare, este necesară atribuirea lor printr-o procedură care să asigure transparența, respectiv conform valorii estimate, prin procedură de cerere de ofertă. Pentru aceasta este necesară solicitarea acordării unui nou termen pentru avizarea achizițiilor prevăzute prin proiect, transferarea sumelor aferente execuției lucrărilor de la linia 5.3 din bugetul indicativ – „Cheltuieli diverse și neprevăzute”, la linia 4.1 „Construcții și instalații”, precum și aprobarea modificărilor de soluție impuse de aceste lucrări suplimentare, respectiv încheierea unui act adițional cu autoritatea contractantă, adică APDRP București. Documentația aferentă încheierii actului adițional antemenționat a fost depusă, aflându-se în prezent în evaluare. După aprobarea acestuia, va fi depusă pentru avizarea documentației de achiziții, respectiv contractul de lucrări, după finalizarea procedurii de atribuire. De asemenea, a fost depusă documentația pentru avizarea actului adițional încheiat cu constructorul pentru lucrările suplimentare aferente rețelelor de alimentare cu apă, canalizare și construire drum, acesta urmând a primi avizare după aprobarea modificărilor de soluție tehnică impuse de execuția lucrărilor antemenționate.

Până la data prezentului studiu a fost încasat avansul, în procent de 40%, respectiv 8.150.876 lei din totalul valorii eligibile, a fost depusă și încasată a doua tranșă de plată, în sumă de 6.238.098,52 lei, din care 4.987.810,79 lei ajutor financiar nerambursabil și 1.250.287,73 lei. A treia tranșă de plată (și ultima) trebuie depusă până cel târziu la data de 22.03.2013.

În concluzie, estimăm că, în perioada următoare, va continua execuția lucrărilor de construcții, în special cele suplimentare, iar prestarea serviciilor de management va continua până la finalizarea implementării proiectului, respectiv până la data de 22.06.2013. Prestarea serviciilor de supraveghere tehnică a execuției (dirigenție de șantier) se va efectua pe parcursul execuției lucrărilor de construcții, finalizându-se prin întocmirea Cărții construcției la sfârșitul perioadei de realizare a lucrărilor de construcții-montaj, iar serviciile de asistență tehnică din partea proiectantului vor fi prestate până la data finalizării lucrărilor de construcții-montaj.

Până la data redactării prezentului studiu, principalele probleme identificate la nivelul proiectului au fost generate de:

- modificări ale soluțiilor tehnice propuse inițial la faza P.T., ca urmare a emiterii autorizației de construire din partea Consiliului Județean Alba;
- necesitatea întocmirii de acte adiționale privind modificările de soluție impuse de autorizația menționată mai sus;
- derularea unor proceduri de achiziții suplimentar față de cele prevăzute inițial;
- prelungiri ale contractelor de lucrări, servicii de management și dirigenție de șantier, independent de voința părților;
- plata penalităților pentru prelungirea contractului de finanțare datorită modificărilor apărute;
- apariția unor costuri suplimentare generate de apariția lucrărilor suplimentare.

BIBLIOGRAFIE

- Ordonanța 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 15 mai 2006, actualizată.
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827/2012.
- Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365/2012.
- Contractul de finanțare **C322040870100029/22.06.2009**, *Proiect integrat „Infrastructură edilitară modernă, de mediu, de transport și socială pentru A.D.I. Stremț-Râmeș, jud. Alba.*

Surse web:

- http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/utile/Instrucțiuni%20de%20implementare/POSDRU/6_POSDRU_Procedura_achizitii%20publice.pdf
- <http://www.fonduri-structurale.ro/>
- <http://www.cnsr.ro/index.php/ro/home>
- <http://www.legalis.ro/2011/09/27/norme-pentru-aplicare-oug-302006-verificarea-procesului-de-atribuire-a-contractelor-de-achizitie-publica/>
- <http://www.curteadeconturi.ro/sites/ccr/RO/default.aspx>.
- <http://ec.europa.eu>

ACHIZIȚIILE SERVICIILOR PUBLICE ÎN CONTEXTUL COOPERĂRII INTERCOMUNITARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Drd. Veaceslav BULAT**

Rezumat:

În accepțiune clasică administrația publică locală este constituită la nivelul cel mai apropiat de cetățeni fiind responsabilă de promovarea și satisfacerea intereselor colectivității pe care o administrează. În realizarea acestui deziderat administrația publică locală dispune de dreptul exclusiv de a organiza, coordona și asigura controlul funcționării serviciilor publice de interes local. În condițiile când formele și modalitățile de dezvoltare a serviciilor publice, recunoscute drept exemple și experiențe de bune practici la nivel internațional, nu sunt utilizate sau sunt puțin utilizate în Republica Moldova, achizițiile publice de servicii reprezintă o modalitate tranzitorie către forme instituționale și pot contribui la asigurarea cu servicii publice a locuitorilor localităților unde aceste servicii lipsesc sau sunt prestate la nivel nesatisfăcător. Dacă în majoritatea localităților rurale lipsesc capacități, resurse și posibilități pentru a crea servicii publice proprii, iar cooperarea intercomunitară nu are încă un substrat instituțional definit legal, PPP-le și concesiunile sunt complicat de realizat, o modalitate de dezvoltare a serviciilor publice este extinderea serviciilor existente din localitățile urbane în localitățile adiacente. Această extindere de servicii se poate realiza având la bază principiile cooperării intercomunitare iar achizițiile publice în calitate de instrument.

Cuvinte cheie: *achiziții publice, servicii publice, cooperare intercomunitară, descentralizare.*

Abstract:

According to conventional understandings, the local public administration is established at the closest level to the citizens being responsible for promoting and satisfying the interests of the community it manages. In order to achieve this goal, the local public administration has the exclusive right to organize, coordinate and ensure the control of the local public services proper working. When the forms and methods of public services development, recognized as best practice international examples and experiences, are not used or are underused in the Republic of Moldova, the public services procurement represents a transition way to practical and reliable institutional forms that can help provide public services to residents of which communities lack such services or the services are rendered unsatisfactory. While the majority of rural areas lack capacities, resources and opportunities to create their own public services and the inter-municipal cooperation does not have yet a legal defined institutional base, PPPs and concessions are difficult to implement, an efficient way of public services development is expanding the existent

* Doctorand la Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Director executiv al Institutului de Dezvoltare Urbană, consilier municipal Chișinău, Republica Moldova.

services from urban areas to adjacent localities. This kind of services extension may be achieved based on principles of inter-municipal cooperation and using the public procurement as an efficient tool.

Keywords: *public procurement, public services, intermunicipal cooperation, decentralization*

1. SITUAȚIA EXISTENTĂ A PRESTĂRII SERVICIILOR PUBLICE

În spiritul principiilor enunțate în Carta Europeană a autonomiei locale și în Constituția Republicii Moldova, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare¹, autoritățile administrației publice locale au competența exclusivă privind înființarea, organizarea, coordonarea, monitorizarea și controlul funcționării serviciilor publice de interes local, precum și crearea, administrarea și exploatarea bunurilor proprietate publică din infrastructura edilitară a unităților administrativ-teritoriale pe care le administrează. Din punct de vedere al organizării administrativ-teritoriale, Republica Moldova este divizată în 32 raioane (cu o populație între 30-120 mii locuitori), 898 primării (din care circa 28% sub 1500 locuitori), o unitate autonomă cu statut special și 5 municipii (din care 2 în stânga Nistrului) care sunt administrate de autorități publice reprezentative și executive abilitate cu competențe de organizare și prestare a serviciilor publice.

Studiile de cercetare² realizate recent în domeniul organizării și prestării serviciilor la nivel local în Republica Moldova atestă o situație nesatisfăcătoare pentru majoritatea absolută a serviciilor publice prestate în majoritatea absolută a localităților.

Astfel, serviciile de *planificare urbană* sunt lipsă totalmente în localitățile urbane și rurale, cu excepția orașelor mari care au peste 20 mii locuitori. Dar, astfel de localități sunt doar 14 în Republica Moldova. În aceeași situație se află și serviciul public *gestionarea spațiilor verzi de interes local*. Cu excepția orașelor mari acțiuni de gestionare a spațiilor verzi în localitățile urbane mici și cele rurale se desfășoară sporadic odată cu organizarea campaniilor de salubritate „Hai Moldova”. În doar circa 13% din localități sunt creați și funcționează operatori de salubritate care prestează serviciul public de *colectare, transportare și gestionare a deșeurilor menajere și întreținerea terenurilor pentru depozitarea acestora*. De asemenea, în doar 35% localități există condiții semiadecvate pentru depozitele de stocare a deșeurilor.

¹ Legea cu privire la descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007; Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116, 09.03.2007; Legea serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402-XV din 24.10.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-17/49, 07.02.2003.

² Bostan, G. și alții (2011), *Noi perspective pentru intercomunalitate în Republica Moldova*, Chișinău, PNUD Moldova; Osoian I., Sîrodoev I., Veveriță E., Prohnițchi V. (2010), *Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova*, Chișinău, PNUD Moldova; Popa V., Bulat V., Barbu D., (2010), *Studiu de evaluare a capacităților administrative ale autorităților administrației publice locale*, Chișinău, PNUD Moldova; Malcoci L. (2008), *Studiul serviciilor publice locale*, Chișinău, Elan Poligraf, 2008.

Referitor la serviciul de distribuire a apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale, datele statistice oficiale indică că doar 55% din localitățile rurale dispun de sisteme centralizate de apeduct și doar în fiecare a zecea localitate acest serviciu public este gestionat de către un operator specializat. Mai mult, doar 24% din localitățile rurale dispun de elemente de sisteme de canalizare. Serviciul public de iluminare a străzilor este lipsă în localitățile rurale, cu unele mici excepții. Doar circa 30% din străzile localităților urbane sunt iluminate și gestionate de operatori specializați. Cu mici excepții astfel de servicii precum: construcția, și întreținerea drumurilor publice locale, transportul public local, amenajarea și întreținerea cimitirelor, activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret, organizarea serviciilor antiincendiere sau întreținerea instituțiilor de cultură și desfășurarea activităților publice în domeniul culturii sunt lipsă la nivel local.

Conform prevederilor legale³, unitățile administrativ-teritoriale, indiferent de mărimea lor, au aceleași competențe și responsabilități față de locuitorii lor. Datorită unor factori obiectivi și subiectivi la nivel local există probleme majore în furnizarea serviciilor publice în mod special pentru localitățile mici. În aceste condiții, fragmentarea teritorial-administrativă excesivă, cheltuielile administrative mari, insuficiența fondurilor aflate la disponibilitatea administrației locale, capacitatea redusă de promovare a potențialului economic și social local, lipsa personalului specializat capabil să atragă finanțări externe, corelat cu oportunitățile limitate de atragere a investițiilor condiționează existența unui număr minim de servicii publice la nivel local, care sunt scumpe și de calitate nesatisfăcătoare.

Din experiența unor țări avansate care au trecut prin reforme administrative, este deja recunoscut faptul că, dacă o unitate administrativ-teritorială este prea mică, costurile pentru prestarea unui anumit serviciu public sunt mari și nivelul de eficiență și de performanță este scăzut. Dar cetățenii au nevoie de servicii publice calitative, care să fie oferite beneficiarilor în timp util și la un cost acceptabil. Astfel, autoritățile publice locale sunt nevoite să identifice diferite modalități pentru a soluționa această problemă. Legislația în vigoare și exemplele de bune practici oferă mai multe posibilități pentru a soluționa problema prestării unor servicii publice de calitate, deși pentru majoritatea din ele sunt necesare intervenții suplimentare ale legislativului, executivului și a factorilor de interes.

2. MODALITĂȚI ȘI FORME DE ORGANIZARE ȘI PRESTARE A SERVICIILOR PUBLICE

Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402 din 24.10.2002⁴ stabilește modalitățile prin care autoritățile publice locale pot organiza prestarea serviciilor publice. Potrivit articolului 17 al Legii serviciile publice sunt organizate prin:

- a) gestiune directă;
- b) gestiune indirectă sau parteneriat public-privat;

³ Articolul 4 (Domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale), alineatul (1) al Legii cu privire la descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

⁴ Articolele 10 și 17 ale Legii serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402-XV din 24.10.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-17/49 din 07.02.2003.

c) contract de prestări servicii.

Prevederile articolului 10 al Legii stabilesc și formele juridice de organizare de furnizare/prestare a serviciilor publice, care pot fi:

- a) compartimente de specialitate ale autorităților administrației publice locale;
- b) agenți economici, indiferent de forma juridică de organizare;
- c) persoane fizice și/sau asociații ale acestora.

Având în vedere modalitățile și formele de organizare a serviciilor publice autoritatea publică locală trebuie să o aleagă pe cea mai optimă, pentru ca serviciul public să se bucure de calitate, continuitate, eficiență și eficacitate.

În cadrul *gestiunii directe*, autoritățile administrației publice locale își asumă toate sarcinile și responsabilitățile privind organizarea, conducerea, administrarea și gestionarea serviciilor publice de gospodărie comunală. Gestiunea directă a serviciilor publice se realizează prin compartimentele specializate organizate în cadrul autorităților administrației publice locale. Având în vedere capacitatea tehnică, administrativă și financiară a comunităților locale în general, dar în mod special a comunităților mici putem afirma cu certitudine că în condițiile actuale autoritățile administrației publice locale nu au posibilitate de a constitui și menține servicii publice adecvate. Declinul economic accentuat, capacitatea slabă de management, lipsa personalului pregătit și specializat sunt factori care condiționează limitarea posibilității de a organiza servicii publice locale prin gestiune directă. Această modalitate poate fi realizată doar dacă ar exista un suport financiar și de asistență tehnică consistent din partea autorităților naționale sau a organizațiilor donatoare internaționale.

În Republica Moldova există un Fond Național pentru Dezvoltare Regională care este creat pentru finanțarea și implementarea proiectelor și programelor de dezvoltare regională, inclusiv de dezvoltare a serviciilor publice și infrastructurii de utilități⁵. Mijloacele Fondului constituie 1% din veniturile aprobate ale bugetului de stat pe anul respectiv. Pentru anul 2013 sunt planificate în acest sens 191,2 milioane lei, aproximativ 12 milioane euro. Cu mijloacele Fondului, în decurs de câteva decenii, s-ar putea constitui câte 1-2 servicii publice în toate localitățile Republicii Moldova.

Referitor la resursele organizațiilor donatoare internaționale, Republica Moldova deocamdată nu are acces la programe și proiecte internaționale care ar contribui semnificativ la dezvoltarea serviciilor publice la scară națională. Programele existente acoperă un număr mic de localități și cuprind un spectru restrâns de activități de asistență.

În cazul *gestiunii indirecte*, autoritățile administrației publice locale pot crea întreprinderi municipale sau stabili parteneriate publice private (PPP). Referințele anterioare referitor la timpul și resursele necesare pentru crearea și menținerea compartimentelor specializate organizate în cadrul autorităților administrației publice locale sunt valabile și în cazul întreprinderilor municipale. Nu există deocamdată capacitate tehnică, administrativă și financiară a comunităților locale pentru a crea și menține întreprinderi municipale. Referitor la PPP, Legea nr. 1402, în articolul 19, stabilește că „În cazul realizării parteneriatului public-privat, autoritățile administrației publice locale pot apela la unul sau la mai mulți operatori cărora le-a fost încredințată, în baza contractului respectiv,

⁵ Hotărârea Guvernului nr. 127/2008 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34-36/200, 19.02.2008.

gestiunea furnizării/prestării serviciilor de gospodărie comunală, precum și administrarea și exploatarea sistemelor publice tehnico-edilitare". Gestiunea serviciilor publice în cadrul parteneriatului public-privat se realizează în condițiile Legii cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179-XVI din 10.07.2008.

3. PARTENERIATELE PUBLICE PRIVATE

Parteneriatele publice private (PPP) au intrat de curând în atenția autorităților publice locale, care, în condițiile restricțiilor bugetare și a lipsei cronice de resurse, încearcă să dinamizeze procesul de atragere a investițiilor private în dezvoltarea infrastructurii și serviciilor publice. Având în vedere faptul că prin aceste parteneriate se reglementează proiectarea, finanțarea, construcția, operarea, reabilitarea, dezvoltarea și ulterior transferul oricărei lucrări publice, bun sau serviciu public, PPP este o formă și modalitate foarte atractivă pentru ambele sectoare.

Realizarea proiectelor PPP reprezintă un instrument eficace pentru creșterea eficienței și calității lucrărilor și serviciilor publice și a altor activități de interes public și pentru utilizarea eficientă a patrimoniului public și a finanțelor publice. Avantajele principale pe care le cuprinde PPP constau în faptul că, între partenerii publici și privați se distribuie costurile realizării unei investiții, a riscurilor asociate exploatării acesteia și parțial de lipsa resurselor în sectorul public destinate investițiilor. Pentru Republica Moldova, economia căreia are nevoie de investiții consistente, realizarea PPP ar putea aduce rezultate vizibile în îmbunătățirea infrastructurii de utilități și ar contribui la diversificarea și creșterea calității serviciilor publice. Spre regret, deși există un cadru legal pentru implementarea proiectelor PPP, astfel de proiecte nu au luat amploare.

Cauzele sunt multiple, iar principalele dintre ele se referă la aspectele legislative, lipsa de experiență, proceduri complexe. Astfel, Legea cu privire la parteneriatul public privat stabilește o procedură complexă cu mai multe etape⁶ în care este necesară implicarea factorilor de decizie colectivi locali (de regulă dominați de interese) și ai Guvernului. Inițierea PPP, elaborarea și avizarea studiilor de fezabilitate la Agenția guvernamentală solicită din partea autorităților locale capacitate și resurse umane și financiare, de care autoritățile locale de regulă nu dispun. Mai mult, în majoritatea cazurilor cheltuielile pentru studiul de fezabilitate și proiectare nu au nicio garanție că vor fi utilizate, în acest fel fiind considerate drept investiții nejustificate.

Prin esența lor, proiectele PPP sunt complexe, costisitoare și ale căror proceduri de atribuire durează. Orice proiect PPP se răsfrânge asupra utilizatorilor finali, fie prin impozite, fie prin taxe care nu sunt acceptate de factorii decizionali. De la partenerii privați, în cele mai dese cazuri, se cere creșterea eficienței, inovației tehnice, creșterea calității serviciului etc., care trebuie realizate cu costuri cât mai mici posibil. Acest fapt descurajează partenerii publici de a iniția astfel de proiecte și scade interesul partenerilor privați de a se avânta în investiții lipsite de garanții.

Înțelegerea și cunoștințele reduse despre conceptul și esența PPP, nivelul înalt de corupție în societate, lipsa de politici de dezvoltare pe termen lung, lipsa pieței de capital și

⁶ Articolul 25 al Legii cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179-XVI din 10.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165-166/605 din 02.09.2008.

financiare, lipsa experienței în realizarea unor astfel de proiecte, mediul investițional neatractiv sunt alți factori care condiționează existența unui număr mic de proiecte PPP. În acest fel, această oportunitate de dezvoltare a serviciilor publice rămâne deocamdată neutilizată.

4. CONCESIUNEA

Gestiunea indirectă poate avea loc în cazul prestării serviciului public de către un agent economic privat în baza unui contract de concesiune supus regimului de drept public. În conformitate cu prevederile articolul 1 al Legii cu privire la concesiuni nr. 534-XIII din 13.07.1995 *„Concesiunea este un contract prin care statul sau unitățile administrativ-teritoriale cesează (transmite) unui investitor (persoană fizică sau juridică, inclusiv străină), în schimbul unei redevențe, dreptul de a presta servicii publice, de a exploata bunurile mobile și imobile proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale care conform legislației sunt scoase integral sau parțial din circuitul civil, precum și dreptul de a desfășura anumite genuri de activitate, inclusiv cele care constituie monopolul statului, preluând gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv și răspunderea patrimonială”*⁷.

Legislația oferă astfel o nouă oportunitate de a dezvolta și diversifica serviciile publice. Dar normele legale sunt și principalul impediment în utilizarea acestei forme, deși există și cauze economice. Legea cu privire la concesiuni reglementează foarte nebulos modalitatea de realizare a concesiunii, iar Regulamentul cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1006 din 13.09.2004 stabilește în punctul 14 *„Lista operatorilor serviciilor publice de gospodărie comunală propuse pentru concesionare, aprobată de Guvern și Parlament, este temei pentru organizarea licitațiilor și încheierea, în baza rezultatelor acestora, a contractelor de concesiune, conform legislației în vigoare”*⁸.

În acest mod, procedura stabilește că autoritățile publice locale care doresc concesionare de servicii trebuie să elaboreze, mai întâi, o listă a serviciilor propuse spre concesionare. Această listă urmează apoi să fie aprobată de către Consiliul local care se va pronunța asupra oportunității ei. Desigur că criteriile de determinare a oportunității nu sunt stabilite. După aceasta, lista trebuie să fie aprobată de Guvern și Parlament. În practică au fost multiple cazuri când concesionări de servicii au fost stopate sau respinse din cauza acestor proceduri complexe.

Redevența solicitată în contractele de concesionare reprezintă un alt impediment în calea realizării unor astfel de contracte. Astfel, concesionarea nu este aplicată de către autoritățile publice locale în dezvoltarea serviciilor publice. Din aceste considerente prin Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 181 din 15.07.2010 concesionarea prevăzută de Legea serviciilor publice de gospodărie comunală a fost „diluată” în contractele de parteneriat public-privat.

⁷ Articolul 1 al Legii cu privire la concesiuni nr. 534-XIII din 13.07.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 67/752 din 30.11.1995.

⁸ Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1006 din 13.09.2004, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 171-174/1183 din 17.09.2004.

5. COOPERAREA INTERCOMUNITARĂ

Unul din conceptele organizării și prestării serviciilor publice la nivel local care apare tot mai des în discursurile publice și studiile de cercetare este conceptul de *cooperare intercomunală/intercomunitară*. Această formă de cooperare reprezintă un instrument la îndemâna autorităților administrației publice locale prin care se pot furniza *în comun, prin asociere* servicii publice aflate în propria responsabilitate. Fiind o formă alternativă de furnizare a serviciilor publice locale care are drept scop asigurarea eficienței economice și sociale a acestora, cooperarea intercomunitară atrage atenția datorită avantajelor evidente pe care le oferă domeniilor multiple de aplicabilitate, formelor diverse de manifestare, subiecților implicați, costurilor, a impactului, dar și efectelor pe care le are⁹.

Principalele trăsături caracteristice specifice cooperării intercomunale sunt: formă stabilă în timp, care apare între autorități ale administrației publice locale și care are la bază un anumit obiect al cooperării, înscris într-un acord, înțelegere, prin care este stabilit domeniul, forma, scopul și beneficiile, rezultatele ce vor fi obținute sau este creată o structură mai mult sau mai puțin formală. Prin acest tip de cooperare comunitățile partenere reușesc să realizeze beneficii mutuale pe care nu le-ar putea realiza dacă ar lucra individual.

La nivel european, experiența și bunele practici atestă multiple avantaje ale cooperării intercomunitare, cele mai evidente dintre ele fiind:

- Economisirea mijloacelor financiare și obținerea efectului de „economie la scară”, care este posibilă în privința mai multor servicii locale.
- Îmbunătățirea calității prestării serviciilor sau crearea unui nou serviciu sau dezvoltarea unor noi elemente de infrastructură.
- Asigurarea unor servicii mai competitive și mai echitabile.
- Dezvoltarea capacității „proprii” de investiții, ori comunitățile partenere prin compilarea, în comun, a fondurilor de capital, extind posibilitățile de a atrage investitori.
- Asigurarea unei vizibilități mai bune și a marketingului.
- Creșterea credibilității și abilității de a atrage fonduri externe.
- Dezvoltarea capitalului social ori cooperarea creează mai multe oportunități pentru implicarea organizațiilor locale în administrarea publică locală.
- Creșterea solidarității sociale și teritoriale

Cu toate aceste avantaje, nici cooperarea intercomunitară nu este utilizată de către autoritățile publice locale din Republica Moldova în calitate de instrument eficient de dezvoltare și diversificare a serviciilor publice. Cauze sunt multiple și sunt de natură juridică și de capacitate.

Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 stabilește că Consiliile locale și raionale „*decid, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, pentru promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun*”¹⁰. Modalitatea, forma și procedura de asociere nu este însă stabilită. Respectiv, asocierile existente au mai degrabă un caracter formal și de scurtă durată.

⁹ Bulat, V. (2012), *Cooperarea intercomunală: concepte, abordări și experiențe europene pentru Republica Moldova*, Teoria și practica administrării publice, Chișinău, AAP, p. 39.

¹⁰ Articolul 14, alineatul q) și articolul 43 alineatul t) ale Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

Legea cu privire la asociațiile obștești nr. 837-XIII din 17.05.1996 stabilește că „Autoritățile publice nu pot fi fondatori, membri ai asociațiilor obștești”¹¹. Prevederi similare se regăsesc în Legea cu privire la fundații nr. 581-XIII din 30.07.1999. Conform prevederilor articolului 6 alineat (4) „Fondatori ai fundației nu pot fi autoritățile publice centrale și locale și instituțiile bugetare”¹². Astfel, autoritățile locale nu dispun de un mecanism și un cadru instituțional pentru asociere.

De asemenea, în legislație lipsesc prevederi care ar reglementa modul de constituire a întreprinderilor intercomunitare. Soluțiile oferite de legislație pentru constituirea unor întreprinderi comerciale de tip societăți pe acțiuni sau societăți cu răspundere limitată sunt puțin agreate de autoritățile locale din cauza complexității funcționării primelor și din cauza responsabilității limitate a celorlalte.

6. ACHIZIȚIILE PUBLICE – CHEIE A DEZVOLTĂRII COOPERĂRII INTERCOMUNITARE ȘI FORMELOR INDIRECTE DE GESTIUNE A SERVICIILOR PUBLICE

În condițiile în care formele și modalitățile de dezvoltare a serviciilor publice, recunoscute drept exemple și experiențe de bune practici la nivel internațional, nu sunt utilizate sau sunt puțin utilizate în Republica Moldova, achizițiile publice de servicii reprezintă o modalitate tranzitorie (către forme instituționale) care pot contribui la asigurarea cu servicii publice a locuitorilor localităților unde aceste servicii lipsesc sau sunt prestate la nivel nesatisfăcător. Dacă în localitățile rurale lipsesc capacități și resurse pentru a crea servicii publice, iar PPP și concesiunile sunt complicat de realizat, o modalitate de dezvoltare a serviciilor publice este extinderea serviciilor existente din localitățile urbane în localitățile adiacente, având la bază principiile cooperării intercomunitare și achizițiile publice în calitate de instrument.

Conceptul de achiziție publică presupune într-o primă fază identificarea nevoilor, formularea unor idei de proiecte care să răspundă acestor nevoi, prioritizarea și selecția proiectelor ce urmează a fi implementate, elaborarea analizei cost-beneficiu, estimarea bugetului și a costurilor, a riscurilor și timpului necesar implementării proiectului. Aceste activități sunt similare formelor instituționale descrise anterior (PPP, concesiune, CIC). Activitățile din etapa inițială sunt urmate de stabilirea obiectelor contractelor de achiziție publică și a procedurilor ce urmează a fi aplicate pentru atribuirea acestora. Achizițiile se încheie cu selectarea operatorilor câștigători, semnarea contractelor, realizarea lor, monitorizarea și evaluarea. În acest fel, achizițiile publice, reprezintă un segment din procedura de implementare a altor forme de prestare a serviciilor publice, o formă preinstituțională sau neinstituționalizată a acordurilor de cooperare intercomunitară, concesiunilor sau PPP. Diferențele sunt minime, fiind determinate de termenul și etapele procedurale. În rest achizițiile sunt parte integrantă a implementării celorlalte forme (poate mai puțin CIC) cuprinzând în ele etape ca: crearea obligatorie a unui grup de lucru, organizarea concursului, utilizarea unei anumite documentații standard, respectarea unei anumite

¹¹ Articolul 11 alineatul (3) al Legii cu privire la asociațiile obștești nr. 837-XIII din 17.05.1996, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6/54, 23.01.1997.

¹² Articolul 6 alineatul (4) al Legii cu privire la fundații nr. 581-XIII din 30.07.1999, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 118-119/556, 28.10.1999.

proceduri de atribuire, desemnarea unui operator câștigător și încheierea unui contract sub regim de drept public.

Procedurile pe care trebuie să le urmeze autoritățile locale pentru a asigura prestarea de servicii pe principii de cooperare intercomunitară în bază de achiziții publice sunt bine determinate, au reglementare juridică și trebuie să respecte o anumită consecutivitate și etape.

Pentru a identifica necesitățile de servicii, precum și în vederea inițierii și desfășurării procedurii de achiziție publică, prin dispoziție a Primarului, este necesar să fie constituit un grup de lucru¹³. Grupul de lucru se constituie din funcționari și specialiști ai primăriei, cu experiență în domeniu¹⁴. Grupuri de lucru pot fi câteva în funcție de obiectul achiziției. Este recomandat ca Grupul de lucru să fie format dintr-un număr impar de membri (5 membri ar fi un număr potrivit), unul dintre aceștia fiind numit conducătorul grupului de lucru. Conducătorul grupului de regulă este persoana care deține dreptul de primă semnătură în instituția respectivă. Prin documentul de numire este recomandat de a fi stabilite atribuțiile și responsabilitățile fiecărui membru al grupului.

Pe parcursul aplicării procedurii de atribuire, este necesar să fie asigurate măsurile necesare pentru a evita apariția unor situații de natură să determine existența unui conflict de interese și/sau care să permită manifestarea concurenței neloiale. În acest sens se cere ca membrii grupului de lucru să completeze o declarație de confidențialitate și imparțialitate¹⁵.

De regulă, Grupul de lucru este responsabil de activitățile specifice ce se derulează în această etapă: identificarea nevoilor, planificarea achizițiilor și pregătirea documentației de atribuire¹⁶.

Pentru identificarea nevoilor de servicii Grupul de lucru utilizează metodele și tehnicile tradiționale: analiza arborelui problemelor, analiza SWOT, analiza cost-beneficiu, studii de fezabilitate. În funcție de rezultatele analizelor se vor face prioritizările și se vor selecta proiectele ce urmează a fi demarate. Odată selectate are loc planificarea detaliată a realizării proiectelor, fiind descrise în mod detaliat, activitățile ce trebuie derulate, rezultatele ce trebuie atinse, bugetul aferent și calendarul de implementare.

O activitate importantă în cadrul acestei etape este determinarea valorii contractelor ce vor fi atribuite. De rezultatul estimării corecte a costurilor depinde nu numai procedura care va fi aleasă pentru atribuirea contractului, dar și implementarea ulterioară a activităților proiectului.

Conform prevederilor art. 3 alineat (1) al Legii privind achizițiile publice: „Calcularea valorii estimative a unui contract de achiziții publice se bazează pe valoarea totală spre plată, fără taxa pe valoarea adăugată, estimată de autoritatea contractantă. Structura valorii totale spre plată include orice formă de remunerare, inclusiv orice fel de premii, taxe, comisioane, profit obținut și/sau plata de prime sau plăți în beneficiul ofertanților, ținând cont, totodată, de orice formă de opțiune posibilă și de eventualele prorogări ale contractului”. Totodată, în vederea determinării valorii estimate a contractului trebuie avute în vedere următoarele considerente:

¹³ Articolul 13 alineat (1) litera a) al Legii privind achizițiile publice nr. 96 din 13.04.2007, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 107-111/470 din 27.07.2007.

¹⁴ Articolul 14 alineat (1) litera a) al Legii privind achizițiile publice, citată.

¹⁵ Articolul 14 alineat (2), alineat (3) literele a), b), c) al Legii privind achizițiile publice, citată.

¹⁶ Și alte atribuții specificate în articolul 13 alineat (1) literele a)-k) al Legii privind achizițiile publice, citată.

- Rezultatele Studiului de fezabilitate și a a analizei cost-beneficiu;
- Ipotezele pe care se bazează calcularea valorii estimate;
- Însurarea tuturor costurilor aferente obținerii produselor, serviciilor sau lucrărilor necesare (costuri de producție, costuri aferente opțiunilor de dobândire, costuri aferente duratei previzionate a contractului, costuri accidentale etc.);
- Cuantificarea valorică a condițiilor comerciale de executare a contractului;
- Cuantificarea valorică estimată a opțiunilor aplicabile pe parcursul derulării contractului, pentru achiziționarea suplimentară de bunuri, lucrări, servicii;
- Cursul de schimb valutar utilizat, inflația, acolo unde este aplicabil.

Valoarea estimată se stabilește înainte de inițierea procedurii de atribuire a contractului și trebuie să fie valabilă la momentul concursului. Având în vedere faptul că, în momentul determinării valorii estimate a contractului și momentul procedurii de atribuire, pot exista anumite decalaje de timp cu implicații asupra costurilor, este posibilă necesitatea actualizării lor.

Articolul 33 alineat (1) al Legii privind achizițiile publice stabilește procedurile de atribuire a contractelor. Totodată, alineatul (2) al aceluiași articol stabilește că „*Procedura de bază de atribuire a contractului de achiziții publice este licitația deschisă. Alte proceduri de achiziție pot fi folosite numai în condițiile expres stabilite de prezenta lege*”¹⁷.

Ținând cont de aceste prevederi alegerea procedurii de atribuire este determinată de următoarele elemente:

- Capacitatea autorității contractante de a-și descrie nevoia/necesitatea serviciului, respectiv de a detalia specificațiile tehnice aferente serviciilor pe care intenționează să le achiziționeze;
- Valoarea estimată a contractului de achiziție publică;
- Nivelul de concurență pe piață între operatorii economici ce pot furniza serviciile pe care intenționează să le achiziționeze autoritatea contractantă;
- Modalitatea de contractare a serviciilor de către beneficiarii finali;
- Modalitatea de achitare pentru serviciile prestate.

Referitor la primul element, necesitatea sau oportunitatea achiziționării de produse cu anumite caracteristici, sunt stabilite de fiecare autoritate contractantă în parte, în funcție de trebuințele obiective, aferente desfășurării activității curente. Odată stabilită necesitatea serviciului și identificat obiectul contractului, trebuie elaborat Caietul de sarcini, respectiv documentația descriptivă, care constituie partea centrală a oricărei documentații standard, celelalte părți urmând a fi întocmite în funcție de aceasta. De regulă, Caietul de sarcini este un document complex, dar precis care descrie în detaliu specificațiile tehnice și orice alte condiții cu caracter tehnic pe care autoritatea contractantă este capabilă să le descrie, în funcție și de diverse acte normative și reglementări generale sau specifice. Caietele de sarcini se utilizează pentru majoritatea procedurilor de achiziție publică.

Spre deosebire de caietul de sarcini, documentația descriptivă detaliază rezultatul pe care intenționează să îl atingă autoritatea contractantă, și nu modul concret de atingere a acestui rezultat. Obiectul concret al contractului și modul de îndeplinire a acestuia se determină ulterior pe parcursul derulării negocierilor/dialogului cu candidații. În acest caz se apelează mai des la procedurile de atribuire: dialog competitiv, procedură negociată, achiziție dintr-o singură sursă.

¹⁷ Articolul 33 alineat (2) al Legii privind achizițiile publice, citată.

Valoarea estimată a contractului de achiziție publică este unul din elementele determinante ale tipului de procedură de atribuire selectată. Conform prevederilor articolului 2 alineat (1) al Legii privind achizițiile publice, în categoria „*contracte de achiziții publice întră contractele ale căror valoare estimativă, fără taxa pe valoarea adăugată, este egală sau mai mare decât următoarele praguri:*

- a) *pentru contractele de achiziții publice de bunuri și servicii – 40000 de lei;*
- b) *pentru contractele de achiziții publice de lucrări – 50000 de lei*”¹⁸.

Proceduri specifice se aplică pentru contractele de achiziție a căror valoare estimativă pentru bunuri și servicii este mai mică de 200000 de lei, iar pentru lucrări este mai mică de 1000000 de lei¹⁹.

La acestea se adaugă achizițiile directe, care, în sensul Legii privind achizițiile publice, nu constituie procedură de achiziții publice, ci o modalitate specifică de achiziționare de bunuri, servicii și lucrări de valoare estimată scăzută, sub următoarele praguri: pentru contractele de achiziții publice de bunuri și servicii – 40000 de lei și pentru contractele de achiziții publice de lucrări – 50000 de lei.

Studiile de fezabilitate elaborate recent²⁰ în mai mult localități pe serviciile de salubritate, de aprovizionare cu apă potabilă și canalizare sau iluminat public atestă că costurile necesare a fi acoperite din banii publici pentru prestarea serviciilor menționate se încadrează în categoria de achiziții directe sau, dacă localitățile sunt mai mari (peste 5000 locuitori), se încadrează în categoria de achiziții cu procedură de atribuire prin cerere ofertă de preț. În acest caz pentru siguranță este recomandată publicarea anunțului privind desfășurarea licitației în Buletinul Achizițiilor Publice și pe pagina web a Agenției Achizițiilor Publice.

Conform acestor proceduri, atribuirea contractelor de achiziție se poate face direct sau se atribuie companiilor care au fost selectate câștigătoare, chiar dacă la licitație a participat doar o singură companie. În acest sens, sunt create premisele necesare încât întreprinderile municipale care activează în centrele raionale (preponderent) sau în unele localități rurale mai mari să-și poată extinde serviciul în alte 8-10 localități adiacente. Dacă această procedură este precedată de încheierea unui Acord de cooperare intercomunitară, se pot asigura condițiile propice pentru ca toate aceste localități să beneficieze de avantajele oferite de cooperarea intercomunitară.

Nivelul de concurență pe piață pe domeniul în care va avea loc achiziția este, de asemenea, foarte important pentru determinarea procedurii de atribuire, dar și pentru a asigura condiții de concurență loială. Respectiv, înainte de lansarea procedurii va fi necesară o estimare a numărului de operatori economici de pe piață care pot furniza serviciile pe care intenționează să le achiziționeze autoritatea contractantă. Totodată, ținând cont de realitățile existente, dar și de prevederile legii care cer „*selectarea ofertei cea mai avantajoasă economic*”²¹, este cazul de a realiza o analiză economică profundă a potențialilor operatori economici din regiune.

¹⁸ Articolul 2 alineat (1) al Legii privind achizițiile publice, citată.

¹⁹ Articolele 19 și 42 ale Legii privind achizițiile publice, citată.

²⁰ Studiul de fezabilitate „Crearea Serviciului Intercomunitar de salubritate în localitățile din zona adiacentă or. Telenești”, PNUD Moldova, 2013. Studiul de fezabilitate „Extinderea sistemului integrat de management a deșeurilor solide al orașului Șoldănești în 7 localități din raioanele Șoldănești și Rezina, amplasate în bazinul râului Ciorna”. Analiza Diagnostic la Î.M. „Regia Apă Șoldănești”, proiectul „Modernizarea serviciilor comunale în or. Șoldănești”, GIZ 2012.

²¹ Articolul 45 al Legii privind achizițiile publice, citată.

Ultimele două elemente, modalitatea de contractare a serviciilor de către beneficiarii finali și de achitare pentru serviciile prestate sunt, de asemenea, foarte importante, or, de aceste elemente depinde costul total al serviciilor contractate. Pentru serviciile de salubritate, de aprovizionare cu apă potabilă și canalizare, de transport public etc. o bună parte din costuri sunt suportate de beneficiari și nu este implicat banul public. Respectiv, aceste costuri nu vor influența desfășurarea achizițiilor.

Următoarele etape în procedura de achiziție sunt selectarea operatorului și încheierea contractului. Procedurile de achiziție directă și atribuirea prin cerere de ofertă de preț presupun respectarea unor criterii importante – corespunderea ofertei tehnice cu cerințele Caietului de sarcini, „calitatea oferită, costul unei unități a produsului ofertantului, prețul total, experiența ofertantului etc. – în cazul contractelor de achiziții publice de servicii. Ponderea prețului în totalul evaluării ofertelor nu va fi mai mică de 40 la sută”²². Încheierea contractului se realizează după o procedură standard bine stabilită de lege.

7. CONCLUZII

Datorită unor factori obiectivi și subiectivi, în prezent, în Republica Moldova, la nivel local există probleme majore în furnizarea serviciilor publice. Unitățile administrativ-teritoriale mici, cu potențial și capacități limitate, cu greu asigură prestarea unui număr minim de servicii publice, care sunt scumpe, cu un nivel de eficiență și de performanță scăzut și de calitate nesatisfăcătoare. Legislația în vigoare stabilește și reglementează modalități pentru a soluționa problema prestării unor servicii publice de calitate. Deocamdată, reglementările existente nu au efectul scontat.

În condițiile când formele și modalitățile de dezvoltare a serviciilor publice, recunoscute drept exemple și experiențe de bune practici la nivel internațional (CIC, PPP, concesiune), nu sunt utilizate sau sunt puțin utilizate în Republica Moldova, achizițiile publice de servicii pot contribui la asigurarea cu servicii publice lipsă sau nedezvoltate. Achizițiile publice reprezintă un segment intrinsec din procedura de implementare a acestor forme de prestare a serviciilor publice, iar combinate cu elemente instituționale (nereglementate deocamdată) pot asigura o formă neinstituționalizată a acordurilor de cooperare intercomunitară, concesiunilor sau PPP.

Pe termen mediu și lung, însă, în contextul reformelor de descentralizare, autoritățile administrației publice locale vor primi noi competențe și, prin urmare, responsabilitățile acestora vor deveni din ce în ce mai complexe. Respectiv vor crește și cerințele în ceea ce privește organizarea și furnizarea de servicii publice de interes local și a celor de utilități publice. Cu atât mai mult că studiile de evaluare a impactului și a eficacității achizițiilor publice arată că unele servicii, precum cele sociale, de sănătate, de securitate publică și de educație au caracteristici specifice care le fac inadecvate pentru aplicarea procedurilor normale de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii. Aceste servicii sunt în mod normal furnizate într-un context specific care variază din cauza trăsăturilor și circumstanțelor administrative și organizaționale diferite. Din această perspectivă, axarea doar pe regulile și procedurile de achiziții nu va fi suficientă.

În aceste condiții se cere realizarea de acțiuni care ar consolida cadrul legal și ar stabili noi reglementări de îmbunătățire a formelor instituționale. Cele mai relevante ar fi:

²² Articolul 45 litera c) al Legii privind achizițiile publice, citată.

- Elaborarea și aprobarea Legii cu privire la cooperarea intercomunitară prin care să fie posibil ca două sau mai multe unități administrativ-teritoriale, în limitele competențelor lor, să poată să coopereze și să se asocieze; elaborarea și aprobarea cadrului legal care ar reglementa crearea și funcționarea întreprinderilor intercomunitare;

- Reglementarea modalității de constituire a asociațiilor de dezvoltare intercomunitară care ar avea drept scop furnizarea/prestarea în comun a serviciilor comunitare de utilități publice și înființarea, modernizarea și/sau dezvoltarea, după caz, a sistemelor de utilități publice aferente;

- Reevaluarea cadrului legislativ și simplificarea procedurilor de realizarea a contractelor de concesiune, prin abilitarea autorităților publice locale cu pârghii adecvate implementării unor astfel de contracte;

- Revederea cadrului regulator privind crearea PPP și asigurarea unor mecanisme care ar asista autoritățile publice în realizarea unor astfel de contracte.

Surse citate:

1. Bostan, G. și alții (2011), *Noi perspective pentru intercomunalitate în Republica Moldova*, Chișinău, PNUD Moldova;

2. Bulat, V. (2012) *Cooperarea intercomunală: concepte, abordări și experiențe europene pentru Republica Moldova*/Teoria și practica administrării publice, Chișinău, AAP, p. 39;

3. Malcoci, L. (2008), *Studiul serviciilor publice locale*, Chișinău, Elan Poligraf, 2008.

4. Osoian, I., Sîrodoev, I., Veveriță, E., Prohnițchi, V. (2010), *Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova*, Chișinău, PNUD Moldova;

5. Popa, V., Bulat, V., Barbu, D., (2010), *Studiu de evaluare a capacităților administrative a autorităților administrației publice locale*, Chișinău, PNUD Moldova;

6. Legea cu privire la asociațiile obștești nr. 837-XIII din 17.05.1996, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6/54, 23.01.1997;

7. Legea cu privire la concesiuni nr. 534-XIII din 13.07.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova 67/752 din 30.11.1995;

8. Legea cu privire la descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007;

9. Legea cu privire la fundații nr. 581-XIII din 30.07.99, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 118-119/556, 28.10.1999;

10. Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179-XVI din 10.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165-166/605 din 02.09.2008;

11. Legea privind achizițiile publice nr. 96 din 13.04.2007, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 107-111/470 din 27.07.2007;

12. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116, 09.03.2007;

13. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402-XV din 24.10.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-17/49, 07.02.2003;

14. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la concesiunea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1006 din 13.09.2004, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 171-174/1183 din 17.09.2004;

15. Hotărârea Guvernului nr. 127 din 08.02.2008 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34-36/200, 19.02.2008;

16. Studiu de Analiză Diagnostic la Î.M. „Regia Apă Șoldănești”, proiectul „Modernizarea serviciilor comunale în or. Șoldănești”, GIZ 2012;

17. Studiul de fezabilitate „Crearea Serviciului Intercomunitar de salubritate în localitățile din zona adiacentă or. Telenești”, PNUD Moldova, 2013;

18. Studiul de fezabilitate „Extinderea sistemului integrat de management a deșeurilor solide al orașului Șoldănești în 7 localități din raioanele Șoldănești și Rezina, amplasate în bazinul râului Ciorna”.

ASPECTE LEGALE PRIVIND OBIECTUL CONTRACTELOR DE ACHIZIȚII PUBLICE

Conf. univ. dr. **Liliana BELECCIU***

Conf. univ. dr. **Ștefan BELECCIU****

Rezumat:

Reglementările din sectorul achizițiilor publice din Republica Moldova impun autorităților publice, precum și celor de interes public să folosească un sistem unitar prin care să se facă achiziția bunurilor, serviciilor și a lucrărilor. În scopul diminuării considerabile a limitărilor și constrângerilor impuse de prevederile legale imperative, atât instituțiilor și autorităților publice, cât și furnizorilor de diverse categorii de bunuri, servicii și lucrări, legislația achizițiilor publice suferă modificări în mod constant.

Contractul de achiziție publică reprezintă un instrument juridic prin intermediul căruia autoritățile publice își îndeplinesc nevoile de bunuri, servicii și lucrări din partea oamenilor de afaceri locali. Obiectul contractului de achiziție publică este reprezentat de achiziția de bunuri, executarea de lucrări sau oferirea de servicii care să satisfacă nevoile autorităților publice.

Pentru a putea stabili ce trebuie achiziționat, înțelegerea pieței este un aspect esențial. Dezvoltarea unui concept pentru un produs, un serviciu sau o lucrare este dificil de realizat dacă nu se cunoaște oferta pieței. Pentru a avea succes, e nevoie ca această analiză să fie făcută într-o manieră deschisă și obiectivă, care să se concentreze asupra soluțiilor generale disponibile pe piață, nu asupra unor contractanți preferați. De aceea, la achiziționarea unui bun, a unui serviciu sau efectuarea unui lucrări, aspecte care reprezintă de fapt obiectul contractului de achiziție publică, trebuie să se țină cont de legislația în vigoare.

Cuvinte-cheie: achiziții publice, contractul de achiziție publică, autorități publice, piața

Abstract:

The regulations in the public procurement sector of the Republic of Moldova impose the public authorities and those of public interest to use a unitary system in achieving the acquisition process of goods, of services and of works. In order to considerably diminish the limitations and the constraints dictated by the imperative legal provisions both to public institutions and authorities, and to suppliers of different categories of goods, services and works, the public procurement legislation is continuously amended.

The public procurement contract represents a juridical instrument by which the public authorities satisfy their needs of goods, of services and of works from the local businessmen. The public procurement contract's object is the acquisition of goods, the execution of works or the providing of services for the public authorities' needs.

* Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne din Republicii Moldova.

** Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne din Republicii Moldova.

While setting what we are willing to buy, the market's understanding is essential. The development of a concept for a product, a service or a work is very difficult if you do not know what the market offers. In order to be successful, this analysis has to be made in an open and objective manner, concentrating on general solutions available on the market and not on the favourite contractors. This is why upon the purchase of a good, a service or carrying out a work, thing that represents the object of a public procurement contract, it has to be taken into account the legislation in force.

Keywords: *public procurement, public procurement contract, public authorities, market*

1. CONSIDERENTE GENERALE PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Achizițiile publice joacă un rol important în economia Republicii Moldova, deoarece o administrație eficientă este aceea care reușește să dezvolte competențe pentru realizarea de proiecte în interesul comunității, prin cheltuirea eficientă a bugetelor publice. Interesul pentru achizițiile publice este în continuă creștere, manifestându-se prin „constituirea compartimentelor specializate pentru desfășurarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice la nivelul instituțiilor și autorităților publice, iar la nivelul furnizorilor de diferite categorii de bunuri, servicii și lucrări se observă un interes crescut pentru câștigarea contractelor publice de acest gen”¹.

Reglementările în domeniul achizițiilor publice din Republica Moldova² impun autorităților publice și de interes public să utilizeze un sistem unitar pentru realizarea procesului de achiziție a bunurilor, serviciilor și a lucrărilor. Pentru a reduce considerabil limitările și constrângerile impuse prin prevederile legale imperative atât instituțiilor și autorităților publice, cât și furnizorilor de diferite categorii de bunuri, servicii și lucrări, legislația în domeniul achizițiilor publice este în continuă modificare.

¹ Cătană, M.C. (2011), *Achizițiile publice*, București: Editura Universul Juridic, p. 115.

² În Republica Moldova domeniul achizițiilor publice este reglementat prin: Legea nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 107-111 din 27.07.2007; Hotărârea Guvernului nr. 1394 din 12.12.2007 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru implementarea Legii nr. 96-XVI din 13.04.2007 privind achizițiile publice, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 198-202 din 21.12.2007; Hotărârea Guvernului nr. 148 din 14.02.2008 cu privire la aprobarea Regulamentului achizițiilor publice de valoare mică, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 37-39 din 22.02.2008; Hotărârea Guvernului nr. 245 din 04.03.2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 49-50 din 11.03.2008; Hotărârea Guvernului nr. 1404 din 10.12.2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de calculare a valorii estimative a contractelor de achiziții publice și planificarea acestora, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 226-229 din 19.12.2008; Hotărârea Guvernului nr. 1407 din 10.12.2008 pentru aprobarea Regulamentului privind realizarea achizițiilor publice dintr-o singură sursă, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 226-229 din 19.12.2008; Hotărârea Guvernului nr. 352 din 05.05.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind realizarea achizițiilor publice de servicii de proiectare a lucrărilor, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 89-90 din 12.05.2009; Hotărârea Guvernului R. Moldova nr. 640 din 19.07.2010 cu privire la aprobarea Regulamentului privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 129-130 din 27.07.2010; Hotărârea Guvernului nr. 834 din 13.09.2010 pentru aprobarea Regulamentului privind achizițiile de lucrări, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 169-171 din 17.09.2010.

Achizițiile publice presupun într-o primă fază identificarea nevoilor, formularea unor idei de proiecte care să răspundă acestor nevoi, prioritizarea și selecția proiectelor ce urmează a fi implementate, elaborarea analizei cost-beneficiu/studiului de fezabilitate, estimarea bugetului unui proiect (dintre cele selectate) și a costurilor, riscurilor și timpului asociat fiecărei activități aferente implementării acestuia, numirea grupului de lucru, aprobarea demarării implementării proiectului de către persoanele abilitate.

Toate acestea sunt urmate de stabilirea obiectelor contractelor de achiziție publică și a procedurilor ce urmează a fi aplicate pentru atribuirea acestora. Rezultatele acestor contracte sunt, în fapt, expresia activităților derulate în vederea implementării proiectului. Obiectul fiecărui contract de achiziție publică este descris prin intermediul unei documentații standard, ce este întocmită de grupul de lucru înainte de inițierea procedurii de atribuire în urma căreia se va desemna ofertantul câștigător cu care se va semna respectivul contract.

2. OBIECTUL CONTRACTELOR DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ POTRIVIT LEGISLAȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA

Potrivit art. 1 din Legea nr. 96/2007, prin *achiziție publică* se înțelege procurarea de bunuri, executarea de lucrări sau prestarea de servicii pentru necesitățile uneia sau câtorva autorități contractante. *Contractul de achiziții publice* este un contract cu titlu oneros, încheiat în scris între unul sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante, care are ca obiect procurarea de bunuri, executarea de lucrări sau prestarea de servicii. Astfel, obiectul achizițiilor publice îl constituie procurarea de bunuri, executarea de lucrări sau prestarea de servicii.

Contractele de achiziție de bunuri, potrivit legislației în vigoare, pot îmbrăca următoarele forme:

- contractul care are ca obiect furnizarea de produse cu plata la cumpărare;
- contractul ce are ca obiect furnizarea de produse cu plata în rate;
- contractul ce are ca obiect furnizarea de produse prin închiriere, cu sau fără opțiune de cumpărare;
- contractul ce are ca obiect furnizarea de produse pe bază de leasing, cu sau fără opțiune de cumpărare;
- contractul ce are ca obiect principal furnizarea de produse și, cu titlu accesoriu;
- operațiuni/lucrări de instalare și punere în funcțiune a acestora este considerat contract de furnizare.

Serviciile publice constituie o parte importantă din viața de zi cu zi a fiecăruia dintre noi, dezvoltarea lor având o influență directă asupra nivelului de trai al populației. În mod cert, serviciile publice sunt organizate pentru a satisface nevoile oamenilor; la originea oricărui serviciu public se găsește o nevoie, recunoscută de colectivitate, pe care inițiativa privată nu o satisface, nevoie care poate fi legată și de garantarea libertăților fundamentale. Dacă privim în urmă, regăsim în serviciile publice preocupările cotidiene care au marcat anumite necesități, cum ar fi: nevoia de electricitate, de apă curentă, de gaz, de transport etc.

Profesorul E.D. Tarangul a definit serviciul public ca fiind „orice activitate a serviciilor publice pentru satisfacerea unei nevoi de interes general, care este atât de importantă, încât trebuie să funcționeze în mod regulat și continuu”³.

³ Tarangul, E.D. (1944), *Tratat de drept administrativ român*, Cernăuți, p. 687.

Un stat, oricât de bogat ar fi, niciodată nu poate acoperi toate nevoile populației; cu atât mai mult problema prestării serviciilor publice se pune la noi, ținând seama de problemele economice cu care se confruntă țara. În prestarea serviciilor publice trebuie atrase, responsabilizate colectivitățile locale și, în primul rând, agenții privați și organizațiile neguvernamentale, trebuie să existe o mai mare concurență care să ducă la ridicarea calității serviciilor.

Pot forma obiectul unui contract de achiziție de lucrări:

- contractul de achiziție publică, altul decât contractul de lucrări sau de furnizare, care are ca obiect prestarea unuia sau mai multor servicii;
- contractul de achiziție publică care are ca obiect principal prestarea unor servicii și, cu titlu accesoriu, desfășurarea unor activități de natura lucrărilor este considerat contract de servicii.

Doctrina a definit *lucrarea publică* ca totalitatea lucrărilor efectuate de administrația publică atât pe domeniul public, cât și pe cel privat, ba chiar și pe proprietatea particularilor, în anumite situații reclamate de satisfacerea interesului general.

Dacă achiziția unui serviciu public este doar o modalitate de gestiune a unui serviciu public, achiziția unei lucrări publice, după J. Rivero, constituie „tot o achiziție a unui serviciu public, prin care însă, achizitorul nu se angajează doar să facă să funcționeze acest serviciu, ci el se angajează să construiască, el însuși, pe cheltuiala sa, lucrările publice necesare funcționării serviciului public. Gestiunea serviciului, va trebui să-i permită, în acest caz, să suporte investiția și să-și amortizeze cheltuielile aferente lucrărilor care, la sfârșitul concesiunii, vor reveni concedentului. Iată de ce concesiunea se acordă pentru o perioadă mai lungă de timp. În Franța, rețeaua feroviară, cea mai mare parte a rețelei de tramvai s-a realizat în acest mod. Astăzi sistemul este utilizat pentru autostrăzile cu plată și pentru parcurile subterane”⁴.

Uneori, în practică, este greu de identificat obiectul contractului de achiziții publice de servicii cu cel de lucrări, fapt pentru care legislația în vigoare a reglementat lucrările care pot fi achiziționate prin achiziții publice⁵. Acestea pot fi clasificate după cum urmează:

- contractul ce are ca obiect execuția de lucrări legate de una dintre activitățile de natura lucrărilor;
- contractul care are ca obiect execuția unei construcții;
- contractul care are ca obiect proiectarea și execuția de lucrări legate de una dintre activitățile de natura lucrărilor;
- contractul care are ca obiect proiectarea și execuția unei construcții;
- contractul care are ca obiect realizarea prin orice mijloace a unei construcții care corespunde necesității și obiectivelor autorității contractante.

În procesul de stabilire a ceea ce dorim să cumpărăm, înțelegerea pieței este esențială. Dezvoltarea unui concept pentru un produs, serviciu sau lucrare este foarte dificilă fără a se cunoaște ceea ce este disponibil pe piață. Pentru a avea succes, această analiză trebuie să fie făcută într-o manieră deschisă și obiectivă, concentrându-se pe soluțiile generale care sunt disponibile pe piață, și nu pe contractorii preferați sau favoriți. De aceea la achiziționarea unui bun, serviciu sau desfășurarea unei lucrări ceea ce constituie obiectul unui contract de achiziții publice trebuie să țină cont de legislația în vigoare.

⁴ Rivero, J. (198), *Droit administratif*, 9-eme edition. Paris: Dalloz, p. 523.

⁵ Lucrările care fac obiectul contractelor de achiziție publică sunt prevăzute în anexa Regulamentului privind achizițiile publice de lucrări aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 834/2010.

Din ansamblul reglementărilor în domeniul achizițiilor publice reiese că nu toate bunurile, serviciile și lucrările pot fi procurate în acest mod. După cum statuează art. 4 din Legea cu privire la achizițiile publice, prevederile legii nu se aplică:

a) contractelor de servicii de cercetare-dezvoltare, al căror beneficiar este în exclusivitate autoritatea contractantă, utilizate în scopuri proprii și în exercitarea propriilor activități, cu condiția că serviciile prestate sunt remunerate în totalitate de către autoritatea contractantă și prețul lor nu depășește sau se află în limitele prețurilor de pe piața acestor servicii;

b) contractelor de achiziții publice care au ca obiect serviciile de arbitraj și/sau de conciliere;

c) contractelor de achiziții publice privind emisiunea, cumpărarea, vânzarea sau transferul de titluri ori de alte instrumente financiare, în special operațiunile de acumulare de bani sau de capital ale autorităților contractante;

c¹) contractelor de imprimare a bancnotelor și de batere a monedelor metalice, precum și de transportare a acestora;

c²) contractelor cu caracter de adeziune, încheiate de către Banca Națională a Moldovei cu instituții financiare internaționale, cu operatori economici nerezidenți, conform cărora se livrează bunuri, lucrări și servicii ce asigură deservirea sistemului automatizat de plăți interbancare, a pieței valorilor mobiliare de stat și interbancare, gestionarea rezervelor valutare ale statului, deservirea operațiunilor valutare ale statului, inclusiv a datoriei externe, auditul extern al dărilor de seamă financiare anuale, conturilor și registrelor Băncii Naționale;

d) serviciilor prestate de Banca Națională a Moldovei;

e) contractelor de achiziții publice declarate secrete, conform legislației, dacă executarea acestora necesită măsuri speciale de siguranță, stabilite de legislație;

f) contractelor de achiziții publice care au ca obiect contractele de muncă;

g) contractelor de concesiune a lucrărilor și serviciilor publice;

h) contractelor de achiziții publice atribuite de o autoritate contractantă unei alte autorități contractante sau unei asociații de autorități contractante pe baza unui drept exclusiv de care acestea dispun în temeiul unei legi;

i) contractelor de achiziții publice care au ca obiect achiziția de bunuri în scop de revânzare;

j) contractelor de achiziționare de către autoritățile contractante a bunurilor din rezervele materiale de stat și de mobilizare;

k) contractelor de achiziționare a bunurilor, lucrărilor și serviciilor ce țin de producerea sau de comerțul cu arme, muniții și sisteme de armament;

l) contractelor de achiziții publice reglementate de diferite norme procedurale și atribuite:

- în temeiul unui acord internațional încheiat de Republica Moldova și unul sau mai multe state terțe privind bunurile sau lucrările necesare realizării sau exploatării în comun a unei lucrări de către statele semnatare ori privind serviciile necesare realizării sau exploatării în comun a unui proiect de către statele semnatare;

- în temeiul unui acord internațional referitor la staționarea trupelor și la angajamentele Republicii Moldova sau ale unui stat terț;

- conform procedurii specifice a unei organizații internaționale.

m) contractelor de tipărire a buletinelor de vot și a altor documente electorale, de aprovizionare cu materiale și echipament destinat organelor electorale în perioada electorală.

n) contractelor de achiziții publice încheiate de către misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova cu operatorii economici rezidenți ai statului în care acestea își desfășoară activitatea.

Indiferent dacă obiectul contractului de achiziție publică este un bun, o lucrare sau un serviciu, este necesară o descriere exactă și completă a acestuia privind calitatea, eficiența, testarea, securitatea, dimensiunile, simbolurile, terminologia, ambalajul, modul de transportare, marcarea, etichetarea, procesele și metodele de producere, precum și procedeele de determinare a conformității lui cu cerințele documentelor de licitație.

3. CONCLUZII

Potrivit legislației din Republica Moldova, obiectul contractului de achiziție publică poate fi un bun, serviciu sau lucrare publică care prin realizarea lor contribuie la satisfacerea intereselor generale ale societății, direct sau indirect: direct, în cazul în care se încheie un asemenea contract pentru construirea unei școli sau a unei policlinici și, indirect, în situația în care banii încasați pentru achiziționarea unui serviciu public, a unei unități de producție sau a unui teren – ce fac parte din proprietatea publică a statului, raionului sau comunei – constituie o resursă bugetară ori sunt folosiți pentru dezvoltarea serviciului public care a încheiat contractul ce are ca obiect concesiunea unei unități de producție sau a unui teren.

BIBLIOGRAFIE

1. Cătană, M.C. (2011), *Achizițiile publice*, Editura Universul Juridic, București;
2. Rivero, J. (1980), *Droit administratif*, 9-eme édition. Paris: Dalloz;
3. Tarangul, E.D. (1944), *Tratat de drept administrativ român*, Cernăuți;
4. Legea nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 107-111 din 27.07.2007.

PERSPECTIVELE TEORIEI AGENT – PRINCIPAL ȘI IMPLICAȚIILE ACESTEIA ASUPRA RESPONSABILITĂȚII ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE

*Asistent univ. drd. Camelia-Olivia ILIEȘ**

Rezumat:

Această lucrare oferă o analiză a responsabilității în domeniul achizițiilor publice utilizând teoria agent-principal. Se dorește explicarea modalității în care sistemele de achiziții publice doresc să consolideze responsabilitatea funcționarilor publici din domeniu. Lucrarea examinează măsura în care acordurile privind achizițiile publice au capacitatea de a consolida responsabilitatea funcționarilor din sistemul public. Prima parte a acestei lucrări este dedicată relației de agenție, care apare între funcționari din achizițiile publice și reprezentanții aleși (de exemplu, guvernul). A doua parte analizează metodele folosite de sistemele de achiziții publice în exercitarea controlului asupra funcționarilor publici. Capitolul al treilea studiază contribuția regimurilor de achiziții publice naționale, internaționale sau regionale la creșterea exercitării controlului asupra funcționarilor din domeniul achizițiilor publice.

Cuvinte-cheie: *teoria agent-principal, etică, contracte optionale*

Abstract:

This paper provides an analysis of accountability in public procurement using principal-agent theory. It explain how the procurement systems want to enhance accountability of civil servants in the field. This paper examines the extent to which public procurement agreements have the potential to strengthen accountability of public officials. The first part of this paper is dedicated to agency relationship that occurs between procurement officials and elected representatives (by the exemple: government). The second chapter examines methods of procurement systems control over civil servants. The third chapter studies the contribution of national procurement regimes, international or regional exercise in increasing control over the public procurement officials.

Keywords: *principal-agent theory, ethics, optimal contracts*

1. RESPONSABILITATEA ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE: O PERSPECTIVĂ DIN PARTEA TEORIEI AGENȚIEI

Teoria agenției își are originile în cercetările efectuate de economiști în anii 1960 și 1970. Cercetările vizau explorarea împărțirii riscului între indivizi și grupuri, cum ar fi de exemplu relația asigurători - clienți. Treptat, domeniul de aplicare a cercetărilor s-a extins

* Universitatea Petru Maior, Târgu Mureș.

de la risc la cooperare și diviziune a muncii între părți, obiectivele fiind diferite¹. Ca rezultat al acestui proces, teoria agenției sau problema principal-agent abordează relația de agenție, una dintre cele mai vechi forme de interacțiune socială. Aceasta a fost descrisă elocvent într-unul din primele articole academice pe această temă: „... o relație de agenție apare între două (sau mai multe) părți atunci când una, desemnată ca agent, acționează pentru, în numele sau în calitate de reprezentant pentru alta/altele, desemnată ca principal ...”². Relația dintre angajator și angajat, medic și pacient sau între guvern și cei guvernați sunt doar câteva exemple reprezentative. Problema principal-agent are loc atunci când o persoană (principal) autorizează o altă persoană (agent) pentru a acționa în numele ei. Dar agentul poate apoi întreprinde acțiuni care nu sunt în mod necesar în interesul principalului, dar sunt în interesul clar al agentului. Agentul ar putea să urmărească satisfacția și utilitatea personală, care este în conflict cu maximizarea utilității principalului.

Problema principal-agent apare ca un conflict între obiectivele și scopurile principalului și cele ale agentului autorizat să reprezinte principalul. Problema principal-agent e generată de faptul că unui agent îi este dată responsabilitatea și autoritatea de a lua măsuri care afectează atât principalul, dar care, pot afecta, de asemenea, și agentul. Această problemă apare și în managementul corporativ, în cazul în care principalul este acționarul și managerul este agentul. De asemenea, este o situație întâlnită și la nivelul guvernelor, caz în care principalul este publicul, cetățeanul, iar agentul este liderul ales.

Menținerea integrității în achizițiile publice, așa cum afirmă Arrowsmith³, Kelman⁴, Schooner⁵, reprezintă unul dintre cei mai importanți piloni ai sistemelor moderne de achiziții publice naționale. Asigurarea responsabilității funcționarilor din achizițiile publice este aspectul esențial al acestui obiectiv. Răspunderea funcționarilor din domeniul achizițiilor publice nu e importantă doar din punct de vedere al dreptului public sau administrativ, dar are, de asemenea, importante implicații economice.

Implicațiile economice conturează trei dimensiuni principale. În primul rând, pe partea de procurare, o lipsă de responsabilitate din partea funcționarilor din achiziții publice poate duce la costuri suplimentare, cum ar fi: lipsa de criterii noncomerciale, corupția, favoritismul sau nepotismul, înlocuirea criteriilor obiective din punct de vedere comercial, care permit autorităților contractante să abandoneze oferta cu cele mai bune condiții posibile. În al doilea rând, pe partea comunității de afaceri, în absența responsabilității, potențialii furnizori sunt mai puțin încurajați să ofere valoare afacerilor publice și să ofere bunuri și servicii de înaltă calitate. Acest lucru, la rândul său, denaturează stimularea în piață a calității, furnizorii mai puțin eficienți sunt aleși în detrimentul furnizorilor eficienți, care ajung astfel nerăsplățiți și nu pot să se păstreze viabili și productivi. A treia dimensiune economică a responsabilității în domeniul achizițiilor publice se referă la restul societății, care este afectat atât de acțiunile guvernului, cât și de cele ale comunității de afaceri.

¹ Eisenhardt, M.K., (1989), *Agency theory: An assessment and review*, Academy of Management Review, Vol. 14, nr. 1, pp. 57-74.

² Ross, S., (1973), *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem*, American Economic Review nr. 63 (2), pp. 134-139.

³ Arrowsmith, S., Limeralli, J. și Wallace, D. Jr., (2000), *Regulating Public Procurement: National and International Perspectives*, Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Law International.

⁴ Kelman, S., (1990), *Procurement and Public Management*, Washington, DC: The AEI Press.

⁵ Schooner, S. L., (2002), *Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law*, Public Procurement Law Review, 2: 103-110.

Interesul public, prin urmare, impune ca afacerile publice se fie făcute într-un mod care să garanteze faptul că cheltuielile sunt efectuate rațional, cu economii cât mai mari. Acest lucru este necesar atât pentru a economisi banii contribuabililor, pe de o parte, cât și pentru a asigura creșterea pe termen lung a pieței prin alocarea de contracte doar pe criterii de eficiență.

Problema responsabilității în contextul achizițiilor publice decurge din faptul că realizarea profesionalismul impune delegarea autorității decizionale a reprezentanților aleși către funcționarii din cadrul achizițiilor publice. Acest lucru este necesar deoarece funcționarii din cadrul achizițiilor publice au o experiență mai mare și cunoștințe superioare cu privire la ce fel de bunuri, servicii sau lucrări sunt adecvate atingerii obiectivelor autorității publice și a modul de obținere a acestor cerințe cu privire la cele mai bune condiții posibile (Trepte, 2004)⁶.

Așa cum McCubbins, Noll și Weingast⁷ au remarcat, delegarea puterii discreționare din partea reprezentanților birocrățiilor aleși este posibil să apară chiar și în cazurile în care această delegare implică costuri. Acest lucru se datorează faptului că delegarea conferă un avantaj legiuitorilor, permițându-le acestora să pretindă birocrăților să formuleze politici pe care ei înșiși le-ar fi formulat dacă ar fi avut cunoștințe, timp și resurse pentru a le concepe. Astfel, prin delegarea competențelor discreționare birocrăției, legislatorii pot să își extindă sfera de activitate politică relevantă pentru ei.

Cu toate acestea, problema în ceea ce privește delegarea constă în faptul că în măsura în care obiectivele personale ale agentului (referitoare la achizițiile publice) înlocuiesc pe cele ale principalului său (guvern, interes public sau ambele), există riscul ca primul să afișeze apatie față de rezultatul achizițiilor publice, discriminare în favoarea familiei, prietenilor și grupurilor de interese, sau să accepte mită. Eschivarea și corupția funcționarilor din cadrul achizițiilor publice poate să apară din trei motive principale. În primul rând, acțiunile întreprinse de către funcționarul din cadrul achizițiilor publice, concretizate în eficiență pentru principal, nu sunt întotdeauna ușor de observat, și, prin urmare, principalii se pot confrunta cu dificultăți în aplicarea și monitorizarea comportamentului agenților lor. În al doilea rând, după cum s-a menționat deja mai sus, funcționarii vor asimila, mai multe cunoștințe superioare și expertiză pe probleme specifice decât principalul lor. Astfel, chiar și în absența problemei observate, principalul poate găsi că e dificil să determine dacă acțiunile agentului promovează efectiv interesele sale sau dacă acțiunile sale sunt motivate de alte considerente, de interese personale etc. În cele din urmă, datorită sumelor mari implicate, a implicațiilor economice importante și a naturii achizițiilor publice, datorate intersecției dintre sectorul public și cel privat, o „atracție” deosebită o reprezintă implicarea în activități de corupție și lipsite de etică a funcționarilor din domeniul achizițiilor publice.

Rezultă că, în absența unor mecanisme eficiente de control, funcționarii din domeniul achizițiilor publice pot implica în acțiunile lor, în deciziile legate de achiziții publice, anumite preferințe personale, derivate din interesele lor private, din perspectivele de carieră, contacte sociale, recompense monetare sau pur și simplu o aversiune față de efort. În ceea

⁶ Trepte, P., (2002), *Regulating Procurement: Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation*, Oxford, UK: University Press.

⁷ McCubbins, M.D., Noll, R.G., & Weingast, B.R., (1987), *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, Journal of Law, Economics and Organization, Nr. 3 (2) pp. 243-277.

ce privește terminologia teoriei principal-agent utilizată mai sus, o lipsă de responsabilitate înseamnă că agentul este mult mai înclinat să se implice la un nivel scăzut, mai degrabă decât cu un nivel ridicat de efort în îndeplinirea sarcinilor atribuite. Provocarea cu care se confruntă autoritățile de reglementare privind achizițiile publice, prin urmare este de a se asigura că costurile agenției, care se ridică atunci când funcționarii din cadrul achizițiilor publice își îndeplinesc sarcinile în beneficiul principalului, să nu depășească beneficiile derivate dintr-o astfel de delegare de autoritate a deciziei.

2. CONTROLUL PROBLEMATICII AGENȚIEI: NIVELUL INTERN

Problema responsabilității în domeniul achizițiilor publice nu este, în principiu, foarte diferită de cea care apare în afacerile private, în cazul în care principalii angajează agenți experți pentru a genera creșterea profitului. În ambele cazuri, principalii conferă un anumit grad de libertate agenților care, în absența unor obiective clar definite și măsurabile, pot specula libertatea acordată, pentru a lua cel puțin o decizie în propriul lor interes, mai degrabă decât în interesul principalului.

Așa cum afirma Bishop⁸ și Ogus⁹, diferența dintre cazul agenților publici și privați se află de fapt în disponibilitatea și calitatea mecanismelor de control potențiale. De exemplu, atunci când astfel de probleme apar pe piața privată, în cazul managerilor și acționarilor din corporații, acestea sunt atenuate atât de restricții juridice (taxe fiduciare și condițiile contractuale), precum și de constrângerile din piață, și anume concurența, pentru controlul corporației. În timp ce există o competiție între diferite echipe de management pentru a conduce organizația, teama de preluări ostile va controla și reduce la minimum eschiva de către manageri. Bishop și Ogus sunt de părere că acest lucru se datorează faptului că performanța slabă va reduce valoarea acțiunilor companiei, astfel făcând-o mai vulnerabilă la preluări ostile, urmată de concedierea managerilor indisciplinați.

Pe de altă parte, în cazul achizițiilor publice exercitarea unui control asupra agenților este mult mai complicată. În primul rând, nu există niciun grup omogen de principalii care monitorizează acțiunile întreprinse de către agent. Există, în schimb, o colecție variată de principalii, cu interese reprezentate de grupuri de presiune cu influență politică și publicul larg. În al doilea rând, spre deosebire de cazul concurenței pentru controlul corporației, nu există o „piață” pentru controlul autorităților contractante. Astfel, agenții de achiziții publice nu se confruntă într-adevăr cu amenințarea disponibilizării, cu excepția cazului de abatere gravă, penală sau disciplinară în care sunt implicați. În sfârșit, având în vedere faptul că obiectivul guvernării nu este neapărat maximizarea profitului, ci mai degrabă urmărirea interesului public, este aproape imposibil de a măsura performanța agenților în termeni de performanță financiară. În schimb, controlul asupra agenților de achiziții publice trebuie să se bazeze pe observarea elementelor de intrare, mai degrabă decât de ieșire, precum și privind procedurile de prevenire, în loc de recompensare¹⁰.

În acest context, putem identifica două tipuri de mecanisme de control folosite în mod tradițional de majoritatea sistemelor de achiziții publice naționale pentru a restricționa

⁸ Bishop, W. (1990), *A Theory of Administrative Law*. Journal of Legal Studies nr. 19 (2), pp. 489-530.

⁹ Ogus, A., (1994), *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford, UK: Clarendon Press.

¹⁰ Bishop, W. (1990), *A Theory of Administrative Law*, Journal of Legal Studies nr. 19 (2), pp. 489-530.

problema agenției la nivel administrativ. Primul constă din măsuri de control *ex-ante*, sub formă de proceduri administrative destinate să limiteze libertatea de care dispune agentul în timp ce își duce la îndeplinire sarcinile sale. Al doilea este supravegherea *ex-post*, care poate lua forme diverse, inclusiv monitorizarea, impunerea de sancțiuni sau folosirea restricțiilor bugetare.

2.1. Controlul *ex-ante*

Așa cum a observat Bishop¹¹, sistemul de control public este, și trebuie să fie, mai elaborat și mai formal decât cel al unei societăți private, deoarece problema controlului agenției este mult mai puțin maleabilă. Probabil cea mai importantă metodă de control *ex-ante* este prin definirea obligațiilor și a îndatoririlor agenților publici prin regulamente de procedură. Reglementările procedurale sunt procedurile pe care agenții sunt obligați să le urmeze în exercitarea competențelor delegate. În general, acestea sunt concepute pentru a gestiona colectarea și difuzarea de informații într-un mod care este ușor de verificat și pus în aplicare.

Într-un context de achiziții publice, controlul de procedură ia forma unor obligații de fond și norme formale, cum ar fi procedurile de licitație, taxe de publicare, definirea în avans a parametrilor prin intermediul cărora se decide atribuirea contractului și aplicarea principiilor transparenței și egalității de tratament. Acest lucru ajută la reducerea posibilităților de a lua decizii lipsite de competență, care de altfel pot fi determinate fie de apatie sau un abuz deliberat în apreciere. În plus, controlul de procedură ajută la atenuarea asimetriilor informaționale între principal și agent, prin solicitarea acestuia din urmă să divulge informații prin intermediul rapoartelor periodice și a formularelor de completat.

Evident, modul în care este redactat regulamentul de procedură are consecințe importante asupra gradului de autonomie și se află la latitudinea funcționarilor publici care implementează politicile specifice. De exemplu, legislația redactată sub formă de standarde, cum ar fi formularea „*funcționarul public este instruit să acționeze în vederea satisfacerii celui mai bun interes al guvernului*” scoate la iveală întrebarea: cum astfel de obiective trebuie să fie urmărite în diferite circumstanțe, și nu determină nivelul de efort pe care un funcționar public trebuie să îl facă. În schimb, legislația ar putea fi, de asemenea, bazată pe reguli și ar putea conține o determinare în avans a tipului de comportament solicitat în diferite situații, lăsând determinarea problemelor de fapt funcționarului public. Acest din urmă aspect lasă puțină putere discreționară, sau chiar deloc, celor care administrează legislația și reduce astfel posibilitățile de eschivă și corupție.

În contextul achizițiilor publice, legislația bazată pe reguli privează funcționarii din cadrul achizițiilor publice de mijloacele necesare pentru a obține oferte superioare din punct de vedere economic. Acest fapt este menit să reducă interesul pentru negocieri sau dezvoltarea de relații pe termen lung cu furnizorii. Din acest punct de vedere, tensiunea dintre obiectivele de responsabilitate în domeniul achizițiilor publice, pe de o parte, și asigurarea eficienței economice, pe de altă parte, este directă și orice încercare de a îmbunătăți realizarea unuia dintre aceste obiective ar putea veni în detrimentul celuilalt.

¹¹ Bishop, W. (1990), *A Theory of Administrative Law*, Journal of Legal Studies nr. 19 (2), pp. 489-530.

2.2. Supravegherea ex-post

În contextul achizițiilor publice există mai multe moduri în care supravegherea *ex-post* poate fi implementată pentru a atenua problema principal-agent. În primul rând, agenții de achiziții publice pot fi supuși la o formă de control ministerial, care, la rândul său, este direct responsabil față de public. Există, de asemenea, o varietate de metode disponibile Parlamentului în exercitarea controlului: audieri, investigații, bugetul, sancțiunile sunt doar câteva exemple de astfel de mijloace¹². De exemplu, miniștrii pot cere rapoarte formale sau informale, pot organiza audieri publice și investigații care să faciliteze dezbateră publică privind anumite aspecte și pot să promoveze dezvăluirea de informații altfel indisponibile. În anumite situații, mijloacele de control exercitate permit agenților să fie sancționați sau funcționarilor publici să fie revocați din funcție.

Cu toate acestea, controlul ministerial se dovedește a fi plin de slăbiciuni. În primul rând, având în vedere perioada limitată de timp și experiență, politicienii (adică „*legislativul*”) sunt cei mai în măsură să răspundă preocupărilor urgente ale cetățenilor sau grupurilor de interese sau „*situațiilor de urgență*” mai degrabă decât să efectueze controalele prin sondaj cu privire la acțiunile funcționarilor publici¹³. În al doilea rând, capacitatea tehnică a miniștrilor de a absorbi, examina și a face evaluări eficiente ale informațiilor cu privire la deciziile financiare și profesionale luate în cadrul birocrățiilor este îndoielnică. În al treilea rând, așa cum teoria alegerilor publice ne sugerează, politicienii sunt de obicei supuși unor presiuni care rezultă din activitățile de lobby ale grupurilor de interese. Prin urmare, intervenția politicienilor în procesul decizional al birocrăției poate crea distorsiuni și oportunități pentru manifestarea corupției politice. În cele din urmă, supravegherea birocrăției la nivel politic presupune costuri excesive și poate provoca întâzieri grave în furnizarea de bunuri și servicii publice, scop principal al reglementărilor din domeniul achizițiilor publice.

Un mecanism alternativ pentru exercitarea controlului *ex-post* asupra agenților din domeniul achizițiilor publice este prin numirea autorităților superioare sau a comisarilor, cu sarcina de a supraveghea deciziile luate de către autoritățile contractante. Astfel de instituții sunt, fără îndoială, mai puțin vulnerabile la influența grupurilor de presiune și, prin urmare, problema alegerii publice este atenuată. Mai mult decât atât, autoritățile superioare cuprind personal bine calificat și cu mai multă experiență și, prin urmare, sunt mai capabile să efectueze auditul desfășurării cheltuielilor efectuate de către autoritățile contractante.

Sugestiile făcute de către autoritățile superioare pot fi atât interne, cât și externe. În primul caz, autoritatea de revizuire aparține entității responsabile cu achizițiile publice sau autorității care supraveghează. În cazul celălalt, va exista o entitate independentă, special creată pentru a revizui plângeri cu privire la procesul de achiziții publice, cum ar fi un birou superior de audit, consiliul concurenței sau alte organisme independente de supraveghere, de exemplu avocatul poporului.

În cazul autorităților interne, pericolul stă mai degrabă în faptul că, decât să ofere o supraveghere eficientă, autoritatea superioară se va găsi ea însăși în ipostaza problematicii

¹² Huber, J.D., (2000), *Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies*, European Journal of Political Research nr. 37 (3), pp. 397-413.

¹³ McCubbins, M.D., & Schwartz, T., (1994), *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms*, American Journal of Political Science nr. 28 (1), pp. 165-179.

principal-agent. În astfel de cazuri, acestea pot fi, de asemenea, acuzate de părtinire, favorizare sau, în cazurile mai severe, de crearea de oportunități de corupție.

Supravegherea externă, pe de altă parte, este mai puțin vulnerabilă la aceste probleme și se bucură, cel puțin la început, de percepția ofertanților ca fiind independentă. Pentru a fi eficiente, instituțiile externe de supraveghere trebuie să fie, de asemenea, dotate cu abilitatea de a impune sancțiuni asupra autorităților contractante care s-a dovedit că ar fi comis o încălcare a procedurilor de achiziții publice. Acest lucru este deosebit de important în ceea ce privește încălcarea regulilor privind integritatea.

În fine, supravegherea *ex-post* poate lua, de asemenea, forma controlului judiciar. Judecătorii se bucură de o independență și de o oarecare autonomie, ceea ce înseamnă că aceștia sunt relativ izolați de presiunea care rezultă din parte grupurilor politice și de interese. Aceasta le permite un grad mai mare de independență și eficacitate în revizuirea activităților desfășurate de agenții de achiziții publice. În mod tradițional, rolul instanțelor în acest sens a fost relativ limitat, comparativ cu alte mecanisme discutate mai sus. Acest lucru are câteva motive principale. În primul rând, sarcina de a corecta procesul de luare a deciziilor în cadrul birocrăției. Aceasta cade de obicei în sarcina instanțelor de judecată numai după ce toate celelalte mecanisme au eșuat. Prin urmare, controlul judecătoresc are doar un caracter rezidual¹⁴.

În al doilea rând, o caracteristică importantă a controlului judiciar este că instanțele de judecată nu pot interveni decât atunci când acestea sunt invitate să o facă de către acei indivizi care cred că drepturile lor au fost încălcate sau sunt susceptibile de a fi încălcate ca urmare a unui act administrativ. Prin urmare, din acest punct de vedere, controlul judiciar este mai degrabă reactiv decât proactiv. Prin urmare, e puțin probabil ca instanțele să fie active dacă nu există un „*element de drept public*” de care este legat un caz specific¹⁵.

Totuși, în ultimii ani, a avut loc o schimbare în abordarea instanțelor, există un consens general că controlul jurisdicțional are și este probabil să dobândească o importanță tot mai mare, așa cum precizează Baldwin¹⁶ și Woodhouse¹⁷. Ar fi suficient să menționăm doar foarte pe scurt trei factori care sunt relevanți pentru achizițiile publice și care sunt rezultatul direct al evoluțiilor survenite la un nivel regional, mai precis în Uniunea Europeană.

În primul rând, doctrina efectului direct, care conferă indivizilor dreptul de a aplica normele legale ale dreptului comunitar în fața instanțelor naționale, a încurajat o abordare mai liberală, în numele instanțelor naționale și a asistat la punerea în aplicare a principiilor juridice comunitare, cum ar fi nondiscriminarea și egalitatea de tratament.

În al doilea rând, aderarea la UE a avut un impact în multe state membre privind dezvoltarea principiilor care stau la baza dreptului administrativ, cum ar fi de exemplu principiul proporționalității, egalității, nediscriminării, protecției încrederii legitime, a certitudinii juridice etc. Aceste principii au devenit motive juridice importante pentru revizuirea acțiunilor administrative.

¹⁴ Bishop, W., (1990), *A Theory of Administrative Law*, Journal of Legal Studies nr. 19 (2), pp. 489-530.

¹⁵ Arrowsmith, S., (1990), *Judicial Review and the Contractual Powers of Public Authorities*, Law Quarterly Review nr. 106, pp. 277-292.

¹⁶ Baldwin, R., & McCrudden, C., (1987), *Regulation and Public Law*, London, UK: Weidenfeld and Nicolson.

¹⁷ Woodhouse, D., *In Pursuit of Good Administration*, Oxford, UK: Clarendon Press.

În cele din urmă, aderarea la UE a stimulat mult interesul instanțelor naționale față de soluțiile adoptate în alte jurisdicții, mai degrabă decât pur și simplu concentrarea pe propriile decizii anterioare. Astfel, instanțele de judecată au devenit mai dispuse să accepte soluții creative. Acest lucru a permis conturarea noilor limite de revizuire a deciziilor administrative.

Avantajul controlului jurisdicțional asupra altor mijloace de control în contextul achizițiilor publice constă în principal în faptul că acesta se bazează pe informațiile furnizate de către ofertant, și anume furnizorii și contractanții. În cele mai multe cazuri, se presupune că aceștia ar avea atât expertiza, dar și interesul de a supraveghea deciziile luate de către birocrați.

Acest lucru este în contrast cu lipsa de informare a politicienilor și, prin aceasta, problema informației asimetrice între agenți (funcționari din domeniul achizițiilor publice) și principali (reprezentanții aleși și publicul larg) este ameliorată. Cu toate acestea, eficacitatea supravegherii judiciare depinde în mod esențial de firmele interesate în rezultatul procedurilor de achiziții publice, dacă acestea au acces relativ ușor la instanțele judecătorești și dacă ele află, de asemenea, dacă este benefic să inițieze procese împotriva autorităților publice, în caz de constatare a unor încălcări. Atunci când firmele private se tem să „*muște mâna care le hrănește*” eficiența controlului judiciar asupra birocrăției se va diminua.

3. CONTROLUL PROBLEMEI AGENȚIEI: NIVELUL REGIONAL

Analiza prezentată până acum s-a concentrat pe mijloacele utilizate de majoritatea sistemelor de achiziții naționale pentru a asigura responsabilizarea funcționarilor din achizițiile publice. În multe cazuri, reglementările naționale în domeniul achizițiilor publice sunt influențate de acordurile cu statele semnatare în ceea ce privește achizițiile publice la nivel regional și internațional. Se poate sesiza foarte ușor dezvoltarea unui număr mare de astfel de acorduri, care au fost rezultatul direct al mișcării globale spre liberalizarea comerțului internațional. Deși amploarea și domeniul de aplicare al diverselor acorduri diferă, toate au ca obiectiv prioritar deschiderea piețelor de achiziții publice naționale către concurența transfrontalieră. Cele mai notabile exemple de sisteme de reglementare sunt cele ale Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) – Acordul privind achizițiile publice (AAP), care impune țărilor membre, drepturi și obligații comune în domeniul achizițiilor publice, precum și la nivel regional/UE cu privire la regimul achizițiilor publice, care urmărește să asigure integrarea economică în domeniul contractelor de achiziții publice, între toate statele membre ale Uniunii Europene.

Fără a aduce atingere similitudinii în formă și obligații între acordurile regionale/internaționale și sistemele naționale de achiziții publice, esența și obiectivele reglementărilor diferă la cele două niveluri¹⁸. Întrucât sistemele naționale de achiziții publice vizează satisfacerea nevoilor și problemelor interne, acordurile regionale/internaționale încearcă să elimine practicile discriminatorii și, cel mai adesea, interzic țărilor promovarea obiectivelor naționale care au potențialul de a restrânge dezvoltarea comerțului internațional.

¹⁸ Arrowsmith, S., Lineralli, J., & Wallace, D. Jr., (2000), *Regulating Public Procurement: National and International Perspectives*, Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Law International.

În cazul Uniunii Europene, scopul directivelor privind achizițiile publice este de a proteja interesele operatorilor economici stabiliți într-un stat membru care doresc să ofere bunuri sau servicii autorităților contractante stabilite într-un alt stat membru. Cu toate acestea, o examinare mai atentă a acestui regim de reglementare arată că directivele au, de asemenea, potențialul de a activa responsabilizarea statelor membre al căror sistem de achiziții publice, cadru de reglementare și agenții de implementare a legii sunt subdezvoltate sau ineficiente¹⁹. Acest lucru se datorează faptului că instrumentele adoptate la nivel comunitar în scopul de a realiza politica privind piața internă coincid destul de bine cu cele des utilizate de către sistemele naționale, scopul fiind acela de a atenua problema principal-agent care rezultă din delegarea puterii discreționare către agenții de achiziții publice. Mai multe elemente-cheie care stau la baza directivelor privind achizițiile publice (care sunt, de asemenea, comune în sistemele de achiziții publice internaționale/regionale) au potențialul de a institui un control administrativ și procedural asupra deciziilor luate de agențiile naționale de achiziții publice. Acestea sunt: transparența, normele privind specificațiile tehnice, licitațiile concurențiale, precum și aplicarea unor criterii obiective²⁰.

3.1. Transparența

În general, transparența înseamnă că normele care reglementează procedurile de achiziții publice sunt clar elaborate și bine definite, astfel încât punerea efectivă în aplicare a acestora de către agenții de achiziții publice poate fi ușor verificată. Dintr-o perspectivă regională/internațională transparența este considerată fundamentală pentru eliminarea distorsiunilor și a discriminărilor pe motive de naționalitate. Atunci când politicile naționale, cum ar fi politicile de dezvoltare industrială sau regională, sunt în conflict cu dezideratul de competiție și comerț liber, transparența are capacitatea de a facilita detectarea și prevenirea exercitării unor astfel de politici. Scopul acestor măsuri este de a reduce influența politicilor discriminatorii asupra deciziilor de cumpărare la nivel național. În sistemul european sunt utilizate mecanisme diferite pentru a asigura transparența. Aceste mecanisme includ, printre altele, cerințele pentru comunitate, marea publicitate și publicitatea contractelor potențiale, precum și criteriile utilizate pentru acordarea acestora; publicarea procedurilor alese și modul lor de conduită; publicarea deciziilor de selecție și de atribuire, precum și motivele care au condus la acestea²¹.

Transparența are și avantaje suplimentare. Pe lângă promovarea eficienței economice, prin consolidarea încrederii și promovarea concurenței între furnizorii străini și interni, aceasta cuprinde, de asemenea, și principiul responsabilității. Acest lucru se datorează faptului că procedurile transparente sunt cele mai eficiente elemente de intimidare a corupției și, prin urmare, permit cetățenilor și ofertanților să controleze modul în care competențele delegate funcționarilor de achiziții publice sunt exercitate.

¹⁹ McCubbins, M.D., Noll, R.G., & Weingast, B.R., (1989), *Structure and Process, Policy and Politics: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies*, Virginia Law Review nr. 75, p. 431-482.

²⁰ McCubbins, M.D., & Schwartz, T.(1984), *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms*, American Journal of Political Science nr. 28 (1), pp. 165-179.

²¹ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Working Party of the Trade Committee (2003), *Transparency in Government Procurement: The Benefits of Efficient Governance and Orientations for Achieving It* (TD/TC/WP(2002)31/FINAL), Paris, France: OECD.

Obligațiile adoptate la nivelul comunității, deși vizează asigurarea faptului că discriminarea nu se exercită împotriva furnizorilor străini, au, de asemenea, efectul de a atenua problema agenției. Acest lucru se datorează faptului că se restrânge sfera de aplicare a influenței cu care sunt investiți funcționarii publici. Astfel, dintr-o perspectivă a responsabilității, un nivel mai ridicat de transparență reduce oportunitățile privind abuzul de influență din perspectiva autorității oficialilor. Rezultă că atât la nivel comunitar, cât și intern, transparența servește ca un mecanism de control pentru prevenirea discriminării, indiferent de cauzele care au determinat inițial motivarea adoptării unor astfel de măsuri.

3.2. Normele privind specificațiile tehnice

O altă trăsătură comună sistemelor de achiziții publice internaționale/regionale și naționale este obligația de a întocmi specificațiile tehnice într-un mod care să reducă posibilitățile de abuz din partea agenților de achiziții publice. Acest lucru poate fi realizat prin construirea unor astfel de specificații tehnice care să fie cunoscute în prealabil de către agenții de achiziții publice și, de asemenea, prin diminuarea aprecierii cu care sunt investiți agenții de achiziții publice atunci când stabilesc descrierea finală a bunurilor sau a serviciilor care urmează să fie achiziționate. Dintr-o perspectivă europeană, scopul este acela de a preveni statele membre să se refere la specificațiile tehnice ale unor bunuri dintr-o anumită sursă, deja existente în rândul firmelor naționale, sau să supraspecifice astfel de informații, în scopul de a exclude ofertanții străini din competiție. Dintr-o perspectivă națională, are ca scop asigurarea asupra faptului că contractele nu sunt „adaptate” la un anumit ofertant, care s-ar putea să mențină relații personale sau de afaceri cu funcționarul public responsabil de proces. Deși obiectivele la nivel comunitar și național diferă, mijloacele folosite pentru asigurarea acestor obiective sunt comune, astfel încât ambele sisteme de achiziții publice să încerce să definească specificațiile în termeni de performanță, mai degrabă decât prin referire la produsele specifice.

3.3. Competiția

Există o obligație general valabilă în cadrul ambelor sisteme internaționale/regionale, precum și naționale de a efectua o procedură de licitație competitivă, cu excepția cazului în care există circumstanțe care justifică recurgerea la proceduri excepționale.

Directivile comunității europene privind achizițiile publice, de exemplu, încearcă să creeze concurență pentru a minimiza pericolul la care e expus statul atunci când ține cont de piețele necomerciale și, prin urmare, discriminarea ofertanților de altă naționalitate. Pentru a atinge acest deziderat, directivele prevăd norme detaliate (în loc de standarde) care vizează minimizarea influenței pe care o exercită agenții de achiziții publice și reducerea oportunităților de promovare a discriminării pe motive de naționalitate. Din punct de vedere al responsabilității, legislația bazată pe reguli prevede un control mai eficient asupra birocrăției.

Acest lucru reduce, de asemenea, posibilitățile de abuz din alte motive decât naționalitatea, cum ar fi din punct de vedere financiar sau bazat pe interesul personal, corupție sau conflict de interese. În practică, directivele europene necesită utilizarea unor proceduri competitive de licitație care vizează selectarea ofertantului câștigător pe baza unor criterii bine stabilite, fără vreo nevoie de comunicare personală suplimentară. În cele

mai multe cazuri, licitația concurențială ia forma procedurilor de licitație deschisă sau a procedurii restrânse. În ambele proceduri există o interdicție generală împotriva discuțiilor cu ofertanții, acestora nu li se permite să-și modifice ofertele după depunere²². Acest lucru reduce șansele de manipulari după ce ofertele au fost depuse și asigură egalitatea de tratament. Cu toate acestea, competiția are, de asemenea, un preț. Așa cum deja s-a menționat mai sus, acest lucru se datorează faptului că procedurile de licitație rigide nu permit flexibilitatea existentă în piețele cu adevărat competitive. Acest lucru, la rândul său, împiedică abilitatea de a da rezultate economice mai bune, în special în cazurile de contracte complexe²³.

Directivile europene, așa cum susțin anumiți critici, au o abordare destul de strictă bazată pe reguli și privează autoritățile contractante de flexibilitatea necesară pentru a obține cele mai bune rezultate economice²⁴. Întrucât această critică poate fi justificată din punct de vedere al eficienței economice, trebuie, de asemenea, puse în balanță costurile asociate unei agenții cu o abordare mai permisivă. Astfel, atunci când responsabilitatea agenților de achiziții publice reprezintă o preocupare importantă, se poate susține că un sistem bazat pe reguli de achiziții publice oferă anumite avantaje, altfel de neatins în temeiul unor abordări mai puțin severe.

3.4. Criterii obiective

În cele din urmă, sistemele internaționale/regionale de achiziții publice se bazează pe aplicarea unor criterii obiective care reglementează îndeaproape procedurile de primire a ofertelor. Acest lucru impune autorităților contractante să urmărească cu obiectivitate, clar și în condițiile specificate anterior, criteriile de selecție și de atribuire pentru evaluarea ofertelor. Împreună cu interdicția privind specificațiile tehnice discriminatorii, aplicarea unor criterii obiective dă asigurarea că autoritățile contractante nu se angajează în discriminarea ascunsă în favoarea industriei naționale și împotriva concurenței străine.

Directivile europene privind achizițiile publice, prin urmare, prevăd criterii de atribuire adecvate și specifice care includ motivele pentru care ofertanții pot fi excluși de la licitație, dovezile necesare pentru a demonstra că îndeplinesc criteriile, precum și elementele în funcție de care sunt evaluate ofertele. Din punct de vedere al responsabilității, aplicarea unor criterii obiective are ca efect controlarea procesului de luare a deciziei de către agenție și previne distorsiunile, cum ar fi aspectele nerelevante sau interesele personale care pot să influențeze rezultatul ofertei. Acest lucru, la rândul său, permite verificarea *ex-post* a comportamentului agentului și facilitează un control mult mai eficient.

Înainte de a încheia această analiză, trebuie subliniat că, fără îndoială, în ciuda faptului că sistemele de achiziții publice de reglementare interne și internaționale/regionale au capacitatea de a atenua problema agenției, ele nu sunt suficiente pentru a elimina toate formele de corupție.

²² Krüger, K. (1998), *The Scope for Post-Tender Negotiations in International Tendering Procedures*, In Arrowsmith S. & Arwel D. (Eds.), *Public Procurement: Global Revolution* (p. 181-198). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Law International.

²³ Kelman, S. (1990), *Procurement and Public Management*, Washington, DC: The AEI Press.

²⁴ Arrowsmith, S., (2002), *The E.C. Procurement Directives, National Procurement Policies and Better Governance: The Case for a New Approach*, *European Law Review* nr. 27, pp. 3-24.

În cazul UE, directivele privind achizițiile publice se aplică numai contractelor de interes transfrontalier, astfel de contracte sub pragul valoric, precum și concesiunile de servicii, nu intră în domeniul de aplicare al directivelor europene²⁵.

Mai important, chiar și în prezența unor mecanisme eficiente de control, procesul de achiziții publice poate să fie afectat de factori independenți din raza de acțiune a agentului de achiziții însuși. De exemplu, corupția poate fi motivată de politicienii care fac obiectul unor grupuri de presiune industriale și care încearcă să influențeze deciziile de atribuire.

Corupția poate proveni din partea ofertantului, care se confruntă cu oportunități economice valoroase și poate încerca, prin urmare, să colecteze câștiguri prin toate mijloacele aflate la dispoziția sa.

În cazul în care agenții de achiziții publice sunt prost plătiți, mita poate deveni o tentație prea mare pentru a putea fi refuzată. Mai mult decât atât, corupția și lipsa de integritate poate fi, de asemenea, o chestiune de cultură și norme sociale acceptate, în care agentul de achiziții este nevoit să se implice.

În toate aceste cazuri este esențial să se utilizeze mijloace suplimentare pentru a asigura o procedură de achiziție cât mai puțin afectată. Aceste mijloace pot include sancțiuni penale și civile, excludere și introducerea pe lista neagră a ofertanților acuzați de corupție, instruirea mai bună a funcționarilor de achiziții publice și salarii mai mari pentru funcționarii publici.

Dintr-o perspectivă internațională/regională eforturile suplimentare de combatere a corupției în procedurile de achiziții publice pot lua forma unor obligații asumate de către state de a lua măsuri de stabilire a acestor infracțiuni și a modalităților lor de sancționare.

4. CONCLUZII

Utilizarea analizei principal-agent, în scopul de a înțelege problema responsabilității în domeniul achizițiilor publice, oferă perspective interesante despre cum pot fi diminuate oportunitățile de abuz provenite din partea agenților din domeniul achiziții publice.

Analiza prezentată în această lucrare a identificat două forme principale ale mecanismelor de control utilizate de majoritatea sistemelor naționale, în scopul de a asigura responsabilizarea funcționarilor lor de achiziții publice. Prima constă în măsuri de control *ex-ante*, întâlnite de cele mai multe ori sub forma unor proceduri administrative integrate în regulamentul național de achiziții publice. A doua ia forma supravegherii *ex-post*, e în cea mai mare parte provenită din afara regulamentului de achiziții publice și constă în controalele ministeriale, existența unor autorități de supraveghere sau comisari și practica judiciară.

Dintr-o perspectivă internațională/regională, putem susține că aceste sisteme au un efect indirect asupra atenuării problemei principal-agent asociată cu delegarea puterii discreționare către agenții de achiziții publice.

În cazul Uniunii Europene directivele privind achizițiile publice supun sistemele naționale de achiziții publice la cerințe de transparentă, precum și la o gamă largă de seturi de norme detaliate. Aceste reguli destinate în primul rând să asigure concurența transfrontalieră, au totuși o incidență și un impact benefic asupra asigurării integrității și

²⁵ Pollack, M.A., (2003), *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford, UK: University Press.

responsabilității agenților din domeniul achiziției publice. Această situație apare cu precădere în țările cu regulamente de achiziții publice mai puțin dezvoltate, în locurile și în agențiile unde aplicarea legii e inefficientă. Acest efect este atribuit în principal naturii procedurale detaliate a directivelor și a faptului că acestea reduc cuantumul aprecierii de care dispune funcționarul public atunci când își exercită autoritatea de decizie. Reducerea puterii discreționare de care dispun agenții de achiziții publice și scăderea în consecință a problemei agenției poate avea totuși un efect asupra eficienței economice. Acest lucru se datorează faptului că abordarea destul de strictă bazată pe reguli privează agenții de achiziții de flexibilitatea necesară pentru a obține cele mai bune rezultate economice, în special în cazurile în care contractele sunt mult mai complexe. Prin urmare, nu e nicio surpriză în faptul că țările care susțin o abordare mai comercială au criticat adesea directivele europene pentru că se interferau în mod disproporționat cu politicile lor naționale de achiziții publice. Întrucât acest argument este pe deplin înțeles în acele state membre cu cadre dezvoltate de reglementare și agenții de achiziții publice credibile, analiza de mai sus sugerează că directivele UE au, de asemenea, potențialul de a consolida și responsabilitatea în acele state membre ale căror cadre de reglementare a achizițiilor publice și a agențiilor sunt mai puțin dezvoltate sau inefficiente.

BIBLIOGRAFIE

1. Arrowsmith, S., (1990), *Judicial Review and the Contractual Powers of Public Authorities*, Law Quarterly Review nr. 106, P. 277-292.
2. Arrowsmith, S., Lineralli, J., & Wallace, D.Jr., (2000), *Regulating Public Procurement: National and International Perspectives*, Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Law International.
3. Arrowsmith, S., (2002), *The E.C. Procurement Directives, National Procurement Policies and Better Governance: The Case for a New Approach*, European Law Review nr. 27, p. 3-24.
4. Baldwin, R., & McCrudden, C., (1987) *Regulation and Public Law*, London, UK: Weidenfeld and Nicolson.
5. Bishop, W. (1990), *A Theory of Administrative Law*, Journal of Legal Studies nr. 19 (2), p. 489-530.
6. Eisenhardt, M.K., (1989), *Agency theory: An assessment and review*, Academy of Management Review, Vol. 14, nr. 1, p. 57-74.
7. Huber, J.D., (2000), *Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies*, European Journal of Political Research nr. 37 (3), p. 397-413.
8. Kelman, S. (1990), *Procurement and Public Management*, Washington, DC: The AEI Press.
9. Krüger, K. (1998), *The Scope for Post-Tender Negotiations in International Tendering Procedures*, In Arrowsmith S. & Arwel D. (Eds.), *Public Procurement: Global Revolution* (p. 181-198). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Law International.
10. McCubbins, M. D., & Schwartz, T., (1994), *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms*, American Journal of Political Science, Nr. 28 (1), p. 165-179.
11. McCubbins, M.D., Noll, R.G., & Weingast, B.R., (1987), *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, Journal of Law, Economics and Organization nr. 3 (2) p. 243-277.

12. McCubbins, M.D., Noll, R.G., & Weingast, B.R., (1989), *Structure and Process, Policy and Politics: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies*, Virginia Law Review nr. 75, p. 431-482, 1989.
13. Ogus, A., (1994), *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford, UK: Clarendon Press.
14. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Working Party of the Trade Committee (2003), *Transparency in Government Procurement: The Benefits of Efficient Governance and Orientations for Achieving It*, (TD/TC/WP(2002)31/FINAL). Paris, France: OECD.
15. Pollack, M.A., (2003), *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford, UK: University Press, 2003.
16. Ross, S., (1973), *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem*, American Economic Review nr. 63 (2), p. 134-139.
17. Schooner, S.L., (2002), *Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law*, Public Procurement Law Review, 2: 103-110.
18. Trepte, P.,(2002), *Regulating Procurement: Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation*, Oxford, UK: University Press.
19. Woodhouse, D., *In Pursuit of Good Administration*, Oxford, UK: Clarendon Press.

UNELE CONSIDERENTE CU PRIVIRE LA SUBIECȚII ȘI PRINCIPIILE ACHIZIȚIILOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Lector universitar drd. **Eduard DEMCIUC***

Rezumat:

Prezenta comunicare își propune studierea sistemului de achiziții publice sub aspectul subiectelor participante și al principiilor ce trebuie respectate în procesul derulării acestora în vederea asigurării transparenței și a promovării unei dezvoltări durabile a investițiilor banilor publici și facilitării comerțului internațional prin drepturi egale pentru părțile contractante și aplicarea răspunderii.

Cuvinte-cheie: *achiziții publice, bunuri, contract de achiziții publice, administrație publică*

Abstract:

This Communication aims to study the public procurement system in terms of participating subjects and principles to be observed in the course of the process to ensure transparency and to promote sustainable development and investment of public money to facilitate international trade by the equal rights of contracting parties applying liability.

Keywords: *public procurement, goods, public procurement contract, public administration*

1. CONSIDERENTE GENERALE PRIVIND CONTRACTUL DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ca oricare alt contract administrativ, contractul de achiziții publice reprezintă un mijloc de realizare a unui interes public. Noțiuni de genul *interes public* ori *bine general* au fost denumite „concepte oarbe” de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, considerându-se că noțiunile de acest gen au o natură eluzivă, fiind principii vagi și insuficient definite, care sunt emise și redefinite de către instanțele judecătorești sau alte autorități publice în cazuri particulare. Interesul public este susceptibil de a fi partajat în arii componente, dintre care cele care apar mai frecvent în legislație sunt: securitatea publică, apărarea și afacerile militare, relațiile internaționale, politica financiară, monetară sau economică a statelor membre ori ale Comunității Europene¹. Interesul public este un concept general, care poate

* Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți, Republica Moldova.

¹ Săraru, C.-S. (2009), *Contractele administrative. Reglementare, doctrină, jurisprudență*. București: C.H. Beck, p. 15; Florea, Bogdan (2011), *Contractul administrativ ca formă juridică de prestare a serviciilor*, Teză de doctorat, Universitatea Liberă Internațională din Moldova, p. 107; facem precizarea că, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Comunitățile Europene au fost înlocuite cu Uniunea Europeană, care a dobândit personalitate juridică prin acest tratat.

îmbrăca forme diferite în funcție de epoca și domeniul în care intervine, fiind influențat de conjunctura politică internă și internațională și căpătând forme noi sau căzând în desuetudine odată cu evoluția societății. Astfel, interesul public nu e static, el evoluează odată cu diversificarea cerințelor și nevoilor sociale².

Atunci când interesul general coincide cu interesele comerciale ale particularilor, autoritățile publice au la îndemână instrumentele necesare satisfacerii necesităților publice. Orice comerciant cunoaște că a contracta în sistemul achizițiilor publice este foarte profitabil. Și asta deoarece, în acest caz, cocontractantul său este un participant de forță în plan economic – statul.

2. SUBIECȚII ACHIZIȚIILOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

În ce privește achizițiile publice nu se poate vorbi despre acestea fără să se aibă în vedere managementul și administrarea derulării unui contract, acesta fiind un aspect esențial ce asigură respectarea, de către ofertantul devenit contractor, a standardelor de calitate și a cerințelor formulate de autoritatea contractantă în relație cu necesitățile sale.

În legislația Republicii Moldova, părțile interesate, ce pot fi afectate într-o manieră pozitivă sau negativă, de rezultatele finale ale unui proiect sunt, de obicei, următoarele:

Beneficiarii proiectului – Viitorii utilizatori, pentru care se implementează proiectul și ale căror nevoi au fost vizate atunci când s-a decis inițierea acestuia. Este esențial pentru succesul proiectului ca beneficiarii să fie implicați îndeaproape în momentul evaluării nevoii sociale, ținând cont și de faptul că, direct sau indirect, beneficiarii finali ai unui proiect public sunt cetățenii.

Proprietarul proiectului – Entitatea care va gestiona rezultatul/rezultatele proiectului, odată ce acesta a fost implementat, și care va pune la dispoziția viitorilor utilizatori/beneficiarilor finali respectivul(ele) rezultat(e). În mod normal, entitatea care a propus inițierea și implementarea respectivului proiect este și proprietarul acestuia. Implicarea sa este foarte importantă pentru reușita proiectului, cu atât mai mult cu cât proprietarul proiectului este și reprezentantul beneficiarilor. Având în vedere că trebuie să asigure utilizarea în bune condiții a rezultatului(elor) proiectului de către beneficiarii finali, proprietarul proiectului este responsabil, totodată, cu mentenanța (cheltuieli de exploatare; reparații capitale; înlocuiri echipamente etc.) și cu managementul costurilor operaționale (costuri cu personalul; costuri de recrutare, educație și instruire; costuri de management și control odată ce proiectul este operațional; costuri de asigurare, cu consumabilele etc.). De aceea, este recomandabil ca soluția prin care a fost obținut rezultatul proiectului să aibă în vedere întregul ciclu de viață al investiției, astfel încât aceasta să fie sustenabilă pe termen lung. Implementarea proiectului presupune parcurgerea mai multor activități, acestea fiind îndeplinite de către operatorii economici cărora li s-au atribuit contracte de achiziție publică în urma derulării procedurilor prevăzute în Legea nr. 96/2007.

Autoritate contractantă – Autoritatea contractantă este entitatea responsabilă cu derularea procesului de achiziție publică. De regulă, autoritatea contractantă este cea care încheie contractul în numele său, devenind astfel și *proprietarul proiectului*, dar pot exista și situații în care aceasta derulează proceduri de atribuire în numele și pentru alte autorități

² Vasile, A. (2007), *Cu privire la contractarea de servicii sociale în domeniul protecției drepturilor copilului*, Revista de Drept Public nr. 1, p. 116-120.

contractante (proprietarul proiectului). Procesul de atribuire a contractelor de achiziție publică, ce sunt expresia activităților derulate în vederea implementării proiectului, este îndeplinit de către autoritatea contractantă prin intermediul uneia sau mai multor *unități de implementare*. Acestea sunt direcții, filiale sau unități subordonate autorității contractante, ce dețin calificarea tehnică necesară pentru a descrie obiectul fiecărui contract de achiziție publică ce se atribuie în scopul implementării proiectului, prin intermediul specificațiilor tehnice care sunt transpuse în caietul de sarcini sau în documentația descriptivă. De asemenea, este necesar ca în cadrul acestor unități de implementare să existe persoane cu pregătire în domeniul juridic, management financiar, recepții și controlul calității etc.

Finanțatorul – Entitatea care asigură sursele de finanțare necesare îndeplinirii contractelor de achiziție publică ce se derulează în scopul atingerii rezultatelor proiectului. Fondurile pot fi disponibilizate în întregime de la bugetul de stat, prin intermediul bugetului alocat *proprietarului proiectului*, fie din surse externe, cum ar fi credite externe, granturi, fonduri de preaderare la UE etc. *Orice contract de achiziție publică poate fi finanțat din combinarea mai multora dintre sursele menționate mai sus*. De reținut este că, pentru proiectele publice, sursa primară a finanțării este, în final, cetățeanul plătitor de taxe. În aceste condiții, interesul public trebuie să fie cel mai important criteriu atunci când se decide demararea implementării unui proiect, fiind esențial, în acest context, să se realizeze o evaluare a costurilor ce pot apărea pe întreaga durată de viață a investiției.

În Republica Moldova supravegherea sistemului achizițiilor publice este asigurată de Ministerul Finanțelor prin intermediul Agenției Achiziții Publice³; Direcției finanțele economiei naționale, cheltuieli capitale și achiziții publice⁴; Serviciul Control Financiar și Revizie⁵; Curtea de Conturi⁶; Trezoreria de Stat.

Agencia Achiziții Publice (AAP) este o autoritate administrativă de specialitate în subordinea Ministerului Finanțelor care are rol de:

- implementare a politicii statului în domeniul achizițiilor publice, reglementare, supraveghere, control și coordonare în domeniul achizițiilor publice;
- elaborare și propunere spre aprobare de proiecte de acte normative pentru modificarea și completarea legislației privind achizițiile publice;
- inițiere și susținere a acțiunilor de instruire a personalului autorităților contractante implicat în organizarea, desfășurarea procedurilor de achiziții publice și atribuirea contractelor de achiziții publice;
- acordare autorităților contractante de sprijin metodologic și consultații în domeniul achizițiilor publice;
- coordonare, monitorizare, evaluare și control al modului în care autoritățile contractante respectă procedurile de achiziții publice și de atribuire a contractelor de achiziții publice;

³ Legea nr. 96/2007 privind achizițiile publice, Hotărârea Guvernului nr. 747/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea structurii și efectivului-limită ale Agenției Achiziții Publice.

⁴ Hotărârea Guvernului nr. 516/2005 cu privire la structura și efectivul-limită ale aparatului central al Ministerului Finanțelor.

⁵ Legea nr. 847/1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, cu modificările și completările ulterioare; Hotărârea Guvernului nr. 1026/2010 cu privire la optimizarea activității de control (inspectare) financiar a organului abilitat din subordinea Ministerului Finanțelor.

⁶ Legea nr. 261/2008 privind Curtea de Conturi.

- examinare și soluționare a contestațiilor dintre participanții la procedurile de achiziții publice.

Pentru realizarea funcțiilor de bază ce îi revin, Agenția Achiziții Publice exercită următoarele atribuții:

- elaborează și pune în aplicare documentația standard privind procedurile de achiziții publice;

- acordă autorităților contractante ajutor metodologic și consultații în domeniul achizițiilor publice;

- asigură instruirea personalului din autoritățile contractante implicat în organizarea, desfășurarea procedurilor de achiziții publice, precum și a reprezentanților operatorilor economici;

- editează „Buletinul Achizițiilor Publice”, inclusiv în varianta electronică;

- întreține în rețeaua globală Internet pagina web www.tender.gov.md;

- gestionează Registrul de stat automatizat al achizițiilor publice;

- examinează și înregistrează documentele de licitație înaintate de autoritățile contractante;

- examinează dările de seamă privind procedurile de achiziții publice;

- examinează și înregistrează contractele de achiziții publice încheiate în urma procedurilor de achiziție, cu excepția celor încheiate în urma procedurii de cerere a ofertelor de prețuri;

- examinează și soluționează litigiile dintre participanții la procedurile de achiziții publice;

- solicită reexaminarea sau anulează, după caz, rezultatele procedurilor de achiziții publice;

- întocmește, actualizează și menține lista operatorilor economici calificați și lista de interdicție a operatorilor economici;

- coordonează activitățile de utilizare a asistenței tehnice străine în domeniul achizițiilor publice;

- prezintă Guvernului, trimestrial și anual, rapoarte și analize statistice privind achizițiile publice;

- colaborează cu instituții internaționale și agenții străine în domeniul achizițiilor publice.

Direcția finanțele economiei naționale, cheltuieli capitale și achiziții publice este o subdiviziune structurală din cadrul Ministerului Finanțelor – aparat central. Direcția are atribuții de realizare a politicii de investiții capitale, orientate spre sporirea eficienței alocațiilor bugetare de stat, necesității folosirii investițiilor străine, eficienței cheltuielilor efectuate din contul fondului rutier, cheltuielilor bugetului de stat și fondurilor speciale pentru agricultură, gospodăria silvică, piscicolă, a apelor, protecția mediului și hidrometeorologia, protecția mediului, transport, gospodăria drumurilor, comunicații și informatică, transport naval, gospodăria comunală și gospodăria de exploatare a fondului de locuințe, geodezie, cartografie și cadastru, prospecțiuni geologice și alte ramuri ale economiei naționale (în continuare – cheltuieli de ordin economic pentru susținerea unor ramuri ale economiei naționale), de asemenea și a mijloacelor bugetului preconizate pentru reparații capitale și curente.

Serviciul Control Financiar și Revizie – autoritate administrativă de specialitate în subordinea Ministerului Finanțelor cu atribuții de asigurare a protecției intereselor

financiare publice ale statului prin exercitarea, conform principiilor transparenței și legalității, a controlului financiar centralizat privind conformitatea cu legislația în vigoare a operațiunilor și tranzacțiilor ce țin de gestionarea resurselor bugetului public național și bunurilor publice.

Curtea de Conturi – autoritate publică a statului cu atribuții de control asupra formării, administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și administrării patrimoniului public prin realizarea auditului extern în sectorul public.

Trezoreria de Stat – subdiviziune structurală din cadrul Ministerului Finanțelor, cu statut de directivă generală cu următoarele atribuții:

- coordonarea și asigurarea procesului de executare de casă a bugetului de stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală;
- întocmirea rapoartelor privind executarea bugetului public național, elaborarea metodologiei evidenței contabile și a rapoartelor financiare în sistemul bugetar;
- contractele de achiziții publice înregistrate la A.A.P. se înregistrează la Trezoreria de Stat sau în trezoreriile teritoriale, după caz, aceea fiind data la care respectivele contracte produc efecte juridice.

3. PRINCIPIILE ACHIZIȚIILOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Legislația Republicii Moldova prevede expres principiile relaționale, a căror necesitate este evidentă în reglementarea în ansamblu a relațiilor de achiziții publice⁷. Respectarea acestor principii trebuie să fie impusă tuturor categoriilor de actori implicați, fie ofertanți sau autorități contractante. Tot ce se cumpără din bani publici este o achiziție publică. În termeni economici, achizițiile publice reprezintă o parte substanțială a PIB în toate țările cu economie de piață⁸.

E de precizat că numai o parte dintre principiile prevăzute la art. 6 din Legea nr. 96/2007 respectă această noțiune în adevăratul sens al cuvântului, astfel:

- utilizarea eficientă a finanțelor publice și minimalizarea riscurilor autorităților contractante;
- transparența achizițiilor publice;
- nediscriminarea;
- tratament egal, imparțialitate;
- liberalizarea și extinderea comerțului internațional;
- libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și de prestare a serviciilor;
- asumarea răspunderii în cadrul procedurilor de achiziție publică.

Principiul **utilizării eficiente a finanțelor publice și minimalizarea riscurilor autorităților contractante** presupune aplicarea procedurilor de atribuire competiționale și utilizarea de criterii care să reflecte avantajele de natură economică ale ofertelor în vederea obținerii raportului optim între calitate și preț. Efecte rezultate:

- obținerea celei mai bune valori pentru fondurile publice, întotdeauna considerate ca fiind insuficiente în raport cu necesitățile;

⁷ Art. 6 din Legea nr. 96/2007 privind achizițiile publice.

⁸ Codreanu, A. (2011), *Reglementarea relațiilor privind achizițiile publice prin prisma principiilor generale și a responsabilității sociale*, Legea și viața nr. 6, p. 31.

- supravegherea costurilor procesului de achiziție publică, înțelegând prin aceasta atât costurile aferente administrației, cât și costurile aferente ofertantului.

Astfel, în cazul în care, de exemplu, autoritatea publică a procurat un bun cu dotări de lux plătind astfel o sumă dublă în raport cu un bun similar fără asemenea dotări – autoritatea publică va încălca principiul *utilizării eficiente a finanțelor publice* deoarece nu ar putea justifica utilitatea achiziției față de necesitățile concrete ale acesteia sau ale comunității.

Principiul *transparenței achizițiilor publice* constă în aducerea la cunoștința publicului a tuturor informațiilor referitoare la aplicarea procedurii de atribuire. Efecte rezultate:

- posibilitatea anticipării succesiunii activităților pe parcursul derulării unei proceduri;
- asigurarea „vizibilității” regulilor, oportunităților, proceselor, înregistrărilor datelor de ieșire și rezultatelor;
- claritatea documentelor elaborate pe parcursul derulării procesului de achiziție;
- înțelegerea de către potențialii candidați/ofertanți a necesităților obiective ale autorității contractante și a modului în care aceste necesități se reflectă în cadrul cerințelor din documentația standard.

Prin principiul *nediscriminării* se înțelege asigurarea condițiilor de manifestare a concurenței reale pe piață, indiferent de forma de organizare, naționalitate sau forma de proprietate a viitorului contractant, astfel încât orice operator economic:

- să poată participa la procedura de atribuire;
- să aibă șansa de a deveni contractant.

Principiul *liberalizării și extinderii comerțului internațional, precum și al liberei circulații a mărfurilor* presupune libertatea de stabilire și de prestare a serviciilor; se înțelege recunoașterea reciprocă și acceptarea:

- produselor, serviciilor, lucrărilor oferite în mod licit pe piață;
- diplomelor, certificatelor, a altor documente, emise de autoritățile competente din alte state;
- specificațiilor tehnice, echivalente cu cele solicitate la nivel național.

Principiul *tratamentului egal* presupune stabilirea și aplicarea, oricând pe parcursul procedurii de atribuire, de: reguli, cerințe și criterii identice pentru toți operatorii economici, astfel încât aceștia să beneficieze de șanse egale de a deveni contractanți. Pentru respectarea principiului tratamentului egal **autoritatea contractantă trebuie să se asigure** că:

- tuturor operatorilor economici le sunt puse la dispoziție aceleași informații, atât prin documentația standard, cât și prin clarificările ulterioare asupra conținutului acesteia;
- procesul-verbal al ședinței de deschidere a ofertelor este comunicat tuturor participanților la procedură indiferent dacă au fost sau nu prezenți la ședința de deschidere;
- criteriile de calificare/selecție sunt aplicate în mod identic tuturor participanților;
- factorii de evaluare stabiliți permit compararea și evaluarea ofertelor în mod obiectiv.

Principiul *asumării răspunderii* presupune determinarea clară a sarcinilor și responsabilităților persoanelor implicate în procesul de achiziție publică, urmărindu-se asigurarea: profesionalismului, imparțialității și independenței deciziilor adoptate pe parcursul derulării acestui proces. De exemplu, grupul de lucru/autoritatea contractantă nu are dreptul ca, fără o justificare temeinică:

- să întârzie adoptarea unei decizii de finalizare a procedurii de atribuire (de ex.: în cazul unui contract de furnizare, aceasta ar putea conduce la neprelungirea ofertelor de către unii dintre participanții la respectiva procedură, fapt ce se poate materializa în retragerea ofertelor ce au un preț mai scăzut, acel preț având la bază stocurile existente la momentul ofertării);

- să întârzie încheierea contractului/acordului-cadru cu ofertantul declarant câștigător, fapt ce ar putea conduce la imposibilitatea susținerii prețului ofertat de către acesta (din cauze cum ar fi cea amintită în paragraful anterior) sau să adopte orice alte măsuri cu scopul de a crea circumstanțe artificiale de anulare a procedurii.

Ofertantul care se consideră lezat de un astfel de comportament are dreptul de a solicita despăgubiri prin acțiune în justiție.

4. CONCLUZII

Interesul public este un concept general, care poate îmbrăca forme diferite în funcție de epoca și domeniul în care intervine, fiind influențat de conjunctura politică internă și internațională și căpătând forme noi sau căzând în desuetudine odată cu evoluția societății. Astfel, interesul public nu e static, el evoluează odată cu diversificarea cerințelor și nevoilor sociale.

Atunci când interesul general coincide cu interesele comerciale ale particularilor, autoritățile publice au la îndemână instrumentele necesare satisfacerii necesităților publice. Orice comerciant cunoaște că a contracta în sistemul achizițiilor publice este foarte profitabil. Și asta deoarece, în acest caz, cocontractantul său este un participant de forță în plan economic – statul.

În ce privește achizițiile publice nu se poate vorbi despre acestea fără să se aibă în vedere managementul și administrarea derulării unui contract, acesta fiind un aspect esențial ce asigură respectarea, de către ofertantul devenit contractor, a standardelor de calitate și a cerințelor formulate de autoritatea contractantă în relație cu necesitățile sale.

Pornind de la aceste premise, studiul de față a analizat achizițiile publice în Republica Moldova din perspectiva subiecților implicați și a principiilor ce le guvernează, cercetarea fiind raportată la contextul general al Uniunii Europene.

BIBLIOGRAFIE

A. Acte normative

1. Legea nr. 96-XVI din 13.04.2007 privind achizițiile publice (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 107-111/470 din 27.07.2007);

2. Hotărârea Guvernului nr. 1121 din 10.12.2010 cu privire la aprobarea Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 247-251/1240 din 17.12.2010);

3. Ordinul Agenției Achiziții Publice nr. 33 din 14.09.2010 privind utilizarea ștampilelor speciale;

4. Hotărârea Guvernului nr. 834 din 13.09.2010 pentru aprobarea Regulamentului privind achizițiile de lucrări (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 169-171/923 din 17.09.2010);

5. Hotărârea Guvernului nr. 640 din 19.07.2010 cu privire la aprobarea Regulamentului privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 129-130/726 din 27.07.2010);

6. Hotărârea Guvernului nr. 747 din 24.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Agenției Achiziții Publice, cu modificările și completările ulterioare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 171-172/826 din 27.11.2009);

7. Hotărârea Guvernului nr. 568 din 10.09.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind achiziționarea de medicamente și alte produse de uz medical pentru necesitățile sistemului de sănătate, cu modificările și completările ulterioare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 144-147/632 din 18.09.2009);

8. Hotărârea Guvernului nr. 355 din 08.05.2009 cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului Informațional Automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice”, cu modificările și completările ulterioare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 92-93/407 din 15.05.2009);

9. Hotărârea Guvernului nr. 352 din 05.05.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind realizarea achizițiilor publice de servicii de proiectare a lucrărilor, cu modificările și completările ulterioare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 89-90/403 din 12.05.2009);

11. Hotărârea Guvernului nr. 1407 din 10.12.2008 pentru aprobarea Regulamentului privind realizarea achizițiilor publice dintr-o singură sursă, cu modificările și completările ulterioare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 226-229/1425 din 19.12.2008);

11. Hotărârea Guvernului nr. 1404 din 10.12.2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de calculare a valorii estimative a contractelor de achiziții publice și planificarea acestora, cu modificările și completările ulterioare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 226-229/1423 din 19.12.2008).

B. Lucrări de specialitate

1. Săraru, C.-S. (2009), *Contractele administrative. Reglementare, doctrină, jurisprudență*. București: C.H. Beck;

2. Florea, B. (2011), *Contractul administrativ ca formă juridică de prestare a serviciilor*, Teză de doctorat, Universitatea Liberă Internațională din Moldova;

3. Vasile, A. (2007), *Cu privire la contractarea de servicii sociale în domeniul protecției drepturilor copilului*, în *Revista de Drept Public* nr. 1, pp. 116-120;

4. Codreanu, A. (2011), *Reglementarea relațiilor privind achizițiile publice prin prisma principiilor generale și a responsabilității sociale*, *Legea și viața* nr. 6;

5. http://www.tender.gov.md/common/Ghidbunep Practici/Ghid_de_Bune_Practici_in_Domeniul_Achizitiilor_Publice.pdf, accesat la data de 18 martie 2013.

SCURTE CONSIDERAȚII DESPRE ROLUL ETICII ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE

Lector univ. dr. **Valentin-Stelian BĂDESCU***

Rezumat:

Ritmul de creștere și dezvoltare economică pe termen lung este influențat de o serie de factori instituționali, cum ar fi forma de proprietate, tipul de instituții financiare, gradul de fiscalitate, modul de organizare a pieței, fluxul investițional sau caracteristicile relațiilor de muncă, dar și de natură subiectivă, precum comportamentul etic al participanților la astfel de raporturi juridice. Acești determinanți vin să condiționeze forma, structura și funcționarea sistemului economic, adică a acelor instituții și relații care au drept scop diminuarea conflictului dintre resursele limitate și nevoile tot mai mari și mai diverse. Tocmai prin regimul inițiativei care favorizează căutarea permanentă a instrumentelor de armonizare a necesităților prezente și viitoare cu disponibilitățile existente, factorul etic influențează dezvoltarea.

Cuvinte-cheie: *etica, achiziții publice, managementul public, legislație, legalitate, dreptul Uniunii Europene*

Abstract:

Growth and long-term economic development is influenced by a number of institutional factors such as ownership, type of financial institution, level of taxation, the organization of the market, investment flows and characteristics of labor relations, and subjective, and ethical behavior of participants in such legal relations. These determinants are coming to conditional form, structure and functioning of the economic system, is those institutions and relationships aimed at reducing conflict between limited resources and increasing needs and diverse. Just Scheme initiative that fosters continuous search tools to harmonize the needs of present and future existing availability factor influencing ethical development.

Keywords: *ethics, public procurement, public management, law, legality, European Union law*

1. ARGUMENTUM

Ritmul de creștere și dezvoltare economică pe termen lung este influențat de o serie de factori instituționali, cum ar fi forma de proprietate, tipul de instituții financiare, gradul de fiscalitate, modul de organizare a pieței, fluxul investițional sau caracteristicile relațiilor de muncă, dar și de natură subiectivă, precum comportamentul etic al participanților la

* Universitatea Româno-Germană din Sibiu, cercetător asociat al Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Române.

astfel de raporturi juridice. Acești determinanți vin să condiționeze forma, structura și funcționarea sistemului economic, adică a acelor instituții și relații care au drept scop diminuarea conflictului dintre resursele limitate și nevoile tot mai mari și mai diverse. Tocmai prin regimul inițiativei care favorizează căutarea permanentă a instrumentelor de armonizare a necesităților prezente și viitoare cu disponibilitățile existente, factorul etic influențează dezvoltarea.

Vom încerca în lucrarea de față o abordare interdisciplinară a problematicii achizițiilor publice, cu deosebire din perspectiva rolului comportamentului etic al participanților la raporturile juridice de acest fel, mai ales că elemente de certă inovație în cercetarea științifică și în practica din domeniu, prin analiza unor concepte cum sunt ePublic Procurement, achiziții publice verzi, achiziții publice pentru inovare, cercetarea la nivel exhaustiv a evoluției legislației în domeniu, concomitent cu efectuarea a numeroase studii comparative din alte state membre ale Uniunii Europene, precum și a formulării unor propuneri *de lege ferenda*, sunt remarcabili specialiști, în doctrină și jurisprudență.

Este îndeobște cunoscut faptul că managementul achizițiilor publice este o parte integrantă a managementului public, având unele particularități generate de nivelul la care se iau deciziile de achiziții. Managementul public are ca obiect toată sfera de activități circumscrise sectorului public, deci și sfera achizițiilor publice, excepție făcând achizițiile asumate de latura politică, fiind de fapt o încercare a domeniului public de a introduce tehnici și metode din domeniul privat pentru a încerca să-l egaleze pe acesta la capitolul performanță, chiar și în ceea ce privește etica în afaceri¹.

De asemenea, este de semnalat faptul că modificările aduse în domeniul achizițiilor publice prin legislația aferentă, după ce fenomenul corupției în România a fost sesizat de nenumărate ori de Uniunea Europeană, și în contextul crizei actuale, demonstrează atât preocuparea autorităților române de a respecta principiile și normele dreptului UE, cât, mai ales, înțelegerea necesității imperative de înăsprire a normelor legale în scopul combaterii și eliminării factorilor de corupție care există în acest moment în sistemul administrației publice, cu predilecție în controversatul domeniu al achizițiilor publice².

Este bine cunoscut faptul că, în funcție de modul de asumare a riscului și de mecanismele de alocare a resurselor, sunt amintite (aproape ca o regulă generală) două forme de economie, respectiv sistemul economiei de piață și sistemul economiei de comandă, fiecare putând fi analizat în funcție de mecanismul de luare a deciziei, de rolul pieței în circuitul economic, de natura proprietății, de obiectivul urmărit.

2. SISTEMUL ECONOMIEI DE PIAȚĂ

Sistemul economiei de piață sau al economiei de schimb se bazează pe o piață instituționalizată, care are rolul hotărâtor în alocarea și utilizarea resurselor, în organizarea, gestionarea și reglarea economiei. Principalul obiectiv vizat prin decizia luată și implementată într-o economie de piață îl constituie obținerea unui profit cât mai mare,

¹ Cătană, M.C.(2011), *Achiziții publice*, București: Editura Universul Juridic, p. 15 și autorii acolo citați.

² Cătană, E.L., *Modificări și inovații aduse cadrului normativ în materia achizițiilor publice prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011, Ordinul nr. 509/2011 și Hotărârea Guvernului nr. 1045/2011*, în Cătană, E.L. (ed. coord.), 2011, „Aspecte inovative în legislația achizițiilor publice. Repercusiuni asupra accesării și managementului fondurilor structurale”, București: Editura Universul Juridic, p. 68.

concurența constituind motorul întregii activități, iar proprietatea privată reprezentând instituția-cadru aflată la temelia liberei concurențe. Economia majoritar privată constituie baza regimului liberal al inițiativei, având și o puternică semnificație socială, determinând indivizii să manifeste mai multă responsabilitate, implicare și inventivitate reflectate în creșterea productivității muncii. În cazul acestui tip de sistem, deciziile multiple sunt doar aparent independente unele de altele, deoarece economiei de piață nu îi sunt străine planificarea și prognoza înțelese ca modalități de reducere a incertitudinii, ceea ce nu presupune diminuarea rolului pieței. Astăzi se înregistrează o reducere a numărului centrelor de decizie (fără ca economia să-și piardă caracterul pluripolar) ca urmare a fenomenelor de integrare economică, a existenței marilor corporații multinaționale, precum și a intervenției deciziei publice în materie. Economia de piață este formată dintr-un sector privat, dar și dintr-unul public a cărui apariție se explică prin existența unui sector de stat al economiei naționale ca urmare a interesului financiar al statului pentru desfășurarea unor activități care nu implică riscuri și în schimb aduc beneficii considerabile și regulate (monopoluri de stat), prin salvagardarea interesului economic al țării pe baza considerentelor de ordin politic (cum ar fi apărarea națională), dar și prin unele carențe ale inițiativei private care nu poate dezvolta demersuri rentabile în unele sectoare de activitate³.

Sistemul economiei de comandă sau al economiei planificate de stat poate fi interpretat ca fiind născut dintr-o critică la adresa elementelor mai puțin funcționale ale economiei de piață, dintr-o abordare ideologică a disfuncționalităților economiei de schimb. În cadrul acestui sistem, decizia economică aparține unei autorități politice centrale, de unde se poate deduce caracterul unipolar al economiei. Scopul principal al deciziei îl constituie interesul general, profitul este un indicator al unei „conduceri științifice” fără relevanță în stimularea activității economice, iar instituțiile-cheie sunt proprietatea de stat asupra bunurilor de producție și planul central care are un caracter imperativ, cu o puternică amprentă ideologică. Acest plan central de dezvoltare economică are un caracter strict ierarhic, ceea ce se traduce printr-o subordonare formală a structurilor economice inferioare față de cele situate deasupra lor. În general, întreprinderile interacționează, în cadrul acestui sistem, pe verticală, prin nivelurile lor ierarhice, și nu pe orizontală, prin intermediul pieței, ceea ce înseamnă o eludare a competiției în favoarea „îndeplinirii” și „depășirii” planul central anual.

Piața nu este exclusă, dar ea nu devine un mecanism de reglare a raportului dintre cerere și ofertă, a relațiilor dintre producători și consumatori, prețurile fiind fixate administrativ. Piața are doar rolul de a asigura aprovizionarea tehnico-materială și trecerea bunurilor în consumul populației. Toate pârgurile economico-financiare (preț, credit, dobândă, curs de schimb) sunt stabilite la nivel central, fără a avea vreo legătură cu „lumea reală”, respectiv starea concretă a pieței interne și externe. Țările în care sectorul economiei de stat a jucat sau joacă un rol primordial (sectorul privat fiind marginalizat sau lichidat) au suferit/trăiesc drama eșecului economic, „performanța” economică traducându-se printr-o incapacitate cronică de asigurare a eficienței și competitivității, generând un slab nivel de trai. În cadrul acestui sistem, absența proprietății private în economie este consecința unor interdicții dictate de către stat și nu este rezultatul existenței unui vid de potențiali întreprinzători. Doar eliminarea interdicțiilor poate garanta dezvoltarea inițiativei private și

³ Dinicu, A. (2008), *Proprietate și dezvoltare*, București: Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, p. 223.

instituirea mecanismelor de piață, fapt demonstrat prin explozia acțiunilor întreprinzătorilor privați din statele europene foste comuniste sau din China, unde partidul comunist a înțeles necesitatea deschiderii economiei naționale către investitorii străini. Nu este mai puțin adevărat faptul că economia de comandă, existentă înainte de prăbușirea sistemului comunist la nivel global, a permis, de pe o parte, manifestarea unor mici insule de formare a capitalului privat și a susținut, la un moment dat, existența unor *joint-venture* cu participare de capital străin, iar, pe de altă parte, a fost marcată de existența piețelor negre și a comerțului informal, care formau o adevărată economie paralelă.

Abolirea stilului totalitar de guvernare în țările eliberate de sub tutela „frățească” a Kremlinului a condus și la reforma sistemului economic declanșată prin procesul de tranziție la economia de piață. Este un truism de acum faptul că acumulările în planul democratizării politice au fost mult mai substanțiale și mai rapide decât cele din sfera economică. Prăbușirea Zidului Berlinului și reunificarea politică a Germaniei nu au determinat, automat, o reformulare radicală și în același ritm a falimentarei economii aparținând fostei RDG. Tranziția la economia de piață este un proces de amploare, care marchează calitativ și structural nu doar sistemul economic, ci însuși sistemul social global, prin transformările pe care le presupune privind proprietatea, sistemul bancar și piața de capital, liberalizarea comerțului exterior și „reinventarea” mecanismelor de funcționare a oricărui tip de piață pe baza raportului dintre cerere și ofertă. În cadrul reformei proprietății, procesul de privatizare a fost promovat ca un factor decisiv, pentru a cărui reușită au fost necesare două etape⁴:

- transformarea sectorului de stat în sector public, ceea ce a însemnat renunțarea din partea statului la prerogativele sale absolute asupra întreprinderilor și posibilitatea înscrierii acestora în circuitul real al pieței libere;

- constituirea sectorului particular prin trecerea proprietății de stat în proprietate privată și prin înființarea de noi firme, precum și restituirea proprietăților foștilor proprietari sau urmașilor acestora.

Prefacerile enumerate nu s-au desfășurat, însă, într-un mod firesc și la fel în toate statele Europei Centrale și de Est, fiind marcate de lacune legislative care au condus, nu de puține ori, la grave perturbări de sistem, dar și la drame personale. Nu de puține ori, elaborarea și implementarea programelor de reformă a proprietății au fost generate de interese politice discreționare în favoarea unor grupuri de interese, ceea ce a făcut ca problema privatizării mijloacelor de producție socializate să nu fie deloc un proces lin. Au existat și constrângeri din exterior explicate prin aceea că instituții economico-financiare internaționale, precum Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional, au abordat procesul de privatizare dintr-o perspectivă ideologică îngustă conform căreia procesul trebuia să se desfășoare cât mai rapid cu putință, statele care înfăptuiau privatizarea într-un asemenea ritm primind notele cele mai mari. Consecința a fost neatingerea rezultatelor vizate și apariția unor sentimente de antipatie în rândul populației referitoare la acest proces și urmările lui⁵.

S-a ajuns ca greutățile inerente unui proces de o asemenea complexitate precum tranziția către o economie de piață să fie, uneori, folosite ca argumente în favoarea reinstalării sistemului dirijist, de comandă al economiei. O astfel de întoarcere dacă, ipotetic

⁴ Moise, E. (2005), *Economie mondială*, București: Editura Victor, pp. 117-118.

⁵ Stiglitz, Joseph E. (2005), *Globalizarea. Speranțe și deziluzii*, București: Editura Economică, p. 99.

vorbind, ar fi fost posibilă, ar fi condus, dacă nu la haos, atunci cu siguranță la o altă perioadă de „reșezări” care, cu siguranță, ar fi adâncit și mai mult clivajele economico-sociale dintre state. Având în vedere că astăzi a devenit aproape imposibilă realizarea unei distincții clare între factorii interni și cei externi care determină și condiționează dezvoltarea unui stat, funcționarea unei economii centralizate și izolate de restul sistemului global este imposibilă. Practic, chiar autopозиționările la periferia sau în afara noii ordini mondiale nu mai au o eficiență deosebită în promovarea pe plan intern a unei structuri politice totalitare și economice autarhice, atât timp cât „statele problemă” sunt atent monitorizate, avertizate și sancționate.

Experiența istorică demonstrează că acolo unde libera inițiativă nu dă rezultate, din punctul de vedere al interesului colectivității, se impune dezvoltarea controlată a sectorului, iar acolo unde conducerea centralizată a neglijat realizarea intereselor individuale, se impune liberalizarea activităților economice. Se creează, în acest fel, un tip nou de economie, numită *economie mixtă*, în care se îmbină elemente de economie liberă, care rămân preponderente, cu elemente de economie controlată, necesare în anumite sectoare economice. Vorbim despre o coexistență a firmelor private cu întreprinderile de stat, despre o combinare a elementelor specifice capitalismului și socialismului – atât societățile de stat, cât și cele private joacă un rol important în domeniile producției, consumului, investițiilor și economisirii. Cu toate că nu există o definiție unică a economiei mixte, există o serie de elemente indispensabile conturării teoretice și transpunerii practice a sistemului în discuție: un anumit grad al libertății economice private (inclusiv în sectorul industrial) care se întrepătrunde cu o planificare economică centralizată (care poate face referire la bunăstarea socială sau la deținerea de către stat a unor mijloace de producție).

Cele mai multe dintre economiile contemporane funcționează astăzi într-un sistem mixt, în care cele două componente – piața și statul – își revendică fiecare locul în materie. Cu toate acestea, există incertitudini doctrinare la nivelul și în legătură cu anumite state dacă sunt economii capitaliste, socialiste sau mixte. Deși, de regulă, economia mixtă este asociată cu forma social-democrată de guvernare, având în vedere panoplia extinsă de sisteme economice care pot fi asociate acestui termen, cele mai multe forme de guvernare sunt calate pe astfel de organizare a sistemului economic. Acest tip de economie, specific în primul rând statelor dezvoltate din punct de vedere economic, se bazează pe libertatea întreprinzătorului și pe fundamentarea deciziilor pe mecanismele pieței, dar și pe controlul economic din partea societății (prin organisme sale specializate și democratice) realizat în vederea corelării eficienței economice cu echitatea socială. Trec drept exemple clasice ale sistemului economic mixt următoarele: american, german, francez, suedez și japonez.

Să luăm cazul Statelor Unite. Dezbaterile privind rolul sectoarelor public și privat în domeniul economic sunt foarte intense în această țară. Accentul pus pe proprietatea privată se naște, în mare parte, din convingerea americanilor privind importanța și beneficiile libertății individuale. De aici decurge convingerea că o economie caracterizată prin proprietatea privată are șanse să opereze mult mai eficient decât una în care proprietatea statului este covârșitoare. Ideea este că, în condițiile eliberării forțelor economice, cererea și oferta sunt cele care determină prețul bunurilor și serviciilor, preț care la rândul său se transformă într-un indicator pentru întreprinzător, orientându-i producția. Aproximativ două treimi din output-ul economic total merge către indivizi, în consum, cealaltă treime fiind achiziționată de către stat sau întreprinzători. Rolul consumului este într-atât de mare încât, uneori, această națiune este caracterizată drept o „economie de consum”. Cu toate acestea,

americani înțeleg să pună o limită liberei inițiative, în special în privința unor servicii a căror furnizare de către stat este considerată a fi mult mai eficientă. Astfel, guvernul este în principal responsabil de problemele administrației și justiției, educației (cu toate că s-au dezvoltat puternice instituții private de învățământ, care însă funcționează pe baza unor taxe considerabile), rețelei de drumuri și apărării naționale. În plus, guvernul este adesea solicitat să intervină în economie pentru a corecta acele situații în care sistemul de prețuri nu funcționează.

Statul are capacitatea de a reglementa „monopolurile naturale” și de a utiliza legislația antitrust pentru a controla sau dizolva acele combinații de pe piață care devin mult prea puternice, afectând prin comportamentul lor competiția. De asemenea, statul are atribuții în domeniul asigurării unui minim de bunăstare pentru cetățenii săi; susține în cea mai mare parte costurile asistenței medicale pentru persoanele vârstnice sau pentru cei afectați de sărăcie. Impune măsuri asupra industriei private în privința limitării poluării apei și aerului și oferă împrumuturi ieftine pentru cei care suferă pierderi ca urmare a dezastrelor naturale. Dincolo de toate acestea, joacă rolul principal în exploatarea spațiului, întreprindere mult prea scumpă pentru sectorul particular. În cadrul acestei economii mixte, indivizii ajută la orientarea economiei nu doar prin alegerile pe care le fac în calitate de consumatori, dar și prin votul pe care-l oferă oficialilor care au ca misiune, printre altele, susținerea și armonizarea dezvoltării economice.

Esența proprietății private o constituie libera inițiativă, iar statele care s-au dezvoltat rapid au dispus de o economie în care s-a manifestat libera inițiativă și a dominat sectorul privat, sau au fost țări în care ponderea sectorului privat a crescut din ce în ce mai mult, o consecință firească a înscrierii lor pe un traseu calitativ nou al dezvoltării. Exemplul cel mai elocvent pentru ultima variantă este China, un stat autoritar din punct de vedere politic, dar cu un sector economic privat aflat în plin proces de consolidare. Reformele declanșate începând cu sfârșitul anului 1978 (prin promovarea de către Deng Xiao Ping a politicii „ușilor deschise”) s-au reflectat într-o creștere economică susținută care a determinat modificări economice structurale. S-a ajuns ca 40% din producția industrială a țării să fie asigurată de către companiile private, în timp ce mai mult de 30% dintre angajați lucrează pentru firme particulare sau mixte, în condițiile în care atunci când reforma a fost declanșată nu exista nicio firmă particulară. Sectorul secundar domină economia chineză, fiind responsabil de 54% din formarea PIB-ului, în timp ce sectorul terțiar nu contribuie decât cu 27,7%, iar cel primar cu 13,7%⁶. Delocarea activităților productive în China, ca urmare a costurilor de producție reduse (de 35 de ori față de SUA și de 10 ori față de Taiwan) a determinat niveluri impresionante de investiții străine. În afară de SUA, nicio altă țară din lume nu primește atâtea investiții străine directe precum China⁷. Este în afara oricărui semn de întrebare că acest parcurs economic remarcabil pe care s-a înscris Beijing-ul este urmarea acceptării regimului liberal al inițiativei, tot așa cum dezvoltarea statelor occidentale nu este consecința democrației, ci a capitalismului. De unde rezultă că o structură capitalistă a economiei sau o apropiere certă de o asemenea structură reprezintă o condiție necesară pentru o dezvoltare economică rapidă.

⁶ Gamblin, A. (2003), *Economia lumii 2004*, București: Editura Științelor Sociale și Politice, p. 107.

⁷ Balcerowicz, L. (2001), *Libertate și dezvoltare. Economia pieței libere*, București: Editura Compania, pp. 43- 51.

3. DESPRE ROLUL ETICII ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE

Semnificațiilor economice ale proprietății private li se adaugă cele de ordin etic și social: îi determină pe indivizi să dea dovadă de mai multă inițiativă, să fie mai activi și mai inventivi în direcția acelei combinații a factorilor de producție care să permită o creștere mai rapidă a productivității muncii și, prin urmare, o îmbunătățire a condițiilor economice de trai. Modul în care indivizii au libertatea de a-și pune în valoare nivelul de pregătire este în funcție, probabil mai presus de alte elemente, de structura internă a economiei. De exemplu, în cazul fostelor state comuniste din Europa Centrală și de Est exista o discrepanță între nivelul relativ ridicat de educație și pregătire profesională al indivizilor și posibilitățile de valorificare a acestui capital cauzat de natura sistemului economic.

Realizarea individuală (profesională, materială și spirituală) și prosperitatea unei națiuni sunt indisolubil legate de regimul politic de guvernare și comportamentul etic al acestora, care, prin instrumentele sale, deschid sau nu sistemul economic, favorizând creșterea economică și, pe cale de consecință, dezvoltarea societății. Stabilitatea politică nu este doar un scop în sine, ci reprezintă o condiție *sine qua non* pentru existența și susținerea bazelor dezvoltării, adică pentru stabilitatea macroeconomică, piața liberă și concurența, economia preponderent privată, orientarea către lumea exterioară, sistemul funcțional de instituții financiare și bancare, piața muncii elastică, proporția relativ scăzută a impozitelor și cheltuielilor bugetare în raport cu venitul național.

Așadar, dezvoltarea este un proces multidimensional, presupunând trecerea de la o stare mai puțin dezirabilă la una mai dezirabilă, implicând, prin urmare, schimbări majore în structurile sociale și economice, în atitudinile cetățenilor și în mecanismele de lucru ale instituțiilor naționale, având drept scop bunăstarea generală și integrarea avantajoasă a statului pe scena internațională. Nu există o definiție unică, acceptabilă pentru toată lumea, pentru că dezvoltarea ar trebui raportată la timp, loc și circumstanțe, neputând fi redusă la o formulă universal valabilă și aplicabilă. În general, ea este greu de definit, deoarece, de exemplu, aprecierea diferențelor dintre state, dintre lumea dezvoltată și cea în curs de dezvoltare, este în mare parte o chestiune de opinie, chiar de opțiune politică. Ne interesează natura guvernării și atitudinea ei față de libertate și proprietate, progresul tehnologic sau nivelul de acces la ultima tehnologie, structura socială și caracteristicile capitalului uman, organismele internaționale integratoare sau coordonatoare cu care statul este în relație, dar și condiționările economice externe. Toate acestea conduc la concluzia că dezvoltarea este un proces complex, constând în promovarea de instituții și politici care modifică atitudini și comportamente, prin îmbinarea aspectelor economice cu cele politice, psihologice și sociologice ale existenței individuale și comunitare, având ca scop final creșterea calității vieții⁸, numai că, în prezent, în România, elitele (politice, economice și culturale) nu mai interacționează, astfel că nu se influențează fățiș, cauza identificată de el fiind aceea că elitele culturale preferă să se manifeste individual, nu organizat.

4. ROLUL ELITELOR

Mai există și astăzi oameni bogați, dar ei își datorează frecvent averile intervențiilor directe sau indirecte ale statului. De aceea ei sunt adesea mai dependenți de continuarea favorurilor acordate de stat decât mulți dintre cei cu mijloace mai reduse. În mod tipic, ei nu

⁸ Dinicu, A., *op. cit.*, p. 224.

mai sunt reprezentanți ai unor venerabile familii de frunte, ci *nouveaux riches*. Conduita lor nu se caracterizează prin virtute, înțelepciune, demnitate sau gust, ci este o reflectare a aceleiași culturi proletare de masă, orientate către prezent, oportunist și hedonist, pe care cei bogați și renumiți o împărtășesc astăzi cu toți ceilalți. În consecință – și slavă Domnului – opiniile lor nu se bucură de mai multă considerație în ochii publicului larg decât cele ale oricărei persoane luate la întâmplare.

Democrația a reușit în cele din urmă ceea ce Keynes nu îndrăznea decât să viseze: „eutanasia clasei rentierilor”. Afirmatia lui Keynes, după care „pe termen lung suntem morți cu toții”, exprimă cu acuratețe spiritul democratic al vremurilor noastre: hedonism orientat către prezent. Deși este pervers să nu gândești dincolo de propria-ți viață, acesta este modul de gândire devenit tipic. În loc să-i înobileze pe proletari, democrația a proletarizat elitele. Ea a pervertit, de asemenea, gândirea și judecata maselor. Pe de altă parte, odată cu distrugerea elitelor naturale, intelectualii au dobândit o poziție mult mai prominentă și mai puternică în societate. Într-adevăr, ei au atins în bună măsură țelul la care aspirau, devenind clasa stăpânitoare.

Economiștii, filozofii, istoricii sau analiștii sociali de calibrul semnificativ angajați privat de membri ai elitelor naturale au dispărut aproape cu desăvârșire, iar acei câțiva reprezentanți ai vechilor elite care mai supraviețuiesc și care le-ar fi putut achiziționa serviciile nu-și mai pot permite, din punct de vedere financiar, să angajeze intelectuali. În schimb, intelectualii sunt acum, de regulă, funcționari publici, chiar și atunci când lucrează pentru instituții și fundații nominal private. Protejați aproape complet de vicisitudinile cererii consumatorilor („stabilizați” în funcții), numărul lor a crescut dramatic, iar compensațiile de care se bucură depășesc, în medie, cu mult valoarea lor adevărată de piață. Simultan, calitatea produsului lor intelectual cunoaște o degradare constantă.

Desigur, mai există intelectuali și performanțe intelectuale de vârf. Dar acești câțiva șlefuitori de pietre scumpe sunt tot mai dificil de identificat în mlaștina tot mai cuprinzătoare a poluării intelectuale. Aruncați o privire peste așa-numitele reviste economice, filozofice, sociologice sau istorice de prim rang. Vă așteaptă fie un șoc, fie un hohot de râs, în funcție de temperament. Vom descoperi, în cea mai mare parte, irelevantă și incomprehensibilitate. Mai rău, în măsura în care produsul intelectual mai este și astăzi relevant și comprehensibil, el este viciat de etatism. Există excepții însă, dat fiind că practic toți intelectualii sunt angajați ai statului, cu multiplele sale ramificații, n-ar trebui să ne surprindă faptul că cea mai mare parte a voluminosului lor „output” va fi, prin misiune sau omisiune, propagandă etatistă⁹.

Vom ilustra acest lucru, aruncând o privire asupra așa-numitei Școli de la Chicago: Milton Friedman, predecesorii și urmașii săi. În anii 1930-1940, Școala de la Chicago era considerată „de stânga” – și pe bună dreptate: Friedman, de pildă, recomanda [încă de la începutul carierei sale] un sistem bancar centralizat și hârtia în locul etalonului aur. El aderase deja trup și suflet la principiul statului asistențial, propagând garantarea unui venit minim (o taxă negativă pe venit), a cărui limită superioară n-a fost capabil s-o enunțe.

⁹ Hoppe, H.-H., *Elitele naturale, intelectualii și statul*, Cuvânt rostit în 1995, la întrunirea susținătorilor Institutului Ludwig von Mises din Auburn, Alabama, desfășurată la San Francisco, California, Auburn, Alabama, 1995, preluat la data de 23.03.2013, de pe site-ul <http://mises.ro/248/>, traducere și adaptare pentru versiunea în limba română de Dan Cristian Comănescu după *Translation of Natural Elites, Intellectuals and the State*, p. 2.

Pentru atingerea țelurilor sale mărturisit egalitariste, el recomandă o taxă progresivă (participând personal la implementarea sistemului de rețineri din salariu). Friedman adoptase ideea că statul poate preleva taxe pentru subvenționarea tuturor bunurilor generatoare de efecte de vecinătate pozitive, sau despre care bănuia el că pot avea asemenea efecte. Evident, aceasta însemna că statul poate subvenționa, practic, orice dorește. În plus, Friedman și succesorii săi au îmbrățișat cea mai subțire dintre filozofii: relativismul etic și epistemologic. Nu există nimic de felul unor adevăruri morale ultime, și toate cunoștințele noastre factuale, empirice sunt, în cel mai bun caz, numai ipotetic adevărate. Cu toate acestea, ei n-au pus vreodată la îndoială necesitatea existenței unui stat democratic. Astăzi, după jumătate de veac, fără să-și fi modificat vreuna dintre pozițiile esențiale, Școala de la Chicago e privită ca un bastion al dreptei și al pieței libere. Ea definește acum hotarul „de dreapta” al respectabilității, pe care numai „extremiștii” îl mai încalcă. Iată magnitudinea alunecării spre stânga a opiniei publice, pe care au reușit s-o provoace impiegații statului.

Sau să ne oprim la un alt indicator: atunci când președintele Camerei Reprezentanților, Newt Gingrich, susține politica New Deal și securitatea socială și când elogia legislația de reglementare a drepturilor civile, adică acțiunea afirmativă și integrarea forțată, responsabilă pentru distrugerea aproape completă a drepturilor de proprietate privată și pentru eroziunea libertății de contractare, asociere și disociere, se vorbește despre o „revoluție” [este vorba despre anul 1995 – n. tr.]. Dar ce fel de revoluție este aceasta, în care revoluționarii au acceptat din toată inima premisele etatiste și cauzele actualului dezastru. Evident, așa ceva nu se poate numi revoluție decât într-un climat profund etatist.

Situația pare disperată, însă nu este. Mai întâi, trebuie să recunoaștem că ea nu poate dura la nesfârșit. Epoca democratică nu poate constitui „sfârșitul istoriei”, așa cum ar dori neoconservatorii să credem, deoarece există și o fațetă economică a procesului. Intervențiile în mersul pieței vor genera, inevitabil, mai multe probleme decât cele pe care sunt ținute să le rezolve, aducând după ele tot mai multe restricții și reglementări, până când, în cele din urmă, vom atinge stadiul socialismului integral. Dacă tendințele actuale se perpetuează, putem anticipa, fără riscul să greșim prea mult, că statul asistențial democratic de tip occidental va sfârși prin a se prăbuși, așa cum s-au prăbușit „republicile populare” din Est, la sfârșitul anilor 1980.

De zeci de ani, veniturile reale din Vest au stagnat sau chiar s-au diminuat. Datoriile guvernamentale și schemele de „asigurare socială” au creat perspectiva unui declin economic. În același timp, conflictele sociale au atins cote periculoase. Poate va fi necesar să așteptăm un colaps economic înainte de a asista la o schimbare a actualelor tendințe etatiste. Dar, chiar și în cazul unui colaps, încă ceva mai este necesar. O prăbușire nu înseamnă numai-decât și o contracție a statului. Lucrurile se pot chiar înrăutăți. În fapt, în istoria occidentală recentă nu există decât două exemple indiscutabile de reducere, fie și temporară, a puterilor guvernului central, ca rezultat al unei catastrofe: în Germania Occidentală, după al Doilea Război Mondial, de către Ludwig Erhard – și în Chile, de către Pinochet. În afară de criză, mai sunt necesare și idei – idei corecte – și oameni capabili să le înțeleagă și să le aplice, atunci când se ivește prilejul.

Dar dacă, în ultimă instanță, cursul istoriei e determinat de idei, care pot fi adevărate sau false – și de oameni, care acționează și se lasă ghidați de idei adevărate sau false – atunci catastrofa este inevitabilă numai sub domnia ideilor false. Pe de altă parte, dacă opinia publică ar adopta și ar fi dominată de idei corecte – și, în principiu, ideile pot fi schimbate aproape instantaneu – atunci catastrofa nici nu mai trebuie să se producă. Dar,

dacă nu este inevitabil cursul istoriei – și nu este –, atunci catastrofa nu este nici necesară, nici inevitabilă. În ultimă instanță, cursul istoriei e determinat de idei, care pot fi adevărate sau false, și de oameni care acționează și se lasă ghidați de idei adevărate sau false. Ajung astfel la rolul pe care trebuie să-l joace intelectualii în modificarea necesarmente radicală și fundamentală a opiniei publice – și la rolul pe care membrii elitelor naturale, atâția câți mai există, vor trebui să-l joace. Exigențele sunt ridicate pentru ambele categorii, dar, așa ridicate cum sunt, pentru a evita o catastrofă sau pentru a o depăși cu succes, aceste exigențe vor trebui satisfăcute de ambele părți, ca o datorie naturală ce le revine.

Chiar dacă majoritatea intelectualilor au fost corupți și sunt în mare parte responsabili pentru perversiunile actuale, este de neconceput o revoluție ideologică fără ajutorul intelectualilor. Dominația intelectualilor publici nu poate fi anihilată decât de către intelectuali antiintelectuali. Din fericire, ideile de libertate individuală, proprietate privată, liberă contractare și asociere, responsabilitate și răspundere personală, ca și ideea că puterea guvernamentală reprezintă principalul inamic al libertății și al proprietății nu vor dispărea atâta vreme cât mai există specia umană, pur și simplu fiindcă sunt adevărate, și adevărul nu poate fi anihilat. Mai mult, cărțile gânditorilor care au exprimat aceste idei în trecut nu vor dispărea¹⁰.

Pe de altă parte, este de asemenea necesar să existe gânditori în viață care să citească asemenea cărți, care să fie capabili să rețină, să reformuleze, să reaplice, să rafineze și să dezvolte aceste idei și care să fie capabili și dispuși să le dea o expresie personală, respingând în mod deschis, atacând și invalidând pe colegii lor intelectuali. Dintre aceste două exigențe – competență intelectuală și caracter – cea mai importantă este a doua, mai ales astăzi. Din punct de vedere pur intelectual, lucrurile stau, prin comparație, simplu. Majoritatea argumentelor etatiste pe care le auzim de dimineața până seara sunt ușor de respins, ca absurdități morale și economice. Într-adevăr, cu cât întâlnesc mai mulți intelectuali notorii în viață, cu atât sunt mai consternat de „categoria ușoară” din care fac ei, în mod caracteristic, parte.

Nu rareori se pot întâlni intelectuali care nu cred în privat ceea ce proclamă cu multă emfază în public. Aceștia nu greșesc pur și simplu. Ei spun și scriu în mod deliberat lucruri pe care le știu a fi neadevărate. Lor nu le lipsește capacitatea intelectuală; carența lor este morală. Însă aceasta înseamnă că nu trebuie să fim pregătiți numai pentru a înfrunta falsitatea, ci și răul – iar această sarcină este mult mai dificilă și mai îndrăzneată. În afară de cunoștințe mai temeinice, este necesar și curaj. Intelectualul antiintelectual se poate aștepta să i se ofere mită – și este uimitor cât de ușor pot fi corupți unii oameni: câteva sute de dolari, o excursie plăcută, o fotografie în ziare alături de puternicii vremii sunt prea adesea suficiente pentru a-i determina pe oameni să se vândă. Asemenea tentații trebuie respinse și disprețuite.

Mai mult, luptând împotriva răului, trebuie să fim gata să acceptăm probabilitatea de a nu vedea niciodată eforturile încununate de „succes”. Nu ne așteptăm averi, promovări spectaculoase sau prestigiu profesional. De fapt, faima intelectuală trebuie privită cu maximă suspiciune. Într-adevăr, nu numai că cei care au apucat pe această cale trebuie să accepte că vor fi marginalizați de *establishment*-ul academic. Ei trebuie chiar să se aștepte, din partea colegilor, la orice acțiuni menite să-i ruineze. E suficient să ne gândim la Ludwig von Mises și Murray N. Rothbard. Cei mai mari economiști și filozofi sociali ai secolului al

¹⁰ *Idem*, p. 4.

XX-lea, ei au fost, deopotrivă, esențialmente inacceptabili și neangajabili după criteriile *establishment*-ului academic. Cu toate acestea, de-a lungul întregii lor vieți, ei n-au cedat nici măcar un pas. Niciodată nu și-au pierdut demnitatea și nici măcar nu s-au lăsat covârșiți de pesimism. Din contră, în fața unei adversități constante, au rămas ofensivi – și chiar bine dispuși, continuând să lucreze la același nivel incredibil de productivitate. Ei s-au mulțumit cu devotamentul pentru adevăr și numai pentru adevăr¹¹.

Aici intervin elitele naturale, sau ceea ce a mai rămas din ele. În ciuda obstacolelor, Mises și Rothbard au avut posibilitatea de a se face auziți. N-au fost condamnați la tăcere. Ei au desfășurat o activitate profesorală și au publicat. Au reușit să se adreseze unui public și să transmită unor oameni rezultatele și ideile lor. Toate acestea ar fi fost de neconceput fără ajutorul altora. Mises a fost susținut de Laurance Fertig și de fundația William Volker, care au plătit salariile lui la Universitatea din New York, iar Rothbard de Institutul Mises, care l-a sprijinit, l-a ajutat să-și publice cărțile și să le răspândească și i-a oferit un cadru instituțional care să-i permită să spună și să scrie lucruri care trebuiau spuse și scrise, dar care nu mai puteau fi spuse și scrise în mediile academice, ale *establishment*-ului etatist oficial.

Cândva, când spiritul egalitarist nu distrusese încă cea mai mare parte a averilor și a minților independente, sarcina susținerii intelectualilor impopulari era asumată de persoane individuale. Dar cine-și mai poate permite, astăzi, de unul singur, să-și angajeze privat un intelectual ca secretar personal, consilier sau dascăl al copiilor săi? Și aceia care încă o mai fac sunt, de cele mai multe ori, îndeaproape implicați în alianța cea mai coruptă dintre marele aparat de stat și marii afaceriști, așa încât ei promovează pe aceiași cretini intelectuali care domină „academia” etatistă. Este de ajuns să vă gândiți la Rockefeller și la Kissinger, de pildă.

Iată de ce sarcina susținerii și menținerii în viață a adevărului despre proprietatea privată, libertatea de contractare, de asociere și de disociere, responsabilitatea personală și aceea de combatere a falsității, minciunilor și răului asociat cu etatismul, relativismul, corupția morală și iresponsabilitatea nu poate fi astăzi asumată decât în mod colectiv, prin utilizarea conjugată a resurselor și punerea lor în sprijinul unor organizații de felul Institutului Mises, o societate educațională independentă, dedicată valorilor subiacente civilizației occidentale, necompromițătoare și îndepărtată, chiar și fizic, de coridoarele puterii. Nu exagerez afirmând că Institutul Mises este o insulă a decenței morale și intelectuale, într-un ocean de perversiune. Desigur, prima obligație a oricărei persoane decente este către sine însăși și către familia sa. Astfel, se cade ca o asemenea persoană să urmărească – pe piața liberă – să-și maximizeze veniturile monetare, deoarece, cu cât câștigă mai mulți bani, cu atât activitatea sa este mai benefică semenilor săi. Dar lucrurile nu se termină aici. Intelectualul trebuie să rămână credincios adevărului, fie că această atitudine este sau nu rentabilă pe termen scurt. Similar, elitele naturale au obligații care depășesc cu mult sfera intereselor imediate ale lor și ale familiilor lor.

Cu cât sunt mai încununați de succes – ca oameni de afaceri și profesioniști – și cu cât mai larg recunoscut le este succesul, cu atât sunt mai datori să ofere un exemplu: ei trebuie să aspire la o viață trăită pe măsura celor mai exigente standarde de conduită etică. Aceasta implică acceptarea de către ei a sarcinii, cu adevărat nobile, de a susține în mod deschis, cu mândrie și pe cât de generos cu putință valorile drepte și adevărate pe care le-au

¹¹ *Ibidem*.

recunoscut. În schimb, ei dobândesc inspirație, hrană și forță intelectuală și, deopotrivă, perspectiva ca numele lor să le supraviețuiască, amintind în veci de acei indivizi care s-au ridicat deasupra maselor, pentru a aduce o contribuție durabilă umanității. Cu sprijinul elitelor naturale, S.C. Media Marketing S.R.L. poate fi o instituție redutabilă, un model pentru restaurarea comportamentului etic autentic, aproape o necesitate dedicată răspândirii cunoașterii, căreia i-ați încredințat copiii dvs. și de la care v-ați angajat salariații. Chiar dacă nu vom mai fi în viață pentru a asista la triumful ideilor noastre, vom ști și vom fi veșnic mândri că le-am slujit din toate puterile, făcând ceea ce trebuie să facă orice om nobil și cinstit.

Toți ne întrebăm de ce nu merge țara noastră într-o direcție bună, de ce societatea românească este marcată de diverse crize: de identitate, de moralitate, financiară și politice. Toți ne dorim să fim mulțumiți și mândri de România, dar toate dezamăgirile pe care le-am trăit ne-au făcut să fim, de multe ori, indiferenți, crezând că nu mai e nimic de făcut, că totul este sortit eșecului. Ne-am pierdut speranța, ne-am obișnuit să privim doar partea negativă și de aceea suntem foarte critici, chiar și atunci când nu e cazul. Dacă întâlnim un român care își dorește să realizeze ceva bun pentru țară, inițial avem senzația instinctuală de a-l privi cu reticență, chiar cu repulsie. De ce? Pentru că în România, din păcate, normalul și firescul au fost devalorizate. Ne confruntăm cu o gravă răsturnare a valorilor și denaturare a realității. Nonvalorile abundă în promovare, toate cazurile negative din toate domeniile sunt prezentate cu insistență, cu scopul vădit de a generaliza și de a critica orice aspect, chiar și bun, după cum aminteam.

Acum câteva luni bune am avut ocazia, pentru care îi sunt recunoscător lui Dumnezeu, de a trăi în mijlocul civilizației occidentale. Cu uimire am descoperit și partea pozitivă a acestei lumi. Dacă, din punct de vedere duhovnicesc, România este atât de bogată încât îi poate îmbogăți și pe alții, totuși, din punct de vedere al rânduiei lumesti, mai avem de învățat (sau de reamintit)! Voi prezenta de această dată doar părțile pozitive ale Europei Occidentale, fără a aminti minusurile, care nu sunt puține. Pe zi ce trecea rămâneam uimit de organizarea, planificarea, punctualitatea, implicarea, dorința de a ajuta, ospitalitatea, eleganța, bunul-simț, hărnicia, devotamentul, responsabilitatea, nivelul foarte ridicat de inteligență și de trai al oamenilor din acest context. În zona unde am experimentat un parteneriat universitar sunt oameni foarte pașnici, calculați, care își gospodăresc moșiile cu multă hărnicie și planificare. Totul este atât de bine pus la punct încât rezultatele nu întârzie să apară: recoltele sunt foarte bogate, livezile sunt pline și nimeni nu îndrăznește să guste din roadele pământului fără acordul proprietarului. Lucrările utilitare sunt gestionate cu rapiditate și eficiență: în doar câteva zile totul este reparat și ordinea revine la normal. Corectitudinea socială este o constantă. Dacă uiți sau pierzi un lucru, vei fi surprins când îl vei găsi în același loc. Politețea este regulă generală: fiecare om care călătorește cu autobuzul salută pe șofer cu respect și mulțumire, atunci când coboară¹².

Toate activitățile sunt realizate cu punctualitate și seriozitate. Întârzierile sunt foarte rare, dar și atunci când sunt, cei responsabili explică cu claritate motivul, fiind atât de politicoși încât își cer și iertare, promițând că vor face tot posibilul ca situația respectivă să nu se mai repete. Toate aceste aspecte normale ale societății reflectă o lume civilizată, în care educația ocupă un loc de cinste, hărnicia este o virtute, iar grija față de mediul înconjurător este atât de mare, cât pentru propria viață, pentru că natura este privită drept

¹² *Ibidem.*

locuința comună a oamenilor. Dacă dorim să fim respectați ca neam și să nu mai fim etichetați... putem să încercăm să punem în practică titlul imnului național: „*Deșteaptă-te, române!*”

România, trebuie să ne trezim din amorțeala indiferenței, să ne reamintim calitățile neamului românesc și să încercăm să urmăm exemplele bune, evitând pe cât posibil greșelile care i-au îndepărtat pe occidentali de credință! Slavă Domnului pentru credincioșii din Biserică, oameni profunzi, deosebiți și rari, care se roagă pentru buna sporire și chivernisire a întregii lumi! Ei săvârșesc mult mai mult decât cei care se plâng de situația dificilă din țară, dar care nu sunt în stare să reacționeze concret, în niciun fel, ci doar să critice și să fie nemulțumiți, fără a încerca măcar să se schimbe întâi pe ei înșiși. Suntem datori să luăm aminte la valori, să ne trăim viața autentic, natural și civilizat! Avem responsabilitatea de a începe schimbarea României chiar cu noi înșine!

BIBLIOGRAFIE

1. Balcerowicz, L. (2001), *Libertate și dezvoltare. Economia pieței libere*, București: Editura Compania;
2. Bădescu, V.-S. (2012), *Dreptul afacerilor*, București: Editura Universul Juridic;
3. Cătană, M.C.(2011), *Achiziții publice*, București: Editura Universul Juridic;
4. Cătană, E.L., *Modificări și inovații aduse cadrului normativ în materia achizițiilor publice prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011, Ordinul nr. 509/2011 și Hotărârea Guvernului nr. 1045/2011*, în Cătană, E.L. (ed. coord.), 2011, „Aspecte inovative în legislația achizițiilor publice. Repercusiuni asupra accesării și managementului fondurilor structurale”, București: Editura Universul Juridic;
5. Dinicu, A. (2008), *Proprietate și dezvoltare*, București: Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”;
6. Gamblin, A. (2003), *Economia lumii 2004*, București: Editura Științelor Sociale și Politice;
7. Moise, E. (2005), *Economie mondială*, București: Editura Victor;
8. Stiglitz, Joseph E. (2005), *Globalizarea. Speranțe și deziluzii*, București: Editura Economică.

DERULAREA ACHIZIȚIILOR PUBLICE PENTRU BENEFICIARIII FONDULUI EUROPEAN AGRICOL PENTRU DEZVOLTARE RURALĂ (FEADR). PRIVIRE SPECIALĂ ASUPRA CONFLICTULUI DE INTERESE

*Conf. univ. dr. Emilia Lucia CĂTANĂ**

Rezumat:

Derularea achizițiilor publice pentru beneficiarii Fondului European Agricol Pentru Dezvoltare Rurală reprezintă o temă de un interes deosebit în contextul dezideratului de atragere de către România a cât mai multe finanțări nerambursabile din acest important fond european. Riscurile la care sunt expuse autoritățile contractante în derularea achizițiilor publice sunt mari și firești având în vedere natura juridică de bani publici a fondurilor atrase prin acest fond, ceea ce responsabilizează beneficiarii sub multiple aspecte, inclusiv cel al evitării incompatibilităților și situațiilor de conflict de interese, aceste aspecte fiind analizate critic în studiu.

Cuvinte-cheie: *achiziții publice, Fondul European Agricol Pentru Dezvoltare Rurală, verificare, conflict de interese.*

Abstract:

The ongoing of public procurement is a topic of particular interest for European Agricultural Fund for Rural Development beneficiaries, in the context of the Romanian goal of attracting grants from this important European fund. Risks facing the contracting authorities in the ongoing of public procurement are big and natural, because the grants involve public money, which empowers beneficiaries in many aspects, including the avoidance of incompatibilities and conflicts of interest, and all these issues are critically examined in the study.

Keywords: *public procurement, European Agricultural Fund for Rural Development, control, conflict of interest.*

1. CONSIDERENTE GENERALE

Procedural, **derularea achizițiilor publice** prin Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) implică depunerea dosarelor de achiziții la Centrele Regionale ale Agenției de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (APDRP). Toate achizițiile trebuie finalizate și înaintate spre avizare în maximum 12 luni de la data semnării contractului și trebuie respectat cadrul normativ instituit prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 și legislația subsecventă.

* Universitatea „Dimitrie Cantemir” din Târgu Mureș, Facultatea de Drept.

La modul general, în ceea ce privește *verificarea achizițiilor publice*¹, instituțiile naționale cu responsabilități în domeniu sunt:

- Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAPP), în ceea ce privește verificarea documentației de atribuire;
- Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP), în ceea ce privește verificarea procedurii de atribuire până la semnarea contractului;
- Curtea de Conturi a României – Autoritatea de Audit;
- Comisia Europeană;
- Curtea Europeană a Auditorilor;
- Departamentul pentru Luptă Antifraudă (DLAF)², Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF)³ etc.

Etapele verificării includ anunțul de participare și documentația de atribuire; dosarul de evaluare și contractul propus; contractul semnat, garanția de bună execuție, decizii ale Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, rapoarte UCVAP, ANRMAPP (după caz).

De remarcat sunt *verificările proprii ale APDRP* efectuate la nivelul Centrelor Regionale ale APDRP, eșantionul de supracontrol al APDRP București, controalele efectuate la fața locului (eșantion DPP), ceea ce implică verificarea completă a achizițiilor în original la sediul beneficiarului și, nu în ultimul rând, auditul intern – controlul antifraudă – controlul *ex-post*.

2. PROBLEME ÎNTÂMPINATE ÎN ACHIZIȚIILE CE AU BENEFICIARI PUBLICI

2.1. Depunerea cu întârziere a dosarelor de achiziție

Conform contractului de finanțare achizițiile publice trebuie finalizate în termen de 12 luni de la semnarea acestuia. În cazul întârzierilor este necesară întocmirea de acte

¹ Pentru analiza formelor de control administrativ, a se vedea Bălan, E. (2005), *Procedura administrativă*, București: Editura Economică, p. 155; Vlaicu, C.R. (2012), *Birocrație și procedură în administrația publică*, București: Editura Universul Juridic, pp. 203-205.

² Departamentul pentru Luptă Antifraudă (DLAF) este structură cu personalitate juridică în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, în coordonarea primului-ministru, finanțată de la bugetul de stat prin bugetul Secretariatului General al Guvernului; DLAF este instituția de contact cu Oficiul European de Luptă Antifraudă – OLAF din cadrul Comisiei Europene și de coordonator al luptei antifraudă – sursa: <http://www.antifrauda.gov.ro/>, accesat la data de 18 aprilie 2013.

³ Cadrul normativ fundamental de organizare și funcționare al Oficiului European de Luptă Antifraudă este Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (parte integrantă a Tratatului de la Lisabona), care dispune la art. 325 următoarele: „(1) Uniunea și statele membre combat fraudele și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri luate în conformitate cu prezentul articol, măsuri care descurajează fraudele și oferă o protecție efectivă în statele membre, precum și în instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii. (2) Pentru a combate fraudele care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii, statele membre adoptă aceleași măsuri pe care le adoptă pentru a combate fraudele care aduce atingere propriilor lor interese financiare. (3) Fără a aduce atingere altor dispoziții ale tratatelor, statele membre își coordonează acțiunea urmărind să apere interesele financiare ale Uniunii împotriva fraudei. În acest scop, statele membre organizează, împreună cu Comisia, o cooperare strânsă și constantă între autoritățile competente.” – a se vedea Uniunea Europeană (2010), *Versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene*, Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene; pentru detalii, a se vedea și http://ec.europa.eu/anti_fraud, sait oficial al Oficiului European de Luptă Antifraudă.

adiționale pentru prelungirea termenului de depunere a dosarelor de achiziții, altfel acestea nu vor putea fi avizate. Aceasta are ca și consecință scurtarea timpului efectiv de execuție a investiției, cu riscul depășirii duratei de execuție a contractului de finanțare și, implicit, aplicarea de penalități.

2.2. Criterii de calificare/factori irelevanți/disproporționați:

Autoritatea contractantă nu are dreptul de a restricționa participarea la procedura de atribuire prin introducerea unor cerințe care:

- nu prezintă relevanță în raport cu natura și complexitatea contractului;
- sunt disproporționate în raport cu natura și complexitatea contractului.

Cerințele minime de calificare sunt considerate a fi disproporționate în raport cu natura și complexitatea contractului dacă se impune îndeplinirea unor condiții cum sunt:

- valoarea serviciilor/lucrărilor similare prezentate de operatorul economic ca experiență similară să fie mai mare decât valoarea serviciilor/lucrărilor ce urmează a fi atribuite;

- valoarea cifrei de afaceri a operatorului economic să fie mai mare decât dublul valorii estimate a contractului.

2.3. Factori de atribuire irelevanți/ilegali

Ponderea stabilită pentru fiecare factor de evaluare nu trebuie să conducă la distorsionarea rezultatului aplicării procedurii de licitație.

Distingem:

- factori de atribuire care diluează importanța prețului în evaluarea ofertelor, dar care nu prezintă un avantaj real pentru beneficiar;

- factori de atribuire care creează avantaje competitive anumitor firme ofertante (ex.: termen de mobilizare etc.);

- factori de atribuire greu sau imposibil de evaluat/cuantificat (în evaluarea cărora intervine factorul subiectiv – ex.: planuri de management etc.);

- factori de atribuire care dublează cerințe obligatorii prin lege (ex.: punctarea unui document obligatoriu prin lege);

- factori de atribuire privind termenele de execuție și durata de garanție stabiliți fără plafoane maximale sau minimale, conducând la ofertarea unor condiții greu de îndeplinit în faza de execuție. O alternativă realistă poate fi impunerea unor condiții obligatorii (minimale sau maximale) prin caietele de sarcini pentru ofertanți – ex.: garanție minimă 5 ani.

De reținut că, în cazul factorilor de atribuire irelevanți/ilegali, autoritatea contractantă nu are dreptul de a utiliza criteriile de calificare și selecție ca factori de evaluare a ofertelor. De asemenea, este interzisă utilizarea unor factori de evaluare care:

- nu au legătură directă cu natura și obiectul contractului de achiziție publică ce urmează a fi atribuit;

- nu reflectă un avantaj real și evident pentru autoritatea contractantă.

Mai mult, ponderea stabilită pentru fiecare factor de evaluare nu trebuie să conducă la distorsionarea rezultatului aplicării procedurii de achiziție.

2.4. Specificații tehnice restrictive sau diferite de cele propuse/proiect tehnic neavizat

În categoria specificațiilor tehnice restrictive intră specificațiile tehnice (excesiv detaliate) care conduc către un singur tip de echipament. Astfel, autoritatea contractantă are obligația să se asigure că există mai multe tipuri de echipamente care îndeplinesc condițiile specificate.

În ceea ce privește specificațiile tehnice diferite de cele propuse, utilizarea în cadrul caietului de sarcini a unor cerințe tehnice diferite de cele înscrise în studiul de fezabilitate/proiectul tehnic conduce la *neavizarea procedurii de licitație*.

2.5. *Tratament inegal/discriminatoriu*

Autoritatea contractantă nu are dreptul de a furniza informații într-o manieră discriminatorie, care ar putea crea unuia dintre participanți un avantaj suplimentar în raport cu ceilalți.

Totodată, autoritatea contractantă este obligată să respecte tratamentul egal al tuturor participanților prezenți la procedură (exemplu: în situația în care doi operatori economici prezintă același document obligatoriu incomplet, autoritatea contractantă solicită unuia dintre aceștia completări sau clarificări cu privire la documentul respectiv, iar pe celălalt operator îl descalifică fără a-i da posibilitatea prezentării de clarificări).

3. CONFLICTUL DE INTERESE

Centrul Regional de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit va solicita autorităților contractante „*Lista de verificare a conflictului de interese și incompatibilități de participare*” – pentru fiecare procedură în parte, cu mențiunea că această listă trebuie datată, semnată și ștampilată de reprezentantul legal de proiect.

Autoritățile Contractante au obligația de a întocmi și completa Listele de verificare a conflictului de interese și incompatibilități de participare⁴ și de a înlătura cauzele care au dus la apariția acestora în cazul în care au fost identificate eventuale conflicte de interese, așa cum sunt definite în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare.

Autoritatea contractantă are obligația de a lua toate măsurile necesare pentru a evita situațiile de natură să determine apariția unui conflict de interese. În materia conflictului de interese Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011⁵ instituie în primul rând reguli în sarcina *persoanelor fizice sau juridice care participă direct în procesul de verificare/evaluare a cererilor de finanțare*, în sensul că aceste persoane *nu pot fi solicitanți și/sau nu pot acorda servicii de consultanță unui solicitant*; încălcarea acestor prevederi se sancționează cu excluderea solicitantului din procedura de selecție, iar autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene au obligația să solicite

⁴ Cu privire la conflictul de interese și incompatibilități, doctrinar, a se vedea Vedinaș, V. (2011), *Drept administrativ*, ediția a VI-a revăzută și actualizată, București: Editura Universul Juridic, p. 482; Vedinaș, V. (2009), *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999, cu modificările și completările ulterioare, republicată) – Comentarii, doctrină, legislație, jurisprudență*, București: Editura Universul Juridic, pp. 194-197; Petrescu, R.N. (2009), *Drept administrativ*, București: Editura Hamangiu, p. 154, 180, 262; Nedelcu, I.M. (2009), *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, București: Editura Universul Juridic; Alexandru, I. (coordonator), Căraușan, M., Bucur, S. (2009), *Drept administrativ*, ediția a III-a revizuită și adăugită, București: Editura Universul Juridic, p. 282; Pașca, V. (2008), *Conflictul de interese*, Dreptul nr. 8/2008; Gorun, A., Gorun, H. (2004), *Considerații critice referitoare la reglementarea conflictului de interese în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice prin Legea nr. 161/2003*, Dreptul nr. 4/2004.

⁵ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 461 din 30 iunie 2011, cu modificările și completările ulterioare.

instanței anularea contractului/acordului/deciziei de finanțare care a fost încheiat/emisă cu încălcarea acestei cerințe legale.

De precizat este că, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 se prevede și o situație care nu se încadrează în ceea ce legiuitorul numește „activitate de consultanță”, și anume cazul în care autoritatea cu competențe în gestionarea fondurilor europene solicită completări ale documentației depuse în vederea verificării/evaluării.

De asemenea, ***nu au dreptul să fie implicate în procesul de verificare/evaluare/aprobare a cererilor de finanțare sau a programelor în cadrul unei proceduri de selecție următoarele persoane:***

a) cele care dețin părți sociale, părți de interes, acțiuni din capitalul subscris al unuia dintre solicitanți sau care fac parte din consiliul de administrație/organul de conducere ori de supervizare a unuia dintre solicitanți;

b) soț/soție, rudă sau afin până la gradul al doilea inclusiv cu persoane care dețin părți sociale, părți de interes, acțiuni din capitalul subscris al unuia dintre solicitanți ori care fac parte din consiliul de administrație/organul de conducere sau de supervizare a unuia dintre solicitanți;

c) cele despre care se constată că pot avea un interes de natură să le afecteze imparțialitatea pe parcursul procesului de verificare/evaluare/aprobare a cererilor de finanțare.

Încălcarea prevederilor referitoare la persoanele care nu au dreptul să fie implicate în procesul de verificare/evaluare/aprobare a cererilor de finanțare sau a programelor în cadrul unei proceduri de selecție *se sancționează cu deduceri/excluderi din cheltuielile solicitate la plată/rambursare*, în funcție de prejudiciul posibil de provocat ori deja provocat fondurilor europene și/sau fondurilor publice naționale aferente acestora.

Aceleași prevederi se aplică și ***persoanelor implicate în procesul de verificare/aprobare/plată a cererilor de rambursare/plată prezentate de beneficiari***, în cazul acestora încălcarea cerințelor privind conflictul de interese sancționându-se, de asemenea, cu excluderea solicitantului din procedura de selecție, respectiv autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene au obligația să solicite instanței anularea contractului/acordului/deciziei de finanțare încheiat/emise cu încălcarea prevederilor stipulate expres de legiuitor.

În plus, remarcăm că, persoanele care participă direct la procedura de verificare/evaluare/aprobare a cererilor de finanțare sau a programelor în cadrul unei proceduri de selecție, precum și cele implicate în procesul de verificare/aprobare/plată a cererilor de rambursare/plată prezentate de beneficiari *sunt obligate să depună o declarație pe propria răspundere* din care să rezulte că nu se află în niciuna dintre situațiile prevăzute în situațiile menționate mai sus. În situația în care, în cursul procedurii de verificare/evaluare/aprobare, aceste persoane descoperă sau constată o legătură de natura celor menționate, acestea sunt obligate să o semnaleze și să înceteze de îndată să participe la procedura de verificare, evaluare sau aprobare.

Prin Legea nr. 142/2012⁶ s-a introdus însă un nou alineat, alineatul 2, la art. 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011, care prevede o excepție de la

⁶ Legea nr. 142/2012 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 501 din 20 iulie 2012.

aplicabilitatea dispozițiilor sus-menționate, în sensul că acestea nu se aplică personalului Agenției de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit, în acest caz fiind aplicabile prevederile în materia conflictului de interese din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2006 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit, prin reorganizarea Agenției SAPARD, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 198/2006, cu modificările și completările ulterioare.

În ceea ce privește regulile privind conflictul de interese instituite în sarcina **beneficiarilor persoane fizice/juridice de drept privat**, acestea:

→ *nu au dreptul de a angaja persoane fizice sau juridice care au fost implicate în procesul de verificare/evaluare a cererilor de finanțare în cadrul procedurii de selecție pe parcursul unei perioade de cel puțin 12 luni de la semnarea contractului de finanțare, autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene având obligația de a solicita și în astfel de situații instanței anularea contractului de finanțare care a fost încheiat, în cazul încălcării acestor prevederi;*

→ *pe parcursul aplicării procedurii de achiziție, beneficiarii persoane fizice/juridice de drept privat au obligația de a lua toate măsurile necesare pentru a evita situațiile de natură să determine apariția unui conflict de interese astfel cum este definit în art. 14 din ordonanță⁷, și anume a situației în care există legături între structurile acționariatului beneficiarului și ofertanții acestuia, între membrii comisiei de evaluare și ofertanți sau în care ofertantul câștigător deține pachetul majoritar de acțiuni în două firme participante pentru același tip de achiziție.*

Încălcarea acestor prevederi se sancționează *cu deduceri/excluderi din cheltuielile solicitate la plată/rambursare*, în funcție de prejudiciul posibil de provocat ori deja provocat fondurilor europene și/sau fondurilor publice naționale aferente acestora.

Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2001 sunt instituite reguli privind conflictul de interese și în sarcina **ofertanților**. Astfel, la depunerea ofertei în cadrul unei proceduri de achiziții, ofertantul:

→ *este obligat să depună o declarație conform căreia nu se află în conflict de interese, respectiv*

→ *dacă apare o situație de conflict de interese pe perioada derulării procedurii de achiziție, ofertantul are obligația să notifice în scris, de îndată, entitatea care a organizat această procedură și să ia măsuri pentru înlăturarea situației respective.*

O ultimă observație are în vedere considerentul că situațiile privind conflictul de interese prevăzute prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 se completează corespunzător cu prevederile legislației naționale în domeniu⁸, cu excepția instituită prin art. 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 astfel cum a fost aprobată cu modificări prin Legea nr. 142/2012, excepție explicitată mai sus.

⁷ Facem precizarea că, în sensul dispozițiilor art. 14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011, prin *conflict de interese* se înțelege „situația în care există legături între structurile acționariatului beneficiarului și ofertanții acestuia, între membrii comisiei de evaluare și ofertanți sau în care ofertantul câștigător deține pachetul majoritar de acțiuni în două firme participante pentru același tip de achiziție.”

⁸ Apreciem că se face referire la cadrul normativ deja existent în materie până la intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, cu predilecție Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 279 din 21 aprilie 2003, cu modificările și completările ulterioare.

4. CONCLUZII

Concluzionând, apreciem că modificările legislative aduse în domeniul derulării achizițiilor publice pentru beneficiarii finanțărilor nerambursabile, inclusiv prin Fondul European Agricol Pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), demonstrează atât preocuparea autorităților române de a respecta principiile și normele dreptului Uniunii Europene cât, mai ales, înțelegerea necesității imperative de înăsprire a normelor legale în scopul combaterii și eliminării factorilor de corupție care există în acest moment în sistemul administrației publice, cu predilecție în controversatul domeniu al achizițiilor publice.

BIBLIOGRAFIE

Doctrină:

1. Alexandru, I. (coordonator), Cărăușan, M., Bucur, S. (2009), *Drept administrativ*, ediția a III-a revizuită și adăugită, București: Editura Universul Juridic;
2. Bălan, E. (2005), *Procedura administrativă*, București: Editura Economică, p. 155;
3. Gorun, A., Gorun, H. (2004), *Considerații critice referitoare la reglementarea conflictului de interese în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice prin Legea nr. 161/2003*, Dreptul, nr. 4/2004;
4. Nedelcu, I.M. (2009), *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, București: Editura Universul Juridic;
5. Petrescu, R.N. (2009), *Drept administrativ*, București: Editura Hamangiu;
6. Pașca, V. (2008), *Conflictul de interese*, Dreptul nr. 8/2008;
7. Vedinaș, V. (2011), *Drept administrativ*, ediția a VI-a revăzută și actualizată, București: Editura Universul Juridic;
8. Vedinaș, V. (2009), *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999, cu modificările și completările ulterioare, republicată) – Comentarii, doctrină, legislație, jurisprudență*, București: Editura Universul Juridic;
9. Vlaicu, C.R. (2012), *Birocrație și procedură în administrația publică*, București: Editura Universul Juridic.

Legislație:

1. Uniunea Europeană (2010), *Versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene*, Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene;
2. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 461 din 30 iunie 2011, cu modificările și completările ulterioare;
3. Legea nr. 142/2012 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea

și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 501 din 20 iulie 2012;

4. Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 279 din 21 aprilie 2003, cu modificările și completările ulterioare.

Surse web:

<http://www.antifrauda.gov.ro/>, accesat la data de 18 aprilie 2013.

PROGRAMUL OPERAȚIONAL REGIONAL ÎN REGIUNEA CENTRU 2007-2013. STADIUL ACTUAL ȘI PERSPECTIVE

*Ramona MILITARU**

Rezumat:

Acest studiu face o expunere detaliată a realizărilor Programului Operațional Regional, pe axe prioritare tematice la nivel național și a problemelor apărute în implementarea acestuia. De asemenea, studiul abordează atât activitatea de programare a fondurilor europene alocate României pentru perioada 2014 - 2020 cu prezentarea obiectivelor Comisiei Europene pentru această perioadă, cât și a principalelor acțiuni derulate de Agenția pentru Dezvoltare Regională Centru la nivel regional și a aspectelor de urmărit în identificarea proiectelor.

***Cuvinte-cheie:** Programului Operațional Regional, fonduri europene, proiecte.*

Abstract:

This study is a detailed account of achievements Regional Operational Program priority axes on the national level and the problems encountered in its implementation. Also, study addresses the programming of EU funds allocated to Romania for 2014-2020 with presentation of the EC objectives for this period, main actions undertaken by the Regional Development Agency at the regional level and aspects that must be followed to identify projects.

***Keywords:** Regional Operational Program, european founds, projects.*

1. IMPLEMENTAREA PROGRAMULUI OPERAȚIONAL REGIONAL ÎN REGIUNEA CENTRU

Programul Operațional Regional implementează elemente importante ale Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională a Planului Național de Dezvoltare (PND), contribuind, împreună cu celelalte Programe Operaționale Sectoriale (PO), la diminuarea disparităților de dezvoltare economică și socială dintre România și statele membre ale UE.

Agenția de Dezvoltare Centru (ADR) este Organism Intermediar, iar Programul Operațional Regional (POR) cuprinde 6 axe prioritare tematice la nivel național, și anume:

Axa 1 – Sprijinirea dezvoltării durabile a orașelor – potențiali poli de creștere;

Axa 2 – Îmbunătățirea infrastructurii regionale și locale de transport;

Axa 3 – Îmbunătățirea infrastructurii sociale;

Axa 4 – Consolidarea mediului de afaceri regional și local;

Axa 5 – Dezvoltarea durabilă și promovarea turismului;

Axa 6 – Asistență tehnică.

* Agenția pentru Dezvoltare Regională Centru (ADR Centru), șef birou regional Mureș.

2. REALIZĂRI ALE PROGRAMULUI OPERAȚIONAL REGIONAL, PE AXE PRIORITARE TEMATICE LA NIVEL NAȚIONAL¹. PROBLEME APĂRUTE ÎN IMPLEMENTAREA REGIO

2.1. Realizări ale Programului Operațional Regional, pe axe prioritare tematice la nivel național

2.1.1. Axa 1 – poli de dezvoltare urbană:

Sibiu

- *Alocat* – 14,86 milioane euro (12,18 mil. euro din FEDR)
- PIDU include 8 proiecte individuale – 16,62 mil. euro, din care:
 - Contractate: 6 proiecte – 12,10 mil. euro – 81,43%
 - Precontractate: 1 proiect – 0,91 mil. euro – 6,12%
 - În evaluare: 1 proiect – 3,61 mil. euro – 24,29%
- *Sume plătite:*
 - Prefinanțare: 0,10 mil. euro
 - Rambursare FEDR + BS + pref. dedusă: 0,14 mil. euro – 0,94%

Tg. Mureș

- *Alocat* – 14,86 milioane euro (12,18 mil. euro din FEDR)
- PIDU include 4 proiecte individuale – 27,33 mil. euro, din care:
 - Contractate: 3 proiecte – 14,19 mil. euro – 95,49%
 - Se va mai depune: 1 proiect – aprox. 13,14 mil. euro, din care va primi de la program doar până la nivelul sumei alocate
- *Sume plătite:*
 - Prefinanțare: 0,70 mil. euro
 - Rambursare FEDR + BS + pref. dedusă: 1,22 mil. euro – 8,21%;

2.1.2. Axa 1- centre urbane:

- *Alocat* – 44,58 milioane euro (36,56 mil. euro din FEDR)
- Suplimentare alocare cu 20% din total Axa 1 – 74,3 mil. euro
- *Depuse:* 9 PIDU cu 27 proiecte individuale – 78,26 mil. euro
- *Selectate pentru finanțare:* 4 PIDU (Miercurea Ciuc, Sfântu Gheorghe, Alba Iulia și Toplița) cu 18 proiecte individuale – 63,52 mil. euro – 142,49%, din care:
 - Contractate: 18 proiecte – 63,52 mil. euro – 142,49%
- *Sume plătite:*
 - Prefinanțare: 11,93 mil. euro
 - Rambursare FEDR + BS + pref. dedusă: 19,17 mil. euro – 43,00%.

2.1.3. Axa 1, DMI 1.2 – Sprijinirea investițiilor în eficiența energetică a blocurilor de locuințe

- *Lansat* în data de 2.11.2012 cu depunere începând din 3.12.2012;
- *Alocat:* 182,40 milioane euro din care 22,80 milioane euro la nivel regional;
- *Solicitanți eligibili:* municipiile reședință de județ;
- *Investițiile țintă:* Blocurile construite în baza unor proiecte elaborate în perioada 1950 – 1990, având regimul minim de înălțime P+3;

¹ Facem precizarea ca realizările Programului Operațional Regional au la bază date culese până în martie 2013.

- *Valoare totală cerere de finanțare:* minim 1.700.000 lei și maxim 46.000.000 lei;
- *Rate de cofinanțare:*
- 60% – FEDR și BS;
- 40% – Autoritatea Publică Locală și Asociația de proprietari, modulată în funcție proporția în clădire a familiilor cu venituri reduse;
- *Activități eligibile:* lucrări de reabilitare termică a anvelopei și de reabilitare a sistemului de încălzire;

2.1.4. Axa 2 – infrastructura de transport:

- *Alocat* – 93,65 milioane euro (82,66 milioane euro din FEDR)
- *Depuse:* 46 proiecte – 297,29 mil. euro – 317,45%, din care:
 - Contractate: 17 proiecte – 111,48 mil. euro – 119,04%
 - Precontractare: 1 proiect – 4,16 mil. euro – 4,44%
 - Lista de rezervă: 11 proiecte – 83,56 mil. euro
- *Sume plătite:*
- Prefinanțare: 23,20 mil. euro
- Rambursare FEDR + BS + pref. dedusă: 58,76 mil. euro – 62,74%
- *Indicatori:*
- drum județean reabilitat – 228,40 km
- centura ocolitoare construită – 6,43 km
- străzi urbane reabilitate – 29,015 km
- *Finalizate* – 10 proiecte tehnic și financiar;

2.1.5. Axa 3, DMI 3.1 – infrastructura de sănătate:

- *Alocat* – 23,15 milioane euro, (19,60 milioane euro din FEDR)
- *Depuse:* 14 proiecte – 29,27 mil. euro – 126,44%, din care:
 - Contractate: 6 proiecte – 20,48 mil. euro – 88,47%
 - Precontractare: 3 proiecte – 4,95 mil. euro – 21,36%
 - În evaluare: 3 proiecte – 2,47 mil. euro
- *Sume plătite:*
- Prefinanțare: 1,04 mil. euro
- Rambursare FEDR + BS + pref. dedusă: 2,09 mil. euro – 9,03%
- *Indicatori:*
- ambulatorii de specialitate reabilitate – 5;
- spital județean reabilitat și dotat – 1
- *Finalizate* – 2 proiecte – tehnic și financiar – 1,38 mil. euro
- 1 proiect finalizat tehnic;

2.1.6. Axa 3, DMI 3.2 – pe infrastructura socială:

- *Alocat* – 10,63 milioane euro (9,22 milioane euro din FEDR)
- *Depuse:* 51 proiecte – 25,30 mil. euro – 238,01%, din care:
 - Contractate: 20 proiecte – 9,83 mil. euro – 92,47%
 - Precontractare: 2 proiecte – 1,29 mil. euro – 12,14%
 - Lista de rezervă: 7 proiecte – 3,08 mil. euro
- *Sume plătite:*
- Prefinanțare: 1,17 mil. euro
- Rambursare FEDR + BS + pref. dedusă: 3,84 mil. euro – 36,12%
- *Indicatori:*
- centre sociale pentru persoane cu dizabilități reabilitate – 6;

- centre sociale rezidențiale pentru persoane în vârstă – 9;
- centru multifuncțional pentru tineret – 1;
- centre de recuperare și reabilitare neuropsihiatrică – 3;
- unitate medico-socială va fi modernizată – 1;
- creșă pentru copii – 2;
- Centru de plasament modernizat – 2.

▪ *Finalizate* – 7 proiecte – tehnic și financiar

2.1.7. Axa 3, DMI 3.3 – pentru intervenții în situații de urgență:

▪ *Alocat* – 10,08 milioane euro (9,22 milioane euro din FEDR)

▪ *Depuse*: 2 proiecte – 10,10 mil. euro – 95,01%, din care:

• Contractate: 2 proiecte – 10,10 mil. euro – 95,01%

▪ *Sume plătite*:

• Prefinanțare: 1,19 mil. euro

• Rambursare FEDR + BS + pref. dedusă: 6,47 mil. euro – 64,19%

▪ *Indicatori*:

• 40 unități mobile echipate

• Dotarea structurilor ISU cu 44 autospeciale

▪ *Finalizate* – 1 proiect – 6,47 mil. euro;

2.1.8. Axa 3, DMI 3.4 – pe infrastructură educațională:

▪ *Alocat* – 30,44 milioane euro (26,40 milioane euro din FEDR)

▪ *Depuse*: 104 proiecte – 120,02 mil. euro – 394,28%, din care:

• Contractate: 24 proiecte – 28,53 mil. euro – 93,73%

• Precontractare: 3 proiecte – 2,72 mil. euro – 8,94%

• Lista de rezervă: 54 proiecte – 63,80 mil. euro

▪ *Sume plătite*:

• Prefinanțare: 5,51 mil. euro

• Rambursare FEDR + BS + pref. dedusă: 11,87 mil. euro – 38,99%

▪ *Indicatori*:

• unități de învățământ reabilite – 26

▪ *Finalizate* – 10 proiecte – tehnic și financiar;

2.1.9. Axa 4, DMI 4.1 – pe infrastructură de afaceri:

▪ *Alocat* – 28,43 milioane euro (25,42 milioane euro din FEDR)

▪ *Depuse*: 31 proiecte – 115,25 mil. euro – 405,38%, din care:

• Contractate: 7 proiecte – 28,82 mil. euro – 101,37%

• În evaluare: 1 proiect – 10,46 mil. euro – 36,79%

• Lista de rezervă: 3 proiecte – 7,15 mil. euro

▪ *Sume plătite*:

• Prefinanțare: 1,17 mil. euro

• Rambursare FEDR + BS + pref. dedusă: 9,16 mil. euro – 32,22%

▪ *Indicatori*:

• centre de afaceri construite – 5

• incubator de afaceri creat – 1

• Parc logistic creat – 1

• locuri de muncă ce vor fi create în cadrul firmelor localizate în structurile de afaceri – 800.

▪ *Finalizate* – 2 proiecte – tehnic și financiar;

2.1.10. Axa 4, DMI 4.2 – reabilitare situri industriale:

- *Alocat* – 6,73 milioane euro (6,02 milioane euro din FEDR)
- *Depuse*: 5 proiecte – 10,51 mil. euro – 156,17%, din care:
 - Contractate: 4 proiecte – 7,27 mil. euro – 108,02%
- *Sume plătite*: nu e cazul momentan
- *Indicatori*:
 - 4 situri industriale reabilitate
 - 502 nou locuri de muncă create;

2.1.11. Axa 4, DMI 4.3 – sprijinirea microîntreprinderilor:

- *Alocat* – 24,39 milioane euro (21,81 milioane euro din FEDR)
- *Depuse*: 668 proiecte – 70,63 mil. euro – 289,59%, din care:
 - Contractate: 226 proiecte – 24,22 mil. euro – 99,30%
 - Precontractare: 2 proiecte – 0,37 mil. euro – 1,52%
 - În evaluare: 24 proiecte – 3,20 mil. euro
- *Sume plătite*:
 - Prefinanțare: 1,05 mil. euro
 - Rambursare FEDR + BS + pref. dedusă: 14,04 mil. euro – 57,56%
- *Proiecte reziliate*:
 - 32 proiecte cu o valoare a sumei solicitate de 2,62 milioane euro
- *Indicatori*:
 - Microîntreprinderi modernizate – 194
 - Locuri de muncă nou-create – 610
- *Finalizate*:
 - 126 de proiecte având o valoare de 11,54 mil. euro;

2.1.12. Axa 5, DMI 5.1 – reabilitare obiective de patrimoniu:

- *Alocat* – 26,42 milioane euro (22,40 milioane euro din FEDR)
- *Depuse*: 33 proiecte – 92,52 mil. euro – 350,19%, din care:
 - Contractate: 5 proiecte – 23,04 mil. euro – 87,21%
 - Precontractare: 2 proiecte – 6,04 mil. euro – 22,86%
 - Lista de rezervă: 16 proiecte – 42,03 mil. euro
- *Sume plătite*:
 - Prefinanțare: 5,58 mil. euro
 - Rambursare FEDR + BS + pref. dedusă: 11,83 mil. euro – 44,78%
- *Indicatori*:
 - cetăți obiectiv de patrimoniu reabilitate – 3
 - biserici fortificate restaurate și introduse în circuitul turistic – 18
 - biserică evanghelică obiectiv de patrimoniu reabilitată – 1.
- *Proiecte finalizate* – 1 proiect finalizat și tehnic și financiar – 6,44 mil. euro

2.1.13. Axa 5, DMI 5.2 – infrastructură de turism:

- *Alocat* – 37,84 milioane euro (36,86 milioane euro din FEDR)
- *Depuse*: 79 proiecte – 111,85 mil. euro – 295,59%, din care:
 - Contractate: 19 proiecte – 30,90 mil. euro – 81,66%
 - Precontractare: 3 proiecte – 6,10 mil. euro – 16,12%
 - În evaluare: 10 proiecte – 7,80 mil. euro
- *Sume plătite*:
 - Prefinanțare: 3,45 mil. euro

- Rambursare FEDR + BS + pref. dedusă: 10,39 mil. euro – 27,46%
- *Proiecte reziliate*: 1 proiect – 0,56 milioane euro
- *Indicatori*:
 - unități de cazare modernizate – 8;
 - stațiune turistică reabilitată – 3;
 - structuri de agrement dezvoltate – 5;
 - puncte salvamont construite, reabilitate – 4;
 - pârtie de schi construită – 1;
 - parc dendrologic modernizat – 1;
 - parc natural ecodidactic creat – 1;
 - locuri de muncă create – 164;
- *Finalizate* – 7 proiecte – tehnic și financiar – 7,69 mil. euro.

2.2. Probleme apărute în implementarea REGIO

Aceste probleme sunt următoarele:

1. Nereguli și probleme întâlnite în realizarea *procedurilor de achiziție publică* care au determinat aplicarea de corecții financiare la contractele de finanțare;

2. *Modificarea legislației în ce privește achizițiile publice* și modificări procedurale privind asigurarea prefinanțării pentru proiecte, fapt ce a determinat întârzieri în implementarea proiectelor sau blocaje în asigurarea resurselor financiare pentru realizarea proiectelor;

3. Solicitări frecvente de acte adiționale la contractele de finanțare pentru prelungirea perioadei de implementare, modificarea bugetului proiectului și solicitarea de încheiere a unor acte adiționale cu nerespectarea prevederilor contractului de finanțare în ce privește termenii de depunere a acestora;

4. Expertize tehnice atașate PT-urilor și elaborarea unor documentații de atribuire cu informații tehnice incomplete – neactualizate ce nu au fost în totală concordanță cu situația de pe teren;

5. Dificultăți în asigurarea cofinanțării necesare derulării proiectelor, fapt care a dus la modificări frecvente ale graficului de rambursare și întârzieri în rambursarea cheltuielilor și absorbția fondurilor.

3. ACTIVITATEA DE PROGRAMARE A FONDURILOR EUROPENE ALOCATE ROMÂNIEI PENTRU PERIOADA 2014 - 2020. OBIECTIVELE COMISIEI EUROPENE PENTRU PERIOADA 2014-2020

Activitatea de *programare a fondurilor europene alocate României pentru perioada 2014 - 2020* vizează elaborarea Acordului de Parteneriat și a programelor subsecvente și constă în principal în parcurgerea următoarelor etape:

1. *Elaborarea analizelor socioeconomice* în vederea evidențierii nevoilor de dezvoltare ale diverselor sectoare/teritorii și a analizei SWOT;

2. *Formularea obiectivelor și rezultatelor propuse* pentru a acoperi nevoile de dezvoltare, în funcție de obiectivele tematice propuse în regulamentele europene;

3. *Stabilirea priorităților de intervenții* a căror finanțare contribuie la atingerea obiectivelor propuse;

4. *Repartizarea resurselor financiare* alocate României pe obiectivele și prioritățile identificate, plecând de la cuantificarea nevoilor de dezvoltare;

5. *Stabilirea cadrului instituțional* de implementare.

Obiectivele Comisiei Europene pentru perioada 2014-2020 sunt următoarele:

a) Realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020 de creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii;

b) Accent pus pe rezultate;

c) Maximizarea impactului finanțării UE;

d) Simplificarea politicii de coeziune.

Ca obiective tematice, se remarcă următoarele domenii:

- Cercetare și inovare;

- Tehnologiile informației și comunicațiilor (TIC);

- Competitivitatea întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri);

- Trecerea la o economie cu emisii reduse de dioxid de carbon;

- Adaptarea la schimbările climatice și prevenirea și gestionarea riscurilor;

- Protecția mediului și eficiența resurselor;

- Transport durabil și eliminarea blocajelor din cadrul infrastructurilor rețelelor

majore;

- Ocuparea forței de muncă și sprijinirea mobilității lucrătorilor;

- Incluziune socială și combaterea sărăciei;

- Educație, competențe și învățare pe tot parcursul vieții;

- Consolidarea capacității instituționale și administrații publice eficiente.

4. PRINCIPALELE ACȚIUNI DERULATE DE ADR CENTRU LA NIVEL REGIONAL. ASPECTE DE URMĂRIT ÎN IDENTIFICAREA PROIECTELOR

4.1. Principalele acțiuni derulate de ADR Centru la nivel regional

- Crearea structurilor parteneriale – cadrul aprobat de CDR Centru²;

- Întâlniri ale structurilor parteneriale în cursul anilor 2011 și 2012;

• Elaborarea de analize și studii la nivel regional în perioada 2010 – 2011 care să sprijine elaborarea PDR 2014-2020 (17);

- Elaborarea analizei socioeconomice și analizei SWOT regionale;

• Elaborarea primului draft al strategiei de dezvoltare regională pentru perioada 2014-2020;

- Pregătirea portofoliului regional de proiecte.

De remarcat sunt și:

a) *prioritățile Strategiei de Dezvoltare Regională:*

- Dezvoltare urbană, dezvoltarea infrastructurii tehnice și sociale regionale

- Creșterea competitivității economice, stimularea inovării

- Protecția mediului înconjurător, creșterea eficienței energetice, stimularea utilizării surselor alternative de energie

- Dezvoltarea zonelor rurale, sprijinirea agriculturii și silviculturii

- Dezvoltarea turismului, sprijinirea activităților culturale și recreative

- Dezvoltarea resurselor umane, creșterea incluziunii sociale

² Consiliul pentru Dezvoltare Regională al Regiunii Centru.

b) portofoliul de proiecte:

- Va reprezenta o anexă a Planului Regional de Dezvoltare 2014-2020;
- Listă proiecte strategice anexă la programul operațional;
- Solicitări de propuneri de proiecte strategice de la nivel regional – fișă de proiect;
- Bază de date regională cu proiecte;
- Va fi aprobat de Consiliul pentru Dezvoltare Regională.

4.2. Aspecte de urmărit în identificarea proiectelor

- Identificarea problemelor și a nevoilor la nivelul comunității și prioritizarea acestora;
- Stabilirea unei viziuni de dezvoltare a comunității pe termen lung;
- Implicarea comunității și a unui parteneriat larg în identificarea priorităților și a proiectelor necesare;
- Analiza cadrului instituțional și analiza legală;
- Analizarea posibilităților de integrare a proiectului cu alte proiecte de la nivelul comunității care să ducă la dezvoltare economică și socială;
- Stabilirea clară a obiectivelor proiectului și a modului cum atingerea acestuia va fi măsurată – indicatori măsurabili și ușor verificabili;
- Analiza resurselor necesare pentru elaborarea și implementarea proiectului și de unde vor veni aceste resurse;
- Estimarea realistă a perioadei de implementare;
- Identificarea diferitelor surse de finanțare pentru realizarea proiectului;
- Încadrarea proiectului în strategiile de dezvoltare de la nivel județean, regional, național;
- Pregătirea atentă a tuturor documentelor necesare pentru implementarea proiectului.

5. SCURTE CONCLUZII

Acest studiu a realizat o expunere detaliată a realizărilor Programului Operațional Regional, pe axe prioritare tematice la nivel național, cu evidențierea problemelor apărute în implementarea acestuia. De asemenea, studiul a abordat atât activitatea de programare a fondurilor europene alocate României pentru perioada 2014 - 2020, cu prezentarea obiectivelor Comisiei Europene pentru această perioadă, cât și principalele acțiuni derulate de Agenția pentru Dezvoltare Regională Centru la nivel regional și aspectele de urmărit în identificarea proiectelor. Dacă realizările Programului Operațional Regional sunt notabile la nivelul Regiunii Centru, nu pot fi ignorate problemele întâmpinate, inclusiv cele întâlnite în realizarea *procedurilor de achiziție publică* care au determinat și în implementarea POR aplicarea de corecții financiare la contractele de finanțare.

DETALII BIBLIOGRAFICE

- www.ec.europa.eu/inforegio
- <http://regio-adrcentru.ro/Detaliu.aspx?t=PORProgramare2014-2020>

ANALIZA COMPARATIVĂ (JUDEȚE – REGIUNI) A STADIULUI IMPLEMENTĂRII ÎN ROMÂNIA A MĂSURILOR DIN PROGRAMUL NAȚIONAL DE DEZVOLTARE RURALĂ PENTRU BENEFICIARIII AUTORITĂȚI PUBLICE LOCALE

*Dr. Marius Cristian CĂȚANĂ**
*Ildiko FAZAKAS***

Rezumat:

Studiul are ca principal obiectiv analiza comparativă (județe-regiuni) în România a implementării Programului Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) pentru beneficiarii autorității publice locale, problematică cu deosebite conotații practice având în vedere că PNDR este documentul pe baza căruia poate fi accesat Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală și care respectă liniile directoare strategice de dezvoltare rurală ale Uniunii Europene.

Cuvinte-cheie: *Programul Național de Dezvoltare Rurală, autorități publice locale, dezvoltare rurală.*

Abstract:

The study is mainly focused on the comparative analysis (districts-regions) of National Rural Development Programme (NRDP) implementation in Romania for local public authorities beneficiaries, with special and practical connotations given that NRDP is the document on which can be accessed European Agricultural Fund for Rural Development and complying with the strategic guidelines for rural development of the European Union.

Keywords: *National Rural Development Programme, local public authorities, rural development.*

1. CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND FONDUL EUROPEAN AGRICOL PENTRU DEZVOLTARE RURALĂ (FEADR) ȘI PROGRAMUL NAȚIONAL DE DEZVOLTARE RURALĂ (PNDR)

Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) este un instrument de finanțare creat de Uniunea Europeană, instrument care vine în sprijinul țărilor membre pentru a putea implementa Politica Agricolă Comună, pe care și țara noastră o urmează

* Director Media Marketing, doctor în științe administrative la Școala de Studii Politice și Administrative București.

** Manager proiect Media Marketing.

odată cu integrarea în Uniunea Europeană. Politica Agricolă Comună constă într-o serie de măsuri având drept scop dezvoltarea rurală¹.

Acest fond de finanțare nu face parte din Fondurile Structurale, ci din Fondurile Complementare, alături de Fondul European pentru Pescuit. Asigurarea demarării și complementarității între FEADR și fondurile structurale are în vedere, pe de o parte, asigurarea acoperirii teritoriale din punct de vedere al tipurilor de acțiuni și al potențialilor beneficiari, inclusiv a facilitării accesului la diverse fonduri ale acestora, iar, pe de altă parte, se are în vedere asigurarea sistemului cel mai eficient de implementare care va conduce la o mai bună administrare și în final la o dezvoltare echilibrată și durabilă.

Fondurile de 7,5 miliarde de euro acordate prin FEADR reprezintă o adevărată oportunitate pentru finanțarea spațiului rural din România. Prin FEADR se acordă finanțare între 50-100% din valoarea eligibilă a proiectului, în funcție de categoria beneficiarilor eligibili.

Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) este documentul pe baza căruia poate fi accesat Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală și care respectă liniile directe strategice de dezvoltare rurală ale Uniunii Europene².

2. AXELE PROGRAMULUI NAȚIONAL DE DEZVOLTARE RURALĂ (PNDR)

Realizarea Programului Național Strategic necesită unele investiții în cadrul celor patru axe ale PNDR³:

2.1. Axa 1 – „Îmbunătățirea competitivității sectoarelor agricol și forestier”

Sprrijinul FEADR nerambursabil aferent acestei axe este de 80% din sprrijinul public și vizează măsurile:

- 111 – Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe;
- 112 – Instalarea tinerilor fermieri;
- 121 – Modernizarea exploatațiilor agricole;
- 122 – Îmbunătățirea valorii economice a pădurii;
- 123 – Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere;
- 125 – Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii;
- 141 – Sprrijinirea fermelor agricole de semisubzistență;
- 142 – Înființarea grupurilor de producători;
- 143 – Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori.

¹ Pentru detalii, a se vedea Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprrijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 277/1/2005, cu modificările și completările ulterioare; Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei din 27 ianuarie 2011 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului în ceea ce privește punerea în aplicare a procedurilor de control și a ecocondiționalității în cazul măsurilor de sprrijin pentru dezvoltare rurală [Jurnalul Oficial L 25 din 28.1.2011].

² Pentru detalii, a se consulta <http://www.apdrp.ro/content.aspx?lang=ro&item=1517&ref=176>, accesat la data de 4 martie 2013.

³ A se vedea Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 - versiunea consolidată decembrie 2012 – Număr CCI: 2007RO06RPO001, disponibil pe http://old.madr.ro/pages/dezvoltare_rurala/Program-National-de-Dezvoltare-Rurala-versiunea10-consolidata-decembrie-2012.pdf, accesat la data de 4 martie 2013.

2.2. Axa 2 – „Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural”

Srijinul FEADR nerambursabil aferent acestei axe este de 82% din srijinul public pentru următoarele măsuri:

- 211 – Srijin pentru zona montană defavorizată;
- 212 – Srijin pentru zone defavorizate – altele decât zona montană;
- 214 – Plăți de agromediu;
- 221 – Prima împădurire a terenurilor agricole.

2.3. Axa 3 – „Îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale”

Srijinul FEADR nerambursabil aferent acestei axe este de 80% din srijinul public și vizează măsurile:

- 312 – Srijin pentru crearea și dezvoltarea de microîntreprinderi;
- 313 – Încurajarea activităților turistice;
- 322 – Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale.

Srijinul prevăzut prin Axa 3 vizează încurajarea diversificării economiei rurale și îmbunătățirea calității vieții din spațiul rural. Profilul național economic, spațial și demografic prezentat în secțiunea introductivă furnizează contextul pe baza căruia s-au stabilit prioritățile Axei 3, și anume:

a) prima prioritate (obiectiv strategic) pentru implementarea Axei 3 constă în menținerea și dezvoltarea activităților economice având în vedere contextul din România și vizează creșterea numărului de locuri de muncă; dezvoltarea și diversificarea activităților economice din zonele rurale și creșterea gradului de ocupare prin dezvoltarea întreprinderilor și crearea locurilor de muncă constituie elementul esențial pentru menținerea și bunăstarea populației rurale; ca răspuns la obiectivul strategic, acest lucru va fi realizat pe două niveluri (ce corespund obiectivelor specifice): srijinirea creării și dezvoltării microîntreprinderilor și diversificării activităților economice nonagricole din gospodăriile agricole;

b) cea de-a doua prioritate a Axei 3 vizează creșterea atractivității zonelor rurale; construcția și modernizarea unei infrastructuri durabile sunt esențiale atât pentru dezvoltarea economică și socială a zonelor rurale, cât și pentru o dezvoltare echilibrată pe plan regional; peisajul natural atractiv, caracteristic pretutindeni în România, oferă ocazii excelente de practicare a turismului rural și de desfășurare a unor activități recreative în ambianța spațiului rural;

c) cea de-a treia prioritate a Axei 3 vizează dezvoltarea competențelor actorilor locali, în vederea stimulării organizării teritoriului, dezvoltării abilităților și conștientizării actorilor locali în privința importanței guvernantei locale; acest obiectiv este axat în principal pe conștientizare, înțelegere și motivare în cadrul comunităților rurale, pentru a le permite să participe și să se implice pe deplin în pregătirea strategiilor locale de dezvoltare.

2.4. Axa LEADER

Srijinul FEADR nerambursabil aferent acestei axe vizează următoarele măsuri:

- 4.1. Implementarea strategiilor de dezvoltare locală;
 - 4.1.1. Creșterea competitivității sectoarelor agricol și forestier;
 - 4.1.2. Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural;

- 4.1.3. Calitatea vieții și diversificarea economiei rurale;
- 4.2.1. Implementarea proiectelor de cooperare;
- 4.3.1. Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului;
- 4.3.1.-1. Construcție parteneriate public-private;
- 4.3.1.-2. Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului.

Măsura 511 – Asistență tehnică

Măsura 611 – Plăți complementare directe

3. SITUAȚIA PROIECTELOR DE FINANȚARE PE MĂSURILE PNDR DESTINATE AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE

3.1. O prezentare succintă a măsurilor din PNDR pe care pot aplica autoritățile publice locale

Într-o prezentare succintă, măsurile din PNDR pe care le pot aplica autoritățile publice locale sunt următoarele:

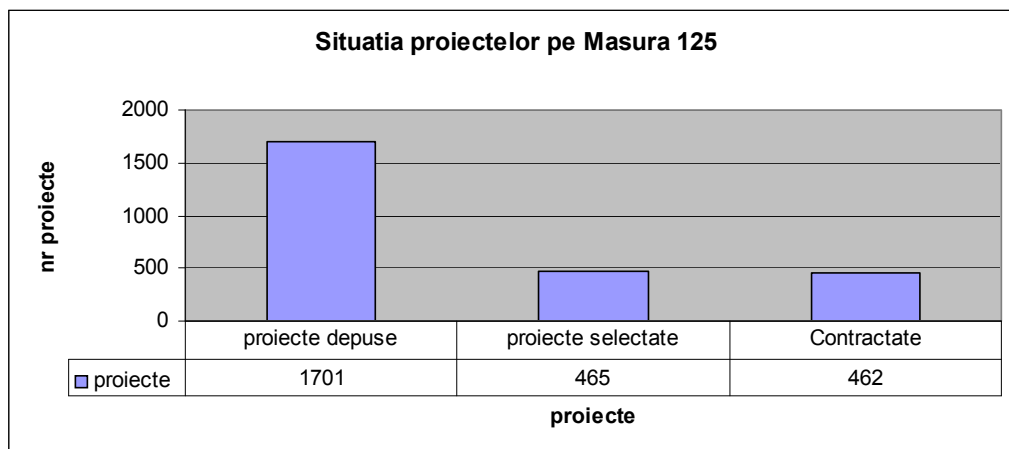
- **Măsura 125**
- **Componenta a:** Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii proiecte pentru:
 - a1 – Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii;
 - a2 – Infrastructură agricolă de acces;
- **Componenta b:** Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea silviculturii;
- **Componenta c:** Lucrări de refacere și modernizare a infrastructurii de prevenire și de protecție împotriva inundațiilor;
- **Măsura 313 componenta c și d**
- **Componenta c:** Investiții în infrastructură la scară mică precum centrele de informare, amenajarea de marcaje turistice etc.;
- **Componenta d:** Dezvoltarea și/sau marketingul serviciilor turistice legate de turismul rural;
- **Măsura 322** – Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale.

3.2. Analiza comparată a proiectelor depuse, selectate și contractate pe Măsura 125 – Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii

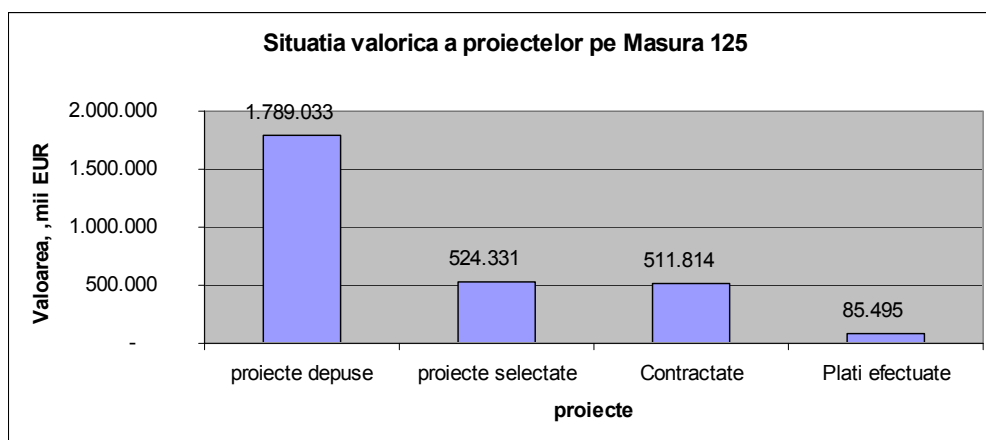
Obiectivul general al acestei măsuri constă în adaptarea infrastructurii agricole și forestiere la noile structuri de proprietate apărute ca urmare a procesului de restituire a proprietăților în vederea creșterii competitivității sectorului agricol și forestier.

Fondurile totale alocate Măsurii 125 prin FEADR sunt de **545.745.816 euro** din care:

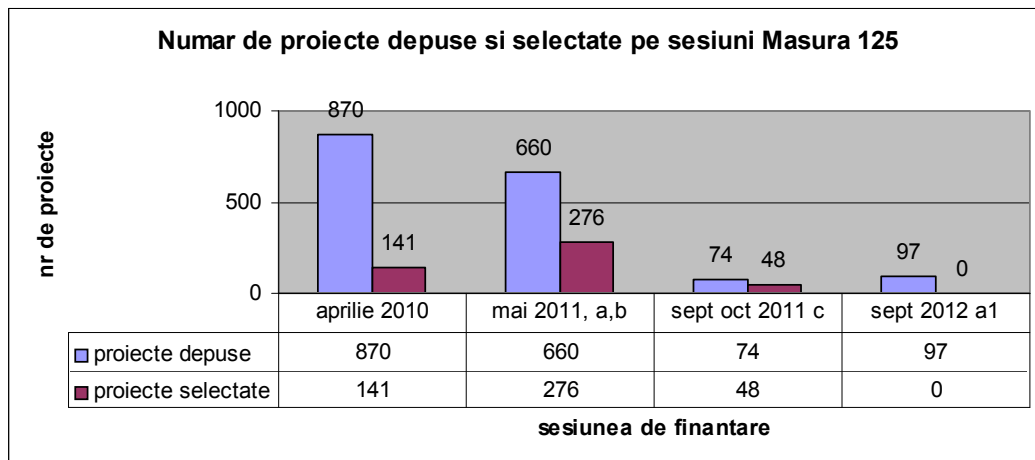
- Contribuția Guvernului României – 20%;
- Contribuția Uniunii Europene – 80% din totalul fondurilor alocate acestei măsuri de investiții.



Din 1701 proiecte depuse în sesiunile de finanțare până la finele anului 2012 au fost selectate 465, contractate 462 proiecte, procentul proiectelor contractate din total proiecte depuse fiind de 27,16%



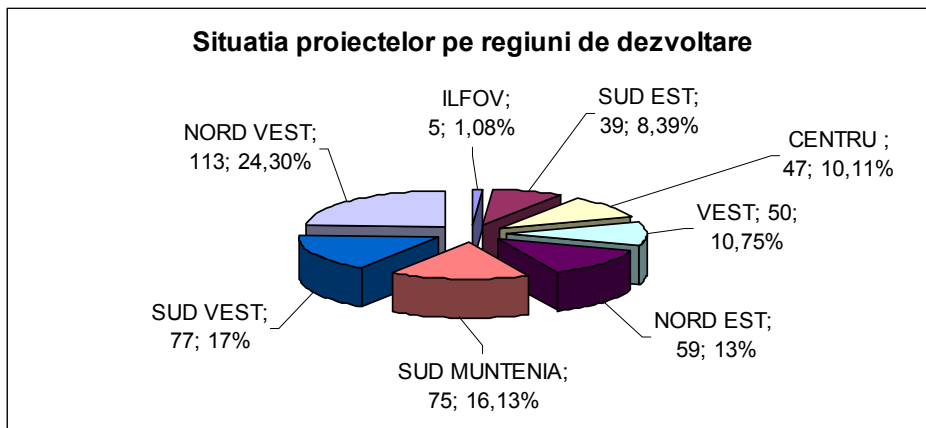
Din valoarea totală a proiectelor depuse de 1.789.032.854 EUR s-au contractat 511.814.277 EUR, ceea ce reprezintă un procent de **28,61%**, iar din această sumă s-a plătit până la 21.03.2013 85.494.758 EUR, adică un procent de **16,70%**. **Rata de executare financiară** (plăți efectuate) este mică din cauza faptului că pe această măsură primele plăți s-au efectuat începând cu anul 2011 (prima sesiune de finanțare fiind anunțată în martie-aprilie 2010).



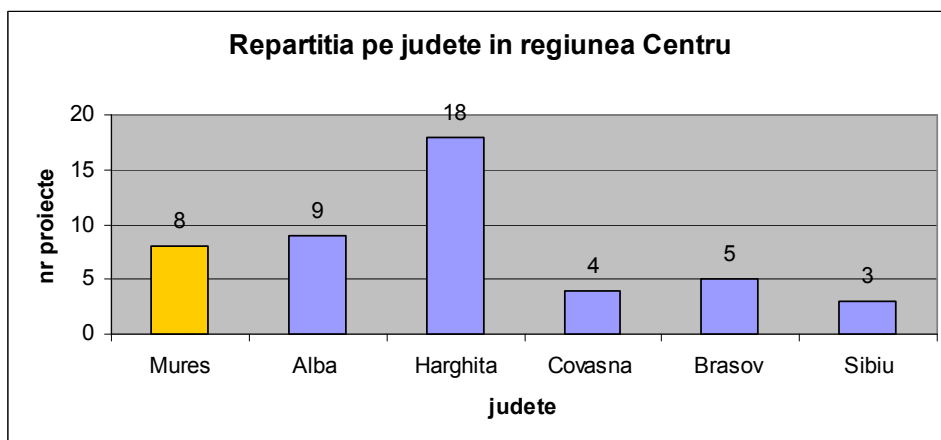
Din grafic rezultă că rata de finanțare a proiectelor a crescut de la 16,21% din prima sesiune de finanțare la 41,81% în cea de a doua sesiune și la 64,86% în sesiunea a treia. Pentru ultima sesiune de finanțare din septembrie 2012 nu sunt rapoarte de selecție.

REGIUNI DE DEZVOLTARE	număr proiecte selectate	%
ILFOV	5	1,08%
SUD EST	39	8,39%
CENTRU	47	10,11%
VEST	50	10,75%
NORD EST	59	12,69%
SUD MUNTENIA	75	16,13%
SUD VEST	77	16,56%
NORD VEST	113	24,30%
total	465	

Din punct de vedere al distribuției regionale, Regiunea Nord-Vest deține cea mai mare pondere, respectiv 24,3% din totalul proiectelor selectate pe această măsură, fiind urmată de Regiunea Sud-Vest și Sud Muntenia cu o pondere de 16,56%, respectiv 16,13%. Cea mai mică pondere, de 1,08% din total proiecte selectate, o deține Regiunea Ilfov.



Reprezentarea grafică a distribuției regionale a proiectelor selectate pe Măsura 125

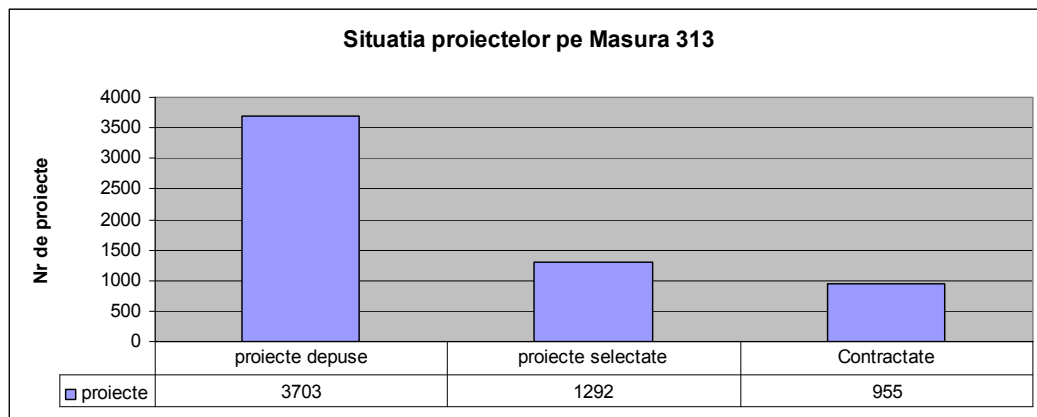


Așa cum se vede și în grafic, în regiunea Centru cele mai multe proiecte au fost aprobate pentru județul Harghita (38,30%), urmat de județul Alba și Mureș (19,15%, respectiv 17,02%), cele mai puține proiecte fiind în județele Brașov (10,64%), Covasna (8,51%) și Sibiu (6,38%).

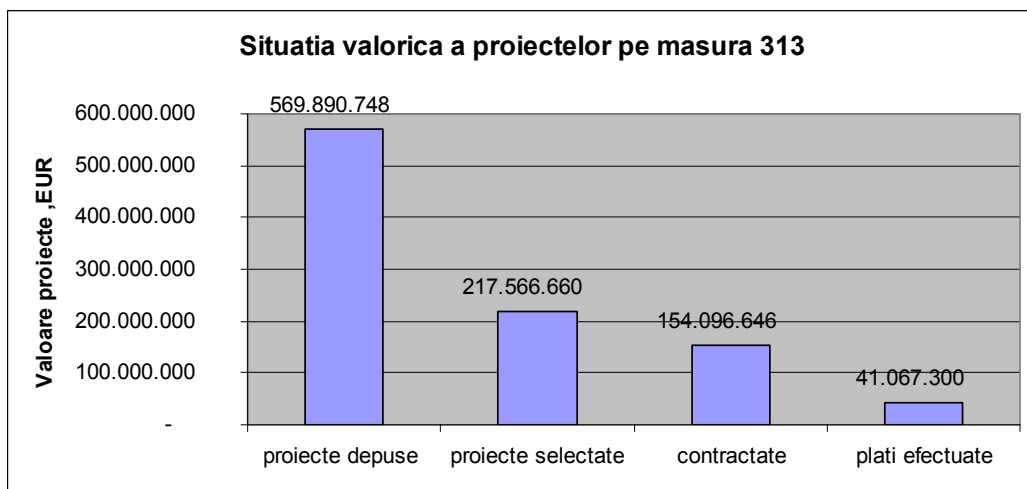
3.3. Analiza comparată a proiectelor depuse, selectate și contractate pe Măsura 313 – Încurajarea activităților turistice

Obiectivele specifice ale Măsurii 313 se referă la:

- Crearea și menținerea locurilor de muncă prin activități de turism;
- Creșterea valorii adăugate în activități de turism;
- Crearea, îmbunătățirea și diversificarea infrastructurii și serviciilor turistice;
- Creșterea numărului de turiști și a duratei vizitelor.



Până în 21 martie 2013 s-au selectat 1292 proiecte din 3703 proiecte depuse pe Măsura 313 (componentele a, b, c și d), dintre care s-au contractat 955, respectiv 12,46% din targetul PNDR de 7665 proiecte.

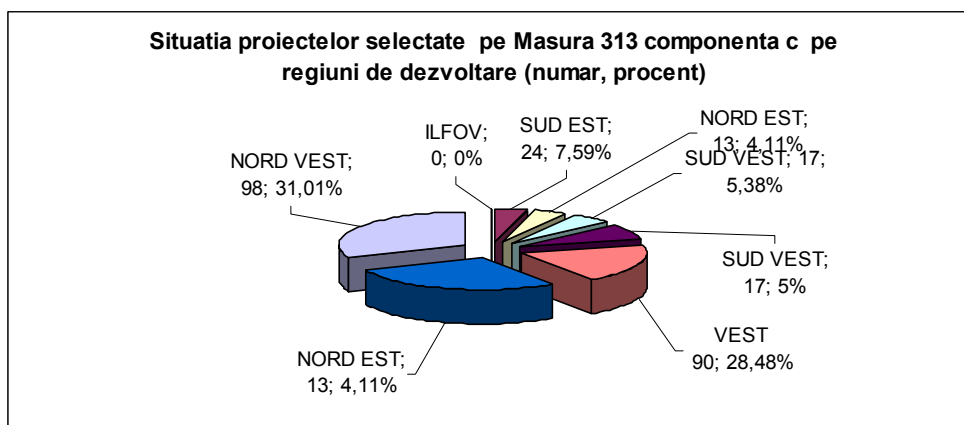


Din valoarea totală a proiectelor depuse de 569.890.748 EUR s-au contractat 154.096.646 EUR, ceea ce reprezintă un procent de **27,04%**, iar din această sumă s-a plătit până la 21.03.2013 suma de 41.067.300 EUR, adică un procent de **26,65%**.

Această rata a execuției financiare este mică ținând cont de faptul că s-au putut depune proiecte pe această măsură începând cu noiembrie 2008.

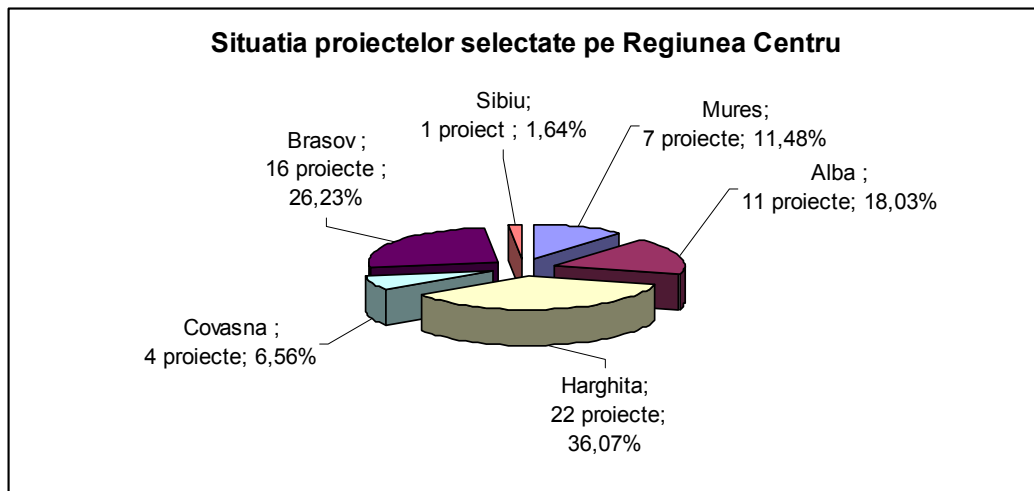
REGIUNI DE DEZVOLTARE	număr proiecte selectate	%
ILFOV	0	0,00%
SUD MUNTENIA	13	4,11%
NORD EST	13	4,11%
SUD VEST	17	5,38%
SUD EST	24	7,59%
CENTRU	61	19,30%
VEST	90	28,48%
NORD VEST	98	31,01%
Total	316	100%

Din totalul de 1292 proiecte selectate pe Măsura 313 un număr de 316 proiecte (24,45%) au fost aferente componentei c. Din punct de vedere al distribuției regionale Regiunea Nord Vest deține cea mai mare pondere, respectiv 31,01% din totalul proiecte selectate pe această măsură, fiind urmată de Regiunea Vest, cu o pondere de 28,48%. Regiunea Centru cu un procent de 19,30% se situează pe locul trei. Regiunile Sud-Vest, Sud-Est, Nord-Est și Sud Muntenia dețin o pondere sub 10%, iar Regiunea Ilfov nu deține niciun proiect.



Reprezentarea grafică a distribuției regionale pentru componenta c a Măsurii 313

Regiunea de dezvoltare	Județul	nr. proiecte
CENTRU 61 proiecte	Mureș	7
	Alba	11
	Harghita	22
	Covasna	4
	Brașov	16
	Sibiu	1



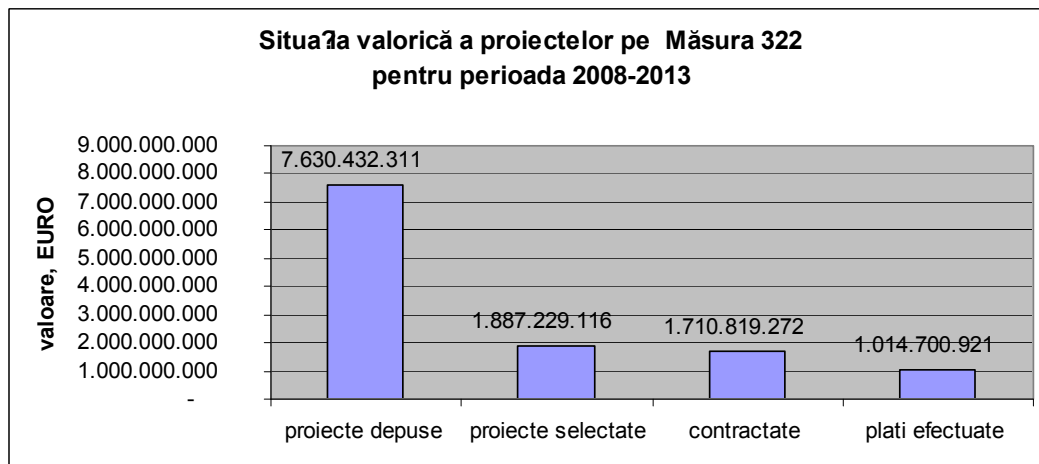
3.4. Analiza comparată a proiectelor depuse, selectate și contractate pe Măsura 322 - Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale

Obiectivele Măsurii 322 sunt următoarele:

- Îmbunătățirea infrastructurii fizice de bază în spațiul rural;
- Îmbunătățirea accesului la serviciile publice de bază pentru populația rurală;
- Creșterea numărului de sate renovate;
- Creșterea numărului de obiective de patrimoniu din spațiul rural sprijinite.

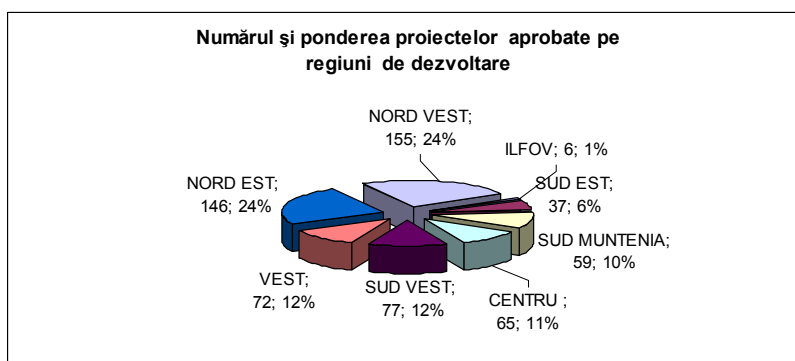
Alocarea financiară pe măsura 322 este de **1.546.087.425 euro** (1,54 miliarde de euro), din care contribuția Guvernului României de la bugetul central de stat – 20%, iar contribuția Uniunii Europene – 80%.

Din 3225 proiecte depuse au fost contractate 789 proiecte, procentul proiectelor contractate din total proiecte depuse fiind de 24,46%.

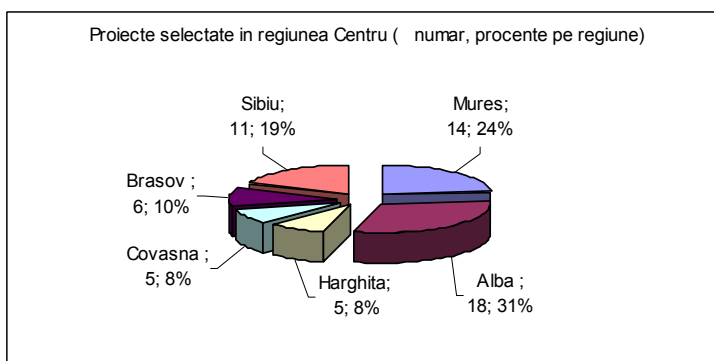


Din valoarea totală a proiectelor depuse de 7.630.432.311 EUR s-au contractat 1.710.819.272 EUR, ceea ce reprezintă un procent de **22,42%**, iar din această sumă s-a plătit suma de 1.014.700.921 EUR, rata de executare financiară (plăți efectuate) fiind de **59,31 %**.

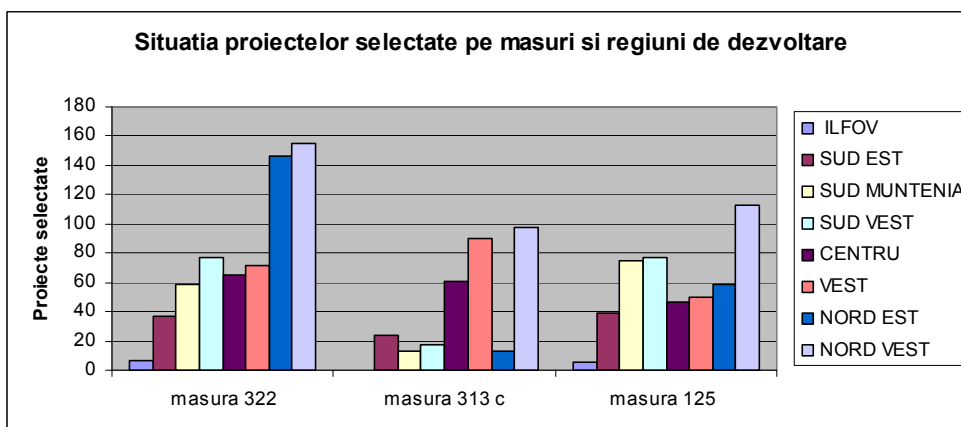
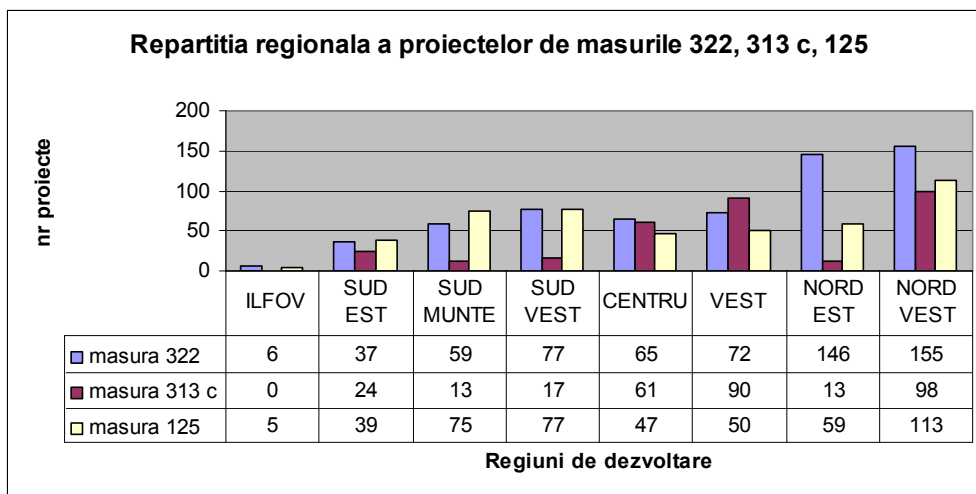
Regiunea de dezvoltare	Nr. proiecte aprobate	Valoare eligibilă, mii EUR
ILFOV	6	14.445,548
SUD EST	37	84.376,598
SUD MUNTENIA	59	144.720,283
CENTRU	65	167.637,896
SUD VEST	77	173.768,696
VEST	72	165.011,297
NORD EST	146	350.451,221
NORD VEST	155	405.983,507



Din totalul proiectelor contractate cele mai multe au revenit regiunii NORD-VEST (25,12%), urmată de regiunea NORD-EST (23,66%). În zona de mijloc al clasamentului se află regiunile SUD-VEST (12,48%), VEST (11,67%), CENTRU (10,53%) și SUD-MUNTENIA (9,56%). Cele mai puține proiecte au fost contractate în regiunea SUD-EST (37,6%) și Regiunea Ilfov (6%).

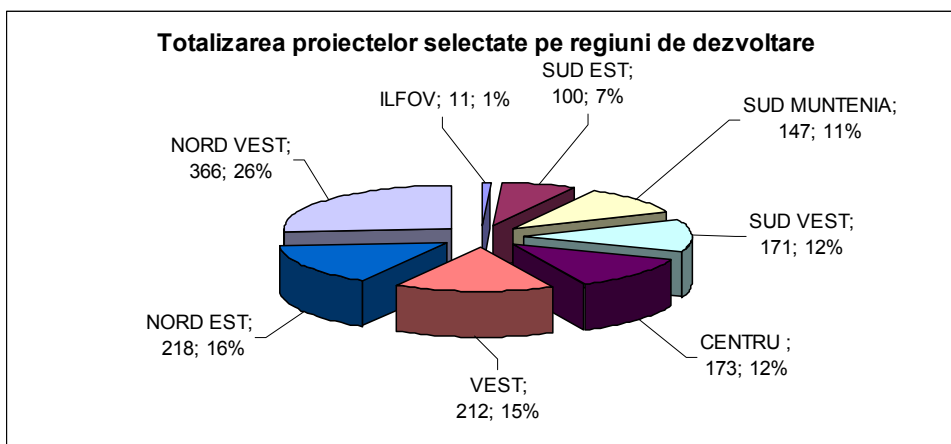


În Regiunea Centru cel mai mare număr de proiecte aprobate este în județul Alba (18 proiecte, 31%), urmat de județele Mureș și Sibiu cu 14 proiecte (24%), respectiv 11 proiecte (19%), județul Brașov deține 6 proiecte (10%) aprobate, la finalul listei fiind județele Harghita și Covasna cu câte 5 proiecte (8%).



Din graficul de mai sus rezultă că pe fiecare măsură cele mai multe proiecte câștigate au fost în Regiunea Nord-Vest, iar cele mai puține în Regiunea Ilfov. Datorită complexității nevoilor de renovare, dezvoltare și modernizare a localităților rurale măsura cu cele mai multe proiecte selectate (617) până la sfârșitul anului 2011 este măsura 322. Sprijinul pentru această măsură vizează investiții în spațiul rural pentru crearea și modernizarea infrastructurii fizice de bază, crearea și dezvoltarea serviciilor publice de bază pentru populația rurală, protejarea patrimoniului cultural de interes local și natural din spațiul rural.

A acțiunile sprijinite în cadrul Măsurii 125 sunt îmbunătățirea accesului la exploatațiile agricole, construirea și modernizarea drumurilor de exploatație care să asigure accesul public la exploatațiile agricole, modernizarea și/sau re tehnologizarea sistemelor de irigații.



4. CONCLUZII

Din analiza comparată a stadiului accesării fondurilor nerambursabile, pe județe și regiuni, prin Programul Național de Dezvoltare Rurală ca instrument de implementare al Fondului European Agricol pentru Dezvoltare Rurală se desprind o serie de concluzii, pe care le vom prezenta în cele ce urmează.

În primul rând, valoarea proiectelor depuse pe fiecare măsură PNDR studiată a fost mult mai mare decât alocările financiare, fondurile fiind atrase în totalitate pe Măsura 322.

În al doilea rând, pentru toate cele trei măsuri destinate autorităților publice locale Regiunea Nord-Vest deține cele mai multe proiecte selectate, iar Regiunea București-Ilfov are cel mai mic număr de proiecte.

În al treilea rând, rata execuției financiare (plăți efectuate) este cea mai ridicată pentru Măsura 322 în valoare de 59,31%, urmată de Măsura 313 cu o pondere de 26,65% (total Măsura 313) și 16,70% pentru Măsura 125.

În al patrulea rând, totalizând numărul de proiecte selectate pe cele 3 măsuri primul loc îi revine Regiunii Nord-Vest cu un număr de 366 de proiecte (26,18%), locurile 2 și 3 cu un scor foarte apropiat le revine regiunilor Nord-Est și Vest cu o pondere de 15,59%, respectiv 15,16%. Un scor strâns este și pe locurile 4 și 5 pentru Regiunile Centru (12,37%) și Sud-Vest (12,23%). Regiunea Sud/Muntenia deține ușor peste 10% din proiectele selectate pe cele trei măsuri, Regiunea Sud-Est având o pondere de 7,15% din total proiecte selectate, iar Regiunea București-Ilfov, cu un procent subunitar de 0,79%, se află pe ultimul loc în ierarhia regiunilor de dezvoltare.

BIBLIOGRAFIE:

1. Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 277/1/2005, cu modificările și completările ulterioare;

2. Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei din 27 ianuarie 2011 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului în ceea ce privește punerea în aplicare a procedurilor de control și a ecocondiționalității în cazul măsurilor de sprijin pentru dezvoltare rurală [Jurnalul Oficial L 25 din 28.1.2011];

3. Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 – versiunea consolidată decembrie 2012, disponibil pe http://old.madr.ro/pages/dezvoltare_rurala/Program-National-de-Dezvoltare-Rurala-versiunea10-consolidata-decembrie-2012.pdf, accesat la data de 4 martie 2013;

4. <http://www.apdrp.ro/content.aspx?lang=ro&item=1517&ref=176>, accesat la data de 4 martie 2013.

STADIUL IMPLEMENTĂRII MĂSURILOR DIN PROGRAMUL NAȚIONAL DE DEZVOLTARE RURALĂ PENTRU CREAREA ȘI DEZVOLTAREA IMM-URILOR

*Oana ALEXANDRU**

Rezumat:

Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) 2007-2013 a fost aprobat prin Decizia Comisiei Europene nr. C (2008) 3831 din data de 16 iulie 2008, cu modificările și completările ulterioare.

În vederea unei dezvoltări economice, sociale și de mediu durabile a zonelor rurale și pornind totodată de la diagnoza socioeconomică a spațiului rural au fost lansate o serie de măsuri din cadrul PNDR, acestea venind să răspundă nevoilor imediate de dezvoltare a spațiului rural.

Având în vedere importanța PNDR în dezvoltarea locală, studiul face o analiză comparată a stadiului de implementare a măsurilor PNDR cu rol esențial în dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri).

Cuvinte-cheie: *Programul Național de Dezvoltare Rurală, dezvoltare, mediul rural, măsuri.*

Abstract:

The 2007-2013 National Program for Rural Development (NPRD) was approved through the European Commission Decision no. C(2008)3831 of 16 July 2008, with subsequent modifications and completions.

In view of sustainable economic, social, and environmental development of rural areas, and starting from the socio-economic diagnosis of rural space, a series of measures of the NPRD have been launched, in order to meet the immediate development needs of rural space.

Bearing in mind the importance of NPRD in local development, the study makes a compared analysis of the Implementation stage of NPRD measures for the setting up and development of small and medium-sized companies.

Keywords: *National Program for Rural Development, environmental development, rural areas, measures*

1. INTRODUCERE

Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) 2007-2013 a fost aprobat prin Decizia Comisiei Europene nr. C (2008) 3831 din data de 16 iulie 2008, cu modificările și completările ulterioare.

* Media Marketing, manager proiect.

În vederea unei dezvoltări economice, sociale și de mediu durabile a zonelor rurale și pornind totodată de la diagnoza socioeconomică a spațiului rural au fost lansate o serie de măsuri din cadrul PNDR, acestea venind să răspundă nevoilor imediate de dezvoltare a spațiului rural.

2. STADIUL IMPLEMENTĂRII LA 5 ANI DE LA DEBUTUL PROGRAMULUI

O sinteză a stadiului implementării PNDR la nivel național¹ evidențiază că, la cinci ani de la debutul programului, situația se prezintă astfel:

- Contracte semnate – 65.007 contracte în valoare publică de 5,19 mld. euro;
- Valoarea plăților – 4,78 mld. euro, din care 2,64 mld. euro reprezintă plățile publice pe măsurile de investiții;
- Contracte finalizate – 4.315 contracte.

În vederea îmbunătățirii mediului de afaceri prin creșterea accesibilității fermierilor, a IMM-urilor din mediul rural și a altor categorii de beneficiari ai PNDR au fost lansate Măsurile: 121, 123, 312, 313.

2.1. Măsura 121 – „Modernizarea exploatațiilor agricole”

Această măsură se încadrează în Axa I – „Creșterea competitivității sectorului agricol și silvic” și are ca obiectiv general creșterea competitivității sectorului agricol printr-o utilizare mai bună a resurselor umane, a factorilor de producție și îndeplinirea standardelor naționale și a standardelor comunitare.

Obiectivele specifice ale Măsurii 121 se referă la:

- Introducerea și dezvoltarea de tehnologii și procedee noi, diversificarea producției, ajustarea profilului, nivelului și calității producției la cerințele pieței, inclusiv a celei ecologice, precum și producerea și utilizarea energiei din surse regenerabile;
- Adaptarea exploatațiilor la standardele comunitare;
- Creșterea veniturilor exploatațiilor agricole sprijinite;
- Sprijinirea membrilor grupurilor de producători sau ai altor forme asociative în vederea încurajării fenomenului de asociere.

Beneficiarii eligibili pentru sprijinul acordat prin Măsura 121 sunt fermierii, definiți conform PNDR ca fiind persoane fizice sau juridice, care practică în principal activități agricole – activitate principală conform Certificatului de Înregistrare eliberat de Oficiul Registrului Comerțului – și a căror exploatație este situată pe teritoriul țării, are o dimensiune egală sau mai mare de 2 UDE², și care este înregistrată în Registrul fermelor/Registrul agricol.

¹ Pentru o analiză a stadiului implementării PNDR la nivelul județului Mureș, a se vedea Baciuc, C., *Programul Național de Dezvoltare Rurală – studiu privind stadiul accesării fondurilor nerambursabile în județul Mureș*, în Cătană, E.L. (ed. coord.), 2011, „Aspecte inovative în legislația achizițiilor publice. Repercusiuni asupra accesării și managementului fondurilor structurale”, București: Editura Universul Juridic, pp. 199-207.

² Unitatea de dimensiune economică (UDE) reprezintă unitatea prin care se exprimă dimensiunea economică a unei exploatații agricole determinată pe baza marjei brute standard a exploatației (Decizia Comisiei nr. 85/377/CEE); Valoarea unei unități de dimensiune economică este de 1.200 euro.

Alocarea financiară a Măsurii 121 pentru perioada 2007-2013 este următoarea:

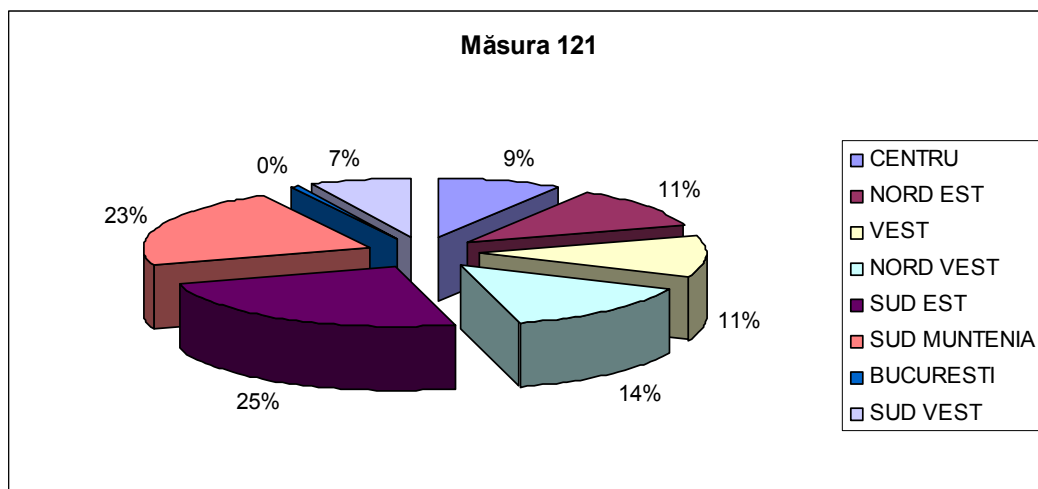
- Cost total: 2.190.191.612 euro,
- Cheltuială publică: 1.168.505.603 euro, din care:
 - 107.111.000 euro reprezintă alocarea aferentă schemei de garantare pentru sectorul agricol cu finanțare din PNDR;
 - 28.677.708 euro cheltuială publică (22.942.166 euro FEADR) reprezintă alocarea financiară din PERE pentru proiecte ce vizează noile provocări.

Din alocarea financiară suplimentară de 148.000.000 euro (fonduri publice) o parte se va acorda distinct pentru proiectele care vizează implementarea standardelor comunitare.

La nivelul lunii martie 2013 stadiul implementării Măsurii 121 a fost următorul:

- dintr-un total de 7.851 de proiecte depuse au fost selectate 2.333 de proiecte și încheiate 1.995 de contracte;
- valoarea contractelor încheiate este de 756.030.595 lei;
- valoarea plăților efectuate este de 427.283.572 lei.

Regiunea Centru este a 6-a regiune (dintr-un total de 8) ca număr de proiecte aprobate în cadrul Măsurii 121.



2.2. Măsura 123 – „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere”

Această măsură se încadrează în Axa I și are ca obiectiv principal creșterea competitivității întreprinderilor de procesare agroalimentare și forestiere, prin îmbunătățirea performanței generale a întreprinderilor din sectorul de procesare și marketing al produselor agricole și forestiere, printr-o mai bună utilizare a resurselor umane și a altor factori de producție.

Obiectivele specifice ale Măsurii 123 se referă la:

- Introducerea și dezvoltarea de tehnologii și procedee pentru obținerea de noi produse agricole și forestiere competitive;
- Adaptarea întreprinderilor la noile standarde comunitare atât în etapa de procesare, cât și în cea de distribuție a produselor obținute;
- Îmbunătățirea veniturilor întreprinderilor sprijinite prin creșterea valorii adăugate a produselor agricole;

- Creșterea valorii adăugate a produselor forestiere, precum și a eficienței economice a activității microîntreprinderilor, prin dezvoltarea și modernizarea echipamentelor, proceselor și tehnologiilor de prelucrare.

Alocarea financiară a Măsurii 123 pentru perioada 2007-2013 este:

- Cost total: 2.969.338.242 euro

- Cheltuială publică: 1.196.538.314 euro, din care:

- 82.889.000 euro reprezintă alocarea financiară aferentă schemei de garantare pentru sectorul agricol;

- 10.550.000 euro reprezintă alocarea financiară aferentă schemei de garantare pentru întreprinderi mici și mijlocii;

- 21.508.281 euro cheltuială publică (17.206.625 euro FEADR) reprezintă alocarea financiară din PERE pentru proiecte ce vizează noile provocări.

Din alocarea financiară suplimentară de 103.855.905 euro (fonduri publice) o parte se va acorda distinct pentru proiectele care vizează implementarea standardelor comunitare.

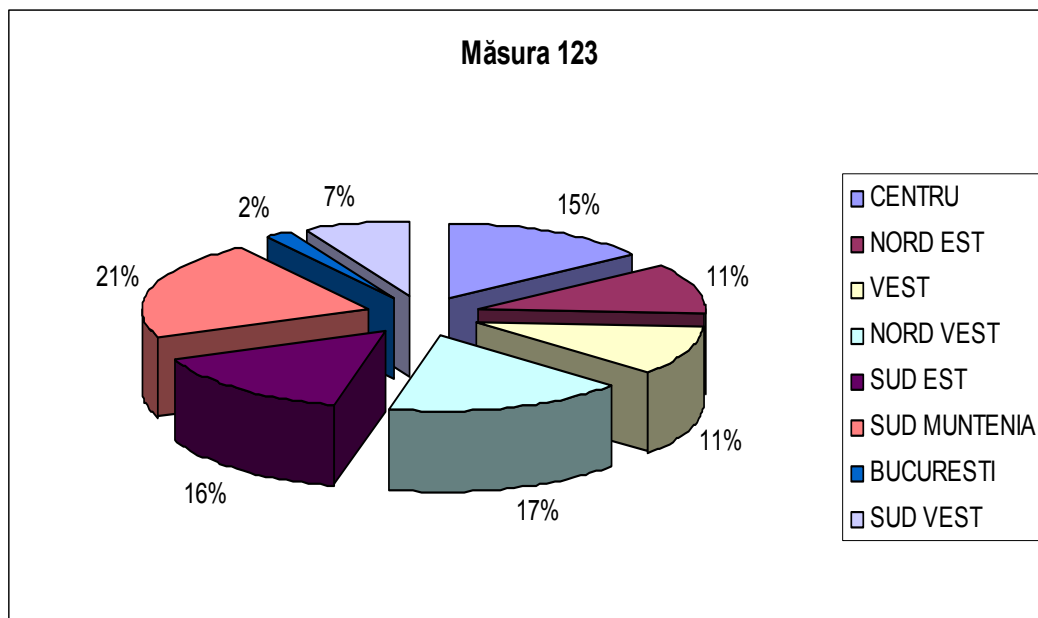
La nivelul lunii martie 2013 stadiul implementării Măsurii 123 a fost următorul:

- dintr-un total de 1.762 de proiecte depuse au fost selectate 751 de proiecte și încheiate 572 de contracte;

- valoarea contractelor încheiate este de 543.198.106 lei;

- valoarea plăților efectuate este de 216.598.747 lei.

Regiunea Centru este a 4-a regiune (dintr-un total de 8) ca număr de proiecte aprobate în cadrul Măsurii 123.



2.3. Măsura 312 – „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de microîntreprinderi”

Această măsură are ca obiectiv general dezvoltarea activităților turistice în zonele rurale, care să contribuie la creșterea numărului de locuri de muncă și a veniturilor alternative, precum și la creșterea atractivității spațiului rural.

Obiectivele specifice ale Măsurii 312 se referă la:

- Crearea și menținerea locurilor de muncă în spațiul rural;
- Creșterea valorii adăugate în activități nonagricole;
- Crearea și diversificarea serviciilor pentru populația rurală prestate de către microîntreprinderi.

Beneficiarii eligibili pentru sprijinul financiar nerambursabil acordat prin Măsura 312 sunt microîntreprinderile și persoane fizice neînregistrate ca agenți economici, care se vor angaja însă ca până la data semnării contractului de finanțare să fie autorizate cu un statut minim de persoană fizică autorizată și să funcționeze ca microîntreprindere.

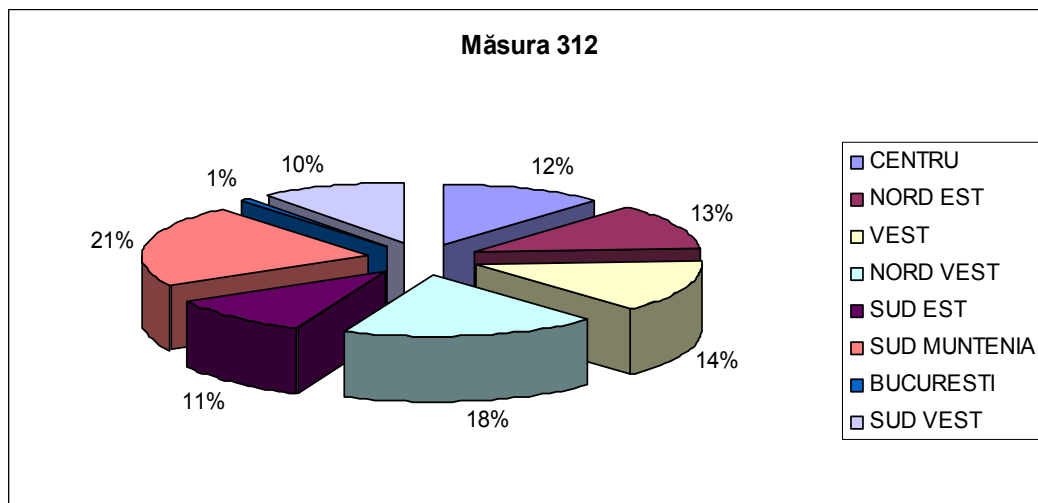
Alocarea financiară a Măsurii 312 pentru perioada 2007-2013 este:

- Cost total: 759.803.139 euro
- Cheltuială publică: 531.842.968 euro, din care:
 - 9.910.000 euro reprezintă alocarea aferentă schemei de garantare pentru IMM-uri;
 - 11.717.947 euro cheltuială publică (9.374.357 euro FEADR) reprezintă alocarea financiară din PERE pentru proiecte ce vizează noile provocări.

La nivelul lunii martie 2013 stadiul implementării Măsurii 312 a fost următorul:

- dintr-un total de 9499 de proiecte depuse au fost selectate 3265 de proiecte și încheiate 2838 de contracte;
- valoarea contractelor încheiate este de 348.796.587 lei;
- valoarea plăților efectuate este de 205.014.870 lei.

Regiunea Centru este a 5-a regiune dintr-un total de 8, în funcție de numărul proiectelor aprobate în cadrul Măsurii 312.



2.4. Măsura 313 – „Încurajarea activităților turistice”

Această măsură are ca obiectiv dezvoltarea activităților turistice în zonele rurale, care să contribuie la creșterea numărului de locuri de muncă și a veniturilor alternative, precum și la creșterea atractivității spațiului rural.

Obiectivele specifice ale Măsurii 313 se referă la:

- Crearea și menținerea locurilor de muncă prin activități de turism;

- Creșterea valorii adăugate în activități de turism;
- Crearea, îmbunătățirea și diversificarea infrastructurii și serviciilor turistice;
- Creșterea numărului de turiști și a duratei vizitelor.

Dacă până în 2006 se puteau cere bani pentru înființarea sau dezvoltarea unei pensiuni din fonduri SAPARD, din 2008 noua linie de finanțare este Măsura 313 din FEADR. Există numeroase diferențe între cele două programe, dintre care cele mai relevante sunt: se pot construi maximum 15 camere, față de maximum 10 pe SAPARD, pensiunile trebuie să aibă minimum 3 margarete/stele, agropensiunile minimum o margaretă, iar tipul de beneficiari eligibili s-a diversificat.

Beneficiarii eligibili pentru sprijinul acordat prin Măsura 313 sunt:

- Microîntreprinderile;
- Persoane fizice (neînregistrate ca agenți economici);
- Comunele;
- Organizațiile neguvernamentale (ONG-urile).

Alocarea financiară a Măsurii 313 pentru perioada 2007 – 2013 este:

- Cost total: 597.353.960 euro

- Cheltuială publică: 388.280.074 euro, din care:

- 9.540.000 euro reprezintă alocarea aferentă schemei de garantare pentru IMM-uri;

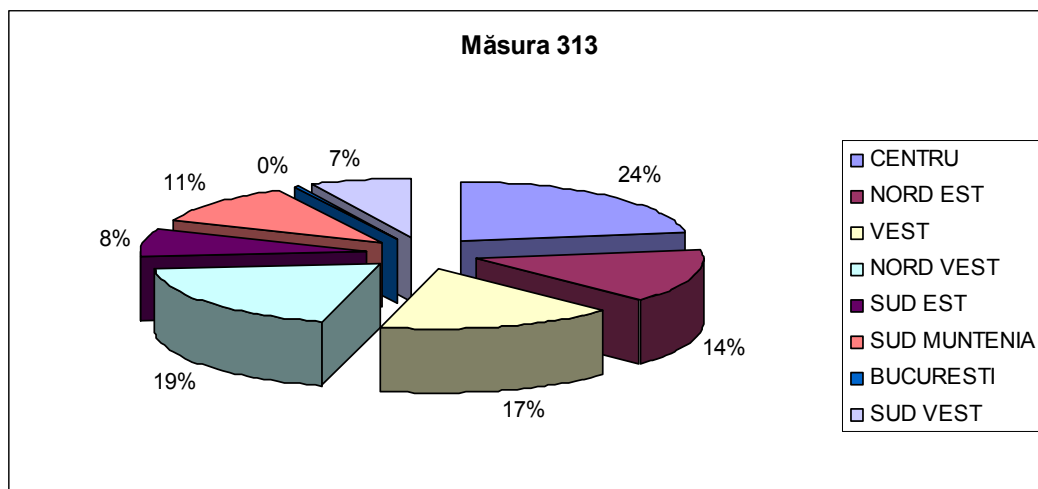
La nivelul lunii martie 2013 stadiul implementării Măsurii 313 a fost următorul:

- dintr-un total de 3.703 de proiecte depuse au fost selectate 1.292 de proiecte și încheiate 955 de contracte;

- valoarea contractelor încheiate este de 154.096.646 lei;

- valoarea plăților efectuate este de 41.067.300 lei.

Regiunea Centru este prima regiune (dintr-un total de 8) ca număr de proiecte aprobate în cadrul Măsurii 313.



3. LIMITĂRI ALE IMPLEMENTĂRII PNDR

În perioada 2008-2009 implementarea diferitelor măsuri în cadrul PNDR s-a confruntat cu o serie de probleme și obstacole care au frânat implementarea, întârziind începerea punerii în aplicare și limitând efectul acestora.

În perioada 2010-2011, unele dintre aceste probleme s-au menținut, apărând în același timp și alte probleme noi.

Principalele dificultăți întâmpinate în implementarea PNDR au fost determinate de următoarele aspecte:

- Resurse umane insuficiente în cadrul organismelor implicate în implementarea PNDR în raport cu volumul de muncă extrem de ridicat pentru lansarea și implementarea unui număr important din măsurile stabilite;

- Lipsa conștientizării corespunzătoare din partea potențialilor beneficiari ai programului cu privire la obligațiile ce le revin și costurile și implicațiile pe care le presupune un proiect de investiții din PNDR;

- Lipsa unei organism național care să monitorizeze toate investițiile publice realizate din fonduri europene, fapt care a impus eforturi susținute din partea tuturor organismelor responsabile de implementarea programelor finanțate din fonduri comunitare pentru asigurarea demarcării între programe;

- Problemele întâmpinate în funcționarea eficientă a sistemului informatic dezvoltat pentru cele două agenții de plăți și a interfeței între aceste două sisteme, respectiv integrarea celor două baze de date ca funcționalitate;

- Specificitatea anumitor măsuri/acțiuni din PNDR care reprezintă un element de noutate pentru România;

- Dificultăți pe care beneficiarii programului le au în obținerea unor credite necesare asigurării cofinanțării private;

- Supradimensionarea valorică a proiectelor în raport cu sursele de finanțare ale solicitanților.

La începutul anului 2010, în vederea eficientizării utilizării fondurilor disponibile prin PNDR, a fost introdusă obligativitatea depunerii documentelor care dovedesc capacitatea asigurării cofinanțării, în termen de 60 zile de la data notificării privind selecția proiectului pentru finanțare, iar ulterior, chiar de la depunerea cererii de finanțare.

Fundamentarea care a stat la baza adoptării acestei decizii, a plecat de la faptul că scrisoarea de confort reprezintă un important instrument de asigurare pentru autorități și pentru potențialii beneficiari că proiectele pot fi puse în practică, cu atât mai mult cu cât de la începutul anului 2010, pentru beneficiarii Măsurii 121, intensitatea sprijinului public a scăzut la 40% din valoarea eligibilă a proiectului, astfel că asigurarea părții de cofinanțare privată a devenit determinantă pentru derularea investiției.

4. CONCLUZII

Deși implementarea Programului Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) a început abia în 2008, se poate sesiza că valorile indicatorilor înregistrate arată deja o accelerare a implementării, trend ce apreciem că se va menține în anii următori.

Totodată, sesizăm că, în perioada analizată, au fost deja realizate modificări ale PNDR în vederea corectării dificultăților întâmpinate și adaptării acestuia la noile prevederi

referitoare la înglobarea sumelor suplimentare destinate abordării crizei economice (Planul european de redresare economică – PERE), ceea ce denotă gradul de adaptabilitate a programului cu efecte pozitive cu privire la accesarea și implementarea acestuia.

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ:

1. Baci, C., *Programul Național de Dezvoltare Rurală – studiu privind stadiul accesării fondurilor nerambursabile în județul Mureș*, în Cătană, E.L. (ed. coord.), 2011, „Aspecte inovative în legislația achizițiilor publice. Repercusiuni asupra accesării și managementului fondurilor structurale”, București: Editura Universul Juridic;
2. Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1698/2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR);
3. Regulamentul Comisiei (CE) nr. 1974/2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului Consiliului (CE) nr. 1698/2005;
4. Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) aprobat prin Decizia Comisiei Europene nr. C(2008)3831 din 16.07.2008, cu modificările și completările ulterioare.

ÎMPĂRȚIREA TERITORIULUI ROMÂNIEI ÎN REGIUNI ȘI CONSECINȚE ÎN MATERIA ACHIZIȚIILOR PUBLICE

Asistent univ. dr. *Marius VĂCĂRELU**

Rezumat:

De foarte multe ori, situația politică a statelor ieșite din regimuri dictatoriale arată mai întâi cum mulți oameni de slabă calitate ocupă pentru primii ani puterea în stat, iar aceasta duce de multe ori la o slăbire a forței normei juridice, dacă nu în formă, cel puțin în aplicarea acesteia.

Totuși, situația se normalizează în timp, iar atunci încep să se vadă tarele acestor persoane, precum și ale reglementărilor pe care acestea le adoptă.

În acel moment, începe un proces greu de consolidare a instituțiilor care formează esența statului de drept și în urma căruia multe dintre excese sunt corectate.

În această ipoteză, îi rămâne mediului politic să riposteze, creând noi situații juridice, care să împiedice normalizarea vieții sociale. Acest lucru se face prin presiunile care apar în materia aplicării normelor juridice în vigoare, dar și prin eliminarea unora dintre acestea, ori edictarea altora, care să le permită supraviețuirea politică nestingherită.

În contextul actual, împărțirea teritoriului României în regiuni, fără o analiză temeinică a consecințelor rezultat, e nu poate fi interpretată decât ca o măsură menită să creeze probleme statului și societății.

Textul nostru dorește să analizeze această idee politică într-un domeniu specific, cel al achizițiilor publice, relevând cele mai importante aspecte care apar în această materie.

Cuvinte-cheie: *regiuni, politicieni, paradigmă, achiziții publice, analiză*

Abstract:

Too much times, after a dictatorship the main positions are occupied by the the people without education, less favourable to law and this takes the main state directions to a less law respect.

However, after a while the reality shows its nudity and everyone can watch the consequences of this behaviour.

From that moments its starts a new way inside the society, where the law finally starts to be impose, and it starts the rule of the main institutions able to fulfil the legal norms.

But this process create a new reaction, who belong to politicians. They create new institutions, they create new obstacles against the law fulfilling, all of them having only one aim to not stop their power and advantages.

Regarding these ideas, the new idea to create regions inside Romanian territory, without a good and clear analyze can be understood only as a measure able to create problems to state and society.

* Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București.

Our text tries to describe few consequences of this project on a very important dimension of public administration as public acquisitions, trying to understand the main image of legal framework after such a difficult topic as introducing regions in Romania.

Keywords: *regions, politicians, paradigm, public procurement, analyze*

1. Orice guvern venit pe valul unei mari susțineri populare știe că aceasta nu va dura prea mult – la acele cote, dar cunoaște foarte bine că ce nu va face în primul an de guvernare va fi aproape imposibil să fie realizat după aceea, din cauze normale și previzibile.

De aceea, observăm că statul nostru se află în această situație și nu ne putem opri a gândi – la o analiză obiectivă – că acest an este un an unic, deoarece mai târziu situația politică a statului nostru, bazată pe oameni pasionali sau chiar umorali, se va deteriora sub acest aspect, și majoritățile parlamentare de azi s-ar putea să fie altele, mult schimbate.

În acest context, textul nostru trebuie să aibă în vedere două ipoteze, care au consecințe directe asupra oricărei ipoteze de lucru:

a) ipoteza în care majoritatea parlamentară de acum este funcțională pentru un interval de timp mai mare, iar prin vot cetățenii vor fi acord cu marile proiecte ale acesteia;

b) ipoteza în care această majoritate rezistă, dar legile sale nu trec de aprobarea cetățenilor, astfel încât acestea vor rămâne realizate, dar nu și puse în practică.

Consecințele sunt foarte mari, deoarece în primul caz vom putea vorbi de efecte reale, iar în cel de-al doilea vom vorbi de sterilitate, obstacole și de incompetență în actul guvernării, ceea ce se soldează cu neîncredere majoră a corpului electoral, ceea ce duce în final la eșecul în alegeri.

Nu dorim să analizăm acum situația a doua, ea se va întâmpla, cel mai probabil, dar acest aspect ar învedera doar lipsa cvasitotală de încredere între mediul politic și electorat, ceea ce ar trebui să le dea de gândit în mod serios primilor.

2. Printre ideile care se vehiculează în ultimii ani apare și aceea a regionalizării, într-un context mai larg, legat de reforma statului, bazată, între altele, pe modificarea legii fundamentale.

Ca de obicei, ideea a apărut cumva, a prins aripi, iar acum nu mai este posibil să fie eludată. Deși ea nu este cea mai importantă problemă a statului – crearea de locuri de muncă fiind, se pare, mai puțin urgentă – ea suscită pasiuni puternice în întreaga țară, mai ales la nivelul autorităților administrative cu competență județeană, deoarece ele sunt cel mai puternic vizate de această schimbare de paradigmă administrativă.

Trebuie să precizăm mai întâi că aceste idei, referitoare la regionalizare, sunt de inspirație străină, mai exact, ele aparțin Uniunii Europene. Un loc unde se poate observa mai ușor și mai coerent este un site¹, care este rezultatul unui proiect (alt cuvânt la modă, sub influență europeană).

Regionalizarea presupune, de fapt, o altă organizare a teritoriului, și vom selecta anumite aspecte de natură sociologică pentru explicarea mai coerentă a acestui context.

¹ <http://audieri.advocacy.ro/regionalizarea-romaniei-de-ce-bibliografie>, consultat la 12.04.2013.

3. Astfel, potrivit unuia dintre cei mai importanți sociologi contemporani, Dumitru Sandu:

„**Regiunile** în genere, indiferent de specificarea definitorie, sunt *decupări teritoriale pragmatice*.

Criteriile de decupare se referă la vecinătatea unităților teritoriale care prin agregare formează un întreg. Poate fi vorba de întreg prin similitudinea profilelor lor sau prin funcționalitate. Prin această specificare se identifica două tipuri fundamentale de *regiuni de similaritate sau funcționale*.

O altă polaritate de parțială suprapunere cu cea anterioară este cea dintre *regiunile normative și cele analitice*.

Granițele, în primul caz, sunt instituite de o autoritate, politică în multe dintre cazuri. Tipice din acest punct de vedere sunt regiunile administrative de tipul județelor.

Regiunile analitice sunt delimitate pe criterii funcționale, economice, sociale sau culturale. Granițele lor pot fi mai puțin precise, difuze, pentru că și activitățile pe care le circumscriu pot avea intensități diferite de manifestare și se supun mai greu unor identificări reductibile la reprezentare prin linie clară. Regiunile istorice exemplifică foarte bine perspectiva analitică din domeniu.

Tendința de a discuta despre acestea ca și cum ar fi regiuni normative, cu granițe foarte precise, ține de o posibilă confuzie între cele două tipuri de abordări (analitice și normative).

Din perspectivă interacționalistă, regiunile sunt tipare mentale cu proiectare spațială menite să ducă la ordonarea (inter)acțiunilor și identificărilor sociale. Același tip de spațiu regional poate avea funcționalități, definiții și percepții sociale diferite.

Regiunile nu sunt spații container, ci *spații matrice* în care au loc interacțiuni, în care granițele au nu numai rol de clasificare și conferire de identitate, ci și de filtrare a schimburilor, de facilitare a unor schimburi inegale².

Această clasificare făcută de sociologi are la bază nu doar analize specifice disciplinei respective, ci și un cadru juridic cu o istorie îndelungată, deoarece condițiile istorice au făcut ca României să nu îi fie prielnice regiunile, ci doar împărțirea teritoriului în unități mai mici, mai flexibile, dar și cu mai slabă forță de dezvoltare economică.

Totuși, până în 1996, în contextul izolării politice a țării, discuția despre regionalizare nu a apărut, singurul aspect de remarcat fiind dezbaterea – redusă ca timp – legată de reînființarea județelor României de până în 1938.

În 1997, în contextul schimbărilor politice, este propus și discutat un sistem instituțional de dezvoltare regională în România, cu unități teritoriale specifice, consilii și agenții de dezvoltare, toate integrate într-un sistem de principii și norme care să pregătească integrarea europeană a țării și din acest punct de vedere.

Cele opt regiuni de dezvoltare propuse prin *Carta Verde* și instituite prin Legea nr. 151/1998, modificată, funcționează cu întreg sistemul instituțional aferent, fără a avea personalitate juridică de drept public.

„În 2010-2011, în contextul conștientizării eșecului de proporții în absorbția fondurilor europene, câmpul politic, cu diferite dintre nucleeele sale, a început să caute din

² Sandu, D. (2011), *Dezvoltarea regională în România. Granițe socioculturale în mișcare*, București, pp. 4-5., la <https://sites.google.com/site/dumitrusandu/regionalizare>, consultat la 12.04.2013.

ce în ce mai mult «vinovatul». Dincolo de vinovați cu nume de partide, instituții guvernamentale sau tentă de reali sau imaginați «baroni locali», a apărut pe tapet și regiunea de dezvoltare. Și din cauza ei, s-a spus, lucrurile nu merg cum trebuie în obținerea și gestionarea fondurilor europene. Nu au statut administrativ, s-a argumentat, și reprezentanții județelor din Consiliile de Dezvoltare Regională nu lucrează de fapt pentru regiuni, ci strict pentru propriile județe.

Studii de specialitate pentru evaluarea modului de funcționare a instituțiilor aferente dezvoltării regionale nu există (la momentul septembrie 2011). Boala de a nu face studii de evaluare a politicilor publice sau sociale este cronică și, firesc, s-a manifestat și în acest domeniu.

Oricum, este pe deplin credibil faptul că lipsa statutului administrativ al regiunilor de dezvoltare este un obstacol major al funcționării lor. Criticile venite din sfera politică, dar nu numai, au mers însă mai departe prin formulări de genul – «regiunile au fost proiectate prost, nu sunt organice», «au fost date direct de la Bruxelles, «sunt prea mari», «nu conferă identitate» etc.»³

4. Regionalizarea a apărut în dialogul public sub presiunea președintelui României, care a accentuat rolul și importanța acestei instituții în mai multe rânduri.

Un bun prilej pentru a pleda în acest sens l-a constituit Raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România – Pentru consolidarea statutului de drept⁴.

Câteva pagini sunt dedicate problematicii regionalizării, dintre care selectăm:

„Unul dintre efectele regionalizării este dispariția unui nivel administrativ-teritorial, cel al județelor. Acesta va face loc unui nou nivel, cel regional, care se va situa deasupra orașelor și comunelor. Regiunile, în această lectură radical diferită de cea actuală, nu vor mai fi gândite complementar județelor, ci vor lua locul județelor, ca unități administrativ-teritoriale majore, cu întindere extinsă și atribuții proprii. Distincția față de formula curentă a «regiunilor de dezvoltare» este vizibilă. Centrul de greutate se va muta de la județe către regiuni»⁵.

Trebuie să înțelegem că această susținere are la bază problema absorbției fondurilor puse la dispoziție de Bruxelles – numai că mai important și cu mult mai benefic ar fi educarea mai multor funcționari publici (precum și primari) în sensul necesar atragerii de fonduri.

Este adevărat că dimensiunea județelor noastre pare a fi mică, dar trebuie să înțelegem că ele sunt o expresie a istoriei, de aceea, o nouă reșezare în tipare teritoriale care ignoră istoria poate crea mai mari probleme, deoarece sunt zone din județe diferite care nu se înțeleg cu altele, din județele vecine, iar acum ar fi adunate într-o singură structură etc.

5. Într-un final, anul 2013 a adus cu sine un text al unei legi care să reglementeze regionalizarea. Mai precis, proiectul de lege a apărut în presă⁶ și poartă titlul de Lege privind înființarea, organizarea și funcționarea regiunilor.

³ *Idem*, p. 12-13.

⁴ www.presidency.ro, consultat la 11.04.2013.

⁵ Raportul Comisiei Prezidențiale de analiză a regimului politic și constituțional din România, p. 56.

⁶ www.adevarul.ro, consultat la 11.04.2013.

Proiectul de lege este de o prostie imensă, dar acest aspect nu ne mai miră. Scopurile sale sunt o demonstrație a incompetenței care caracterizează actul de guvernare în România acestor ani (art. 3 al proiectului):

- a) dreptul la muncă și protecția adecvată a demnității lucrătorilor, dreptul de a avea locuri de muncă sigure și accesul la educație pe tot parcursul vieții;
- b) dreptul la pluralism, surse libere de informare și comunicare și accesul la cultură atât ca o necesitate individuală, cât și ca un principiu în comunitate;
- c) dreptul la asistență medicală;
- d) dreptul la un tratament egal între bărbați și femei și de îmbunătățire a diferențelor de gen în viața socială, culturală, economică, religioasă și politică;
- e) conservarea și punerea în valoare a familiei;
- f) promovarea științei și libertatea cercetării științifice în cadrul limitelor de respect pentru ființele umane;
- g) respectarea echilibrului ecologic, protecția mediului și a patrimoniului natural, conservarea biodiversității;
- h) protejarea și îmbunătățirea patrimoniului istoric, artistic și peisajului;
- i) promovarea dezvoltării economice într-un context care favorizează inovarea, cercetarea și formarea ca factori ai competitivității, în conformitate cu principiile de coeziune socială și dezvoltare durabilă.

Se constată o incompetență totală, de abia de la litera j) putând fi interpretate unele dispoziții ca având un caracter cât de cât adecvat problematicii administrative de tip reorganizare a teritoriului.

Într-o precizare normală, realizată în art. 4 alin. (1), administrația publică în cadrul regiunii se organizează și funcționează în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei regionale, subsidiarității, eligibilității autorităților administrației publice regionale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor regionale de interes deosebit.

În art. 5 al proiectului de lege se învederează că regiunile sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu, iar în justiție, regiunile sunt reprezentate, de președintele consiliului regional, care stă în judecată ca reprezentant legal al regiunii, și nu în nume personal.

Prin art. 6 alin. (1) se statuează asupra autorităților din regiune. Astfel, autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia regională sunt consiliile regionale ca autorități deliberative, și președinții consiliilor regionale, ca autorități executive.

Potrivit art. 9 din proiectul de lege, raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune, orașe, municipii și județe și autoritățile administrației publice de la nivel regional se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregii regiuni.

În art. 21 se prevăd mai multe dispoziții care au legătură cu domeniul achizițiilor publice:

- (1) Competențele exclusive ale autorităților administrației publice regionale includ următoarele domenii:
 - a) dezvoltarea regională;
 - b) planificarea regională;
 - c) pregătirea și implementarea programelor cofinanțate din fondurile europene gestionate regional;
 - d) cooperarea între autoritățile administrației publice locale.

(2) Competențele exclusive urmăresc asigurarea creșterii economice și dezvoltării sociale echilibrate și durabile a regiunii de dezvoltare, îmbunătățirea competitivității și reducerea decalajelor economice și sociale existente între România și statele membre ale Uniunii Europene.

(3) Domeniile vizate prin termenul de dezvoltare regională prevăzut la lit. a) au legătură cu regiunea sau teritoriul, în cel mai larg sens al termenului și acoperă:

a) dezvoltarea economică (infrastructură și servicii suport pentru afaceri, atragerea și promovarea de investiții, comerț, cercetare-dezvoltare-inovare, turism);

b) dezvoltarea urbană și amenajarea teritoriului pentru proiecte și areale definite ca fiind de interes regional;

c) agricultură și dezvoltare rurală;

d) transport (infrastructura regională și cea de transport în comun).

În vederea îndeplinirii competențelor care îi revin (exclusive, partajate și delegate), Consiliul Regional are următoarele funcții, precizate de art. 23:

a) aprobă, la propunerea președintelui consiliului regional, bugetul propriu al regiunii, virările de credite, contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar;

(...)

g) elaborează și aprobă proiecte de dezvoltare regională, împreună cu organismele regionale specializate;

h) hotărăște înființarea sau reorganizarea de instituții, servicii publice și societăți comerciale de interes regional, precum și reorganizarea regiilor autonome de interes regional, în condițiile legii. Sediul acestora poate fi stabilit în orice localitate componentă a regiunii;

i) aprobă criteriile, prioritățile, alocarea și destinațiile resurselor pentru dezvoltare regională;

j) atrage alte contribuții financiare, în vederea realizării obiectivelor de dezvoltare regională;

6. Proiectul în cauză, prost făcut, aproape că suprapune regiunea statului, lăsându-l pe acesta în mare măsură gol de conținut, ceea ce se vrea, nu-i așa?

Această întrebare retorică are însă doar aparent un sens, deoarece el nu reglementează deloc situația județelor, cu atât mai mult cu cât acestea nu se desființează.

Deși proiectul se bazează pe descrierea atribuțiilor unui nou organism administrativ, denumit consiliu regional, nu se prevede nimic în materia competențelor județelor, în temeiul în care acestea nu sunt totuși desființate. În această logică, apare întrebarea: dar de ce mai există acestea?

Achizițiile publice în România nu sunt reglementate fericit, dispoziții nu foarte clare, stufoase, care nu ajută omului obișnuit – obligat să lucreze cu ele. De aceea, o lege care să împartă teritoriul național în regiuni nu poate să fie de folos persoanelor fizice și juridice decât cu următoarele condiții:

- clarificarea situațiilor legate de competența organelor administrative de la nivel regional și județean: cine are capacitatea de a contracta, cine exercită supravegherea din punct de vedere financiar, dar și din punct de vedere juridic;

- clarificarea competențelor ministerelor în raport cu unitățile acestora din regiuni și din județe.

În aceste două materii proiectul de lege nu conține dispoziții, lăsându-se la voia soartei situația relațiilor dintre stat, regiune și județ. Trebuie precizat că într-o materie atât de delicată, cu atât mai mult cu cât regiunile ar trebui acum înființate pentru prima dată după peste 40 de ani, nu există expertiză reală în domeniu.

Aceasta impune deci o reglementare cât se poate de cuprinzătoare a relațiilor dintre cele trei paliere administrative, în primul rând la nivel constituțional, apoi la nivelul unei legi a administrației publice, cea mai potrivită fiind acel Cod administrativ, așteptat de atâția ani.

În materia achizițiilor publice este necesară clarificarea competenței ANRM, deoarece regiunile, în situația în care se va ajunge la acestea, vor avea o forță majoră din foarte multe puncte de vedere, ceea ce ar atrage necesitatea delegării de atribuții către regiuni în această sferă.

În final, trebuie relevat că situația controlului judecătoresc ar trebui să fie analizată temeinic, deoarece o împărțire a teritoriului de așa natură mărește numărul de dosare ale Curților de Apel ce vor fi corespunzătoare noilor regiuni. De fapt, numărul trebuie să fie identific, iar dacă acesta nu este de 15, pe modelul actual, se va pierde timp numai din mutatul dosarelor către noile curți, mai ales că aceasta s-ar presupune cu abia intratul în vigoare Cod de procedură civilă.

De aceea, considerăm că regionalizarea, așa cum se prezintă acum, este o mare eroare, de pe urma căreia nu ne vom reveni ușor. Poate de aceasta va fi necesară conjugarea eforturilor celor ce înțeleg practica administrativă în vederea opririi acestui demers de tip politruc, deoarece efectele pe care le putem vedea acum sunt identice cu cele ale proverbului „un nebun aruncă o piatră în apă și 10 înțelepți nu o pot scoate”.

CONCLUZII

Regionalizarea este o operațiune deosebit de dificilă, deoarece ea presupune o viziune clară a ceea ce este acum și ceea ce se dorește a fi. Trebuie menționat, în plus, că ea nu poate să se facă dintr-o dată, deoarece efectele pe verticală, dar și pe orizontală, depășesc în realitate capacitatea administrativă de reacție a unui sistem pentru o perioadă scurtă, de doar un an.

De aceea, când astfel de operațiuni sunt prognozate a se realiza, este mai bine ca în lipsa analizelor temeinice să se retragă proiectele de lege care le-ar reglementa.

În materia achizițiilor publice – de fapt, a tuturor contractelor administrative, efectele vor fi devastatoare, deoarece subminarea bazei legale a construcției administrative se va traduce în suprapuneri de competență și deci prelungiri de termene ale procedurilor administrative de elaborare, aprobare și executare a contractelor, ceea ce se soldează cu pierderi în dauna avutului public, dar și a operatorilor privați.

Astfel, o operațiune politică concepută fără inteligență se traduce doar în pierderi, și nu acesta este rolul instituțiilor care exprimă în limbaj juridic puterea politică. Este aici și rolul mediului privat să arate care sunt carențele acestor proiecte și să lupte pentru a opri astfel de inițiative. În lipsa acestei opoziții, pe de-o parte nu vor putea câștiga nimic, iar pe de altă parte ei vor plăti cel mai mult.

Cum scopul normelor constituționale românești – dar și din orice alt stat – precizează că tot cadrul legal trebuie să ducă la creștere, iar la nu la pierderi, putem califica astfel de

proiecte și drept neconstituționale. Or, supremația normelor juridice presupune nu doar conformarea față de acestea, ci și eforturi depuse în vederea promovării legalității și ordinii față de orice alt subiect de drept, pentru că în final toate acestea aduc progresul mereu dorit.

BIBLIOGRAFIE:

1. Sandu, D. (2011), *Dezvoltarea regională în România. Granițe socioculturale în mișcare București*, pp. 4-5, la <https://sites.google.com/site/dumitrusandu/regionalizare>, consultat la 12.04.2013.
2. Raportul Comisiei Prezidențiale de analiză a regimului politic și constituțional din România, la http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport_CPAPCR.pdf, consultat la data de 13.04.2013.
3. www.adevarul.ro, consultat la 11.04.2013.
4. www.presidency.ro, consultat la 11.04.2013.
5. <http://audieri.advocacy.ro/regionalizarea-romaniei-de-ce-bibliografie>, consultat la 12.04.2013.

REGIONALIZAREA ADMINISTRATIVĂ ÎN FRANȚA

Lector univ. dr. **Ioan LAZĂR***

Rezumat:

Regionalizarea implică identificarea intereselor comune ale unui grup omogen de indivizi și în același timp dorința acestor oameni de a participa la administrarea acestor interese în cadrul unei comunități considerate capabilă de a soluționa problemele locale aproape de cetățenii săi, prin politici regionale care să ia în considerare specificitatea și problemele curente ale fiecărei regiuni în parte. Regionalizarea are ca punct de plecare conștientizarea existenței unor diferențe regionale, care poate să ajute statul în recunoașterea identității unei anumite regiuni (considerată teritoriu statal omogen,) precum și în luarea măsurilor necesare pentru gestionarea adecvată a diverselor probleme ale acestor regiuni.

Luând în considerare actualitatea subiectului regionalizare în țara noastră, lucrarea de față urmărește să prezinte un exemplu de bună practică (i.e. acela al Franței) în ceea ce privește împărțirea eficientă pe regiuni a teritoriului unui stat.

Cuvinte-cheie: *deconcentrare, descentralizare, teritoriu, regiune, autonomie locală, regionalizare în Franța*

Abstract:

Regionalization implies the identification of the common interests of a homogenous group of people and at the same time the aspiration of these peoples to participate to the management of these interests inside the frame of a community that is considered capable of solving local problems closer to citizens, through regional policy which takes into consideration the specificity and the actual problems of every single region. Regionalization has as starting point the awareness of regional imbalances, which helps the state to recognize the identity of a given region (considered as a homogeneous state territory) and to take the necessary measures for the proper management of the businesses of these regions.

The paper at hand aims to come up with a good example (i.e. that of France) in terms on how to divide effectively the regions of a country, taking into consideration the actuality of the subject of regionalization in our country.

Keywords: *deconcentration, decentralization, territory, region, local autonomy, regionalization in France*

INTRODUCERE

Regionalizarea franceză face parte dintr-un proces mai amplu de reorganizare, i.e. din procesul de descentralizare a administrării teritoriului Franței. Descentralizarea este definită în *Dicționarul Geografiei și al Spațiului Societăților* drept: „un proces care constă

* Facultatea de Drept și Științe Sociale, Universitatea „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia.

în transferul unei părți a puterii exercitate de către stat către entități politice sau administrative de nivel inferior”¹. Regionalizarea în schimb este definită ca: „delimitarea regiunilor în vederea gestionării teritoriului”².

Aceste definiții, și cele asemănătoare lor, cu un caracter general și care pot da naștere la confuzii, trebuie privite cu precauție, fără însă să fie ignorate complet, pentru că, de multe ori, sunt capabile să atragă atenția prin concizia lor asupra fenomenului complex pe care încearcă să-l definească. Este și cazul fenomenului regionalizării din Franța, fenomen care, deși, după cum s-a văzut, a fost definit sumar de către specialiștii din domeniul amenajării teritoriului și al ocupării spațiale³ – în cadrul unor dicționare de specialitate ca cele amintite mai sus – rămâne un concept complex. Regionalizarea ca fenomen nu poate fi limitată la un singur domeniu al vieții, putându-se vorbi în același timp de o *regionalizare naturală* – când limitele geografice determină delimitarea unei anumite suprafețe în vederea administrării ei ca un întreg de sine stătător⁴, de o *regionalizare economică* – atunci când vorbim de perimetrul în care își desfășoară activitatea economică operatorii dintr-un anumit domeniu sau dintr-o anumită perioadă, de o *regionalizare socială* – atunci când este vorba despre delimitarea unei zone locuite de un anumit grup având legături de ordin istoric, religios sau cultural între membrii componenți.

Regionalizarea naturală, economică sau socială poate reprezenta un prim pas către regionalizarea oficială, administrativă sau politică, reglementată legal⁵, în contextul dezideratului unei bune guvernări⁶.

În definiția descentralizării pe care o regăsim pe site-ul oficial al Adunării Naționale a Franței, se specifică faptul că: „descentralizarea vizează conferirea de competențe proprii colectivităților locale, distincte de cele ale statului, determinarea alegerii autorităților

¹ Jacques Lévy, Michel Lussault (coord.), 2003, *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés (Dicționarul Geografiei și al Spațiului Societăților)*, Paris: Ed. Belin, p. 225. Pentru o analiză a instituției descentralizării în doctrina autohtonă a se vedea Vedinaș, V. (2011), *Drept administrativ*, ed. a VI-a revăzută și adăugită, București: Editura Universul Juridic, pp. 388-392.

² Este de reținut în acest context faptul că regionalizarea Franței metropolitane s-a făcut în 22 de unități. A se vedea pentru detalii Brunet, R., Ferras R., Théry, H. (2005), *Les mots de la Géographie, dictionnaire critique*, ed. a 3-a revăzută și adăugită, Paris: Ed. Reclus – La Documentation Française, p. 423.

³ Jacques Lévy este doctor în geografie, profesor la Universitatea din Reims și la Institutul de Științe Politice din Paris și membru în Comitetul Strategic al Delegației interministeriale pentru amenajarea teritoriilor și pentru atractivitate regională (DATAR – Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale – în fr. original); Michel Lussault este doctor în geografie urbană, profesor la Universitatea François Rabelais din Tours, director în Ministerului Cercetării și al noilor Tehnologii. Pentru mai multe detalii, a se vedea prezentarea autorilor Dicționarului Geografiei și al Spațiului Societăților de la p. 22 și urm., citat *supra* la n.s. nr. 1.

Roger BRUNET și Hervé THERY sunt directori de cercetare ai CNRS (Centre national de la recherche scientifique), iar Robert FERRAS este profesor la Universitatea Paul Valéry. Pentru mai multe informații a se consulta prezentarea autorilor dicționarului de la p. 11 și urm., citat *supra* la n.s. nr. 1.

⁴ Trebuie amintit aici cazul insulei Corsica, din sudul Franței, care formează ea însăși o unitate administrativ-teritorială denumită Colectivitatea teritorială a Corsicii, declarată astfel în art. 1 din Legea nr. 82-214 din 2 martie 1982, *Portant statut particulier de la région de Corse* (privind statutul particular al regiunii Corsica – în trad. din fr.), publicată în JORF (Jurnalul Oficial al Republicii Franceze) din 3 martie 1982, p. 748.

⁵ În același art. 1 din Legea nr 82-214 din 2 martie 1982, mai sus citată, se menționează: „Organizarea regiunii Corsica ține cont de specificitățile acestei regiuni, rezultând, în special, din geografia sa și din istoria sa.”

⁶ Pentru o analiză judicioasă a conceptului de „bună guvernare” a se vedea Cătană, E.L., (2009), *Principiile bunei guvernări. Evoluții europene și studii comparative*, București: Editura Universul Juridic, *passim*.

locale de către populație și asigurarea unui echilibru mai bun al puterilor pe întregul teritoriu. Descentralizarea apropie cetățenii de procesul decizional, favorizând apariția unei democrații apropiate de cetățeni”⁷.

„Deconcentrarea este o noțiune cu totul distinctă; aceasta vizează ameliorarea eficacității acțiunii statului prin transferarea anumitor atribuții de la nivelul administrației centrale la cel al funcționarilor locali, adică prefecților, directorilor departamentelor sau serviciilor de stat ori subordonaților acestora”⁸.

Distincția dintre descentralizare și deconcentrare, care poate fi realizată în baza definițiilor menționate mai sus, ține în special de factorul *puterii decizionale*. Atunci când la nivel local reprezentanții cetățenilor sunt cei care au puterea decizională în ceea ce privește anumite competențe atribuite lor, se poate vorbi despre *descentralizare*, în timp ce, atunci când reprezentanții statului au puterea decizională în reglementarea anumitor activități, ne găsim în prezența *deconcentrării administrative*.

Din punct de vedere al dezvoltării istorice a modului de administrare a teritoriului Franței, se poate afirma că s-a pornit de la etapa unei *maxime „descentralizări”*, în perioada de dinaintea Revoluției Franceze din 1789 (regatul Franței fiind pe atunci împărțit în provincii feudale care beneficiau de autonomie și privilegii administrative)⁹, către o *maximă centralizare*, după Revoluția de la 1789, continuând cu o revenire la ideea de descentralizare începând cu anii 1950, moment de la care au început să se constate carențele sistemului centralist, marcat prin elaborarea primelor norme de drept referitoare la regionalizare¹⁰.

1. REPERE ISTORICO-POLITICE ȘI JURIDICE

Cele două mari etape distincte în evoluția administrativă a Franței moderne reflectă o primă perioadă care cuprinde momentul Revoluției franceze din 1789 până la începutul anilor 1950 și o a doua perioadă ulterioară anilor 50 până în prezent.

1.1. Uniformitatea teritoriului francez vizată de revoluționarii din 1789

În noaptea de 4 august 1789 (la 21 de zile după căderea Bastiliei) Adunarea Națională a regatului Franței anulează toate drepturile personale și reale, jurisdicțiile senioriale, sistemul obținerii funcțiilor prin cumpărare și mai ales, anulează privilegiile orașelor și provinciilor. Anularea privilegiilor conferite în trecut provinciilor istorice ale regatului aduce cu sine anularea principalului obstacol¹¹ în calea unificării teritoriale vizată în acea perioadă de noua ordine instaurată. În acest context, Jacques Guillaume Thouret, deputat al Adunării Naționale, în 1789 ține un prim discurs referitor la noua diviziune a regatului Franței, în care aduce în prim-plan argumente referitoare la un nou decupaj teritorial al Franței¹², discurs în care sesizează următoarele:

⁷ <http://www.assemblee-nationale.fr>.

⁸ *Ibidem*.

⁹ A se vedea: Carpentier, J., Lebrun, F. (1989), *Histoire de France* (Istoria Franței – în trad. din fr.), Paris: Ed. Seuil.

¹⁰ Decretele: nr. 55-885 du 30 juin 1955, publicate în JORF din 2 iulie 1955, p. 6653, nr. 59-171 din 7 ianuarie 1959, respectiv în JO din 11-01-1959, p. 761.

¹¹ Eterogenitatea administrațiilor senioriale reprezenta o piedică în calea uniformizării vizate de către revoluționari. Pentru mai multe detalii: Carpentier, J., Lebrun, F., *Histoire de France, op. cit.* (nota 8, *supra*).

¹² <http://www.assemblee-nationale.fr>.

„Toată lumea simte cât de importantă este pentru uniformitatea administrării unui vast imperiu, pentru o mai bună supraveghere a administratorilor, pentru folosul celor guvernați, faptul de a avea diviziuni aproximativ egale ale teritoriului și de o întindere calculată, în funcție de ceea ce convine celei mai bune exercitări a diferitelor puteri (...)

Din cauză că guvernul a devenit național și reprezentativ, din cauză că toți cetățenii se implică, din cauză că legile, impozitele și regulile administrative vor fi aceleași în toate colțurile regatului; ce mai contează cărei diviziuni a teritoriului tău ești atașat, știind că avantajele politice și civile sunt perfect egale în toate zonele? (...)”.

Principala temere a lui Thouret referitoare la păstrarea vechilor provincii feudale drept colectivități teritoriale apare în avertizarea următoare: „Să ne temem să instituim corpuri administrative suficient de puternice pentru a încerca să reziste puterii executive centrale, și care ar putea să se considere destul de puternice pentru a încălca nepedepsite respectul față de Legislativ”¹³. Teritoriul Franței era distribuit¹⁴, la acea dată, în **departamente, districte și cantoane**¹⁵ (care conservau unitatea religioasă a vechilor parohii din Evul Mediu). Începând cu anul 1800, odată cu apariția instituției „prefectului”¹⁶, centralizarea administrării teritoriului se întărește prin transmiterea întregii puteri executive din departamente în sarcina prefectilor, aflați sub controlul complet al statului.

După cum reiese din cele ce preced, prin administrarea teritorială împărțită în diferite unități administrative (departamente, districte, cantoane, comune etc.) putem intui o divizare politico-administrativă a teritoriului francez, dar nu și o divizare teritorială. Astfel, teritoriul Franței rămâne pe durata întregii istorii moderne același cu cel existent la momentul Revoluției din 1789¹⁷.

1.2. Acceptarea diversității teritoriale franceze prin procesul regionalizării

Din reglementările adoptate în Franța secolului al XX-lea, analizate în continuare în acest subcapitol, reiese destul de evident faptul că statul francez a acceptat binomul indivizibilitate statală – diviziune teritorială. Mai exact, manifestările legislative franceze vizează indivizibilitatea (*i.e.* uniformitatea) dreptului pe întreg teritoriul Republicii, iar nu indivizibilitatea teritoriului însuși. Această *divizibilitate* teritorială este chiar căutată de puterea centrală, după cum vom vedea, crearea regiunilor franceze fiind impusă de la centru. Astfel, regiunile administrative nu apar în urma vreunor revendicări teritoriale, ci prin intermediul legilor propuse și implementate de statul francez.

¹³ THOURET – Primul discurs referitor la noua diviziune a Regatului – 3 noiembrie 1789 – http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/thouret_division1.asp.

¹⁴ În art. 1 al Constituției din 1791 se folosea formula „... teritoriul este **distribuit** în 83 de departamente, ... ,” pentru a se evita contradicția care ar fi apărut față de teza inițială a articolului „Regatul este unic și **indivizibil**,” dacă s-ar fi folosit formula „teritoriul este divizat în... .”

¹⁵ Art. 1 din Titlul II al Constituției din 1791, care poate fi consultată [Online] la adresa: <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

¹⁶ Prin Legea din 17 februarie 1800 – existentă în Buletinul legilor republicii nr. 17 – se instituie funcția de prefect, inexistentă până atunci. Prefecții vor înlocui intențenții care anterior erau reprezentanții regelui în teritoriu. Art. 2 al Legii din 17 februarie 1800 prevedea: „Va exista în fiecare departament un Prefect, un Consiliu de prefectură și un Consiliu general al departamentului,” iar la art. 3 din lege se stipula că: „Prefectul va fi singurul însărcinat cu administrația.”

¹⁷ A se vedea: Carpentier, J., Lebrun, F., *op. cit.* (nota 8, 10, *supra*).

În anii '50 începe să se recunoască necesitatea unei mai bune distribuiri a activităților economice, industriale și administrative pe întreg teritoriul francez, pentru a contracara centralizarea excesivă – nu doar politică – în regiunea pariziană (în capitală și în jurul capitalei Paris). Astfel, inițiativa privată concretizată în „comitetele regionale de expansiune”¹⁸ este recunoscută oficial ca fiind necesară „amenajării teritoriului”¹⁹.

Urmează ca în anul 1955 prin decret²⁰ să fie create 21 de „regiuni economice de programare”. Aceste structuri vor fi transformate ulterior, printr-un alt decret²¹ din anul 1959, în „circumscripții de acțiune regională”, singurele decupaje administrative în măsură să emită avize referitoare la pregătirea planurilor regionale de dezvoltare²², după consultarea comitetelor regionale de expansiune, în cadrul unor conferințe interdepartamentale care reuneau prefectii departamentelor arondate, sub comanda unuia dintre aceștia, numit coordonator.

Regionalizarea franceză se continuă prin crearea *Delegației pentru Amenajarea Teritoriului și Acțiune Regională (DATAR)*²³ și instituirea simultană a *Comisiei naționale pentru amenajarea teritoriului*, dar și prin instituirea unui număr de 21 de regiuni administrative²⁴ conduse de 21 de „prefecți de regiune”, numiți prin decrete în 1964²⁵.

¹⁸ Aceste comitete regionale de expansiune erau inițial asociații de drept privat înființate în baza Legii din 1 iulie 1901 *Relative au contrat d'association* (Referitoare la contractul de asociere – în trad. din fr.), publicată în JORF din 2 iulie 1901, pag. 4025. Comitetele își defineau atribuțiile în statutul propriu. Aceste atribuții vizau în special raporturi informale cu entități ca: sindicate și organizații patronale, camere de agricultură, camere de meserii (pentru amănunte a se vedea prezentarea Comitetului Regional de Expansiune și Progres Social din Picardie – *Le Comité Régional d'Expansion et de Progrés Social de Picardie* – la adresa <http://www.u-picardie.fr>).

¹⁹ <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp>, site-ul oficial al Asociațiilor de drept privat denumite comitete regionale de expansiune. Se recunoaște utilitatea publică a acestora din urmă prin Decretul nr. 55-885 din 30 iunie 1955, publicat în JORF din 2 iulie 1955, p. 6653.

²⁰ Nr. 55-885 du 30 juin 1955, publicat în JORF din 2 iulie 1955, p. 6653.

²¹ Nr. 59-171 din 7 ianuarie 1959, publicat în JO din 11-01-1959, p. 761.

²² Prin această reglementare li se dădea prefectilor sarcina de a supraveghea toate proiectele care puteau avea un impact asupra teritoriului departamentelor arondate fiecărei circumscripții de acțiune regională. Se viza astfel reducerea decalajului de dezvoltare dintre unitățile administrative franceze printr-un control de oportunitate coordonat de la nivel central.

²³ *Delegația pentru Amenajarea Teritoriului și Acțiune Regională (DATAR)* a fost creată prin Decretul nr. 63-112 din 14 februarie 1963, publicat în JO (Jurnalul Oficial – în trad. din fr.) din 15/02/1963, p. 1533. La art. 1 din Decret se prevedea: „Este creată, sub autoritatea primului-ministru, o *Delegație pentru Amenajarea Teritoriului și Acțiune Regională*. Ea este dirijată de către un delegat numit prin decret al Consiliului de miniștri. Delegatul participă la elaborarea planului de dezvoltare economică și socială și pentru tot ceea ce are legătură cu amenajarea teritoriului și acțiunea regională urmărește împreună cu miniștrii responsabili executarea planului și ia în acest scop toate inițiativele necesare (...)”. În fapt, delegatul DATAR este membru de drept în toate comisiile în care se planifică instalarea marilor structuri industriale, rezervarea suprafețelor de teren pentru tipuri de construcții și alte probleme de urbanism sau amenajare funciară (pentru detalii, a se vedea textul decretului la adresa: <http://www.legifrance.gouv.fr>).

²⁴ Cele 21 de regiuni, enumerate în Anexa I a Decretului nr. 60-516 din 2 iunie 1960, publicat în JO din 03/06/1960, erau următoarele: Nord, Picardie, Regiunea Pariziană, Centru, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Limousin, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Champagne, Lorraine, Alsace, Franche-Comté, Bourgogne, Auvergne, Rhône-Alpes, Languedoc, Provence-Côte d'Azur-Corse.

²⁵ Prefectul de regiune este, de fapt, prefectul departamentului reședință a circumscripției de acțiune regională; Decretul nr. 64-260 din 14 martie 1964, publicat în JO din 21/03/1964, p. 02623 și Decretul nr. 64-805 din 29 iulie 1964, publicat în JO din 05/08/1964, p. 07157.

În favoarea creării unei noi colectivități teritoriale legitime din punct de vedere democratic, cea a *regiunii*, s-a pronunțat în 1969 și președintele de atunci al Franței, generalul Charles de Gaulle, care a supus referendumului această reformă administrativ-teritorială. Urmare a faptului că a condiționat rămânerea în funcția de președinte al Franței de un rezultat pozitiv al referendumului, Generalul de Gaulle își dă demisia în ziua referendumului (27 aprilie 1969), după aflarea votului negativ dat de populație propunerii de creare a regiunilor și de dotare a acestora cu anumite competențe.

După acest episod eșuat privind crearea regiunilor, urmează o pauză în procesul de regionalizare a Franței, mai exact până în 1972 când, prin Legea din 5 iulie 1972²⁶, circumscripțiile de acțiune regională sunt transformate în instituții publice administrative, cu personalitate juridică și buget propriu. Cu toate acestea, regiunea – colectivitate teritorială, nu va apărea ca atare decât odată cu intrarea în vigoare a Legii din 2 martie 1982 privind drepturile și libertățile comunelor, departamentelor și regiunilor²⁷.

Introducerea regiunii drept colectivitate teritorială de sine stătătoare în Constituția franceză va fi făcută doar în urma Legii constituționale nr. 2003-276 din 28 martie 2003 privind organizarea descentralizată a Republicii²⁸. Actualul art. 72 al Constituției Franței este redactat astfel: „*Colectivitățile teritoriale ale Republicii sunt comunele, departamentele, regiunile, colectivitățile cu statut particular și colectivitățile de peste mări, reglementate la articolul 74. Orice altă colectivitate teritorială va fi creată prin lege, după caz, în locul și poziția uneia sau mai multor colectivități menționate în prezentul alineat*”²⁹.

Din tot ceea ce precede se poate constata faptul că oricare ar fi fost direcția urmată de procesul de regionalizare în Franța, problema care se punea era legată de gradul de descentralizare administrativă pe care nivelul central administrativ – adică, statul – era pregătit să-l împartă cu nivelele locale administrative.

În continuare vom analiza întinderea competențelor regiunilor administrative franceze (capitolul II). De asemenea se pune problema extinderii competențelor rămase în sarcina statului, chestiune tratată în capitolul III (Situarea reprezentantului statului în regiune). În final, în capitolul IV (Ce influențe externe există asupra regionalizării franceze?) vom analiza influența altor tipuri de entități administrative în procesul regionalizării din Franța.

2. ÎNTINDEREA COMPETENȚELOR REGIUNILOR FRANCEZE

2.1. Fundamentele juridice ale competențelor regionale în Franța

Într-o viziune sintetică se poate considera că atunci când se vorbește despre transferul de competențe de la stat la o colectivitate teritorială este vorba, de fapt, de a face un transfer al puterii decizionale a funcționarilor statului către aleșii locali.

²⁶ Legea nr. 72- 619 din 5 iulie 1972, *Portant création et organisation des régions (Privind crearea și organizarea regiunilor – în trad. din fr.)*, publicată în JORF din 9 iulie 1972, p. 7176.

²⁷ Legea nr. 82-213 din 2 martie 1982, publicată în JORF din 3 martie 1982, p. 730.

²⁸ Legea constituțională nr. 2003-276 din 28 martie 2003, *Relative à l'organisation décentralisée de la République (Referitoare la organizarea descentralizată a Republicii – în trad. din fr.)*, publicată în JORF nr. 75 din 29 martie 2003, p. 5568, textul nr. 1. Constituția Franței permitea și anterior crearea **prin lege**, a altor colectivități teritoriale decât comunele, departamentele și teritoriile de peste mări, la art. 74.

²⁹ <http://www.legifrance.gouv.fr/>.

Constituția franceză prevede la art. 72 următoarele: „*Colectivitățile teritoriale au vocația de a lua decizii pentru ansamblul de competențe care pot fi cel mai bine puse în practică la nivelul lor*”³⁰. De asemenea, „*în condițiile prevăzute de lege, aceste colectivități se administrează liber prin intermediul consiliilor alese și dispun de o putere regulamentară pentru exercitarea competențelor lor*”³¹. Iar pentru ca transferul de competențe să fie considerat definitiv, tot în Constituția franceză (art. 72, teza a 5-a) se interzice tutela (controlul) unei colectivități teritoriale față de altă colectivitate, în următorii termeni: „*Nicio colectivitate teritorială nu poate exersa o tutelă asupra alteia. Cu toate acestea, atunci când exercitarea unei competențe face necesar concursul mai multor colectivități teritoriale, legea o poate autoriza pe una dintre acestea sau o grupare a acestora să organizeze modalitățile acțiunii lor comune*”³².

Evident, în Constituție se pune doar problema principiului transferului de competențe „... *ansamblul de competențe care pot fi cel mai bine puse în practică la nivelul lor*”³³, urmând ca prin lege (care este mai simplu de abrogat, modificat, completat) să se enumere precis competențele concrete transferate regiunii.

Pentru a exemplifica, reproducem textul articolului L 1321-1³⁴, care organizează transferul infrastructurii necesare exercitării competențelor transmise: „*Transferul unei competențe atrage de drept și punerea la dispoziția colectivității beneficiare a bunurilor mobile și imobile utilizate, la data la care are loc transferul, pentru exercitarea competenței respective. Această punere la dispoziție va fi constatată printr-un proces-verbal stabilit în contradictoriu de către reprezentanții colectivității competente anterior și cei ai colectivității beneficiare. Procesul-verbal va preciza conținutul, situația juridică, starea bunurilor și evaluarea gradului de conservare al acestora*”³⁵.

În ceea ce ține de organizare și domeniile concrete de competențe transferate, Titlul II al Cărții a IV-a din Codul general al colectivităților teritoriale reglementează situația unei regiuni particulare a Republicii Franceze. Este vorba despre insula Corsica³⁶ din sudul Franței, în Marea Mediterană: „*Corsica reprezintă o colectivitate teritorială în sensul art. 72 din Constituție*”³⁷.

Din punctul de vedere al organizării regiunii Corsica, articolul L 4422-1 prevede că: „*Organele colectivității teritoriale a Corsicii includ Adunarea Corsica și președintele său, consiliul executiv Corsica și președintele său, asistat de consiliul economic, social și cultural Corsica*”³⁸.

³⁰ Art. 72, teza a 2-a, Constituția Franței – www.legifrance.gouv.fr.

³¹ *Ibidem*, teza a 3-a.

³² *Ibidem*, teza a 5-a.

³³ *Ibidem*, teza a 2-a, citat *supra*.

³⁴ Art. L 1321-1, *Code général des collectivités territoriales*, modificat par Ordonnance 2003-902 2003-09-19 art. 1 1° JORF 21 septembre 2003.

³⁵ Art. L 1321, citat *supra*.

³⁶ Corsica (franceză *Corse*) este una dintre cele 26 regiuni ale Franței situată pe insula omonimă din Marea Mediterană. Din punct de vedere administrativ, Corsica este organizată diferit față de celelalte regiuni ale Franței continentale, fiind constituită sub forma unei colectivități teritoriale (franceză *collectivité territoriale*), având câteva puteri în plus față de cele ale unei regiuni. În limbaj uzual, Corsica este considerată tot o regiune și aproape totdeauna este listată împreună cu celelalte regiuni ale Franței, spre deosebire de regiunile ultramarine. Capitala regiunii este orașul Ajaccio, iar regiunea cuprinde 2 departamente: Corse-du-Sud și Haute-Corse. Informații disponibile [Online] <http://ro.wikipedia.org/wiki/Corsica>.

³⁷ Art. L4421-1 din *Code général des collectivités territoriales* (Codul general al colectivităților teritoriale – în trad. din fr.), precitat.

³⁸ *Ibidem*.

Adunarea regiunii Corsica este formată din 51 de membri, aleși pentru un mandat reînnoibil de 6 ani³⁹. În cadrul primei reuniuni a Adunării – prezidată de cel mai în vârstă dintre membri și având drept secretari pe doi dintre cei mai tineri membri – se va alege prin vot secret președintele Adunării pentru următorii 6 ani⁴⁰. Alegerea consiliului executiv al regiunii Corsica se face în cadrul unei reuniuni a adunării regionale, care va alege, pe bază de listă, un consiliu executiv compus dintr-un președinte și 8 consilieri care vor renunța ulterior la funcțiile de membri ai Adunării (în cadrul listei fiind obligatorie întrunirea unei parități bărbați-femei de cel mult 5 la 4)⁴¹. Adunarea și Consiliul executiv al Corsicii sunt asistate de către un Consiliu economic, social și cultural al regiunii, format dintr-un număr de membri care nu poate să depășească numărul de membri ai adunării regiunii Corsica (51 – 9 = 42)⁴².

Din punctul de vedere al competențelor regionale transferate regiunii Corsica, articolele L 4424-1 până la L 4424-41 reglementează transferul următoarelor competențe către Adunarea regiunii Corsica: educație (art. L4424-1 la L 4424-5); cultură și comunicare (art. L4424-6 la L4424-7); sport și educație populară (art. L4424-8); planul de amenajare și dezvoltare durabilă (art. L4424-9 la L4424-15); transporturi (art. L4424-16 la L4424-21); gestionarea infrastructurilor (art. L4424-22 la L4424-25); locuințele (art. L4424-26); intervențiile economice (art. L4424-27 la L4424-30); turismul (art. L4424-31 la L4424-32); agricultura și pădurile (art. L4424-33); formarea profesională, instruirea și integrarea profesională a tinerilor (art. L4424-34); mediul (art. L4424-35); apa și epurarea apelor uzate (art. L4424-36 la L4424-36-2); administrarea deșeurilor (art. L4424-37 la L4424-38); energie (art. L4424-39)⁴³.

2.2. Limitele materiale ale competențelor regionale

Din punctul de vedere al limitelor geografice, regiunile franceze regroupează departamente respectând limitele teritoriale ale acestora din urmă. În baza Decretului nr. 60-516 din 2 iunie 1960⁴⁴ viitoarele regiuni administrativ-teritoriale franceze își determină limitele teritoriale care vor fi păstrate și confirmate prin Codul general al colectivităților teritoriale⁴⁵. Aceste limite respectă limitele departamentelor care le compun. Codul general al colectivităților teritoriale nu limitează teritoriul regiunilor franceze la perimetrele actuale, iar la art. L 4122-1 este prevăzută permisiunea modificării întinderii teritoriale a regiunii⁴⁶.

³⁹ Pentru detalii a se vedea *Code électoral* (*Codul electoral* – în trad. din fr.) – în vigoare din 20 ianuarie 1999 – art. L 335 și urm.

⁴⁰ Art. L 4422-8, *Code général des collectivités territoriales*, precitat.

⁴¹ *Ibidem*, L 4422-18 și urm.

⁴² *Ibidem*, L 4422-34.

⁴³ Toate articolele citate figurează în *Code général des collectivités territoriales, Livre IV, Titre II*, citat *supra* – care poate fi consultat online la adresa : <http://www.legifrance.gouv.fr>.

⁴⁴ *Décret n° 60-516 du 2 juin 1960, portant harmonisation des circonscriptions administratives* (*Decret privind armonizarea circumscripțiilor administrative* – în trad. din fr.), JORF 3 iunie 1960, stabilirea limitelor teritoriale ale circumscripțiilor de acțiune regională, care vor fi transformate în instituții publice regionale prin Legea nr. 72-619 din 5 iulie 1972, citată *supra* nota nr. 25.

⁴⁵ Art. L4111-1, *Code général des collectivités territoriales*: „Regiunile sunt colectivități teritoriale. Ele sunt create în cadrul limitelor teritoriale recunoscute instituțiilor publice regionale”.

⁴⁶ Art. L 4122-1, *Code général des collectivités territoriales*, citat *supra*: „Limitele teritoriale ale regiunilor sunt modificate prin lege după consultarea consiliilor regionale și a consiliilor departamentale interesate. Modificarea limitelor teritoriale ale regiunilor poate fi cerută de consiliile regionale sau de consiliile departamentale interesate”.

În ceea ce privește reședința regiunii, aceasta va fi decisă sau schimbată prin decret, după consultarea consiliului regional, a consiliilor departamentale și, de asemenea, a consiliului municipal al orașului reședință a regiunii și a consiliului municipal al orașului în care se pregătește transferul reședinței regionale⁴⁷.

Imaginile următoare prezintă modelul perfect regulat de împărțire a Franței, propus Adunării Naționale din 29 septembrie 1789 de comisia Sieyès-Thouret, și, respectiv, modul actual de distribuire a departamentelor. În sfârșit, este prezentată harta conținând limitele teritoriale ale regiunilor metropolitane administrativ-teritoriale franceze la momentul actual.

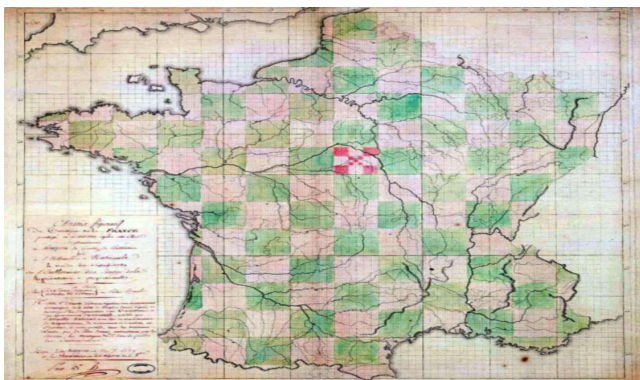


Figura nr. 1. Împărțirea teritorială a Franței conform propunerii din 29 septembrie 1789

Sursă: [Online] <http://www.histoire-image.org>.



Figura nr. 2. Situația actuală a departamentelor franceze

Sursă: [Online] <http://commons.wikimedia.org>

⁴⁷ Art. L 4122-2, *Code général des collectivités territoriales*.



Figura nr. 3. Limitele teritoriale ale regiunilor franceze
metropolitane actuale

Sursă: <http://commons.wikimedia.org>

În ceea ce privește limitele exercitării competențelor atribuite regiunii se poate vorbi și despre asigurarea fondurilor necesare îndeplinirii acestor competențe. Limitele autonomiei regionale efective sunt în legătură directă cu limita fondurilor aflate la dispoziția Consiliului regional pentru finanțarea proiectelor avute în vedere de regiune. Astfel, pentru a putea funcționa și a se administra liber, regiunea obține resurse financiare din mai multe surse:

- *contribuții și taxe prevăzute de Codul general al impozitelor*⁴⁸, precum: cotizații din TVA; taxa pentru permise de conducere; taxa pentru certificate de înmatriculare a vehiculelor; o parte din taxa asupra produselor petroliere; taxa asupra transportului public aerian și maritim; taxa asupra importurilor de produse în regiunile de peste mări;
- *subvenții de stat și contribuții ale colectivităților teritoriale, a grupurilor acestora și a terților pentru cheltuieli de funcționare și alte resurse din partea statului, a Uniunii Europene sau a altor colectivități*⁴⁹;

Aceste subvenții sunt reglementate și la nivelul Uniunii Europene prin Regulamentul Consiliului nr. 1083/2006 din 11 iulie 2006⁵⁰, care permite o derogare de la principiul general al interzicerii ajutoarelor publice pentru investiții⁵¹, atunci când se vizează finalități cum ar fi acordarea de ajutoare pentru investiții în zonele defavorizate, ajutoare pentru crearea și întreținerea locurilor de muncă, pentru formare profesională, mediu, cercetare, dezvoltare și inovare⁵².

⁴⁸ Art. L4331-2, *Code général des collectivités territoriales*.

⁴⁹ *Ibidem* lit. b), c), d).

⁵⁰ Regulamentul Consiliului Uniunii Europene nr. 1083/2006 din 11 iulie 2006, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 210 din 31.07.2006, p. 25 și următoarele – disponibil [Online] la adresa: <http://eur-lex.europa.eu>.

⁵¹ Art. 87 din TUE privind ajutoarele de stat, JO nr. C325 din 24.12.2002, p. 607.

⁵² Regulamentul nr. 1083/2006.

- venituri obținute din exploatarea bunurilor aparținând regiunii⁵³;
- venituri obținute din serviciile prestate⁵⁴;
- donații și legate⁵⁵;

Regiunile al căror indicator al resurselor fiscale este sub media restului regiunilor, beneficiază de o contribuție de redistribuire⁵⁶.

Alocarea competențelor între departamente și regiuni poate fi ilustrată sub forma unui tabel, după cum urmează⁵⁷:

Departament	Regiune
<ul style="list-style-type: none"> • ajutor social • crearea, funcționarea și întreținerea colegiilor; • infrastructura rutieră; • ajutoare pentru comune; • dezvoltare rurală; 	<ul style="list-style-type: none"> • amenajarea teritoriului • crearea, funcționarea și întreținerea liceelor; • formare profesională; • transport feroviar; • ajutoare economice;

În fapt, regiunile elaborează documentele strategice în domeniile lor de competență și în colaborare cu colectivitățile infraregionale interesate (departament și comună). Printre aceste documente elaborate de către regiuni se numără: schema regională de dezvoltare economică – document strategic la nivel regional, care determină orientările economice ale regiunii; schema regională de amenajare și dezvoltare a teritoriului; schema regională a infrastructurii rutiere extraurbane de persoane și a transportului feroviar al regiunii; planul regional de dezvoltare al formării profesionale oferită tinerilor și adulților aflați în căutarea locurilor de muncă⁵⁸.

Conform legii⁵⁹ autoritățile regiunii pot supune atenției cetățenilor, prin referendum local, orice problemă care ține de competențele lor. Obiectul referendumului și chestiunile organizatorice ale acestuia vor fi supuse unui control de legalitate din partea prefectului, care va înștiința ulterior primarii din regiune în vederea organizării votului cetățenilor⁶⁰.

În cele ce urmează vom analiza atribuțiile prefectului – reprezentantul statului în regiune – pentru a putea circumscrie cât mai exact poziția acestuia în calitate de organ al administrației regionale din Franța.

⁵³ Art. L 4331-2, lit. e).

⁵⁴ *Ibidem*, lit. f).

⁵⁵ *Ibidem*, lit. g).

⁵⁶ Art. L4332-8, *Code général des collectivités territoriales*. Această contribuție de redistribuire este un ajutor acordat regiunilor care nu obțin venituri din taxele regionale peste media ansamblului regiunilor. Sumele necesare ajutorului respectiv sunt prelevate dintr-un fond de redistribuire constituit conform prevederilor articolului L 4332-9 din *Code général des collectivités territoriales*; Pentru detalii a se vedea conținutul articolului citat, disponibil [Online] pe adresa: www.legifrance.gouv.fr.

⁵⁷ *Code général des collectivités territoriales*, art. L 3221-1 și urm. – pentru competențele departamentului; art. L 4241-1 și urm. – pentru competențele regiunii.

⁵⁸ *Idem*, art. L 4241-1 și următoarele.

⁵⁹ Art. LO 1112-1, *Code général des collectivités territoriales*.

⁶⁰ *Idem*, art. LO 1112-3.

3. PREFECTUL – REPREZENTANTUL STATULUI ÎN REGIUNE

Din cele ce preced se poate trage o primă concluzie privitor la competențele regiunii administrativ-teritoriale franceze. Această concluzie ar fi că, departe de a se comporta ca un stat federal, Franța poate fi inclusă într-o categorie aparte a statelor unitare, care atribuie regiunilor un grad înalt de autonomie administrativă. Totuși, spre deosebire de statele federate ca Italia, Spania sau Regatul Unit al Marii Britanii (în care autonomia regiunilor este prevăzută în Constituție)⁶¹, în Franța se conservă încă un control strâns al regiunilor de către stat, chiar dacă acest control nu este un control de oportunitate, ci doar un control *ex post*, efectuat ulterior adoptării hotărârilor de către organele de decizie ale regiunii, control prin care se verifică legalitatea actelor adoptate de regiune.

În acest sens art. 72 al Constituției franceze prevede: „În cadrul colectivităților teritoriale ale Republicii, reprezentantul statului, reprezentant al fiecăruia dintre membrii Guvernului, are în sarcină interesele naționale, controlul administrativ și cel privind respectul legilor;” spre deosebire de organizarea napoleoniană, în cadrul căreia „prefectul nu-l cunoaște decât pe ministru, ministrul nu-l cunoaște decât pe prefect (...). Prefectul transmite ordine subprefectului, acesta primarilor, astfel încât lanțul executiv coboară fără întrerupere de la ministru la cel administrat, și transmite legea și ordinele Guvernului până la ultimele ramificații ale organizării sociale cu rapiditatea fluxului electric”⁶². Spre deosebire de situația în care „colectivitățile teritoriale și aleșii lor erau tratați ca niște minori plasați sub tutelă pentru a gestiona afacerile locale”⁶³, în vederea acordării autonomiei administrative prevăzute de lege, relația dintre prefect și regiune se rezumă la controlul administrativ *a posteriori* și la controlul de legalitate al acțiunilor regionale.

Funcțiile specifice ale prefectului de regiune sunt aceleași cu cele ale prefectului de departament. Acesta fiind delegatul guvernului și reprezentantul direct al primului-ministru și al fiecărui ministru în circumscripția sa. Competențele sale sunt competențele statului în regiune, iar atribuțiile sale sunt atribuții de dirijare a serviciilor regionale deconcentrate, nu doar de supraveghere a acestora. Prefectul de regiune este și responsabilul patrimoniului serviciilor statului în regiune. Din punct de vedere al controlului administrativ și de legalitate, prefectul de regiune are o competență limitată la verificarea *a posteriori* a actelor și a acțiunilor organelor regionale alese.

În cele ce urmează exemplificăm competențele prefectului în cadrul regiunii prin prezentarea competențelor prefectului Corsica, așa cum sunt ele prevăzute în lege⁶⁴. Reprezen-

⁶¹ De exemplu, în art. 117 din Constituția Italiei este foarte clar marcată concurența competențelor dintre stat și regiune nu doar în materie administrativă, ci chiar în materie legislativă: „Art. 117 – puterea legislativă este exercitată de către stat și regiuni, în respectul Constituției și al angajamentelor născute din reglementările comunitare și din obligațiile internaționale.” A se vedea pentru detalii Fougerouse, J. (2003), *La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001: L'évolution incertaine de l'Italie vers le fédéralisme*, Revue internationale de droit comparé nr. 4/2003, p. 924 (*Revizuirea constituțională din 18 octombrie 2001: Evoluția incertă a Italiei către federalism*, în Revista Internațională de Drept Comparat – în trad. din fr.) – revista poate fi consultată [Online] la adresa: <http://www.persee.fr>.

⁶² A se vedea Jean-Antoine Chaptal, „Discuții asupra legii privind împărțirea și administrarea teritoriului Republicii” din 17 februarie 1800 – Archives parlementaires, 2^{eme} série, I, p. 230 – [Online] la adresa: <http://gallica.bnf.fr>.

⁶³ Expunerea de motive a legii privind drepturile și libertățile comunelor, departamentelor și regiunilor, din 2 martie 1982 – Adunarea națională – Anexa nr. 105 la procesul-verbal al ședinței din 16 iulie 1981, p. 2 – [Online] la adresa: <http://www.assemblee-nationale.fr>.

⁶⁴ *Code général des collectivités territoriales*, articolele L 4422-38 la L 4422-42.

tantul statului în cadrul colectivității teritoriale Corsica este numit prin decret al consiliului de miniștri – astfel că acesta este reprezentantul fiecăruia dintre miniștri, fiind însărcinat cu dirijarea tuturor serviciilor publice din regiune⁶⁵. Între reprezentantul statului și organele regionale poate avea loc, la cerere, un schimb reciproc de informații „necesare exercitării atribuțiilor lor”⁶⁶.

În ceea ce ține de participarea la reuniunile organelor administrative ale regiunii Corsica, reprezentantul statului este singura persoană abilitată să se exprime în numele statului, în fața organelor colectivității teritoriale Corsica⁶⁷. De asemenea, reprezentantul statului înaintează adunării regiunii un raport anual referitor la activitatea serviciilor de stat din Corsica, iar respectivul raport trebuie dezbătut în cadrul Adunării, în prezența reprezentantului statului⁶⁸. Totodată, reprezentantul statului primește și verifică următoarele acte emise de către organele regionale⁶⁹: deliberările consiliului regional; actele cu caracter regulamentar adoptate de autoritățile regionale în cadrul competențelor lor; convențiile încheiate de către autoritățile regionale.

Controlul de legalitate efectuat de către reprezentantul statului constă, de fapt, în posibilitatea acestuia de a supune controlului tribunalului administrativ un act pe care îl consideră ilegal, emis de autoritatea regională⁷⁰. Această intervenție în fața tribunalului administrativ din partea reprezentantului statului poate fi însoțită și de o cerere de suspendare a actului administrativ în cauză – suspendarea putând fi aprobată de către instanța administrativă, în cazul în care unul dintre motivele invocate este de natură să provoace un dubiu serios referitor la legalitatea actului⁷¹. Mai mult, reprezentantul statului poate fi chiar sesizat de către orice persoană fizică sau juridică prejudiciată de un act administrativ emis de autoritățile regionale, în vederea punerii în aplicare a procedurii sesizării instanței administrative reglementate la art. L4241-1⁷². Din articolele citate deducem că reprezentantul statului are legătură cu aproape toate manifestările de putere publică locală ale autorității regionale. După cum s-a văzut, acest reprezentant al statului este consultat în vederea adoptării anumitor acte, informat cu privire la elaborarea sau adoptarea acestor acte și chemat să verifice conformitatea actelor autorităților regionale cu legile naționale în vigoare.

4. CONCLUZII

Regionalizarea din Franța este departe de a se fi finalizat. Mai există încă anumite competențe pe care regiunea le împarte cu celelalte colectivități teritoriale. Din punctul de vedere al limitelor teritoriale regionale pot apărea modificări majore, permise prin lege⁷³.

⁶⁵ *Ibidem*, Art. L 4422-38.

⁶⁶ *Ibidem*, Art. L4422-39.

⁶⁷ *Ibidem*, Art. L4422-40.

⁶⁸ *Ibidem*, Art. L4422-41.

⁶⁹ *Ibidem*, Art. L 4141-2.

⁷⁰ *Ibidem*, Art. L4142-1.

⁷¹ *Ibidem*, *Idem*, alin. 3.

⁷² *Ibidem*, Art. L4142-3.

⁷³ Art. L 4122-1 și urm., *Code général des collectivités territoriales*, reglementează nu doar transferul unui departament care face parte dintr-o regiune într-o regiune învecinată – desigur, în urma acordului celor trei entități interesate și după votul populației – dar și crearea de noi regiuni prin fuzionarea unora deja existente, sau dispariția departamentelor ca colectivități teritoriale de sine stătătoare dintr-o regiune, în cazul fuzionării acestora cu regiunea care le conține, într-o singură colectivitate care preia toate atribuțiile respective (art. L4124-1).

De asemenea, din punctul de vedere al competențelor regionale, pot apărea modificări substanțiale în momentul în care procesul continuu de integrare europeană va impune transformarea regiunilor din spații administrative în centre de decizie economico-socială.

În ceea ce privește autonomia regională din Franța, este poate suficient să amintim că statul francez a semnat în 15 octombrie 1985 Carta europeană a autonomiei locale⁷⁴ și a ratificat-o abia în 17 ianuarie 2007⁷⁵. Această întârziere, de 22 de ani, de la semnarea unui document care ar fi fost inspirat din procesul francez de descentralizare-regionalizare și până la ratificarea lui pare paradoxală⁷⁶. Explicația amânării ratificării unui document internațional ale cărui prevederi începuseră deja să fie aplicate în Franța⁷⁷ este dată în avizul Consiliului de Stat⁷⁸ din 15 decembrie 1991 în care se atrăgea atenția asupra: „păstrării echilibrului și al consensului realizate de primele legi de descentralizare”⁷⁹. De asemenea, Consiliul de Stat sublinia la momentul respectiv că: „Nu este cazul să se limiteze puterile Parlamentului prin intermediul angajamentelor internaționale, decât cu mare prudență și pentru motive imperative”⁸⁰.

În ceea ce ține de relațiile regiunilor franceze cu Uniunea Europeană, în afară de relațiile de natură financiară prin care regiunile franceze primesc bani din fondurile europene pentru dezvoltare regională⁸¹, mai există și relația de reprezentare. Franța își trimite reprezentanți ai regiunilor, departamentelor și comunelor pentru a fi membri în Comitetul Regiunilor din cadrul UE⁸². Acești membri trimiși de statele membre pentru a face parte din Comitetul Regiunilor reprezintă „vocea regiunilor și a autorităților locale în cadrul construcției europene”⁸³.

În sfârșit, regiunea ca decupaj teritorial care poate reuni în arealul ei elemente de coeziune de natură geografică, culturală, economică și socială, trebuie privită ca o potențială sursă de echilibru în toate domeniile administrative importante: infrastructură, piața forței de muncă, cadru de viață, educație sau investiții. Acest context necesită o abordare atentă a problematicii proiectelor economice, sociale sau culturale care prin natura lor depășesc ca întindere limitele teritoriale sau teritorial-administrative ale unei regiuni.

⁷⁴ Carta europeană a autonomiei locale este un document al Consiliului Europei adoptat în 15 octombrie 1985 și intrat în vigoare – pentru membrii semnatori – pe 1 septembrie 1988; în 10 ianuarie 2013 Carta a fost ratificată de 46 de state membre din cele 47 ale Consiliului Europei. Mai multe detalii la adresa: <http://www.coe.int>.

⁷⁵ Stadiul semnăturilor și al ratificărilor Cartei este disponibil [Online] la adresa: <http://www.conventions.coe.int>.

⁷⁶ M. Jean PUECH, Président de l'Observatoire sénatorial de la décentralisation: *La Charte européenne de l'autonomie locale: une nouvelle chance pour la décentralisation à la française?*, p. 5 (Carta europeană a autonomiei locale: o nouă șansă pentru descentralizarea la franceză? – în trad. din fr.); (documentul a fost elaborat la 18.12.2006, de L'OBSERVATOIRE SÉNATORIAL DE LA DÉCENTRALISATION și este disponibil [Online] pe site-ul Senatului francez la adresa: <http://www.senat.fr>).

⁷⁷ Legile franceze referitoare la descentralizare au fost adoptate începând cu anul 1982 (nota 26, *supra*), pe când Carta europeană a autonomiei locale a fost deschisă pentru semnare abia în anul 1985.

⁷⁸ Consiliul de Stat din Franța este organ consultativ al guvernului și al Adunării naționale, iar instanța administrativă supremă a fost creată în forma actuală prin art. 52 din Constituția din 13 decembrie 1799 (text care poate fi consultat [Online] la adresa: <http://www.conseil-constitutionnel.fr>).

⁷⁹ Aviz al Consiliului de Stat din 15 decembrie 1991 asupra unui proiect de lege de ratificare a Cartei europene a autonomiei locale – consultat [Online] la adresa: <http://www.senat.fr>.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ A se vedea Regulamentul Consiliului UE nr. 1083/2006 din 11 iulie 2006, (nota 51, *supra*).

⁸² Comitetul Regiunilor a fost menționat în art. 4 alin. 2 al Tratatului de la Maastricht, publicat în JO nr. C 191 din 29 iulie 1992 – ca organ consultativ al UE.

⁸³ După cum arată prezentarea Comitetului de pe site-ul oficial: <http://cor.europa.eu>.

BIBLIOGRAFIE

1. Centre Europeen De Developpement Regional, *Etude comparée des activités des organizations inter-régionales*;
2. Brunet, R., Ferras, R., They, H. (2005), *Les mots de la Géographie, dictionnaire critique*, ed. a 3-a revăzută și adăugită, Paris: Ed. Reclus – La Documentation Française;
3. Carpentier, J., Lebrun, F. (1989), *Histoire de France*, Paris: Ed. Seuil;
4. Cătană, Emilia Lucia (2009), *Principiile bunei guvernări. Evoluții europene și studii comparative*, București: Editura Universul Juridic;
5. Fougerouse, J. (2003), *La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001: L'évolution incertaine de l'Italie vers le fédéralisme*, *Revue internationale de droit comparé* n°4/2003;
6. Girardon, J. (2001), *Les collectivités territoriales*, Paris: Ed. Ellipses;
7. Guichard, O. (1986), *Propositions pour l'aménagement du territoire*, Paris: Ed. La Documentation française;
8. Levy, J., Lussault, M. (coord.) (2003), *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*, Paris: Ed. Belin;
9. Vedinaș, Virginia (2011), *Drept administrativ*, ed. a VI-a revăzută și adăugită, București: Editura Universul Juridic;
10. www.arf.asso.fr;
11. www.assemblee-nationale.fr;
12. <http://www.coe.int>;
13. <http://commons.wikimedia.org>;
14. <http://www.conseil-constitutionnel.fr>;
15. www.cor.europa.eu;
16. www.datar.gouv.fr;
17. <http://eur-lex.europa.eu>;
18. www.europa.eu;
19. <http://gallica.bnf.fr>;
20. <http://www.histoire-image.org>;
21. www.legifrance.gouv.fr;
22. <http://www.persee.fr>;
23. www.senat.fr.

ORGANIZATION OF LOCAL ADMINISTRATION AND REGIONALIZATION IN POLAND IN CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE

*Professor Artur ŁAWNICZAK, PhD **

Abstract:

The political tradition in Poland is rather centralistic than regional. So today in conscience of majority of citizens exists vision of Poland as national and united state.

In the administrative sphere Poland is divided into provinces, districts and communities. Provinces (województwa) are, at least partly, the remembrance of archaic tribal political unites. Before the II World War it was 16 provinces in the territory of 380 thousands of square kilometers. After 1950 in the territory of 312 square kilometers was established structure of 17 provinces. In the middle of 70-is in the effect of large reform was created the system of 49 provinces¹. The situation changes in 1997, when was constituted the actual scheme of 16 provinces, although was disputed the version of 7-8 great territorial unites, compare with german lands.

The second degree of administrative division of state territory is district with tradition of existence initiated in XIV century. This level was abolished in the effect of reform from 70-is, but was reestablished in 1997, so the majority of traditional district capitals regained theirs status.

Below district we see community – theoretically the fundamental unite of our administrative and local government system. In cases of great cities, like Wrocław for example, community has the political rights of district, so for the citizens of my city the scheme of administrative division is simpler, because contains only community and province.

Keywords: *political tradition, regionalization, provinces, districts, communities*

1. INTRODUCTION

The political tradition in Poland is rather centralistic than regional. So today in conscience of majority of citizens exists vision of Poland as national and united state.

This no means, that it is impossible to find in our history periods of alternative models. For example before creation of wholepolish state you can see some little tribal states in the territory of contemporary Poland. Later, in XII-XIV centuries, we see the period of feudal splitting. In 1795 year Poland lost independence in the effect of state territory's partition between Prussia, Russia and Austria. In official version of history the renovation of independence comes in 1918, as the effect of I World War.

* The author is professor of constitutional law at University of Wrocław, Poland.

¹ The inspiration for change was in France. Apart from traditional cultural and ideological french influence in our land, important influence had has the fact, that Edward Gierek – chief of People Workers United Party and State many years lived in France.

In long and different history of polish statehood it is possible to search successfully the tendencies into unification in large measure. The most important example is connection with Lithuania. In the period 1385 – 1569 union has personal character and in 1569-1791 transforms in real union. Later, after III partition of Poland and napoleonic wars Congress in Vienna decides, that it will be exists Kingdom of Poland with Russian Emperor as King. In the second half of XIX century, as the effect of *Ausgleich* in Austro-Hungary, province of Galicia with the ancient polish capital Cracow, obtains autonomy, what gave possibility for many professors from old Cracow University to be the members of *Seine Kaiserliche Majestät* cabinets.

This last situation we can compare with actual reality, when polish commissars are members of central european administration in Brussels, but the vision of whole Poland or polish province as european region exists not in our constitution. This means, that in constitutional terms Poland still is united national state.

Art. 3 of Constitution declares, that Poland is united state². In our old constitutions there are not declarations about this problem as evident. Federation or confederation exists not in polish political tradition, as we think about independent polish statehood, without political liaisons with Lithuania or Russia. In XX century french model of jacobin united republic evidently is the model accept in the milieu of polish governors³.

In the administrative sphere Poland is divided into provinces, districts and communities. Provinces (*województwa*) are, at least partly, the remembrance of archaic tribal political unites. Before the II World War it was 16 provinces in the territory of 380 thousands of square kilometers. After 1950 in the territory of 312 square kilometers was established structure of 17 provinces. In the middle of 70-is in the effect of large reform was created the system of 49 provinces⁴. The situation changes in 1997, when was constituted the actual scheme of 16 provinces, although was disputed the version of 7-8 great territorial unites, compare with german lands.

The second degree of administrative division of state territory is district with tradition of existence initiated in XIV century. This level was abolished in the effect of reform from 70-is, but was reestablished in 1997, so the majority of traditional district capitals regained theirs status.

Below district we see community – theoretically the fundamental unite of our administrative and local government system. In cases of great cities, like Wrocław for example, community has the political rights of district, so for the citizens of my city the scheme of administrative division is simpler, because contains only community and province.

² „Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym”. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), art. 3. *Rzeczpospolita* is the official name of monarchic polish-lithuanian state after 1569. Later, in XX century, this word we find in the official names of polish republican statehoods. In romanian language *Rzeczpospolita Polska* is translated as *Republica Poloneză*, but, in my opinion, *Rzeczpospolita* no determines republican form of state. *Rzeczpospolita* means this type of political phenomenon, which Germans call *Reich* and English *Commonwealth*.

³ Between the world wars the exception from this vision was autonomous Silesian Province. This region in the period of some centuries did not belong to polish state and german minority was the important factor in silesian social-political life.

⁴ The inspiration for change was in France. Apart from traditional cultural and ideological french influence in our land, important influence had has the fact, that Edward Gierek – chief of People Workers United Party and State many years lived in France.

In Constitution of Poland Chapter VII has for the matter question of local government. Art. 164 declares, that community is fundamental unit of local government and there are not corroborations concerning district or province. This means, that authors of *Charta Magna* consequently remembered, that our state has centralized and united form. So it's logic, that in this document there are not mention about local government in degree of province, but we can find in art. 152 declaration concerning representative of cabinet in this administrative unit in the figure of voivode.

It's characteristic, that it is the unique concrete institution of local power, which is enumerated in Constitution. There are forms of local government in all three degrees, but in the supreme polish law it's not possible to find any name of local government institution in degree of community, district of province. Still dominates the optics of central power in Warsaw with local, subordinated branches.

2. PROVINCES IN POLAND. EUROREGIONS

In the effect of changes after 1989 year we can say about the dualism of powers in provinces. From the one side still exists the institution of voivode with old political tradition, but from the other side in the capitals of provinces, like Wrocław, have theirs seats collegial organs of local legislation (*sejmiki*) and one-personal organs of local executives, called marshals (*marszałkowie*). Actually this part of public power has legal and organization possibilites to cooperate with eurostructures, but formally provinces, alike districts and communities, still are exclusively fragments of polish state's official structures, described in our Constitution.

It does not mean, that in Poland it is impossible to find the administrational structures connected with participation in European Community. There are euroregions, which aim is to bring closer fragments of territories of traditional, european national states and their populations.

At this moment on the territory of Poland exist 18 euroregions, *ex definitione* shared with neighbour states:

- 1) First, the oldest, was created in 1991 Euroregion Nysa (Neiße/Nisa) on the polish-german-chech borderland;
- 2) As the second we ought to mention existing from 1993 Karpathian Euroregion – Poland/Slovakia/Ukraine/Hungary/Romania);
- 3) 1993 – Sprewa-Nysa-Bóbr (Spree-Neiße-Bober) – Poland/Germany;
- 4) 1993 – Pro Europa Viadrina – Poland/Germany;
- 5) 1994 – Tatry – Poland/Slovakia;
- 6) 1995 – Bug – Poland/Ukraine/White Russia;
- 7) 1995 – Pomerania – Poland/Germany/Sweden;
- 8) 1996 – Glacensis – Poland/Czech Republic;
- 9) 1997 – Niemen (Nemunas/Нёман) – Poland/Lithuania/White Russia;
- 10) 1997 – Pradziad (Praděd) – Poland/Czech Republic;
- 11) 1998 – Bałtyk (Ostsee/Балтийское Море/Baltijos jūra/Östersjön/Østersøen) – Poland/Russia/Lithuania/Sweden/Danmark/;
- 12) 1998 – Śląsk Cieszynski (Těšínské Slezsko) – Poland/Czech Republic;
- 13) 1998 – Silesia – Poland/Czech Republic;
- 14) 2000 – Beskidy (Beskydy) – Poland/Czech Republic/Slovakia;

- 15) 2002 – Puszcza Białowieska (Белавежская Пушча) – Poland/White Russia;
- 16) 2003 – Łyna-Ława (Лына-Лавя) – Poland/Russia;
- 17) 2004 – Szyszupa (Šešupė/Шешупе) – Poland/Lithuania/Russia.

As we see in the euroregions we can easily find territories from the states, who don't participate in European Union, but they are historical, social and cultural relations with Poland, so this type of cooperation is very good occasion for renewing of old contacts. Poland has borders with Ukraine, White Russia and Russia, so as in the many centuries of his history play the role of representant of latin, western, mediterranean or european civilization in contacts with Orient. In Poland people still remember, that before the II World War Lvov in actual western Ukraine and Vilna – capital of Lithuania were on the territory of polish state.

In the results of historical process in XX century boundaries between the states were many decades in the same shape, but the new situation after 1989 shows, that old problems still live and participate in the creation of the spiritual climate of Europe in XXI age. The response for nationalistic claims is the “european way of life”, what means the dissolution of national states in new version of Roman Empire. If we accept this concept, it is possible to prove, that idea of “Europe of 100 banners” is the way of return to medieval shape of Ancient Continent with many political units in many degrees of significance. So creation of euroregions we may understand as the effort in the direction of ending of modern, postfeudal period in the history of Europe with the goal of searching of forlorn unity. This tendency for reestablishing of “New Middle Ages” is possible to find in the names of law documents, connected with application in Poland and other national states the idea of euroregions. We ought to mention:

- 1) European Charter of Local Self-government;
- 2) European Charter of Regional Self-government;
- 3) European Charter of Border and Transborder Regions;
- 4) European Convention of Transborder Cooperation between Communities and Territorial Powers (Madrid Convention).

In the list of principal goals, which stand before euroregions, it's not difficult to find the principal aim in following shape: “change of borders character and surmounting of embarrassing state limitations” or challenge to “constructing and establishing of mutual liaisons” over the old borders. These slogans, may be especially in the central-eastern part of Europe, can be profoundly problematic for part of population and political elite also.

In Poland, for example, the formal fundament in the legal sphere for tendencies of this kind lays in the fact, that our *Magna Charta* still has traditional, “preeuropean” character, what means, that in constitutional text European Union or Europe do not exist⁵. That can be treated as the reaction for the presence of Soviet Union in one of articles of former Constitution, what was criticized by great part of anticommunist opposition as limitation of independence.

So, in the perspective of political facts and formal, written law in subconstitutional degree the integration of polish state with european structures is more advanced than cooperation with USSR, because Polish People's Republic was not the part of Soviet

⁵ The unique politically alien from polish state subject in Constitution from 1997 is the Apostolic See. Relations with the institutional centre of Catholicism are very important, because traditionally the great majority of polish citizens (officially more than 90%) are catholic.

Union, but in the constitutional area we can say, that today exists greater independence than in the time of “*ancien régime*”. In the former tenure was created special parliamentary commission, which elaborated the project of constitutional “european chapter”, but there was not political will for this important changing of Constitution from 1997.

In this situation the most prominent legal act, connected with problem of european regionalization is voted in 2000 law about principles of access of unities of territorial self-government to international associations of local and regional societies⁶. In the article 2 legislator declares for these unities the legal possibility of participation in international associations in harmony with polish internal law, international politics of state and his international obligations. In the same article we read, that the most important documents on the provinces level concerning transnational cooperation are “priorities of international cooperation of province”.

As the example of such kind of document I can present Resolution of Regional Council of Lower Silesia from 2009 concerning acceptance of “Priorities of international cooperation of Province of Lower Silesia”⁷. In the § 1 of Resolution is written, that one of the main aims of priorities is describing of “intensions of accession to international regional associations”. In the § 1 of *sensu stricto* Priorities local legislator declares, that “main goal of international cooperation is guarantee for Province of Law Silesia proper (...) place amid the regions of Europe”.

The simplest interpretation of this quotation shows, that intention of Regional Council is regionalization of province. We can show the elements of this idea in the list of cooperating “international regions” from the § 18 of Priorities. This list contains:

- 1) Federal Land Free Saxon State (Germany);
- 2) Land of Liberec (Czech Republic);
- 3) Land of Hradec Králové (Czech Republic);
- 4) Land of Pardubice (Czech Republic);
- 5) Region of Alzatia (France);
- 6) Federal Law Saxon Land (Germany);
- 7) Västmanland Region (Sweden);
- 8) Dnepropetrovsk District (Ukraine);
- 9) Kirovograd District (Ukraine);
- 10) Leningrad District (Russia);
- 11) Region of Emilia-Romagna (Italy);
- 12) Region of West Midlands (Great Britain);
- 13) Federal Land Steyer (Austria);
- 14) Region of Central Jutland (Danmark);
- 15) Land of Olomouc (Czech Republic);
- 16) Autonomic Land Castile and Leon (Spain);
- 17) Parana State (Brasil);
- 18) Land of Basques (Spain);
- 19) Doneck District (Ukraine).

⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. Z dnia 28 października 2000 r.).

⁷ Uchwała nr XLII/660/09 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie przyjęcia „Priorytetów współpracy zagranicznej Województwa Dolnośląskiego”.

It's evident, that partners from EU in many cases have character of region. It may be interpreted as the indicator for polish (or czech) powers.

Naturally, cooperation with these subjects is differentiated and more or less intensive, but in the relations with geographically and historically closed german and czech areas it is evident, that relations are enough vivacious, especially in the south-western corner of Lower Silesia and Poland also⁸, where is situated chronologically first of polish euroregions Nysa (Neiße/Nisa)⁹, defined in the § 2 of Frame Agreement about Cooperation in Euroregion Neisse-Nisa-Nysa¹⁰ as "voluntary commonwealth of czech, polish and german communities and districts". Since all three neighbouring republics are the members of Schengen Agreement, the states boundaries are not actually great problem in the regional circulation, so cooperation has many aspects and changes the mentality of german, polish and czech citizens¹¹.

3. CONCLUSIONS

In the conclusion will be useful to underline the difference between presence of regions in subconstitutional degree as the subjects of cooperation in european and global frames and the lack of this idea in constitutional level, still compatible with typical for Central Europe in XX century vision of united, one-national state. The European Idea, especially in regionalists-federal version, is challenge for this concept, so probably in the more or less near future we can expect the rivalry of these two visions. In the case of such states like Poland still are many historical, cultural, psychological and constitutional obstacles for realization of New Europe.

REFERENCES

1. „Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym”. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), art. 3.
2. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. Z dnia 28 października 2000 r.).
3. chwała nr XLII/660/09 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie przyjęcia „Priorytetów współpracy zagranicznej Województwa Dolnośląskiego”.

⁸ One of the marshals of Province (equivalent of prime ministers) Jan Waszkiewicz often said, that "Lower Silesia is «the European Corner of Poland»", so Euroregion Nysa is "corner of the corner".

⁹ Nysa Łużycka is the name of river, established in the time of Potsdam Conference in 1945 as the board between Poland and Germany. On the east side of Nysa is situated city Zgorzelec (before the war the eastern suburb of Görlitz, which actually lies officially only on the western side of river), where in 1950 was subscribed the Border Treaty between Poland and German Democratic Republic.

¹⁰ Ramowe porozumienie o współpracy Euroregionu Neisse-Nisa-Nysa

¹¹ The important occasion for verification of psychological relations between polish and czech population was in last year the Football Championship in Football, organized by Ukraine and Poland. In the capital of Lower Silesia – Wrocław was building the stadium for the playing matches in one of the groups. The participants of this group were among others polish and czech teams. So many czech fans arrived to Wrocław. The common opinion after these sport games is united in conviction, that the atmosphere was very friendly.

CONTRACTUL ADMINISTRATIV ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ. PRIVIRE SPECIALĂ ASUPRA STATULUI COMPUS (APLICAȚIE ASUPRA CONCEPTULUI DE SUVERANITATE LIMITATĂ)

*Asistent univ. drd. Paul-Iulian NEDELCU**

Rezumat:

În ceea ce privește forma statului, conceptul politico-juridic este unul dintre cele mai vechi concepte rezultate din studierea fenomenului statal în general, a organizării și conducerii statale, în special. În doctrina constituțională, forma de stat este analizată sub trei aspecte: forma structurii de stat; forma de guvernământ; regimul politic. Deși distincte, cele trei aspecte sunt strâns legate și condiționate unele de altele.

Dorim să precizăm că forma statului nu este un concept integrator, care ar cuprinde într-o sinteză teoretică cele trei aspecte enunțate. Se poate spune că forma statului apare sub o întreită înfățișare în funcție de criterii distincte. Aceste trei criterii sunt: modul de organizare și exercitare a puterii suverane pe teritoriul statului; organismul investit cu prerogativele de șef al statului; metodele de guvernare. În funcție de cele trei criterii, statul va căpăta o anumită formă: stat unitar/stat federal; monarhie/republică; va avea un regim politic democratic/autocratic sau autoritar.

Indiferent de mărime, de potențial economic sau militar, orice stat, ca entitate suverană, deține prerogativa, în virtutea suveranității sale, să decidă în mod liber și în conformitate cu prevederile constituționale, ce formă de guvernământ, de structură ori regim politic să adopte.

Structura de stat din punct de vedere conceptual reprezintă modul de organizare a puterii în raport cu teritoriul statului. Este unanim acceptat în doctrina constituțională că, din punct de vedere al structurii de stat, statele pot fi împărțite în două categorii: state unitare și state compuse. În afară de aceste două categorii principale, istoria constituțională a unor state consemnează forme particulare ale categoriilor menționate.

Cuvinte-cheie: *regionalism, stat federal, stat compus, Uniunea Europeană, confederația de state*

Abstract:

As far as the form of the state is concerned, the political judicial concept is one of the oldest concepts resulted from studying the statal phenomena in general, and statal organization and ruling in particular. In constitutional doctrine the type of state is analyzed from three points of view: form of the state structure, form of government and political regime. Although they are different, the three aspects are inter-connected and inter-conditioned.

* Facultatea de Științe Sociale, Universitatea Craiova.

We would like to make it clear that the form of state is not an integrating concept that comprises in theoretical synthesis the three above-mentioned aspects. It can be said that the form of state appears in three instances, depending on the different criteria. These three criteria are: the type of organization and exercise of sovereign power on the territory the state; the body vested with the prerogatives of head of state; method of government. Depending on the three criteria, the state will have a certain form: unitary/federal state; monarchy/republic; will have a democratic/autocratic or authoritarian political regime.

Irrespective of size, economic or military potential, as sovereign authority, any state has the prerogative to decide freely and in accordance with constitutional provisions the form of government, structure and political regime it desires to adopt.

From a conceptual point of view the state structure represents the modality power is organized in relation with the territory of the state. It is unanimously accepted in constitutional doctrine that from the point of view of state structure, states fall into two categories: unitary states and composed states. Except for this two main categories, the constitutional history of some states mentions particular forms of the above-mentioned categories.

Keywords: regionalism, federal state, composed state, European Union, state confederation

1. STATUL COMPUS. UNIUNEA DE STATE ȘI CONFEDERAȚIA DE STATE

În ceea ce privește forma statului, conceptul politico-juridic este unul dintre cele mai vechi concepte rezultate din studierea fenomenului statal în general, a organizării și conducerii statale, în special¹.

Structura de stat din punct de vedere conceptual reprezintă modul de organizare a puterii în raport cu teritoriul statului². Este unanim acceptat în doctrina constituțională că, din punct de vedere al structurii de stat, statele pot fi împărțite în două categorii: state unitare și state compuse. În afară de aceste două categorii principale, istoria constituțională a unor state consemnează forme particulare ale categoriilor menționate.

Văzut din exterior, statul compus apare ca un stat constituit el însuși din mai multe colectivități statale. Este deci o asociație de „state” care formează un fel de super – stat.

¹ Ceterchi, I., Luburici, M. (1983), *Teoria generală a statului și dreptului*, Universitatea din București, Facultatea de Drept, pp. 232-234.

² Profesorul Ioan Muraru consideră că structura de stat reprezintă organizarea de ansamblu a puterii în raport cu teritoriul, ea indicând dacă statul este constituit din unul sau mai multe state membre. (Muraru, I., 1995, *Drept constituțional și instituții politice*, București: Editura Actami, p. 141). Profesorul Ion Deleanu apreciază, la rândul său, că structura de stat desemnează integritatea sistemului puterii de stat, modul de organizare a acestei puteri pe un anumit teritoriu (Deleanu, I., 1996, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat, vol. 1, București: Editura Europa Nova, p. 131). Profesorul Dan Claudiu Dănișor referindu-se la structura statului ca formă de stat vede în aceasta divizarea verticală a puterii – modalitățile de amenajare a relațiilor între diversele eșaloane teritoriale ale puterii, de repartizare ale acesteia între Centru și Periferie – divizarea orizontală considerând-o a fi baza unei alte clasificări (Dănișor, D.C., 2003, *Actorii vieții politice*, Craiova: Editura Sitech, p. 168).

Statul compus este format din mai multe entități statale reunite într-un stat suprapus lor și legate între ele prin raporturi juridice mai mult sau mai puțin strânse.

În istoria politică a unor state au existat însă forme rudimentare de state compuse – state regrupate sub numele general de *Uniuni de State și Confederații de State*.

A. Uniunea de State

Uniunea de State, analizată ca expresie, are un sens juridic precis, deși în limbajul politic se abuzează uneori de acest termen pentru a califica drept o uniune legătura existentă între mai multe state care au în comun unul sau mai multe obiective, dar care sunt deosebite unul de celălalt din punct de vedere statal.

Există o veritabilă uniune de state atunci când două sau mai multe state se grupează pentru a forma o nouă entitate politică distinctă și pentru a exercita în comun anumite activități, în special în domeniul apărării, finanțelor și relațiilor internaționale. În cadrul uniunii, fiecare stat membru își păstrează personalitatea juridică internă și internațională, dar acceptă să încredințeze unui organ comun responsabilitatea luării deciziilor în domeniile stabilite prin actul juridic (tratatul) ce consfințește uniunea.

Din punct de vedere istoric, pot fi consemnate două tipuri principale de uniuni de state: *uniunea personală și uniunea reală*.

Statele constituite într-o uniune personală au în comun instituția șefului de stat, de cele mai multe ori monarhul, fiecare dintre ele păstrându-și Parlamentul și Guvernul, între care nu se stabilesc raporturi rezultate din actul de unire. Această formă de organizare nu a fost niciodată prea răspândită, în zilele noastre o reminiscență a sa este considerată uniunea personală dintre Marea Britanie (membră a U.E.) și unele state din Commonwealth. În istoria noastră, se poate spune că statele române au fost reunite sub Mihai Viteazul într-o asemenea formă de stat compus.

În uniunea reală, legătura de asociere între statele componente este mai puternică: uniunea este condusă de aceeași persoană, statele componente își constituie organe comune care exercită, în numele uniunii reale, suveranitatea statală în domeniul diplomației, apărării și finanțelor. Pentru restul prerogativelor statale, fiecare stat component acționează distinct unul față de celălalt. Și această formă de uniune de state a rămas de aplicație limitată, fiind identificată la nivelul uniunii dintre Suedia și Norvegia (1815-1905), Danemarca și Islanda (1918-1944) sau Austria și Ungaria (1867-1918)³.

B. Confederația de State

Este forma de uniune foarte răspândită în istorie, cunoscută încă din antichitate (Liga Ateniană, Liga Macedoneană) cu toate că în prezent aceasta a căzut în desuetudine.

Confederația de state este o asociație teoretic permanentă de state care urmăresc obiective identice, îndeosebi în domeniul relațiilor internaționale și al apărării și sunt legate prin angajamente reciproce.

Totodată, confederația are unul sau mai multe organe comune ale statelor membre, care exercită atribuții în numele acestora.

³ Ionescu, C., *op. cit.*, p. 112.

Actul constitutiv al confederației este un tratat, modificările aduse acestuia atrag după sine revizuirea tratatului de toate statele semnatare. Fiecare stat confederat păstrează suveranitatea sa internă asupra cadrului constituțional. Dar suveranitatea pe plan internațional este exercitată în numele confederației de un organ comun – Adunare, Dietă – care adoptă decizii în unanimitate.

Reprezentanții statelor se unesc în structuri interguvernamentale pentru a lua deciziile importante în unanimitate prin consens, dar acestea nu sunt organe de reprezentare a poporului statelor membre. Aceste decizii nu sunt de aplicare directă pe teritoriile statelor membre ale Confederației, ele trebuie mai întâi ratificate de către acestea pentru a putea fi aplicate. Practica arată că aceste formațiuni statale nu s-au menținut multă vreme: ele se destramă din diferite motive, fiecare stat component al confederației reluându-și atribuțiile suveranității⁴. Marile confederații precum Confederația Germană, ce a luat naștere la Congresul de la Viena din 1815 prin asocierea a 40 de state, nu mai există. De asemenea, Confederația Elvețiană este în realitate, încă din 1848, un stat federal. Observăm astfel că alteori, confederația se transformă sau evoluează într-un stat federal, așa cum s-a întâmplat și cu Statele Unite ale Americii, Germania și Elveția.

2. STATUL FEDERAL – ARHETIPUL STATULUI COMPUS

Arhetipul statului compus este statul federal. *Statul federal este o asociație de state care decid în mod liber, în virtutea suveranității lor, să-și creeze organe comune, cărora le conferă o parte din competențele lor, îndeosebi în domeniul militar, al diplomației sau financiar⁵.*

Statul federal este format din mai multe formațiuni statale care beneficiază de un statut de autonomie în materie constituțională, legislativă și judecătorească și se subordonează acestuia. În relațiile internaționale, numai statul federal are calitatea de subiect de drept. Legătura de asociere între state este stabilită prin constituție. Statul federal se prezintă, așadar, ca o asociație de state care se supun, pe de o parte, unei puteri centrale unice (puterea federală) și care, pe de altă parte, conservă o largă autonomie constituțională, administrativă și jurisdicțională. Statul federal conservă o pluralitate de cadre constituționale subordonate aceluiași cadru constituțional superior (al statului federal).

În doctrina de specialitate se apreciază că există două modalități de constituire a federațiilor: prin integrarea mai multor state și constituirea unei noi entități statale (Statele Unite ale Americii, Elveția, Germania) sau prin separarea unor regiuni ale statului unitar și constituirea unei federații (Belgia).

Motivele integrării unor state independente și suverane într-un stat federal sunt foarte diverse: apărarea comună împotriva unei amenințări externe; preocuparea de a asigura (prin integrare) o ordine socială internă stabilă; dorința de a folosi mai eficient resursele economice; particularitățile geografice (este cazul procesului de integrare europeană).

În ceea ce privește motivele constituirii unei federații prin separarea unor provincii de statul unitar, acestea constau îndeosebi în încercarea de a soluționa problemele naționale conflictuale.

⁴ Ionescu, C., *op. cit.*, p. 129.

⁵ A se vedea Teoria generală a federalismului în Debbasch, Charles și alții (1983), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris: Economica, pp. 29-31.

Statul federal poate fi considerat a fi o sinteză între statul unitar – cu tendința sa centripetă sau centralizatoare și statul confederal – cu a sa tendință centrifugă, de îndepărtare a entităților sale față de centru.

Statul federal se distinge de cel confederal prin gradul de integrare a entităților federate, Constituția fiind cea care stă la baza existenței sale, și nu un Tratat. Acesta este constituit dintr-un ansamblu de state, statele federate, care își transferă o parte din suveranitatea lor originală către entitatea formată din gruparea lor, statului federal. Acest transfer de suveranitate poate fi considerat un transfer de competențe în favoarea statului federal.

3. UNIUNEA EUROPEANĂ – CONFEDERAȚIE SAU CHIAR FEDERAȚIE?

La nivel european de foarte multe ori s-a ridicat întrebarea: *Este Uniunea Europeană o nouă formă de confederație sau poate chiar de federație?*

Euroscpticii și partizanii Europei națiunilor, precum și evoluția construcției europene de mai bine de 50 de ani, indică drumul parcurs de Uniunea Europeană către federalism.

Însă o analiză a sistemului Uniunii Europene după Tratatul de la Lisabona ne va releva faptul că aceasta este deja dotată cu instituții de tip federal:

- Parlamentul European, este ales prin sufragiu universal încă din 1979;
- Comisia Europeană, care are putere de inițiativă legislativă la Parlament și la Consiliul de Miniștri și de aplicare a dispozițiilor la nivelul statelor membre, este considerată a fi executivul Uniunii;
- Curtea de Justiție a Uniunii Europene, care asigură preeminența dreptului Uniunii Europene asupra dreptul național și sancționează în caz de nerespectare;
- Banca Centrală Europeană cu competențe în stabilirea politicii monetare europene.

Dar, cu toate acestea, Uniunea Europeană are în componența sa și organe de tip confederal, Consiliul European al Șefilor de State și de Guverne și Consiliul de Miniștri, care reprezintă statele membre, dar care iau decizii ce în prealabil sunt pregătite de Comisia Europeană.

Transferul de competențe și de suveranitate către Uniunea Europeană de la statele membre însă nu a încetat, aceasta își aproprie din ce în ce mai mult domenii, precum în materie economică, monetară (instituirea monedei unice – euro), comercială (Piața Unică), fiscală și chiar socială, educațională (Sistemul European de Credite Transferabile – ECTS) și culturală (crearea unei identități europene), care o ajută să-și continue drumul către federalism.

Uniunea Europeană se prezintă astăzi ca o entitate politică, instituțională și economică dotată cu două nivele: *european și național*. Progresiv, nivelul european va acapara nivelul național. Uniunea Europeană a evoluat de la Europa celor 6 la Europa celor 27, azi fiind compusă din 27 de țări și având o populație de aproximativ 500 de milioane de locuitori.

4. CONCLUZII

În concluzie considerăm faptul că politica rămâne adevărata infrastructură a societății noastre, traversând forma *statului* – *națiune* care va rămâne în mod obiectiv cadrul

elaborării sale, chiar și atunci când națiunile noastre s-ar federaliza în cadrul unei comunități mai largi cum ar fi Uniunea Europeană. Așadar, integrarea, ca și mondializarea nu pot pune în pericol în mod radical politica *statului – națiune* deoarece deși aparent trendul mondializării este marcat de primatul economiei și apare tentația de a considera ca fiind desuete entitățile politice în raport cu cele economice. În realitate se observă un fenomen pe care unii nu l-au prevăzut, și anume entitățile politice naționale se reafirmă, iar experții vorbesc de „*geopolitizarea mondializării*”. În fapt, mondializarea redă forță aspirației popoarelor la securitate și la identitate națională.

Este foarte adevărat că *statul – suveran* în varianta clasică a revoluționat, dar asta nu înseamnă că funcția de coeziune asigurată de *statul – națiune* este depășită. Esența problemei *statelor – națiune* ce compun Uniunea Europeană este redefinirea funcțiilor, și nu dispariția suveranității. Comisia de la Bruxelles poate decide ceea ce dorește; dacă nu există în regiunea Calabria, în Piemont, Corsica, Alsacia sau Transilvania un stat puternic, capabil să aplice directivele sale, aceasta nu duce la nimic. Trebuie ca statele să permită ca normele decise în comun să se și aplice.

Unii teoreticieni ai cosmopolitismului, cum ar fi germanul Ulrich Beck⁶, *consideră că o asemenea viziune a Europei este depășită*, propunând o decuplare, o rupere între stat și națiune, dar asta înseamnă să ignorăm o dimensiune fără de care politica ar dispărea, și anume legitimitatea. Care este motivul pentru care oamenii plătesc impozite? Pentru că ei recunosc legitimitatea statului lor. În opinia noastră, dacă națiunea rămâne comunitatea politică fundamentală, aceasta nu este în numele unui naționalism agresiv, ci pentru că vocația sa este aceea de a se împlini într-o comunitate de state. Mondializarea sau integrarea nu trebuie să fie rezultatul imperialist al impunerii națiunii celei mai puternice, care vrea să impună, să ceară celorlalte națiuni să nu mai existe. Europa, datorită trecutului său, nu poate fi fundamentată decât pe recunoașterea reciprocității națiunilor.

Iată de ce cu tot scepticismul manifestat de unii doctrinari care vorbesc de faptul că „*Ne confruntăm cu o criză a Suveranității*”⁷, ne raliem din nou celor care apreciază că „*ordinea globală din secolul al XXI-lea ar trebui să se bazeze pe suveranitatea statelor, care sunt singurii actori internaționali ce îmbină (cel puțin potențial) legitimitatea democratică și capacitatea de a impune aplicarea normelor de drept*”⁸.

BIBLIOGRAFIE

- Debbasch, C. și alții, (1983), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris: Economica;
- Ionescu, C. (2002), *Instituții politice și drept constituțional*, București: Editura Economică;
- Dănișor, D.C. (2003), *Actorii vieții politice*, Craiova: Editura Sitech;

⁶ Beck, U., *Cosmopolitan Vision*, Cambridge: Golitz Press.

⁷ Krasner, Stephen D., *Sovereign: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press 1999.

⁸ Rabkin, J., *Case for Sovereignty*, citat de Fukuyama, F. (2006), *America la răscruce – Democrația, puterea și moștenirea neoconservatoare*, București: Editura Antet, p. 241.

- Deleanu, I. (1996), *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat, vol. 1, București: Editura Europa;
- Fukuyama, F. (2006) *America la răscruce – Democrația, puterea și moștenirea neoconservatoare*, București: Editura Antet;
- Ceterchi, I., Luburici, M. (1983), *Teoria generală a statului și dreptului*, Universitatea din București, Facultatea de Drept;
- Muraru, I. (1995), *Drept constituțional și instituții politice*, București: Editura Actami;
- Krasner, Stephen D. (1999), *Sovereign: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press.

GRUPĂRILE EUROPENE DE COOPERARE TERITORIALĂ (GECT). ROLUL ȘI NATURA JURIDICĂ A ACESTORA

*Drd. Irina ALEXE**

Rezumat:

Realizarea obiectivelor de coeziune economică și socială în interiorul Uniunii Europene a determinat adoptarea Regulamentului (CE) nr. 1082/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind o grupare europeană de cooperare teritorială (GECT).

Membrii GECT pot fi state membre, colectivități locale, anumite organisme de drept public, alte asociații alcătuite din entități din categoria celor de mai sus. Regulamentul stabilește regimul juridic aplicabil GECT-urilor, acesta prezentând un caracter de relativă noutate pentru România, cadrul juridic intern reprezentându-l Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 127/2007 privind Gruparea europeană de cooperare teritorială.

Cuvinte-cheie: *coeziune economică și socială, grupare economică de cooperare teritorială.*

Abstract:

The achievement of social and economic cohesion objectives within the European Union determined the enactment of Regulations (EC) no. 1082/2006 of the European Parliament and Council of 5 July 2006, concerning a European territorial cooperation group (ETCG).

ETCG members can be member states, local collectivities, some public law bodies, other associations composed of entities that belong to the above-mentioned category. The Regulations establishes the legal regime applicable to ETCGs, which is a relatively new aspect for Romania, where the internal legal framework is represented by Government Emergency Ordinance no. 127/007 regarding the European territorial cooperation group.

Keywords: *economic and social cohesion, territorial cooperation group.*

1. CONTEXTUL NORMATIV EUROPEAN AL GRUPĂRILOR EUROPENE DE COOPERARE TERITORIALĂ

Adoptarea **Regulamentului (CE) nr. 1082/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind o grupare europeană de cooperare teritorială (GECT¹)** a fost determinată de *necesitatea realizării obiectivelor de coeziune economică și socială în interiorul Uniunii Europene*. Astfel, în temeiul articolului 175 din Tratatul

* Doctorand în drept la Universitatea București.

¹ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului nr. 1.082 din 5 iulie 2006 privind Gruparea europeană de cooperare teritorială (GECT) a fost publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 210 din 31 iulie 2006.

privind funcționarea Uniunii Europene², a fost adoptat regulamentul menționat, pe care îl vom denumi în continuare *regulament*, care a intrat în vigoare la data de 1 august 2006 și a fost pe deplin aplicabil începând cu data de 1 august 2007, urmând ca statele membre să-și adapteze legislațiile naționale, astfel încât să permită aplicarea directă a acestui act comunitar.

Prin *regulament* a fost creat cadrul juridic necesar pentru ca diferite entități aflate pe teritoriul Uniunii Europene să poată coopera, în plan transfrontalier, beneficiind, în condițiile stabilite, de finanțare comunitară pentru desfășurarea activității lor. Soluția stabilită prin *regulament* este de a fi înființate entitățile juridice denumite GECT.

În contextul în care libertatea de asociere și libera inițiativă reprezentau libertăți tradiționale, garantate inclusiv până la acel moment, la nivel european, ne putem întreba de ce a fost necesară reglementarea, printr-un regulament, a acestor GECT-uri.

Potrivit *Raportului Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliul privind aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1082/2006 privind o grupare europeană de cooperare teritorială (GECT)*, prezentat la Bruxelles, la 29 iulie 2011³, *regulamentul* a deschis o nouă perspectivă în domeniul cooperării și a permis *crearea unui instrument european*, ce oferă o structură juridică pentru o mai bună cooperare între *autoritățile naționale, regionale și locale și alte organisme de drept public din alte țări*, în special în contextul obiectivului privind *cooperarea teritorială europeană a politicii de coeziune*. În același document se arată și faptul că GECT a fost menită să consolideze coeziunea Uniunii Europene, *facilitând cooperarea teritorială și reducând dificultățile practice* pe care aceasta le presupune, cu ajutorul unui organism juridic care permite creșterea securității și a stabilității juridice în ceea ce privește inițiativele de cooperare.

Astfel, constatându-se că **statele membre**, dar și **autoritățile lor regionale și locale**, au întâmpinat **dificultăți în ceea ce privește punerea în aplicare a programelor de cooperare teritorială**, din cauza legislației naționale diferite, a procedurilor naționale, a creșterii numărului de frontiere ca urmare a extinderilor Uniunii Europene din anii 2004 și 2007, dar și a faptului că structurile propuse inițial de Consiliul Europei pentru ca autoritățile regionale și locale să coopereze la nivel transfrontalier nu au fost aprobate de toate statele membre ale Uniunii Europene, prin *regulament* au fost create **GECT-urile, ca instrument juridic care să contribuie la cooperarea teritorială** dincolo de frontierele naționale, furnizând acțiunilor o bază europeană durabilă, care se aplică în mod direct.

Considerăm necesar să precizăm că *instituirea unei GECT este opțională*, iar *regulamentul nu împiedică nicio instituție sau autoritate să aleagă în mod liber alte forme sau formule de cooperare teritorială*.

GECT a fost reglementată tocmai pentru a se *realiza o cooperare teritorială strategică, dar flexibilă și mai simplă, în același timp, astfel încât dificultățile întâmpinate de statele membre și de autoritățile lor regionale și locale să fie reduse*.

² Înlocuiește articolul 159 din Tratatul de instituire a Comunității Europene. Tratatul de la Lisabona, de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007, a fost ratificat de România prin Legea nr. 13/2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 107 din 12 februarie 2008.

³ Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliul privind aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1082/2006 privind o grupare europeană de cooperare teritorială (GECT), COM (2011) 462 final, este disponibil pe site-ul oficial al Uniunii Europene, la adresa

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0462:FIN:RO:HTML>, accesată la data de 14 aprilie 2013.

2. GRUPĂRILE EUROPENE DE COOPERARE TERITORIALĂ POTRIVIT LEGISLAȚIEI ROMÂNE

După cum precizam anterior, statele membre aveau obligația de a lua acele măsuri, în plan legislativ, pentru a asigura aplicarea *regulamentului*, iar România a realizat acest lucru prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 127/2007⁴. Chiar în preambulul acestui act normativ se precizează că „*România, în calitate de stat membru al Uniunii Europene, trebuie să permită asocierea autorităților administrației publice centrale, a unităților administrativ-teritoriale, a organismelor de drept public, precum și a asociațiilor constituite de acestea, din România, cu structuri similare din alte state membre ale Uniunii Europene, în vederea constituirii unor entități cu personalitate juridică, pentru realizarea și gestionarea unor acțiuni de cooperare teritorială, pentru consolidarea coeziunii economice, sociale și teritoriale, în temeiul Regulamentului Parlamentului European și al Consiliului nr. 1.082/2006 privind Gruparea europeană de cooperare teritorială (GECT).*”

De asemenea, chiar din primul articol al ordonanței se menționează **rolul** GECT, precizându-se că ordonanța a fost emisă pentru a asigura aplicarea regulamentului, **în scopul de a facilita promovarea** cooperării transfrontaliere, transnaționale și/sau interregionale, denumită în continuare **cooperare teritorială**, având ca unic **obiectiv consolidarea coeziunii economice și sociale**.

Totodată, a fost stabilit și **domeniul de aplicabilitate**, textul art. 2 din ordonanță dispunând că „*GECT acționează pentru a implementa programe sau proiecte de cooperare teritorială cofinanțate de Uniunea Europeană, în primul rând din instrumente structurale, Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, precum și pentru a realiza alte acțiuni specifice de cooperare teritorială cu sau fără contribuția financiară a Uniunii Europene*”.

În ceea ce privește **natura acestei instituții nou-înființate**, vom observa în continuare că aceasta este **izvorâtă din regulament⁵, fiind o natură juridică complexă**.

Din studiul scopului stabilit de Regulament nu se poate concluziona că GECT ar fi persoane juridice de drept public sau de drept privat, deoarece obiectivul pentru care aceste persoane au fost constituite se poate realiza **prin acțiunea persoanelor juridice atât de drept privat, cât și a celor de drept public**.

Astfel, putem observa că GECT-urile au o **natură de drept comunitar**, întrucât modalitatea lor de constituire, chiar dacă implică desfășurarea unor acțiuni de cooperare teritorială între entități care sunt în același timp purtătoare de personalitate juridică de drept public, nu necesită încheierea unor tratate sau acorduri internaționale, în sensul clasic.

Totodată, prin ordonanța invocată, **definind GECT, legiuitorul român a stabilit că aceasta este persoana juridică română de drept privat, constituită pe teritoriul României, nonprofit, cu patrimoniu propriu, care desfășoară activități de interes public prin care**

⁴ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 127/2007 privind Gruparea europeană de cooperare teritorială a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 769 din 13 noiembrie 2007; ordonanța de urgență a fost aprobată de Parlament, cu modificări și completări, prin Legea nr. 52 din 19 martie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 230 din 25 martie 2008.

⁵ Art. 1 alin. (3) și (4) din *regulament* statuează că GECT are personalitate juridică și deține, în toate statele membre, capacitatea juridică cea mai extinsă recunoscută persoanelor juridice de dreptul intern al statului membru; în special GECT poate dobândi sau înstrăina imobilizări corporale sau necorporale, poate angaja personal și poate sta în justiție.

este promovată cooperarea teritorială, cu scopul consolidării coeziunii economice și sociale. Dacă ne raportăm la aceste dispoziții legale, putem afirma că natura GECT-urilor este una de **drept privat**.

Trebuie să avem însă în vedere mai multe aspecte, prevăzute în același act normativ⁶, după cum urmează:

a) GECT se constituie prin *asocierea, după caz, a autorităților publice centrale, a unităților administrativ-teritoriale, a organismelor de drept public, precum și a asociațiilor constituite de acestea în România cu structuri similare din alte state membre ale Uniunii Europene*, pentru *facilitarea și promovarea cooperării teritoriale*, în limitele competențelor de care dispun, potrivit legislației naționale;

b) *Unitățile administrativ-teritoriale* au dreptul ca, în limitele competențelor autorităților lor deliberative și executive, acordate potrivit reglementărilor legale în vigoare, să coopereze și să se asocieze cu *unități administrativ-teritoriale din alte state membre ale Uniunii Europene*, în condițiile legii;

c) În conformitate cu prevederile *regulamentului* pot fi *membre ale unei GECT și structuri aparținând unor state care nu sunt membre ale Uniunii Europene*, numai dacă *legislația națională a acestora prevede dreptul lor de a participa la acest tip de asocieri*.

d) *Controlul și auditul modului de utilizare a fondurilor publice* gestionate de o GECT constituită în România se realizează de către *instituțiile abilitate*, conform prevederilor legale în vigoare.

Din toate aceste precizări rezultă o altă trăsătură a GECT-urilor, care constă în natura de drept public pe care o au asociații acesteia.

De asemenea, actul normativ invocat reglementează, la nivel intern, condițiile pentru **constituirea și înscrierea GECT**, cine **înregistrează** și cum se ține **evidența** acestora, precum și **regulile privind organizarea și funcționarea GECT**, **modificarea documentelor constitutive, dizolvarea și lichidarea** unei astfel de entități.

3. CONCLUZII

Concluzionând, *precizăm că GECT a fost reglementată pentru a facilita și a promova cooperarea transfrontalieră, transnațională și interregională, iar spre deosebire de structurile care gestionau acest tip de cooperare până în anul 2007, GECT are personalitate și capacitate juridică, putând astfel dobândi și vinde bunuri sau angaja personal*. Ea constituie o „*premieră*” în sensul că *facilitează existența unei grupări între colectivitățile din diferite state membre, fără semnarea prealabilă a unui acord internațional ratificat de către parlamentele naționale, însă statele membre trebuie să-și exprime acordul în ceea ce privește participarea membrilor GECT pe teritoriile lor, iar dreptul aplicabil pentru interpretarea și aplicarea convenției unei GECT este cel al statului membru în care GECT își are sediul*.

Pot fi membri ai GECT statele membre, colectivitățile regionale sau locale, asociațiile acestora, orice alt organism de drept public.

Vom menționa doar faptul că, potrivit informațiilor oficiale postate pe site-ul Comitetului Regiunilor⁷, prezentate în anexă, **la data de 20 martie 2003, la nivel**

⁶ A se vedea textele art. 2 și art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 127/2007.

⁷ <http://www.cor.europa.eu/egtc.htm>.

europăan era înregistrat un număr de 34 de GECT-uri, a căror constituire a fost notificată Comitetului Regiunilor, în conformitate cu articolul 5 din regulament. Observăm, analizând aceste date, că **niciuna dintre GECT-urile constituite nu își are sediul în România**, însă **România are calitatea de stat membru în trei dintre aceste grupări**, una cu sediul în Olanda și două cu sediul în Ungaria.

Analizând, după cum am arătat anterior, modul de aplicare a regulamentului și dificultățile întâmpinate în constituirea și funcționarea GECT, Comisia Europeană a arătat, în raportul din 2011⁸, faptul că, „o problemă majoră evidențiată de statele membre este cea legată de *angajările de personal*”, și că „nici regulamentul și nici directivele UE nu oferă o soluție în cazul în care un organism public, cum ar fi *o GECT, în calitate de autoritate contractantă, achiziționează lucrări sau servicii într-un alt stat membru decât cel în care își are sediul social*”.

De asemenea, în același raport⁹ se arată că, „*în anumite cazuri, Regulamentul privind GECT-urile nu a fost pe deplin înțeles*. Comisia va încerca să expliciteze faptul că o convenție de instituire a unei GECT trebuie să menționeze clar legislația care o va reglementa, inclusiv eventualele dispoziții derogatorii, că *organismele private supuse normelor privind achizițiile publice pot fi membre ale GECT-urilor* și că statutul care stă la baza funcționării unei GECT trebuie să precizeze în mod clar normele de funcționare ale acesteia, cum ar fi *dreptul național aplicabil angajaților*”. De asemenea, Comisia s-a angajat ca, în cadrul următoarei *revizuirii a directivelor privind achizițiile publice*, să ia în considerare și modalitățile de abordare a *problemelor legate de achizițiile publice transfrontaliere cu care se confruntă GECT-urile*.

⁸ Paragraful 4.2.2 din Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliu privind aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1082/2006 privind o grupare europeană de cooperare teritorială (GECT), COM (2011) 462 final.

⁹ Paragraful 5 din Raport.

LISTA
Grupărilor europene de cooperare teritorială (GECT)
 a căror constituire a fost notificată Comitetului Regiunilor
 în conformitate cu articolul 5 din Regulamentul (CE) 1082/2006
 al Parlamentului European și Consiliului

Bruxelles, 20 martie 2013

Nr.	GECT (abreviere)	Sediul	State membre	Data înființării
1	Eurométropole Lille-Kortrijk- Tournai Eurometropool Lille-Kortrijk- Tournai (Lille-Kortrijk- Tournai)	Lille, FR	<u>FR</u> , BE	22.1.2008 (publicare)
2	Ister-Granum Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködés i Csoportosulás Európske zoskupenie územnej spolupráce s ručným obmedzením Ister-Granum Ister-Granum European Grouping of Territorial Co-operation Ltd. (Ister-Granum Korlátolt	Esztergom, HU	<u>HU</u> , SK	12.11.2008 (înregistrare)

Nr.	GECT (abreviere)	Sediul	State membre	Data înființării
	Felelősségű Csoportosulás)			
3	Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia – Norte de Portugal (GNP AECT)	Vigo, ES	<u>ES</u> , PT	23.10.2008 (înregistrare)
4	EGTC Amphictyony of Twinned Cities and Areas of the Mediterranean (Amphictyony/ ΑΜΦΙΚΤΥΟΝ ΙΑ/Anfizionia)	Atena, EL	<u>EL</u> , IT, FR, CY	1.12.2008 (înregistrare)
5	Ung-Tisza-Túr- Sajó (Hernád-Bódva -Szinva) Limited Liability EGTC (UTTS)	Miskolc, HU	<u>HU</u> , SK	15.1.2009 (publicare)
6	Európske zospupenie územnej spolupráce Kras-Bodva s ručným obmedzeným Karszt-Bódva Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködés	Turňa nad Bodvou, SK	<u>SK</u> , HU	11.2.2009 (înregistrare)

Nr.	GECT (abreviere)	Sediul	State membre	Data înființării
	i Csoportosulás Limited liability European Grouping of Territorial Cooperation Karst-Bodva (Zoskupenie Kras Bodva Karszt-Bódva Csoportosulás Karst-Bodva EGTC)			
7	Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero-Douro (Duero-Douro)	Trabanca, ES	<u>ES</u> , PT	21.3.2009 (înregistrare)
8	Groupement Européen de Coopération Territoriale West Vlaanderen/Fla ndre–Dunkerqu e–Côte d'Opale	Dunkerque, FR	<u>FR</u> , BE	25.3.2009 (înregistrare)
9	GECT ArchiMed	Taormina, IT	<u>IT</u> , CY, ES, EL	6.3.2011 (înregistrare)
10	GECT Pyrénées-Médit erranée AECT Pirineos Mediterráneo AECT Pirineus Mediterrània	Toulouse, FR	<u>FR</u> , ES	25.8.2009 (înregistrare)
11	GECT Eurodistrict	Strasbourg, FR	<u>FR</u> , DE	25.1.2010 (înregistrare)

Nr.	GECT (abreviere)	Sediul	State membre	Data înființării
	Strasbourg-Ortenau EVTZ Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau			
12	Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial ZASNET, AECT (ZASNET)	Bragança, PT	<u>PT</u> , ES	19.3.2010 (publicare)
13	Agrupació Europea de Cooperació Territorial Hospital de la Cerdanya (AECT HC)	Puigcerdá, ES	<u>ES</u> , FR	26.4.2010 (înregistrare)
14	GECT INTERREG „Programme Grande Région” EVTZ INTERREG „Programm Großregion” (Grande Région/Großregion)	Metz, FR	<u>FR</u> , DE, LU, BE	29.3.2010 (înregistrare)
15	Eurodistrikt Saarmoselle Eurodistrict Saarmoselle (SaarMoselle)	Sarreguemines FR	<u>FR</u> , DE	6.5.2010 (înregistrare)

Nr.	GECT (abreviere)	Sediul	State membre	Data înființării
16	ABAÚJ – ABAÚJBAN Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködés i Közhasznú Csoportosulás Európske zoskupenie územnej spolupráce ABOV v ABOVE s ručením obmedzeným ABAÚJ – ABAÚJBAN European Grouping of Territorial Co-operation Ltd	Miskolc, HU	<u>HU</u> , SK	11.6.2010 (înregistrare)
17	Pons Danubii EGTC	Komarno, SK	<u>SK</u> , HU	16.12.2010 (înregistrare)
18	Bánát – Triplex Confinium Limited Liability EGTC (EN)	Mórahalom, HU	<u>HU</u> , RO	5.1.2011 (înregistrare)
19	Arrabona Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködés i Közhasznú Csoportosulás (Arrabona EGTC Ltd.)	Győr, HU	<u>HU</u> , SK	7.6.2011 (înregistrare)

Nr.	GECT (abreviere)	Sediul	State membre	Data înființării
20	„Linieland van Waas en Hulst” Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTC Linieland van Waas en Hulst)	Sint-Gillis-Waas, BE	<u>BE</u> , NL	15.6.2011 (înregistrare)
21	GECT Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino	Bolzano/Bozen, IT	<u>IT</u> , AT	13.9.2011 (înregistrare) Durată: 15 ani
22	Territorio dei comuni: Comune di Gorizia (I), Mestna Občina Nova Gorica (Slo) e Občina Šempeter-Vrtojba (Slo) Območje občin: Comune di Gorizia (I), Mestna občina Nova Gorica (Slo) in Občina Šempeter-Vrtojba (Slo)	Gorizia, IT	<u>IT</u> , SI	15.9.2011 (înregistrare)
23	GECT Pirineus – Cerdanya AECT Pirineus – Cerdanya	Saillagouse, FR	<u>FR</u> , ES	22.9.2011 (înregistrare)
24	Agrupación Europea de Cooperación Territorial „Espacio Portalé”	Sabiñánigo, ES	<u>ES</u> , FR	3.6.2011 (înregistrare)

Nr.	GECT (abreviere)	Sediul	State membre	Data înființării
25	Rába-Duna-Vág Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás (Rába-Duna-Vág EGTC Ltd.)	Tatabánya, HU	<u>HU</u> , SK	10.12.2011 (înregistrare)
26	GECT Eurorégion Aquitaine-Euskadi	Hendaye, FR	<u>FR</u> , ES	12.12.2011 (înregistrare)
27	Európa-kapu Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás (Európakapu ETT) Gruparea Europeană de Cooperare Teritorială Poarta Europa cu Răspundere Limitată (Poarta Europa GECT) (EGTC Gate to Europe Ltd.)	Nyíradony, HU	<u>HU</u> , RO	7.5.012 (înregistrare)
28	BODROGKÖZ I Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás	Miskolc, HU	<u>HU</u> , SK	11.4.2012 (înregistrare)

Nr.	GECT (abreviere)	Sediul	State membre	Data înființării
	(BODROGKÖ ZI EGTC Ltd.)			
29	<p>Novohrad-Nógrád Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás (Novohrad-Nógrád ETT)</p> <p>Európske zoskupenie územnej spolupráce Novohrad-Nógrád s ručením obmedzeným (EZÚS Novohrad-Nógrád)</p> <p>Novohrad-Nógrád European Grouping of Territorial Cooperation with Limited Liability (Novohrad-Nógrád EGTC)</p>	Salgótarján, HU	<u>HU</u> , SK	21.12.2011 (înregistrare)
30	<p>Pannon Korlátolt Felelősségű Európai Területi Társulás (Pannon ETT)</p> <p>Panonsko Europsko</p>	Pécs, HU	<u>HU</u> ; <u>SI</u>	28.3.2012 (înregistrare)

Nr.	GECT (abreviere)	Sediul	State membre	Data înființării
	Zdruzenje za Teritorialno Sodelovanje z Omejeno Odgovornostjo (Pannon Panonsko ETZ) Pannon European Grouping of Territorial Cooperation Ltd. (Pannon EGTC)			
31	EGTC EFXINI POLI – Network of European Cities for Sustainable Development (EGTC Efxini Poli – SolidarCity Network)	Acharnes Attica, EL	<u>EL</u> ; CY; BG	2.8.2012 (înregistrare) Durată: 25 de ani
32	European Urban Knowledge Network (EUKN) EGTC Limited (EUKN EGTC)	Haga, NL	<u>NL/BE/</u> <u>CY/CZ/</u> <u>FR/DE/</u> <u>HU/LU/</u> RO	3.12.2012 (publicare)
33	GECT "Euregio Senza Confini r.l. – Euregio Ohne Grenzen mbH"	Trieste, IT	<u>IT/AT</u>	21.12.2012 (înregistrare)
34	Europejskiego Ugrupowania Współpracy	Cieszyn, PL	<u>PL/CZ/SK</u>	25.2.2013 (înregistrare)

Nr.	GECT (abreviere)	Sediul	State membre	Data înființării
	<p>Terytorialnej „TRITIA” z ograniczoną odpowiedzialnością (EUWT TRITIA z o.o.)</p> <p>Evropské seskupení pro územní spolupráci „TRITIA” s omezenou odpovědností (ESÚS TRITIA s o.o.)</p> <p>Európske zoskupenie územnej spolupráce TRITIA s ručením obmedzeným (EZÚS TRITIA s.r.o.)</p>			

Listă actualizată la 20 martie 2013.

BIBLIOGRAFIE :

1. Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului nr. 1.082 din 5 iulie 2006 privind Gruparea europeană de cooperare teritorială (GECT), a fost publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 210 din 31 iulie 2006;

2. Tratatul de la Lisabona, de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007, ratificat de România prin Legea nr. 13/2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 107 din 12 februarie 2008;

3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 127/2007 privind Gruparea europeană de cooperare teritorială a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 769 din 13 noiembrie 2007, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 52/2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 230 din 25 martie 2008;

4. Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliu privind aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1082/2006 privind o grupare europeană de cooperare teritorială (GECT), COM (2011) 462 final, este disponibil pe site-ul oficial al Uniunii Europene, la adresa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0462:FIN:RO:HTML>;

5. <http://www.cor.europa.eu/egtc.htm>.

LE MOUVEMENT MIGRATOIRE MAROCAIN EN EUROPE: HISTORIQUE ET PERSPECTIVES

*Professor Afifa HAKAM, PhD**

Abstract:

The issue of migration to the countries of Western Europe constitute the EEC was not really the order of the days of the first agreements with Morocco as well as the 1969 Agreement (purely commercial) than cooperation de1976 (although the latter included an article regulating the situation of migrant workers in the European Community). The main objective of the Barcelona Process (1996) on migration was to act on the causes of the phenomenon in order to reduce and to ensure economic and political stability in the entire region of the Mediterranean. The european debate on ways to strengthen border control and organize regional cooperation in the fight against illegal migration is born through the ENP, a policy implemented at the same time that the enlargement of the European Union in May 2004 (accession 10).

Keywords: *migration, border control, regional cooperation*

INTRODUCTION

La question du mouvement migratoire vers les pays d'Europe occidentale constituant la CEE n'était pas vraiment à l'ordre du jours des premiers accords conclus avec le Maroc aussi bien l'accord de 1969 (à caractère purement commercial) que celui de coopération de1976 (quoique ce dernier prévoyait un article réglementant la situation des travailleurs immigrés dans la communauté européenne).

L'objectif principal du processus de Barcelone (en 1996) en matière d'émigration était d'agir sur les causes du phénomène afin de le réduire et de garantir une stabilité économique et politique dans toute la région de la méditerranée.

Mais, depuis lors la migration n'a pas été réduite dans la région. C'est pour cela qu'un débat européen sur les manières de renforcer le contrôle des frontières et d'organiser une coopération régionale pour la lutte contre la migration illégale est né par le biais de la PEV, une politique mise en œuvre en même temps que l'élargissement de l'Union Européenne en mai 2004 (adhésion des 10).

Mais quelle est l'origine de ce fléau et comment a-t-il évolué? quelle est l'approche suivie pour en réduire les effets négatifs?

* P.E.S Fsjes – Université Mohammed V-Agdal – RABAT- MAROC, Chef Du Département Des Sciences Economiques.

1. HISTOIRE DE LA MIGRATION MAROCAINE

1.1. Genèse du flux migratoire marocain

- 1^{er} flux migratoire des marocains : destination l'Algérie

La colonisation française en Algérie en 1830 a marqué le commencement d'une période de restructuration économique et politique, ce qui créait des configurations migratoires entièrement nouvelles à partir du Maroc. La demande de main d'œuvre dans les fermes des colons français et dans les villes côtières en pleine expansion attirait un nombre croissant des migrants saisonniers et circulaires. Vers la fin des années 1930, le nombre des migrants marocains en Algérie était estimé à environ 85 000.

- 2^{ème} flux: destination la France

Pendant la 1^{ère} et la 2^{ème} guerre mondiale, un manque de main d'œuvre urgent en France a abouti au recrutement actif de dizaines de milliers d'hommes marocains pour les usines, les mines mais aussi pour l'armée française. La plupart d'entre eux ont fini par retourner au Maroc.

(A titre d'illustration, pendant la 1^{ère} guerre et la 2^{ème} guerres mondiales, respectivement, 40 000 et 126 000 hommes furent recrutés par l'armée française).

- Amplification de l'émigration des marocains vers la France

La migration des ouvriers vers les usines et les mines françaises à partir du Maroc s'est amplifiée entre **1954 et 1962**, au moment où la France a cessé de recruter les ouvriers algériens. **Entre 1949 et 1962**, la population marocaine en France a augmenté d'environ **20 000 à 53 000 (le chiffre a été multiplié à peu près par 3)**. Les ouvriers marocains suivaient souvent leurs employeurs français, qui ont quitté l'Algérie après son indépendance en 1962.

1.2. L'évolution démesurée du mouvement migratoire originaire du Maroc

- Augmentation alarmante

L'ampleur numérique et géographique de l'émigration marocaine s'est accrue à un rythme très rapide, à cause de La forte croissance économique de l'Europe occidentale qui a engendré un besoin massif de main d'œuvre qualifiée, semi – qualifiée voire non qualifiée. Ainsi, Le Maroc s'engagea dans des accords de recrutement avec l'ex-Allemagne Fédérale et la France (1963), la Belgique (1964), et les Pays – Bas (1969). C'était le début d'une diversification spatiale de l'émigration marocaine, qui était antérieurement orientée essentiellement vers la France. Les juifs marocains, quant à eux, suivaient des itinéraires migratoires distincts vers la France, Israël et le Canada (Québec).

- Le déclin relatif des flux migratoire vers l'Europe

La crise pétrolière de 1973 ayant mené à une augmentation du chômage en Europe et à une chute de la demande d'ouvriers non qualifiés, a poussé les pays de destination à fermer leurs frontières aux nouveaux travailleurs migrants tout en introduisant des visas pour les voyageurs marocains.

1.3. Caractère temporaire ou caractère permanent de l'émigration marocaine

Bien que la migration marocaine ait été qualifiée de temporaire, la plupart des immigrés ne sont pas retournés au Maroc.

Plusieurs raisons justifient ce non retour :

- le climat économique au Maroc non favorable,

- le malaise politique des années 1971 et 1972.
- les politiques d'immigration de plus en plus restrictives menées par les pays d'accueil.

Ces politiques restrictives ont paradoxalement contribué à interrompre le caractère traditionnellement circulaire de la migration marocaine. En effet, les immigrés craignaient de perdre toute chance de revenir aux pays d'accueil si leur retour au Maroc ne réussissait pas.

Et, si à la fin des années 80 et le début des années 90 les vagues de migration de retour étaient importantes, (puisque entre 1985 et 1994 environ 314 000 migrants sont retournés au Maroc, de la France, des Pays – Bas, de la Belgique, de l'Allemagne, du Royaume Uni et du Danemark – La migration de retour ayant atteint son apogée en 1991 avec 40 000 émigrés), depuis 1994, le mouvement a décliné vers un niveau de moins de 20 000 personnes par an.

Vers 1998, le nombre de personnes d'origine marocaine dans ces pays atteignait 1,6 million. De 1992 à 2001 environ 430 000 marocains vivant en Belgique, au Danemark, en France, en Italie, aux Pays – Bas et en Norvège ont obtenu la nationalité d'un Etat – membre de l'UE.

1.4. Les nouvelles caractéristiques du mouvement migratoire en départ du Maroc

- L'émigration clandestine vers l'Espagne et l'Italie

Les politiques d'immigration restrictives en Europe ont eu également comme conséquence l'accroissement du nombre de travailleurs migrants en situation irrégulière essentiellement à destination de l'Espagne et de l'Italie. En effet, depuis le milieu des années 80 et surtout les années 90, de pays d'émigration eux – mêmes, ces deux pays ont émergé comme des nouveaux pays ciblés par les candidats à l'émigration.

Entre 1980 et 2004, la population totale officiellement résidant en Espagne et en Italie a augmenté de **20 000 à 650 000**. L'Italie et particulièrement l'Espagne ont remplacé la France comme destination primaire de nouveaux travailleurs migrants.

- La migration transsaharienne/LE Maroc pays de transit

Selon les estimations officielles, plusieurs dizaines de milliers de subsahariens migrent annuellement vers l'Espagne à travers le Maroc. Aussi et depuis le milieu des années 90, le Maroc s'est-il progressivement transformé de pays d'origine d'émigrés en pays de transit pour ces migrants africains subsahariens, qui sont soit des demandeurs d'asile soit de réfugiés mais de plus en plus de demandeurs d'emploi.

2. LES POLITIQUES MAROCO – EUROPEENNES RELATIVES A L'EMIGRATION

Depuis les années 1960, le gouvernement marocain a encouragé l'émigration pour des raisons essentiellement économiques, les transferts financiers des migrants contribuant à la prospérité du Maroc aux niveaux micro et macro économiques. A l'époque, cette émigration ne dérangeait pas les gouvernements européens, elle était même la bien venue pour plusieurs d'entre eux.

Mais, actuellement on assiste à un renversement de la situation. Le mouvement migratoire d'origine marocaine (ou transitant par le Maroc) fait l'objet de contrôle au

frontières européennes. Ce qui pèse lourd sur l'agenda de l'UE. L'émigration devenant un des dossiers principaux des relations Maroc – Union Européenne.

2.1. Migration et relations Maroc – UE

Malgré les contrôles de frontières intensifiés, des dizaines de milliers de marocains et de plus en plus d'autres africains réussissent à atteindre l'Europe chaque année. Ceci a fait de l'Espagne l'entrée principale vers l'Europe « sans frontière interne » pour les migrants africains et du Maroc un contrôleur obligé.

C'est ce qui explique le niveau élevé de la coopération bilatérale entre le Maroc et un certain nombre de pays membres de l'union, notamment l'Espagne. Depuis 2004, les 2 pays ont collaboré dans des patrouilles navales conjointes en vue de la réadmission des migrants marocains et non marocains en contrepartie de 390 millions d'Euros en aide au développement.

En effet, afin de réduire l'immigration en provenance du Maroc (ou transitant par le Maroc), l'UE cherche à stimuler le développement du pays.

En 1996, le Maroc a signé l'accord euro-méditerranéen d'association avec l'UE, son partenaire commercial le plus important. Le soutien de l'UE pour la transition économique du Maroc a été effectué, essentiellement, à travers le programme MEDA.

Des fonds considérables du programme MEDA ont ciblé l'objectif de la réduction de l'immigration. Sur un budget de 426 millions d'Euros pour 2000 – 2006, 115 millions (soit 27%) ont été dépensés pour rompre le cercle vicieux de « faible croissance – chômage – pauvreté – migration » à travers le soutien des programmes de contrôle d'immigration et de développement rural. Ces fonds ont concerné particulièrement les provinces du Nord, vues comme foyers de pauvreté, de contrebandes de personnes et de migration illégale.

2.2. Degré d'efficacité des programmes MEDA

L'efficacité de ces politiques demeure très mitigée.

1) chaque année l'aide MEDA est l'équivalent de seulement 5% de tous les fonds transférés par les migrants marocains

2) les autorités marocaines affirment qu'il est impossible d'arrêter la migration tant que ses causes politiques et économiques persistent.

3) le rôle du « gendarme » de l'Europe joué par le Maroc et les expulsions en masse des immigrés subsahariens, risquent de nuire aux relations politiques et stratégiques avec des pays subsahariens amis,

4) la professionnalisation des techniques de contrebandes de personnes ainsi que la diversification et l'expansion des stratégies migratoires entretiennent le phénomène.

5) des migrants subsahariens expulsés du Maroc ont tendance à y retourner dans un délai très court.

6) les européens ont un accès libre au Maroc, alors que les marocains font face à des politiques d'immigration restrictives

7) des politiques protectrices empêchent le Maroc d'exporter ses produits agricoles, tandis que beaucoup de migrants marocains irréguliers aident à récolter la production agricole dans les pays de l'UE.

8) La migration constitue une ressource de développement vitale en soulageant la pauvreté, en diminuant le chômage et en générant des transferts de fonds

2.3. Les réactions européennes à l'afflux des migrants illégaux dans le cadre de la PEV

Selon la vision de l'UE, la lutte contre l'immigration clandestine doit s'inscrire dans le cadre global des relations que l'UE entretient avec ses pays tiers voisins. L'UE a décidé de renforcer la coopération dans le domaine de la gestion des flux migratoires avec ces pays et de faire appel à tous les instruments appropriés mis en œuvre dans le cadre de ses relations extérieures.

C'est toujours par le biais de l'aide au développement que l'UE tente d'orienter les politiques migratoires de pays tiers voisins en proposant des programmes de coopération dans le domaine de la lutte contre les migrations clandestines et le contrôle des frontières.

Ainsi, le Plan d'action Maroc/UE dans le cadre de la PEV prévoit :

a) en ce qui concerne la migration légale :

- la poursuite des échanges d'informations, relatives à ce type de migration, et des campagnes d'information sur les possibilités qu'elle offre et sur ses aspects positifs;
- La réalisation des campagnes de sensibilisation sur les risques de la migration illégale assorties de discussions avec les pays d'origine des migrants illégaux transitant par le Maroc, dans le cadre de politiques de développement;
- et enfin l'observation et l'analyse des flux migratoires.

b) en ce qui concerne la lutte contre la migration illégale vers et à travers le Maroc

Le Plan d'action Maroc/UE apporte un soutien pratique à la stratégie marocaine de lutte contre la migration illégale par le biais notamment :

- de la coopération avec la Direction de la Migration et de la Surveillance des Frontières, l'échange d'informations et le dialogue;
- une action de l'UE auprès des pays d'origine et de transit, en amont du Maroc, en particulier en matière de réadmission et pour une coopération régionale.

3. L'APPROCHE GLOBALE DE LA QUESTION DES MIGRATIONS ET DE LA MOBILITE DEPUIS 2011 DANS LE CADRE DU STATUT AVANCE

Les événements de 2011 suite au printemps arabe confirment la nécessité pour l'union Européenne de se doter d'une «politique cohérente et globale en matière de migrations». D'ailleurs des propositions d'ordre politique ainsi que des mesures opérationnelles, relatives à la question, ont été présentées par la commission (4 et 24 mai 2011) et entérinées par le Conseil Européenne (juin 2011). Suite à quoi, des dialogues relatifs aux migrations, à la mobilité et à la sécurité, furent entamés entre l'Union Européenne d'une part, la Tunisie et le Maroc d'autre part (octobre 2011). Ces dialogues visent la mise en place, entre l'Union Européenne et ses partenaires, d'une coopération susceptible de gérer les flux migratoires et la circulation des personnes. L'objectif étant la préparation de partenariats bénéfiques relatifs aux questions de la migration et de la mobilité.

Il est à noter que malgré la crise économique que traverse l'Europe assortie de taux de chômage élevés, l'Union Européenne souffre d'une pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs (santé, sciences et technologie ou autres) et d'un vieillissement de la population. Par conséquent elle se voit obligée de recourir à des travailleurs étrangers. D'ailleurs, les statistiques officielles montrent l'importance que revêt le phénomène

migratoire dans l'Union Européenne. En effet en 2010, l'immigration nette a atteint 900000 personnes, soit 60 % de la croissance démographique totale.

C'est dans ce contexte qu'a évolué l'approche globale de la question des migrations depuis son adoption en 2005 par l'Union Européenne, une approche conçue en vue d'aborder avec les pays partenaires, les aspects pertinents des mouvements migratoires « d'une façon équilibrée et globale ».

La poursuite d'un tel objectif conduit à la « Nouvelle Approche Globale de la Question des Migrations et de la Mobilité » (AGMM), avec comme principaux objectifs :

- l'amélioration de la dimension stratégique et l'efficacité de l'approche globale
- le renforcement des liens et la cohérence :
 - * entre les domaines d'action concernés de l'Union Européenne
 - * entre les dimensions intérieures et extérieures de ces domaines.

Le partenariat pour la mobilité est actuellement à l'ordre du jour dans les négociations relatives à l'« Accord de Libre Echange Complet et Approfondi » (ALECA), lancées le 1^{er} mars 2013 entre l'Union Européenne et le Maroc. Cependant, la condition préalable à la réalisation d'un partenariat sur la mobilité demeure la signature par le Maroc de l'accord de réadmission à l'instar de la Turquie, l'Ukraine ou encore la Russie. Une condition à laquelle le Maroc refuse encore de se soumettre.

Les craintes du Maroc concernent le risque du renforcement du flux migratoire au Maroc ainsi que l'aggravation de la situation des migrants clandestins et les réfugiés sans statut légal.

4. CONCLUSION

D'une gestion hospitalière et des frontières ouvertes, le Maroc est passé à une gestion de contrôle des frontières et de lutte contre toute migration non désirée ou non autorisée

C'est ainsi que depuis les années 1990, la réponse à l'afflux des subsahariens dans le pays, le Maroc a développé une gestion plutôt sécuritaire de ses frontières, sous la pression de l'UE. Au début la grande partie des immigrés subsahariens se déplaçait de manière illégale et peu parmi eux avait initialement l'intention de s'installer dans le pays. Ils cherchaient presque tous à aller en Europe. Mais, depuis le renforcement des frontières par les Etats du Sud de l'Europe, plusieurs d'entre eux se sont installés au Maroc, fautes d'autres perspectives. Certains parmi eux ont même cherché à demander l'asile dans le pays. Le Maroc est devenu ainsi :

- un pays d'émigration (pour les nationaux et pour les étrangers),
- de transit et d'immigration (surtout pour les subsahariens qui vivent pour la plupart dans une situation irrégulière).

En voulant collaborer avec l'UE dans sa lutte contre l'émigration clandestine, le Maroc en subit les conséquences.

La gestion de l'immigration est un dossier contraignant pour le Maroc qui se trouve entre le marteau et l'enclume. D'une part, il subit la pression de l'Union Européenne, d'autre part il pâtit du manque de moyens face à cette situation.

Pour concrétiser le partenariat en la matière : le Maroc doit-il céder et signer l'accord de réadmission?

BIBLIOGRAPHIE

1. Elmadmad. K. (2007), *La gestion des frontières au Maroc*, EUROMED, Commission Européenne, Institut Universitaire Européen;
2. Elmadmad. K. (2004), *La nouvelle loi marocaine relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc, et à l'émigration et l'immigration irrégulières*, Florence : European university institute, RSCAS, Available online;
3. Elmansouri. E. (1996), *La communauté marocaine à l'étranger*, séminaire sur la migration internationale, 6 – 7 juin, Rabat, CERED;
4. Fadloulah. A, Berrada. A., Khachani, M. (2000), *Facteurs d'attraction et de répulsion des flux migratoires internationaux*, Rapport National, le Maroc, Rabat, Commission Européenne;
5. Ministère des Affaires Etrangères, *Déclaration de politique étrangère*;
6. Union Européenne, *Déclaration de Barcelone*;
7. Programme Indicatif National (2007 – 2010): *Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat*, (MAROC);
8. Communication de la commission européenne (Bruxelles le 18.11.2011);
9. Article: *Quelle politique migratoire? Dossier de presse*, Le Soir, 06/03/2013.

LE “STATUT AVANCE” UNION EUROPEENNE - MAROC: QUELLES PERSPECTIVES?

*Pr Jalila AIT SOUDANE**

Abstract:

Relations between Morocco and the European Union are of strategic importance for both parties. Morocco has done important steps since the start of the European integration process for a continuous deepening of its relations with the European Union. Also, the European Union has always considered Morocco as its preferred partner and model in the Euro-Mediterranean area. This cooperation is the result of a whole historical background and the geographical proximity has always been based on a strong ideological foundation. Both partners share the common values of democracy and rule of law and the choice of political pluralism and economic liberalism made by Morocco since regaining independence, converge with the broad guidelines of the European integration project.

Keywords: *integration process, democracy, rule of law, political pluralism*

1. INTRODUCTION

Les relations entre le Maroc et l'Union européenne revêtent une importance stratégique pour les deux parties. Le Maroc a agi depuis le lancement du processus d'intégration européen en faveur d'un approfondissement continu de ses relations avec l'Union Européenne. De son côté, l'Union européenne a toujours considéré le Maroc comme son partenaire modèle et privilégié au sein de l'espace euro-méditerranéen. Cette coopération qui est le résultat de tout un parcours historique et de la proximité géographique a toujours été fondée sur un socle idéologique fort. Tout d'abord, les deux partenaires partagent les valeurs communes de démocratie et d'Etat de droit. Ensuite Les choix du pluralisme politique et du libéralisme économique opérés par le Maroc, dès le recouvrement de son indépendance, convergent avec les grandes orientations du projet d'intégration européen. Enfin L'UE s'emploie à développer des relations étroites avec le Maroc, son voisin géographique, et à soutenir les réformes économiques et politiques du pays. Mais pourquoi s'intéresser aux relations UE- Maroc? Pourquoi plaider en faveur d'un statut avancé?

I- La relation UE- Maroc

1-1 Pourquoi s'intéresser aux relations UE-Maroc?

L'UE constitue le premier marché pour les exportations du Maroc, le premier investisseur extérieur public et privé du Royaume, ainsi que son premier marché touristique. De son coté, le Maroc contribue à la sécurité d'approvisionnement de l'énergie

* Université Mohammed V, Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales AGDAL-RABAT, MAROC.

de l'UE en tant que pays stratégique de transit pour le gaz algérien et exportateur d'électricité vers l'Espagne. L'UE constitue la première destination des travailleurs migrants marocains et un nombre croissant d'euro-péens choisissent le Maroc comme lieu de vacance, voire de résidence. Les échanges professionnels connaissent une augmentation continue.

Le cheminement partenarial Maroc-UE s'est développé de manière dynamique. Il est caractérisé par:

- l'adaptation continue des relations
- la capacité à rénover, de manière évolutive, le cadre contractuel qui les régit
- le partenariat Maroc-UE a permis ainsi une progression constante des relations économiques et commerciales

1-2 Historique des accords conclus entre UE-Maroc

Dès 1963, le Maroc a demandé l'ouverture de négociations pour conclure un accord commercial en 1969. Sept ans plus tard, en 1976, un nouvel Accord d'association ajoute au volet commercial une coopération dans les domaines économique, technique et financier. Il constitue à cet égard une étape décisive dans les relations entre les deux rives de la Méditerranée. La déclaration de Barcelone de 1995 vise à établir un partenariat global euro-méditerranéen afin de faire de la Méditerranée un espace commun de paix, de stabilité et de prospérité au moyen d'un renforcement du dialogue politique et de sécurité, d'un partenariat économique. C'est un programme ambitieux de dialogue, d'échange et de coopération entre l'UE et douze pays du Sud de la Méditerranée afin de garantir la paix, la stabilité et la prospérité dans la région. Cet engagement politique englobe les volets "Politique et Sécurité", «Économique et Financier» et "Social, culturel et humain". Ce partenariat Euro-méditerranéen s'établit au niveau bilatéral par un accord d'association avec chaque partenaire méditerranéen et l'Union européenne. En 1996, le Maroc a signé un Accord d'Association (AA). Ce accord qui est entré en vigueur en 2000 constitue le cadre général des relations entre l'UE et le Maroc dans les domaines politique, économique, social, scientifique et culturel. Cet accord se base sur quatre axes:

- la création progressive d'une Zone de libre-échange
 - l'approfondissement de la coopération économique, financière et technique
 - la mise en place d'une véritable coopération sociale et culturelle
 - L'établissement d'un dialogue politique quand nécessaire
- le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'Homme constitue un élément essentiel de l'accord.

En 2004, l'UE a proposé un nouveau cadre de relations dénommé Politique Européenne de Voisinage (PEV), qui invite le Maroc ainsi que les autres pays voisins de l'UE, à établir ensemble une zone de paix, de stabilité et de prospérité. Dans ce nouveau contexte, le Maroc a fait partie des premiers pays de la Méditerranée à signer un Plan d'Action Voisinage avec l'UE adopté en juillet 2005.

Les objectifs de la PEV sont:

- Renforcement de la coopération politique, économique, culturelle
- Renforcement de la coopération au niveau de sécurité/justice/affaires intérieures
- Accès au marché de l'UE, aux programmes et aux agences communautaires
- Soutien de l'UE aux réformes

1-3 Le Soutien financier de l'UE au Maroc

a- Soutien financier aux grands programmes nationaux

Ce soutien financier a permis de fournir aux collectivités publiques locales les infrastructures indispensables pour envisager leur développement économiques et social. C'est dans ce sens que l'agence française de développement (AFD) est intervenu en faveur de plusieurs programmes (la formation, L'office nationale de l'eau potable, la santé primaire, des routes rurales....).

b- Soutien direct à des structures locales

L'AFD a financé par exemple des projets des régies municipales d'eau et d'assainissement dans plusieurs villes marocaines. Les moyens financiers sont mobilisés dans le cadre du fonds MEDA et de la banque européenne d'investissement.

Tableau : Assistance financière de l'UE au Maroc (1995-2013)

	Allocation (mill.euro)	Allocation par an (mill. euro)
MEDA I (1995-1999)	660	132,0
MEDA II (2000-2006)	982	140,3
IEVP (2007-2010)	654	163,5
IEVP (2011-2013)	580	193,3

Outre la Politique européenne de voisinage (2005) et ses plans d'actions, le Maroc voulait plus qu'un accord d'association. N'ayant pas la possibilité d'adhérer au bloc européen, il souhaitait bénéficier d'un statut avancé. le Maroc bénéficie depuis 2008 d'un statut avancé auprès de l'UE.

II Le statut avancé du Maroc

2-1 Les objectifs

Ce nouveau statut renforcé entraînera une intégration progressive du Maroc dans le marché intérieur de l'Union Européen, et des sommets entre le Maroc et les 27 seront organisés. Il permettra aussi le renforcement du dialogue politique, de la coopération économique et sociale, dans les domaines parlementaire, sécuritaire et judiciaire et dans différents secteurs, notamment l'agriculture, le transport, l'énergie et l'environnement. Les deux parties affirment leur volonté que le Statut avancé, dans sa dimension économique et financière, devrait permettre, à terme, la mise en place d'un espace économique commun, entre l'UE et le Maroc, caractérisé par une intégration poussée de l'économie marocaine à celle de l'UE et s'inspirant des normes qui régissent l'Espace économique européen.

Ces objectifs ont été synthétisés quelques semaines plus tard dans les conclusions du Conseil des ministres des Affaires générales et relations extérieures de l'UE des 8-9 décembre 2008 sur les « Relations bilatérales avec les partenaires méditerranéens », où la « volonté commune du Royaume du Maroc et de l'Union européenne de nouer un partenariat de plus en plus étroit et mutuellement bénéfique (Jaidi,2007) couvrant toutes les dimensions et à tous les niveaux, afin notamment de consolider le processus de réformes et de modernisation économique et sociale de ce pays » est mentionnée.

2-2 Qu'apporte le statut avancé au Maroc?

Ce nouveau statut entraînera une intégration progressive du Maroc dans le marché intérieur de l'Union Européen. En effet, les exportations sur le marché européen sont marquées par une évolution fluctuante et lente (7,76 milliards d'euros en 2008 contre 5,48 milliards d'euros en 2001). Les importations marocaines, par contre, ont connu une croissance soutenue depuis 2001, elles sont passées de 6,56 milliards d'euros en 2001 à 14,67 milliards en 2008.

2-3 Les motifs de l'UE pour accorder un Statut avancé au Maroc

L'UE souhaite mettre en exergue, dans le cas du Maroc, un modèle de réussite du Partenariat euro méditerranéen en termes de croissance et gestion macroéconomique, mais aussi de démocratisation et de droits de l'homme et, plus généralement, un modèle de réformes et modernisation pour l'ensemble des pays arabe. Elle souhaite aussi consolider ces progrès et stabiliser un pays voisin-clé pour la gestion des flux migratoires, et dont 3 millions de ressortissants habitent en Europe. Cette coopération avec un partenaire stratégique lui permettra aussi le contrôle des migrations irrégulières, la stabilisation de l'Afrique subsaharienne et la lutte contre le terrorisme international dans la zone du Sahara et du Sahel. Mais il n'est pas clair que l'UE soit prête à mobiliser les ressources financières et institutionnelles nécessaires pour être à la hauteur de ses objectifs et des attentes du Maroc.

3. CONCLUSION

Le statut avancé du Maroc évite tout engagement concret sur les grands dossiers des relations euro-marocaines: l'assistance financière, la mobilité des personnes ou la libéralisation agricole. Le Plan d'action est ainsi général et ne précise pas les réformes, ni les moyens pour arriver à une participation progressive et sélective au marché intérieur de l'UE.

Le Statut avancé, dans le prolongement de la PEV, offre l'ouverture d'un certain nombre de nouvelles perspectives de partenariat:

- La perspective d'aller au-delà de la relation existante pour arriver à un degré approfondi d'intégration, où le Maroc aura sa part dans le marché interne de l'UE et pourra participer progressivement aux éléments-clés des politiques et programmes de l'UE.

- La possibilité d'une convergence des législations économiques qui, devrait stimuler les investissements et la croissance.

Annexe

Chronologie fondamentale des relations UE-Maroc

1969 Premier Accord d'association quinquennal CEE-Maroc.

1976, 27 avril Accord d'association CEE-Maroc.

1987, juillet Lettre du roi Hassan II de candidature du Maroc à l'adhésion à la CE, refusée quelques mois plus tard.

1996, 26 février Signature de l'Accord euroméditerranéen d'association UE-Maroc.

2000, 1 mars Entrée en vigueur de l'Accord d'association UE-Maroc.

2003, avril Le Maroc et la Commission européenne mettent en place une cellule de réflexion sur le Statut avancé et conviennent d'institutionnaliser le « Dialogue politique renforcé ».

2003, décembre Premier accord sur la libéralisation du commerce agricole UE-Maroc.

2004, 25 février Signature de l'Accord d'Agadir, visant à créer une Zone de libre-échange entre l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie pour 2006.

2004, 15 juin Signature de l'Accord de libre-échange États-Unis-Maroc, entré en vigueur le 1er janvier 2006.

2005, juillet Adoption du Plan d'action de voisinage UE-Maroc.

2006, 24 mars La 5e Conférence euroméditerranéenne des ministres du Commerce, à Marrakech (Maroc), marque le coup d'envoi des négociations sur la libéralisation des services et des investissements entre l'UE et les pays partenaires méditerranéens.

2006, mai Adoption de l'Accord de pêche UE-Maroc, entré en vigueur le 28 février 2007.

2006, 12 décembre Accord aérien horizontal (dit de « ciel ouvert »).

2007, 1er janvier Entrée en vigueur formelle de l'Accord d'Agadir.

2007, 23 juillet 6e Conseil d'association. Création du groupe de travail ad hoc pour le renforcement des relations UE-Maroc.

2008, 13 octobre 7e Conseil d'association. Adoption du Document conjoint sur le Statut avancé.

2008, 7 décembre 8e Conseil d'association.

2009, 12 décembre Conclusions des négociations Commission européenne-Maroc sur la libéralisation du commerce des produits agricoles.

2010, 7 mars Premier Sommet UE-Maroc.

2012, 1er mars Achèvement de la période transitoire pour la mise en place de la Zone de libre-échange UE-Maroc.

BIBLIOGRAPHIE

1. Alaoui, N. (2008), *Le Maroc et la PESD. Quels enjeux pour le futur?*, contribution présentée au séminaire organisé par l'Institut d'études de sécurité de l'UE « La Politique européenne de sécurité et de défense : le dialogue entre l'UE et ses partenaires », Marrakech, 14 mars 2008.

2. Institut Européen De La Méditerranée (2008), *Le Maroc et l'Union européenne : vers un Statut avancé dans l'Association euroméditerranéenne*, « Monographies méditerranéennes », n° 6, Barcelone: IEMed.

3. Jaidi, L. (2007), *Le Statut avancé entre l'UE et le Maroc : un nouveau mode de partenariat?*, afkar/idées, n° 14.

4. Jaidi, L. (2008), *Le Maroc entre le Statut avancé et l'Union pour la Méditerranée*, « Les cahiers bleus », n° 12, Rabat: Fondation Abderrahim Bouabid.

5. Jaidi, L. (2009), *Le "statut avancé" UE-Maroc : quelle valeur ajoutée à la PEV?*, Med.2009. L'année 2008 dans l'espace euro méditerranéen, Barcelone: IEMed/Fundació CIDOB.

6. Martín, I. (2005), *La Politique européenne de voisinage et la coopération transfrontalière et interrégionale en Méditerranée occidentale. Document de discussion et conclusions*, Séville: Fundación Tres Culturas.

CONCLUZII FINALE

Conferința Internațională cu tema „**Noi reglementări privind achizițiile publice. Impactul asupra absorbției fondurilor structurale în contextul reorganizării administrative**” s-a desfășurat în perioada 4-7 aprilie 2013 la Hotel Aluniș, Sovata, fiind organizată de Instituția Prefectului – Județul Mureș și Media Marketing, societate de consultanță specializată în servicii pentru administrația publică locală.

Partenerii evenimentului au fost reprezentanți ai societății civile și mediului academic cu notorietate în domeniului dreptului administrativ și științelor administrative, respectiv Consiliul Județean Sibiu, Institutul de Științe Administrative al României „Paul Negulescu”, Revista de Drept Public, Institutul de Științe Administrative al Republicii Moldova, Universitatea „Dimitrie Cantemir” din Târgu-Mureș, Societatea Română de Cercetare Pentru Afaceri Publice și Private, prestigioasa editură „Universul Juridic”. Succesul Conferinței a fost marcat atât de controversatele și actualele tematici abordate în cadrul conferinței – cu referire la tema achizițiilor publice și tema reorganizării administrative – cu deosebite conotații practice, dar și științifice, cât și de prezența și implicarea activă la dezbateri a unor personalități ale vieții publice, mediului academic și societății civile din România și străinătate.

Concret, lucrările Conferinței au debutat cu un Cuvânt de deschidere, rostit de organizatori, parteneri și alți oaspeți de seamă ai evenimentului, și anume: conf. univ. dr. **Corneliu Grosu** – Prefectul Județului Mureș; dna **Lokodi Edita Eموke** – Vicepreședintele Consiliului Județean Mureș; dl **Peter Ferenc** – primarul orașului Sovata; prof. univ. dr. **Verginia Vedinaș** (președinte de onoare al Comitetului științific internațional); chestor drd. **Irina Alexe** – șef Departament Relația cu Parlamentul, Ministerul Afacerilor Interne; dl **Ioan Gherasim** – Autoritatea de Audit pentru fondurile comunitare nerambursabile de pe lângă Curtea de Conturi a României, șef birou regional audit; dl **Marian Ionescu**, director Centrul Regional de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit 7 Centru; conf. univ. dr. **Maria Orlov** – președintele Institutului de Științe Administrative al Republicii Moldova; conf. univ. dr. **Brîndușa Gorea** – Universitatea „Dimitrie Cantemir” din Târgu-Mureș (**moderator: conf. univ. dr. Emilia Lucia Cătană**).

După Cuvântul de deschidere au urmat sesiunile de dezbateri îmbinate cu workshopuri, cele trei zile ale Conferinței fiind caracterizate printr-o continuă și benefică îmbinare a demersurilor de cercetare științifică în contextul unor importante modificări legislative survenite în 2012 în domeniul achizițiilor publice (cu referire specială la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012), esențiale în contextul în care o mare pondere a activității autorităților publice locale o constituie acest important și controversat domeniu care influențează în bună măsură accesarea și implementarea fondurilor europene. Conferința a abordat și alte probleme stringente pentru autoritățile administrației publice locale, respectiv: grupurile de acțiune locală (GAL-urile); probleme întâmpinate în raporturile cu Curtea de Conturi; absorbția fondurilor europene; reorganizarea administrativă, contextul perspectivei unui nou cadru normativ în materia descentralizării regionale necesitând o comunicare deschisă și transparentă între cei mai importanți factori decizionali implicați în acest proces: autoritățile publice locale și teritoriale, autoritățile publice centrale cu atribuții în domeniu, mediul academic și societatea civilă, dar și cunoașterea experiențelor pe care alte state le au în materia regionalizării.

Într-o prezentare succintă, punctăm în cele ce urmează unele dintre momentele de referință ale evenimentului și care au oferit acestuia nota particulară de depășire a „granițelor” teoriei științifice, respectiv a abordării pur pragmatice prin așezarea față în față a celor două componente – teorie științifică și pragmatism – și îmbinarea acestora, de manieră a determina realizarea dezideratului organizatorilor de concretizare a lucrărilor prin studii și propuneri concrete, chiar *de lege ferenda*, venite din mediul academic, de la autoritățile administrației publice locale participante – aflate la cel mai apropiat nivel de cetățean –, respectiv de la reprezentanții societății civile.

ÎN PRIMA ZI A CONFERINȚEI, un important punct de atracție l-a constituit prezentarea unui studiu pe tema mai multor *aspecte specifice ale încălcării legislației privind achizițiile publice deduse din activitatea organelor de control ale statului* (studiul fiind publicat în detaliu în acest volum), ceea ce a prilejuit și în acest an numeroase dezbateri și întrebări din partea participanților care au continuat prin amabilitatea de a răspunde provocărilor a dnei prof. univ. dr. **Verginia Vedinaș**, șef al departamentului juridic al Curții de Conturi a României și autor al studiului.

Organizatorii mulțumesc și pe această cale distinsei doamne profesor Verginia Vedinaș care a avut și cu acest prilej amabilitatea de a-și exprima opinia inclusiv pe alte teme „spinoase” pentru autoritățile publice locale și în care Curtea de Conturi este direct implicată, o astfel de temă fiind litigiile având ca obiect drepturile funcționarilor publici din administrația publică locală acordate acestora în temeiul contractelor colective de muncă. Cu ocazia dezbaterilor s-a reținut o primă **propunere de lege ferenda** venită din partea reprezentanților autorităților publice locale (dl Ovidiu Șoaita – primarul comunei Saschiz, județul Mureș) constând în **efectuarea demersurilor de modificare a legislației în sensul creșterii salariilor personalului din administrația publică locală implicat în accesarea și derularea finanțărilor nerambursabile**, cuantumului actual al remunerației fiind un real factor inhibitor la derularea activității conform cerințelor de performanță ale Uniunii Europene, în special în mediul rural, unde, pe fondul lipsei acute de personal din administrația publică, există funcționari publici implicați concomitent în implementarea mai multor proiecte cu finanțare europeană (această propunere a fost, de altfel, reluată și la prezentarea următorului studiu la care ne vom referi în cele ce urmează).

Un real interes pentru participanți a stârnit studiul pe tema **impactului reglementărilor privind achizițiile publice asupra programelor cu finanțare europeană**, prezentat de dl **Ioan Gherasim**, șef birou regional audit în cadrul Autorității de Audit pentru fondurile comunitare nerambursabile de pe lângă Curtea de Conturi a României. Întrucât prezentarea acestui studiu a generat vii controverse din partea autorităților publice locale prezente la eveniment și având în vedere că, din motive obiective, studiul nu este cuprins în volum, vom face în cele ce urmează o expunere succintă a concluziilor desprinse în urma prezentării și discuțiilor generate, după cum urmează:

► Sistemul de gestionare a fondurilor europene este riguros reglementat, inclusiv în ceea ce privește controlul instituțiilor Uniunii Europene asupra modului de realizare a atribuțiilor delegate pe linia acestor finanțări nerambursabile.

► Neregulile și fraudele în materia programelor cu finanțare europeană se constată pe trei paliere: cheltuieli neeligibile, corecții financiare și suspiciuni de fraudă totodată, principalele zone de risc sunt: procesul de evaluare, selecție și contractare a cererilor de finanțare; *procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice*; verificările de management al cheltuielilor incluse în cererile de rambursare.

► În procesul de evaluare și selecție neregulile și fraudele constatate sunt următoarele:

- aprobarea la finanțare a unor proiecte ai căror beneficiari sau parteneri nu făceau parte din categoria beneficiarilor eligibili prevăzuți în Ghidul solicitantului;
- admiterea la finanțare a unui proiect în condițiile nerespectării cerințelor de conformitate administrativă având drept consecință neeligibilitatea cheltuielilor;
- admiterea la finanțare a unor proiecte aprobate „condiționat”, fără soluționarea condiționalităților impuse de comisia de evaluare-selecție (bugetul necorelat cu activitățile proiectului, lipsa fundamentării unor cheltuieli etc.).

► În procedura de încheiere a contractelor de finanțare s-au constatat următoarele nereguli și fraude:

- întocmirea unor acte adiționale la cererile de finanțare cuprinzând clauze nelegale (inclusiv activități neeligibile care nu au fost prevăzute în cererea de finanțare);
- încheierea contractelor de finanțare în condițiile în care informațiile cuprinse în cererea de finanțare nu sunt conforme cu documentele-suport privind capacitatea de implementare a proiectului prezentate de beneficiar.

► Pe parcursul implementării proiectelor neregulile și fraudele constatate sunt următoarele:

- decontarea unor cheltuieli reprezentând facturi emise anterior datei intrării în vigoare a contractelor subsecvente;
- decontarea unor cheltuieli reprezentând garanția de bună execuție, deși acestea se suportă de beneficiar;
- cheltuieli cu echipamentele achiziționate care nu se regăsesc pe teren sau care nu au fost utilizate pe proiect; cheltuieli decontate pentru lucrări sau servicii neexecutate; cheltuieli decontate fără ca acestea să aibă la bază documente justificative semnate și aprobate de cei în drept;
- cheltuieli nejustificate care nu au legătură cu activitățile proiectului;
- cheltuieli cu salariile echipei de implementare peste nivelul prevăzut în contractele individuale de muncă;
- decontarea integrală a cheltuielilor generale de administrație, în condițiile în care în locațiile respective se desfășoară și alte activități distincte de proiect;
- modificarea nejustificată a perioadei de execuție a contractelor de lucrări, în condițiile în care durata de execuție a reprezentat factor de evaluare în procedura de atribuire a contractului;
- cheltuieli nelegale, în condițiile existenței unui conflict de interese între beneficiar și contractanți;
- încheierea unor contracte de achiziție secundară înainte de termenul minim prevăzut între data comunicării rezultatului procedurii și data încheierii contractului;
- cheltuieli care nu sunt rezonabile, justificate, nu au legătură cu activitățile proiectului și nu respectă cerințele bunei gestionări financiare.

► Studiul a evidențiat corecțiile aplicate pentru neregulile constatate în domeniul achizițiilor publice (Anexa la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011), după cum urmează:

- au fost întocmite acte adiționale (OV) la contractele inițiale de achiziții prin procedura de negociere fără publicarea unui anunț de participare și fără îndeplinirea condițiilor legale (evenimente imprevizibile – pct. 1.3) – corecție 100% până la 25%;

- au fost întocmite acte adiționale la contractele pentru lucrări a căror valoare depășește limita maximă admisă (pct. 1.4) – corecție de 100% din valoarea cumulată a contractelor în cauză;

- pentru atribuirea unui contract de achiziție publică prin utilizarea nelegală a unui criteriu de calificare și selecție ca factor de evaluare (experiența experților – pct. 1.6) – corecție 25%, 10%, 5%;

- utilizarea unor criterii restrictive de calificare prin prevederea în documentația de atribuire a obligativității ofertantului de a avea un punct de lucru în localitatea de reședință a autorității contractante pct. 1.6 – corecție de 25%, 10% sau 5% în funcție de gravitate;

- pentru atribuirea unui contract de servicii a cărui valoare se situează sub pragul stabilit în legislație pentru publicarea în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, fără asigurarea unui grad adecvat de publicitate și transparență (pct. 2.1) – corecție de 25% din valoarea contractului.

► La modul general, sancțiunile aplicate de Comisia Europeană sunt:

- aplicarea de corecții forfetare;
- amânarea la plată a sumelor declarate;
- întreruperea finanțărilor;
- suspendarea finanțărilor.

► Concluzionând, beneficiarii proiectelor cu finanțare europeană nerambursabilă sunt expuși unor riscuri de producere de erori și fraude având în vedere următoarele:

- programele sunt excesiv reglementate;
- există o posibilitate mare de a fi controlate de către organisme interne și ale Uniunii Europene;

- există riscul suportării unor sancțiuni în cazul constatării unor erori sau fraude.

► Ca **recomandări**, beneficiarii proiectelor cu finanțare europeană nerambursabilă trebuie să respecte următoarele reguli pentru a evita sancțiunile aplicate de Comisia Europeană în accesarea și implementarea acestor proiecte:

- ***echipă de implementare bine pregătită, competentă și responsabilă;***
- ***proceduri de lucru riguroase;***
- ***sistem propriu de management și control care să prevină producerea neregulilor, iar dacă acestea se produc să fie în măsură să le identifice și să le corecteze;***
- ***disponibilitate de colaborare cu organismele de implementare și de control;***
- ***referanțarea, opisarea și arhivarea corespunzătoare a actelor și documentelor aferente proiectului.***

Participanții au apreciat ca având un real interes practic prezentarea dlui Ioan Gherasim, reținând însă că, deși existența unor reguli și sancțiuni legale în accesarea și implementarea programelor cu finanțare europeană constituie un factor pozitiv, aplicarea regulilor este pusă într-o reală dificultate pe fondul personalului insuficient din administrația publică locală (cu predilecție în mediul rural), concomitent cu remunerarea deficitară a funcționarilor publici implicați, ceea ce a determinat reiterarea **propunerii de lege ferenda** constând în efectuarea demersurilor de modificare a legislației în sensul creșterii salariilor personalului din administrația publică locală implicat în accesarea și derularea finanțărilor nerambursabile.

Același viu interes pentru participanți l-au creat prezentări cu un real caracter pragmatic, cum sunt: *implementarea Programului Național de Dezvoltare Rurală în România – stadiul actual și perspective* (temă prezentată de dl **Marian Ionescu** – Director

în cadrul Centrului Regional de Plăți Pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit 7 Centru – Alba Iulia); *stadiul actual și perspective ale implementării Programului Operațional Regional 2007-2013* (temă prezentată de dna **Ramona Militaru** – Agenția pentru Dezvoltare Regională Centru, șef Birou Regional Mureș); *cadrul normativ privind organizarea, administrarea și exploatarea pașiștilor prin concesiune potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006* (temă prezentată de dna **Adriana Roș** – manager achiziții publice Media Marketing); *analiza comparativă (județe – regiuni) a stadiului implementării măsurilor din PNDR pentru beneficiari autorități publice locale* (temă prezentată de dna **Ildiko Fazakas** – manager proiecte Expo Media Serv); *stadiul implementării măsurilor din PNDR pentru crearea și dezvoltarea IMM-urilor* (temă prezentată de dna **Oana Alexandru** – manager proiecte Media Marketing).

Întrucât marea majoritate a acestor studii sunt prezentate în detaliu în acest volum nu vom insista asupra conținutului acestora. Ținem însă să precizăm că dezbaterile au evidențiat și în acest an o serie de realizări în materia accesării și implementării programelor cu finanțare nerambursabilă, dar s-au identificat și probleme întâmpinate în aceste tematici de strictă actualitate în vederea atragerii și derulării fondurilor europene. Cu titlu de exemplu, din lectura studiului prezentat de dna Ramona Militaru, se poate remarca perpetuarea unor probleme sesizate și la conferința anterioară din anul 2011 în ceea ce privește implementarea Programului Operațional Regional, cum sunt:

- nereguli și probleme întâlnite în realizarea *procedurilor de achiziție publică* care au determinat aplicarea de corecții financiare la contractele de finanțare;

- *modificarea legislației în ce privește achizițiile publice* și modificări procedurale privind asigurarea prefinanțării pentru proiecte, fapt ce a determinat întârzieri în implementarea proiectelor sau blocaje în asigurarea resurselor financiare pentru realizarea proiectelor;

- solicitări frecvente de acte adiționale la contractele de finanțare pentru prelungirea perioadei de implementare, modificarea bugetului proiectului și solicitarea de încheiere a unor acte adiționale cu nerespectarea prevederilor contractului de finanțare în ce privește termenele de depunere a acestora;

- expertize tehnice atașate PT-urilor (proiectelor tehnice) și elaborarea unor documentații de atribuire cu informații tehnice incomplete – neactualizate ce nu au fost în totală concordanță cu situația de pe teren;

- dificultăți în asigurarea cofinanțării necesare derulării proiectelor, fapt care a dus la modificări frecvente ale graficului de rambursare și întârzieri în rambursarea cheltuielilor și absorbția fondurilor.

De altfel, în cadrul dezbaterilor pe temă dna Ramona Militaru a făcut și o remarcabilă **propunere de lege ferenda** de a se modifica legislația în sensul **simplificării procedurilor de accesare și implementare a fondurilor nerambursabile**, dat fiind faptul că, prin legislația internă, legiuitorul a amplificat procedurile impuse de Uniunea Europeană. De asemenea, și în acest an dezbaterile au evidențiat ca soluții la problemele identificate fie angajarea de personal specializat, respectiv perfecționarea profesională a specialiștilor în domeniu din cadrul aparatului propriu al primarului (greu de realizat în condițiile măsurilor de reducere a personalului din administrația publică determinate de criza economică), fie apelarea la firme specializate.

Un punct de atracție al conferinței l-a constituit **workshopul** organizat în prima zi de dezbateri cu tema „**Grupurile de Acțiune Locală (GAL) – o oportunitate reală de atragere**

a fondurilor europene pentru dezvoltarea locală și regională în contextul crizei economice”, care a avut ca invitați speciali (keynote speakeri) pe dl **Marian Ionescu** – director Centrul Regional de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit 7 Centru – Alba Iulia; dl **Cristian Gherghiceanu** – membru în Comitetul de monitorizare al PNDR prin Fundația ADEPT; dl **Gyula Ocskay** – Secretary General of Central European Service for Cross-Border Initiatives (CESCI), Budapesta, Ungaria; dl **Cristian Baci** – manager proiecte Media Marketing, director regional Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală (RNDR) – 2012; dna **Florentina Călugăr** – director executiv al Grupului de Acțiune Locală Dealurile Târnavelor, județul Mureș; (**moderatori** workshop: dr. **Marius Cristian Cătană**; conf. univ. dr. **Maria Orlov**). Participanții au remarcat disponibilitatea remarcabilă a celor cinci keynote speakeri pentru dialog și consiliere, care a continuat inclusiv și după încheierea formală acestuia, prin discuții individuale cu reprezentanții unităților administrativ-teritoriale (primari, viceprimari, consilieri locali, specialiști) care s-au arătat foarte interesați de problematica abordată cu deosebite implicații practice în comunitățile locale. Printre concluziile workshopului, menționăm:

► grupurile de acțiune locală (GAL) sunt entități ce reprezintă parteneriate public – private, constituite din reprezentanți ai sectorului public, privat și civil, desemnați dintr-un teritoriu rural omogen, care îndeplinesc o serie de cerințe privind componența, teritoriul acoperit și care vor implementa o strategie integrată pentru dezvoltarea teritoriului;

► finanțarea proiectelor depuse la sediul GAL-urilor se face prin PNDR Axa IV – LEADER; obiectivul general al Axei IV – LEADER îl constituie demararea și funcționarea inițiativelor de interes local, utilizând abordarea „de jos în sus” prin implicarea actorilor locali în dezvoltarea propriilor teritorii;

► abordarea LEADER „de jos în sus” reprezintă o modalitate ce permite actorilor locali să determine nevoile zonei din care provin și să contribuie la dezvoltarea teritorială din punct de vedere economic, demografic, educațional, cultural etc., prin intermediul unei strategii de dezvoltare elaborată și implementată local;

► acțiunile care vor fi întreprinse în cadrul Axei IV sunt sintetizate în cadrul a 3 măsuri, respectiv: Măsura 41 – Implementarea strategiilor de dezvoltare locală; Măsura 421 – Implementarea proiectelor de cooperare; Măsura 431 – funcționarea grupurilor de acțiune locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului;

► fiecare GAL dispune de aproximativ 2,8 mil. euro pentru implementarea strategiei de dezvoltare, iar proiectele care pot fi depuse respectă măsurile din PNDR, însă pot fi depuse proiecte și pe măsuri atipice;

► primul apel de selecție a fost în anul 2011, când au fost selectate 81 GAL-uri, din care 18 GAL-uri din Regiunea Centru, respectiv: în județul Mureș – 4 GAL-uri; în județul Alba – 3 GAL-uri; în județul Sibiu – 3 GAL-uri; în județul Harghita – 4 GAL-uri; în județul Covasna – 2 GAL-uri; în județul Brașov – 2 GAL-uri;

► al doilea apel de selecție GAL-uri a fost în anul 2012, când au fost selectate 82 GAL-uri, din care 7 din Regiunea Centru: în județul Mureș – 2 GAL-uri; în județul Alba – 1 GAL; în județul Sibiu – 1 GAL; în județul Harghita – 0 GAL-uri; în județul Covasna – 1 GAL; în județul Brașov – 2 GAL-uri;

► în prezent, există un număr de 163 GAL-uri selectate la nivel național;

► experiența în materia GAL-urilor a altor state membre ale Uniunii Europene, cum este cazul Ungariei prezentat de dl Gyula Ocskay, poate servi ca exemplu pentru țara noastră, care are posibilitatea de a prelua și aplica cele mai bune cazuri de bună practică din străinătate.

Moderatorii dezbaterilor din prima zi a Conferinței (*prof. univ. dr. Verginia Vedinaș, conf. univ. dr. Emilia Lucia Cătană, conf. univ. dr. Maria Orlov, conf. univ. dr. Ștefan Belecciu, dr. Marius Cristian Cătană*) au remarcat, de asemenea, și prezentarea de către dna chestor drd. **Irina Alexe** – Ministerul Afacerilor Interne, șef Departament Relația cu Parlamentul – a *rolului și naturii juridice a grupărilor europene de cooperare teritorială – GECT*, temă dezvoltată într-un studiu publicat în acest volum.

A DOUA ZI A CONFERINȚEI s-a dovedit a avea un puternic caracter științific îmbinat cu aspecte din practica administrativă, prin prezentarea unor studii și cercetări dar și a organizării unui workshop într-o abordare interdisciplinară a achizițiilor publice, respectiv din perspectiva dreptului achizițiilor publice, a managementului achizițiilor publice și a implicațiilor acestuia asupra accesării și derulării fondurilor europene.

Astfel, **moderatorii**, *prof. univ. dr. Iulian Nedelcu, conf. univ. dr. Alina Livia Nicu, conf. univ. dr. Emilia Lucia Cătană, conf. univ. dr. Liliana Belecciu, lector univ. dr. Ioan Lazăr, drd. Veaceslav Bulat*, au avut ocazia de a modera atât workshopul organizat, cât și dezbaterile cauzate de prezentarea unor studii de către reputați reprezentanți ai mediului academic din România și străinătate, din nou fiind evidențiată expertiza majorității acestora atât pe planul cercetării științifice, cât și ca practicieni în domeniu.

Concret, a doua zi a Conferinței a debutat cu prezentarea și dezbaterile pe tema de strictă actualitate a *implicațiilor practice ale intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2012 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006*, ceea ce a constituit prilejul identificării unor soluții și propuneri *de lege ferenda* prin raportare la dificultățile întâmpinate de autoritățile publice locale în accesarea și derularea fondurilor europene, inclusiv din perspectiva de analiză a noilor modificări legislative (studiul dnei conf. univ. dr. **Alina Livia Nicu** fiind publicat în detaliu în acest volum). Cu titlu de exemplu, reputata noastră colegă concluzionează în sensul că, deși intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2012 este un progres în evoluția reglementărilor privind achizițiile publice din România, acesta este doar un pas important în perfecționarea reglementării, existând încă aspecte de perfecționat. Astfel, autoarea apreciază că pragul „echivalentul în lei a 15.000 euro pentru fiecare achiziție de produse, servicii ori lucrări” până la care autoritatea contractantă achiziționează direct produse, servicii sau lucrări este prea restrictiv, limitând exercițiul principiului reglementat prin Legea nr. 215/2001, conform căruia autonomia locală este administrativă și financiară și contravenind principiului oportunității. Cu atât mai mult, apreciază autoarea, contravine acestui principiu pragul „echivalentul în lei al sumei de 5.000 euro fără TVA”, începând de la care autoritatea contractantă trebuie să transmită notificare în sistemul electronic de achiziții publice.

Cu această ocazie primarul comunei Stremț (județul Alba) - dl Traian Ștefan Popa a ținut să accentueze ca **propunere de lege ferenda** necesitatea **simplificării procedurilor administrative în materia achizițiilor publice**, cu referire la procedurile greoaie reglementate în prezent de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare (dl primar Traian Ștefan Popa este și coautor al unui studiu publicat în acest volum, împreună cu dna lector univ. dr. Maria Ureche, pe tema problemelor și controverselor practice în materia achizițiilor publice la nivelul comunei Stremț, județul Alba).

A doua zi a Conferinței a continuat prin prezentarea unor studii și dezbaterile pe tema achizițiilor publice din *România și Republica Moldova*, cum sunt: particularități ale

contenciosului achizițiilor publice; contractul administrativ în Uniunea Europeană; protecția autorității contractante prin garanția de participare; măsuri și instrumente de asigurare a legalității achizițiilor publice în Republica Moldova; achizițiile serviciilor publice în contextul cooperării intercomunitare în Republica Moldova; perspectivele teoriei agent-principal și implicațiile acesteia asupra responsabilității în domeniul achizițiilor publice; procedura de soluționare a litigiilor în materia parteneriatului public-privat; aspecte teoretice și practice privind obiectul contractului de achiziție publică; reglementarea contractului de achiziție publică în legislația Republicii Moldova; rolul eticii în achizițiile publice. Remarcăm că, deși studiile pe aceste teme (publicate pe larg în volumul conferinței) oferă o serie de concluzii și propuneri *de lege ferenda* la problemele dezbătute, au fost făcute **propuneri de lege ferenda** inclusiv de către participanții la dezbateri și menționăm cu titlu de exemplu două dintre acestea, respectiv:

- propunerea *de lege ferenda* făcută de dna Zamfira Pora – manager servicii interne și achiziții publice compania AQUASERV SA (operator regional în domeniul apei și canalizării), de **a se modifica legislația achizițiilor publice în sensul divizării competențelor Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor în procedura achizițiilor publice**;

- propunerea *de lege ferenda* făcută de dna Felicia Cazacu - inspector în cadrul Serviciului Investiții și Achiziții Publice, municipiul Sebeș – de **a se modifica legislația achizițiilor publice în sensul mării pragurilor garanției de participare**.

Tot la acest capitol este de menționat efortul deosebit deosebit de prof. enseignement supérieur **Afifa Hakam** și pr. **Jalila Ait Soudane** de la Universitatea Mohammed V, Agdal Rabat, Maroc, de a participa la dezbaterile Conferinței cu prezentarea a două interesante studii pe tema relației dintre Maroc și Uniunea Europeană, respectiv de a ne împărtăși propriile experiențe în materia achizițiilor publice din această țară africană.

A doua zi a Conferinței s-a finalizat cu **workshopul** cu tema „**Impactul schimbării naturii juridice a contractului de achiziție publică în activitatea administrativă și judecătorească**” (**moderatori** workshop: *conf. univ. dr. Emilia Lucia Cătană, conf. univ. dr. Liliana Belecciu*). În cadrul workshopului dna prof. univ. dr. **Verginia Vedinaș** (keynote speaker) a făcut o prezentare a multiplelor mutații legislative survenite în ultimii ani sub aspectul naturii juridice a contractului de achiziție publică, cu referire la definirea contractului de achiziție publică ca fiind contract comercial prin Legea nr. 278/2010 care a adus modificări și completări Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare. Acest demers legislativ a demonstrat o inconsecvență în materie a legiuitorului, în condițiile în care prin lege organică – Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare – contractul de achiziție publică este definit în mod expres ca fiind contract administrativ. În luna ianuarie 2013 a intrat în vigoare Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2012 care aduce noi modificări și completări Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006, inclusiv în ceea ce privește natura juridică a contractului de achiziție publică, realizând o corelare la prevederile Legii nr. 554/2004 prin definirea acestuia ca fiind un contract asimilat, potrivit legii, actului administrativ. Totodată, dl prof. univ. dr. **Iulian Nedelcu** (keynote speaker) a apreciat instituirea competenței secțiilor de contencios administrativ și fiscal a tribunalelor și curților de apel în soluționarea, în primă instanță și în calea de atac, a proceselor și cererilor privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și a celor privind executarea, nulitatea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a

contractelor de achiziție publică. Această modificare legislativă are importante repercusiuni practice evocate de dna conf. univ. dr. **Emilia Lucia Cătană** (moderator) cu referire în principal la recunoașterea și aplicarea principiului priorității interesului public consacrat prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

A TREIA ZI A CONFERINȚEI a avut, de asemenea, un real caracter științific, îmbinat cu aspecte din practica administrativă, prin prezentarea **workshopului** cu tema „**Reorganizarea administrativă în România. Perspective și impact. Studii de drept comparat: Polonia, Franța, Ungaria** (moderatori workshop: conf. univ. dr. Maria Orlov, asistent univ. dr. Raul Felix Hodoș). Punctele-cheie ale acestui workshop au fost trei importante studii de caz care au generat și dezbateri ulterioare, cu referire la „*Regionalizarea administrativă în Ungaria*” (prezentat de dl **Gyula Ocskay** – Secretary General of Central European Service for Cross-Border Initiatives, Budapesta, Ungaria), „*Regionalizarea administrativă în Polonia*” (prezentat de prof. univ. dr. **Artur Lawniczak** – Universitatea din Wrocław, Polonia – studiu ce este cuprins pe larg în acest volum), „*Regionalizarea administrativă în Franța*” (prezentat de lector univ. dr. **Ioan Lazăr** – Universitatea „1 Decembrie 1918” Alba Iulia – studiu ce este cuprins pe larg în acest volum). Remarcăm, de asemenea, și contribuția semnificativă pe tema regionalizării adusă volumului Conferinței prin studiul dlui prof. univ. dr. **Emil Bălan**, cu tema „*Contribuții la tema regionalizării: polivalența regiunii – colectivitate locală, circumscripție administrativă*”, respectiv studiul dlui asistent univ. dr. **Marius Văcărelu**, cu tema „*Împărțirea teritoriului României în regiuni și consecințe în materia achizițiilor publice*”, acest ultim studiu făcând o importantă și inovatoare relaționare între regionalizare și achizițiile publice.

Apreciem ca o concluzie finală a workshopului în urma studiilor de caz prezentate și a dezbaterilor faptul că regiunile trebuie să se constituie pe baza unor elemente comune bine definite pentru a fi funcționale și pentru a îndeplini criteriile Uniunii Europene în vederea atragerii finanțărilor nerambursabile, iar impactul regionalizării poate avea consecințe pozitive dacă nu se creează niveluri administrative în exces care pot accentua birocrăția (de remarcat cazul de bună practică al Poloniei).

Remarcabilă este și în acest an contribuția la succesul evenimentului a **reprezentanților unităților administrativ-teritoriale** (autorități ale administrației publice locale și funcționari publici) care s-au dovedit a fi nu doar simpli participanți la lucrările Conferinței, ci adevărați „actori” implicați în clarificarea problemelor concrete de practică administrativă cu care se confruntă în activitatea de rezolvare a problemelor comunităților locale din care provin. Astfel, la succesul Conferinței au contribuit nu numai **personalități ale vieții publice și reprezentanți de prestigiu ai mediului academic** (cărora organizatorii le adresează alese mulțumiri), ci și reprezentanți de prestigiu ai unităților administrativ-teritoriale participante din patru județe (Mureș, Sibiu, Harghita, Alba), manifestarea științifică reunind un total de aproximativ 130 de persoane aparținând vieții publice, respectiv mediului academic din România și străinătate (Ungaria, Polonia, Republica Moldova, Maroc, Franța).

Implicarea tuturor ne determină să-i apreciem și să le adresăm alese mulțumiri, respectiv să le dorim succes în dificila misiune care le este încredințată, de slujitori ai cercetării științifice în domeniul administrației publice și apărători ai intereselor comunităților locale, cu precizarea că sunt bine-veniți la fiecare dintre evenimentele noastre.