



Cofinanțat de
Uniunea Europeană



iMonitor
select • monitor • report

policy brief

Creșterea transparenței în achizițiile publice prin monitorizare civică și analiză de date

Lecții din programul iMonitor

Autori: Andrei Macsut, Cristian Ghingheș
aprilie 2025



1. Context și problemă

Achizițiile publice în România sunt adesea afectate de lipsă de transparență, corupție și proceduri greoaie, care pun accentul pe formalități mai mult decât pe rezultate. În loc să urmărească impactul și eficiența cheltuirii banului public, procesul devine birocratic și dificil de înțeles chiar și pentru specialiști. Mai mult, instituțiile preocupate să obțină rezultate de calitate pot încerca să găsească scurtături sau să personalizeze caietul de sarcini doar ca să evite să lucreze cu operatori economici care știu (uneori din experiență anterioară) că nu oferă calitate.

Pentru cetățeni, achizițiile par inaccesibile: limbajul este tehnic, sistemele precum SEAP sunt greu de navigat, iar datele nu sunt prezentate într-un mod prietenos. Drept urmare, implicarea civică în monitorizarea contractelor publice este redusă, lăsând spațiu pentru abuzuri și lipsă de responsabilitate. Mai mare implicare cetățenească ar ajuta și instituțiile de verificare și control să ajungă mai repede la contracte sau proceduri cu probleme.

2. Cadrul legal și oportunitățile de implicare civică în monitorizarea achizițiilor

În România, achizițiile publice sunt reglementate printr-un cadru legislativ complex, menit să asigure transparența și corectitudinea în utilizarea resurselor publice. Principalul pilon legislativ îl constituie Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, care stabilește regulile de bază pentru „sectorul clasic”. Aceasta este completată de acte normative specifice, cum ar fi Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale (utilități), Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și servicii și Legea nr. 101/2016, care reglementează contestațiile și căile de atac în procedurile de achiziții publice. Aceste legi transpun directivele europene din 2014 și au fost consolidate recent prin modificări importante, printre care Ordonanța de Urgență nr. 52/2024, care simplifică semnificativ condițiile de participare și impune sancțiuni mai severe pentru cazurile de conflict de interese.

Un instrument-cheie aflat la dispoziția cetățenilor și organizațiilor neguvernamentale este reprezentat de Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public. Conform acesteia, orice persoană sau ONG poate solicita documente relevante din toate etapele procedurilor de achiziție, de la fișe de date și oferte, până la contracte, acte adiționale sau situații de lucrări. În cazul în care autoritățile refuză nejustificat să furnizeze aceste informații, legea prevede aplicarea de sancțiuni disciplinare față de funcționarul responsabil să răspundă la asemenea cereri, însă nu și față de conducerea instituției care în mod repetat nu oferă răspunsuri.

Suplimentar față de aceste acte normative fundamentale, Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) emite în mod regulat reglementări secundare și ghiduri practice care includ indicatori de risc, registre de trasabilitate și liste de verificare a procedurilor. ANAP publică anual și analize statistice care identifică și semnalează procedurile cu un potențial ridicat de fraudă sau ineficiență, oferind astfel instrumente suplimentare cetățenilor și monitorilor civici pentru o mai bună orientare în procesul de monitorizare.

Nivel	Instituție	Rol esențial	Implicare pentru cetățeni
Ex-ante / concomitent	ANAP	verifică legalitatea documentațiilor, emite puncte de vedere obligatorii	sesizări online, consultări publice la proiectele de ghiduri
Contestații rapide	CNSC	soluționează contestațiile la licitații în 20 zile	depunerea unei contestații electronice (taxă redusă pentru ONG-uri) cns.ro
Ex-post	Curtea de Conturi	audit financiar și de performanță după încheierea contractelor	trimiteri de petiții sau memorii cu probe
Anticorupție	D.N.A. / D.G.A. / OLAF	anchete penale și administrative	denunțuri • platforme de avertizare în interes public

Structura de control instituțional și metodele de implicare a cetățenilor

Cetățenii pot contribui activ la transparența și corectitudinea achizițiilor publice folosind o serie de metode și instrumente accesibile. Acestea variază de la simpla accesare și analiză a datelor publicate în platforme online, până la solicitarea directă a informațiilor oficiale sau implicarea formală în procese de monitorizare și raportare. În tabelul de mai jos sunt prezentate principalele tipuri de intervenții civice, însoțite de exemple practice de instrumente și proceduri care pot fi utilizate concret în monitorizarea achizițiilor publice.

Tip de intervenție	Descriere	Exemple de instrument
Acces la date deschise	Extrageți și analizați anunțurile și contractele din SEAP / OpenTender; corelați cu Buletinul Procedurilor de Achiziții	Export CSV din SEAP; vizualizări pe opentender.eu
Solicitări FOIA (Legea 544/2001)	Cereți documentele lipsă (oferta câștigătoare, raportul de evaluare, contractul și anexele)	modele de cerere standard; 30 zile termen de răspuns
Pacte de Integritate	Acord tripartit (autoritate – ofertanți – ONG observator) prin care procesul licitației este auditat public, cu rapoarte intermediare	Proiectele pilot Transparency International România, Delta Dunării etc. România curată
Rețele de observatori/monitori civici	Grupuri de voluntari instruiți (ex. iMonitor, Funky Citizens) care urmăresc atât documentele, cât și execuția în teren	ghidul „Achiziții publice transparente” – Funky Citizens funky.org
Sesizări la CNSC / instanță	Cetățenii sau ONG-urile pot formula contestații când identifică abateri de la reglementări	formular online CNSC + dovada taxei (50 lei pentru valori <1 mil. lei)
Indexuri de risc și ”procurement ratings”	Folosirea indicatorilor statistici ANAP sau a scorurilor Z-Index (model Slovacia) pentru a prioritiza investigațiile	rapoartele publice ANAP; dashboard-uri civice

3. Ce a făcut proiectul iMonitor

Proiectul iMonitor a implicat cetățeni activi în monitorizarea achizițiilor publice, atât din documente și prin platforme online ca OpenTender și SEAP, cât și din teren. Am format și pregătit monitori civici care au analizat întregul proces de achiziție – de la anunț și evaluare, până la implementare și recepție.

Aceștia au învățat ce implică o achiziție publică și cum pot verifica posibile diferențe între ce scrie în contracte și ce se livrează efectiv. Din discuții directe cu instituții publice, inclusiv la fața locului, am înțeles mai bine cum arată viziunile din spatele achizițiilor, ce blocaje există în practică și ce politici ar ajuta atât instituțiile cât și cetățenii în calitate de beneficiari ai achizițiilor.

Mecanismul iMonitor caută să implice monitori civici acolo unde pot să aibă cel mai mare impact. În prima etapă are loc o analiză de date, prin care se identifică anumite contracte cu potențial de risc în baza unor criterii pre-stabilite, cum ar fi numărul de ofertanți, tipul de procedură folosit, durata procedurii de achiziție, transparența procesului etc. Odată selectate, se caută voluntari care să monitorizeze respectivele proceduri, în funcție de nivelul de complexitate, de proximitatea față de locația de implementare și de interesul voluntarilor. În proiectul iMonitor am folosit platforma OpenTender pentru a selecta contracte relevante și am ales unele mai simple și cu nivel mai scăzut de risc, obiectivul fiind să instruiam monitori aflați la primul contact cu achizițiile publice, însă mecanismul se poate folosi și este mai eficient pentru contracte cu nivel ridicat de risc și de complexitate.

După alegerea contractelor și voluntarilor, a urmat etapa de formare, în care monitorii au fost instruiți ce presupune o monitorizare și cum se realizează. În proiectul iMonitor am folosit platforma Monithon.eu, unde se pot vedea rezultate de la monitorizări din alte țări și din România. Urmând un format standard, rapoartele generate astfel sunt comparabile între state și regiuni. Pentru monitorizări mai complexe și mai în profunzime, se poate extinde și aprofunda metodologia.

În paralel cu formarea, care s-a realizat și în comun și individual, am trimis cereri către instituțiile responsabile de contractele alese, solicitând dosarele de achiziții cu toate documentele relevante, din etapa de pre-contractare și până la finalul perioadei de implementare. Unde a fost nevoie, am făcut și reveniri pentru a fi siguri că solicitarea este luată în seamă. Odată obținute, dosarele de achiziții au fost analizate folosind formularele-tip de pe Monithon și alte informații publice. După această analiză de birou au urmat vizite în teren pentru a evalua de la fața locului dacă ce s-a livrat coincide cu cerințele achiziției. Voluntarii și reprezentanții SAR care au participat la monitorizarea de la fața locului au documentat experiența lor în platforma online și în articole și postări despre subiect. Acestea au fost ulterior diseminate în etapa finală a procesului, care urmărește să informeze publicul larg despre procesul de monitorizare și să poarte un dialog cu instituțiile publice despre cum se poate îmbunătăți integritatea și eficacitatea achizițiilor.

La final, voluntarii au beneficiat de formarea unor noi competențe, pe care le pot folosi din proprie inițiativă pentru monitorizarea altor contracte de interes pentru ei. Instituțiile au beneficiat

de rezultatele analizei, pe care le pot folosi pentru a-și îmbunătăți procesul de achiziții, precum și de reclamă pozitivă în cazurile unde s-au observat bune practici. Pentru SAR, principalul beneficiu a fost dezvoltarea mecanismului de monitorizare, care se poate folosi și în alte situații și pe alte tipuri de contracte publice.

4. Rezultate și constatări

Pe parcursul proiectului am observat că, în general, acolo unde sunt probleme există și o reticență de a colabora cu societatea civilă. Instituțiile care au trimis documentația cerută au acceptat în general și vizitele în teren și dialogul cu SAR, în unele cazuri împărțând din problemele cu care se confruntă dar și viziunile pe care le au pentru viitor și de la care pleacă strategia lor de contractare și investire a banului public.

Din cele 26 de contracte monitorizate, pentru 23 instituțiile au trimis dosarele de achiziții, deși unele au inclus numai documentele de până la semnarea contractului, fără cele care au vizat implementarea. Într-un caz, instituția a solicitat să plătim pentru copierea și scanarea documentelor, iar în alte trei cazuri răspunsul a fost trimis ca link pentru descărcarea acestora, fără altă înștiințare, motiv pentru care a intrat în spam și a fost descoperit după ce expirase. Un link nou s-a trimis la revenire și am putut descărca documentația. Două dintre instituții, Garda Națională de Mediu și Universitatea Politehnică din București ne-au invitat să consultăm documentele în persoană și nu au permis fotografierea lor.

O instituție, Spitalului Clinic Județean de Urgență „SF. APOSTOL ANDREI” din Constanța ne-a furnizat număr de înregistrare și a trimis email anunțându-ne că au trimis solicitarea spre soluționare, după care nu am mai primit răspuns nici la revenire. Institutul Național pentru Sănătatea Mamei și Copilului "Alessandrescu-Rusescu București" a cerut în mai multe rânduri cerere semnată fie olograf fie electronic, precizând la final că nu poate da curs solicitării, iar SALUBRIZARE SECTOR 5 S.A. ne-a transmis că nu avem un interes legitim pentru solicitarea de informații.

Dintre exemplele pozitive, se remarcă Grădina Zoologică din Brașov, care a participat cu toată deschiderea la monitorizare și a permis accesul pe șantier, explicând pe larg unde se afla lucrarea ca stadiu de implementare, cum urma să arate și să funcționeze la finalizare, ce dificultăți au avut la contractare și au povestit pe larg despre viziunea lor pe termen lung, inclusiv pentru reducerea costurilor de operare.

Pentru monitorii civici, barierele întâmpinate au ținut de complexitatea legislației și de inaccesibilitatea instrumentelor oficiale. Platforme precum SEAP sunt greu de utilizat pentru nespecialiști, iar documentele transmise de instituții în baza legii 544/2001 sunt adesea neindexate, trimise în formate greoaie (ex. sute de pagini într-un singur PDF) sau chiar refuzate fără temei legal.

Instituțiile publice întâmpină dificultăți în a respecta toate cerințele formale ale legii și, în același timp, să obțină rezultate de calitate, mai ales în condiții de constrângeri bugetare. Ca regulă, autoritățile care ne-au primit în vizite și au răspuns la solicitări sunt și cele care nu au nimic de

ascuns. În schimb, lipsa de cooperare sau justificările abuzive pentru refuzul accesului la informații ridică semne de întrebare serioase.

Pentru ONG-uri, monitorizarea achizițiilor este costisitoare și greu de susținut pe termen lung fără finanțare adecvată. În plus, accesul la date de calitate despre achiziții, mai ales în timp real, lasă de dorit. Modificările recente ale platformei SEAP au afectat grav coerența datelor – unele contracte modificate apar în filtru ca fiind noi, ceea ce îngreunează urmărirea achizițiilor. Per total, analize la scală mare sunt greu de implementat în ciuda beneficiilor pe care le-ar aduce prin evidențierea unor tipare, pe care monitorii le-ar studia ulterior mai în profunzime.

5. Nevoia unui SEAP mai simplu, mai transparent, mai aproape de cetățeni

Platforma electronică SEAP (Sistemul Electronic de Achiziții Publice) este principalul instrument tehnologic utilizat în România pentru gestionarea și transparența achizițiilor publice. Cu toate acestea, în prezent, aceasta prezintă o serie de probleme care afectează direct transparența procesului și capacitatea cetățenilor de a monitoriza eficient cheltuirea banilor publici.

O primă problemă semnificativă este accesul limitat și lipsa reală de transparență. Documentele disponibile în SEAP, cum ar fi contractele, rapoartele și anexele, sunt adesea incomplete sau prezentate în formate greu de prelucrat, cum ar fi fișiere PDF needitabile. Această situație complică substanțial analiza civică și diminuează capacitatea cetățenilor de a monitoriza achizițiile publice.

De asemenea, platforma se confruntă cu o complexitate crescută și o navigabilitate scăzută. Interfața dificil de utilizat și procedurile complicate de căutare sau filtrare descurajează chiar și specialiștii, dar mai ales cetățenii obișnuiți, să urmărească activ achizițiile, ceea ce scade semnificativ nivelul general al transparenței.

Pe lângă aceste aspecte, SEAP are și probleme tehnice recurente. Modificările recente ale platformei au generat o deteriorare suplimentară a calității datelor. De exemplu, contractele modificate sunt prezentate eronat ca noi, producând confuzie și împiedicând urmărirea clară a evoluției procedurilor de achiziții. Un alt exemplu este că, pe unele dispozitive, pentru a returna vreun rezultat, trebuie folosit butonul Sterge Filtre înainte de a selecta vreun filtru, ceea ce nu este intuitiv, mai ales pentru nespecialiști.

În plus, absența unor mecanisme clare și eficiente pentru semnalarea și corectarea erorilor este o altă deficiență majoră. În prezent, platforma nu dispune de proceduri transparente sau accesibile publicului pentru identificarea și corectarea rapidă a erorilor sau a datelor incomplete. Astfel, capacitatea de intervenție a cetățenilor și monitorilor civici este grav limitată.

Cumulul acestor deficiențe conduce la o limitare serioasă a implicării civice în monitorizarea achizițiilor publice. Această situație favorizează riscurile de corupție și duce la utilizarea inefficientă a fondurilor publice. În mod implicit, autoritățile devin mai puțin

responsabile față de cetățeni, deoarece transparența formală nu se reflectă într-o transparență reală și practică.

Pentru îmbunătățirea SEAP și creșterea transparenței reale în achizițiile publice, recomandăm introducerea unor funcționalități care să permită exportul complet și simplu al datelor și documentelor asociate în formate deschise și ușor editabile. De asemenea, platforma trebuie simplificată printr-o interfață intuitivă și ghiduri interactive dedicate utilizatorilor obișnuiți, facilitând astfel accesul și implicarea cetățenilor.

Totodată, este necesară implementarea unor mecanisme rapide și clare de raportare și corectare a erorilor din datele publicate, pentru a garanta calitatea informațiilor disponibile. În plus, modificările procedurilor și contractelor trebuie marcate explicit și afișate distinct, asigurând astfel transparența totală și facilitând monitorizarea cronologică a achizițiilor publice.

6. Cum fac alții - exemple de bună practică

Experiența altor țări oferă exemple valoroase de succes în implicarea civică și transparența achizițiilor publice. Un astfel de exemplu este platforma ucraineană ProZorro, recunoscută la nivel mondial pentru transparența radicală pe care o promovează. Prin oferirea accesului în timp real la datele privind achizițiile, această platformă încurajează participarea activă a cetățenilor și a societății civile în identificarea și semnalarea problemelor sau suspiciunilor de corupție. Eficiența acestei abordări s-a reflectat direct în reducerea fenomenelor de corupție și în creșterea generală a eficienței proceselor de achiziții publice. În timp ce în ProZorro poți vedea evoluția unui contract în câteva click-uri, în SEAP sunt necesare zeci de pași pentru a înțelege ce s-a întâmplat după atribuire.

Un alt exemplu important vine din Slovacia, prin platformele Zindex și Otvorené zmluvy. ONG-urile și inițiativele civice slovace folosesc aceste instrumente pentru a analiza în mod sistematic datele publice despre contracte și pentru a atribui ratinguri transparente autorităților publice și operatorilor economici. Evaluările făcute public astfel motivează instituțiile să își îmbunătățească performanța și cresc responsabilitatea companiilor care derulează contracte cu statul.

Mexicul oferă și el un model eficient prin platforma CompraNet, care permite nu doar monitorizarea continuă a contractelor și achizițiilor publice, ci și raportarea imediată a neregulilor identificate chiar de către cetățeni. Astfel, platforma susține un dialog constant și constructiv între administrație și societatea civilă, facilitând rezolvarea rapidă a problemelor apărute.

Din aceste exemple internaționale reiese clar că transparența și eficiența în achiziții publice depind nu doar de tehnologii avansate și reglementări stricte, ci mai ales de dezvoltarea unei culturi instituționale deschise, care încurajează și valorizează implicarea activă a cetățenilor.

7. Recomandări pentru viitorul monitorizării civice a achizițiilor publice

Pentru ca implicarea cetățenilor în monitorizarea achizițiilor publice să devină o practică eficientă și sustenabilă, este nevoie de o strategie integrată, care să armonizeze adaptarea legislației naționale cu bunele practici internaționale. La nivel intern, acest lucru înseamnă ajustarea cadrului legislativ actual, astfel încât să devină mai accesibil, transparent și ușor de utilizat de către cetățeni și organizații civice.

Chiar dacă legislația românească privind achizițiile publice și transparența oferă un cadru solid pentru implicarea civică, punerea sa în practică întâmpină încă obstacole majore. Printre acestea se numără complexitatea informațiilor și caracterul lor tehnic, care adesea fac dificilă implicarea cetățenilor obișnuiți în monitorizare. De asemenea, accesul la date și documente este problematic: deși Legea nr. 544/2001 garantează accesul la informații, multe instituții aplică această lege în mod selectiv sau deficitar, limitând astfel posibilitatea monitorizării eficiente. În plus, platformele publice dedicate achizițiilor, precum SEAP, rămân greu accesibile pentru utilizatori neexperimentați, întrucât nu oferă suficiente informații clare și ușor de interpretat.

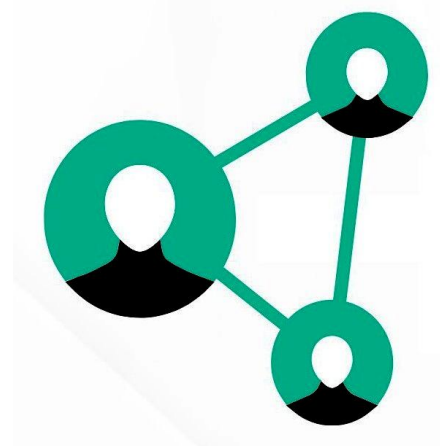
Pentru a depăși aceste bariere, sunt necesare o serie de măsuri urgente. În primul rând, este nevoie de o revizuire și actualizare a cadrului legislativ pentru a simplifica procesele administrative legate de achiziții și accesul cetățenilor la informații. În al doilea rând, trebuie introduse sancțiuni clare nu doar asupra persoanelor direct responsabile, ci și asupra conducerii instituțiilor publice care obstrucționează nejustificat accesul la documentele publice. Nu în ultimul rând, este necesară dezvoltarea platformei SEAP și a altor instrumente similare într-o manieră care să asigure transparența deplină a procedurilor, inclusiv prin facilitarea exportului și analizei datelor de către cetățeni și organizații civice.

Pe baza experienței din proiectul iMonitor și a interacțiunii directe cu monitori civici și instituții publice, pentru a susține dezvoltarea unei culturi a monitorizării civice active în România, este esențial ca autoritățile să își asume un rol proactiv, formulăm următoarele recomandări de politici publice:

1. **Simplificarea accesului la informații prin SEAP.** Platforma trebuie să fie mai intuitivă, să permită exportul de date pe mai multe filtre și să conțină în mod accesibil toate informațiile publice aferente procesului de achiziție. De asemenea, este nevoie de mecanisme rapide de raportare și corectare a erorilor și marcarea explicită a modificărilor procedurilor și contractelor, astfel încât platforma să devină cu adevărat accesibilă și ușor de monitorizat de către cetățeni.
2. **Utilizarea noilor tehnologii pentru creșterea accesului la informații,** cum ar fi datele deschise (open data) și aplicațiile mobile dedicate cetățenilor.
3. **Structurarea și publicarea documentelor.** Instituțiile publice ar trebui să trimită documentele în format indexat și organizat logic, cu fișier separat pentru fiecare document.

4. **Aplicarea efectivă a Legii 544/2001.** Refuzul nejustificat al accesului la informații publice trebuie să producă niște consecințe pentru conducerea instituției, nu numai pentru persoana responsabilă de transmiterea răspunsurilor.
5. **Reducerea presiunii formale și focus pe rezultate.** Este nevoie de o abordare nouă, care să permită mai multă flexibilitate în proceduri, în special în contextul achizițiilor repetitive. Accentul trebuie să fie pe rezultatele livrate, nu pe conformitatea la literă cu prevederi stufoase.
6. **Liste negre pentru performanțe slabe.** Operatorii economici care livrează sub standard sau nu respectă prevederile contractuale trebuie să aibă interdicție de a participa la alte proceduri publice o perioadă de minim 3 ani.
7. **Crearea unui standard minim de transparență.** Autoritățile contractante ar trebui să respecte un set clar de reguli privind publicarea din oficiu a contractelor și documentelor de achiziții.
8. **Stimularea financiară și logistică a inițiativelor civice din domeniul monitorizării achizițiilor publice,** prin granturi și programe de finanțare specifice dedicate ONG-urilor și comunităților locale, pentru crearea unor programe permanente de formare a monitorilor civici, care să ofere cetățenilor instrumentele necesare pentru o monitorizare eficientă.

Prin implementarea acestor recomandări și valorificarea bunelor practici internaționale, România poate construi o infrastructură solidă de monitorizare civică a achizițiilor publice. Astfel, implicarea activă a cetățenilor va deveni o practică uzuală, care va contribui direct la eficiența, responsabilitatea și transparența cheltuirii fondurilor publice.



Material realizat și publicat în cadrul proiectului **iMonitor - Enhancing law enforcement efficiency by bringing together public procurement data analytics and civil monitors**, finanțat de Comisia Europeană prin Internal Security Fund (ISF), proiect care își propune creșterea gradului de detectare a corupției prin intermediul unei evaluări a riscurilor în materie de contracte publice bazate pe analiza datelor, dublate de o monitorizare civică la fața locului a procedurilor de achiziții publice.