

Guvernul României

Hotărârea nr. 901/2015 privind aprobarea Strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice

În vigoare de la 25.11.2015

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 881 din 25.11.2015.

În temeiul [art. 108](#) din Constituția României, republicată, al art. 3 [lit. a\)](#) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2015 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, aprobată prin Legea [nr. 244/2015](#), precum și al art. 11 [lit. f\)](#) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, cu modificările și completările ulterioare,

Guvernul României adoptă prezenta hotărâre.

Art. 1. Se aprobă Strategia națională în domeniul achizițiilor publice, denumită în continuare Strategia națională, prevăzută în anexa care face parte integrantă din prezenta hotărâre.

Art. 2. Se desemnează Agenția Națională pentru Achiziții Publice, instituție publică aflată în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, ca instituție responsabilă de implementarea Strategiei naționale.

Art. 3. Agenția Națională pentru Achiziții Publice, ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale au obligația de a duce la îndeplinire obiectivele specifice domeniului lor de activitate prevăzute în Strategia națională.

Art. 4. Monitorizarea și evaluarea implementării Strategiei naționale se realizează trimestrial de către Agenția Națională pentru Achiziții Publice cu sprijinul Comitetului interministerial pentru achiziții publice.

PRIM-MINISTRU

VICTOR-VIOREL PONTA

Contrasemnează:

Ministrul finanțelor publice,

Eugen Orlando Teodorovici

Ministrul fondurilor europene,

Marius Nica

Președintele Agenției Naționale pentru Achiziții Publice,

Roxana Mînzatu

Secretarul general al Guvernului,

Ion Moraru

Șeful Cancelariei Primului-Ministru,

Vlad-Ștefan Stoica

Ministrul dezvoltării regionale și administrației publice,

Sevil Shhaideh

Ministrul afacerilor externe,

Bogdan Lucian Aurescu

Ministrul transporturilor,

Iulian-Ghiocel Matache

Ministrul muncii, familiei, protecției sociale

și persoanelor vârstnice,

Rovana Plumb

Ministrul economiei, comerțului și turismului,

Mihai Tudose

Ministrul pentru societatea informațională,

Sorin Mihai Grindeanu
Ministrul educației și cercetării științifice,
Sorin Mihai Cîmpeanu
Ministrul mediului, apelor și pădurilor,
Grațiela Leocadia Gavrilescu

București, 27 octombrie 2015.
Nr. 901.

Guvernul României

Strategia națională în domeniul achizițiilor publice din 27.10.2015

În vigoare de la 25.11.2015

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 881 din 25.11.2015.

Lista abrevierilor și a acronimelor

ANAP - Agenția Națională pentru Achiziții Publice

AA - Autoritatea de Audit

AADR - Agenția pentru Agenda Digitală a României

AC - Autoritate contractantă

AM - Autoritate de management

ANAF - Agenția Națională de Administrare Fiscală

ANAR - Administrația Națională "Apele Române"

ANC - Autoritatea Națională pentru Calificări

ANI - Agenția Națională de Integritate

AP - Achiziții publice

ANFP - Agenția Națională a Funcționarilor Publici

ANRSC - Agenția Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice

ANRMAP - Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice

BEI - Banca Europeană de Investiții

BM - Banca Mondială

CA - Curtea de apel

CC - Consiliul Concurenței

CCR - Curtea de Conturi a României

CE - Comisia Europeană
CNADNR - Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România
CNSC - Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor
CPV - Vocabularul comun privind achizițiile publice (Common Procurement Vocabulary)
CSM - Consiliul Superior al Magistraturii
DLAF - Departamentul pentru lupta antifraudă
DUAE - Document unic de achiziție europeană
EQF - Cadrul european al calificărilor
FIDIC - Federația Internațională a Inginerilor Consultanți (Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils)
IMM - Întreprinderi mici și mijlocii
ISCED - Clasificarea internațională standard pentru educație
ISO - Organizația Internațională de Standardizare (International Organization for Standardization)
ISCO - Clasificarea internațională standard a ocupațiilor
JOUE - Jurnalul Oficial al Uniunii Europene
KPI - Indicator-cheie de performanță (Key performance indicator)
MECT - Ministerul Economiei, Comerțului și Turismului
MDRAP - Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
MFP - Ministerul Finanțelor Publice
MJ - Ministerul Justiției
MMFPSPV - Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice
MFE - Ministerul Fondurilor Europene
MSI - Ministerul pentru Societatea Informațională
NUTS - Nomenclatorul comun al unităților teritoriale de statistică (Nomenclature of Territorial Units for Statistics)
PAAP - Planul anual de achiziții publice
PIB - Produs intern brut
POR - Programul operațional regional
POS M - Programul operațional sectorial Mediu
PPP - Parteneriat public-privat
SEAP - Sistemul electronic de achiziții publice
SGG - Secretariatul General al Guvernului
SICAP - Sistem electronic destinat achizițiilor electronice
TED - Tenders Electronic Daily (versiunea on-line a "Suplimentului la Jurnalul Oficial al UE" dedicat achizițiilor publice europene)
TFEU - Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (Treaty on the Functioning of the European Union)
UCA - Unități centralizate de achiziții
UCVAP - Unitatea Centrală de Verificare a Achizițiilor Publice
UE - Uniunea Europeană

Introducere

Prezenta strategie este un document care propune acțiuni ce definesc politica Guvernului cu privire la reformarea sistemului național de achiziții publice în perioada 2015-2020.

Dezvoltarea strategiei reprezintă o etapă crucială în vederea reformării sistemului românesc de achiziții publice, deoarece stabilește o viziune comună, într-un moment-cheie în care noile directive în domeniu propun statelor membre trecerea la o nouă paradigmă, în contextul în care achizițiile publice devin instrumentul principal de deblocare a creșterii economice la nivel european.

În consecință, achizițiile publice dau măsura bunei guvernante întrucât reglementează modul de cheltuire a banului public și trebuie să asigure accesul neîngrădit al operatorilor economici.

Sistemul național de achiziții publice actual este rezultatul unui proces greoi de maturizare ca urmare a celor aproape zece ani de aplicare a legislației naționale. Acest sistem s-a confruntat cu lipsa capacității și capabilităților autorităților contractante de a derula proceduri de achiziție publică, coroborată cu o legislație dificil de utilizat și de interpretat într-o manieră unitară, cu schimbări legislative frecvente, lipsa de transparență și eficacitate a investițiilor, contestații numeroase și mai ales lipsa sustenabilității proiectelor.

În acest context, Guvernul României a declarat achizițiile publice drept una dintre prioritățile sale și, prin Decizia prim-ministrului nr. 218/2014 privind înființarea Comitetului interministerial pentru realizarea reformei cadrului legislativ și instituțional în domeniul achizițiilor publice, a instituit un mod de lucru operativ pentru reformarea sistemului. În acest scop a fost constituit Comitetul interministerial și un grup de lucru la nivel tehnic, cu participarea instituțiilor centrale-cheie în domeniu: Ministerul Fondurilor Europene, Cancelaria Prim-ministrului, Secretariatul General al Guvernului, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Ministerul Finanțelor Publice - Unitatea Centrală pentru Verificarea Achizițiilor Publice, Ministerul pentru Societatea Informațională, Ministerul Justiției și Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice. O contribuție constantă și o implicare activă a avut Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor. Cu rol de invitați au participat la dezbateri Curtea de Conturi a României și Autoritatea de Audit, Consiliul Superior al Magistraturii, Agenția Națională pentru Integritate, Consiliul Concurenței. Grupul de lucru tehnic a beneficiat de sprijinul permanent furnizat de către experții Băncii Europene de Investiții și ai Băncii Mondiale.

Procesul de analiză și identificare a măsurilor adecvate a fost inițiat la nivel european, printr-un dialog structurat cu reprezentanți ai Comisiei Europene, prin intermediul DG Regio și DG Grow, în contextul transunerii noilor directive în domeniul achizițiilor publice și semnării Acordului de parteneriat 2014-2020 privind utilizarea fondurilor europene structurale și de investiții.

Elaborarea strategiei a necesitat o durată considerabilă de timp, precum și consultări constante atât cu instituțiile europene și naționale, cât și cu reprezentanți ai asociațiilor profesionale din domeniul achizițiilor publice și ai unor structuri asociative relevante din mediul de afaceri, interesate de reforma domeniului.

Coaliția pentru Dezvoltarea României, partenerul Guvernului României din sectorul privat, a fost un sprijin constant în definirea eforturilor de reformare.

Un rol important l-a avut, de asemenea, Unitatea pentru Implementarea Priorităților, de la nivelul Cancelariei Primului-Ministru, care a furnizat asistență tehnică punctuală în elaborarea strategiei. Totodată, au fost luate în considerare și o serie de analize punctuale furnizate de către experții Deloitte în cadrul proiectului de asistență tehnică "Sprijin pentru Ministerul Fondurilor Europene".

Documentul final a fost supus consultării publice pe site-ul Guvernului în a doua jumătate a lunii iulie 2015.

Structura strategiei

Prezentul document se construiește pe cinci capitole care cuprind problemele majore identificate, direcțiile de acțiune adecvate pentru reformarea sistemului, precum și o serie de documente-suport care fundamentează situațiile identificate.

La nivelul fiecărui capitol se regăsește un plan de acțiune cu termene clare, instituții responsabile, indicatori de performanță și impact preconizat. Cele 5 capitole care constituie și direcțiile de acțiune sunt următoarele:

- Capitolul 1: Calitatea cadrului legislativ, inclusiv evaluarea opțiunilor de transpunere a noilor directive în legislația națională;
- Capitolul 2: Coerența globală și eficiența sistemului instituțional;
- Capitolul 3: Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice;
- Capitolul 4: Capacitatea autorităților contractante, cu accent pe profesionalizare și aspecte de integritate;
- Capitolul 5: Funcțiile de monitorizare și supervizare ale sistemului de achiziții publice din România.

Capitolele strategiei se completează și se explicitează reciproc, formând un ansamblu coerent. Este de subliniat faptul că îmbunătățirea sistemului de achiziții publice nu depinde de o singură măsură, izolată, ci de implementarea prezentei strategii în ansamblul ei.

Informații generale relevante

Achizițiile publice reprezintă unul dintre domeniile prioritare ale Guvernului României, care contribuie la dezvoltarea infrastructurii economice și sociale, furnizarea de servicii publice, la sporirea încrederii în instituțiile statului.

În 2013, valoarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor achiziționate din fonduri publice s-a ridicat la 13,3% din PIB-ul României, din care 9,46% (14.250 milioane euro) de la bugetul de stat și aproximativ 3,87% (5.491 milioane euro) din fonduri UE și alte surse de finanțare. Potrivit analizelor întreprinse, actualele proceduri de atribuire din România sunt ineficiente, îngreunate de bariere birocratice și nu urmăresc o eficiență a utilizării fondurilor, aceasta fiind o cauză a ratei scăzute a absorbției și a corecțiilor aplicate finanțărilor din fondurile UE.

Cadrul juridic, priorități și politici existente

Prezenta strategie aduce o nouă abordare în domeniul achizițiilor publice, mutând accentul de la procedură la proces, de la valoarea contractului propriu-zis la costul întregului ciclu de viață al unei achiziții, de la o suprareglementare la o legislație suplă, dublată de ghiduri coerente, actualizate, consolidate și validate de Agenția Națională pentru Achiziții Publice.

Strategia prevede o reorganizare a sistemului pornind de la funcțiile esențiale pentru o bună funcționare: asigurarea legiferării, elaborarea de politici publice, monitorizare și supervizare, sprijin operațional și help-desk, control, remediile și căile de atac.

Profesionalizarea personalului din domeniul achizițiilor publice are menirea, pe termen mediu și lung, să contribuie la cheltuirea eficientă a banului public prin creșterea calității procesului de achiziții și, implicit, prin creșterea capacității administrative.

Această redimensionare se impune ca o soluție firească de reformare a sistemului, dar și în contextul noilor directive europene în materie, care vor fi transpuse în legislația națională:

- Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune;
- Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE;
- Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE.

O detaliere a cadrului legislativ existent, precum și direcțiile de urmat, planul de acțiuni și termenele de realizare sunt prezentate în cap. 1 - Calitatea cadrului legislativ, inclusiv evaluarea opțiunilor de transpunere a noilor directive în legislația națională.

Definirea problemelor

Analiza sistemului național de achiziții publice a condus la identificarea unui ansamblu de deficiențe care au determinat în timp cheltuirea inefficientă a fondurilor publice, blocaje birocratice, dar și o lipsă a asumării răspunderii, numeroase contestații și prelungirea sau anularea unor proceduri.

Lipsa de transparență a procesului de achiziție, corupția, gradul scăzut de utilizare a mijloacelor electronice, corecțiile financiare și absorbția redusă a fondurilor europene sunt probleme majore identificate.

Aceste probleme sunt analizate pe larg în cadrul strategiei, aceasta integrând totodată soluții adecvate de remediere.

A. Cadrul legislativ

Se confruntă cu o multitudine de acte normative în domeniu, în mare parte de nivel secundar și terțiar, care au fost adesea supuse modificărilor legislative. 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, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.

337/2006, cu modificările și completările ulterioare, legislație de nivel primar, transpune directivele europene în domeniul achizițiilor clasice, utilităților și concesiunilor. De la intrarea acesteia în vigoare s-au realizat 20 de modificări legislative.

Adițional, alte 52 de acte normative, secundare și terțiare, hotărâri ale Guvernului și ordine emise de ANRMAP reglementează achizițiile publice în România.

Inventarul normativ cuprinde legislație emisă și de alte ministere cu impact asupra acestui domeniu, fără a fi fost însă corelate cu cele existente. În acest inventar se regăsesc acte normative care contravin prevederilor legislative europene, prezentând risc de încălcare a dreptului UE (infringement).

În elaborarea legislației, potrivit unei culturi administrative consolidate de-a lungul timpului, tendința este de a suprareglementa, prin detalierea unor aspecte specifice. Atenția se concentrează asupra conformării cu aspectele de legalitate în defavoarea aspectelor de fond ale procesului de achiziție.

Legislația în acest domeniu nu este interpretată unitar de instituțiile cu rol de auditare și control, dar nici de autoritățile contractante. De asemenea, nu există ghiduri bine documentate, unitar abordate, la care autoritățile contractante și operatorii economici să se raporteze. Numeroase îndrumări au fost publicate, fără valoare adăugată pentru utilizatori, făcându-se doar o trecere în revistă a prevederilor legislative în vigoare, fără o abordare practică, operațională.

În momentul de față nu există o analiză sistematică a cazurilor și deciziilor Curții Europene de Justiție pentru fundamentarea unor soluții cu impact asupra interpretării legislației naționale.

O analiză detaliată a deficiențelor cadrului legislativ este prevăzută în textul strategiei la cap. 1.

B. Deficiențele sistemului instituțional

Funcțiile centrale ale sistemului de achiziții publice sunt distribuite fragmentat și redundant între următoarele instituții cu competențe-cheie în acest domeniu (situația din aprilie 2015):

- ANRMAP - funcții de reglementare, sprijin consultativ și operațional, verificări ex ante ale documentației de atribuire, control ex post parțial, monitorizare și cooperare internațională;
- UCVAP - control ex ante al procedurii de evaluare a ofertelor;
- CNSC - organism independent cu activitate administrativ-jurisdicțională, de soluționare a contestațiilor (primul organism de soluționare a contestațiilor);
- AADR - sistemul electronic de achiziții publice (platformă de e-licitație);
- Curtea de Conturi a României și Autoritatea de Audit (pentru achiziții din fonduri europene) - activități de audit și control;
- Consiliul Concurenței - activități de control;
- curțile de apel - instanțe competente să soluționeze plângerea formulată împotriva deciziei pronunțate de CNSC (al doilea organism de soluționare a contestațiilor).

În paralel a fost dezvoltat un sistem separat de control ex post al achizițiilor publice, aplicabil fondurilor UE: autoritățile de management și autoritatea de certificare au obligația de a valida cheltuielile eligibile către Comisia Europeană, în timp ce Autoritatea de Audit trebuie să auditeze cheltuielile declarate Comisiei.

Se pune un accent puternic pe conformitate, legislație și controale, fără a ține seama de funcțiile strategice esențiale ale unui sistem de achiziții publice, cum ar fi furnizarea concretă de sprijin operațional, monitorizarea pieței, elaborarea de politici și supervizarea sistemului.

Lipsește, de asemenea, un mecanism de control și echilibrare a funcțiilor existente, în prezent sistemul confruntându-se cu abordări segregate, care nu comunică și nu se coordonează. Nu există indicatori privind performanța funcțiilor și nicio evaluare cuprinzătoare cu privire la funcționarea sistemului din punctul de vedere al eficienței, eficacității sau gradului de integrare a funcțiilor specifice. Din acest punct de vedere, dezechilibrele din sistem au generat lipsa asumării răspunderii autorităților contractante, tendință care a descurajat utilizarea achizițiilor publice ca instrument de dezvoltare economică.

Verificarea ex ante a documentației de atribuire nu vizează decât informațiile incluse în Fișa de date - în special criteriile de calificare și atribuire și, în consecință, nu poate identifica clauzele contractuale discriminatorii și nici specificațiile tehnice subiective sau de slabă calitate.

Pe de altă parte, este necesară o justificare detaliată pentru utilizarea criteriului de atribuire "oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic", ceea ce determină încurajarea autorităților contractante să utilizeze criteriul "prețul cel mai scăzut", împiedicând dezvoltarea unor politici de achiziții strategice și accentuând lipsa de responsabilizare a autorităților contractante.

Controlul ex ante pentru evaluarea ofertelor nu pune accent pe fazele critice și observațiile nu se axează întotdeauna pe aspectele importante ale procedurii de atribuire sau pe justificarea corectă, din punct de vedere legal, de către comisiile de evaluare a ofertelor respinse/câștigătoare.

Controlul ex post este efectuat de diferite instituții, iar lipsa de abordare comună în analiza aceluiași documente/proceduri generează o nouă abordare defensivă la nivelul autorităților contractante, care adoptă opțiunea cu risc minim în procedurile de atribuire ulterioare (respectiv criteriile de calificare extrem de permissive, anularea procedurilor etc.).

Sistemul instituțional nu încurajează cheltuirea eficientă a banului public. Paradigma "valoare pentru bani" nu este înțeleasă și deci nici aplicată, instituțiile punând accent pe aspecte procedurale în detrimentul utilizării eficiente a fondurilor prin raportare la calitate.

Cooperarea interinstituțională este precară și reprezintă o sursă de inconsecvență a practicilor și deci a deficiențelor majore din sistem. Inconsecvențe sunt înregistrate atât în cadrul instituțiilor, cât și în relațiile dintre ele.

Până în prezent protocoalele de colaborare au fost semnate, dar nu și aplicate. Nu sunt prevăzute inițiative de promovare și armonizare a practicilor de succes. Sistemul nu are capacitatea de a reglementa activitatea economică și de a elabora politici publice pe baza indicatorilor existenți.

O analiză detaliată a deficiențelor sistemului este prevăzută în textul strategiei la cap. 2.

C. Procesul de achiziție publică

Un proces de achiziții publice performant presupune o bună funcționare a controalelor, a sistemului de remedii și căi de atac, a sistemului de prevenire a conflictului de interese și a corupției.

Sistemele de control administrativ din domeniul achizițiilor publice sunt redundante, cu efecte parțiale și cu accent aproape exclusiv pe legalitatea procesului, lăsând deoparte calitatea acestuia, asigurarea eficienței cheltuielilor prin încurajarea concurenței și transparenței.

Numărul mare de contestații este un indicator al disfuncționalității sistemului de achiziții publice. Mai mult, lipsa unei interpretări/jurisprudențe unitare în cadrul CNSC, în cadrul curților de apel, dar și între acestea reprezintă un factor important care generează impredictibilitate în întregul sistem.

Controlul intern este slab, în principal ca rezultat al unui sistem ierarhizat, lipsit de forme de echilibrare internă. Acesta se reduce, de obicei, la funcția de control financiar preventiv.

În ceea ce privește procesul de achiziții publice, controlul intern este ineficace, în mare parte formal și fragmentat, mai ales la nivel local. Acesta pare exclusiv preocupat de legalitatea aspectelor bugetare, fără a ține seama de aspecte strategice, cum ar fi alocările de buget sau prioritizarea proiectelor.

Deși există standarde de control intern managerial aprobate prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 946/2005 pentru aprobarea Codului controlului intern/managerial, cuprinzând standardele de control intern/managerial la entitățile publice și pentru dezvoltarea sistemelor de control intern/managerial, și, mai recent, prin Ordinul secretarului general al Guvernului nr. 400/2015 pentru aprobarea Codului controlului intern/managerial al entităților publice, acestea au necesitat un timp îndelungat de procedurare, având doar un caracter formal. Mai mult, nu sunt vizate în mod expres aspecte referitoare la achizițiile publice desfășurate de autoritățile contractante. Ca rezultat al controlului intern deficitar, sistemul național pune accent pe controale externe (ex ante și ex post).

Deficiențele controalelor ex ante și ex post, precum și sistemul căilor de atac sunt abordate și detaliate atât în cadrul cap. 2, cât și în cadrul cap. 3.

Sistemul de prevenire a conflictelor de interese se limitează la proiectele cu finanțare UE. Autoritățile contractante nu tratează operatorii economici în mod egal și nediscriminatoriu și nu acționează în mod transparent. În acest sens, utilizarea mijloacelor electronice care ar aduce un plus de eficiență, transparență și obiectivitate în derularea procesului de achiziție este extrem de timidă din rațiuni multiple, de la lipsa de capacitate a autorităților contractante, a infrastructurii necesare, dar mai ales dintr-o reticență care derivă din modul obișnuit de operare. Pentru proceduri peste pragul stabilit pentru achiziții directe, utilizarea achizițiilor electronice rămâne destul de limitată (între 17% și 21,7% anual), numai 26% din valoarea totală a contractelor on-line fiind contractate pentru lucrări.

Conflictul de interese este abordat pe larg în cadrul cap. 3.

D. Întărirea capacității administrative a autorităților contractante

În România există în prezent peste 15.000 de autorități contractante, dintre care o medie anuală de 7.300 de autorități au desfășurat achiziții publice în perioada 2007-2014. La nivelul autorităților locale, cu excepția celor mari, personalul efectuează și alte sarcini, implicarea în achiziții publice fiind marginală, activată numai când este absolut necesar. La nivel central și județean, toate autoritățile contractante au o unitate însărcinată cu efectuarea procedurilor de achiziții.

Deficiențele cu care se confruntă autoritățile contractante dau măsura calității sistemului de achiziții publice din România. Nu există capacități și abilități tehnice la nivelul autorităților contractante în identificarea necesității, pregătirea documentației de atribuire, evaluarea ofertelor și implementarea proiectelor, ceea ce conduce în mod direct la:

- contestații generate de conținutul documentației de atribuire și ulterior de procesul de evaluare;
- utilizarea unor elemente de referință nepotrivite pentru calcularea valorii estimate;
- solicitări de clarificări în perioada de ofertare care conduc la prelungirea termenelor sau la anularea procedurilor;
- dificultăți în timpul evaluării sau lipsa unui element de referință adecvat pentru o evaluare corectă;
- imposibilitatea ofertanților de a pregăti documente adecvate și de calitate;
- descurajarea ofertanților serioși de a participa la proceduri;
- întâzieri în implementarea contractelor;
- calitate slabă a rezultatelor obținute din implementarea contractului;
- necesitatea de acte adiționale la contract și de fonduri suplimentare pentru satisfacerea nevoilor reale ale autorității contractante.

Lipsa de aptitudini la nivelul autorităților contractante este dublată de o expertiză neuniformă în rândul personalului responsabil cu achizițiile publice și de absența instrumentelor metodologice de sprijin adecvate (clauze standardizate pentru contracte, birou de asistență perfect funcțional, îndrumare etc.).

Nu există o profesionalizare sau un parcurs profesional în domeniul achizițiilor publice din România. Remunerarea personalului nu este proporțională cu complexitatea muncii și complet necompetitivă în raport cu salariile personalului responsabil cu achiziții în mediul privat. Lipsa unei motivații pozitive este recunoscută ca fiind o problemă de sistem și conduce la fluctuații de personal.

Această lipsă de profesionalizare este, de asemenea, în detrimentul integrității în achizițiile publice, o sursă de preocupare constantă și o provocare majoră în România. Acțiuni dedicate sunt planificate în acest sens în cadrul cap. 4.

În prezent, în România nu se practică diseminarea sau referirea la bunele practici în domeniul achizițiilor publice, deși există un anumit nivel de conștientizare a responsabilităților funcționarilor implicați în achiziții publice și a dificultăților cu care se confruntă aceștia în exercitarea atribuțiilor.

O analiză detaliată a deficiențelor autorităților contractante din România este prezentată la cap. 4.

E. Monitorizare și supervizare

Funcția de monitorizare, așa cum este în prezent realizată, se limitează la furnizarea de seturi de date statistice, precum și la numărul de anunțuri de participare, la tipuri de proceduri sau autorități contractante, care nu construiesc o imagine coerentă a pieței de achiziții publice, ci exprimă doar o

dimensiune a ei. În plus, maturitatea practicilor actuale de monitorizare este scăzută, axată pe activitate, și nu pe performanță.

Indicatorii de performanță relevanți pentru sistemul de achiziții publice nu sunt încă bine definiți, nu în sens larg/acceptat de comun acord de către părțile interesate, sau cuprind interpretări și puncte de vedere diferite.

SEAP nu include câmpuri de date pentru a prelua toate informațiile-cheie care pot fi utilizate de către părțile interesate pentru a corela și analiza forța și calitatea competiției. De exemplu, pe baza datelor SEAP nu se pot produce statistici și indicatori specifici pentru activitatea ofertanților din afara țării. Acest aspect este un indiciu privind lipsa de credibilitate și atractivitate a sistemului de achiziții publice românesc pentru investitorii străini.

Adițional deficiențelor de la nivelul funcției de monitorizare, funcția de supervizare este limitată la controalele ex post ale procedurilor de atribuire ca urmare a notificărilor/sesizărilor transmise de către operatorii economici.

O analiză detaliată a deficiențelor funcțiilor de monitorizare și supervizare este prezentată la cap. 5.

Obiective

Prezenta strategie propune o reorganizare a sistemului achizițiilor publice, în contextul schimbării de paradigmă a domeniului și la nivel european, așa cum reiese din noile directive.

Prin implementarea măsurilor propuse în cadrul strategiei se urmărește a se obține eficiență, eficacitate, economie ("value for money"), în condiții de integritate și responsabilitate.

A. Obiectivul general

Îmbunătățirea sistemului de achiziții publice din România, prin transpunerea noilor directive europene în legislația națională, reformarea cadrului instituțional și asigurarea funcționalității sistemului

B. Obiective specifice

1. Un nou pachet de acte normative suplă și coerente, în vigoare din februarie 2016

2. Consolidarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, din punct de vedere funcțional și operațional, astfel încât să îndeplinească funcțiile prevăzute în strategie în mod coerent, printr-un sistem implementat de verificare și echilibrare:

2.1. Reformarea controlului ex ante

2.2. Instituirea și dezvoltarea funcției de sprijin operațional pentru autoritățile contractante prin elaborarea unui ghid operațional interactiv, actualizabil, care să înlocuiască suprareglementarea de nivel terțiar

2.3. Dezvoltarea funcțiilor de monitorizare și supervizare

3. Consolidarea sistemului de remedii și căi de atac prin legislație dedicată

4. Dezvoltarea unei evoluții profesionale în sistem pentru personalul responsabil cu achizițiile publice

5. Combaterea corupției prin sporirea utilizării mijloacelor electronice pentru procedurile de achiziții și prin prevenirea conflictului de interese asigurată cu ajutorul sistemului prevenție

Principii generale

Prezenta strategie promovează principiile care vor sta la baza politicilor de reformare a achizițiilor publice.

Nediscriminarea și tratamentul egal reprezintă asigurarea condițiilor de manifestare a concurenței reale, prin stabilirea și aplicarea, în orice etapă a derulării procedurii de atribuire, de reguli, cerințe și criterii identice pentru toți operatorii economici, inclusiv prin protejarea informațiilor confidențiale atunci când este cazul, pentru ca oricare dintre operatori să poată participa la atribuirea contractului și să beneficieze de șanse egale de a deveni contractanți (furnizori de produse, prestatori de servicii sau executanți de lucrări).

Recunoașterea reciprocă constă în acceptarea produselor, serviciilor, lucrărilor oferite în mod licit pe piața Uniunii Europene, a diplomelor, certificatelor, a altor documente, emise de autoritățile competente din alte state, precum și a specificațiilor tehnice, echivalente cu cele solicitate la nivel național.

Transparența înseamnă aducerea la cunoștința publicului a tuturor informațiilor referitoare la atribuirea contractului de furnizare de produse, servicii și lucrări.

Proportionalitatea reprezintă asigurarea corelației dintre necesitatea beneficiarului, obiectul contractului de achiziție publică și cerințele solicitate a fi îndeplinite. În acest sens, beneficiarul trebuie să se asigure că, în cazul în care sunt stabilite cerințe minime de calificare, acestea nu prezintă relevanță și/sau sunt disproporționate în raport cu natura și complexitatea contractului atribuit.

Eficiența utilizării fondurilor reprezintă atribuirea contractelor de achiziție pe baze competiționale și utilizarea unor criterii de atribuire care să reflecte avantajele de natură economică ale ofertelor în vederea obținerii raportului optim între calitate și preț, inclusiv prin luarea în considerare a obiectivelor sociale, etice și de protecție a mediului.

Asumarea răspunderii este determinarea clară a sarcinilor și atribuțiilor persoanelor responsabile cu achizițiile publice, urmărindu-se asigurarea profesionalismului, imparțialității și independenței deciziilor adoptate pe parcursul derulării acestui proces.

Evitarea conflictului de interese - pe parcursul aplicării procedurilor de atribuire, achizitorul are obligația de a lua toate măsurile necesare pentru a evita situațiile de natură să determine apariția unui conflict de interese și/sau manifestarea concurenței neloiale.

Direcții de acțiune

Direcțiile de acțiune sunt date de structura strategiei:

1. Calitatea cadrului legislativ, inclusiv evaluarea opțiunilor de transpunere a noilor directive în legislația națională;
2. Coerența globală și eficiența sistemului instituțional;
3. Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice;
4. Capacitatea autorităților contractante, cu accent pe profesionalizare și aspecte de integritate;
5. Funcțiile de monitorizare și supervizare a sistemului de achiziții publice din România.

Cele 5 direcții de acțiune sunt interconținuate sau derivă una din cealaltă, ceea ce face ca rezultatele politicilor publice și ale acțiunilor să coincidă pentru unele dintre ele.

Rezultatele politicilor publice

1. Calitatea cadrului legislativ, inclusiv evaluarea opțiunilor de transpunere a noilor directive în legislația națională

Impactul pe termen mediu și lung al acestei strategii vizează îmbunătățirea cadrului legislativ prin instituirea obligativității unor studii de impact, reducerea birocrăției și a poverii administrative pentru instituțiile publice și pentru operatorii economici, evitarea modificărilor legislative frecvente, în special la nivelul legislației primare, asanarea inventarului de acte normative de prevederi ce contravin altor legi și directivelor europene în vigoare, introducerea de mecanisme interinstituționale în vederea abordării și interpretării unitare a practicilor și a legislației.

În mod evident, o legislație coerentă, suplă și mai puțin birocratică, fundamentată pe bază de studii de impact și consultări publice, va avea efecte și în creșterea ponderii achizițiilor publice din PIB, în scăderea gradului de corupție, în creșterea absorbției fondurilor europene, a încurajării competiției și participării operatorilor economici străini.

2. Coerența globală și eficiența sistemului instituțional

Reformarea sistemului instituțional va conduce la:

- consolidarea politicii de achiziții publice la nivel guvernamental, prin stabilitate pe termen lung;
- eficiența sistemului instituțional;
- abordare unitară și evitarea interpretărilor disparate ale instituțiilor din sistem;
- dezvoltarea și consolidarea funcțiilor centrale în cadrul sistemului de achiziții publice;
- un sistem de verificare și echilibrare pentru funcțiile existente;
- aplicarea unui mecanism de cooperare interinstituțională.

3. Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice

Politicile prevăzute vor genera:

- un control intern consolidat la nivelul autorităților contractante;

- simplificarea controlului extern ex ante, înlocuind abordarea sistemică de până acum cu una sistematică;
- îmbunătățirea și extinderea sistemelor de prevenție a conflictelor de interese;
- reducerea redundanțelor și simplificarea controlului ex post.

Impactul preconizat este un grad crescut de responsabilizare a autorităților contractante, o fluidizare a procedurilor și o flexibilitate mai mare a sistemului.

4. Capacitatea autorităților contractante, cu accent pe profesionalizare și aspecte de integritate

Rezultatele politicilor la acest capitol contribuie în mod evident la atingerea rezultatelor prevăzute pentru fiecare direcție de acțiune menționate anterior:

- creșterea capacității tehnice și operaționale la nivelul autorităților contractante prin îndrumare și punerea la dispoziție de documentații standardizate;
- asigurarea unui cadru legislativ coerent și eficient pentru sprijinirea AC în implementarea contractelor;
- profesionalizarea personalului responsabil cu achizițiile publice (funcționari publici sau personal contractual), precum și stabilirea unui sistem de premiere bazat pe criterii de performanță;
- achiziții centralizate pentru administrația guvernamentală pentru anumite categorii de achiziții publice;
- încurajarea consorțiilor de autorități contractante la nivelul administrației locale;
- îmbunătățirea capacității autorităților contractante în utilizarea procedurilor electronice;
- reducerea asimetriilor informaționale prin îmbunătățirea colaborării interinstituționale.

5. Funcțiile de monitorizare și supervizare a sistemului de achiziții publice din România:

- configurarea unei funcții complexe de monitorizare a sistemului;
- creșterea transparenței, deschiderii și accesului la sistemul de achiziții publice național;
- utilizarea obligatorie și consecventă a SEAP pentru efectuarea procedurilor on-line;
- încurajarea flexibilității și simplificării în domeniul achizițiilor;
- corelarea informațiilor provenite din sistem;
- încurajarea autorităților contractante să împartă contractele mari în loturi, pentru promovarea competiției locale;
- împuternicirea ANAP să îndeplinească rolul de "observator al pieței";
- întărirea funcției de supraveghere;
- întărirea funcției de elaborare a politicilor.

Rezultatele acțiunilor

1. Calitatea cadrului legislativ, inclusiv evaluarea opțiunilor de transpunere a noilor directive în legislația națională

Rezultatele acțiunilor prevăzute la acest capitol vizează acte normative de transpunere a directivelor europene, de modificare a legislației actuale în vederea abrogării prevederilor contradictorii cu legislația europeană, dezvoltarea unui ghid operațional interactiv, actualizat, ce cuprinde aspecte practice și acoperă întregul ciclu de viață a achiziției.

2. Coerența globală și eficiența sistemului instituțional

Reforma sistemului instituțional presupune, în primul rând, operaționalizarea ANAP, prin adoptarea unor proceduri de lucru în conformitate cu funcțiile pe care le va îndeplini, elaborarea de metodologii pentru sprijinirea autorităților contractante în derularea de achiziții, crearea mecanismului interministerial și promovarea deciziilor adoptate la nivelul acestui for.

Acțiunile prevăzute vizează asigurarea coerenței instituționale în ansamblul ei, prin înființarea Comitetului interministerial pentru politici publice, și semnarea de protocoale de colaborare între actorii implicați în sistem în vederea alinierii interpretărilor (CNSC, CSM). Rezultate concrete ale acestei direcții de acțiune mai sunt instruirile specifice pentru utilizarea SICAP și pentru pregătirea judecătorilor din cadrul curților de apel pe lângă care se vor crea complete specializate.

3. Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice

Rezultatele acțiunilor prevăzute sub umbrela acestei direcții vizează adaptarea standardelor de control managerial intern pentru domeniul achizițiilor, dezvoltarea unui ghid de îndrumare, instruire și implementarea la nivelul CNADNR și ANAR a acestor standarde. În vederea implementării controlului ex ante, dezvoltarea unei metodologii și a unor liste de verificare, pregătirea și asigurarea resurselor umane necesare reprezintă rezultate așteptate. În privința controlului ex post, se vor prevedea resurse umane, instruire și instrumente, mecanism de cooperare între Curtea de Conturi a României și Autoritatea de Audit, pentru abordare unitară, și elaborarea unei metodologii de identificare a zonelor de risc. Referitor la conflictul de interese în achizițiile publice, se vor îmbunătăți și extinde sistemele pentru a preveni conflictele de interese.

4. Capacitatea autorităților contractante, cu accent pe profesionalizare și aspecte de integritate

Dezvoltarea ghidului operațional interactiv presupune elaborarea de documentații de atribuire standard (lucrări, bunuri, servicii), publicarea de bune practici, îndrumări metodologice, abordarea achiziției din perspectiva ciclului de viață; alte rezultate concrete sunt următoarele: modificări legislative și adoptarea de clauze contractuale standard, calificare în achiziții publice, promovarea unui curriculum, program de formare specializată pentru personalul responsabil cu achizițiile publice, formarea unei unități centralizate la nivel guvernamental pentru achiziția unor tipuri de bunuri, efectuarea unor studii de impact privind dezvoltarea de unități de achiziții centralizate la nivel regional și introducerea listei operatorilor economici pentru domeniul infrastructură rutieră.

5. Funcțiile de monitorizare și supervizare a sistemului de achiziții publice din România

Dezvoltarea funcțiilor de monitorizare, supervizare și, ca o consecință firească, de elaborare de politici publice se traduce concret, în organigrama ANAP, prin direcțiile responsabile cu acestea, asigurarea de resurse umane instruite, conceperea unei metodologii care să facă legătura între rezultatele tuturor funcțiilor, generarea și publicarea de rapoarte de monitorizare. De asemenea, se va asigura un grad sporit de transparență prin publicarea contractelor în SICAP și a actelor adiționale prin care prețul este crescut cu cel puțin 5%.

Indicatori

Indicatorii ce urmează a fi monitorizați sunt:

1. indicatorii-cheie de performanță prevăzuți în planurile de acțiune aferente strategiei;
2. indicatorii ce măsoară gradul de îndeplinire a obiectivelor strategiei, ce reprezintă, de fapt, rezultatul evaluării performanței sistemului în ansamblu în raport cu obiectivele și scopurile stabilite.

Obiectiv general

Îmbunătățirea sistemului de achiziții publice din România, prin transpunerea noilor directive publice din PIB europene în legislația națională, reformarea cadrului instituțional și asigurarea funcționalității sistemului

Indicatori de proces

- ponderea achizițiilor publice din PIB
- performanța globală a României în achiziții publice
- indexul corupție
- gradul de absorbție a fondurilor europene
- nivelul participării operatorilor economici din afara României la proceduri
- număr oferte/procedură (competiție)
- povara administrativă

Obiective specifice

1. Un nou pachet de acte normative suplimentare și coerente, în vigoare din februarie 2016

Indicatori de rezultat

- număr de acte normative: 4 legi, legislație secundară și terțiară

2. Crearea unei agenții naționale a achizițiilor publice funcționale și operaționale, care să conform funcțiilor îndeplinească funcțiile prevăzute în strategie în mod coerent, printr-un sistem implementat de verificare și echilibrare performanță

2.1. Reformarea controlului ex ante

2.2. Instituirea și dezvoltarea funcției de sprijin actualizat

operațional pentru autoritățile contractante prin elaborarea unui ghid operațional interactiv, actualizabil, care să

înlocuiască suprareglementarea de nivel terțiar

2.3. Dezvoltarea funcțiilor de monitorizare și supervizare

3. Consolidarea sistemului de remedii și căi de atac prin legislație dedicată

- lege privind sistemul de remedii și căi de atac

- complete specializate pe lângă curțile de apel

- numărul deciziilor CNSC casate din totalul deciziilor CNSC atacate în instanță

- numărul deciziilor CNSC casate din totalul deciziilor pronunțate de CNSC

4. Introducerea unei cariere profesionale pentru personalul responsabil cu achizițiile publice

- programe educaționale postuniversitare și de formare

- specializată în domeniul achizițiilor publice

- legislație specifică

- criterii de performanță în vederea remunerării flexibile

5. Combaterea corupției prin sporirea utilizării mijloacelor electronice pentru procedurile de achiziții și prin prevenirea conflictului de interese

- pondere desfășurare proceduri on-line

asigurată cu ajutorul Sistemului prevenție

- indicatori aferenți Sistemului prevenție

Implicații pentru buget

Sursa de finanțare principală pentru implementarea prezentei strategii și a planurilor de acțiune aferente o reprezintă bugetul național. Fondurile europene reprezintă, de asemenea, o sursă importantă de asigurare a ducerii la îndeplinire a numeroase activități menționate în document, cu precădere Programul operațional Capacitate administrativă, Programul operațional Asistență tehnică, Programul operațional Capital uman. Reformarea sistemului, așa cum a fost concepută în această strategie, presupune cheltuieli de personal, cheltuieli aferente consultanței pentru elaborare de metodologii, dezvoltarea ghidului interactiv, investiții ocazionate de înființarea ANAP ș.a.

Implicații juridice

Prin prezenta strategie se urmărește instituirea unui cadru juridic mai suplu și înlocuirea suprareglementării și a modificărilor legislative frecvente prin dezvoltarea unui ghid interactiv, actualizat în permanență, care să ofere sprijinul operațional necesar pentru autoritățile contractante și care să suplimenteze legislația terțiară.

Cu toate acestea, pentru atingerea acestor obiective este nevoie de o serie de modificări legislative la actualul cadru normativ, așa cum reiese din planurile de acțiune aferente fiecărui capitol al strategiei:

Capitolul 1:

- Trei legi separate privind achizițiile în sectorul clasic, utilitățile, concesiunile și PPP pentru transpunerea directivelor 2014/24/UE, 2014/25/UE și, respectiv, 2014/23/UE, precum și o lege separată privind remediile și căile de atac; cele 4 legi vor fi însoțite de legislație secundară și terțiară specifică (inclusiv introducerea obligativității condițiilor din contractele FIDIC în gestionarea contractelor de lucrări după cum este menționat la cap. 4);
- ordonanță de urgență a Guvernului pentru eliminarea prevederilor normative în dezacord cu directivele europene ("Clean the past").

Capitolele 2 și 3:

- Hotărârea Guvernului pentru organizarea și funcționarea ANAP, înființată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2015 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice;
- act normativ pentru stabilirea de complete specializate pentru achiziții publice la nivelul curților de apel;
- organizarea controlului intern care să permită un control extern orientat spre aspecte de fond.

Capitolul 4:

- modificarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu scopul introducerii funcției generale cu denumire specifică aplicabilă funcționarilor publici cu atribuții în domeniul achizițiilor publice, cu denumirea consilier achiziții publice;
- act normativ care să reglementeze atribuțiile și condițiile specifice funcției generale cu atribuții în domeniul achizițiilor publice;
- modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2015, în vederea stabilirii unei funcții specifice pentru personalul ANAP;
- act normativ pentru introducerea obligativității cartografierii sistemelor de utilități de către proprietari/operatori cu scopul responsabilizării proprietarilor/operatorilor rețelelor de utilități cu privire la acuratețea informațiilor furnizate autorităților contractante publice înaintea lansării procedurilor de atribuire;
- modificarea Hotărârii Guvernului nr. 28/2008 privind aprobarea conținutului-cadru al documentației tehnico- economice aferente investițiilor publice, precum și a structurii și metodologiei de elaborare a devizului general pentru obiective de investiții și lucrări de intervenții, cu scopul de a limita influența conținutului studiului de fezabilitate asupra procesului de achiziție publică;
- act normativ pentru înființarea unei unități centralizate de achiziții la nivelul Ministerului Finanțelor Publice, cu scopul achiziționării centralizate a unor tipuri de bunuri și/sau servicii la nivelul administrației publice centrale.

Capitolul 5:

- urmărirea unor indicatori care să ofere o imagine reală asupra problemelor de sistem.

Proceduri de monitorizare, evaluare

Monitorizarea prezentei strategii va face obiectul activității unei structuri din cadrul Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, înființată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2015. Activitatea structurii va fi reglementată prin regulamentul de organizare și funcționare și prin setul de proceduri instituit la nivelul ANAP.

Urmărirea planurilor de acțiune se va face cu ajutorul unui sistem modern de monitorizare tip "tablou de bord", care cuprinde principalii indicatori de performanță, acțiunile prevăzute și un cod de culori menit să descrie vizual evoluția acestora și încadrarea în termenele propuse.

Codul de culori va facilita comparația situației curente cu cea de referință și cea de îndeplinit, dar va constitui și un sistem de avertizare în privința întârzierilor care apar în implementare.

Ca urmare a acestor semnale de alarmă rezultate în urma monitorizării, ANAP va întreprinde măsurile necesare pentru a preveni neîndeplinirea obiectivelor.

Trimestrial sau la cerere se vor elabora rapoarte de progres spre a fi prezentate Comitetului interministerial pentru achiziții publice.

Actualizarea strategiei naționale se face în funcție de evoluțiile în plan intern, pe baza rezultatelor procesului de evaluare și monitorizare, precum și de evoluțiile în plan european.

Actualul document strategic necesită o revizuire și reactualizare a planurilor de acțiune în 2017.

Etape ulterioare și instituții responsabile

Strategia este rezultatul Deciziei prim-ministrului nr. 218/2014, prin care Ministerul Fondurilor Europene a fost numit coordonator al procesului de reformă în domeniul achizițiilor publice. Prin înființarea ANAP în subordinea MFP, reforma este preluată, la nivel de implementare, de instituția nou-creată.

Actorii-cheie prevăzuți drept coordonatori sau instituții contribuitoare își vor îndeplini responsabilitățile conform planurilor de acțiune. Comitetul interministerial pentru achiziții publice va cuprinde instituțiile-cheie relevante, cu rol de membri permanenți și invitați.

CAPITOLUL 1 Calitatea cadrului legislativ, inclusiv evaluarea opțiunilor de transpunere a noilor directive în legislația națională

Acest capitol conține textul principal (strategia propriu-zisă), un tabel cu acțiuni specifice (plan de acțiune) și documentele-suport. Documentele-suport reprezintă documente complementare care trebuie analizate prin prisma aspectelor menționate în strategie și în planul de acțiune, acestea din urmă neputând fi amendate sau contrazise de prevederi contrare din documentele-suport. Strategia și planul de acțiune prevalează în raport cu documentele-suport.

1.1. Descrierea situației curente

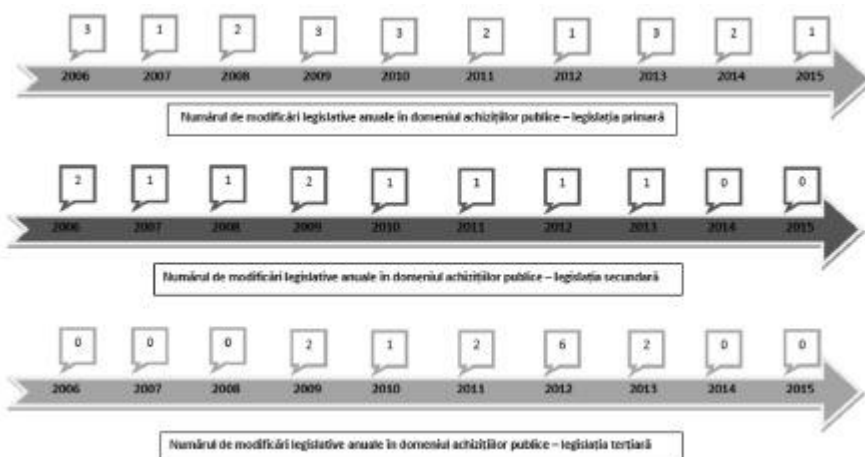
Domeniul achizițiilor publice din România este în prezent reglementat la nivel de legislație primară prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 este actul normativ care a transpus directivele europene din 2004 la nivelul anului 2006. În perioada 2006-2015, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 a fost modificată și completată printr-un număr de 20 de acte normative. În prezent, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 include capitole privind achizițiile din sectorul clasic, sectorul utilităților publice și sectorul concesiunilor, capitole distincte privind sistemul de remedii și privind regimul sancțiunilor și contravențiilor aplicabile în domeniu. Din punctul de vedere al sferei de aplicare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 reglementează achizițiile peste și sub pragurile de publicare în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Legislația secundară, adoptată prin hotărâri ale Guvernului, detaliază aplicarea legislației primare, cuprinzând aspecte operaționale ale procedurilor de achiziții din sectorul clasic, din sectorul utilităților, concesiunile, precum și achizițiile electronice. Legislația secundară include, de asemenea, prevederi cu privire la organizarea și funcționarea instituțiilor care fac parte din sistemul achizițiilor publice din România.

Totodată, a fost adoptat un număr relativ mare de acte normative de nivel terțiar (ordine emise de președintele ANRMFP - instituție care avea, conform prevederilor legale, atribuții de reglementare la nivel național).

O imagine de ansamblu a legislației naționale în vigoare este prezentată în documentul-suport nr. 1 al strategiei. Această imagine de ansamblu arată că există în prezent 52 de acte normative care reglementează direct domeniul achizițiilor publice din România. În graficul de mai jos sunt prezentate modificările legislației din România astfel cum au fost acestea aprobate în perioada 2006-2015.

Graficul nr. 1: Dinamica legislației în vigoare în domeniul achizițiilor publice la nivel de legislație primară, secundară și terțiară în perioada 2006-2015 (fără includerea legislației abrogate)



În paragrafele următoare sunt prezentate principalele deficiențe ale cadrului legislativ în domeniul achizițiilor publice și practicile aferente în perioada de referință 2006-2015:

1. Cadrul normativ actual este caracterizat de supralегiferare: în loc să se axeze pe principii și pe reglementarea aspectelor esențiale în domeniu, există tendința de a detalia prin prevederi legislative fiecare aspect practic al procesului de achiziții. Motivele sunt parțial legate de cultura administrativă din România. Astfel, în loc să aplice principiile generale într-o formă care presupune analiză profesională și argumente adecvate, autoritățile contractante au preferat să urmeze în mod rigid reguli strict definite în actele normative. Acest fapt reflectă, de asemenea, o deficiență structurală a administrației publice din România - capacitatea administrativă redusă a instituțiilor relevante și a autorităților contractante.

2. Această situație conduce la o abordare generală în cadrul procesului de achiziții publice în care accentul cade mai mult pe conformarea cu "litera legii", decât pe fond. În practică, autoritățile contractante arată lipsă de flexibilitate și preferă o abordare legalistă, rigidă și strict formală. Astfel, autoritățile contractante și-au axat atenția pe aplicarea mecanică a reglementărilor în vigoare și nu au urmărit dacă procedura de achiziție reflectă bunele practici, eficiența investiției (value for money) sau a cheltuielilor publice.

3. Gradul ridicat de detalii cuprins în normele legislative a determinat un număr mare de modificări ale cadrului legal.

Modificările anterioare ale cadrului legislativ nu au fost determinate de o strategie coerentă în domeniu. Practic, modificările au urmărit soluționarea unor aspecte particulare, fără a se baza pe o analiză sistematică și fără a lua în considerare impactul modificărilor pe termen mediu și lung. De aceea, tendința a fost mai curând de a trata consecințele, și nu cauzele profunde ale problemelor identificate¹. Această abordare a condus la o legislație greoaie, excesiv de detaliată.

¹ Se prevede că gestionarea serviciilor publice tratate de lege (de exemplu, iluminatul public, colectarea deșeurilor, alimentarea cu apă, sistemele de termoficare etc.) poate fi delegată unui terț printr-un "contract de delegare a activităților de operare". Din perspectiva legislației UE privind achizițiile publice, "contractele de delegare" ar trebui să se încadreze fie în categoria contractelor de achiziții publice, fie în cea a concesiunilor. Cu toate acestea, Legea nr. 51/2006, republicată, cu completările ulterioare, creează un set paralel de reguli privind atribuirea contractelor de utilități publice, sub supravegherea unei autorități distincte (ARNRSC), fapt ce afectează interpretarea și aplicarea uniformă a normelor UE privind achizițiile publice în România.

Modificările succesive au adăugat un nivel suplimentar de complexitate și incertitudine în aplicarea legii, cu atât mai mult cu cât modificările aduse nu au fost întotdeauna supuse unui proces riguros de evaluare prealabilă a impactului și nici consultărilor cu factorii interesați.

4. Există un număr redus de ghiduri și instrucțiuni care să conțină îndrumări utile pentru autoritățile contractante și operatorii economici.

Ghidurile și îndrumările existente au fost adoptate sub forma unor acte normative obligatorii, fapt ce a generat rigiditate și a limitat în mod artificial interpretările și opțiunile autorităților contractante. Situația este agravată de faptul că funcțiile de sprijin operațional și de help-desk sunt deficitare și dispun de resurse insuficiente.

5. Au fost identificate acte normative (la nivel de legislație primară) care conțin prevederi ce contravin directivelor UE, generând astfel riscuri de infringement (încălări ale dreptului comunitar instrumentate în cadrul cazurilor EU Pilot inițiate în prezent de Comisia Europeană). În această situație se află următoarele acte normative:

(i) Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006², republicată, cu completările ulterioare;

(ii) Legea nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii², cu modificările și completările ulterioare;

(iii) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2014 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 servicii³.

² Stabilește o discriminare pozitivă în favoarea IMM-urilor incompatibilă cu legislația UE privind AP, cărora le acordă un tratament preferențial prin "reducerea" obligațiilor ce trebuie respectate de alți operatori economici ce participă la procedura de achiziții. Aceasta nu se aliniază principiului tratamentului egal prevăzut de TFEU și de directivele UE privind achizițiile publice.

³ Stabilirea unei garanții de bună conduită rezultând într-o scădere considerabilă a numărului de contestații fără a stabili o legătură obiectivă directă cu scăderea numărului de contestații abuzive. În plus, reținerea automată a garanției pe baza prejudiciului presupus cauzat autorității contractante a fost declarată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr. 5/2015.

6. Nu există o analiză sistematică și o monitorizare constantă a jurisprudenței Curții Europene de Justiție, precum și a impactului acestei jurisprudențe asupra reglementărilor naționale și interpretării acestora.

7. Rolul ANRMAP ca instituție de reglementare și organism de elaborare a legislației a fost limitat sau minimizat⁴. Astfel, inițiative legislative din domeniul achizițiilor publice au fost promovate în anumite cazuri de alte instituții, și nu de ANRMAP, fapt care a condus la o insuficientă coordonare între instituțiile participante la consultările prealabile.

⁴ Deși ANRMAP a fost expres abilitată prin lege ca organism însărcinat cu reglementarea sectorului achizițiilor publice, au fost inițiate și adoptate o serie de legi neconforme, ceea ce a determinat riscuri de încălcare a legii și, în orice caz, o dublare a prevederilor nealiniate cu legislația europeană. Se pare că nici ANRMAP nu a acționat deoarece nu a fost consultată de inițiatorul legilor sau nu s-a ținut întotdeauna seama de punctul său de vedere.

8. Nu există o abordare sistematică în ceea ce privește îndrumarea autorităților contractante. Ordinele emise de ANRMAP au ca scop principal soluționarea în mod izolat a unor probleme specifice, fără a avea în vedere o viziune globală, un sistem integrat și instrumente practice care să sprijine autoritățile contractante în aplicarea legislației. Astfel, evaluarea efectuată în cursul pregătirii strategiei a scos în evidență faptul că mare parte a problemelor recurente cu care se confruntă autoritățile contractante sunt generate de lipsa de îndrumare/ghiduri în planificarea și derularea procesului de achiziții publice. În prezent există pe piață o serie de ghiduri care tratează diferite aspecte ale procedurii. Există însă o serie de neajunsuri după cum urmează:

a) lipsa unei îndrumări metodologice clare;

b) lipsa unei abordări cuprinzătoare a întreg ciclului de achiziție publică;

c) lipsa unor instrumente care să poată fi utilizate direct de personalul implicat în achiziții de la nivelul autorității contractante.

Remediarea acestor probleme necesită resurse substanțiale și o serie de acțiuni corelate, definite în continuare în cadrul strategiei.

1.2. Direcții de acțiune

Soluțiile generale pentru a îmbunătăți calitatea legislației sunt definite în contextul "Strategiei pentru o mai bună reglementare", adoptată de Guvernul României prin Hotărârea Guvernului nr. 1.076/2014 pentru aprobarea Strategiei privind mai buna reglementare 2014-2020. Legislația privind achizițiile publice va urma prevederile strategiei cu privire la noile norme și mecanisme de control al calității.

Având în vedere experiența acumulată în cadrul exercițiului de transpunere precedent și deficiențele prezentate în secțiunea precedentă, au fost identificate următoarele măsuri pentru a asigura calitatea cadrului legislativ național în materie de achiziții publice:

A. Adoptarea noului cadru legislativ în materie de achiziții publice, prin transpunerea directivelor UE în domeniu, adoptarea legii privind sistemul remediilor și a legislației secundare aferente

Transpunerea noilor directive UE în legislația națională se va realiza prin promovarea a patru acte normative diferite în legislația primară, după cum urmează:

- o lege distinctă privind achizițiile clasice - transpunerea Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (inclusiv achiziții electronice);

- o lege distinctă privind achizițiile sectoriale (utilitățile) - transpunerea Directivei 2014/25/UE a Parlamentului European și Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile realizate de către entitățile ce desfășoară activități relevante în domeniile: apă, energie, transport și poștă și de abrogare a Directivei 2004/17/CE;

- o lege distinctă privind concesiunile și parteneriatul public- privat (PPP) - transpunerea Directivei 2014/23/UE a Parlamentului European și Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune;

- o lege distinctă privind căile de atac - această lege reprezintă o nouă viziune de transpunere a Directivei 2007/66/CE a Parlamentului European și Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice, în sensul îmbunătățirii mecanismului căilor de atac în cadrul procedurilor de atribuire.

Principalele argumente în favoarea transunerii prin intermediul a 4 acte normative distincte rezultă din scopul specific al celor 4 directive. De asemenea, transpunerea prin 4 acte normative este motivată și de necesitatea de a asigura instrumente operaționale care să asigure viitoarea stabilitate a cadrului legislativ și de a încuraja dimensiunea utilizării strategice a legislației în fiecare sector, după cum urmează:

- Din punct de vedere strategic, o astfel de măsură va încuraja dezvoltarea de politici publice specifice fiecărui domeniu, în paralel cu deschiderea pieței pentru fiecare dintre sectoare (clasic, utilități, concesiuni). Mai mult, fiecare sector va fi reglementat distinct, în funcție de particularitățile sale.

- Din perspectiva operațională, transpunerea directivelor în acte normative distincte va contribui la creșterea stabilității cadrului legal, prin reducerea posibilității de promovare a unor modificări ulterioare, și va asigura totodată un nivel crescut de flexibilitate în aplicarea legislației pe fiecare sector în parte.

- Actele normative vor avea aplicabilitate diferită:

- (i) cele 3 directive (achiziții clasice, utilități, concesiuni) se adresează unor entități diferite, reglementate distinct în cadrul directivelor (autorități contractante și entități contractante);

- (ii) entitățile din sectorul clasic și cele din sectorul utilităților funcționează după reguli diferite; majoritatea entităților din sectorul utilităților din România sunt companii private și operează deja într-un mediu concurențial;

- (iii) tipul contractului determină competența instanțelor în cazul litigiilor: contenciosul administrativ în cazul achizițiilor clasice, secția comercială în cazul sectorului de utilități;

- (iv) pragurile pentru publicare JOUE sunt diferite în cele 3 directive și necesită o abordare specifică pentru fiecare sector.

- Existența unui act normativ de sine stătător care să reglementeze, în mod exclusiv, sistemul căilor de atac, precum și rolul, atribuțiile și modul de funcționare al CNSC va asigura o mai mare coerență

legislativă și implementarea cu celeritate a noului pachet de directive din domeniul achizițiilor publice, prin simplificarea legislației primare:

- (i) legislația privind căile de atac are un caracter orizontal și se reflectă asupra unor domenii de interes național cum ar fi anumite achiziții în domeniile apărării și securității;
- (ii) activitatea CNSC trebuie să se deruleze pe coordonate clare, stabile și previzibile, care să garanteze stabilitatea, profesionalismul și independența acestei instituții;
- (iii) integrarea prevederilor din directiva aferentă căilor de atac în unul dintre cele 3 acte normative distincte ar putea determina numeroase modificări legislative și incoerențe ulterioare.

Legea privind achizițiile din domeniul apărării, care transpune Directiva 2009/81/CE a Parlamentului European și Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante din domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE, rămâne în vigoare.

Pentru a asigura o abordare coerentă între actele normative specifice fiecărui sector, în procesul elaborării legislației naționale vor fi luate în considerare următoarele aspecte:

- structură generală comună;
- abordare coerentă privind conținutul legislației primare, legislației secundare și terțiare și al ghidurilor aferente;
- transpunerea principiilor și conceptelor din legislația UE în materie;
- definiții.

Directivele oferă o serie de opțiuni dintre care statele membre pot alege ținând seama de contextul național, de obiectivele și nevoile specifice. Prin urmare, a fost efectuată o analiză a preluării opțiunilor din directive în legislația națională, în baza consultărilor cu partenerii strategici desfășurate în perioada ianuarie-februarie 2015. Poziția preliminară a României privind transpunerea acestor opțiuni este prezentată în documentul-suport nr. 2.

În cadrul procesului de elaborare și promovare a noului cadru legal vor avea lor consultări publice extinse cu partenerii implicați. Procesul de consultare face parte din planul de măsuri care va oferi oportunitatea actorilor relevanți de a cunoaște problemele supuse dezbaterii, opțiunile propuse și motivele pentru care sunt reținute anumite propuneri. Transpunerea noilor directive în legislația națională presupune stabilirea structurii viitoarei legislații, respectiv clarificarea prevederilor care vor fi reglementate la nivel primar, secundar, terțiar sau prin ghiduri.

O viziune clară, încă de la începutul procesului de transpunere, cu privire la modul de reglementare în legislația de nivel primar, secundar și terțiar este esențială pentru a asigura pe viitor stabilitatea cadrului legislativ.

Având în vedere faptul că numeroase riscuri de instabilitate derivă în principal din legislația primară și secundară, principiile de bază ale noii structuri legislative trebuie să fie elaborate astfel încât să se asigure că:

- legislația primară conține orientările și principiile generale și definiția conceptelor de bază;
- legislația secundară detaliază aspectele operaționale, clarifică și pune în aplicare legislația primară;
- legislația terțiară și ghidurile trebuie să asigure clarificarea unor aspecte solicitate de autoritățile contractante și de către operatorii economici. Legislația terțiară trebuie să asigure în activitatea practică valoare adăugată, prin soluționarea unor aspecte de ordin operațional de la nivelul procedurii de atribuire;
- lecțiile învățate în cadrul exercițiului de transpunere anterior sunt integrate în noul proces (de exemplu, dispozițiile care generează neclarități în legislația secundară să fie incluse în legislația primară pentru a asigura o stabilitate sporită, prevederile de ordin operațional din legislația primară să fie reglementate prin legislația secundară/terțiară).

Prin urmare, legislația primară va reflecta cu precizie prevederile directivelor, diferențele constând în structurarea diferită a capitolelor și în nepreluarea anumitor prevederi, după cum urmează⁵:

⁵ Exemple din transpunerea Directivei 2014/24/UE.

- prevederi existente în legislația actuală (de exemplu, art. 2 - Definiții - referirea la codurile NUTS nu a fost transpusă, fiind reglementată de alt act normativ care transpune legislația UE dedicată, art. 71 - Subcontractarea, alin. (6) lit. a) nu a fost implementată deoarece legislația națională nu prevede răspundere solidară între subcontractanți și contractantul principal);

- opțiuni care nu au fost preluate (art. 26 alin. (5) teza a doua și a treia - Alegerea procedurilor, art. 46 alin. (4) - Împărțirea contractelor pe loturi, art. 48 alin. (2) - Anunțuri de intenție, art. 54 alin. (1) teza a doua - Invitațiile către candidați);

- prevederi care nu necesită preluare (art. 6 alin. (5) - Revizuirea pragurilor și a listei autorităților guvernamentale centrale, art. 85 - Rapoartele naționale și informații statistice, art. 87 - Exercițarea delegării de competențe, art. 88 - Procedura de urgență, art. 91 - Abrogări, art. 92 - Revizuire, art. 93 - Intrare în vigoare, art. 94 - Destinatari).

Procesul de elaborare a noii legislații va valorifica experiența acumulată în cadrul exercițiului de transpunere precedent și va urmări asigurarea unui nivel sporit de predictibilitate și stabilitate a viitorului cadru instituțional. De asemenea, se va urmări flexibilitatea noului cadru legislativ astfel încât modificările ulterioare să fie mai puțin frecvente decât în contextul actual și să fie adoptate în condiții de transparență și cu simț de răspundere, ca urmare a unei analize aprofundate a opțiunilor disponibile și după o evaluare profundă a impactului.

Legislația primară va avea în vedere și măsuri de asigurare a transparenței și tratamentului egal în ceea ce privește procedurile cu valoare estimată sub pragul de aplicare a directivelor, precum și pentru achizițiile directe. Pragul pentru atribuirea directă va fi diminuat, în conformitate cu recomandările Comisiei Europene și cu discuțiile din cadrul grupului de lucru.

Promovarea legislației se va face cu respectarea normelor de tehnică legislativă (Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Hotărârea Guvernului nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării).

B. Pregătirea și aplicarea unei metodologii de evaluare a impactului înainte de modificarea legilor din domeniul achizițiilor publice

Viitoarele modificări ale legislației în domeniul achizițiilor publice vor fi promovate doar cu respectarea unor proceduri clare și a unei noi metodologii de evaluare prealabilă a impactului. Obiectivul este acela de a stabili o metodologie îmbunătățită cu scopul de a oferi un cadru coerent și organizat în vederea prevenirii modificărilor inutile, care să permită o analiză obiectivă a necesităților de modificări legislative, revizuirea opțiunilor, evaluarea impactului și un proces transparent de consultare a părților interesate. Modificările aduse legislației primare trebuie să rămână excepționale, în timp ce alinierea la dinamica sistemului de achiziții publice trebuie să fie asigurată prin ghiduri.

Aplicarea acestei metodologii va asigura:

- analiza detaliată a problemelor din domeniul achizițiilor publice;

- fundamentarea argumentată a propunerilor de modificare;

- reducerea numărului de modificări legislative;

- un nivel crescut de transparență;

- o monitorizare îmbunătățită a impactului modificărilor legislative realizate.

C. Implementarea măsurilor operaționale de corectare și prevenire a consecvențelor legislative

Măsurile de asigurare a coerenței legislative vor fi implementate în două direcții complementare:

a) Corectarea deficiențelor legislative identificate

Au fost identificate o serie de acte normative care includ prevederi ce contravin directivelor UE în materie de achiziții publice. Pentru a corecta această situație și pentru a evita riscul de declanșare de proceduri privind încălcarea dreptului comunitar - infringement de către Comisia Europeană, Guvernul României va adopta un act normativ care va abroga toate prevederile neconforme identificate.

b) Prevenirea unor viitoare inconsistențe în domeniul achizițiilor publice

Va fi stabilit un mecanism care să asigure evitarea în viitor a situațiilor în care diferite instituții publice propun legi/acte normative cu impact asupra domeniului achizițiilor publice fără a le supune unei analize prealabile a ANAP. Astfel, ANAP va fi abilitată să urmărească și să avizeze toate inițiativele cu impact asupra legislației privind achizițiile publice.

Va fi implementat următorul mecanism de analiză (screening) a modificărilor legislative:

(i) ANAP va fi consultată cu privire la toate actele normative cu impact asupra achizițiilor publice ce ar putea afecta coerența legislativă generală. În termeni operaționali, această măsură a fost implementată prin modificarea Hotărârii Guvernului nr. 1.361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului⁶, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, a fost introdusă o secțiune dedicată prin care inițiatorul unui act normativ este obligat să analizeze dacă proiectul de act normativ respectiv are impact sau nu asupra legislației achizițiilor publice în vigoare. O astfel de prevedere are ca scop să atragă atenția inițiatorilor asupra conformării cu regulile de achiziții publice și să consulte ANAP în caz de neclarități.

⁶ Acțiune realizată prin Hotărârea Guvernului nr. 322/2015.

(ii) În termeni operaționali, ANAP va dispune de personal dedicat pentru a analiza propunerile de acte normative la nivelul Parlamentului sau Guvernului României. ANAP va asigura o analiză permanentă a viitorului sistem electronic care va centraliza și va prezenta fluxul de documente între Guvern și celelalte instituții publice. Totodată, ANAP va fi invitată la toate întrunirile/comisiile organizate de Parlament sau de Guvern cu privire la proiectele de acte normative cu impact asupra achizițiilor publice. Acest mecanism va permite ANAP o abordare proactivă, astfel încât să identifice și să urmărească din fazele inițiale proiectele de legi care ar putea avea impact asupra legislației privind achizițiile publice în vigoare, chiar în lipsa unei notificări oficiale din partea instituțiilor inițiatoare.

(iii) Monitorizarea continuă a deciziilor Curții Europene de Justiție în domeniul achizițiilor publice, evaluarea impactului asupra cadrului legal din România și luarea măsurilor adecvate.

(iv) Pentru a asigura coerența cu reglementările și interpretările UE privind achizițiile publice, ANAP va alocă personal pentru analiza și urmărirea continuă a jurisprudenței Curții Europene de Justiție, pentru a identifica impactul posibil asupra legislației și reglementărilor naționale. De asemenea, ANAP va publica periodic pe pagina sa de internet o prezentare structurată a jurisprudenței Curții Europene de Justiție în materie de achiziții publice.

În prezent este publicată o notificare pe site-ul ANAP cu privire la obligația instituțiilor inițiatoare de acte normative de a realiza o preevaluare a impactului proiectelor de acte normative propuse asupra legislației în domeniul achizițiilor publice. În momentul în care se va actualiza site-ul cu preluarea noi titulari de ANAP această notificare va fi preluată.

D. Dezvoltarea și implementarea unui ghid on-line care va determina o schimbare de paradigmă la nivelul întregului sistem de achiziții publice

Această abordare propune o schimbare semnificativă din punctul de vedere al practicii actuale și este de așteptat că va determina și o schimbare de mentalitate: în locul abordării actuale, cu accent pe respectarea unei legislații excesiv de prescriptive, ghidul va oferi informațiile practice necesare autorităților contractante pentru ca, dincolo de asigurarea conformității cu prevederile legale, acestea să înțeleagă în profunzime și să implementeze principiile generale ale achizițiilor publice consacrate în directive. În practică, autoritățile contractante vor trebui să evolueze de la o simplă conformare cu prevederile legale spre eforturi susținute în vederea eficientizării procedurilor (best value for money). Este de așteptat ca noua abordare să antreneze schimbări pozitive la nivelul întregului sistem de achiziții publice.

Ghidul va susține această schimbare de paradigmă orientată spre performanță la nivelul autorităților contractante și al celorlalte instituții responsabile. Acest ghid va fi implementat ca un instrument on-line publicat pe o pagină de internet dedicată, gestionată de ANAP.

1.3. Indicatori de impact și de rezultat

În ceea ce privește capitolul legislativ, au fost identificați următorii indicatori de impact:

Sinteza măsurilor propuse, instituțiile responsabile, termene de finalizare și impact preconizat

Aspecte identificate/ Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informație	Impact preconizat
<p>A. Adoptarea noului cadru legislativ în materie de achiziții publice, prin transpunerea directivelor UE în domeniu, adoptarea legii privind sistemul remediilor și a legislației secundare aferente</p> <p>Supralegiferarea Instabilitatea legislației (modificări succesive) Segmentarea cadrului legal actual Evitarea reglementărilor inutile (goldplating)</p>	Transpunerea în (3+1) acte normative separate	ANAP	Toate instituțiile responsabile	4 acte legislative primare publicate în conformitate cu principiile enunțate în strategie	Octombrie 2015 - la al Parlamentului în aprobare de către Parlament Ianuarie 2016 - în aprobare de către Parlament Februarie 2016 - publicare în Monitorul Oficial al României, Partea I	Monitorul Oficial al României, Partea I	Eficientizarea cheltuielilor publice; eficiența investiției (value for money); transparență; corelarea cu alte politici guvernamentale; stabilitatea cadrului legislativ; modificări mai puțin frecvente
	Adoptarea a 3 hotărâri ale Guvernului separate (pentru aplicarea legilor de transpunere a directivelor 2014/23/UE, 2014/24/UE și 2014/25/UE)	ANAP	Toate instituțiile responsabile	3 acte legislative secundare publicate în conformitate cu principiile enunțate în strategie	Februarie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I	Prevederi operaționale clare pentru cele 3 sectoare din domeniul achizițiilor publice Nivel adecvat de reglementare (legislația primară, secundară, terțiară)

E)

B. Pregătirea și aplicarea unei metodologii de evaluare a impactului înainte de modificarea legilor din domeniul achizițiilor publice

Număr ridicat de modificări ale cadrului legislativ	Metodologi de evaluare a impactului transpusă în procedurile interne ale ANAP	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Metodologie publicată pe pagina de internet a ANAP și implementată	Noiembrie 2015	Pagina de internet a ANAP	Asigurarea unui proces adecvat de evaluare a impactului și de consultare, înainte de adoptarea legilor; modificări legislative mai puțin frecvente
Modificările anterioare ale cadrului legislativ nu au fost determinate de o strategie coerentă.				Numărul de modificări ale legislației primare și secundare			Stabilitatea și conformitatea cadrului legislativ

C. Implementarea măsurilor operaționale de corectare și prevenire a inconsecvențelor legislative

Prevederi contradictorii ale diferitelor acte normative în raport cu directivele UE	Adoptarea ordonanței pentru abrogarea contrare directivelor UE	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Ordonanța va elimina toate problemele semnalate în legislația națională.	Octombrie 2015	Monitorul Oficial al României, Partea I	Asigurarea conformării legislației cu directivele UE
Rolul instituției UE cu atribuții de reglementare și achiziții de elaborare a publice							

legislației este minimizat. Diminuarea pragurilor pentru achiziții directe în sistematică și o monitorizare ulterioară a jurisprudenței Curții Europene de Justiție și impactului acesteia asupra reglementărilor naționale.

o achiziții directe în conformitate cu textul a strategiei Stabilirea sistemului intern la nivelul ANAP pentru analiza (screeningul) proiectelor de acte normative și a jurisprudenței Curții Europene de Justiție

Transpunere a directivelor în noua legislație

Februarie 2016

Monitorul Oficial al României, Partea I

Gradul de transparență

Personal alocat pentru această sarcină

Octombrie 2015

Bază de date cu jurisprudența Curții Europene de Justiție (structurată pe cazuri însoțite de prezentări sintetice)

Raportul anual de activitate ANAP

Asigurarea conformării legislației sectoriale cu cadrul legal în domeniul achizițiilor publice

Întărirea rolului ANAP în asigurarea coerenței și conformității legislației

Acces la jurisprudența relevantă a Curții Europene de Justiție

Legislație fără risc de neconformitate cu directivele (infringement)

D. Dezvoltarea și implementarea unui ghid on-line care va determina o schimbare de paradigmă la nivelul întregului sistem de achiziții publice

Acces limitat la ghiduri/îndrumări pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici	Elaborarea unui ghid atât on-line (în loc de legislație terțiară)	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Numărul de accesări ale paginii internet/tim pul petrecut pe pagină/ numărul de descărcări de informații etc. Nivelul al utilizatorilor	de Iulie 2016 (prima de etapă) Decembri și 2016 (operațiun de al)	Statistici web Sondaje și rapoarte privind achizițiul e publice	Asigurarea accesului nelimitat la îndrumare; asigurarea abordării unitare; creșterea capacității autorității contractante; trecerea către o abordare orientată spre performanță, și nu doar pe conformitate
---	---	------	---------------------------------	---	---	---	---

1.4. Lista documentelor-suport corespunzătoare cap. 1

Documentul-suport 1: Cadrul legal actual în domeniul achizițiilor publice

Documentul-suport 2: Poziția preliminară a României față de opțiunile din noile directive din domeniul achizițiilor publice

CAPITOLUL 2 Coerența globală și eficiența sistemului instituțional

Acest capitol conține textul principal (strategia propriu-zisă), un tabel cu acțiuni specifice (plan de acțiune) și documente-suport. Documentele-suport reprezintă documente complementare care trebuie analizate prin prisma aspectelor menționate în strategie și în planul de acțiune, acestea din urmă neputând fi amendate sau contrazise de prevederi contrare din documentele-suport. Strategia și planul de acțiune prevalează în raport cu documentele-suport.

2.1. Descrierea situației actuale

Cadrul instituțional actual este rezultatul unui proces complex de organizare a funcțiilor centrale ale sistemului de achiziții publice, bazele acestuia fiind puse în contextul aderării la UE și dezvoltat ulterior astfel încât să corespundă provocărilor ridicate de calitatea de stat membru și cerințelor de conformare cu legislația comunitară.

Funcțiile centrale ale sistemului de achiziții publice sunt îndeplinite de următoarele instituții cu competențe-cheie în acest domeniu (situația din aprilie 2015):

- ANRMAR - funcția legislativă; suport consultativ și operațional, verificarea ex ante a documentației de atribuire, control ex post, monitorizare și coordonare internațională;
- UCVAP - control ex ante al evaluării ofertelor;
- CNSC - primă instanță nonjudiciară, organism independent cu activitate administrativ-jurisdicțională, de soluționare a contestațiilor depuse împotriva procedurilor de achiziții publice;
- AADR - achiziții electronice (platforma e-licitație);
- Curtea de Conturi - activități de audit și control;
- Consiliul Concurenței - activități de control;
- Curțile de apel - a doua instanță de soluționare a contestațiilor.

În ceea ce privește gestionarea fondurilor UE, în conformitate cu prevederile regulamentelor aplicabile [Regulamentul (CE) nr. 1.083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1.260/1999, Regulamentul UE nr. 1.303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și

afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1.083/2006 al Consiliului etc.], autoritățile de management și autoritățile de certificare au obligația de a certifica cheltuielile eligibile, în timp ce AA trebuie să auditeze cheltuielile înaintate spre rambursare CE. Prin urmare, a fost dezvoltat un sistem separat de control ex post al achizițiilor publice, aplicabil fondurilor UE. O prezentare detaliată a structurii instituționale și a alocării funcțiilor se regăsește în documentul-suport nr. 3 "Cadrul instituțional actual în domeniul achizițiilor publice", atașat prezentei strategii.

Configurarea funcțiilor-cheie din sistemul achizițiilor publice nu intră sub incidența noilor directive privind achizițiile publice. Noile directive însă pun bazele dezvoltării unui mediu dinamic fără precedent în domeniul achizițiilor publice, a cărui complexitate este în continuă creștere. Achizițiile electronice, incluziunea socială, obiectivele de mediu, eficiența energetică și inovația sunt câteva politici-cheie pe care România, ca și toate statele membre, trebuie să le integreze în sistemul de achiziții publice. Aceasta implică o reconfigurare a funcțiilor sistemului de achiziții publice, aspect ce trebuie luat în considerare și pentru care trebuie creat un cadru adecvat. Acest nou sistem trebuie să contribuie la lupta împotriva corupției și la profesionalizarea autorităților contractante.

Disfuncționalitățile și lipsa de eficiență a sistemului de achiziții publice actual necesită o schimbare de paradigmă și un nou model care să asigure dimensiunea strategică a sistemului de achiziții publice și eficiența interacțiunii dintre funcții.

Astfel, a fost realizată o analiză aprofundată a performanței actuale a funcțiilor sistemului. Această analiză a avut în vedere identificarea deficiențelor sistemului instituțional și abordarea problemelor existente prin identificarea unor soluții adaptate contextului național, capabile să asigure coerența și eficiența sistemului.

În paragrafele următoare sunt rezumate principalele caracteristici și deficiențe ale cadrului instituțional în perioada 2006-2015:

- Nu există o abordare sistemică a cadrului instituțional pentru achiziții publice care să asigure interoperabilitatea funcțiilor pe baza unei abordări de tip control și unificare/echilibrare (checks and balances). Cadrul instituțional actual este construit pe funcționarea independentă a funcțiilor sistemului, cu o comunicare și coordonare limitată între instituții pe probleme de interes comun. Nu este promovată o funcționalitate integrată a funcțiilor și o armonizare a bunelor practici instituționale ca o condiție prealabilă pentru a asigura funcționarea în condiții de eficiență a sistemului.
- Nu există indicatori de performanță pentru funcțiile sistemului de achiziții publice și nu a fost efectuată nicio evaluare a acestor funcții în termeni de eficiență, eficacitate sau grad de integrare/interconectare.
- Cadrul instituțional este insuficient orientat spre o utilizare eficientă și în condiții de eficacitate a fondurilor publice. Activitățile instituționale actuale se concentrează în principal pe conformitatea cu aspectele procedurale și mai puțin pe principii de maximizare a capacității de utilizare a fondurilor publice.
- Sistemul este concentrat preponderent pe simpla conformare cu legislația în vigoare, pe efectuarea de controale, fără a se avea în vedere funcții strategice esențiale, precum elaborarea de politici și monitorizarea pieței. Prin urmare, există o serie de funcții subdimensionate datorită lipsei de resurse, tendinței generale de a promova funcții mai "vizibile" și de a se concentra mai degrabă pe rezultatele pe termen scurt ale unor activități (de exemplu, controale) decât pe acțiuni structurale cu impact pe termen lung (de exemplu, monitorizarea pieței). În aceste împrejurări, chiar dacă unele funcții importante ale sistemului sunt prevăzute expres în legislație, de facto acestea sunt exercitate doar formal, cu o valoare adăugată limitată.
- Accentul puternic pus pe funcțiile de reglementare și pe control are ca rezultat un sistem dezechilibrat și o accentuată lipsă de implicare la nivelul autorităților contractante. Această tendință este un indicator al conformării cu prevederile legislative, rigidității în abordare care a descurajat utilizarea achizițiilor publice ca instrument strategic de dezvoltare.

- Lipsa cooperării interinstituționale este caracterizată prin practici și interpretări inconsecvente care conduc la deficiențe majore în sistem. Cadrul instituțional al achizițiilor publice din România este în mare parte caracterizat printr-o aplicare și interpretare inconsecventă a legislației în vigoare, care este destul de complexă și într-o dinamică continuă. Astfel de inconsecvențe sunt înregistrate atât în cadrul instituțiilor, cât și între acestea. Până în prezent, diverse protocoale de colaborare au fost semnate, dar nu sunt implementate.

- Capacitatea sistemului de achiziții publice din România de a reglementa eficient activitatea economică și răspunsul pieței nu a fost suficient dezvoltată. Actualii indicatori din piață utilizați de autorități au în vedere doar statistici de bază, fără a integra informații substanțiale din piață ce ar putea contribui la elaborarea politicilor, cu accent pe dimensiunea economică a pieței de achiziții.

O analiză aprofundată a fost efectuată la nivelul fiecărei funcții, fiind identificate o serie de deficiențe:

- Ca urmare a lipsei viziunii strategice, funcția de elaborare a politicii în domeniul achizițiilor publice este insuficient conturată. Nu se evaluează și nici nu se promovează abordarea integrată a politicilor (de exemplu, eficiența energetică și obiectivele de mediu, incluziunea socială etc.), iar funcțiile de politici și monitorizare a pieței nu interacționează. În prezent, funcția de elaborare a politicilor nu este alocată niciuneia dintre instituțiile centrale la nivel guvernamental, iar coordonarea achizițiilor publice derulate la nivel internațional și intracomunitar lipsește aproape în totalitate.

- Nu există o funcție eficientă de asistență (help-desk) la nivel central. În plus, ghidurile sunt adeseori înlocuite de opinii interpretative ale legislației și nu sunt corelate cu bunele practici sau cu rezultatele exercitării altor funcții (de exemplu, control).

- În prezent, funcția de monitorizare este limitată la o serie de statistici legate de numărul de anunțuri de participare, tipurile de proceduri sau de autorități contractante, elemente care nu permit o descriere cuprinzătoare a pieței (de exemplu, privind domeniul deficitare, eficiența și eficacitatea sistemului de achiziții publice, gradul de concurență, rata respingerii ofertanților, volumul pieței, accesul IMM-urilor, participarea ofertanților, statistici privind estimarea prețului). Datele nu sunt evaluate/interpretate și astfel nu devin un instrument real de monitorizare a pieței.

- Controlul ex ante al documentațiilor de atribuire și controlul ex ante al evaluării ofertelor pun accent pe aspecte diferite care nu sunt suficient integrate. Nu există un mecanism de mediere între autoritățile contractante și instituțiile responsabile pentru controlul ex ante.

a) Controlul ex ante al documentației de atribuire nu vizează decât informațiile incluse în "Fișa de date", în special criteriile de calificare și atribuire, așadar nu poate identifica clauzele contractuale discriminatorii și nici specificații tehnice subiective sau de slabă calitate. Pe de altă parte, se solicită justificări detaliate pentru utilizarea criteriului de atribuire privind "oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic", ceea ce determină în final autoritățile contractante să utilizeze criteriul "prețul cel mai scăzut", împiedicând astfel abordările strategice și încurajând lipsa de implicare la nivelul autorităților contractante.

b) Controlul ex ante pentru evaluarea ofertelor nu pune accent pe fazele critice ale procedurilor de atribuire și observațiile nu se axează întotdeauna pe aspecte importante ale procedurii sau pe o evaluare corectă a ofertelor respinse/câștigătoare de către comisiile de evaluare.

- În absența unei abordări comune, controlul ex post este efectuat de diferite instituții care, analizând aceleași elemente (documente/proceduri), generează o abordare defensivă la nivelul autorităților contractante, care adoptă în procedurile de atribuire ulterioare opțiunea cu risc minim (respectiv, criterii de calificare extrem de permissive, anularea procedurilor etc.).

- Numărul mare de contestații⁷ a fost perceput de administrație mai curând ca un abuz al operatorilor economici decât ca un indicator al lipsei de capacitate din sistemul de achiziții publice. Soluțiile legislative avute în vedere (garanția de bună conduită) au fost abrogate de Curtea Constituțională⁸ și fac și obiectul unei proceduri de încălcare a dreptului comunitar instrumentate în cadrul cazurilor EU Pilot inițiate în prezent de Comisia Europeană. O soluție legislativă echilibrată ar trebui identificată pentru a oferi posibilitatea de a formula contestații ori de câte ori se consideră justificat în cursul procedurii, fără a conduce însă la întârzieri substanțiale în derularea acesteia. Mai mult, lipsa unei

interpretări/jurisprudențe unitare în cadrul CNSC, în cadrul curților de apel și între CNSC și curțile de apel este un factor important care afectează predictibilitatea deciziilor, cu impact asupra întregului sistem.

⁷ 5.739 de contestații în 2013; numărul mare de contestații nu reprezintă neapărat un abuz al operatorilor economici, ci este un indicator al lipsei de capacitate din sistemul de achiziții publice. În 2014, numărul total al contestațiilor a scăzut la 3.753, în special ca urmare a adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2014.

⁸ Decizia Curții Constituționale nr. 5/2015.

• Lipsa unei funcții generale de supervizare duce la absența măsurilor corective sistemice.

Tratarea deficiențelor identificate mai sus necesită un set de acțiuni coerente și orientate.

2.2. Direcții de acțiune

Principalele măsuri de reformă trebuie să promoveze acțiuni pentru ameliorarea coerenței și eficienței viitorului cadru instituțional. Acestea sunt cu atât mai importante, având în vedere că instituțiile implicate vor fi responsabile de transpunerea prevederilor noilor directive, în conformitate cu obiectivele generale ale Strategiei Europa 2020.

Pornind de la experiența acumulată în perioada precedentă și deficiențele deja identificate, sunt necesare măsuri corective adecvate care să permită trecerea de la paradigma simplei conformări cu legislația în vigoare la o abordare care promovează dezvoltarea și relansarea creșterii economice.

A. Consolidarea politicii de achiziții publice la nivel guvernamental central

Două dintre cele mai importante provocări cu care se confruntă astăzi toate statele membre UE se referă la asigurarea cadrului necesar pentru un sistem de achizițiile publice care să contribuie direct la creșterea economică și la crearea de locuri de muncă și, în același timp, la utilizarea eficientă și în condiții de eficacitate a fondurilor publice. Noul sistem propus trebuie gândit dintr-o perspectivă mai largă, capabilă să ofere soluții care să poată asigura:

- stabilitatea pe termen lung și obiectivitatea cadrului instituțional;
- contribuția la atingerea obiectivelor politicii guvernamentale;
- eficiența cheltuielilor publice;
- corelarea funcțiilor sistemului, astfel încât să nu mai opereze izolat, ci într-o abordare sistemică.

Ca urmare a consultărilor extinse din cadrul grupului de lucru pentru achiziții publice s-a decis ca răspunderea elaborării politicilor în domeniu să fie atribuită unei instituții familiarizate cu dimensiunea operațională a achizițiilor publice și în contact direct cu realitățile din domeniu. În același timp, ca urmare a recomandărilor CE, a fost creată Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) prin fuzionarea UCVAP cu ANRMAP, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice⁹ (principala instituție responsabilă pentru gestionarea investițiilor publice și pentru asigurarea calității cheltuielilor publice).

⁹ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2015, aprobată prin Legea nr. 244/2015.

Întrucât Ministerul Finanțelor Publice este responsabil de transparența și eficiența utilizării fondurilor publice, iar rolul său în gestionarea investițiilor publice a fost întărit prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/2013 privind adoptarea unor măsuri fiscal-bugetare pentru îndeplinirea unor angajamente convenite cu organismele internaționale, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, aprobată cu modificări prin Legea nr. 25/2014, cu modificările ulterioare, noul sistem va asigura o mai bună corelare între activitatea de management, alocarea fondurilor publice și cheltuirea acestora în cadrul întregului ciclu al investiției, având în vedere o abordare holistică. În plus, controlul ex ante se va aplica în mod unitar, în tip ce funcțiile vor fi interconectate pentru a putea asigura un sistem coerent și o politică adaptată la realitatea din teren.

Responsabilitățile instituției nou-create sunt: elaborare de politici și legislație, îndrumare metodologică, help-desk și suport operațional, control, monitorizarea și supervizarea sistemului de achiziții publice.

Modul de îndeplinire a atribuțiilor ANAP, aliniat cu reforma funcțiilor prevăzută în strategie, este detaliat în actul normativ privind organizarea și funcționarea ANAP¹⁰.

¹⁰ Hotărârea Guvernului nr. 634/2015 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice.

În prezent, funcția de asistență (help-desk) este implementată pe baza unui proiect-pilot dedicat proiectelor finanțate din fonduri UE, fiind extinsă și pentru proiectele cu finanțare de la bugetul de stat. Sistemul asigură un punct unic de informare, un nivel de acces adecvat, informații ușor de înțeles și de încredere, precum și protecție împotriva accesului neautorizat.

B. Asigurarea unei abordări echilibrate și trans-sectoriale în promovarea politicii de achiziții publice
Conectarea nivelurilor strategic și operațional, precum și validarea politicilor la nivel guvernamental vor trebui asigurate și întărite prin Comitetul interministerial pentru achiziții publice, care va reuni (pe baza comitetului existent¹¹) principalele instituții cu atribuții în domeniul achizițiilor publice (ANAP, CNSC, AADR), ministere (MFE, MFP, MECT, MDRPA) și organisme de control (CCR, CC, ANI).

¹¹ Decizia prim-ministrului nr. 218/2014.

Comitetul se va întruni periodic (la fiecare 3 luni), asigurând în același timp coerența de ansamblu a sistemului, precum și dezvoltarea funcțiilor, politicilor etc., în legătură directă cu mediul de piață, prin consultări periodice cu partenerii interesați și cu societatea civilă.

Comitetul va funcționa ca un instrument de garantare a echilibrului instituțional (checks and balances), care să asigure o evaluare independentă a politicii în domeniu și viziunea strategică.

C. Aplicarea unui mecanism de cooperare interinstituțională

Va fi creat un mecanism de cooperare interinstituțională potrivit căruia principalii actori implicați în sistemul de achiziții publice (ANAP, MFP, MFE, CNSC, CCR, AA) sunt obligați să se reunească periodic cu scopul de a clarifica aspectele care au generat interpretări neunitare în sistem.

Faza preliminară implică o identificare periodică a aspectelor care conduc la interpretări diferite ale instituțiilor cu responsabilități în domeniul achizițiilor publice. Ordinea de zi a ședințelor se stabilește de comun acord pe baza identificării și raportării diferențelor de interpretare. În cursul întâlnirilor, interpretările neunitare vor fi analizate și instituțiile vor decide abordarea finală. În cazul în care divergențele de opinie persistă și nu se ajunge la o înțelegere comună, răspunderea finală pentru emiterea unei interpretări revine ANAP.

Rezultatul aplicării acestui mecanism va consta fie în emiterea de ordine/instrucțiuni, care vor fi publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, fie, în cazuri bine justificate, în promovarea unor ghiduri care vor fi publicate pe site-ul web al ANAP. Ordinele/Instrucțiunile/Ghidurile vor constitui un instrument de referință pentru toți factorii interesați care fac parte din mecanismul de cooperare interinstituțională. Acestea vor fi integrate în ghidul on-line descris în cap. 1.

D. Reforma și consolidarea funcțiilor centrale în cadrul sistemului de achiziții publice

Grupul de lucru privind achizițiile publice a realizat o analiză privind performanța funcțiilor sistemului de achiziții publice. De asemenea, grupul a stabilit un set de acțiuni care vor fi implementate până la sfârșitul anului 2016 ca parte a strategiei, vizând îmbunătățirea sistemului, după cum urmează:

(i) Funcția de asistență (help-desk) va fi dezvoltată astfel încât să permită accesul direct la îndrumări metodologice/ghiduri pe probleme specifice. Astfel va fi promovată o abordare comună în ceea ce privește răspunsurile la solicitări, actualizarea periodică a cunoștințelor și a bunelor practici. Aspectele care vor beneficia de publicitate on-line vor face obiectul unor verificări constante, cu priorizare și adaptare la nevoile reale ale autorităților contractante. Răspunsurile emise de biroul de asistență vor fi și ele adaptate abordărilor CNSC, ANAP și jurisprudenței curților de apel și vor fi asigurate conexiuni cu viitorul ghid on-line.

(ii) Sprijinul operațional va fi asigurat prin dezvoltarea de ghiduri on-line ce vor include documentații de atribuire standard pentru anumite sectoare. Pe baza experienței actuale utilizarea documentațiilor standardizate poate fi, după caz, obligatorie în ansamblu, parțial sau facultativă.

(iii) Pentru a întări și a asigura eficiența sistemului de control, precum și pentru prevenirea conflictului de interese va fi stabilit un set complex de măsuri. Prezentarea detaliată a situației curente și principalele acțiuni avute în vedere sunt detaliate în cadrul cap. 3.

(iv) Funcția de monitorizare va fi stabilită pe baza unor indicatori de performanță care vor conține informații cu privire la dimensiunea pieței, intensitatea competiției sau concurența neloyală. O prezentare detaliată a situației curente și acțiunile avute în vedere sunt prezentate în cap. 5.

(v) Supervizarea sistemului de achiziții publice va fi realizată de ANAP, care se va asigura că autoritățile contractante acționează conform cadrului legal în vigoare, în toate etapele procedurii de atribuire. Supervizarea se va baza pe funcția de monitorizare, pe activitățile ex ante și ex post, cu evidențierea în timp real a problemelor sau neregulilor de sistem. Când vor fi evidențiate disfuncționalități sistemice cu ajutorul semnalelor de alertă¹² (de exemplu, pentru corupție, slabă performanță, recepție finală nelegală a lucrărilor sau alte nereguli), ANAP va defini natura problemei și va trimite sesizările la autoritățile competente în vederea adoptării acțiunilor corective. În acest sens, protocoalele existente (de exemplu, cu DLAF, CC și ANI) vor fi consolidate și extinse pentru a se asigura că sistemul reacționează atunci când sunt identificate disfuncții sau nereguli.

¹² Indicatorii privind semnalele de alertă sunt detaliați în cap. 5.

E. Asigurarea unui sistem de remedii și căi de atac îmbunătățit și eficient

Actualul sistem de remedii și căi de atac va fi îmbunătățit printr-un set de măsuri sistemice și complementare, menite să asigure o jurisprudență consecventă și predictibilitatea deciziilor pentru a preveni utilizarea abuzivă a contenciosului administrativ-jurisdicțional și instanțelor, fără a afecta însă dreptul operatorilor economici de a depune contestații.

Prin urmare, va deveni obligatorie notificarea prealabilă a autorității contractante de către operatorul economic, pentru a permite autorităților contractante să ia măsurile adecvate, înainte de a fi depusă formal o contestație. Notificarea va trebui comunicată în termenul-limită stabilit prin directiva privind remediile și căile de atac (art. 2c din Directiva Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări 89/665/CE). Autoritatea contractantă va trebui să răspundă cu celeritate oricărei notificări în timpul alocat pentru analiză. Contestațiile pot fi depuse numai după primirea răspunsului autorității contractante sau dacă nu a fost transmis niciun răspuns în termenul stabilit.

Notificarea autorității contractante și contestațiile transmise către CNSC nu vor presupune niciun fel de costuri sau garanții suplimentare pe care ar trebui să le suporte operatorul economic.

La nivelul curților de apel și/sau al tribunalelor vor fi create complete specializate în domeniul achizițiilor publice, care vor fi prevăzute și în legislația privind remediile și căile de atac. De asemenea se va asigura pregătirea corespunzătoare a magistraților.

Pentru a asigura predictibilitatea și un sistem orientat pe rezultate, în cazul în care se dispune reluarea etapei de evaluare, deciziile CNSC/instanței vor conține referiri clare la modul în care trebuie realizată reevaluarea ofertelor, în special cu reflectarea aspectelor care trebuie să difere față de evaluarea inițială.

Au fost stabilite la nivelul CNSC mecanisme interne, prin Ordinul președintelui CNSC nr. 32/2015¹³, pentru asigurarea consecvenței în interpretare între complete. O mai bună structurare a site-ului web al CNSC va contribui semnificativ la vizibilitatea și coerența jurisprudenței.

¹³ Ordinul președintelui CNSC nr. 32/2015 este publicat pe site-ul web al CNSC.

Vor fi stabilite mecanisme de facilitare a unei abordări comune a CNSC și instanțelor. Vor fi înființate în instanțe complete specializate pentru achiziții publice, iar legislația pentru transpunerea directivei privind remediile și căile de atac va cuprinde această cerință specifică. Instruirea judecătorilor în vederea specializării în domeniul achizițiilor publice va reprezenta, de asemenea, o măsură prioritară-cheie.

2.3. Indicatori de impact și de rezultat

În ceea ce privește capitolul instituțional, au fost identificați următorii indicatori de impact:

Sinteza măsurilor propuse, instituțiile responsabile, termene de finalizare și impact preconizat

Aspecte identificate/ Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact
---	-----------------	-------------------------	----------------------	---------------------------	--------	--------------------	--------

A. Consolidarea politicii de achiziții publice la nivel guvernamental central

Asigurarea dimensiunii strategice a cadrului instituțional	Operaționalizarea Sediului a Resurse umane suficiente	ANAP nou	MFP	Structură complet operațională	Octombrie 2015 Iulie 2016 Decembrie 2015		
Funcția de dezvoltare a politicilor este nedezvoltată.	Nivel adecvat de salarizare (Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2015)	ANAP	MFP	Instituirea mecanismelor pentru asigurarea elaborării de politici eficiente, interconectate cu alte funcții-cheie în domeniul achizițiilor publice	Octombrie 2015	ROF ANAP	Îmbunătățirea calității responsabilității promovate de achiziții
	Adoptarea metodologiilor/procedurilor clare, coerente și vizibile pentru formularea și promovarea politicii în domeniul achizițiilor publice	ANAP		Evaluarea periodică a politicii Inițierea modificării politicii	Octombrie 2015	Rapoarte, ROF ANAP	Implementarea politicii viziunii politicii publice evaluării transe

B. Asigurarea unei abordări echilibrate și transectoriale în promovarea politicii de achiziții publice

Alinierea politicii de achiziții publice obiectivele de creștere economică	Adoptarea deciziei prim-ministrului de înființare a Comitetului interministerial pentru achiziții publice	MPF	Toate instituțiile implicate	Propuneri și decizii pentru elaborarea, modificarea și/sau implementarea politicii	Octombrie 2015	Site-ul ANAP	Asigurarea abordării promovate de achiziții
--	---	-----	------------------------------	--	----------------	--------------	---

Inexistența unei abordări sistemice la nivelul cadrului instituțional pentru achiziții publice	Adoptarea metodologiei de lucru (regulamentului de organizare) a Comitetului interministerial pentru achiziții publice	Toate instituțiile implicate		Octombrie 2015	Site-ul ANAP	
--	--	------------------------------	--	----------------	--------------	--

C. Aplicarea unui mecanism de cooperare interinstituțională

Numărul mare de interpretări contradictorii care afectează activitatea autorităților contractante	Semnarea protocolului de stabilire a mecanismului de cooperare interinstituțională	Toate instituțiile implicate	Numărul îndrumărilor metodologice/instrucțiunilor emise privind interpretarea elementelor particulare care au făcut anterior obiectul abordărilor diferite	Octombrie 2015	Site-ul ANAP	Asigurarea predictibilității nivelului contractant intensificarea cooperării principii implicarea publică abordărilor
---	--	------------------------------	--	----------------	--------------	---

	Adoptarea metodologiei de lucru și agendei ședințelor următoare	Toate instituțiile implicate			Monitorul Oficial al României, Partea I/ Site-ul ANAP	
--	---	------------------------------	--	--	---	--

D. Reforma și consolidarea funcțiilor centrale în cadrul sistemului de achiziții publice

Necesitatea de a asigura eficiența funcției de help-desk	Integrarea help-deskului cu ghidurile on-line		Soluții integrate pentru cererile înregistrate în sistem	Septembrie 2016	Site ANAP	Creșterea la nivel contractant Accentuarea aspectelor Asigurarea direct metode pe prob
--	---	--	--	-----------------	-----------	--

E. Asigurarea unui sistem de remedii și căi de atac îmbunătățit și eficient

A asigurarea conformității sistemului achizițiilor publice naționale cu Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice (Text cu relevanță pentru SEE)

Intrarea în vigoare a noului CNSC sistem de remedii și căi de atac, cu CNSC ca primă instanță (acces gratuit) și curtea de apel ca instanță superioară așa cum este detaliat la punctul D din capitolul 2

Toate instituțiile implicate

Adoptarea măsurilor legislative necesare în conformitate cu strategia (Legea privind sistemul de remedii și căi de atac)

Abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2014

Rapoarte privind eficiența sistemului

Februarie 2016

Monitorul Asigura
Oficial al și co
României, sistemu
Partea I căi de a

Creșterea eficienței noului ANAP sistem datorită notificării prealabile obligatorii a autorității contractante și identificarea clară a etapelor de depunere/ evaluare a contestațiilor, așa cum este detaliat la punctul de mai sus	Toate instituțiile implicate	Adoptarea măsurilor legislative necesare în conformitate cu strategia (Legea privind sistemul de remedii și căi de atac) Reducerea numărului de proceduri pentru soluționarea contestațiilor și/sau reducerea ratei de succes Reducerea întârzierilor în atribuirea contractelor	Februarie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I Încurajarea remedierii datorită notificării obligatorii Eficiența procesului de punere în discuție a contestațiilor
Clarificarea situației Ordonanței de urgență nr. 51/2014 în ceea ce privește garanția de bună conduită (prin aprobarea legii de abrogare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2014 de către Parlament)	Toate instituțiile implicate	Adoptarea actului normativ de abrogare	Octombrie 2015	Monitorul Oficial al României, Partea I Eliminarea potențialelor bariere în accesul la remedii
Lipsa de interpretare/ jurisprudență unitară în cadrul CNSC, curții de apel și instanțele judecătorești Dezvoltarea bazei de date a CNSC (deciziile) pentru a asigura un acces ușor la jurisprudența CNSC Stabilirea de întâlniri trimestriale între curtea de apel și CSM Stabilirea completelor specializate publice Instanțele judecătorești (curți de apel/tribunal)	Curtea de apel/CSM	Numărul de interpretări diferite la nivelul completelor CNSC în spețe similare Numărul de interpretări divergente cu privire la aceeași speță	de Decembrie 2015 la Februarie 2016 în Februarie 2016 (transpunere a legislației privind remediile și căile de atac)	Site-ul CNSC Site-ul CNSC Monitorul Oficial al României, Partea I Asigurarea predictibilității nivelului de contracții Sporirea interpretării CNSC apel Asigurarea interpretării eficiente

Protocolul de instruire CSM pentru judecătorii din instanțele specializate, în domeniul achizițiilor publice	ANAP	Martie 2016
Sesiuni de training	CSM Institutul Național al Magistraturii	Decembrie 2016

curților

2.4. Lista documentelor-suport corespunzătoare cap. 2

Document-suport nr. 3 Cadrul instituțional actual în domeniul achizițiilor publice

CAPITOLUL 3 Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice

Acest capitol are ca scop îmbunătățirea regularității și calității procedurilor de achiziții din România, revizuind în consecință sistemului național de control. Măsurile detaliate nu aduc atingere funcțiilor și independenței sistemului de management și control al fondurilor UE, care sunt reglementate prin Regulamentul (UE) nr. 1.303/2013.

Acest capitol conține textul principal (strategia propriu-zisă), un tabel cu acțiuni specifice (plan de acțiune) și documente- suport. Documentele-suport reprezintă documente complementare care trebuie analizate prin prisma aspectelor menționate în strategie și în planul de acțiune, acestea din urmă neputând fi amendate sau contrazise de prevederi contrare din documentele-suport. Strategia și planul de acțiune prevalează în raport cu documentele-suport.

3.1. Descrierea situației actuale

Prezentul capitol al strategiei evidențiază măsurile de întreprins pentru a îmbunătăți calitatea și regularitatea procesului de achiziții publice. Acesta este structurat în două secțiuni distincte și complementare, care vizează: (i) simplificarea procesului de achiziție publică în baza soluțiilor convenite de comun acord la problemele practice identificate în cursul discuțiilor din cadrul grupului tehnic de lucru pe achiziții publice; și (ii) remodelarea dinamicii procedurilor de control în scopul de a aduce mai multă eficiență și responsabilitate în acest proces.

Prima secțiune a acestui capitol se axează pe măsurile de îmbunătățire a procesului de achiziții publice, răspunzând problemelor generate de regulile sau practicile actuale în domeniu. Aceste măsuri vor fi luate în principal în cadrul legislației secundare care definește normele de aplicare a legilor de transpunere a noilor directive privind achizițiile publice (publicate în JOUE în anul 2014) și/sau ca parte a legislației terțiare și a ghidurilor care vor fi elaborate în continuare. Problemele, soluțiile și instrumentele aferente sunt detaliate în documentul-suport nr. 4.

Procesul de identificare a problemelor și soluțiilor a fost facilitat prin utilizarea rezultatelor obținute în urma unor consultări cu organizații relevante, cum ar fi Coaliția pentru Dezvoltarea României, Institutul de Politici Publice sau reprezentanți ai organizațiilor profesionale. Soluțiile au fost identificate în lumina celor mai bune practici și a orientărilor furnizate de noile directive în materie.

A doua secțiune a capitolului se concentrează asupra metodelor, instituțiilor și mijloacelor necesare pentru asigurarea unui sistem de achiziții publice de bună calitate și care să funcționeze cu respectarea prevederilor legale.

Asigurarea regularității și calității procesului de achiziții publice presupune în principal o funcționare adecvată a următoarelor:

- sisteme eficiente de control intern;
- control ex ante extern fiabil;
- prevenire adecvată a conflictului de interese;
- sistem solid de remedii - căi de atac (cap. 2);
- control ex post eficient.

Eficiența sistemului actual de achiziții publice este afectată de o serie de deficiențe evidențiate în următoarele paragrafe.

Sistemele de control existente în domeniul achizițiilor publice sunt fragmentate, parțial redundante și se concentrează aproape exclusiv pe aspectele formale legate de regularitatea procesului, fără a evalua obiectiv aspectele legate de calitate (adică se evaluează dacă "litera legii" a fost respectată, în loc să se concentreze asupra raportului calitate-preț generat de proceduri, în special prin evaluarea modului în care au fost asigurate transparența și o concurență efectivă).

Controlul intern este slab, în principal ca rezultat al unui sistem ierarhizat, lipsit de forme de echilibrare internă a puterilor. Controlul se reduce, de obicei, la rolul limitat al controlorului financiar preventiv, în loc să fie definit un mecanism de control mai extins. În ceea ce privește procesul de achiziții publice, controlul intern este ineficace, în mare parte formal și fragmentat, mai ales la nivel local. Acesta este îndreptat asupra legalității aspectelor bugetare, fără a se ține seama de vreo dimensiune strategică cum ar fi alocările bugetare, prioritizarea proiectelor sau elementele documentației de atribuire.

În consecință, sistemul românesc, prin compensare, pune accent pe controale externe (ex ante și ex post).

În prezent sistemul se bazează pe două tipuri principale de control ex ante extern: controlul documentației de atribuire și controlul evaluării ofertelor.

Au fost identificate următoarele deficiențe referitor la controlul ex ante:

- generale: controlul ex ante al documentației de atribuire și controlul ex ante al evaluării ofertelor pun accent pe aspecte diferite care nu sunt integrate sub forma unei abordări comune și care nu sunt interconectate suficient;

- legat de controlul ex ante al documentației de atribuire:

- Cu resursele actuale disponibile (35-40 de persoane), ANRMAP a efectuat aproximativ 27.000 de verificări ale documentațiilor de atribuire în anul 2014, aferente unui număr de aproximativ 18.500 de proceduri individuale. Aceasta reprezintă o medie de 3 până la 4 verificări pe persoană și pe zi.

- Controlul presupune doar verificarea informațiilor incluse în fișa de date - în principal, criteriile de calificare și atribuire.

- Nu sunt identificate prin intermediul controlului clauze contractuale discriminatorii și nici specificații tehnice restrictive sau de slabă calitate.

- Autoritățile contractante sunt descurajate să folosească criteriul "oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic" și preferă să recurgă la criteriul "prețul cel mai scăzut", ca urmare a solicitării de a justifica în mod detaliat utilizarea primului criteriu. Deseori este utilizat criteriul prețul cel mai scăzut, chiar și în situațiile în care aplicarea acestuia nu este oportună, fiind perceput ca o măsură mai sigură în cazul unor controale ulterioare. Această abordare ar putea pune autoritățile contractante într-o poziție mai bună atunci când are loc un control extern, dar totuși împiedică în mod considerabil dezvoltarea unor politici strategice de achiziții publice și conduce la pierderi importante de eficiență în utilizarea fondurilor publice.

- Controalele nu stimulează autoritățile contractante să-și dezvolte capacitățile administrative proprii prin remedierea problemelor identificate. În schimb, ele contribuie la o atitudine defensivă a autorităților contractante și rezultă într-o lipsă de responsabilitate care se traduce în proceduri extrem de ineficiente. De facto, rata de respingere a anunșurilor de participare este destul de stabilă în timp, confirmând progresul lent realizat de către autoritățile contractante în îmbunătățirea regularității și calității documentațiilor de atribuire.

- În cazul unui dezacord între autoritatea contractantă și organul de control, autoritatea contractantă nu are posibilități de apel față de decizia instituției de control.

- Perioada totală de timp de la momentul inițierii unei proceduri de către autoritatea contractantă și până la publicarea efectivă a anunșului de participare este uneori extrem de lungă; în medie, documentele sunt respinse cel puțin o dată.

• În ciuda validării prin controlul ex ante, anumite aspecte pot fi contestate și considerate nelegale la un stadiu ulterior (control ex post, audit), obligând autoritatea contractantă să suporte sancțiunile/corecțiile financiare aferente;

- legat de controlul ex ante al evaluării ofertelor:

• Cu resursele actuale disponibile (aproximativ 200 de persoane), UCVAP a efectuat aproximativ 2.000 de verificări ale evaluării ofertelor în anul 2014, dintr-un total de 18.500 de proceduri publicate și aproximativ 4.000 de negocieri fără publicarea unui anunț de participare.

• Controlul nu se concentrează pe fazele critice ale procedurilor.

• Capacitatea tehnică este limitată la nivelul organelor de control.

• Observațiile nu sunt întotdeauna concentrate pe aspectele importante ale procedurii de atribuire sau pe corectitudinea deciziilor luate de către comisiile de evaluare cu privire la oferte respinse/câștigătoare.

• Observațiile nu sunt obligatorii pentru autoritățile contractante și nu există un mecanism de mediere pentru emiterea de opinii/interpretări recunoscute de actorii din sistem.

• Identificarea conflictelor de interese se raportează doar la unele situații posibile de conflict de interese și se limitează la proiectele cu finanțare UE.

În ceea ce privește controlul ex ante al documentațiilor de atribuire, datele de la ANRMAP (actual ANAP) prezintă următoarele rezultate:

Anul	Numărul de autorități contractante	Numărul de proceduri controlate	Numărul de respingeri ale documentației de atribuire
2012	3.899	27.656	31.937
2013	3.069	19.343	28.886
2014	3.221	18.367	26.957

¹⁴ Numărul de autorități contractante care publică proceduri în SEAP și ale căror documentații de atribuire au fost supuse controlului ex ante.

Aceasta arată că, în medie, o documentație de atribuire este respinsă cel puțin o dată. Se indică, de asemenea, că, deși pe platforma națională de achiziții publice sunt înregistrate ca autorități contractante circa 15.000 de entități, un număr semnificativ mai mic dintre acestea sunt implicate în mod real în achiziții peste pragul de cumpărare directă. Se menționează că reducerea numărului de autorități contractante și de proceduri publicate între 2012 și 2013 corespunde cu mărirea pragurilor de cumpărare directă, începând cu 1 iulie 2013.

În ceea ce privește controlul ex post, au fost identificate următoarele deficiențe:

• Mai multe instituții sunt implicate în controlul ex post/audit: CCR, AA, ANRMAP (actual ANAP), autoritățile de management. Acest fapt conduce la suprapuneri între instituții (inevitabile în cazul instituțiilor implicate în managementul și controlul fondurilor europene), precum și la diferențe de interpretare.

• Controlul ex post se poate suprapune cu controlul ex ante (adică efectuarea de noi verificări pe aceleași aspecte), cu concluzii diferite.

• Există diferențe semnificative între fondurile naționale și fondurile UE din punctul de vedere al controlului ex post.

În plus, controalele se rezumă la problemele de regularitate, în timp ce practicile din achiziții publice care pot reduce intensitatea competiției și descuraja ofertanții serioși (calitatea scăzută a documentației de atribuire, cerințe sau responsabilități nerezonabile sau disproportionale, timp insuficient pentru pregătirea ofertelor) nu fac obiectul procesului de verificare, cu toate că pot prejudicia calitatea proiectului și raportul calitate-preț.

După cum a fost semnalat și în alte domenii ale administrației române, există o percepție generalizată că neregulile se datorează în primul rând persoanelor implicate în derularea procedurilor, care ar trebui sancționate ca indivizi, în loc să fie Anul identificate, penalizate și remediate deficiențele sistemului, de exemplu printr-o mai bună îndrumare, o îmbunătățire a instruirii și un mediu de control intern mai robust. Această percepție determină comportamente de evitare a riscurilor prin care implementarea bunelor practici este înlocuită de accentul pus pe aplicarea literală a unor reguli, iar folosirea unei judecăți drepte este înlocuită de o abordare mecanică. Câteva dintre consecințe sunt: (i) utilizarea generalizată a criteriului prețului cel mai scăzut, chiar dacă sunt cerute în mod semnificativ servicii intelectuale sau în cazul licitațiilor complexe; (ii) accent pe specificații tehnice detaliate, în loc de specificații de performanță; sau (iii) accent pe criteriile de calificare în locul evaluării propunerilor tehnice. În cele din urmă, consecințele sunt în detrimentul obținerii unui bun raport calitate-preț și a utilizării reale a achizițiilor publice în promovarea unor politici publice, cum ar fi inovația sau sustenabilitatea mediului.

Abordarea revizuită are drept scop modificarea paradigmei inițiale, ținându-se cont de următoarele principii:

1. responsabilitate sporită a autorităților contractante, prin creșterea capacității acestora prin setul de acțiuni detaliate în cap. 4 și prin controale interne mai eficiente pentru a detecta și a preveni deficiențele;
2. eliminarea treptată a controlului ex ante sistematic, în paralel cu introducerea unor verificări prin sondaj, în vederea creșterii în continuare a responsabilității lor; ritmul acestei eliminări treptate va ține cont de creșterea fiabilității autorităților contractante, atestată prin evaluări.

3.2. Direcții de acțiune

Așa cum s-a descris mai sus, direcțiile de acțiune reflectă două grupuri principale de acțiuni, care sunt descrise în două secțiuni diferite mai jos:

- acțiuni care vizează remedierea deficiențelor în procesul de achiziții publice; și
- acțiuni care vizează asigurarea unui nivel adecvat de control asupra acestui proces.

3.2.1. Eficientizarea procesului de achiziții publice

Principalele etape logice și cronologice ale procesului de achiziții publice, de la inițiere până la finalizarea contractului, au fost analizate cu scopul de a identifica deficiențele actuale, precum și soluțiile adaptate. Acestea au fost apoi grupate sub 14 rubrici care reflectă "ciclul de viață" al procesului de achiziții publice, plus 3 rubrici orizontale. În timp ce detaliile privind deficiențele și soluțiile sunt prezentate în documentul-suport nr. 4, următoarele paragrafe prezintă cele mai importante aspecte.

A. Etapele pregătitoare, inclusiv evaluarea necesităților și studiile de fezabilitate

Definirea necesităților și prioritizarea investițiilor și achizițiilor trebuie să fie îmbunătățite urgent. Un număr de măsuri, precum și o serie de instrumente în acest sens sunt în curs de dezvoltare, cum ar fi consolidarea/întărirea unei unități dedicate din cadrul Ministerului Finanțelor Publice pentru prioritizarea proiectelor sau adoptarea unor master-planuri multianuale la nivel național și local. Totuși, deși problema este recunoscută, ea nu aparține de procesul de achiziție publică. Prin urmare, aceste aspecte nu pot fi tratate în profunzime în cadrul prezentei strategii.

În acest cadru, vor fi luate măsuri specifice pentru a eficientiza procesul studiilor de fezabilitate, asigurându-se că perioade de timp și resurse suficiente sunt alocate pentru pregătirea proiectelor și că riscurile sunt evaluate și alocate în mod corespunzător. Aceste acțiuni vor consta în principal în îndrumare privind pregătirea proiectelor, respectiv modele de caiet de sarcini pentru studiile de fezabilitate.

B. Elaborarea strategiei de achiziții

Cunoașterea pieței de către autoritățile contractante este adesea la un nivel scăzut, în timp ce planurile de achiziții, inclusiv împărțirea în loturi și contracte, durata de execuție etc., sunt deficitare, alterând intensitatea răspunsului pieței.

Având în vedere oportunitatea oferită de noile directive de a organiza consultări ale pieței înainte de lansarea procedurii, va fi furnizată îndrumare, astfel încât:

- să crească gradul de cunoaștere a pieței pe care autoritățile contractante îl au;
- să fie dezvoltată o strategie de achiziții pentru proiectele majore, pentru a se asigura că diversele părți componente (inclusiv loturi) sunt planificate corect;
- să fie organizate consultări ale pieței care să fie și transparente (incluzând cel puțin publicarea în SEAP) și utile.

De asemenea este de subliniat faptul că utilizarea în comun a resurselor autorităților contractante și unitățile de achiziții centralizate vor fi elemente-cheie pentru a asigura un nivel crescut de cunoaștere a piețelor relevante.

C. Valoarea estimată

Valoarea estimată este în prezent privită ca o referință absolută, fără a fi însă stabilită cu ajutorul unor metode temeinice.

Valoarea estimată acoperă de fapt două aspecte diferite, care, deși legate, sunt aferente unor obiective diferite. Primul obiectiv este de a evalua valoarea contractului care ar trebui să fie încheiat, iar cel de-al doilea este de a evalua cerințele de publicitate aplicabile pentru procedura de atribuire (în raport cu pragurile definite). Metodologii detaliate vor fi elaborate în acest sens și vor face parte din îndrumarea on-line, în timp ce principiile definite de directive vor fi integrate în legislația primară și secundară.

Va fi evidențiat în mod clar faptul că prețul unui contract nu poate fi modificat în așa fel încât noua valoare să depășească pragul de publicare/procedural care a stat la baza alegerii procedurii de atribuire a contractului.

Estimarea valorii potențialelor oferte va fi mai bine fundamentată prin publicarea în SEAP a prețurilor finale ale contractelor implementate, precum și printr-o responsabilitate sporită a consultanților care pregătesc documentațiile de atribuire către acuratețea acestei estimări. Contractele standard pentru consultanții care pregătesc documentațiile de atribuire, dezvoltate ca parte a documentațiilor standardizate, așa cum este prezentat în cap. 4, vor stabili că o parte a remunerației va fi bazată pe acuratețea estimării, în conformitate cu normele, standardele, statisticile, prețurile de piață existente.

Regula de respingere automată a ofertelor cu o valoare mai mare decât valoarea estimată va fi flexibilizată, mai ales în cazul procedurilor în care valoarea estimată este mai dificil de evaluat (dialog competitiv, negociere) și pentru concesiuni.

D. Planul anual de achiziții publice

Vor fi definite reguli clare pentru a asigura o mai mare transparență în ceea ce privește planificarea achizițiilor la nivelul autorităților contractante, cu accent pe proiectele mari. Prin urmare, autoritățile contractante vor fi obligate să publice fie extracte din planurile anuale de achiziții, fie anunțuri de intenție pentru proiectele care depășesc un anumit prag valoric.

În plus, autoritățile contractante vor fi încurajate să publice informații relevante din planurile lor anuale de achiziții publice, precum și modificări ale acestora.

E. Alegerea procedurii

Vor fi luate măsuri atât la nivelul legislației secundare, cât și la nivel de îndrumare, pentru a facilita utilizarea procedurii de licitație restrânsă și, prin urmare, pentru a încuraja o concurență mai mare între ofertanții care au fost candidați selectați. De exemplu, cerința de a publica întreaga documentație de atribuire de la lansarea licitației restrânse va fi eliminată, deoarece aceasta conduce la o durată mult mai lungă a licitațiilor restrânse față de cele deschise. Aspectul crucial este ca obiectul procedurii să fie suficient de bine definit la momentul stabilirii și publicării criteriilor de selecție, astfel încât acestea să rămână pe deplin relevante.

De asemenea va fi furnizată îndrumare pentru a încuraja utilizarea, acolo unde este adecvat și relevant, a procedurilor de dialog competitiv și a celor de negociere cu publicare prealabilă a unui anunț, în special în cazurile în care specificațiile tehnice sunt dificil de definit.

În plus, vor fi dezvoltate îndrumări detaliate pentru a se asigura că utilizarea unor proceduri derogatorii, în special în ceea ce privește modificările contractelor, este pe deplin justificată și legală. Legislația va defini orice prag suplimentar (sub pragurile pentru publicarea în JOUE definite de directive) pentru utilizarea unor proceduri specifice, implementând principiul proporționalității.

F. Elaborarea documentației de atribuire

Elaborarea documentațiilor de atribuire standard/modele (a se vedea detaliile relevante în cap. 4) va permite autorităților contractante să urmeze și să integreze bune practici. Documentațiile de atribuire standardizate vor implica două aspecte principale: formate standard pentru aplicare generală și, pentru domenii/tipuri de proiecte specifice, documentații de atribuire completate care ar necesita numai adaptări limitate.

Formatele standard de documentații de atribuire vor include, cel puțin:

- instrucțiuni generale pentru ofertanți și formatul instrucțiunilor specifice pentru ofertanți;
- condiții generale și formatul condițiilor speciale de contract;
- specificațiile tehnice generale și formatul de condiții specifice.

Scopul exercițiului de standardizare a documentațiilor este de a asigura o mai bună definire a nevoilor și cerințelor aferente, a condițiilor adecvate și echilibrate de contract, în vederea primirii unor oferte corespunzătoare și semnificative din partea ofertanților.

Condițiile de contract ar trebui să fie echilibrate în ceea ce privește riscurile care ar trebui reținute de către fiecare parte. Contractele ar trebui să includă clauze de protecție, care să declanșeze controale oficiale din partea autorităților responsabile - de exemplu, controale de la instituțiile privind protecția muncii în cazul unor prețuri anormal de mici oferite pe acest palier. Contractele vor include, de asemenea, mecanisme de verificare independentă a calității și performanței.

În cazurile în care standardizarea documentației nu este fezabilă, va fi dezvoltată îndrumare pentru a sprijini autoritatea contractantă în pregătirea de specificații tehnice bazate pe performanță, cu stabilirea de standarde de testare și de măsurare a nivelului de realizare a performanței (pentru lucrări și bunuri, în principal).

Accentul va fi pus asupra propunerii tehnice, cu formate adaptate sectorului contractelor, evitând astfel practica utilizării aceluiași cerințe de la un contract la altul.

Metode vor fi dezvoltate astfel încât să fie responsabilizați consultanții cu privire la calitatea documentațiilor de atribuire pregătite, inclusiv prin cerințe privind asigurarea de răspundere profesională.

G. Criterii de selecție

Experiența din trecut a arătat faptul că utilizarea criteriilor de selecție a fost necorespunzătoare, cu cerințe excesive sau cerințe orientate în favoarea sau în detrimentul anumitor operatori economici. Cu toate acestea, eforturile de normalizare a criteriilor de selecție nu au fost în măsură să remedieze pe deplin situația, stabilind niveluri obligatorii foarte scăzute și conducând la o abordare extrem de formalistă.

În ceea ce privește criteriile de selecție, abordarea curentă va fi respinsă și înlocuită cu mai multă îndrumare și o mai bună justificare. Scopul este de a stabili o relație puternică și proporționalitate între criteriile de selecție și cerințele proiectului.

Va fi furnizată îndrumare pe sectoare/domenii, având în vedere complexitatea proiectelor.

Așa cum este detaliat în cap. 4, un studiu de fezabilitate va fi efectuat cu privire la introducerea unei liste de operatori economici autorizați, ca un proiect-pilot, pentru achiziții în sectorul de drumuri și autostrăzi. Rezultatele vor fi analizate, urmând ca o decizie privind continuarea implementării/extinderea acestei abordări să fie luată pe această bază.

H. Criterii de atribuire

În ceea ce privește definiția criteriului de atribuire va fi furnizată îndrumare pe sectoare, având în vedere complexitatea proiectelor și a tipurilor de proceduri, astfel încât să se utilizeze, atunci când este cazul, alte criterii decât criteriul "prețul cel mai scăzut". Îndrumarea va fi dezvoltată și cu privire la modul de evaluare a factorilor calitativi.

În special, legislația va prevedea că nu se va utiliza criteriul "prețul cel mai scăzut" în cazul procedurilor de atribuire a anumitor categorii de contracte sectoriale/acorduri-cadru de lucrări sau de servicii care au ca obiect servicii intelectuale (cu excepția cazului în care astfel de servicii sunt la un nivel de bază), ci doar criteriul "cel mai bun raport calitate-preț" (așa cum va fi preluat în noul pachet legislativ).

La definirea criteriilor de atribuire, autoritățile contractante se vor asigura că sunt utilizați un număr limitat de factori de evaluare, astfel încât aceștia să rămână semnificativi și să permită o diferențiere efectivă a ofertanților și să fie verificabili (în special în cazul costurilor pe ciclul de viață).

I. Definirea termenelor-limită pentru pregătirea și depunerea ofertelor

În practica actuală, termenele-limită de pregătire a ofertelor sunt aproape sistematic definite ca cele mai scurte. În multe cazuri, din cauza diverselor modificări ale documentației, ale clarificărilor/completărilor etc., aceste termene sunt extinse într-un mod destul de dezorganizat.

Este de așteptat ca accentul pus pe o strategie de achiziții mai solidă, precum și consultările de piață și îndrumarea aferentă să conducă autoritățile contractante la definirea unor termene adaptate la natura și complexitatea procedurii.

De asemenea va fi furnizată îndrumare cu privire la definirea graniței dintre clarificare și modificare a documentației de atribuire, aspecte care vor conduce la implementarea unor bune practici pentru prelungirea termenelor și anulare, urmată de relansare, în defavoarea multiplelor extinderi - modificări ale documentației.

J. Clarificări ale documentației de atribuire

În practica actuală există adesea un număr foarte mare de cereri de clarificare, datorat lipsei de claritate a documentațiilor de atribuire. Este de așteptat ca utilizarea de documentații standardizate coroborată cu consultarea pieței, precum și implicarea organizațiilor profesionale (consorții de autorități contractante, unități de achiziții centralizate) să îmbunătățească calitatea documentațiilor de atribuire. În plus, va fi furnizată îndrumare cu privire la modul adecvat de a răspunde solicitărilor de clarificări, precum și la diferența dintre clarificări și modificări ale documentației de atribuire. Vor fi definite cerințe cu privire la publicarea unor versiuni consolidate ale documentației de atribuire (peste un anumit grad de modificări/clarificări), pentru a asigura că documentația de atribuire poate fi citită și înțeleasă cu ușurință.

K. Procesul de evaluare a ofertelor

Procesul de evaluare a ofertelor va fi regândit în modul următor:

- ofertele financiare nu ar trebui să fie deschise în timpul sesiunii de deschidere, iar prețurile ar trebui să fie comunicate după ce evaluarea tehnică este finalizată, într-o sesiune publică pentru ofertanții ale căror propuneri tehnice au fost acceptate;
- folosirea documentului unic de achiziție european (DUEA), în paralel cu utilizarea conceptului de "postcalificare";
- comisia de evaluare ar trebui să fie constituită din persoane cu experiență în domeniul obiectului contractului, nu doar din angajați ai autorității contractante;
- familiarizarea comisiei de evaluare cu privire la conținutul documentației de atribuire și, prin urmare, cu obiectivul contractului;
- conștientizarea membrilor comisiei de evaluare cu privire la rolul, sarcinile și responsabilitățile acestora;
- criterii clare și fără echivoc pentru toate etapele de evaluare încă de la momentul lansării procedurii;
- diseminarea mecanismelor pentru aplicarea unitară a criteriilor tuturor ofertanților.

Punerea în aplicare a acestor măsuri va fi efectuată prin legislație secundară și prin îndrumarea on-line.

Îndrumare va fi furnizată și în ceea ce privește pregătirea raportului de evaluare, cu modele simple și clare care să permită înțelegerea motivelor care au stat la baza deciziei de atribuire. De asemenea, metodologii vor fi dezvoltate pentru tratamentul și evaluarea propunerilor alternative.

Cerința actuală din lege privind termenul maxim de evaluare a ofertelor va fi abrogată odată cu adoptarea noilor legi privind achizițiile publice, având în vedere că s-a dovedit a fi inefficientă.

L. Decizia de atribuire

La comunicarea deciziei de atribuire în cadrul unei proceduri de achiziție, autoritatea contractantă ar trebui să furnizeze tuturor ofertanților informații suficiente pentru a le permite să evalueze în mod corespunzător motivele respingerii ofertelor necâștigătoare/acceptării ofertei câștigătoare. Este de așteptat ca o mai bună informare a ofertanților ale căror oferte au fost declarate necâștigătoare să contribuie, pe termen mediu, la reducerea numărului de contestații. Va fi dezvoltată îndrumare în acest sens, în timp ce legislația secundară va defini obligațiile de bază privind comunicările.

M. Notificări/Contestații

Notificarea prealabilă a autorității contractante va deveni obligatorie; o contestație va fi depusă numai după răspunsul autorității contractante la notificare sau în situația în care nu a primit niciun răspuns în termen legal. Obiectivul acestui demers este de a face autoritățile contractante mai responsabile și de a asigura că acestea au posibilitatea reală de a lua măsuri de remediere.

Vor fi elaborate mecanisme astfel încât să asigure:

- practici unitare în completele de la nivelul CNSC;
- specializarea judecătorilor/instanțelor la nivelul curților de apel;
- armonizarea interpretărilor între CNSC, curțile de apel, precum și cu celelalte instituții implicate în sistemul de achiziții publice.

N. Documentul de confirmare

Pentru mai multă transparență, documentul de confirmare ("documentul constatator") va fi publicat în SEAP. În plus, prețul final al contractului va fi, de asemenea, publicat în SEAP (de menționat că există mijloacele tehnice, dar nu există reglementare în acest sens).

O. Implementarea contractelor

Un set de acțiuni (inclusiv legislația aferentă) va fi realizat/elaborat/adoptat, astfel încât să eficientizeze informațiile privind localizarea utilităților și nevoile de protecție/relocare. Acest lucru va implica cerința ca proprietarii/gestionarii de utilități să realizeze cartografierea completă a rețelilor (într-o perioadă de timp de aproximativ 2 ani) și să răspundă pentru avizele/autorizațiile pe care le emit.

Toate obligațiile tehnice cuprinse în autorizații și condiționând valabilitatea acestora (măsuri de protecție a mediului, de exemplu) trebuie să fie reflectate în mod corespunzător în documentațiile de atribuire, iar celelalte obligații formale trebuie să fie îndeplinite cel târziu înainte de semnarea contractelor.

Pentru autorizațiile inevitabil eliberate după semnarea contractului, în special - dar nu exclusiv - în cazul contractelor de proiectare și execuție (cum ar fi autorizații de construire sau, complementar, permis de mediu), consecințele în ceea ce privește posibilele întârzieri și costuri ar trebui să fie anticipate în mod corespunzător în prevederile contractuale.

Independența inginerilor de supervizare (și a consultanților implicați în managementul de proiect) va fi asigurată prin declarații și verificări, iar cerințele de selecție vor fi mărite și aliniate cu cele aplicabile pentru principalele lucrări. În plus, recurgerea la serviciile unor laboratoare independente externe va fi dezvoltată pentru testele cruciale, pentru a garanta nivelul de performanță a lucrărilor executate.

Rolul studiilor de fezabilitate, al indicatorilor aferenți și al "devizului general" în timpul implementării proiectului va fi de asemenea eficientizat, inclusiv prin modificarea Hotărârii Guvernului nr. 28/2008, astfel încât să se treacă de la indicatori tehnici și linii bugetare detaliate la un set limitat de indicatori bugetari, economici și de performanță, cu scopul de a verifica sustenabilitatea financiară și oportunitatea economică a proiectului.

În plus, pentru proiectare și execuție, studiile de fezabilitate nu vor mai include soluții tehnice obligatorii, lăsând antreprenorilor flexibilitate în proiectarea lucrărilor, având în vedere obiectivele de performanță definite în studii și în documentația de atribuire.

Contractele vor defini, de asemenea, proceduri clare pentru analiza de către autoritățile contractante a propunerilor legate de principalii subcontractanți, aflați sub responsabilitatea contractantului, inclusiv verificarea capacității și capabilității subcontractantului, astfel încât tratamentul înainte și după semnarea contractului să fie în mod substanțial același.

Un ghid complet privind tratamentul modificării contractelor va fi, de asemenea, pregătit, în conformitate cu prevederile noilor directive.

P. Analiza finală a contractelor implementate

Va fi elaborată îndrumare astfel încât să se asigure analiza performanței funcției de achiziții la nivelul autorității contractante, la sfârșitul exercițiului bugetar, prin raportare la PAAP sau informațiile din strategia de achiziții, cu referire la termenele asumate de autoritatea contractantă, pentru a obține, în final, o autoevaluare și lecții învățate.

Aceasta va include, de asemenea, evaluarea obiectivelor și a nivelului de performanță atins în mod real.

Publicarea în SEAP a prețului final al contractului (inclusiv posibilele costuri suplimentare, modificări etc.) va fi obligatorie.

Q. Transparență și confidențialitate

Creșterea transparenței este un obiectiv în sine și cele mai multe informații și documente referitoare la procedura de licitație sunt publice prin natura lor.

În acest sens, tratamentul informațiilor confidențiale prezentate de către ofertanți va fi clarificat. Ofertanții vor putea indica faptul că unele părți ale ofertelor lor sunt confidențiale, dar vor suporta sarcina probei în această privință.

În plus, în timpul perioadei de evaluare, componența comisiei de evaluare trebuie să rămână confidențială.

R. Măsuri orizontale

O serie de măsuri orizontale vor avea o influență pozitivă asupra procesului de achiziții publice în ansamblu. Acestea includ:

- unități de achiziții centralizate;
- consorții de autorități contractante;
- accesul la expertiză externă (unități de achiziții centralizate, baze de date cu experți tehnici pe achiziții publice);

- dezvoltarea unui curriculum și instruire pentru personalul responsabil cu achizițiile publice.

Măsuri legate de controlul intern și extern și de prevenirea conflictelor de interese, așa cum sunt detaliate mai jos, vor îmbunătăți, de asemenea, regularitatea și calitatea procesului.

3.2.2. Acțiuni pentru a asigura regularitatea și calitatea procesului: domeniul de aplicare și impactul preconizat

Obiectivul general al acestei a doua secțiuni este de a asigura procesul de achiziții publice să respecte cadrul legal și să fie de bună calitate. Aceasta implică un mediu de control de asemenea natură încât, dincolo de respectarea strictă a legilor și regulilor în vigoare, să fie aplicate și bunele practici, spre a obține, prin transparență și concurență, cel mai bun raport calitate-preț.

În acest scop au fost identificate următoarele măsuri:

A. Dezvoltarea controlului intern

B. Eficientizarea controlului ex ante extern

C. Îmbunătățirea și extinderea sistemelor pentru a preveni conflictele de interese

D. Eficientizarea controlului ex post și auditului

A. Dezvoltarea controlului intern

Autoritățile contractante trebuie să treacă treptat de la o abordare axată exclusiv pe conformitatea cu litera legii la o abordare bazată pe eficiență, în care sistemele de control intern sunt, mai presus de orice, destinate să asigure realizarea obiectivului procesului de achiziții: obținerea celui mai bun raport calitate-preț.

Un sistem puternic de control intern la nivelul fiecărei autorități contractante ar reduce semnificativ încă din stadiu incipient riscul de nereguli și erori și ar asigura atingerea de către autoritățile contractante a obiectivului lor de a obține cel mai bun raport calitate-preț. De asemenea, un control intern eficient ar reduce și nevoia de control extern.

Este important de menționat că un sistem de control intern, ca regulă generală, este în primul rând un sistem care asigură conducerea autorității contractante de existența unui echilibru adecvat al puterilor și verificărilor, care permite un proces solid de luare de decizii. În acest sens, dacă apar dezacorduri, sistemul prevede un mecanism de mediere. În final, conducerea autorității contractante are ultimul cuvânt.

a) Scopul sistemului de control intern

Obiectivul pe termen lung este de a stabili sisteme de control intern la nivelul tuturor autorităților contractante din România. Un sistem funcțional de control ar trebuie să devină obligatoriu, domeniul său de aplicare ar trebui să fie proporțional cu capacitățile și intensitatea activităților de achiziții ale autorităților contractante.

Sistemele de control intern trebuie să acopere toate fazele procesului de achiziții publice de la pregătirea achiziției până la executarea contractului, iar cerințele efective trebuie diferențiate în funcție de mărimea autorității contractante, astfel încât să se evite dezvoltarea unei poveri prea mari pentru autoritățile contractante mai mici.

În acest sens, datele colectate din SEAP pentru perioada ianuarie 2013 - martie 2015 arată că, dacă există peste 15.000 de autorități contractante înregistrate în sistem, numai 4.366 dintre ele au lansat proceduri de atribuire (peste pragul de cumpărare directă) în perioada respectivă. Mai mult, datele arată următoarea repartiție a autorităților contractante în funcție de suma cumulată a valorilor estimate pentru procedurile lansate:

Cota-parte din valoarea estimată totală a procedurilor de atribuire lansate (01/2013-03/2015)	Numărul de autorități contractante
40%	21
50%	44
75%	190
90%	660
100%	4.366

În consecință, în funcție de activitatea lor, este rezonabil să considerăm că există 40 de autorități contractante mari, 600 de autorități contractante medii și 3.700 de autorități contractante mici. Astfel, cerințele privind controlul intern trebuie să integreze principiul proporționalității.

În consecință, pentru autoritățile contractante mai mici, controlul intern se va axa pe:

- verificarea regularității, prin ghiduri similare celor utilizate de controlul extern;
- verificarea aplicării îndrumării privind bune practici, în timp ce, pentru autoritățile contractante mai mari, se vor efectua mai multe controale ale calității/performanței, prin departamente interne speciale.

Modul în care vor fi stabilite sisteme de control intern de către autoritățile contractante va fi descris în îndrumarea on-line ca parte a unui "manual/ghid". În plus, se va crea o echipă care să sprijine implementarea controalelor interne pe teren.

b) Standarde critice ce trebuie urmate de toate autoritățile contractante (inclusiv cele mai mici)

Secretariatul General al Guvernului este autoritatea centrală responsabilă cu emiterea și implementarea politicii Guvernului în domeniul sistemelor de control intern. SGG va stabili

standarde de control intern pentru gestionarea efectivă a procesului de achiziții publice (inclusiv descrierea procesului, fluxul de informații și matricea responsabilităților) pentru a asigura îndrumare generică și a stabili cerințele pentru activitățile de control intern în toate autoritățile contractante.

Controalele interne vor include cel puțin următoarele faze: pregătirea achizițiilor, redactarea documentației de atribuire, desfășurarea procedurii de atribuire, implementarea contractului.

Din punctul de vedere al procesului, sistemul va include următoarele principii:

- separarea atribuțiilor, cel puțin între funcțiile operaționale și funcțiile financiare/de plată, ale persoanelor responsabile cu achizițiile publice și departamentelor tehnice și economice. Cerințele de separare a atribuțiilor vor depinde de asemenea de mărimea autorităților contractante;
- "principiul celor 4 ochi", care implică împărțirea clară a sarcinilor în 2 pași: pe de o parte inițierea și pe de altă parte verificarea, efectuate de persoane diferite;
- fundamentarea avizelor interne, precum cele acordate de departamentele economic și juridic, pe bază de liste de verificare și alte instrumente.

Sistemul de control intern va include, de asemenea, un document de politică privind conflictul de interese.

Un set de măsuri specifice pentru entitățile publice va consta în întărirea rolului controlului financiar preventiv. Prin lege, conducătorul fiecărei entități publice numește un controlor financiar preventiv, însărcinat cu verificarea legalității și regularității în raport cu operațiunile financiare și juridice. Măsurile avute în vedere sunt următoarele:

- introducerea unor verificări specifice înainte de lansarea oricărei proceduri de achiziții;
- elaborarea de liste de verificare și de ghiduri detaliate care să permită controlorului financiar să verifice regularitatea procesului;
- întărirea regulilor de integritate aplicabile controlorilor financiari preventivi, care să asigure că nu sunt afectați de conflicte de interese;
- întărirea independenței controlorilor financiari preventivi în exercitarea atribuțiilor lor, prin generalizarea cerinței de acord preliminar al MFP în cazuri de suspendare, înlocuire sau destituire a controlorului financiar;
- asigurarea primirii de către controlorii financiari preventivi a unei instruirii adecvate în domeniul achizițiilor publice. Instituțiile cu competențe în controlul și auditarea eficienței și performanței entităților publice vor acorda o atenție sporită, în cadrul sistemului de supraveghere detaliat în cap. 5, eficacității mecanismelor de control intern, ca o potențială sursă majoră de deficiențe.

c) Standarde pentru autoritățile contractante mari

Două dintre cele mai mari autorități contractante din România, și anume Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România și Administrația Națională "Apele Române", vor fi cuprinse într-un proiect-pilot finanțat din fonduri europene, cu scopul de a:

- evalua efectivitatea funcțiilor actuale de control ex ante intern;
- îmbunătăți funcțiile de control intern la nivelul fiecărei instituții-pilot, ținând cont de particularitățile proprii;
- asigura că prin controlul intern sunt vizate atât regularitatea, cât și calitatea;
- sprijini implementarea noilor sisteme de control intern;
- implementa standardul ISO privind sistemul de management al combaterii corupției, după ce va deveni disponibil.

După implementarea sistemelor eficiente de control intern în cadrul CNADNR și ANAR, acestea vor fi replicate pentru toate autoritățile contractante mai mari, ținându-se cont de experiența dobândită prin proiectul-pilot. Vor fi identificate și exemple de bună practică care se pot aplica unor autorități contractante mai mici.

B. Eficientizarea controlului extern ex ante

a) Direcții principale

Principalele direcții de îmbunătățire a controlului ex ante extern pot fi rezumate după cum urmează:

- controalele ex ante (ale documentațiilor de atribuire și ale evaluării ofertelor) vor fi realizate de către aceeași instituție, ANAP, asigurând coerența interpretărilor;
- controalele ex ante vor cuprinde aspecte legate atât de regularitate, cât și de calitate;
- expertiză tehnică de specialitate va fi pusă la dispoziția instituției de control ex ante, atât prin angajații proprii, cât și prin experți (contracte de servicii);
- pentru aspecte ce țin în principal de regularitate, rezultatele controlului ex ante vor fi obligatorii pentru autoritatea contractantă, deși pot fi contestate în instanță;
- pentru aspecte ce țin în principal de calitate, rezultatele controlului ex ante vor face mai întâi obiectul unei proceduri de mediere, după care vor deveni obligatorii pentru autoritatea contractantă, deși pot fi contestate în instanță;
- controlul sistematic ex ante al documentației de atribuire va dispărea treptat, fiind înlocuit de control pe bază de eșantion, concomitent cu creșterea sprijinului furnizat autorităților contractante și responsabilizării acestora;
- baza de eșantionare va include procedurile ce urmează a fi lansate (peste pragul pentru achiziție directă, cu sau fără publicarea unui anunț de participare), modificări importante ale contractelor și reevaluările de oferte ca urmare a deciziilor CNSC sau ale instanțelor. În ceea ce privește modificările contractelor, cele care sunt substanțiale conform definiției din directive necesită derularea unei noi proceduri de achiziție și vor fi astfel incluse în eșantion, prin definiție. În plus, modificările nesubstanțiale vor fi incluse în eșantion atunci când valoarea lor trece de un anumit prag (5% din valoarea inițială a contractului) sau atunci când se are în vedere o schimbare a contractantului.

Paragrafele de mai jos prezintă detalii cu privire la modul de implementare.

b) Eliminarea treptată a controlului sistematic ex ante al documentelor de licitație

Dezvoltarea controlului intern, îmbunătățirile din procesul de achiziții publice (strategia de achiziții, consultarea pieței, publicarea prețurilor finale ale contractelor, evaluarea rezultatelor etc.), notificarea obligatorie a autorităților contractante înainte de depunerea contestațiilor, precum și stabilirea unei monitorizări și supravegheri eficiente vor spori responsabilitatea autorităților contractante. În plus, dezvoltarea unor ghiduri adecvate, help-desk, profesionalizarea personalului responsabil cu achizițiile publice, dezvoltarea unităților de achiziții centralizate și a consorțiilor de autorități contractante au în vedere consolidarea capacității administrative a autorităților contractante.

Prin urmare, trecerea progresivă de la controlul ex ante sistematic al documentelor de licitație la verificările bazate pe eșantion va fi în legătură directă cu creșterea treptată a responsabilității și capacității autorităților contractante, inclusiv cu punerea în aplicare a măsurilor de sprijin operațional și îndrumare acordate autorităților contractante, așa cum sunt prezentate în cadrul cap. 2 și 4. Mai precis, controlul ex ante sistematic al documentației de atribuire va fi menținut până la publicarea ghidului on-line și a documentațiilor standardizate (iulie 2016).

Trecerea de la controlul sistematic la controlul bazat pe eșantion va permite organismului de control ex ante să își reorienteze resursele spre un control mai profund, axat pe aspectele legate de calitate, și va fi astfel dezvoltat în același timp și în paralel cu întărirea capacităților și a expertizei organismului de control ex ante.

Ritmul de eliminare treptată va ține cont de performanța și fiabilitatea autorităților contractante, măsurată conform indicatorilor folosiți pentru reforma funcțiilor de monitorizare și supervizare descrise la cap. 5.

Metodologia pentru eliminarea treptată a controlului sistematic va fi detaliată, în ceea ce privește ritmul preconizat și integrarea considerațiilor de mai sus, de comun acord cu serviciile Comisiei Europene. Această metodologie va indica eșantionul de proceduri de atribuire care ar putea face obiectul controalelor ex ante.

c) Eșantionare

Controlul bazat pe eșantion va integra două elemente principale, respectiv analiza de risc și o funcție aleatorie. Analiza de risc include în principal două seturi de factori: factori care țin de dimensiunea și complexitatea procedurii de atribuire și factori legați de capacitatea autorității contractante (pe baza

istoricului anterior). Acest lucru permite definirea a patru categorii principale de riscuri, după cum urmează:

1. valoare mare/ofertă complexă, cu o autoritate contractantă de capacitate redusă;
2. valoare scăzută/ofertă simplă, cu o autoritate contractantă de capacitate redusă;
3. valoare mare/ofertă complexă, cu o autoritate contractantă de capacitate rezonabilă;
4. valoarea scăzută/ofertă simplă, cu o autoritate contractantă de capacitate rezonabilă.

Pentru fiecare dintre principalele categorii de risc, va fi definită o rată anuală țintă pentru verificări. Această rată-țintă va ține cont de resursele disponibile și va defini probabilitatea ca o procedură să fie supusă controlului ex ante, probabilitate care va fi diferită pentru fiecare categorie de risc.

Atunci când o procedură de atribuire este inițiată de o autoritate contractantă, aceasta va fi clasificată în una dintre categoriile de risc menționate mai sus. Un mecanism de selecție aleatorie va determina apoi dacă procedura de atribuire este supusă sau nu controlului ex ante.

Prin urmare, metoda de eșantionare se va baza semnificativ pe selecție aleatorie, pentru a se asigura că există o probabilitate reală pentru ca orice autoritate contractantă să fie supusă controlului și că un astfel de control nu poate fi anticipat în prealabil de către autoritatea contractantă.

Riscul și politicile de control aferente vor fi supuse actualizării și vor lua în considerare factorii de risc corespunzători (tip de contracte, sectoare, tipul de activități achiziționate, capacitatea și fiabilitatea autorității contractante), folosind experiența dobândită.

d) Modificări ale contractelor

Autoritățile contractante vor trebui să notifice organismul de control ex ante înainte de aprobarea unei modificări contractuale importante. Prin urmare, astfel de notificări vor intra în baza de eșantionare. Verificarea va avea loc înainte de aprobarea modificării contractului (și orice plată ulterioară), astfel încât reprezintă în mod clar o activitate de control.

În ceea ce privește modificările substanțiale ale contractelor, conform definiției din directive, acestea vor necesita derularea unei noi proceduri de atribuire și prin urmare vor fi introduse în baza de eșantionare. În plus, modificările nesubstanțiale vor intra în baza de eșantionare, atunci când valoarea lor trece de un anumit prag (5% din valoarea inițială a contractului) sau când se are în vedere schimbarea contractantului.

e) Regularitate și calitate

Noțiunile de "regularitate" și "calitate" necesită unele clarificări.

Verificarea regularității se bazează în principal pe respectarea cadrului legal, cu accent pe aspecte cum ar fi tipul de procedură, cerințele de publicare, durata, criteriile de selecție și de atribuire nediscriminatorii etc.

În practică, regularitate va include:

1. verificarea anunțurilor de participare și a documentelor aferente relevante, pentru a permite controale semnificative. În special, criteriile de selecție și de atribuire propuse vor fi justificate în raport cu descrierea contractului, inclusiv, ori de câte ori este necesar, prin luarea în considerare a secțiunilor relevante ale cerințelor tehnice (care justifică cerințele pentru expertiză specifică sau metodologia de evaluare a unor criterii de atribuire);
2. analizarea elementelor-cheie, bazate pe liste de verificare sectoriale ale cerințelor tehnice, pentru a urmări posibilele cerințe orientate către anumite produse sau tehnologii;
3. transparența în răspunsul la clarificările solicitate de potențiali ofertanți;
4. transparența în solicitările de clarificare adresate ofertantului;
5. transparența deciziilor privind selecția și atribuirea;
6. respectarea prevederilor legale în modificările contractuale.

Pct. 1-3 se referă la verificarea anunțurilor de participare și a documentelor aferente (astfel cum au fost publicate în SEAP), pct. 4 și 5 se referă la verificarea procesului de evaluare a ofertelor, în timp ce pct. 6 se referă la verificarea implementării contractului.

Până în prezent, verificările de la pct. 1 au fost efectuate de către ANRMAP în mod sistematic, în timp ce verificările de la pct. 3-6 au fost realizate de către UCVAP pe bază de eșantionare. Nu s-au

efectuat verificările prevăzute la pct. 2. După cum este menționat mai sus, verificările au fost efectuate într-un mod formal și prea standardizat, astfel încât metodologiile aferente necesită îmbunătățiri semnificative.

De altfel, verificarea calității necesită detectarea cerințelor sau a strategiilor de achiziții publice care ar împiedica intensitatea și calitatea concurenței, cum ar fi cerințe disproportionale, împărțire neadecvată/ineficientă în loturi, perioade de execuție sau condiții contractuale nerezonabile, recurgerea excesivă la proceduri de proiectare și execuție etc. Aceste aspecte vor fi abordate în ghiduri adecvate și, unde este cazul, în documentație standardizată.

Pe termen lung, acest tip de verificări vor fi sistematic aplicate, împreună cu verificarea regularității, tuturor procedurilor care fac obiectul controlului ex ante, deși proiectele mai complexe sunt susceptibile de a ridica mai multe probleme. Abaterile de la practicile recomandate în ghiduri/documentații standardizate ar fi principalul factor declanșator al unor verificări în profunzime.

Este necesar a se clarifica faptul că aspectele privind calitatea pot fi mai precar definite decât aspectele de regularitate și pot include aspecte percepute ca parțial subiective (de exemplu, nivelul adecvat de detalii pentru studiile de teren în cazul unei proceduri de tip proiectare-execuție sau perioada de timp adecvată pentru pregătirea ofertelor aferente unei achiziții complexe). Cu toate acestea, o acumulare de deficiențe calitative la o procedură specifică de atribuire poate conduce la situații unde competiția poate fi serios afectată.

Un exemplu concret este cazul unui contract de construcție a unei autostrăzi, lansat spre atribuire în baza unor studii de fezabilitate de o calitate foarte slabă, cu riscuri de proiectare și de condiții geotehnice transferate către antreprenor și cu o perioadă de pregătire a ofertelor care nu ar permite posibililor ofertanți să realizeze vizite în teren. În lipsa unei evaluări corecte a riscurilor și a unei fundamentări adecvate a prețului ofertat, consecința va fi descurajarea unor potențiali ofertanți, iar principiile competiției și raportul calitate-preț ar fi substanțial afectate.

În plus, o problemă specifică referitoare la regularitate este aceea de a detecta specificațiile tehnice orientate. Acest risc este în principal legat de un număr de sectoare cum ar fi IT sau de proceduri care implică o parte semnificativă de echipamente. Este recunoscut faptul că identificarea unor specificații fraudate poate fi destul de dificil de realizat, deoarece necesită o cunoaștere aprofundată a pieței în domeniul respectiv. Prin urmare, elementul principal de control în această privință rămâne piața în sine, prin mecanismul de contestații. Astfel, în ceea ce privește verificarea specificațiilor tehnice cu privire la eventuale situații de distorsionare, ca parte a controlului ex ante, se impune o abordare pragmatică, după cum urmează:

- introducerea ca parte a listelor de verificare pe sectoare a câtorva elemente-cheie de verificare (să nu apară denumirea mărcii, iar, dacă, în cazuri excepționale, apare denumirea mărcii, să fie menționat "sau echivalent"; să existe specificații funcționale și de performanță de fiecare dată când acest lucru este posibil etc.);

- dezvoltarea unor liste de verificare specifice pentru a identifica eventualele specificații distorsionate pentru două sectoare-pilot (echipament medical și dezvoltarea sistemelor informatice), pentru ca un control complet să fie efectuat în cadrul controlului ex ante. Acest lucru va necesita, de asemenea, implicarea unor experți în domeniile respective;

- evaluarea, după un an de funcționare, a acestei faze-pilot, pe baza următoarelor criterii principale: eficacitate (dacă s-au obținut rezultatele dorite, care pot fi măsurate printr-o scădere a numărului de contestații depuse de operatori economici în raport cu distorsionarea unor specificații în procedurile de atribuire aferente celor două sectoare-pilot), eficiența (dacă costurile generalizate ale sistemului-pilot, cu privire la durata procesului și la resurse umane mobilizate, sunt proporționale cu beneficiile), impactul de timp. Ca urmare a acestei evaluări, ANAP va decide dacă să extindă sau nu acest tip de verificări.

f) Tipuri de control

Având în vedere resursele de care dispune instituția de control ex ante, precum și experiența anterioară, atât a ANRMAP, cât și a UCVAP, următoarele aspecte sunt de menționat:

- Media actuală de trei sau patru anunțuri de participare verificate pe persoană și pe zi nu permite o analiză în profunzime. Există, de asemenea, o nevoie urgentă de a eficientiza aceste verificări, pentru a le face mai puțin formale și mai semnificative și de a introduce o analiză a specificațiilor tehnice cheie.
- Verificarea atât a regularității, cât și a calității unui anunț de participare și a documentelor aferente ar necesita în medie aproximativ 5 zile - om, care înseamnă aproximativ de douăzeci de ori mai multe resurse decât verificările curente. Aceasta ar crește semnificativ atunci când vine vorba de verificarea detaliată cu privire la posibilele specificații tehnice distorsionate.
- Aproximativ 8% din baza totală de eșantionare se verifică în prezent (procedurile de atribuire, inclusiv negocierile fără publicarea unui anunț de participare), adică aproximativ 2.000 de verificări pe an.
- O rearanjare a controalelor aferente este necesară, astfel încât observatorii să participe doar la fazele/etapele procesului de evaluare-cheie și controlul documentațiilor de atribuire să includă aspectele calitative ale acestora. Acest lucru va permite să crească eficiența utilizării resurselor umane implicate în activitățile de control și, prin urmare, numărul total de proceduri controlate, cu un număr-țintă cuprins între 4.000 și 5.000 pe an.

Prin urmare, următoarele concluzii pot fi trase:

- Este necesar să fie alocate resurse suplimentare, atât pentru verificarea anunțurilor de participare și a documentelor aferente, cât și pentru verificarea evaluării ofertelor și a modificărilor contractelor.
- Din moment ce va fi dificilă multiplicarea resurselor dedicate controlului ex ante cu un factor de douăzeci, pe parcursul perioadei de eliminare treptată a controlului ex ante sistematic al anunțurilor de participare și al documentelor aferente vor fi treptat integrate controale de calitate pentru un număr limitat de proceduri. În paralel, controalele de regularitate îmbunătățite vor continua pentru toate procedurile până în iulie 2016. După iulie 2016, numărul de controale de regularitate va scădea treptat, dar va rămâne semnificativ. O atenție sporită va fi acordată verificărilor privind calitatea.
- Verificarea evaluării ofertei va fi efectuată numai în cazul în care anunțul de participare aferent a fost supus verificării, dar nu pentru toate procedurile pentru care anunțurile de participare și documentele aferente au fost verificate.

g) Liste de verificare

Controalele vor fi adaptate la specificitatea sectoarelor folosind liste de verificare (IT, proiecte de infrastructură, echipamente medicale, cercetare și dezvoltare, energie etc.). Listele de verificare vor identifica acele aspecte care se referă în principal la regularitate și la calitate.

h) Expertiza tehnică

Organismul de control ex ante își va asigura accesul la expertiză tehnică adecvată, utilizând resurse interne și externe. Asigurarea expertizei tehnice este necesară, deoarece verificarea legalității criteriilor de selecție sau a regularității evaluării propunerilor tehnice necesită o înțelegere temeinică a specificațiilor tehnice. În acest sens, chiar și atunci când se concentrează numai pe regularitate, controlul ex ante nu va revizui doar anunțul de participare și instrucțiunile pentru ofertanți, ci va lua în considerare întreaga documentație de atribuire, inclusiv contractul și specificațiile tehnice/caietul de sarcini. Verificarea se va face în baza listelor de control care vor permite controlorului să evidențieze aspectele-cheie privind cerințe orientate sau discriminatorii din documentația tehnică, în special pe partea de furnizare de echipamente sau tehnologie. Trebuie subliniat faptul că măsurile de mai sus vor câștiga mai multă eficiență atunci când sunt corelate cu cele descrise în cap. 4, inclusiv dezvoltarea documentațiilor de atribuire standardizate, cu modele mai bine structurate, o descriere mai detaliată a contractului, inclusiv obiectivele și scopul etc.

În vederea implementării măsurilor de eficientizare a controlului ex ante, structura de control ex ante din cadrul ANAP va avea nevoie de un număr mai mare de resurse umane, în special în ceea ce privește expertiza tehnică. Prin urmare, ANAP își va asigura expertiza tehnică prin două căi

complementare, și anume prin angajarea a aproximativ 50-60 de specialiști tehnici pentru cele mai frecvente nevoi și prin încheierea unor acorduri-cadru, cu scopul dublu de a asigura resurse de înaltă specializare pentru domenii tehnice specifice și de a asigura resurse tehnice suplimentare atunci când este necesar.

Pe baza analizei procedurilor existente, se are în vedere faptul că cei 50-60 de specialiști tehnici care vor fi angajați de ANAP vor include aproximativ 25-30 de specialiști din diverse domenii de construcții (drumuri, căi ferate și transport public, construcții civile, apă și deșeuri), aproximativ 15 specialiști în IT și 10-15 specialiști din alte sectoare, inclusiv sănătate, finanțe etc., cu experiență în implementarea unor contracte. Nivelul de remunerare din cadrul ANAP este considerat a fi suficient de atractiv, ca parte a sectorului public din România, pentru a putea asigura angajarea și păstrarea specialiștilor tehnici în domeniile respective.

În cazul în care nivelul de expertiză necesar va fi semnificativ mai aprofundat, acordurile-cadru vor permite mobilizarea de experți adecvați (cu nivelul corespunzător de remunerare) într-o perioadă de timp rezonabilă (adică fără a genera întârzieri suplimentare față de perioada totală necesară pentru controlul ex ante).

i) Rezultatele controlului ex ante

Pentru aspectele identificate ca fiind legate de regularitate, rezultatele controlului ex ante vor fi obligatorii pentru autoritatea contractantă. În funcție de etapa în care sunt identificate iregularitățile, anunțul de participare nu va fi publicat sau procedura va fi suspendată până când neregularitățile sunt remediate. De asemenea, în anumite cazuri, este posibil ca singura măsură efectivă de remediere să fie anularea procedurii.

Pentru aspectele identificate ca fiind legate de calitate, analiza, așa cum s-a menționat mai sus, este mai puțin "negru sau alb" și lasă loc de interpretări. Ca exemplu, perioada pentru pregătirea unei oferte complexe (atunci când se solicită ofertanților să pregătească un proiect tehnic sau echivalent) nu trebuie limitată la perioada minimă definită prin lege. În timp ce îndrumarea va conține elemente care să permită aprecierea perioadei rezonabile de timp pentru pregătirea ofertelor, perioada corespunzătoare în fiecare caz individual rămâne o chestiune de interpretare.

Prin urmare, rezultatele controlului ex ante din acest punct de vedere vor fi subiectul unei proceduri de mediere cu autoritatea contractantă. Rezultatul medierii urmează să devină obligatoriu pentru autoritatea contractantă.

În conformitate cu cadrul legal, deciziile emise de instituția de control ex ante vor fi considerate acte administrative, atacabile, prin urmare, în fața instanțelor relevante. Deciziile vor fi în vigoare, cu excepția cazului și până când instanța se pronunță altfel.

j) Impactul de timp

Impactul sistemului de control ex ante asupra duratei fiecărei proceduri de atribuire este prezentat în următorul tabel:

Fazele controlului ex ante	Perioada de timp maximă (în zile lucrătoare)
Eșantionare	1 zi lucrătoare (de la notificare de către autoritatea contractantă, cu documentele relevante)
Control ex ante	10 zile lucrătoare întârziere pentru publicarea anunțului de participare
Documentație de atribuire	Cel târziu 10 zile înainte de al termenul-limită de depunere a ofertelor (de la decizia de eșantionare până la emiterea rezultatelor inițiale ale controlului)
	5 zile lucrătoare pentru procedura

de mediere, dacă este cerută de autoritatea contractantă (de la emiterea rezultatelor inițiale ale controlului la rezultatele finale ale controlului)

Controlul ex ante al evaluării ofertelor

Controlul se efectuează în perioada de evaluare a ofertelor, direct de către observatorii ANAP care participă la ședințele-cheie ale comisiei de evaluare, cu verificarea principalelor etape ale evaluării (tehnică, financiară, calificare). În mod excepțional, ar fi necesare până la 3 zile lucrătoare de fiecare etapă în plus față de procesul de evaluare propriu-zis, în cazul în care sunt necesare clarificări/mediere la nivel intern.

Controlul ex ante al modificărilor de contract importante

5 zile lucrătoare (în plus față de timpul necesar autorității contractante pentru evaluare și aprobarea modificării respective a contractului)

Controlul ex ante al specificațiilor tehnice (sectoare-pilot)

30 de zile lucrătoare întârziere pentru publicarea anunțului de participare
Cel târziu 10 zile înainte de termenul-limită de depunere a ofertelor (de la decizia de eșantionare până la emiterea rezultatelor inițiale ale controlului)

k) Aspecte operaționale

Perioadele de timp menționate în tabelul de mai sus nu iau în considerare perioadele necesare autorităților contractante pentru implementarea corecțiilor/măsurilor de remediere necesare. Experiența controlului ex ante al documentațiilor de atribuire efectuat începând din 2011 a arătat că perioada totală de timp de la prima depunere a documentației de atribuire până la publicarea sa a fost uneori extrem de lungă, în timp ce numărul de respingeri a fost foarte mare (în medie, mai mult de o respingere pentru fiecare procedură publicată).

Pentru a evita astfel de probleme pe viitor, se vor întreprinde următoarele:

- Ca o chestiune de principiu, rezultatele controlului ex ante vor fi exhaustive în raport cu aspectele care au fost verificate: toate punctele vor fi verificate și analizate, iar listele de verificare aferente vor fi completate în întregime. Aceasta implică faptul că nu vor mai fi emise în fazele ulterioare alte comentarii ale controlului ex ante cu privire la aceleași aspecte.
- La detectarea unei nereguli, controlul ex ante va îndruma de asemenea autoritatea contractantă către instrucțiunile, ghidurile, specificațiile standardizate relevante, după caz. Controlul ex ante nu va oferi îndrumări sau asistență ca atare, dar se va asigura de conștientizarea autorității contractante cu privire la mijloacele disponibile pentru ca aceasta să poată implementa corecțiile/măsurile de remediere.

Având în vedere aspectele sensibile ale controlului ex ante ca parte a desfășurării procedurilor de achiziții, ANAP va mai implementa și o politică adecvată de resurse umane destinată asigurării rotației controlorilor.

Pentru a implementa măsurile de eficientizare a controlului ex ante, instituția de control ex ante:

- va stabili o structură responsabilă pentru a furniza consultanță metodologică controlorilor;
- se va asigura că, pentru fiecare procedură, există cooperare operațională între controlorii responsabili în principal cu verificarea anunțurilor de participare și a documentației relevante și cei responsabili în principal cu verificarea evaluării.

C. Îmbunătățirea și extinderea sistemelor pentru prevenirea conflictelor de interese

a) Conflictelor de interese și rolul autorității contractante

Noile directivele cuprind o definiție nouă, mai cuprinzătoare a conflictului de interese în domeniul achizițiilor publice. Definiția se referă la orice situație în care persoane din cadrul autorității contractante sau al unei entități care acționează în numele autorității contractante, implicate în desfășurarea procedurii de achiziție sau care pot influența rezultatul acesteia, au, în mod direct sau indirect, un interes financiar, economic sau un alt interes personal, care ar putea fi perceput ca element care compromite imparțialitatea sau independența lor în contextul procedurii de achiziție. Pe această bază, România va lua măsuri de prevenire, identificare și rezolvare a conflictelor de interese, autoritatea contractantă având rolul principal în această privință. O procedură potențial afectată de conflictul de interese va fi supusă riscului de anulare.

Un conflict de interese se referă la situația în care imparțialitatea și obiectivitatea unei decizii a autorității contractante sunt sau pot fi percepute ca fiind compromise de un interes personal deținut sau încredințat unei anumite persoane. Interesele personale relevante pot fi de natură financiară sau nonfinanciară și pot privi o relație personală ori de familie sau apartenențe profesionale (inclusiv printr-un al doilea loc de muncă, funcții în afara organizației, posturi sau funcții deținute anterior) și alte activități relevante în afara organizației.

Pentru menținerea încrederii opiniei publice în activitățile autorității contractante, protejarea personalului său față de suspiciuni nejustificate și, mai larg, menținerea încrederii în sistemul de achiziții publice sunt importante nu doar independența și imparțialitatea reale, ci și percepția cu privire la aceste două elemente. Așadar, simpla aparență a unui conflict de interese trebuie să fie prevenită și evitată, chiar dacă se dovedește că nu este fondată.

Mai mult, autoritățile contractante au obligația de a trata operatorii economici în mod egal și nediscriminatoriu și de a acționa în mod transparent. Autoritățile contractante ar trebui să își asume un rol activ în aplicarea acestor principii inclusiv în activitățile lor de detectare a oricărui conflict de interese și de luare a măsurilor adecvate de prevenire și remediere.

În cadrul sistemului de control intern care va fi dezvoltat toate autoritățile contractante vor elabora și vor adopta un document specific de politică privind conflictul de interese, în conformitate cu prevederile legislative în materie.

Acest document va trebui să acopere următoarele aspecte:

- să includă întregul proces de achiziții și gestionarea contractelor ulterioare;
- să respecte cerințele reglementărilor naționale privind achizițiile publice și ale directivelor UE privind achizițiile publice;
- să includă un capitol special dedicat declarațiilor de absență a conflictului de interese;
- să includă referiri la cadouri și invitații, care pot fi privite ca mijloace de influențare. Acestea pot interveni în timpul, înainte sau după un proces de achiziții și în timpul gestionării unui contract sau unor achiziții ulterioare;
- să dea asigurarea că organizația menține înregistrări privind toate conflictele de interese care au apărut, evidențiază modul în care au fost tratate și măsurile care au fost luate. Politica păstrării înregistrărilor va oferi un punct de referință pentru viitoarele conflicte;
- să includă referiri la sancțiunile interne în cazul unor conflicte de interese nedeclarate. Sancțiunile trebuie să fie corespunzătoare și să descurajeze încălcarea regulilor;

- să includă o anexă cu exemple comune de astfel de conflicte;
- să trateze situațiile în care angajații pleacă dintr-o organizație din sectorul public, în particular de la o funcție în guvern sau administrația locală (așa-numitele situații de "ușă turnantă"). Personalul ar trebui să respecte obligația de a nu dezvălui informații confidențiale dobândite la locul de muncă și nu ar trebui să beneficieze de pe urma niciunui conflict ulterior de interese care poate apărea după plecarea de la locul de muncă.

Acest document va fi pregătit la nivelul autorităților contractante în baza îndrumării/modelului elaborat în comun de către ANI, ANAP, SGG (ca organism competent pentru emiterea normelor privind controlul intern) și de ANFP. Acest ghid va oferi câteva exemple ilustrative comune de conflicte de interese și modelul corespunzător care va fi anexat la actul legislativ/normativ, impunând autorităților contractante să elaboreze documentul menționat mai sus și să pună în aplicare măsurile corespunzătoare de prevenire și remediere.

b) Abrogarea regulii de excludere automată a operatorilor

Prevederile actuale ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006, care prevăd excluderea automată a operatorilor economici care ar putea fi într-o situație de conflict de interese față de personalul autorității contractante, se vor abroga. Astfel de măsuri de remediere nu pot fi luate în mod sistematic împotriva operatorilor economici. Prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 vor fi modificate astfel:

- înlocuirea noțiunii "o acțiune" prin definirea tipului și a intensității critice a influenței decizionale;
- înlocuirea noțiunii "rudă de gradul patru", prin intensitatea relației ce poate fi verificată în mod eficient de către sistemul de detectare detaliat mai jos;
- excluderea unui ofertant, ca măsură de remediere, va fi ultima soluție și va fi luată numai după ce autoritățile contractante au luat toate măsurile pentru a elimina situația care conduce la un posibil conflict de interese și după ce le-a fost oferită ofertanților posibilitatea de a clarifica anumite date/informații.

c) Identificarea și detectarea conflictelor de interese

Prima măsură de adoptat de către autoritățile contractante pentru a identifica și detecta conflictele de interese rămâne aceea de a obliga fiecare persoană implicată într-o procedură de atribuire să completeze o declarație privind conflictul de interese. Aceasta este aplicabilă pentru:

- conducătorul autorității contractante și orice persoană căreia acesta îi delegă atribuțiile sale;
- membrii consiliului de conducere sau persoane aflate în posturi de decizie similare;
- personalul care contribuie la pregătirea/întocmirea documentațiilor de atribuire;
- membrii comisiei de evaluare;
- experții proprii care îndeplinesc vreo sarcină legată de pregătirea documentațiilor de atribuire și/sau evaluează ofertele.

Pentru conducătorii autorității contractante, principalii factori de decizie și responsabilii de achiziții, declarația va lua forma unei declarații anuale de interese (inclusiv posturi ocupate anterior sau similar).

În cazul persoanelor implicate, de la caz la caz, o astfel de declarație va fi făcută o dată, dar trebuie să aibă în vedere situațiile aferente fiecărei etape a procedurii de achiziție publică (pregătire, evaluare, monitorizare și închidere). Completarea unei declarații pe propria răspundere din care să rezulte că nu există un conflict de interese trebuie avută în vedere în fiecare fază a procedurii de atribuire (pregătire, evaluare, monitorizare și închidere).

Apariția unui conflict de interese nu este neapărat o ilegalitate în sine. Participarea la o procedură cunoscând existența unui conflict de interese este însă o neregulă. Este deci necesar ca orice posibil conflict de interese să fie dezvăluit înainte de a lua parte la procedura de atribuire și ca măsurile de prevenție corespunzătoare să fie luate. Aceasta permite de asemenea autorităților contractante să ia măsurile preventive adecvate.

A doua măsură de adoptat de către autoritatea contractată constă în efectuarea a două tipuri de verificări, ca parte a sistemului de control intern:

- prevenire: detectarea conflictelor de interese aparente/potențiale/reale;
- sancționare/remediere: detectarea conflictelor de interese, sancționarea persoanei în cauză și repararea oricărui prejudiciu provocat de conflictul de interese.

Mecanismele de verificare se vor axa pe declarația pe propria răspundere din care să rezulte că nu există un conflict de interese, care va fi examinată în lumina altor informații suplimentare:

- informații externe (respectiv informații despre un potențial conflict de interese furnizate de persoane din afară organizației, fără nicio legătură cu situația care a generat conflictul de interese, care pot include și avertizori de integritate sau mass-media);
- verificări efectuate în anumite situații care indică un mare risc de conflict de interese, pe baza analizei interne de risc sau a semnalelor de alertă;
- verificări efectuate de sistemul Prevenție.

Pentru a ajuta la detectarea conflictelor de interese, ANI a elaborat un instrument, sistemul Prevenție, ce va permite detectarea unor potențiale conflicte de interese, cu accent pe relații de rudenie și de acționariat între membrii personalului autorității contractate (factori de decizie și membri ai comisiei de evaluare) și factorii de decizie ai ofertanților. Acesta va fi aplicat tuturor procedurilor de atribuire, indiferent de sursele de finanțare. Dacă este detectat un potențial conflict de interese, ANI va emite un avertisment de integritate către autoritatea contractată, care va fi obligată să ia măsurile adecvate înainte de încheierea procedurii. Un element esențial al sistemului Prevenție va fi să se asigure că autoritățile contractante vor fi obligate să completeze în mod real datele solicitate prin formularul de integritate. Acest lucru ar putea fi realizat prin introducerea acțiunii de completare a formularului ca fază obligatorie în cadrul procedurii de atribuire, obligând autoritățile contractante să completeze datele aferente direct în SEAP.

ANAP și în special structura de control ex ante vor primi informații cu privire la rezultatul verificărilor efectuate de ANI. Autoritatea contractantă va fi obligată să raporteze către ANAP măsurile efectiv luate în urma unui avertisment de integritate.

Procesul de verificare menționat mai sus se face automat din SEAP, fiind inițiat atunci când ofertanții sunt cunoscuți (deschiderea ofertelor). Întregul flux de verificare, până la informarea autorităților contractante și ANAP, nu depășește 8 zile lucrătoare. În procesul de verificare, autoritățile contractante vor recunoaște că, deși rezultatele din sistemul Prevenție se bazează pe date reale, informațiile obținute de la avertizori de integritate și din mass-media nu au în sine valoare probatorie. Cu toate acestea, ANAP, în cadrul controlului extern, sau autoritățile contractante, ca parte a controlului intern, ar trebui să verifice în mod activ aceste informații și să evalueze dacă pot avea impact asupra procedurii de atribuire. Toate sursele de date aflate la dispoziția lor ar trebui folosite pentru a verifica acuratețea informației.

O primă etapă realizată în vederea implementării de către ANI a sistemului Prevenție constă în adoptarea de către Guvernul României în data de 9 septembrie 2015 a proiectului de Lege privind instituirea unui mecanism de verificare ex ante în scopul prevenirii conflictului de interese în procedura de atribuire a contractelor de achiziție publică inițiată prin sistemul electronic de achiziții publice (SEAP), care în prezent se află în procedură de dezbatere în cadrul Parlamentului României.

d) Consecințe

Când este detectat un potențial conflict de interese, autoritatea contractantă va trebui să ia măsuri de prevenire a acestuia. Măsurile de prevenire trebuie diferențiate în funcție de rolul și poziția persoanei afectate de potențialul conflict.

Prin urmare, dacă persoana respectivă are rolul de membru în comisia de evaluare, este una dintre persoanele responsabile cu achizițiile publice implicate în proiect sau se află într-o poziție similară, aceasta poate fi înlocuită în cadrul procedurii cu o altă persoană care nu este afectată de eventualul conflict de interese și care va prelua rolul și atribuțiile persoanei afectate de potențialul conflict de interese, pentru procedura respectivă.

Atunci când potențialul conflict este la nivelul factorilor de decizie din cadrul autorității contractante, soluțiile care urmează să fie puse în aplicare sunt mult mai dificil de implementat și necesită o

evaluare corectă a soluțiilor disponibile. De principiu, persoana potențial afectată de conflictul de interese ar trebui exclusă din procedura respectivă. Acest lucru înseamnă că acea persoană nu va primi sarcini legate de respectiva procedură, fiind eliberată de orice responsabilități legate de procedură, și ar trebui să se retragă în mod voluntar de la orice implicare directă sau indirectă.

Deși această soluție s-ar putea dovedi eficientă atunci când atribuțiile persoanei în cauză nu au legătură directă cu obiectul principal al procedurii (de exemplu, șeful de la întreținerea drumurilor într-o licitație pentru construcția unei autostrăzi), aceasta ar fi neadecvată când persoana este direct și în mod necesar implicată în procedură (de exemplu, șeful autorității contractante sau șeful departamentului achiziții). În aceste situații, singura soluție rămasă ar putea fi excluderea operatorului economic de la participare la procedură, deoarece participarea acestuia va conduce în mod inevitabil la o situație de conflict de interese. Principala diferență față de prevederile actuale ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, constă în faptul că excluderea operatorului economic ar fi ultima soluție și în niciun caz nu se va aplica automat.

Pentru toate cazurile menționate mai sus, autoritatea contractantă este responsabilă pentru luarea tuturor măsurilor adecvate, inclusiv forme adecvate de publicitate, pentru a asigura transparența și a îndepărta riscul legat de simpla percepție a unui potențial conflict de interese.

De asemenea, trebuie accentuat faptul că dezvoltarea de unități de achiziții centralizate și de consorții de autorități contractante, conform cap. 4, ar putea reduce implicarea directă a personalului autorităților contractante în procedurile aferente, reducând prin urmare riscul de conflicte de interese. Când este detectat un conflict de interese, care nu a fost declarat de persoana în cauză, autoritatea contractantă va avea în vedere următoarele măsuri, pe lângă cele de mai sus, după caz:

- aplicarea de măsuri disciplinare sau administrative/sanțiuni împotriva persoanei respective sau împotriva ofertantului;
- corelarea constatărilor sale cu alte date și utilizarea lor în analiza riscurilor;
- asigurarea publicității, pentru a asigura transparența deciziilor și pentru a preveni și descuraja orice cazuri potențiale similare.

În cazul în care conflictul de interese este de natură penală, autoritatea, pe lângă măsurile expuse mai sus, va acționa conform legislației aplicabile și va trimite cazul autorităților competente.

Pentru a putea lua măsurile de remediere necesare, autoritățile contractante se vor baza pe ghidul specific emis de ANAP, care va detalia calea de urmat cu referire la situațiile posibile întâlnite și, în special, în ceea ce privește aleșii și funcționarii publici care dispun de capacități decizionale indirecte critice. Acest ghid va fi susținut de exemple ilustrative.

După primirea notificării privind avertismentul de integritate, autoritatea contractantă trebuie să desfășoare toate verificările necesare pentru a clarifica situația de potențial conflict de interese, după care va transmite către ANI opinia sa fundamentată cu privire la corectitudinea datelor/informațiilor menționate în notificarea ANI.

ANI va evalua informațiile (bazate pe dovezi documentate) și fie va menține poziția, fie va lua în considerare aceste noi date/informații.

În cazul în care ANI își menține poziția, autoritatea contractantă trebuie ulterior să ia toate măsurile necesare pentru a elimina situațiile care conduc la un conflict de interese.

ANAP va verifica dacă măsurile corective luate de autoritățile contractante sunt în conformitate cu cele menționate în secțiunea a treia din formularul aferent declarației de integritate și, de asemenea, va monitoriza ca toate aceste măsuri să fie în conformitate cu prevederile legislației privind achizițiile publice în ceea ce privește conflictul de interese.

e) Traficul de influență

Deși utilizarea sistemului Prevenție va fi obligatorie pentru toate procedurile de achiziții publice, acesta nu va putea detecta toate potențialele conflicte de interese. Prin urmare, absența unui avertisment nu exonerează autoritatea contractantă de răspunderea sa și de obligația activă de a

identifica conflictele de interese și nu exonerează organele de control de verificări pe această problematică.

În special, dat fiind că sistemul Prevenție se axează în principal pe relații de rudenie și acționariat (sau similare), este improbabil că va detecta conflicte de altă natură, cum ar fi traficul de influență sau luarea/darea de mită. Situația este destul de similară în cazul verificărilor și controalelor efectuate de autoritatea contractantă sau de instituția de control ex ante.

În ceea ce privește prevenirea infracțiunilor de corupție trebuie recunoscut că acțiunile întreprinse de autoritățile contractante pot avea un efect relativ limitat, în timp ce efectele cele mai semnificative apar probabil în urma investigațiilor de tip judiciar. Acțiunile preventive care intră în responsabilitatea autorităților contractante includ:

- implementarea Standardului ISO privind sistemul de management al combaterii corupției, când va deveni disponibil (după cum este explicat mai sus, acest tip de acțiune va fi necesar în principal pentru autoritățile contractante mai mari);
- dezvoltarea unui set de "semnale de avertizare" în cadrul sistemului de control intern.

O situație particulară legată de traficul de influență care poate fi prevenită de autoritățile contractante este atunci când operatorii economici adoptă o atitudine de coluziune, în detrimentul fondurilor și al intereselor publice. O atenție specială se va acorda situațiilor în care un operator economic este în măsură să aprobe/respingă/monitorizeze, direct sau indirect, performanța unor lucrări ori servicii sau furnizarea de bunuri de către un alt operator economic. Cazurile cele mai frecvente sunt: inginerul de supervizare/antreprenori, asistența de management al proiectului/operatorul însărcinat cu o componentă a proiectului etc.

În aceste cazuri, autoritatea contractantă va trebui să implementeze o serie de mecanisme cu scopul de a:

- asigura că cei 2 operatori economici sunt complet independenți unul de celălalt; în cazul în care primul operator este deja angajat în momentul lansării procedurii pentru al doilea operator, al doilea operator va trebui să își demonstreze independența față de primul. Dacă procedurile de atribuire pentru cei 2 operatori sunt lansate în același timp, autoritatea contractantă va stabili o regulă clară prin care să asigure independența (de exemplu, în cazul în care ofertantul pentru lucrări are legături cu ofertantul pentru supervizare, contractul de supervizare va fi atribuit ofertantului clasat pe locul al doilea);
- asigura că operatorul care este însărcinat să controleze performanța altuia acționează imparțial și independent. De exemplu, în cazul supervizării de lucrări, autoritatea contractantă va defini o serie de teste-cheie (de exemplu, înainte de recepție) care să fie efectuate de un terț (de exemplu, un laborator independent).

În ceea ce privește traficul de influență, detectarea se va baza în principal pe:

- contestații/plângeri depuse de operatorii economici sau terți;
- semnalele de alarmă venite din partea autorităților relevante, incluzând oficiali din partea autorităților contractante; va fi dezvoltată o funcție dedicată pe site-ul ANAP, care va garanta anonimatul celor care depun o plângere/un denunț;
- alte informații suplimentare - investigații media.

În cazul detectării unei situații de trafic de influență, ANAP va lua măsurile necesare, alertând autoritatea contractantă și notificând organele oficiale de investigații și cooperând cu acestea.

ANAP va stabili mecanisme de lucru împreună cu organele de investigații, inclusiv schimb de informații etc.

D. Eficientizarea controlului ex-post și a auditului

Pentru a remedia suprapunerile existente între diferite instituții, controlul ex post derulat în prezent de ANAP va fi înlocuit de auditul efectuat de către CCR (AA în cazul proiectelor finanțate de UE). AA este un organism în cadrul CCR pentru auditarea fondurilor europene. Rolul și responsabilitățile celor două entități sunt clar definite și nu există suprapuneri.

Trebuie amintit că acest audit este deja efectuat de CCR, conform funcțiilor de bază definite prin lege și prin reglementările aplicabile în domeniu. Acest audit are loc după perioada de execuție a bugetului și nu este un control operațional.

În noul context, pentru a stabili un audit eficient în domeniul achizițiilor publice, sistemul va include următoarele:

- asigurarea resurselor umane adecvate, instruirii și instrumentelor pentru CCR;
- armonizarea procedurilor și metodelor utilizate de CCR și de AA în efectuarea auditului ce ține de achiziții publice, pentru a se asigura deplina consecvență a abordărilor și interpretărilor;
- metodologia CCR utilizată pentru stabilirea domeniilor de risc relevante și care, prin urmare, contribuie la elaborarea planului de audit va lua în considerare, printre altele, factorii de risc indicați de instituțiile guvernamentale, precum ANAP, care efectuează controlul ex ante, precum și monitorizarea, supravegherea achizițiilor publice, ANI și CC;
- în acord cu atribuțiile existente ale CCR¹⁵, auditul este unul complet. El integrează și o evaluare a funcționării reale a sistemului de control intern;

¹⁵ Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, aprobat prin Hotărârea plenului Curții de Conturi nr. 155/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 547 din 24 iulie 2014.

- va fi implementat prin lege un sistem de sancțiuni descurajatoare, diferențiate pe tip de neregulă.

Sistemul de sancțiuni va viza în primul rând autoritățile contractante cu deficiențe, rezultând într-o gamă de efecte, de la recomandări până la amenzi. Sancțiunile aplicate pentru autoritățile contractante nu vor atrage de la sine sancționarea responsabililor de achiziții publice, cu excepția cazului în care sunt implicate infracțiuni penale.

Responsabilii de achiziții publice vor rămâne răspunzători potrivit prevederilor Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare, în caz de fraudă, sau prevederilor Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare/Legii nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare/Legii nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare (după caz) în caz de erori repetate.

Noul sistem de sancțiuni/măsuri administrative cu caracter de sancționare va fi definit de legislația națională care va transpune directivele UE privind achizițiile publice. Legislația adoptată ca urmare a prezentei strategii va cuprinde prevederi speciale:

- pentru a identifica cauzele exacte care generează prejudicii reale (nu presupuse), care implică recuperare ulterioară;
- cu privire la circumstanțele în care prejudiciile vor fi recuperate; și
- cu privire la regulile de estimare a prejudiciului.

Având în vedere că metodologia de eșantionare pentru audit este diferită de cea utilizată pentru controlul ex ante, este acceptabil și posibil ca în practică aceeași procedură să fie supusă și controlului ex ante și auditului (ex post). Însă, ca regulă generală, dacă o fază a unei proceduri de atribuire a fost supusă controlului ex ante și nu au fost detectate nereguli, iar auditul detectează, ex post, o neregulă ce ține de acea fază, instituția de audit ex-post va informa instituția de control ex ante, pentru a lua măsurile de remediere cu privire la eficiența controlului ex ante. În caz de dezacord, se va utiliza mecanismul de coordonare definit în cap. 2.

În cazul proiectelor cu fonduri UE, controlul ex post/auditul va fi efectuat de către AA de pe lângă CCR. Rolul AA nu este numai de a controla autoritățile contractante, ci și de a audita funcționarea sistemului de management și control al fondurilor UE și de a verifica fiabilitatea sistemului (inclusiv a ANAP). În cazul în care AA, autoritățile de management sau ACP detectează nereguli care nu au fost detectate la controlul ex ante, deși ar fi trebuit să fie identificate, vor fi în continuare aplicate corecții financiare la contribuția fondurilor UE. Statul va hotărî cum vor fi efectiv suportate aceste corecții.

Un caz specific necesită anumite explicații, și anume atunci când o presupusă neregulă este identificată prin mass-media sau denunț ori prin sesizarea de către o autoritate publică, necesitând o verificare amănunțită. Astfel de cazuri nu cuprind sesizările înaintate de către ofertanți sau părți

interesate ca parte a procesului de remedii, controlul ex ante, auditul efectuat de CCR, nici verificările realizate ca parte a sistemului de management și control al fondurilor europene. Aceste cazuri vor fi aduse în atenția organismului de supervizare din cadrul ANAP, care va verifica situația sesizată. În cazul în care este detectată o posibilă fraudă, ANAP va înainta rezultatul verificărilor către autoritățile competente. În alte cazuri, ANAP va informa CCR. Sancțiunile vor fi aplicate de către CCR în urma misiunilor de audit.

3.3. Indicatori de impact și de rezultat

În ceea ce privește capitolul privind verificarea regularității și calității procesului de achiziții, au fost identificați următorii indicatori de impact:

Sinteza măsurilor propuse, instituțiile responsabile, termene de finalizare și impact preconizat

Aspecte identificate/ Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
A. Dezvoltarea controlului intern							
Definirea cerințelor specifice urmat către autoritățile contractante	Stabilirea cerințelor de privire asupra implementării standardelor de control intern pentru gestionarea eficientă a procesului de achiziții publice	SGG	ANAP, CCR, toate instituțiile responsabile	Instrucțiuni specifice emise de SGG și sprijinul ANAP Îndrumări publicate prin ghidurile pe web	Decembrie 2015 cu Iulie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I Site-ul ANAP	Introducerea principiilor de separării atribuțiilor, a "principiului 4 ochi" și a fundamentării avizelor în principalele faze ale procesului de achiziții publice
Susținerea implementării controalelor interne	Emiterea unor ghiduri/îndrumări privind sistemele de control intern pentru achiziții publice	SGG	ANAP, CCR, toate instituțiile responsabile	Echipe stabilite și Ghiduri de check-listuri privind sistemele de control intern pentru achiziții publice pentru prevenirea conflictelor de interese	Decembrie 2015 și Iunie 2016	SGG	Ghid eficient asigurată pentru înființarea și implementarea sistemelor de control intern la autoritățile contractante
				Proceduri elaborate			

<p>Eficientizare a rolului factorilor de control financiar preventiv legat de achizițiile publice</p>	<p>Modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 119/1999 privind controlul intern/managerial și controlul financiar preventiv, republicată, cu modificările și completările ulterioare</p>	<p>Toate instituțiile responsabile</p>	<p>Publicarea ordinului revizuit</p>	<p>Martie 2016</p>	<p>Monitorul Oficial al României, Partea I Consolidarea regulilor de integritate pentru factorii de control financiar preventiv</p>
	<p>Revizuirea Ordinului ministrului finanțelor publice nr. 923/2014 pentru aprobarea Normelor metodologice generale referitoare la exercitarea controlului financiar preventiv și a Codului specific de norme profesionale pentru persoanele care desfășoară activitatea de control financiar preventiv propriu, cu modificările și completările ulterioare</p>				<p>Consolidarea independenței factorilor de control financiar preventiv</p> <p>Introducerea verificării înainte de lansarea procedurii (pe baza vizelor departamentelor economic, tehnic și juridic)</p>

Asigurarea instruirii adecvate factorilor de control financiar în domeniul achizițiilor publice	Elaborarea și implementarea de programe de formare și ghiduri	și MFP	ANAP	Program de formare elaborat	de Martie 2016	Documente MFP	Factorii de control financiar preventiv își îndeplinesc adecvat rolul de verificare a legalității și regularității procesului de achiziții publice.
Implementarea proiectului-pilot pentru autoritățile contractante mari	Elaborarea și implementarea proiectului-pilot pentru CNADNR și ANAR	și CNADNR, ANAR	MPF, ANAP, SGG, RCC	Consultant angajat	Ianuarie 2016	SEAP	Sistem de control intern funcțional care permite asigurarea regularității și calității procesului de achiziții publice la nivelul celor două autorități contractante pilot
				Sistemele de control intern aprobate	Iulie 2016	Consultant	
				Sisteme de control intern funcționale	Septembrie 2016	Consultant/ ANAP	
				Lecții învățate ISO 37001 (antimită) implementat		ANAP	
					Octombrie 2016	CNADNR, ANAR	
					2017		
Definirea cerințelor specifice pentru implementarea standardelor de control intern la autoritățile contractante mari	Replicarea lecțiilor învățate în cazul CNADNR și ANAR la autoritățile contractante mari	ANAP MFP în SGG și la	Toate instituțiile responsabile	Cerințe specifice pentru aplicarea standardelor de control intern pentru autoritățile contractante mari	Decembrie 2016	ANAP, SGG	Sistem de control intern funcțional care permite asigurarea regularității și calității procesului de achiziții publice la autoritățile contractante mari

B. Eficientizarea controlului extern ex ante

Reformarea sistemului de control ex ante	Dezvoltarea metodologiei pentru trecerea graduală de la control sistematic la control ex ante pe bază de eşantion	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Metodologia de eşantionare elaborată	Noiembrie 2015	ANAP	Sistem de control ex ante funcțional, vizând atât regularitatea, cât și calitatea
	Elaborarea listelor de verificare specifice			Liste verificare elaborate	Ianuarie de 2016	ANAP ANAP	
	Stabilirea structurii, dezvoltarea procedurilor și a responsabilităților pentru efectuarea controlului ex ante			Procedurile, structura și responsabilitățile stabilite	Octombrie și Iulie 2015-2016	Monitorul Oficial al României, Partea I	
	Adoptarea cadrului legal pentru a permite organismului de control ex ante să aplice măsuri corective			Baza legală adoptată	Ianuarie 2016		
	Noul sistem de control ex ante funcțional				Iulie 2016		
	Asigurarea unor resurse umane adecvate	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Experții tehnici angajați ANAP	Octombrie și august 2015-2016	ANAP	
	Angajarea de experți tehnici în cadrul ANAP			Contract-cadru asistență tehnică pentru controlul ex	Ianuarie de 2016	ANAP	
	Contract-cadru						

pentru
asigurarea
expertizei de
specialitate

ante

C. Îmbunătățirea și extinderea sistemelor pentru a preveni conflictele de interese

Asigurarea conformării cu legea UE privind conflictul de interese	Abrogarea regulii de excludere automată a operatorilor economici prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului "clean the past" (Abrogarea prevederilor art. 69 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, privind excluderea automată, deținerea unei acțiuni și gradul patru de rudenie)	ANAP	Guvernul, toate instituțiile implicate	Art. 691 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare	Monitorul Oficial al României, Partea I	Evitarea al conflictelor de interese în primul rând prin măsuri la nivelul autorităților contractante. Excluderea operatorului economic numai dacă nu este posibilă o altă soluție
---	--	------	--	--	---	--

<p>Îmbunătățirea și extinderea sistemului de prevenire a conflictelor de interes la toate procedurile de achiziții</p>	<p>Sistemul și Prevenție deveni operațional și obligatoriu</p>	<p>ANI va și</p>	<p>ANAP, toate instituțiile responsabile</p>	<p>Sistemul Prevenție operațional Utilizarea sistemului Prevenție obligatorie în toate procedurile de achiziții</p>	<p>Noiembrie 2015 (proiect de lege aprobat în Parlament) Iunie 2016 pentru achizițiile din fonduri structurale Decembrie 2016 pentru achizițiile din buget național</p>	<p>Monitorul Oficial al României, de Partea I identificare și prevenire a conflictelor de interes</p>
--	--	------------------	--	--	---	---

<p>Asigurarea unei mai bune preveniri a conflictelor de interese</p>	<p>Asigurarea de SGG ghiduri pentru autoritățile contractante privind identificarea și prevenirea conflictelor de interese pentru a limita efectul asupra pieței (definirea conceptului de "funcție sensibilă", abordarea pe care trebuie să o urmeze persoanele în funcții sensibile, managementul riscului)</p>	<p>ANI, ANAP toate instituțiile responsabile</p>	<p>Ghidul elaborat și pus la dispoziția autorităților contractante</p>	<p>Iunie 2016</p>	<p>Site ANAP (ghid on-line)</p>	<p>Îmbunătățire a practicilor de identificare și prevenție</p>
			<p>Funcțiile sensibile identificate</p>			
			<p>Sisteme de management al riscului identificate</p>			
	<p>Ghidul va fi corelat cu instrucțiunile privind sistemul de control intern</p>					
	<p>Adoptarea unei prevederi legale pentru a se emite documentul menționat la cap. 3.2, subcap. 3.2.2 secțiunea C pct. a) și obligarea autorităților contractante să ia măsuri pentru prevenirea situațiilor de conflicte de interese</p>					

D. Eficientizarea controlului ex post și a auditului

Consolidarea rolului CCR în controlul achizițiilor publice	Întărirea capacității în CCR în controlul achizițiilor publice	CCR	AA, ANAP, actorii-cheie	Capacitate întărită	Ianuarie 2016	CCR	
	Asigurarea resurse umane adecvate, training și alte instrumente specifice	de CCR	AA, ANAP, toate instituțiile responsabile	Personal adecvat angajat Programul de instruire elaborat	Ianuarie 2016 Iunie 2016 Iunie 2016	CCR CCR CCR	
				Procedurile actualizate			
				Implementarea programului de instruire	Decembrie 2016		
	Stabilirea unui sistem de sancțiuni descurajatoare, vizând autoritățile contractante	unui ANAP de	CCR, Autoritatea a Audit, instituții responsabile	Sistemul de sancțiuni de adoptat	de Ianuarie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I	
Luarea în considerare a experienței AA în controlul achizițiilor publice	Stabilirea mecanismului de coordonare între CCR și AA	CCR	AA, ANAP, actorii-cheie	Mecanismul elaborat funcțional	Iunie și 2016	CCR	Asigurarea deplinei consecvențe între abordări și interpretări

3.4. Lista documentelor-suport corespunzătoare cap. 3

Documentul-suport nr. 4 Lista de probleme și soluții

CAPITOLUL 4 Capacitatea autorităților contractante, cu accent pe profesionalizare și aspecte de integritate

Acest capitol conține textul principal (strategia propriu-zisă), un tabel cu acțiuni specifice (plan de acțiune) și documente-suport. Documentele-suport reprezintă documente complementare care trebuie analizate prin prisma aspectelor menționate în strategie și în planul de acțiune, acestea din urmă neputând fi amendate sau contrazise de prevederi contrare din documentele-suport. Strategia și planul de acțiune prevalează în raport cu documentele-suport.

4.1. Descrierea situației actuale

În România, achizițiile publice se efectuează în prezent în sistem descentralizat de către mii de autorități contractante (în perioada 2007-2014, o medie anuală de 7.300 de autorități contractante au desfășurat achiziții publice on-line și off-line, utilizând proceduri de achiziție publică sau achiziție directă, cu valori sub sau peste pragurile stabilite de legislația UE). Funcționează de asemenea o unitate de achiziții centralizată în sectorul sănătății, înființată prin hotărâre a Guvernului. Experiența

acestei unități de achiziții centralizate nu va fi însă luată ca referință pentru stabilirea direcțiilor de acțiune ale prezentei strategii.

Potrivit legislației în vigoare, fiecare autoritate contractantă trebuie să prevadă în structura sa organizatorică un compartiment specializat în atribuirea contractelor de achiziție publică. Unii funcționari au ca sarcină exclusivă efectuarea procedurilor de achiziții, în timp ce alții efectuează și alte sarcini permanente, implicarea în achiziții publice fiind marginală, activată numai în caz de nevoie. Aceasta este situația mai ales la nivelul autorităților locale. La nivel central și județean, toate autoritățile contractante au un compartiment responsabil pentru derularea procedurilor de achiziții.

În general, personalul care se ocupă de achiziții are pregătire profesională diferită (ingineri, economiști, profesori etc.), prin urmare, cunoștințele de achiziții publice sunt dobândite în decursul anilor și nu în urma unor studii speciale în domeniu. În cel mai bun caz, ei pot fi absolvenții unor cursuri de instruire de scurtă durată, între 4 și 8 zile, concepute conform standardului ocupațional pentru ocupația de expert achiziții publice.

O analiză a diverselor rapoarte din domeniul achizițiilor publice, a activității CNSC, a deciziilor instanțelor, a conținutului documentațiilor de atribuire publicate, a rezultatelor procedurilor de achiziții și a conținutului legislației secundare și terțiare în domeniul achizițiilor publice din România indică o serie de deficiențe majore după cum urmează:

(i) Lipsa expertizei și a abilităților tehnice la nivelul autorităților contractante în ceea ce privește identificarea nevoilor, pregătirea documentației de atribuire, evaluarea ofertelor și implementarea proiectelor

Lipsa de capacitate și expertiză la nivelul autorităților contractante locale în ceea ce privește identificarea nevoilor/cerințelor și întocmirea documentației de atribuire (obiectul contractului, prevederi contractuale și instrucțiuni pentru ofertanți) are următoarele consecințe:

- a) contestații generate de conținutul documentației de atribuire și ulterior de procesul de evaluare;
- b) utilizarea unor elemente de referință nepotrivite pentru calcularea valorii estimate;
- c) solicitări de clarificări în perioada de ofertare ce conduc la prelungirea termenelor sau la anularea procedurilor;
- d) dificultăți în timpul evaluării sau lipsa unui element de referință adecvat pentru o evaluare corectă;
- e) imposibilitatea ofertanților de a pregăti documente adecvate și de calitate;
- f) descurajarea ofertanților serioși de la participarea la proceduri;
- g) întâzieri în implementarea contractelor;
- h) calitate slabă a rezultatelor obținute în urma implementării contractului;
- i) suplimentarea valorii contractelor pe parcursul implementării în scopul satisfacerii nevoilor reale ale autorității contractante.

Lipsa expertizei tehnice în cadrul autorităților contractante reprezintă o deficiență frecventă, care are ca efect relansarea procedurilor - ceea ce duce la întârzierea investițiilor, eficiența redusă a cheltuirii banilor publici și riscuri mari în implementare.

(ii) Lipsă de abilitați juridice/procedurale la nivelul autorităților contractante cauzată de o expertiză inegală la nivelul responsabililor pentru achiziții și de absența instrumentelor adecvate (clauze contractuale standard, asistență și îndrumare etc.)

(iii) Nu există un proces de profesionalizare sau de planificare a carierei în domeniul achizițiilor publice din România. În plus, nu există o diferențiere formală între un angajat responsabil de achiziții și un specialist în achiziții, deoarece nu există o cultură în privința "calificării în domeniul achizițiilor publice". Mai mult, nu există o legătură între performanța personalului de achiziții și nivelul de remunerare al acestuia. Remunerarea personalului nu este proporțională cu complexitatea muncii și este necompetitivă comparativ cu salariile personalului ce se ocupă de achiziții din sectorul privat. Lipsa unei motivații pozitive este recunoscută ca fiind o problemă de sistem.

Această lipsă de profesionalizare afectează integritatea în achizițiile publice, care este o sursă de preocupare constantă și o provocare majoră în România. Acțiuni dedicate sunt planificate în acest sens în cadrul cap. 3.

În prezent, în România promovarea de bune practici în domeniul achizițiilor publice este limitată, deși există un anumit nivel de conștientizare a responsabilităților și a dificultăților cu care personalul se confruntă în exercitarea atribuțiilor.

(iv) Pentru achizițiile publice peste pragul de achiziție directă, utilizarea procedurilor integral on-line rămâne limitată (între 17-21%), din care doar 26% reprezintă contracte de lucrări. Acest lucru se datorează în principal faptului că autoritățile contractante din domeniul energiei și transporturilor în general nu desfășoară proceduri de achiziții integral on-line. În consecință, deși publicarea în SEAP a anunțurilor/invitațiilor de participare și a documentațiilor de atribuire este regula, recurgerea la facilitățile sistemului electronic de achiziții pentru celelalte etape ale derulării procedurii este limitată, foarte puține autorități contractante folosindu-le la nivel național, în principal, din considerente tehnice (chiar dacă SEAP are implementate funcții de interogare, filtrare și export date), dar și ca urmare a culturii din administrație.

4.2. Direcții de acțiune

Aplicarea corectă și eficientă a procedurilor de achiziții în conformitate cu legislația aferentă și maximizarea impactului folosirii banilor contribuabililor necesită aplicarea de instrumente adecvate, o puternică susținere organizațională, precum și cunoștințe aprofundate și expertiză de specialitate.

Schimbarea accentului de la conformare la rezultate de calitate necesită un mecanism capabil să genereze informații sistematice și credibile. Aceste aspecte esențiale pentru a avea un sistem de achiziții performant sunt abordate prin măsurile propuse mai jos.

Creșterea capacității autorităților contractante va necesita eforturi susținute, resurse și timp. O abordare mai eficientă și mai eficientă ar putea fi crearea de nuclee de competență în achiziții publice și întărirea capacității autorităților contractante prin acoperirea următoarelor dimensiuni: resurse umane, procese și infrastructură.

Măsurile de îmbunătățire sunt structurate în jurul următoarelor acțiuni:

1. elaborarea de îndrumare și instrumente pentru autoritățile contractante;
2. măsuri pentru soluționarea unor probleme comune în managementul proiectelor;
3. profesionalizarea personalului responsabil cu achizițiile publice;
4. mecanisme pentru întărirea capacității autorităților contractante și agregarea cererii.

A. Creșterea abilităților tehnice și procedurale la nivelul autorităților contractante prin elaborarea de ghiduri și documentații de atribuire standard

Pentru a asigura o abordare unitară profesionistă în desfășurarea procedurilor de achiziții publice la nivelul autorităților contractante va fi dezvoltat un ghid on-line (webbased guideline), administrat la nivel de sistem, conform celor prezentate la cap. 1.

Ghidul on-line (web-based guideline) va trata în detaliu aspecte cu privire la faza de pregătire a achiziției publice, mai precis analiza pieței, estimarea costurilor, strategia de contractare. Pe lângă acest ghid, responsabilitatea consultantilor în faza de pregătire va fi întărită. Se prevede ca acei consultanți responsabili pentru elaborarea proiectelor și a documentațiilor de atribuire să furnizeze autorității contractante estimări de cost realiste, anticipând răspunsul pieței vizate, după cum se menționează în cap. 3 din această strategie.

Elaborarea unor seturi de documentații de atribuire standard este o premisă obligatorie pentru întărirea capacității la nivelul autorității contractante. Vor fi elaborate documentații standard pentru fiecare tip de procedură, cuprinzând cel puțin:

1. Informații generale și specifice despre procedura de achiziții

Aceste informații vor fi colectate și detaliate în cadrul documentației de atribuire sub formă de condiții generale și specifice pentru aplicarea unei proceduri. Prin urmare, condițiile generale vor fi comune procedurilor de achiziții de un anumit tip (licitație deschisă, restrânsă, negociere), în timp ce condițiile specifice vor fi adaptate fiecărui tip de procedură.

Din perspectiva autorității contractante, secțiunea din documentația de atribuire care se adresează efectiv procedurii de atribuire ar trebui să demonstreze - în raport cu piața - că toate condițiile sunt îndeplinite pentru a asigura derularea procedurii de achiziție publică în mod echitabil și transparent.

Această secțiune are rolul de a comunica regulile, cerințele, criteriile, normele și alte informații necesare pentru desfășurarea procedurii de achiziții.

Din perspectiva operatorului economic, această secțiune trebuie să ofere toate informațiile necesare pentru: (i) a decide dacă va participa sau nu la procedura de atribuire; (ii) a înțelege regulile formale și substanțiale; (iii) a înțelege modalitatea de îndeplinire a cerințelor minime de calificare și a criteriilor de selecție; (iv) a permite pregătirea ofertei/cererii care să îndeplinească cerințele autorității contractante.

Informațiile care trebuie incluse în documentația de atribuire se vor referi la: selecția și calificarea ofertanților, pregătirea și depunerea ofertelor, deschiderea și evaluarea ofertelor, semnarea contractului, drepturile autorității contractante în cadrul procedurii, contestațiile/remediile.

2. Ghid de pregătire a specificațiilor tehnice sau de performanță

Aceste informații vor fi colectate și integrate în cadrul documentației de atribuire și detaliate sub formă de condiții generale și specifice necesare pentru pregătirea specificațiilor tehnice sau de performanță. Informațiile vor fi adaptate fiecărui tip de contract: servicii și servicii intelectuale/profesionale, lucrări, furnizare, în ideea de a oferi ofertanților suficiente informații cu privire la obiectul contractului: care sunt nevoile autorității contractante și cerințele pentru îndeplinirea acestor nevoi.

Din perspectiva autorității contractante, rolul acestei secțiuni a documentației de atribuire este de a asigura o prezentare clară a cerințelor și așteptărilor, pentru a evita interpretări divergente între ofertanți.

Din perspectiva operatorilor economici, rolul acestei secțiuni este de a avea acces la nevoile (cerințele minime) și așteptările (cerințele ce se doresc) autorității contractante, care să permită o înțelegere clară a modalității de îndeplinire a contractului, cât și de a prezenta informațiile de o manieră completă astfel încât ofertantul să poată calcula costurile aferente implementării contractului.

Informațiile care trebuie incluse în documentația de atribuire, în cadrul secțiunii Informații generale și specifice cu privire la specificațiile tehnice și de performanță, în cazul contractelor de furnizare, se referă la: definiții, echivalența standardelor și codurilor, producție, specificații electrice, criterii de proiectare, furnizarea de echipamente de tehnologia informației și software, cerințe generale de mediu și protecția muncii, piese de schimb, etichetarea ambalajelor, transport, instalare, testare, instruire, manuale de operare și întreținere, recepție.

Informațiile de inclus în documentația de atribuire, în cadrul informațiilor generale și specifice cu privire la specificațiile tehnice și de performanță, în cazul contractelor de servicii, se referă la: informații de bază despre beneficiar și proiect, obiectivele contractului și rezultate așteptate, rezultate ce vor fi obținute de către prestator, ipotezele și riscurile care stau la baza contractului, obiectul contractului cu o listă clară și detaliată a sarcinilor ce vor fi îndeplinite în atingerea obiectivelor contractului, locul și durata implementării, cerințe specifice privind personalul și expertiza necesară, structura de gestionare și management ale contractului, facilități oferite de autoritatea contractantă și de prestator, graficul de efectuare a plăților, raportarea, stimulente pentru performanță.

Prezentarea de mai jos reprezintă o listă orientativă și nu limitativă a informațiilor ce vor fi incluse în documentația de atribuire pentru contractele de lucrări, la secțiunea Informații generale și specifice cu privire la specificațiile tehnice și de performanță, utilizând ghidul on-line (web-based guideline) ca instrument de diseminare a informațiilor:

a) specificații tehnice (contracte de execuție de lucrări): domeniul de aplicare (obiectivele și conținutul acestora), definiții: explicarea termenilor tehnici sau de specialitate utilizați, scopul echipamentelor sau materialelor care fac obiectul specificațiilor, referire la alte documente conexe aplicabile (de exemplu, standarde sau legislație), cerințe privind materialele, toleranțe și variabilitate admisibilă, aspectul dorit, textura și cerințe privind finisajele produselor finite, desene, mostre sau machete ale produsului solicitat (dacă este posibil), condiții în care articolul sau materialul trebuie instalat, utilizat, fabricat sau depozitat, cerințe privind întreținerea și fiabilitatea, specificații privind modalitatea de ambalare și protecție, informații pe care furnizorul trebuie să le ofere utilizatorilor;

b) specificații de performanță (contracte de proiectare și execuție de lucrări) - inclusiv proiectare: funcționalitatea, performanța sau capacitățile ce vor fi realizate, principalele date de referință care vor contribui la realizarea performanței, mediul de operare și condițiile în care va fi obținută performanța (și condițiile extreme sau neobișnuite în care nu este de așteptat performanța), cum va trebui produsul să se integreze cu alte elemente sau procese, nivelurile de calitate necesare, nivelurile de siguranță și mijloacele de control impuse, criteriile și metodele de utilizat pentru a măsura dacă a fost realizată funcția dorită;

c) în plus, toate condițiile pentru contractele de lucrări vor fi detaliate, astfel: accesul pe șantier, devieri de trafic, condiții geotehnice, condiții meteorologice normale etc. Acestea sunt necesare ofertanților pentru elaborarea ofertelor și pentru identificarea condițiilor "previzibile" din implementare. Astfel, abaterile de la aceste condiții detaliate ar putea justifica modificările contractuale.

Ori de câte ori este posibil și relevant va fi pregătită o documentație tehnică mult mai detaliată, pornind de la modelele dezvoltate în cadrul proiectelor de apă și deșeuri finanțate de UE prin Programul operațional sectorial Mediu.

Domeniile prioritare pentru elaborarea documentațiilor de atribuire standardizate sunt: lucrările de reabilitare termică a clădirilor, reabilitarea drumurilor, construcții/reabilitări de școli și spitale.

La pregătirea documentelor de atribuire va fi avută în vedere o abordare holistică, care va implica următoarele aspecte:

- documentația tehnică pentru proiecte relevante cu caracter de regularitate (sau, în alte cazuri, un model care detaliază informațiile necesare menționate mai sus);
- criterii de selecție și de atribuire corespunzătoare, a căror justificare și proporționalitate trebuie să rezulte din descrierea detaliată a lucrărilor achiziționate;
- prevederi contractuale, asigurând alocarea echilibrată și proporțională a responsabilităților între contractori și autorități contractante (a se vedea pct. 3).

În prezent se află în curs de elaborare diferite seturi de documentații standardizate pentru contracte de servicii: pregătirea proiectelor de infrastructură, supervizarea proiectelor de infrastructură și managementul contractelor. Acestea sunt prioritare pentru remedierea problemelor generate la momentul lansării/pregătirii unei viitoare investiții.

Pentru contractele de supervizare vor fi introduse, în special, următoarele aspecte:

- criteriile de selecție vor fi aliniate cu cele aferente contractelor de lucrări (care vor fi supervizate);
- prevederile contractuale vor detalia responsabilitățile inginerilor supervizori și vor întări răspunderea acestora;
- vor fi introduse cerințe cu privire la obligativitatea de a recurge la expertiza unor laboratoare independente externe pentru testele de performanță înainte de a accepta la plată lucrările.

3. Clauze generale și specifice pentru contracte de lucrări și servicii

Pe baza experienței anterioare în implementarea finanțărilor UE, legislația națională va fi modificată pentru a introduce obligativitatea utilizării condițiilor de contract FIDIC în gestionarea contractelor de lucrări. Această măsură va alinia abordarea gestionării contractelor pentru toate sursele de finanțare și va asigura o alocare echilibrată a riscurilor între angajator, antreprenor și inginer.

Secțiunea care tratează condițiile generale ale contractului va include clauze aplicabile tuturor contractelor. Textul clauzelor referitoare la condițiile generale nu va putea fi modificat de autoritățile contractante.

Secțiunea care tratează condițiile specifice ale contractului va include clauze specifice scopului contractului ce vor suplimenta condițiile generale. Aceste condiții vor fi redactate de autoritățile contractante.

B. Soluționarea deficiențelor din implementare cu scopul de a sprijini pregătirea și implementarea contractelor de achiziții publice

Deficiențele aferente contractelor de lucrări au fost identificate pe parcursul implementării acestora, întrucât au avut un impact negativ asupra investiției, conducând la întârzieri, dispute, litigii, precum și la costuri suplimentare.

Problemele frecvent întâlnite sunt prezentate mai jos:

(i) Managementul utilităților: documentațiile de atribuire nu cuprind în mod sistematic informații despre amplasarea rețelelor de utilități sau, în numeroase cazuri, aceste informații (dacă sunt prezentate) nu reflectă situația reală.

(ii) Problematika gestionării autorizațiilor: antreprenorii sunt adesea făcuți responsabili pentru obținerea autorizațiilor care ar fi trebuit să fie furnizate de către autoritățile contractante și care ar trebui să fie disponibile atunci când este atribuit contractul. Transferul responsabilității descurajează ofertanții serioși, conducând la întârzieri semnificative în execuție și la costuri suplimentare. Ca urmare, autoritatea contractantă este pusă într-o poziție în care depinde de contractor, deși a transferat oficial responsabilitatea către acesta.

(iii) Angajarea de ingineri supervizori cu experiență insuficientă: aceștia nu pot, în același timp, să gestioneze/monitorizeze implementarea contractului și să ofere asistența necesară autorității contractante. Această abordare este critică în cazul contractelor de proiectare și execuție, atunci când autoritatea contractantă trebuie să aprobe proiectul propus.

(iv) Dificultăți în executarea contractelor: potrivit Hotărârii Guvernului nr. 150/2010 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Interministerial de Avizare Lucrări Publice de Interes Național și Locuințe, cu modificările și completările ulterioare, documentațiilor tehnico-economice aferente proiectelor de investiții publice, care sunt în competența de aprobare a Guvernului potrivit prevederilor art. 42 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, sunt analizate și avizate de consiliul interministerial, pe baza unei liste detaliate de indicatori care rezultă din studiul de fezabilitate. Acești indicatori definiți în Hotărârea Guvernului nr. 28/2008 sunt apoi utilizați în mod rigid în etapele de licitare și implementare, în special în cazul proiectelor de proiectare și execuție, când se cere ca proiectul să corespundă din toate punctele de vedere indicatorilor inițiali, ceea ce duce la o lipsă de flexibilitate în implementare și la dificultăți/blocaje în relația cu antreprenorii.

Este prevăzut un set de măsuri la diferite niveluri (cadru legislativ, condiții contractuale, documentații standard) pentru remedierea situației și pentru a conduce la schimbarea abordării.

(i) Se va introduce în legislație obligația ca proprietarii/operatorii sistemelor de utilități să cartografieze rețelele, având la bază informații actualizate și accesibile (cu detaliile adecvate și în mod ideal pe bază de GIS). Având în vedere volumul considerabil de muncă necesar pentru a obține o hartă actualizată și accesibilă, se are în vedere:

a) amânarea intrării în vigoare a obligației (de exemplu, cu 2 ani față de emiterea legii aferente), pentru a lăsa o perioadă rezonabilă de timp pentru respectarea acestei cerințe;

b) mobilizarea finanțării publice (conform schemei ajutorului de stat aplicabile) - inclusiv din fonduri UE - în sprijinul elaborării hărților necesare.

Această prevedere legislativă se va traduce prin obligații contractuale/legale între autoritățile publice competente (autorități contractante) și deținătorii de utilități.

Obligațiile legislative de mai sus vor responsabiliza de asemenea deținătorii de utilități care vor răspunde, inclusiv financiar, pentru acuratețea informațiilor furnizate autorităților contractante publice înainte lansării procedurilor de atribuire. Astfel, în cazul unor abateri (semnificative) observate în cursul lucrărilor și care generează costuri suplimentare, cele din urmă vor fi recuperate de autoritatea contractantă de la deținătorii rețelelor de utilități.

În plus, autoritățile contractante vor avea obligația de a identifica utilitățile care pot avea impact asupra pregătirii și implementării proiectelor, înainte de lansarea procedurii de atribuire aferente contractelor de lucrări. De asemenea vor avea obligația de a colecta informațiile privind localizarea acestor utilități. Din informațiile colectate, autoritățile contractante trebuie să cuantifice în listele de cantități lucrările avute în vedere (protecție, relocare și/sau traversare) și să detalieze condițiile de

lucru. Doar în această situație ofertanții pot să evalueze corect condițiile de lucru și costurile aferente în vederea pregătirii unor oferte tehnice și financiare corecte. Documentațiile standardizate de atribuire pentru contractele de lucrări care pot fi influențate de utilități trebuie să țină cont de aspectele de mai sus în caietul de sarcini și în formularul de prețuri (prețuri detaliate în cazul contractelor bazate pe liste de cantități, respectiv prețuri globale în cazul contractelor cu preț global). Pentru unele sectoare (cum ar fi infrastructura din afara zonelor urbane), autoritățile contractante vor suplimenta consultarea formală a deținătorilor/operatorilor de utilități cu investigații detaliate de teren (cu ajutorul georadarilor sau similar).

(ii) În cazul autorizațiilor care se pot emite doar după semnarea contractului, în special - dar nu exclusiv - în cazul contractelor de proiectare și execuție (precum autorizațiile de construire sau autorizațiile complementare privind evaluarea impactului de mediu), consecințele din punctul de vedere al eventualelor întârzieri și costuri trebuie să fie anticipate corespunzător în cadrul prevederilor contractuale (eventuale perioade de suspendare a execuției și costurile suplimentare aferente). Ghidul on-line va detalia, de asemenea, toate aceste aspecte.

(iii) Se vor elabora contracte standardizate și obligațiile tehnice ale inginerilor supervizori, pe baza modelelor condițiilor FIDIC existente, detaliind contribuțiile solicitate inginerilor și întărind responsabilizarea efectivă a acestora.

Criteriile pentru selecția inginerilor supervizori trebuie să fie adaptate fiecărui contract și să fie compatibile cu cele solicitate în contractele de lucrări (ce urmează să fie supervizate).

(iv) Vor fi promovate modificări legislative pentru a elimina blocajele întâmpinate în implementare.

- Se propune aprobarea unui set limitat de indicatori bugetari și economici verificând rentabilitatea financiară și fezabilitatea economică a proiectelor examinate, în loc să se aprobe indicatorii tehnici detaliați din studiul de fezabilitate (care nu pot fi menținuți ca referință în cazul contractelor de proiectare și execuție).

- Autorizațiile și aprobările necesare prevăzute în fazele de fezabilitate și proiectare vor trebui să fie suficient de detaliate și să angajeze efectiv emitentul. Autoritățile nu vor mai putea emite aprobări "de principiu"; autorităților contractante nu le va mai fi permis să documenteze procedura de atribuire pe aprobări și autorizații care au fost emise doar "de principiu".

- În cazul contractelor de proiectare și execuție, studiile de fezabilitate nu vor fi impuse ca soluții obligatorii lăsând flexibilitate în conceperea unor proiecte cu accent pe obiectivele de performanță indicate în documentația de atribuire.

- Condițiile de contract FIDIC vor fi transpuse în legislația națională.

C. Profesionalizarea persoanelor responsabile cu achizițiile publice (funcționari publici sau personal contractual ce acționează în domeniul achizițiilor publice) și înființarea unui sistem de premiere

Această măsură constă în trei acțiuni:

a) profesionalizarea activităților desfășurate în domeniul achizițiilor publice;

b) stabilirea unui sistem de premiere pentru consilierii de achiziții publice (funcție publică generală ce va fi introdusă prin modificarea Legii nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare);

c) accesul la cunoștințele profesionale de specialitate existente pe piață.

a) Profesionalizarea activităților desfășurate în domeniul achizițiilor publice

Persoanele care au ca responsabilitate exclusivă derularea de proceduri de atribuire trebuie să posede cunoștințe aprofundate în domeniu, să își însușească cele mai bune practici, instrumentele și tehnici și să fie competente din punct de vedere profesional. Această categorie de personal ar trebui să fie implicată în activitatea desfășurată de unitățile centralizate de achiziții (UCA) atunci când acestea vor fi dezvoltate.

Acțiunea include:

(i) stabilirea unei funcții publice generale care acționează la nivelul autorităților contractante, care se ocupă în mod exclusiv de proceduri de achiziții publice și pentru care sunt necesare două etape de realizare:

- funcția va fi cuprinsă în lista funcțiilor publice generale printr-o modificare adusă Legii nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- ulterior va fi elaborat un act normativ cu caracter specific care să reglementeze atribuțiile și condițiile specifice acestei funcții (condiții de ocupare, formare inițială etc.);
- (ii) stabilirea unei funcții specifice pentru personalul ANAP prin modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2015, aprobată prin Legea nr. 244/2015 (similar cu funcția de inspector antifraudă, stabilită la nivelul Agenției Naționale de Administrare Fiscală);
- (iii) punerea în aplicare la nivelul autorităților contractante, precum și la nivelul ANAP a principiilor de management flexibil, în conformitate cu Strategia de consolidare a administrației publice¹⁶, prin introducerea de obiective standardizate (cu indicatori specifici de timp și rezultat) în metodologia de funcționare.

¹⁶ Aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 909/2014 privind aprobarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 și constituirea Comitetului național pentru coordonarea implementării Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020.

Dezvoltarea profesională va include:

- stabilirea prin fișa postului, în scopul cunoașterii specificului procesului de achiziție în detaliu, a obligației de a asista la îndeplinirea atribuțiilor de serviciu de către funcționarii publici din cadrul altor compartimente care participă la fundamentarea și implementarea acestuia;
- participarea la grupuri de lucru pe diferite teme;
- introducerea instrumentelor: benchmarking, benchlearning și bench doing, așa cum este descris în Strategia de consolidare a administrației publice.

Cariera și dezvoltarea personalului din domeniul achizițiilor trebuie să fie dublate de un cadru adecvat de formare și instruire. Acest cadru ar trebui să fie aliniat la Clasificarea internațională standard a ocupațiilor (ISCO), Cadrul european al calificărilor (EQF) și Clasificarea internațională standard pentru educație (ISCED).

Măsurile care vizează educarea și formarea în achiziții publice constau în:

- (i) introducerea calificării în achiziții publice în registrul de calificări din sectorul educației superioare din România. Universitățile vor include această calificare în oferta educațională;
- (ii) programe obligatorii de formare în achiziții publice - incluzând acumularea cunoștințelor necesare și a competențelor solicitate, precum și dezvoltarea și implementarea unui program de instruire în achiziții publice, specializat și de durată;
- (iii) introducerea unui atestat profesional în achiziții publice.

b) Stabilirea unui sistem de premiere pentru specialiștii în achiziții publice

Următorii pași ce vor fi întreprinși către profesionalizare vor avea loc în anul 2016 prin efectuarea unei analize cost-beneficiu care să determine un sistem de premiere pentru personalul cu atribuții în domeniul achizițiilor publice.

În același timp, suplimentar față de sistemul de plată individual, se va urmări dezvoltarea unui sistem de stimulare bazată pe performanță, ca o măsură pe termen lung pentru remunerarea personalului responsabil în domeniul achizițiilor publice.

Structura de salarizare bazată pe performanță ar putea include prime de merit individuale și prime de merit de grup. În acest caz, specialiștii din domeniul achizițiilor ar putea fi remunerați în funcție de performanțele proprii sau ale echipei, în raport cu un set de criterii sau obiective - de exemplu, dacă economiile depășesc un prag prestabilit, autoritatea contractantă poate stimula în plus persoana prin diferite instrumente - precum sprijin de dezvoltare în carieră sau orice alte mijloace considerate adecvate.

Sistemul de premiere nu se referă exclusiv la o recompensă financiară, ci include toate formele de recompensă profesională, cum ar fi crearea de programe de schimb pentru dezvoltare sau sesiuni de instruire privind organizarea procedurilor de achiziție publică, diseminarea exemplarelor de bune practici. Personalul cu atribuții în domeniul achizițiilor publice ar trebui să facă parte dintr-o rețea de specialiști în achiziții publice administrată de structura dedicată din cadrul ANAP responsabilă pentru

acordarea de sprijin operațional și prin utilizarea unui instrument on-line de tip forum pentru schimb de idei, documente și experiență. În ceea ce privește impactul financiar va fi realizată o analiză cost-beneficiu pentru a se determina dimensiunea financiară a premiilor ce vor fi acordate.

În paralel, diseminarea bunelor practici se va face prin intermediul platformei/forumului achizitorilor în ceea ce privește definirea obiectului contractului pentru anumite categorii de bunuri, lucrări, servicii, expertize; vor fi încurajate informații privind piața. O/Un astfel de platformă/forum va fi administrată/administrat de către ANAP.

Aceste măsuri au ca scop creșterea capacității resurselor umane în cadrul organizațiilor ce funcționează ca autorități contractante. Însă autoritățile contractante au și posibilitatea de a apela la un furnizor de servicii în domeniul achizițiilor, în următoarea formă:

- utilizarea experienței existente în cadrul unităților centralizate de achiziții (UCA) sau în cadrul altor autorități contractante;
- utilizarea expertizei din piață.

c) Apelarea la cunoștințele profesionale de specialitate existente pe piață

Autoritatea contractantă va stabili de la caz la caz dacă va utiliza un furnizor de servicii în domeniul achizițiilor (public sau privat). Acesta își va baza decizia pe analiza capacității proprii coroborată cu complexitatea contractului ce urmează a fi atribuit. Ghidul on-line va include îndrumări în efectuarea acestei analize.

D. Achiziții centralizate pentru administrația centrală pentru anumite categorii de achiziții publice

Agregarea cererii și cooperarea dintre autoritățile contractante au în principal scopul de a conduce la realizarea următoarelor beneficii:

- expertiză și capacitate îmbunătățite în domeniul achizițiilor publice, care să permită autorităților contractante să utilizeze personal specializat pe care nu și-l puteau permite să îl recruteze altfel;
- generarea de economii la scară și, prin urmare, economii pentru anumite activități achiziționate (mai ales în ceea ce privește contractele de furnizare);
- rezolvarea unor constrângeri funcționale și organizaționale pentru sectoarele care nu pot fi gestionate în mod eficient într-un mod fragmentat (apă, deșeuri, transport urban, de exemplu);
- declanșarea unei atractivități sporite a pieței, care devine interesată când sunt tranzacționate volume mari și sunt implicate autorități contractante de încredere, stimulând prin urmare creșterea competiției;
- simplificarea activității organismelor naționale de achiziții, printr-un număr mai mic de autorități contractante de încredere, pentru activități de formare și de control.

Pentru acțiunile sistemice prevăzute în beneficiul autorităților contractante descentralizate, un studiu de fezabilitate dedicat va evalua, pentru anumite sectoare, relevanța și eficiența costurilor, analizând în acest sens costurile aferente. Acesta va utiliza de asemenea experiența dobândită în România (prin Unitatea centralizată de achiziții în sectorul sănătății) și în alte state membre selectate.

Utilizarea achizițiilor centralizate la nivelul administrației centrale pentru anumite tipuri de achiziții

Utilizarea achizițiilor centralizate are scopuri diferite: dacă sunt gestionate eficient, printre altele, simplifică procesul, reduc costurile de tranzacționare, profesionalizează procesul de gestionare a achiziției și permit autorităților contractante să obțină o utilizare eficientă a fondurilor publice.

Sistemul de centralizare a achizițiilor pentru anumite produse la nivel central va fi introdus după cum este prezentat mai jos.

Figura nr. 1 - Sistemul centralizat de achiziții

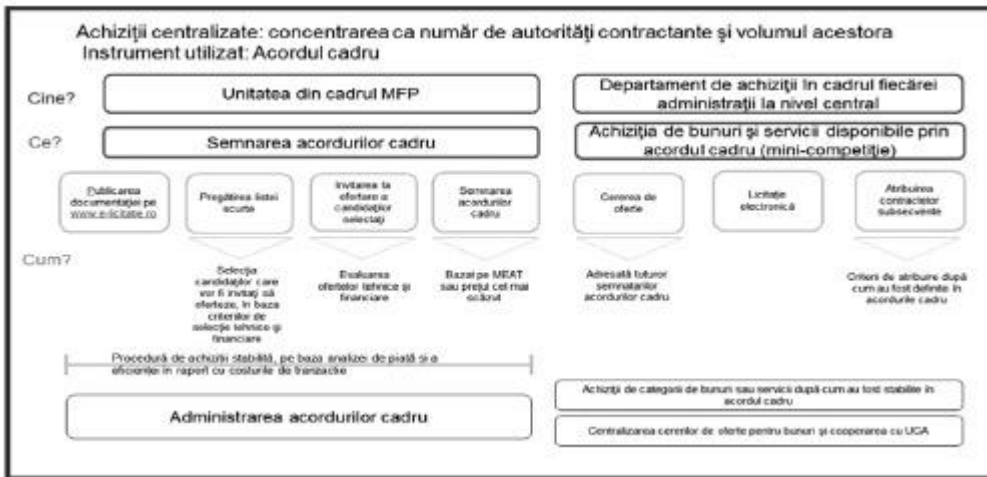
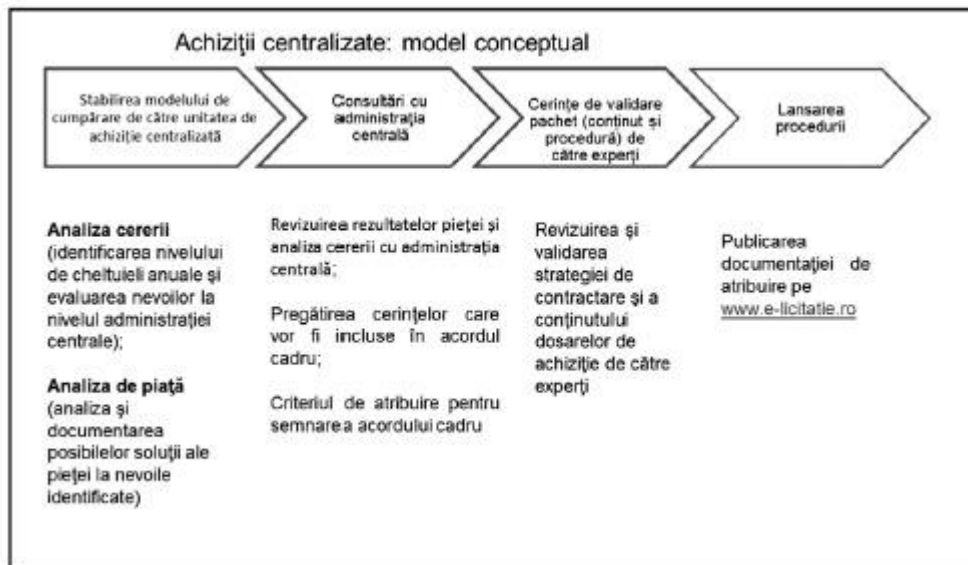


Figura nr. 1 se bazează pe agregarea cererii la nivelul administrației centrale. Cele de mai jos sunt categoriile de achiziții propuse care fac obiectul agregării cererii (lista nu este limitativă): (i) hârtie și rechizite; (ii) tipărituri și multiplicare; (iii) servicii și produse de curățenie; (iv) servicii de pază și supraveghere; (v) asigurări auto; (vi) vehicule; (vii) carburanți; (viii) hardware; (ix) comunicații mobile; (x) mobilier de birou; (xi) transport și cazare. Se vor utiliza întotdeauna loturi, dacă așa o cere piața vizată (de exemplu, pentru hârtie și rechizite: hârtie, rechizite, consumabile).

Mecanismul utilizat în dezvoltarea acordului-cadru este reprezentat în continuare.

Figura nr. 2 - Model conceptual al dezvoltării acordului-cadru în Unitatea centralizată de achiziții



Unitatea centralizată de achiziții va fi înființată în etape. Scopul avut în vedere este ca toate bunurile și serviciile care sunt necesare, în mod regulat, la nivelul administrației centrale să fie achiziționate în sistem centralizat.

Unitatea centralizată de achiziții (propusă să funcționeze în cadrul MFP) este gândită să acționeze ca intermediar, care încheie acorduri-cadru ce vor fi apoi utilizate de autoritățile contractante. Acordurile-cadru vor fi concepute, ori de câte ori este posibil, în așa fel încât să permită o concurență înainte de încheierea unui acord specific. Acordurile-cadru vor fi încheiate pe categorii de achiziții, nu pentru produse sau mărci specifice; achiziția centralizată nu are ca scop să ofere autorităților contractante posibilitatea alegerii libere a produselor. Utilizarea acestor acorduri-cadru încheiate prin intermediul unității centralizate de achiziții va fi obligatorie pentru întreaga administrație centrală.

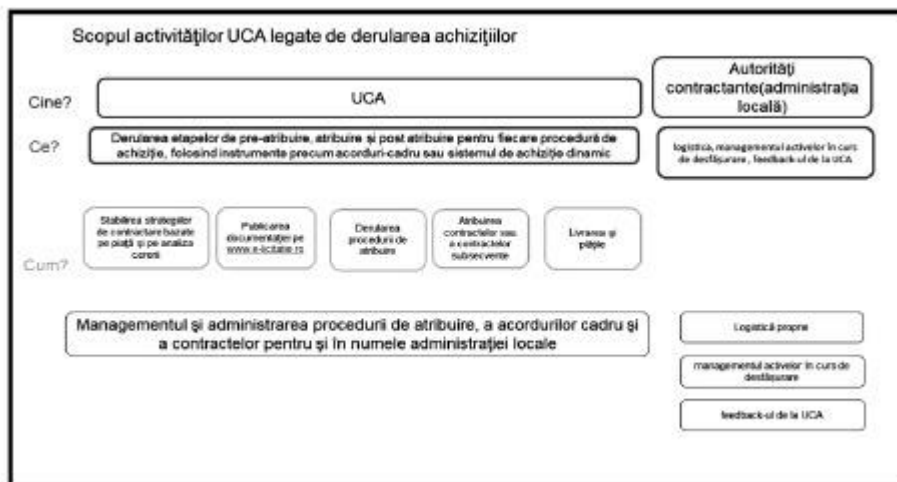
Fiecare factor interesat de la nivelul administrației centrale răspunde de fazele procedurii de care se ocupă.

E. Utilizarea unităților centralizate de achiziții publice de către autoritățile contractante din cadrul unei administrații sau de către autoritățile contractante dintr-o zonă geografică

Unitățile centralizate de achiziții la nivel regional vor fi responsabile de achiziționarea centralizată a bunurilor și serviciilor pentru și în numele autorităților locale, efectuând permanent achiziții de bunuri și/sau servicii pentru autoritățile contractante. Mai precis, acestea vor fi concepute să întocmească și să gestioneze procedurile de achiziții în numele și în contul autorităților contractante la nivel local.

Modelul conceptual al UCA în desfășurarea procedurilor de achiziții în numele autorităților contractante locale este reprezentat mai jos:

Figura nr. 3 - Domeniul de activitate al organismului centralizat de achiziții se bazează pe agregarea cererii la nivelul administrației locale.



În afară de derularea procedurilor de achiziții pentru și în numele autorităților contractante, UCA trebuie utilizate și ca sursă de expertiză disponibilă autorităților contractante.

Impactul folosirii UCA poate fi sintetizat după cum urmează: (i) economii de fonduri publice prin economii de scară ca rezultat al creșterii volumului comenzilor; (ii) eficiență și reducerea costurilor tranzacției generate prin standardizarea achizițiilor; (iii) posibilitatea implementării anticipate a ciclului complet de achiziții derulat exclusiv electronic; (iv) o alternativă profesionistă la lipsa de cunoștințe de specialitate și resurse neadecvate la nivelul autorităților contractante mici; (v) profesionalizarea sistemului de achiziții publice generat prin specializarea personalului de achiziții angajat la UCA.

Va fi realizat un studiu de fezabilitate privind stabilirea unităților centralizate la nivel regional. În baza studiului de fezabilitate elaborat se va lua o decizie cu privire la următoarele puncte:

- (i) statutul juridic: responsabilitate și control;
- (ii) înființare: prin legislația privind achizițiile publice (hotărâri ale Guvernului de aplicare a legislației primare) sau prin legislația în domeniul administrației publice;
- (iii) gradul de reglementare a activităților ce vor fi efectuate - mandatul:
 - a) descriere detaliată în legislație a strategiei și obiectivelor UCA: (i) domeniile și condițiile în care autoritățile contractante trebuie să recurgă la UCA; sau (ii) activitățile ce urmează a fi desfășurate de UCA;
 - b) decizii privind activitățile concrete ale fiecărei UCA pe baza analizelor de piață și a indicatorilor de performanță;
- (iv) limitele activităților ce vor fi întreprinse de UCA:
 - a) prefazăbilitatea nevoii de achiziții - tipuri de achiziții care pot fi realizate în mod centralizat (volumul, bugetul, recurența, comune mai multor AC, nivel de specializare etc.); analiza prețurilor de piață; estimarea costurilor de creare și funcționare a UCA etc.;
 - b) întocmirea documentației de atribuire - pentru atribuirea contractului/semnarea acordului-cadru;
- (v) finanțare:

a) direct de la bugetul național pentru: (i) toate activitățile efectuate; sau (ii) numai pentru activitățile de achiziție auxiliare;

b) taxa de servicii plătită de: autoritățile contractante pentru toate activitățile efectuate sau numai pentru activitățile de achiziție auxiliare.

Pentru sectoarele pentru care studiul de fezabilitate demonstrează eficiența achizițiilor în sistem centralizat va fi prevăzută în legislația secundară obligativitatea autorităților contractante de a apela la unitățile centralizate.

F. Crearea de consorții de către autoritățile contractante de la nivelul administrației locale

Autoritățile contractante pot efectua achiziții în comun prin crearea de consorții de autorități contractante, fie în mod ocazional, fie în mod permanent și organizat, cu diverse modalități de integrare: integrarea capacităților, prin transferul în cadrul consorțiilor a competenței pentru planificarea, finanțarea, procurarea, implementarea și chiar operarea activităților respective. O astfel de abordare a fost urmată cu asociațiile de dezvoltare intracomunitară (ADI), constituite la nivel regional, cu scopul de a pregăti, licita și implementa proiecte în cadrul sectoarelor de apă, canalizare și gestionare a deșeurilor. Acest cadru a fost stabilit ca o condiție prealabilă pentru accesul la fondurile UE (Programul operațional sectorial Mediu și Programul operațional regional).

Un astfel de management integrat poate fi necesar în sectoarele a căror funcționalitate necesită management supramunicipal (cum ar fi apa, deșeurile, transportul urban).

Totodată, un astfel de management integrat conduce la mai multă cooperare operațională, prin:

(i) pregătirea unor caiete de sarcini comune pentru contracte de lucrări, furnizare sau servicii, care să fie achiziționate de mai multe autorități contractante, fiecare desfășurând o procedură de achiziții separată;

(ii) realizarea unei proceduri comune de achiziții;

(iii) acțiune comună sau încredințarea gestiunii procedurii de achiziții uneia dintre autoritățile contractante, ce va acționa în numele uneia sau mai multor autorități contractante. O astfel de abordare a fost pusă în aplicare în sectorul deșeurilor, unde consiliile județene au acționat ca autorități contractante, în numele tuturor municipalităților care erau membre ale ADI. O astfel de abordare ar putea fi utilizată în cazul în care investiția în cauză beneficiază de mai multe autorități (de exemplu, centru cultural/sportiv la dispoziția mai multor municipalități) și/sau atunci când competența locală nu poate fi exercitată în mod efectiv la nivel local (de exemplu, construirea de drumuri locale pentru municipalități mici).

Pe baza experienței anterioare, recurgerea la consorții de către autoritățile contractante poate rămâne destul de limitată dacă nu vor fi introduse special/explicit prevederi specifice în legislație sau cerințe prealabile pentru accesul la finanțare.

Achiziționarea prin consorții de autorități contractante va face de asemenea obiectul unui studiu de fezabilitate care va evalua sectoarele ce ar putea fi cel mai bine gestionate prin astfel de mecanisme, detaliind nivelul dorit de cooperare și integrare.

Pentru sectoarele specifice, pentru care studiul de fezabilitate va dovedi relevanța și eficacitatea costurilor în cazul recurgerii la efectuarea achizițiilor prin intermediul consorțiilor de autorități contractante, va deveni obligatorie utilizarea acestei abordări, iar obligativitatea va fi prevăzută în legislația secundară.

G. Sporirea capacității autorităților contractante în utilizarea procedurilor on-line

Un nou sistem electronic destinat achizițiilor electronice (SICAP) va fi lansat cu scopul de a facilita activitatea autorităților contractate în procesul organizării și funcționării achizițiilor publice și în egală măsură accesul și participarea operatorilor economici la aceste proceduri prin adoptarea în primul rând a unor modalități accesibile de aplicare și o abordare mai ușoară și funcțiuni ale sistemului explicative/intuitive.

Proiectul SICAP are ca scop, printre altele, creșterea ușurinței în utilizare, atât pentru companii, cât și pentru autoritățile contractante, prin creșterea flexibilității și modularității, prin implementarea de filtre de căutare sensibile (definite de utilizatori), prin implementarea de notificări automate și prin

crearea de posibilități de căutare avansată și de raportare a informațiilor publice. În special, noul sistem SICAP va urmări punerea în aplicare a tuturor recomandărilor descrise în documentul Comisiei Europene intitulat Golden Book on e-procurement și se va asigura că nu există bariere de ordin financiar sau tehnic care să limiteze accesul companiilor străine la piața românească de achiziții. O atenție deosebită se va acorda operaționalizării sistemului pentru a permite extragerea de date relevante și de indicatorice de performanță, pentru a putea monitoriza sistemul de achiziții și semnala orice comportament neconform neadecvat.

Viitorul SICAP este conceput într-un mod în care permite o tranziție lină în viitor la achiziții publice realizate integral on-line (de la publicarea electronică a anunțurilor de participare, depunerea on-line a ofertelor și atribuirea efectivă a contractului). SICAP va avea posibilitatea de a adăuga noi module funcționale, cum ar fi de facturare electronică și plată.

H. Realizarea unui studiu de fezabilitate pentru a evalua oportunitatea introducerii listei oficiale a operatorilor economici agreați, ca proiect-pilot în domeniul contractelor de lucrări aferente construcției de drumuri și autostrăzi

Autoritățile române au identificat, acțiunea de introducere a "listei oficiale a operatorilor economici agreați" ca un posibil factor care poate îmbunătăți eficiența în procesele de achiziții publice, mai ales în ceea ce privește procedurile de selecție.

Este necesară în continuare o reflectare privind introducerea unei astfel de măsuri, deoarece există o serie de posibile dezavantaje, cum ar fi sarcini administrative suplimentare pentru gestionarea unei astfel de liste, natura neexclusivă a unei astfel de liste de selecție a operatorilor economici, necesitatea de a asigura respectarea principiului nediscriminării în gestionarea unei astfel de liste.

Prin urmare, se impune efectuarea unui studiu de fezabilitate pentru evaluarea viabilității și, mai presus de toate, pentru a evalua eficiența costurilor în ceea ce privește introducerea unei astfel de liste pentru anumite sectoare (drumuri și autostrăzi), luând în considerare riscurile posibile.

Beneficiile acestei soluții vor fi analizate prin prisma îmbunătățirilor așteptate în eficientizarea procedurilor de selecție, care decurg din măsurile dedicate de mai sus (criterii și documentații standardizate, capacitatea consolidată a autorităților și accesul la îndrumare).

4.3. Indicatori de impact și de rezultat

În general, toate acțiunile vizează consolidarea capacității autorităților contractante, cu îmbunătățiri așteptate în ceea ce privește regularitatea procedurilor și eficiența achizițiilor. În acest sens, următorii indicatori de performanță vor fi monitorizați în timp:

- îmbunătățirea regularității procedurilor: nereglă/rata de eroare identificată de ANAP;
- costurile finale ale contractelor implementate față de valoarea estimată inițială și valoarea contractată (prin reducerea estimată a modificării contractului, prin îmbunătățirea calității pregătirii proiectelor).

În ceea ce privește cap. 4, au fost identificați următorii indicatori de impact, detaliați în tabelul de mai jos:

Sinteza măsurilor propuse, instituțiile responsabile, termene de finalizare și impact preconizat

Aspecte identificate/ Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
---	-----------------	-------------------------	----------------------	---------------------------	--------	--------------------	-------------------

A. Creșterea abilităților tehnice și procedurale la nivelul autorităților contractante prin elaborarea de ghiduri și documentații de atribuire standard

Îndrumare (sprijin metodologici) limitat pentru autoritățile contractante	Elaborarea de ANAP documentații de atribuire standard (lucrări, bunuri, servicii) disponibile în cadrul ghidului online (prezentată în cap. 1)	Toate instituțiile responsabile	Număr de documentații standard elaborate	de 2016	Site ANAP	Îmbunătățirea capacității autorităților contractante (AC) Îndrumarea AC spre utilizarea elementelor de fond în detrimentul celor de formă
---	--	---------------------------------	--	---------	-----------	---

B. Soluționarea deficiențelor din implementare cu scopul de a sprijini pregătirea și implementarea viitoarelor contracte de achiziții publice

Absența instrumentelor de management contractelor de lucrări la nivelul AC	Instituirea obligativității de cartografiere a utilităților	Ministerul Economiei, Comerțului și Turismului	Organismele reglementare și sectorul de utilități	1. Adoptarea de un act normativ privind obligativitatea cartografierii utilităților	Iulie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I	Realizarea de fonduri publice prin evitarea riscurilor, întârzierilor și disputelor în implementarea contractului
Blocaje în implementarea contractelor, întârzieri în finalizarea investițiilor, litigii și costuri adiționale	Modificarea Hotărârii Guvernului nr. 28/2008 privind aprobarea conținutului-cadru al documentației tehnico-economice aferente investițiilor publice, precum și a structurii și	MFP, MDRAP	Toate instituțiile responsabile	2. Date oficiale în curs de derulare, după adoptarea actului normativ	Iulie 2018	Monitorul Oficial al României, Partea I	Creșterea eficienței investițiilor publice

metodologiei
de elaborare a
devizului
general
pentru
obiective de
investiții și
lucrări de
intervenții

Adoptarea condițiilor contractuale FIDIC în legislația națională	MFP	MFE, toate instituțiile responsabile	Clauze contractuale clare, unitare și echilibrate	Decembrie 2015	Monitorul Oficial al României de Lucrări, Partea I	Gestionarea eficientă a contractelor de lucrări
Cerințe de gestionarea utilităților și a autorizațiilor, disponibile în cadrul ghidului on-line	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Soluții contractuale clare pentru întârzieri legate de autorizații sau pentru variații ale contractului din cauza lipsei sau incorectitudinii informațiilor privind utilitățile	Decembrie 2015	Pagina de internet a ANAP	
Clauze contractuale standard pentru contractele de supervizare, proiectare și management de contract	ANAP	MFE, toate instituțiile responsabile	Condițiile contractuale clare, unitare și echilibrate	Decembrie 2015	Pagina de internet a ANAP	

C. Profesionalizarea persoanelor responsabile cu derularea achizițiilor publice (funcționari publici sau personal contractual ce acționează în domeniul achizițiilor publice) și înființarea unui sistem de premiere

Lipsa capacității autorității contractante în identificarea nevoilor	Profesionalizarea activităților desfășurate în domeniul achizițiilor publice:	ANFP	Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare	nr. Decembrie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I	Profesionalizarea personalului; sistem de premiere pentru personal și îmbunătățirea capacității administrative și profesionale; reducerea fluctuației personalului
Lipsa competențe adecvate, cunoștințe și experiență în gestionarea procesului de achiziții publice	Reglementare a unei funcții generale cu denumire specifică pentru personalul cu atribuții în domeniul achizițiilor publice Modificarea Legii nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, pentru introducerea noii funcții generale	Ministerul Finanelor Publice Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice	Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare	nr. Decembrie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I	Profesionalizarea personalului; sistem de premiere pentru personal și îmbunătățirea capacității administrative și profesionale; reducerea fluctuației personalului
	Stabilirea unei funcții specifice pentru personalul ANAP		Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2015, aprobată prin Legea nr. 244/2015, în vederea stabilirii funcției specifice la nivelul ANAP			
	Implementare a la nivelul ANAP a principiilor unui management flexibil		Metodologie elaborată			

Crearea cadrului educațional adecvat prin:	ANAP	Ministerul Educației și Cercetării Științifice	Calificarea domeniul achizițiilor publice stabilită în învățământul superior	în Decembrie 2016	Ministerul Educației și Cercetării Științifice	Profesionalizarea personalului; și sistem de premiere pentru personal și
Introducerea achizițiilor publice în registrul de calificări din învățământul superior		Autoritatea Națională pentru Calificări	Programă obligatorie de formare în domeniul achizițiilor publice	de în	Autoritatea Națională pentru Calificări	îmbunătățirea capacității administrative și profesionale; reducerea
Programe obligatorii de formare în achiziții publice (curricula)		Toate instituțiile responsabile	Program de instruire specializat, durată, elaborat	de în	Universități	fluctuației personalului
Dezvoltarea și implementarea unui program de instruire în achiziții publice, specializat și de durată			ANFP			
Introducerea unui atestat profesional în achiziții/achiziții publice			Certificare profesională în achiziții/achizițiile publice			
Remunerarea personalului nu este proporțională cu complexitatea activității de recompense pentru motivare a specialiștilor în achiziții publice	MFP	ANAP ANFP Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice	Schemă de recompensare aprobată	de Decembrie 2016	MFP	Impact pozitiv asupra motivației personalului și stabilității în sectorul public

instituțiile
responsabi
le

Abordări diferite ale AC derularea procese de achiziții publice similare	Configurarea ANAP în (forumuri) de cumpărare de platforme (forumuri) de cumpărare	Toate instituțiile responsabi le	Număr vizite/vizitatori pe platformă	de Decembrie 2016	Cooperare consolidată pe verticală și orizontală între autoritățile contractante; creșterea schimbului de bune practici
			Număr de subiecte deschise pentru discuții		
			Număr de instrucțiuni/îndrumări emise de către ANAP		

D. Achiziții centralizate pentru administrația centrală pentru anumite categorii de achiziții publice

Lipsa capacității autorităților contractante în identificarea nevoilor pentru bunurile de selectate pentru administrația centrală) și experiență în gestionarea procesului de achiziții publice	Configurarea MFP unei unități de achiziții centralizate în cadrul MFP (obligatorie pentru achizițiile centralizate)	Proceduri interne, metodologii, norme de organizare și funcționare	Iulie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I	Asigurarea profesionalizării și specializării personalului din achiziții publice, realizarea de economii, creșterea gradului de utilizare a instrumentelor electronice, standardizare a de bunuri și servicii
		Introducerea achizițiilor centralizate pentru un set limitat de achiziții prioritare (de la 3 la 5)	Decembrie 2016		
		Achiziția centralizată complet funcțională	Decembrie 2017		

E. Utilizarea unităților centralizate de achiziții publice (UCA) de către autoritățile contractante din cadrul unei administrații sau de către autoritățile contractante dintr-o zonă geografică

F. Crearea de consorții de către autoritățile contractante de la nivelul administrației locale

<p>Lipsa capacității autorităților contractante în identificarea nevoilor</p> <p>Lipsa de competențe adecvate, cunoștințe și experiență în gestionarea procesului de achiziții publice</p>	<p>Efectuarea unui studiu de fezabilitate pentru stabilirea oportunității recurgerii la sprijinul UCA de sau la consorții de AC la nivel regional, pentru achiziții din sectoarele identificate și detalierea modelelor de implementare a conceptului de UCA</p> <p>Configurarea cadrului legal pentru funcționarea UCA pe baza rezultatului studiului de fezabilitate (de exemplu, stabilirea sectoarelor de achiziții relevante)</p> <p>Funcționarea UCA</p>	<p>ANAP</p> <p>Toate instituțiile responsabile</p>	<p>Studiu de fezabilitate</p>	<p>de Rezultat e în septembrie (anunțul de participare publicat în octombrie 2015)</p> <p>Hotărârea Guvernului de înființare a UCA-urilor</p> <p>Proceduri interne, metodologii, norme de organizare și funcționare</p> <p>Numărul de proceduri de atribuire/valoarea achizițiilor</p>	<p>Monitorul Oficial al României, Partea I</p> <p>Realizarea de economii generate prin creșterea volumului de cumpărare, a competiției, a eficienței și prin reducerea costurilor de tranzație; profesionalizarea în domeniul achizițiilor publice</p>
<p>Stabilirea sectoarelor de dezvoltare a consorțiilor de AC în conformitate</p>	<p>MFP și ministere de resort</p>	<p>MFP și ministere de resort</p>	<p>de</p>	<p>Octombrie 2016</p> <p>Decembrie 2016</p> <p>Octombrie 2016</p>	<p></p>

cu rezultatele
studiului de MFP și
fezabilitate ministere
de resort

Cadrul legal
adoptat

Decemb
rie 2016

Stabilirea
cadrului legal
privind
situațiile
obligatorii în
care se
recurge la
sprijinul UCA
sau al
consorțiilor
de AC, pe
sectoarele
identificate

G. Sporirea capacității autorităților contractante în utilizarea procedurilor on-line

<p>Mediu competitiv pentru accesul la fondurile publice prin implementarea unui portal îmbunătățit pentru achiziții electronice</p> <p>Utilizarea limitată a achizițiilor publice electronice, din cauza deficiențelor tehnice</p>	<p>Punerea în funcțiune a unei platforme electronice îmbunătățite - SICAP</p> <p>Manuale și ghiduri accesibile și ușor folosite pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici</p> <p>Instruirea personalului pentru utilizarea sistemului SICAP (la nivelul CA) și instruirea personalului implicat în întreținerea sistemului (la nivel de AADR)</p>	<p>Toate instituțiile responsabile</p> <p>% achizițiile on-line vs. achiziții totale, atât în termeni de valoare, cât și de volum</p> <p>Nivelul general de satisfacție al utilizatorilor (atât companii, cât și autorități contractante) pe baza unor studii independente</p> <p>Număr de AC care derulează achiziții on-line</p>	<p>din Aprilie 2016</p> <p>Aprilie 2016</p> <p>Martie 2016</p>	<p>AAADR ANAP</p>	<p>Creșterea gradului de transparență a proceselor de achiziții publice prin utilizarea standardelor deschise</p> <p>Reducerea costurilor administrative</p> <p>Funcționalități noi</p> <p>Creșterea gradului de utilizare a achizițiilor publice electronice</p>
--	--	--	--	-------------------	---

<p>Asigurarea Îmbunătățirea AADR că viitoarea SICAP prin platformă renunțarea la SICAP este completarea prietenoasă (la momentul (user- înregistrării în friendly), sistem) unor atât pentru informații autoritățile specifice contractant României e, cât și (cum ar fi un pentru număr de operatorii telefon economici românesc, cont bancar</p>	<p>Toate Nu mai sunt Aprilie instituțiile solicitate 2016 responsabi informații le specifice naționale la momentul accesării SICAP.</p>
<p>Asigurarea românesc că etc.) operatorii economici Accesul la străini nu au documentele dificultăți în de licitație accesarea trebuie să fie sistemului simplificat SICAP prin punerea la dispoziția</p>	<p>Aprilie Acces rapid și 2016 ușor la toate documentațiile de atribuire și anunțurile de participare</p>
<p>Stabilirea de companiilor a măsuri de unei legături siguranță electronice care să directe (link) protejeze la semnătura sistemul de electronică, fraude sau care să abuzuri permită o deschidere rapidă a documentației de atribuire</p>	<p>Aprilie Toate 2016 recomandările din documentul Comisiei Europe intitulat Golden Book on e- Aprilie Procurement 2016 implementate</p>
<p>Asigurarea unui acces mai intuitiv pentru utilizatori la documentații sau anunțuri (să nu mai fie necesară reintroducere a codului CAPTCHA</p>	<p>Număr de fraude identificate, număr de plângeri împotriva SICAP, număr de avarii ale sistemului (de câte ori sistemul a încetat să funcționeze)</p>

ori de câte ori
acesezi o
informație)

Punerea în
aplicare a
tuturor
recomandărilor
or din
documentul
Comisiei
Europe
intitulat
Golden Book
on e-
Procurement

Stabilirea de
controale,
pentru a evita
orice posibilă
fraudă

Cerința privind trecerea integrală la procedurile de achiziții on-line (e-Procurement)	Planificarea tranziției la trecerea integrală la procedurile de achiziții on-line (e-procurement)	ANAP	AADR, toate instituțiile responsabile	Plan operațional elaborat	Decembrie 2016	Tranziție progresivă și totală la utilizarea procedurilor de achiziții on-line
--	---	------	---------------------------------------	---------------------------	----------------	--

H. Realizarea unui studiu de fezabilitate pentru a evalua oportunitatea introducerii listei oficiale a operatorilor economici agreeți, ca proiect-pilot în domeniul contractelor de lucrări aferente construcției de drumuri și autostrăzi

Dificultăți în procedura de selecție	Studiu de fezabilitate	de ANAP	Toate instituțiile responsabile	Evaluarea opțiunii	Decemb 2016	Pagina de internet ANAP	Eficiențizarea procedurii de selecție
--------------------------------------	------------------------	---------	---------------------------------	--------------------	-------------	-------------------------	---------------------------------------

CAPITOLUL

5

Funcțiile de monitorizare și supervizare ale sistemului de achiziții publice din România

Acest capitol are ca scop îmbunătățirea regularității și calității procedurilor de achiziții din România, revizuiind în consecință sistemul național de control. Măsurile detaliate nu aduc atingere funcțiilor și independenței sistemului de management și control al fondurilor UE, care sunt reglementate prin Regulamentul (UE) nr. 1.303/2013.

Acest capitol conține textul principal (strategia propriu-zisă), un tabel cu acțiuni specifice (plan de acțiune) și documente- suport. Documentele-suport reprezintă documente complementare care trebuie analizate prin prisma aspectelor menționate în strategie și în planul de acțiune, acestea din urmă neputând fi amendate sau contrazise de prevederi contrare din documentele-suport. Strategia și planul de acțiune prevalează în raport cu documentele-suport.

5.1. Descrierea situației actuale

Obiectivul major al oricărui sistem de achiziții publice în cadrul statelor membre UE este acela de a obține într-un mod eficient "valoare pentru bani" în utilizarea fondurilor publice. Măsurarea performanței la nivel de sistem și utilizarea unor instrumente și mecanisme adecvate constituie baza pentru a putea evalua dacă sistemul de achiziții își atinge obiectivele.

Achizițiile publice reprezintă principalul instrument pentru satisfacerea nevoilor autorităților contractante finanțate din bugetul național: în 2013, achizițiile publice, reprezentând 13,3% din PIB-ul României, s-au desfășurat pe site-ul de utilitate publică, www.e-licitatie.ro, prin publicarea anunțurilor/invitațiilor de participare la procedurile de achiziții. Deși sistemul de achiziții publice din România este ghidat de principii cum ar fi transparența, competitivitatea și eficiența economică în beneficiul întregii societăți, organizarea actuală a monitorizării și supravegherii sistemului necesită îmbunătățiri și modificări substanțiale.

Următoarele paragrafe reflectă principalele deficiențe care reduc capacitatea sistemului de achiziții publice de a monitoriza eficient cadrul de derulare a achizițiilor publice și de a reglementa într-o manieră eficace activitatea economică și răspunsul pieței:

(i) Funcția de monitorizare actuală presupune furnizarea de seturi de date statistice, cum ar fi numărul de anunțuri de participare, tipurile de proceduri sau autorități contractante etc., elemente care nu permit o descriere coerentă a pieței de achiziții publice, ci exprimă doar o dimensiune a acesteia. Instituțiile implicate se axează strict pe resursele și pe indicatorii de activitate proprii. Deși unii indicatori sunt calculați pe baza datelor preluate din SEAP, aceștia nu sunt procesați în mod eficient. Se raportează statistici, în mare parte privind tipul de proceduri utilizate, fără ca acestea să fie analizate astfel încât să susțină formularea de politici în domeniu. Aceasta denotă un grad de maturitate scăzut al practicilor actuale de monitorizare - axat pe activitate, și nu pe performanță.

(ii) Astfel, funcția de monitorizare nu a atins un grad de dezvoltare optim raportat la o monitorizare economică eficace (cunoașterea pieței), a neregulilor în comportamentul autorităților contractante și a atingerii obiectivelor politicii de achiziție publică. Se impune implementarea unor indicatori-cheie de performanță și a unor valori adecvate de referință în domeniul achizițiilor publice la nivel național. Provocarea implementării indicatorilor-cheie de performanță constă în acceptarea de comun acord a acestora de către toate părțile cu responsabilități la nivelul sistemului național al achizițiilor, astfel încât să nu cuprindă interpretări și puncte de vedere divergente.

(iii) În prezent, SEAP nu conține suficiente câmpuri de date care să permită introducerea tuturor informațiilor-cheie necesar a fi utilizate de către instituțiile implicate, în scopul de a corela și a analiza dimensiunea și calitatea competiției. De exemplu, pe baza datelor din SEAP nu se pot realiza statistici complete și nici extrage indicatori specifici privind participarea operatorilor economici atât din România, cât și din afara țării în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică.

Din cauza lipsei de integrare a informațiilor de-a lungul procesului de achiziții, este dificil de evaluat influența reală a diferiților factori asupra gradului de concurență și de monitorizat procesul de achiziție în întregime sa.

Acest lucru se datorează, de asemenea, funcției deficitare de monitorizare de la nivelul întregului sistem de achiziții publice.

Într-adevăr, în conformitate cu Tabloul de bord privind piața unică¹⁷, performanța globală a României în achiziții publice este sub medie, având un scor nesatisfăcător pentru două din cele 3 dimensiuni (participare ofertanți, accesibilitate, eficiența procedurii).

¹⁷

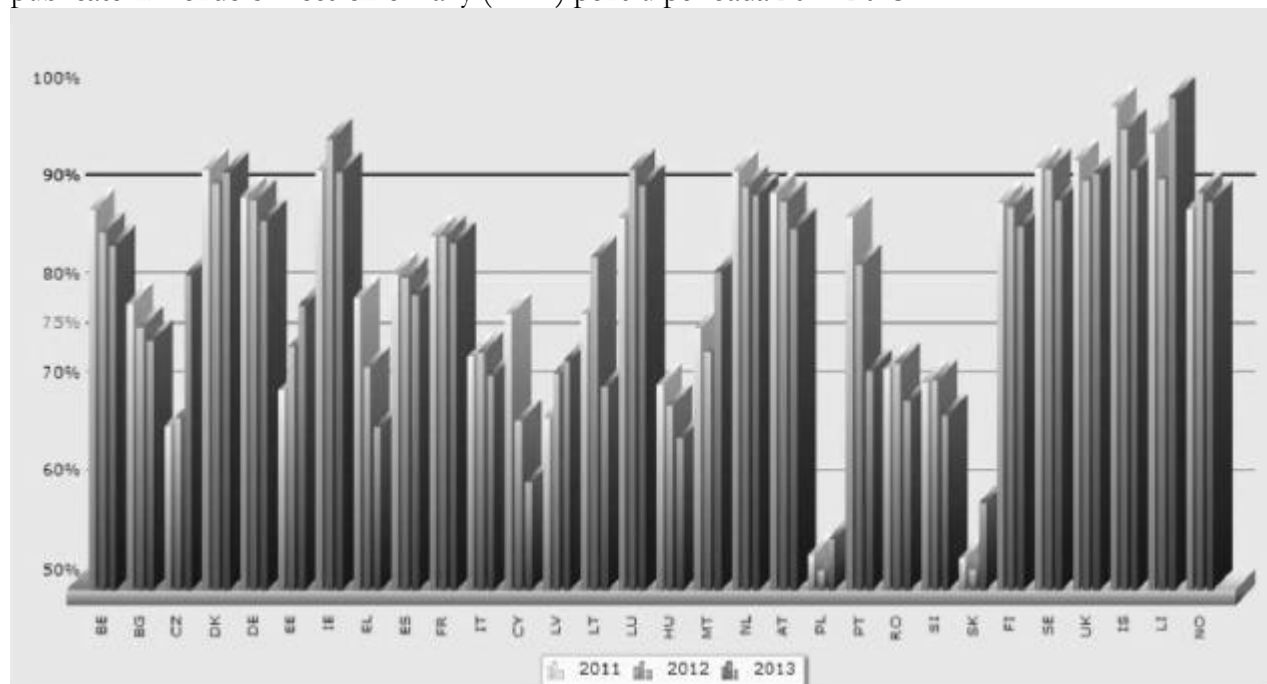
http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

Figura

nr.

1

Participarea ofertanților în România comparativ cu alte state membre ale UE, pe baza anunțurilor publicate în Tenders Electronic Daily (TED) pentru perioada 2011-2013



În prezent, în ceea ce privește răspunsul pieței, conform datelor din SEAP¹⁸, pentru anul 2014 (pentru toate procedurile de atribuire publicate în SEAP, sub sau peste pragurile de publicare în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene), numărul mediu de oferte primite pe procedură este 7,54, după cum este prezentat mai jos:

¹⁸ <http://data.gov.ro/dataset/achizitii-publice-2007-2014-contracte>

Numărul mediu de oferte primite pe tip de procedură

Tip de procedură	Număr de oferte primite	Număr mediu de oferte	Număr de proceduri
Dialog competitiv	3,00	8	
Cerere de ofertă (procedură deschisă sub pragurile UE)	8,05	8.861	
Licitație deschisă	8,57	5.049	
Licitație restrânsă	2,59	35	

Licitație restrânsă accelerată	2,45	6
Negociere	3,90	418
Negociere accelerată	1,01	71
Negociere fără publicare	4,48	3.880
Total	7,54	18.328

Numărul mediu de oferte primite pe tip de contract

Tip contract	Număr de oferte primite	Număr mediu de oferte proceduri
Furnizare	8,45	9.685
Lucrări	4,88	3.894
Servicii	3,85	4.749
Total	7,54	18.328

În plus, din cauza nivelului ridicat de utilizare a criteriului "prețul cel mai scăzut" (pentru 97% dintre procedurile din anul 2014) și reflectat în diferențe substanțiale între valoarea estimată și prețul contractului, condițiile actuale de piață din România determină operatorii economici să concureze puternic pe criterii de preț cu efect negativ vizibil pentru asigurarea de investiții durabile și de eficiență a utilizării fondurilor ("valoare pentru bani").

Funcția de supervizare în cadrul sistemului de achiziții publice este slab exercitată și se limitează la controalele ex post ale procedurilor de atribuire ca urmare a notificărilor/sesizărilor transmise de către operatorii economici.

5.2. Direcții de acțiune

A. Reorganizarea și redimensionarea funcției de monitorizare

Funcția de monitorizare trebuie consolidată deoarece aceasta reprezintă un instrument-cheie de cunoaștere a pieței, cu scopul de a permite autorităților române să ia măsuri adecvate pentru a spori transparența, competitivitatea și integritatea sistemului de achiziții publice prin:

- (i) politici și inițiative legislative;
- (ii) îndrumare adaptată la nevoile autorității contractante (ghiduri);
- (iii) acțiuni corective întreprinse de instituțiile responsabile.

Prin urmare, o redimensionare și reorganizare a funcției sunt necesare, care să includă toți actorii de pe piață, instrumente adecvate și indicatori de performanță relevanți, în mod special pentru a obține o imagine credibilă a răspunsului pieței cu privire la următoarele aspecte:

- (i) dimensiunea și caracteristicile pieței: număr de proceduri, tipuri de proceduri, tipuri de autorități contractante, tipuri de proceduri în funcție de valoare, durata procedurilor, prețul final al contractului;
- (ii) intensitatea concurenței: numărul de oferte primite și respinse pe tip de proceduri/contracte/sectoare etc.;
- (iii) monitorizarea activităților economice: volumul achizițiilor reflectat în PIB, nivelul prețurilor, accesul IMM-urilor, accesul ofertanților străini;
- (iv) eficiența achizițiilor publice: perioada medie pentru planificare, pregătire, atribuire, implementare, valoarea finală a contractelor, calitatea produselor/serviciilor/lucrărilor achiziționate etc.;
- (v) identificarea practicilor potențial suspecte/neregulilor: rate ridicate de selecție sau excludere pentru același operator economic de către aceeași autoritate contractantă, tendință de oligopol, oferta unică, companii cu "red flag" (indicator de avertizare).

În scopul realizării unui sistem de monitorizare funcțional și eficient vor fi luate următoarele măsuri:

- (i) stabilirea unor indicatori de monitorizare relevanți pentru a fi extrași automat din SEAP;
- (ii) înființarea unui departament dedicat în cadrul ANAP, prevăzut cu resurse adecvat instruite;
- (iii) instituirea unor proceduri pentru corelarea funcției de monitorizare cu cea de supervizare și cu cea de formulare a politicilor publice.

Funcția de monitorizare ar trebui să includă următoarele niveluri:

- (i) sistemul de achiziții publice - la acest nivel, indicatorii ar trebui să monitorizeze eficiența procedurilor de achiziții publice derulate în România, împreună cu practicile în domeniu (proceduri, strategii urmate de autoritățile contractante); monitorizarea ar trebui să permită factorilor de decizie să evalueze performanța sistemului în ansamblu, în raport cu obiectivele și scopurile stabilite prin funcția de elaborare a politicilor;
- (ii) autoritatea contractantă - performanța operațiunilor autorității contractante în ceea ce privește capacitatea de a gestiona eficient procedurile de achiziții publice și de a-și atinge obiectivele.

B. Stabilirea indicatorilor care urmează a fi luați în considerare pentru funcția de monitorizare

Indicatorii și datele de referință pot contribui la o abordare practică, sistematică și cuprinzătoare în evaluarea performanței globale a sistemului de achiziții publice.

Prin urmare, pe baza analizei indicatorilor deja disponibili în SEAP, va fi elaborat următorul set de indicatori, chiar dacă acest lucru va necesita ajustarea interfeței cu autoritatea contractantă. Toți acești indicatori trebuie să fie agregați atât la nivel național, cât și la nivel regional, astfel încât să ofere o imagine detaliată a performanței globale a sistemului.

A. Mărimea și caracteristicile pieței

Descriere	Indicatori de performanță generici	de	Situația actuală	Situația viitoare ¹⁹
Număr de proceduri	Număr		Posibil	Posibil
Tip de proceduri	Număr și % din totalul procedurilor		Posibil	Posibil
Tip de autorități contractante	Număr și % din totalul autorităților contractante		Posibil	Posibil
Valoarea achizițiilor publicate pe fiecare tip de procedură și valoare totală	Valoare și procent	și	Posibil	Posibil
Valoarea achizițiilor contractate pe fiecare tip de procedură și valoare totală	Valoare și procent	și	Posibil	Posibil
Gradul de utilizare a fiecărui criteriu de atribuire în procedură	% din fiecare criteriu de atribuire în fiecare tip de procedură	de	Posibil	Posibil
Gradul de utilizare a fiecărui criteriu de atribuire în procedură - pentru fiecare de sector - asimilat cu o categorie de coduri CPV	% din fiecare criteriu de atribuire în fiecare sector	de	Posibil	Posibil

Utilizarea criteriului de atribuire Număr și % din prețul cel mai scăzut/oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic	Posibil	Posibil
--	---------	---------

Criterii de calitate cel mai des folosite, eventual grupuri care urmează să fie definite	Număr și % din toate procedurile având criteriu de atribuire oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic	Posibil	Posibil
--	--	---------	---------

B. Intensitatea concurenței

Descriere	Indicatori de performanță generici	Situația actuală	Situația viitoare ²⁰
Numărul mediu de oferte primite pentru fiecare tip de procedură	Număr	Posibil	Posibil
Numărul mediu de oferte primite pentru fiecare categorie de achiziții (tipuri specifice de lucrări, servicii și bunuri, în funcție de principala categorie CPV)	Număr	Posibil	Posibil
Rata de respingere a ofertanților pe tipuri de contracte (lucrări, furnizare, servicii)	a %	Posibil	Posibil
Rata de respingere a ofertanților pe tip de procedură	a %	Posibil	Posibil
Rata de respingere a ofertanților pe tip de sector - asimilat cu o categorie de coduri CPV	a %	Posibil	Posibil

C. Monitorizarea activităților economice

Descriere	Indicatori de performanță generici	Situația actuală	Situația viitoare ²¹
Divizarea contractelor pe loturi	% proceduri cu loturi din totalul procedurilor	N/A	Posibil
Participarea IMM-urilor la atribuirea contractelor IMM-uri	și % către	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC

Deschidere/Acces (participarea % contractanți ofertanților din alte state de pe piața UE membre) pe tip de procedură și (alta decât contract România) N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Deschidere/Acces (atribuirea % contractanți contractelor către ofertanți din de pe piața UE alte state membre) pe tip de (alta decât procedură și contract România)	Posibil
Deschidere/Acces (participarea % contractanți ofertanților din afara UE) pe din afara pieței N/A tip de procedură și contract UE	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Deschidere/Acces (atribuirea % contractanți contractelor către ofertanți din de din afara afara pieței UE) pe tip de pieței UE procedură și contract	Posibil

D. Eficiența achizițiilor publice (inclusiv implementarea contractelor)

Descriere	Indicatori de performanță generici	Situația actuală	Situația viitoare ²²
<p>Existența timpului existent între publicarea anunțului de participare și semnarea contractului pentru fiecare tip de procedură (inclusiv alte distribuții decât media)</p>	Număr de zile	Posibil	Posibil
<p>Durata soluționării contestațiilor - măsurată prin numărul de zile dintre primirea unei contestații și emiterea unei decizii (hotărâre) adoptate de către un organism de remedii</p>	Număr de zile	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC și interconectarea cu organismele de remediere
<p>Rezultatul procedurii de soluționare a contestațiilor (număr de proceduri anulate, suspendate etc.)</p>	Număr și %	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
<p>Număr de contestații/notificări prealabile și rezultatul acestora (câte dintre acestea au ca rezultat o modificare a deciziei AC)</p>	Număr și %	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
<p>Durata contractului: planificat versus realizat</p>	%	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
<p>Gradul de utilizare a mijloacelor electronice pentru procedurilor și toate etapele ciclului de valoare totală</p>	% din totalul		

achiziție de la publicarea anunțurilor de participare la atribuirea contractelor

Valoarea contractului versus % valoarea reală finală	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
---	-----	---

E. Comportament necorespunzător/nereguli

Descriere	Indicatori de performanță generici	Situația actuală	Situația viitoare ²³
Conflict de interese identificat pentru fiecare tip de procedură	Număr	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Conflict de interese identificat pentru fiecare sector - asociat cu o categorie de coduri CPV	Număr	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Contracte atribuite de aceeași autoritate contractantă către același operator economic pe tip de procedură	Număr	Posibil	Posibil
Contracte atribuite de aceeași autoritate contractantă către același operator economic pe sector - asociat unei categorii de coduri CPV	Număr	N/A	Posibil
Contracte atribuite de autorități contractante în baza unei singure oferte	Număr	N/A	Posibil

¹⁹ Descrișă cu referințele disponibile în iunie 2015.

²⁰ Descrișă cu referințele disponibile în iunie 2015.

²¹ Descrișă cu referințele disponibile în iunie 2015.

²² Descrișă cu referințele disponibile în iunie 2015.

²³ Descrișă cu referințele disponibile în iunie 2015.

Ori de câte ori este cazul, indicatorii de mai sus vor fi utilizați în conformitate cu standardele statistice, ținându-se cont de performanța medie, precum și de abaterile standard, în vederea identificării eventualelor deficiențe.

C. Corelarea funcțiilor de monitorizare, elaborare a politicilor publice și supervizare

Un rol important al funcției de monitorizare este legat de asigurarea informațiilor necesare Direcției de politici publice din cadrul ANAP, pentru verificarea conformității politicilor sistemului de achiziții publice. Indicatorii-cheie din cadrul sistemului național de achiziții publice vor fi dezvoltați în noul sistem (versiunea îmbunătățită a actualului SEAP) pentru a permite o monitorizare și în ceea ce privește ponderea achizițiilor verzi (ecologice), eficiența energetică, inovarea și achizițiile durabile, în conformitate cu cerințele directivelor UE.

Datele generate de SEAP care va fi dezvoltat prin intermediul proiectului SICAP vor fi colectate și analizate periodic de către o direcție specializată din cadrul ANAP. Se vor elabora rapoarte trimestriale, care vor fi transmise Direcției de politici publice și Direcției de supervizare din cadrul ANAP, pentru a permite, de la caz la caz, luarea măsurilor necesare. În funcție de nevoi, se pot

realiza rapoarte specializate, pe teme specifice (cum ar fi o evaluare a pieței în ceea ce privește achizițiile publice în anumite regiuni/sectoare).

Prin urmare, redefinirea funcției de monitorizare ar trebui să conducă la o creștere a receptivității instituțiilor guvernamentale la indicatorii de piață, determinând îmbunătățirea transparenței, eficienței și deschiderea sistemului.

În plus, ANAP va elabora rapoarte anuale privind funcționarea sistemului de achiziții publice, care vor fi publicate pe site-ul acesteia, pentru a informa părțile interesate cu privire la principalele date, analize, probleme și acțiuni de urmărit.

Pentru a spori transparența, toate aceste rapoarte (trimestriale și anuale), precum și toți indicatorii identificați mai sus vor fi publicați, astfel încât să permită evaluarea din partea societății civile și companiilor interesate. În plus, evaluarea (peer review) nu va fi limitată la analiza rapoartelor publicate pe site-ul ANAP, datele colectate prin intermediul SEAP fiind disponibile, în condițiile legii, oricărei persoane interesate pentru efectuarea de analize.

Mai mult, vor fi publicate în SEAP contractele atribuite (fără anexe) și toate modificările substanțiale ale acestora, pentru a permite evaluarea și monitorizarea din partea societății civile. Excepție de la această regulă va face un număr limitat de contracte (legate de domenii precum securitatea națională și apărare, încălcarea drepturilor de proprietate intelectuală etc.), care nu pot fi făcute publice datorită specificității lor.

D. Dezvoltarea funcției de supervizare

Conform legislației în vigoare, funcția de supervizare este în prezent dezvoltată la nivel de proces, referindu-se la controalele ex post efectuate de către ANRMAP (actual ANAP) și declanșate ca urmare a unor notificări de posibile nereguli în derularea procedurii. Actuala funcție va fi, de asemenea, menținută în viitorul cadru instituțional, pentru a asigura reacția rapidă la eventuale cazuri de nereguli.

În plus, funcția de supervizare va fi dezvoltată ca o monitorizare sistematică a sistemului de achiziții publice realizată în mod coerent cu scopul de a evalua modul de funcționare și evoluție a acestuia în timp și pentru a stabili dacă obiectivele au fost atinse. Prin urmare, se vor pune în practică proceduri prin care să se asigure faptul că supervizarea se va baza pe funcția de monitorizare și pe activitățile de control ex ante care relevă în timp real probleme sau nereguli sistemice.

De asemenea, vor deveni funcționale mecanisme interinstituționale care să acopere situațiile în care sunt descoperite disfuncții sistemice, folosindu-se sistemul de red flag (indicator de avertizare). ANAP va defini natura problemelor și va notifica autoritățile competente pentru luarea măsurilor corective.

Viitoarea direcție de specialitate din cadrul ANAP va verifica sistemul de achiziții publice pe două niveluri: 1. la nivel național global; 2. la nivel de indicatori care să permită depistarea ineficiențelor și neregulilor la nivelul achizitorilor/autorităților contractante publice.

ANAP va identifica autoritățile contractante problematice și va face informația publică prin intermediul raportului anual. În plus, ANAP va lua măsuri corective.

Acțiunile corective vor cuprinde o gamă largă de probleme sistemice și vor implica:

- (i) cooperarea cu Consiliul Concurenței pentru identificarea cazurilor de licitații trucate, pe baza planului de acțiune existent privind combaterea licitațiilor trucate;
- (ii) transmiterea către autoritățile cu atribuții de audit și control a informațiilor existente cu privire la sectoarele/tipurile de autorități contractante care au fost identificate ca fiind riscante (de exemplu, concurență redusă, rate mai mari de excludere/neselectare a ofertanților, număr de modificări contractuale). Informațiile vor fi procesate astfel încât să se reflecte în elaborarea evaluării anuale a riscurilor și în strategiile de audit și de control corespunzătoare instituțiilor în cauză. De asemenea, acestea vor fi utilizate în actualizarea metodologiei de eșantionare a activităților de control;
- (iii) transmiterea către Direcția de politici publice din cadrul ANAP a unei analize periodice a deficiențelor principale care pot fi soluționate prin inițiative de politici sau îndrumări suplimentare a părților interesate (ghiduri) etc.

O direcție dedicată de supervizare va fi înființată în cadrul ANAP pentru a asigura capacitatea administrativă adecvată pentru prelucrarea datelor și pentru inițierea de măsuri menite să corecteze deficiențele din sistemul de achiziții publice, pentru a asigura transparența și eficiența acestuia.

5.3. Indicatori de impact și de rezultat

Mecanismul de monitorizare descris este direct aplicabil pentru monitorizarea indicatorilor și rezultatelor așteptate descrise în acest paragraf.

În ceea ce privește cap. 5, vor fi implementate următoarele acțiuni, evaluate în baza indicatorilor de impact descriși mai jos:

Sinteza măsurilor propuse, instituțiile responsabile, termene de finalizare și impact preconizat

Aspecte identificate / Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
---	-----------------	-------------------------	----------------------	---------------------------	--------	--------------------	-------------------

A. Reorganizarea și redimensionarea funcției de monitorizare

Funcția de monitorizare fragmentată	Redimensionarea și reorganizarea funcției de monitorizare prin crearea unei direcții de monitorizare în ANAP	ANAP	AADR, CC, ANI	Funcția de monitorizare pe deplin operațională	Octombrie 2015	Organigramă ANAP	Nivel crescut de cunoaștere a pieței, decizie bazată pe cifre
	Elaborarea și implementarea noului sistem de monitorizare			Direcția dedicată din ANAP are personal suficient calificat.	Elaborare și decembrie 2015	Pagina web ANAP	
					Infrastructură IT iunie 2016		

B. Stabilirea indicatorilor care urmează a fi luați în considerare pentru funcția de monitorizare

Inexistența unor indicatori privind structura pieței, dinamica pieței sau politica de achiziții publice	Indicatorii descriși sunt utilizați ca parte a funcției de monitorizare.	ANAP	AADR, comitetul inter-ministerial, toate instituțiile implicate	Indicatorii descriși sunt utilizați și măsurați	Iulie 2016	Rapoarte elaborate ANAP	Informații de actualizate în procesul de implementare a politicilor publice, folosind achizițiile publice ca instrument
---	--	------	---	---	------------	-------------------------	---

C. Corelarea funcțiilor de monitorizare, elaborare a politicilor publice și supervizare

Inexistența unei corelări între funcțiile de monitorizare și supervizare	Crearea unei legături evidente și documentate între funcțiile de monitorizare și politică și monitorizare-control	ANAP	AADR, CC, ANI, CCR, alte organisme de reglementare	Informații furnizate tuturor părților relevante responsabile cu supervizarea (acces direct la SICAP)	Iulie 2016	Rapoarte elaborate ANAP	Nivel de crescut al vitezei de reacție la semnalele pieței sau la starea pieței
Lipsa de transparență și acces la informații privind achizițiile publice	Publicarea rapoartelor trimestriale și anuale, inclusiv descriși indicatorilor	ANAP	AADR, Comitet inter-ministerial	Accesul publicului la rapoartele trimestriale și anuale publice (inclusiv indicatori)	Iulie 2016	Rapoarte elaborate ANAP	Creșterea de transparență ei achizițiilor publice
	Publicarea tuturor contractelor de atribuire pe SEAP/SICAP pentru accesul publicului	AADR	ANAP	Toate contractele de atribuire publicate pe SEAP/SICAP AP	Aprilie 2016	Informații disponibile pe SEAP/SICAP AP	Creșterea transparenței ei achizițiilor publice

D. Dezvoltarea funcției de supervizare

Dezvoltare a scăzută a funcției de supervizare	Crearea unei direcții de dedicate responsabile cu supervizarea	ANAP	ANI, CC, Direcția organele de audit și control	Direcția dedicată și ANAP are personal suficient și suficient calificat. Numărul de măsuri corective inițiate	Octombrie din 2015	Organigram a ANAP	Sistem de achiziții publice conform
	Proceduri pentru a asigura follow-up pe baza informațiilor furnizate de funcția de monitorizare			Numărul de măsuri corective identificate	Numărul de Iulie 2016	Raport elaborat de ANAP	

Publicarea modificărilor contractului care determină o creștere a prețului de peste 5%	AADR	ANAP	Toate contractele de atribuire publicate pe SEAP/SIC AP	Aprilie 2016	Informații disponibile pe SEAP/SIC AP	Consolidarea controlului extern prin definirea unui eșantion pertinent pentru verificarea modificărilor contractului
Publicarea, după finalizarea contractului, a tuturor modificărilor contractuale efectuate	AADR	ANAP	Toate contractele de atribuire publicate pe SEAP/SIC AP	Aprilie 2016	Informații disponibile pe SEAP/SIC AP	Creșterea transparenței achizițiilor publice

Documente-suport

Documentul-suport nr. 1 - Cadrul legal actual în domeniul achizițiilor publice

Legislația primară în vigoare privind achizițiile publice

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, modificată și completată prin:

- Legea nr. 337/2006 pentru aprobarea 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. 625 din 20 iulie 2006
- Rectificare la Legea nr. 337/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 662 din 1 august 2006
- Legea nr. 128/2007 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. 309 din 9 mai 2007
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2007 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. 676 din 4 octombrie 2007
- Decizia Curții Constituționale nr. 569 din 15 mai 2008 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 281 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. 537 din 16 iulie 2008

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 143/2008 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. 805 din 2 decembrie 2008
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 228/2008 pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 3 din 5 ianuarie 2009
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2009 privind unele măsuri în domeniul legislației referitoare la achizițiile publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 156 din 12 martie 2009
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 72/2009 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. 426 din 23 iunie 2009
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 76/2010 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. 453 din 2 iulie 2010
- Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 877 din 28 decembrie 2010
- Legea nr. 278/2010 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 76/2010 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. 898 din 31 decembrie 2010
- Legea nr. 279/2011 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. 872 din 9 decembrie 2011
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2011 privind atribuirea anumitor contracte de achiziții publice în domeniile apărării și securității, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 932 din 29 decembrie 2011
- 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 din 30 mai 2012
- 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
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2013 pentru modificarea art. 8 lit. b¹) 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. 237 din 24 aprilie 2013
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 35/2013 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. 251 din 30 aprilie 2013
- Legea nr. 193/2013 privind aprobarea 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 387 din 28 iunie 2013

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2014 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. 486 din 30 iunie 2014
- Rectificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 516 din 10 iulie 2014
- Decizia Curții Constituționale nr. 5 din 15 ianuarie 2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 271¹ și art. 271² 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. 188 din 19 martie 2015

Legislația secundară în vigoare privind achizițiile publice

1. 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, modificată și completată prin:

- Hotărârea Guvernului nr. 1.056/2006 privind modificarea art. 102 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. 727 din 25 august 2006
- Hotărârea Guvernului nr. 1.337/2006 privind 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. 817 din 4 octombrie 2006
- 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
- Hotărârea Guvernului nr. 1.045/2011 privind modificarea art. 90 alin. (3) 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. 757 din 27 octombrie 2011
- 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
- Hotărârea Guvernului nr. 183/2013 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. 227 din 19 aprilie 2013

2. Hotărârea Guvernului nr. 1.660/2006 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, modificată și completată prin:

- Hotărârea Guvernului nr. 198/2008 pentru modificarea și completarea 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. 165 din 4 martie 2008

- Hotărârea Guvernului nr. 370/2009 pentru modificarea și completarea 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, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.660/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 215 din 3 aprilie 2009

- Hotărârea Guvernului nr. 167/2010 pentru modificarea 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, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.660/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 154 din 10 martie 2010

3. Hotărârea Guvernului nr. 71/2007 pentru aprobarea Normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii prevăzute în 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. 98 din 8 februarie 2007

4. Hotărârea Guvernului nr. 1.037/2011 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare al Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor
Legislația terțiară în vigoare privind achizițiile publice

1. Ordinul ministrului finanțelor publice și al președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 1.517/9.574/2009 privind aprobarea Ghidului pentru implementarea proiectelor de concesiune de lucrări publice și servicii în România, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 512 din 27 iulie 2009

2. Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 107/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind supravegherea modului de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 9 iulie 2009, cu modificările ulterioare

3. Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 122/2009 pentru modificarea Regulamentului privind supravegherea modului de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobat prin Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 107/2009, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 570 din 17 august 2009

4. Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 314/2010 privind punerea în aplicare a certificatului de participare la licitații cu oferta independentă, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 701 din 20 octombrie 2010
5. Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 302/2011 privind aprobarea formularelor standard ale Procesului-verbal al ședinței de deschidere a ofertelor și Raportului procedurii, aferente procedurilor de atribuire a 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. 415 din 14 iunie 2011
6. Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 313/2011 cu privire la interpretarea anumitor dispoziții privind procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 464 din 1 iulie 2011
7. Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 509/2011 privind formularea criteriilor de calificare și selecție, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 687 din 28 septembrie 2011
8. Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 553/2011 pentru interpretarea art. 243 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, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 735 din 19 octombrie 2011
9. Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 136/2012 privind notificarea cu privire la încheierea contractului de achiziție publică/acordului-cadru, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 250 din 13 aprilie 2012
10. Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 166/2012 privind constituirea Comitetului Național Consultativ pentru Achiziții Publice, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 315 din 11 mai 2012
11. Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 138/2012 privind aprobarea modelelor de documentații standardizate pentru atribuirea contractelor de lucrări pentru proiectele de investiții din domeniul de transport rutier care utilizează condițiile contractuale ale Federației Internaționale a Inginerilor Consultanți în Domeniul Construcțiilor (FIDIC) CARTE ROȘIE și CARTE GALBENĂ, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 324 și 324 bis din 14 mai 2012
12. Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 170/2012 privind interpretarea art. 69¹ 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, publicat în Monitorul Oficial al României al României, Partea I, nr. 328 din 15 mai 2012
13. Ordinul ministrului mediului și pădurilor și al președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 2.266/335/2012 privind aprobarea modelelor de documentații standardizate aferente procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție de lucrări publice pentru proiectele de "proiectare și execuție de stație de tratare a apei/stație de epurare de ape reziduale", "execuție de rețele de canalizare și rețele de alimentare cu apă", "proiectare și execuție de stație de sortare, compostare și tratare mecano-biologică a deșeurilor", "execuție de depozit conform de deșuri", publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 410 și 410 bis din 20 iunie 2012, cu modificările ulterioare
14. Ordinul ministrului mediului și pădurilor și al președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 3.240/373/2012 pentru completarea Ordinului ministrului mediului și pădurilor și al președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 2.266/335/2012 privind aprobarea modelelor

de documentații standardizate aferente procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție de lucrări publice pentru proiectele de "proiectare și execuție de stație de tratare a apei/stație de epurare de ape reziduale", "execuție de rețele de canalizare și rețele de alimentare cu apă", "proiectare și execuție de stație de sortare, compostare și tratare mecano-biologică a deșeurilor", "execuție de depozit conform de deșuri", publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 610 din 24 august 2012

15. Instrucțiunea președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 1/2013, emisă în aplicarea prevederilor art. 188 alin. (2) lit. d) și art. 188 alin. (3) lit. c) 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. 371 din 21 iunie 2013

16. Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 129/2013 pentru aprobarea modelului de documentație de atribuire standard privind încheierea acordului-cadru pentru servicii de transport aerian, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 431 din 16 iulie 2013

Documentul-suport nr. 2 - Poziția preliminară a României privind opțiunile din noile directive din domeniul achizițiilor publice

				Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind 2014/23/UE a achizițiile Parlamentului European și a entitățile care își desfășoară 26 februarie activitatea în 2014 privind sectoarele apei, atribuirea energiei, contractelor de transporturilor concesiune și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CÎ ₆
Nr. crt.	Opțiuni de transpunere lăsate la latitudinea țărilor membre	Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE	a	
0	1	2	3	4
1.	Principii Statele membre adoptă măsurile adecvate pentru a se asigura că, în executarea contractelor de achiziții publice, operatorii economici respectă obligațiile aplicabile în domeniul mediului, social și al muncii instituite prin dreptul	Art. 18 alin. (2) DA Opțiunea a fost preluată în de lege - art. 50.	(2) Art. 36 alin. (2) DA	Art. 30 alin. (3) DA

Uniunii, prin dreptul național, prin acorduri colective sau prin dispozițiile internaționale de drept în domeniul mediului, social și al muncii enumerate în anexa X.

2. **Dreptul sau obligația de a lotiza** Art. 46 alin. (4) Art. 65 alin. (4) Nu este aplicabil

1) Statele membre pot face obligatorie Deși divizarea pe loturi încurajează atribuirea contractelor accesul IMM-urilor, decizia privind sub formă de loturi împărțirea sau nu în loturi, iar în caz separate în temeiul afirmativ numărul și tipurile de loturi, anumitor condiții care ar trebui să fie lăsată la latitudinea urmează să fie fiecărei autorități contractante. În specificate în acest fel, lăsând la latitudinea conformitate cu dreptul autorităților contractante împărțirea intern și având în în loturi, achizițiile publice care se vor vedere dreptul Uniunii. face vor reflecta mai bine circumstanțele specifice fiecărei cerințe/nevoi în parte. Faptul că dacă autoritățile contractante nu decid să împartă în loturi trebuie să justifice/explice decizia lor în documentele achiziției ar trebui să încurajeze autoritățile contractante să ia în considerare în mod activ posibilitatea de a lotiza.

Nu este aplicabil.

Art. 46 alin. (3)

DA

De ce?

Principiul de bază ar fi "un lot egal un Art. 65 alin. (3)

contract", chiar dacă același ofertant DA

poate câștiga mai multe loturi (caz în

2) Statele membre pot care îi sunt atribuite mai multe să prevadă că, în cazul contracte).

în care pot fi atribuite Încheierea unui singur contract mai multe loturi pentru mai multe loturi atribuite aceluiași ofertant, aceluiași ofertant ar putea reduce autoritățile contractante sarcina administrativă a autorităților pot atribui contracte contractante. S-ar putea ridica însă care combină mai probleme în cazul în care loturile au multe sau toate loturile, termene și condiții diferite.

în cazul în care acestea au precizat în anunțul

de participare sau în
invitația pentru
confirmarea interesului
că își rezervă
posibilitatea de a face
acest lucru și indică
modul în care loturile
sau grupuri de loturi
care pot fi combinate.

3. **Subcontractarea** Art. 71 alin. (2) Art. 88 alin. (2) Art. 42 alin. (2)
- 1) În documentele DA DA DA
 achiziției, autoritatea De ce?
 contractantă poate În prezent în legislația națională există
 solicita ofertantului sau o astfel de prevedere obligatorie [art.
 poate fi obligată de un 45 alin. (2) din Ordonanța de urgență
 stat membru să solicite a Guvernului nr. 34/2006 privind
 ofertantului să indice în atribuirea contractelor de achiziție
 oferta sa partea din publică, a contractelor de concesiune
 contract pe care de lucrări publice și a contractelor de
 intenționează să o concesiune de servicii, aprobată cu
 subcontracteze unor modificări și completări prin Legea
 terți, precum și nr. 337/2006, cu modificările și
 subcontractanții completările ulterioare] și din practică
 propuși. s-a constatat ca fiind utilă, cu atât mai
 2) Statele membre pot mult cu cât conflictul de interese
 dispune ca, la cererea poate fi depistat și la nivelul
 subcontractantului și subcontractanților care, dacă nu sunt
 atunci când natura declarați, nu pot fi verificați.
 contractului permite
 acest lucru, autoritatea Cu toate acestea:
 contractantă să - în legislația actuală lipsește
 transfere direct posibilitatea de a evalua capacitatea
 subcontractantului subcontractantului propus.
 respectiv plățile - prevederea din legislația actuală s-a
 datorate pentru servicii, dovedit a fi înțeleasă ca o interdicție
 produse sau lucrări de a subcontracta pe parcursul
 furnizate operatorului implementării contractului, ceea ce a
 economic căruia i-a creat numeroase probleme în
 fost atribuit contractul derularea contractelor.
 de achiziții publice
 (contractantul Art. 71 alin. (3) Art. 88 alin. (3) Nu este
 principal). Printre DA DA aplicabil.
 aceste măsuri se pot De ce?
 număra mecanisme În practică s-au întâlnit situații în care
 corespunzătoare care să contractanții principali, deși erau
 permită contractantului plățiți, nu plăteau subcontractanții,
 principal să formuleze care, de cele mai multe ori,
 obiectii cu privire la îndeplinesc contractul în proporții
 plățile necuvenite. foarte mari.
 Dispozițiile privind Cum?
 această modalitate de Prin introducerea unui mecanism prin
 plată se includ în care contractantul nu va putea folosi
 documentele achiziției. sumele plătite pentru subcontractant
 3) În cazul contractelor în alte scopuri decât pentru
 de achiziții de lucrări și acoperirea prestațiilor
 în ceea ce privește subcontractorului.
 serviciile care urmează - Această posibilitate de efectuare a
 să fie prestate la o plății către subcontractant va trebuie
 instalație aflată sub să fie regăsită atât la nivelul

directa supraveghere a documentației de atribuire, cât și la autorității contractante, nivelul contractului. după atribuirea - Sumele rămase la plată către contractului și cel mai subcontractant vor fi diminuate târziu în momentul corespunzător.

începerii executării - Această posibilitate nu exonerează acestuia, autoritatea contractantului de răspunderea pentru contractantă solicită îndeplinirea cantitativă, calitativă și în contractantului perioada convenită a contractului de principal să îi indice achiziție publică și totodată nu aduce numele, datele de atingere dreptului contractantului de a contact și formula obiecției cu privire la plățile reprezentanții legali ai directe necuvenite.

subcontractanților săi - Trebuie, de asemenea, verificat și implicați în lucrările sau faptul că nu i se va plăti unui serviciile respective, în subcontractant mai mult decât s-ar fi măsura în care aceste plătit contractantului principal pentru informații sunt aceași lucrare.

cunoscute la momentul - Este importantă și definiția clară a respectiv. Autoritatea subcontractantului (cel care execută o contractantă solicită parte din lucrări sau servicii).

Art. 88 alin. (5)

contractantului principal să îi notifice Art. 71 alin. (5) orice modificări ale DA

DA

Art. 42 alin. (3)

DA

acestor informații pe durata contractului, informații aparține contractantului precum și informațiile principale obligatorii privind Cum?

eventualii noi Prin prevederi legale exprese: subcontractanți - contractele de subcontractare implicați ulterior în trebuie prezentate la încheierea lucrările sau serviciile contractului de achiziție publică; respective. - contractele de subcontractare devin anexă la contract.

Prin clauze contractuale în acest sens:

- orice modificare a subcontractantului/subcontractanților declarat/declarați se aduce la cunoștința autorității contractante și se poate efectua doar cu acceptul

În pofida primului acesteia din urmă. Art. 88 alin. (6) paragraf, statele DA DA membre pot impune Art. 71 alin. (6) direct asupra DA contractantului De ce?

Art. 88 alin. (6)

DA

Art. 42 alin. (4)

DA

principal obligația de a furniza informațiile solicitate. Având în vedere faptul că în realitate subcontractanții sunt cei care îndeplinesc în proporția cea mai mare contractul de achiziție publică și ținând cont de faptul că se optează

(...) pentru efectuarea de plăți directe către aceștia, este firesc ca și Primul paragraf nu se autoritatea contractantă să se asigure aplică în cazul de "calitatea" acestora prin verificarea furnizorilor. unui set minim de informații, cu atât mai mult cu cât răspunderea lor nu există, singurul răspunzător de îndeplinirea contractului fiind contractantul principal.

Este de clarificat dacă Înlocuirea subcontractantului va fi noțiunea de solicitată de către autoritatea subcontractant se contractantă, în afară de cazul în care aplică la contracte de există motive obligatorii de excludere, furnizare. și atunci când, în urma verificărilor, a rezultat că există motive de excludere. Art. 88 alin. (7)

4) În scopul de a evita încălcarea obligațiilor Art. 71 alin. (7) menționate la articolul NU

Nu este aplicabil.

18 alineatul (2), pot fi Este rezonabil ca plata directă să se luate măsuri facă doar dacă/atunci când corespunzătoare, cum subcontractantul solicită acest lucru. ar fi: În ceea ce privește plățile directe, (a) . trebuie verificată compatibilitatea cu (b) în conformitate cu normele fiscale și contabile.

articolele 59, 60 și 61, autoritățile contractante pot să verifice, din proprie inițiativă sau la cererea statelor membre, dacă există motive de excludere a subcontractanților în temeiul articolului 57. În astfel de cazuri, autoritatea contractantă solicită ca operatorul economic să înlocuiască un subcontractant în legătură cu care a rezultat, în urma verificării, că există motive obligatorii de excludere. Autoritatea contractantă, din proprie inițiativă sau la cererea unui stat membru, poate solicita ca operatorul economic să înlocuiască un

subcontractant în legătură cu care a rezultat, în urma verificării, că există motive neobligatorii de excludere.

Această prevedere nu distinge care este momentul la care se pot face verificări, respectiv înainte de încheierea contractului sau după încheierea acestuia. Prin urmare, având în vedere și restul prevederilor din directiva nouă, la momentul evaluării ofertelor:

- 1) Pot solicita subcontractanților îndeplinirea cerințelor de calificare privind eligibilitatea
- 2) Dacă aceștia nu le îndeplinesc, nu resping oferta, ci permit ofertantului să aducă un nou subcontractant care poate îndeplini cerințele
- 5) Statele membre pot să prevadă în dreptul intern norme mai stricte privind răspunderea sau să le aprofundeze pe cele referitoare la plățile directe către subcontractanți, stipulând, de exemplu, ca aceste plăți să fie efectuate fără ca subcontractanții să fie nevoiți să solicite o astfel de plată directă.

4. **Cel mai mic preț/cost criteriu unic de atribuire** Art. 67 alin. (2) Art. 82 alin. (2) Nu este aplicabil.
- DA DA aplicabil.
- De ce?
- Pentru a marca în mod clar diferența Statele membre pot față de situația actuală este oportun ca prevedea ca autoritățile unele tipuri de contracte să nu poată contractante să nu fi atribuite doar prin utilizarea poată utiliza numai criteriului de atribuire prețul cel mai mic. Aceste tipuri de contracte ar fi: criteriu unic de - serviciile intelectuale; atribuire sau să nu își - contracte care includ în mod poată restricționa semnificativ servicii intelectuale; utilizarea la anumite - atunci când aspecte de inovare sau categorii de autorități de mediu sunt importante (se va contractante sau la detalia, de la caz la caz.) anumite tipuri de contracte.
- N O T Ă:
- Această opțiune nu este adecvată pentru a fi utilizată pe categorii de autorități contractante.
5. **Contracte rezervate pentru anumite servicii** Art. 77 alin. (1) Art. 94 Nu este aplicabil.
- DA, DA aplicabil.
- pentru servicii sociale
- Statele membre pot prevedea că autoritățile contractante pot rezerva dreptul organizațiilor de a participa la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice exclusiv pentru aceste servicii de sănătate, sociale și culturale prevăzute la articolul 74, care sunt acoperite de codurile CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, de la 85000000-9 la 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7,

6. **Anunțuri de intenție** Art. 26 alin. (5) Nu este aplicabil. Nu este aplicabil.
- (mijloc de invitație la o procedură concurențială de ofertare)** De ce? Pentru a permite o flexibilitate crescută în derularea procedurilor de achiziție publică pentru toate autoritățile contractante regionale sau locale, în alegerea modalității de inițiere a procedurilor restrânse și a procedurii competitive cu negociere.
1. Invitația la procedura competitivă cu negociere concurențială de ofertare se face printr-un anunț de participare, folosesc anunțul de intenție ca mijloc în conformitate cu de invitație la procedurile menționate în articolul 49. sau dacă folosesc anunțul de participare.
- În cazul în care contractul este atribuit în practică, având în vedere cât de rar prin procedura sunt folosite aceste proceduri, restrânsă sau procedura impactul este restrâns. competitivă cu negociere, statele membre au Mai mult decât atât, riscul principal posibilitatea, în pofida este de a afecta transparența primului paragraf de la procedurilor.
- prezentul alineat, să prevadă că autoritățile contractante regionale sau locale sau categorii specifice ale acestora pot face invitația la procedura concurențială de ofertare prin intermediul unui anunț de intenție, în conformitate cu

articolul 48 alineatul (2).

2. Pentru procedurile restrânse și procedurile competitive cu negociere, autoritățile contractante regionale și locale pot utiliza un anunț de intenție ca invitație la o procedură concurențială de ofertare, în conformitate cu articolul 26 alineatul (5), cu condiția ca anunțul să îndeplinească toate condițiile următoare:
(...)

7. **Grupuri de operatori economici** Art. 19 alin. (2) Art. 37 alin. (2) Art. 26 alin. (2)
DA DA NU NU
- DA Se va detalia la nivelul legislației Statele membre pot secundare/terțiare. stabili termeni standard De ce? pentru modul în care Din practica legislației actuale s-a grupurile de operatori dovedit că nu există dovezi/plângeri economici urmează să privind modul în care grupurile de îndeplinească cerințele operatori economici pot îndeplini respective. cerințele referitoare la situația economică și financiară sau capacitatea tehnică și profesională (existând prevedere legală privind îndeplinirea cumulativă a cerințelor). Cu toate acestea, este necesară stabilirea unor reguli clare cu privire la modul de îndeplinire a criteriilor de selecție în următoarele cazuri:
- grupuri de operatori economici;
 - grupuri cu subcontractori;
 - grupuri cu terți susținători.
- În privința ultimei prevederi ale alineatului (2), unele prevederi foarte generale privind implementarea contractului ar putea fi de folos, ca de

exemplu:

- ca membrii din grup să fie responsabili în solidar;
- să existe un lider care să fie împuternicit de ceilalți membri să semneze contractul, să primească instrucțiuni și plăți în numele grupului.

8. **Excluderi obligatorii** Art. 57 alin. (2)-(3) Art. 80 alin. (1) Art. 38 alin. 1. Un operator N O T A: N O T A: (5)-(6) economic este exclus Comentarii privind transpunerea alin. Acest articol de la participarea la o 1-3 din art. 57: face procedură de achiziție - alineatul 1 se preia; trimitere/se publică în cazul în care - alineatul 2 rămâne la latitudinea referă la părțile autoritatea contractantă autorităților contractante; relevante ale art. are cunoștință de faptul - alineatul 3 nu se preia. 57 din directiva că operatorul economic Acest articol trebuie să aibă o clasică: și-a încălcat obligațiile abordare diferită în ceea ce privește „Dacă statele privind plata sectoarele utilități/clasic. membre solicita acest lucru, impozitelor sau a contribuțiilor la aceste criterii și la asigurările sociale și în norme includ, cazul în care acest lucru în plus, a fost stabilit printr-o motivele de hotărâre judecătorească sau decizie enumerate la administrativă având articolul 57 caracter definitiv și alineatul (4) din obligatoriu, în Directiva conformitate cu 2014/24/UE, dispozițiile legale ale în termenii și țării în care acesta este condițiile stabilit sau cu cele ale prevăzute la statului membru al articolul respectiv." autorității contractante. În plus, autoritățile DA contractante pot exclude sau li se poate solicita de către statele membre să excludă de la participarea la o procedură de achiziție un operator economic în cazul în care autoritatea contractantă poate demonstra prin orice mijloace adecvate că operatorul economic și-a încălcat obligațiile privind plata impozitelor sau a contribuțiilor la asigurările sociale.
- Statele membre pot prevedea o derogare de la excluderea obligatorie prevăzută la
- Pentru aplicare unitară și tratament egal față de operatorii economici care participă la proceduri organizate de autorități din domeniul "clasic" sau de autorități/ entități din domeniul "relevantelor", alin. (4) al art. 57 din Directiva 2014/24/UE va fi transpus și la nivelul actului

alineatele (1) și (2), în mod excepțional, pentru cerințe imperative de interes public, precum De sănătatea publică sau protecția mediului. Statele membre pot prevedea, de asemenea, o derogare de la excluderea obligatorie de trafic de persoane - concretizată în numai o prevăzută la alineatul (2) în cazul în care o relații contractuale cu un operator economic. Astfel, toate contractantele atunci când sunt neplătite doar sume minore din impozite sau contribuții la asigurările sociale sau atunci când operatorul economic a fost informat cu privire la suma exactă datorată în urma obligațiilor sale legate de plata impozitelor de asigurări sociale sau a contribuțiilor la drept al asigurărilor sociale într-un moment în care nu a avut posibilitatea să ia măsurile prevăzute la alineatul (2) al paragraf expirarea termenului pentru participării sau proceduri deschise, termenului depunerea ofertei. încheiate.

Astfel, pe lângă situațiile în care există aranjamente de genul scutiilor la a) Statele membre pot să decidă o derogare de la excluderea obligatorie prevăzută la alin. (1) [în cazul statului la concesiunilor alin. (4) "datoriile" (necitate)] și alin. (2) în atari situații sau atunci când vorbim

normativ care va transpune Directiva NU 2014/25/UE. a) ce?

NU

TOȚĂ: Dispozițiile referitoare la excludere sunt obligatorii de la prin muncă a copiilor și alte forme de obligatorii de persoane - concretizate în numai pentru acele entități (2) în care o reprezentă motive foarte grave, care fac inadecvată intrarea în relații contractuale cu un astfel de autorități contractante. Astfel, toate contractantele atunci când sunt neplătite doar sume minore din impozite sau contribuții la asigurările sociale sau atunci când operatorul economic a fost informat cu privire la suma exactă datorată în urma obligațiilor sale legate de plata impozitelor de asigurări sociale sau a contribuțiilor la drept al asigurărilor sociale într-un moment în care nu a avut posibilitatea să ia măsurile prevăzute la alineatul (2) al paragraf expirarea termenului pentru participării sau proceduri deschise, termenului depunerea ofertei. încheiate.

DA b) DA

(mai sus citat) [în cazul de sume minore neplătite (în practică concesiunilor alin. (5)] au fost situații când și pentru 1 RON pentru cerințe neplătite a fost respins ofertantul), o imperative de interes excludere ar fi evident public, precum disproporționată, motiv pentru care sănătatea publică sau trebuie să existe clar definite situații în protecția mediului. care vorbim de derogare de la alin. (2).

N O T Ă:

Situația în care încălcarea obligațiilor privind plata impozitelor sau a contribuțiilor la asigurările sociale nu a fost stabilită printr-o hotărâre judecătorească sau decizie

b) Statele membre pot administrativă având caracter definitiv să decidă o derogare de și obligatoriu (autoritatea contractantă la excluderea prevăzută putând demonstra prin orice mijloace la alin. (2) (mai sus adecvate această încălcare) ar trebui citat) [în cazul păstrată ca un drept al autorității concesiunilor alin. (5)] contractante, și nu o obligație de în cazul în care o respingere (se va trata în cele ce excludere ar fi în mod urmează la pct. 2).
evident

disproporționată.

Va trebui definit termenul "minor" (procent?, sumă absolută?)

Art. 38 alin. (7)

DA

Art. 57 alin. (4)

DA

Sintetizare:

Statele membre pot solicita ca fiind obligatorie (în loc de discreționară)

excluderea de la participarea la o procedură de achiziție publică a oricărui operator economic Art. 57 alin. (5) aflat în oricare din DA următoarele situații:

- a încălcat obligația de a plăti impozitele sau contribuțiile sociale, în cazul în care o excludere obligatorie nu a fost declanșată de o hotărâre

judecătorească sau Art. 57 alin. (7) decizie administrativă Considerăm că excluderea "din având caracter definitiv oficiu" ar trebui să fie de trei ani și obligatoriu; pentru discreționar și cinci ani pentru

- a încălcat legile excluderea obligatorie, perioada sociale/de maximă prevăzută de directivă. mediu/forței de Având în vedere perioada mare de muncă; excludere, este important să se acorde
- este în stare de posibilitatea operatorului economic faliment/insolvență de a se "reabilita".

Art. 38 alin. (8)
DA

Art. 38 alin.
(10)

N O T Ă:
Dispozițiile referitoare la excludere sunt obligatorii numai pentru autoritățile contractante și entitățile contractante

(statele membre pot solicita sau pot dispune posibilitatea pentru autoritatea contractantă de a nu exclude un operator economic care se află în una dintre situațiile menționate la litera respectivă atunci când autoritatea contractantă a stabilit că operatorul economic în cauză va fi capabil să execute contractul, ținând cont de normele naționale aplicabile și de măsurile privind continuarea activității în cazul situațiilor menționate);

- a comis o gravă abatere profesională;
- a încheiat cu alți operatori economici acorduri care vizează denaturarea concurenței;
- conflictul de interese nu poate fi remediat;
- denaturarea concurenței cauzată de participarea la elaborarea documentației procedurii nu poate fi remediată;
- deficiențe semnificative sau persistente în derularea contractelor anterioare, respectiv care au dus la încetarea anticipată a contractului, daune-interese sau alte sancțiuni comparabile;
- a dat declarații false în ceea ce privește informațiile necesare evaluării excluderii sale sau îndeplinirii

menționate la art. 7 alin. (1) lit. (a) din directivă.

cerințelor, nu a divulgat aceste informații sau nu este în măsură să prezinte documentele justificative cerute ulterior depunerii DUAE;

- a încercat să influențeze în mod nejustificat procesul de luare a deciziilor. În orice moment în cursul procedurii, autoritățile contractante pot să excludă sau statele membre le pot solicita autorităților contractante să excludă un operator economic în cazul în care se constată că operatorul economic se află, având în vedere faptele comise sau omise, fie înainte, fie în cursul procedurii, în una dintre situațiile menționate la alineatul (4).

Prin intermediul unui act legislativ sau administrativ național și cu respectarea dreptului Uniunii, statele membre precizează condițiile de aplicare a prezentului articol. Acestea stabilesc, în special, perioada maximă de excludere dacă operatorul economic nu ia niciun fel de măsuri, astfel cum este prevăzut la alineatul (6), pentru a-și demonstra fiabilitatea. În cazul în care perioada de excludere nu a fost stabilită prin hotărâre definitivă,

respectiva perioadă nu trebuie să depășească cinci ani de la data condamnării

pronunțate prin hotărârea definitivă, în cazurile menționate la alineatul (1), și trei ani de la data evenimentului relevant, în cazurile prevăzute la alineatul (4).

Concluzie: Alegerea este dacă să se opteze pentru perioadele maxime de excludere permise de directivă (3,5 ani, în funcție de motivul de excludere) sau de a stabili perioade mai scurte.

9. **Instrumente electronice specifice** Art. 22 alin. (4) Art. 40 alin. (4) Nu este aplicabil.

DA, în principiu, DA aplicabil.

Pentru contractele de dar trebuie confirmare la nivel lucrări și concursurile operațional.

de proiecte, statele membre pot impune De ce? De ce?

utilizarea de instrumente electronice Opțiunea ar putea fi transpusă, dar specifice, precum condițiile reale de implementare par a instrumentele de fi greu de realizat.

modelare electronică a informațiilor de construcții sau instrumente similare. În astfel de cazuri, autoritățile contractante oferă mijloace de acces alternative, astfel cum se prevede la alineatul (5), până când instrumentele respective devin disponibile în general în sensul alineatului (1) primul paragraf a doua teză.

10. Organisme centralizate de achiziție*	Art. 37 alin. (1) Art. 55 alin. (1) Nu este aplicabil.
---	--

* Pentru următoarele Deși în practică nu sunt operaționale discuții se vor face organismele centralizate de achiziției analize pentru opțiunile înființate, această posibilitate de a de achiziție centralizată. achiziționa de la sau prin intermediul 1) Statele membre pot lor produse/servicii/lucrări [doar cu prevedea că autoritățile referire la art. 2 pct. 14 lit. b)] rămâne contractante pot un avantaj care trebuie exploatat. achiziționa produse Astfel, trebuie păstrată în continuare și/sau servicii de la un această opțiune. organism central de Trebuie încurajată dezvoltarea unor achiziție care oferă asemenea organisme, începând cu activități de achiziție achizițiile cele mai centralizată menționate frecvente/generice.

la articolul 2 alineatul (1) punctul 14 litera (a).

De asemenea, statele membre pot prevedea posibilitatea ca autoritățile contractante să achiziționeze lucrări, produse și servicii prin utilizarea contractelor atribuite de către un organism central de achiziție, prin utilizarea sistemelor dinamice de achiziții, exploatate de către un organism central de achiziție sau, în măsura prevăzută la articolul 33 alineatul (2) al doilea paragraf, utilizând un acord-cadru încheiat de către un organism central de achiziție care oferă activități de achiziție De

Art. 37 alin. (1) DA	Art. 55 alin. (1) Nu este aplicabil.
----------------------	--------------------------------------

centralizate menționate Având în vedere problemele cu care la articolul 2 alineatul se confruntă România în ceea ce (1) punctul 14 litera (b). privește achizițiile publice, în special În cazul în care un la nivel local/regional, cauzate de sistem dinamic de lipsa personalului și de lipsa de achiziții care este experiență a acestuia (în special administrat de către un autorități contractante care dispun de organism central de finanțare redusă și care organizează achiziție poate fi utilizat destul de rar proceduri de achiziție de alte autorități publică), este nevoie de o regândire a

contractante, acest sistemului, respectiv de înființare a lucru trebuie să fie unor organisme centralizate de menționat în invitația la achiziție publică la nivel local/procedura regional care să achiziționeze anumite concurențială de tipuri de produse/servicii/ lucrări ofertare care instituie comune mai multor autorități locale. sistemul dinamic de În ceea ce privește organismele achiziții respectiv. centralizate de achiziție de la nivel 2) În ceea ce privește central, pentru anumite tipuri de primul și al doilea produse/servicii comune, ar putea fi paragraf, statele creată obligația utilizării organismelor membre pot dispune că centralizate de achiziție. anumite achiziții În concluzie, dacă la nivel central trebuie să se realizează poate fi o opțiune, la nivel local se recurgând la organisme constată necesitatea creării unor astfel centrale de achiziție sau de organisme centralizate. la unul sau mai multe

Art. 57 alin. (1)

organisme centrale de Art. 39 alin. (2) NU achiziție. NU

Nu este aplicabil.

De ce?
Autoritățile contractante trebuie să aibă posibilitatea de a apela la activitățile centralizate oferite de un organism centralizat de achiziție situat în alt stat membru [mai ales în ceea ce privește situația definită la art. 2 pct. 14 lit. a)], o limitare a acestei posibilități putând afecta principiul "value for money". Această posibilitate ar trebui avută în vedere în special pentru acele achiziții care nu se fac de organismele centralizate de achiziție naționale.

N O T Ă:
În măsura în care nu se vor înființa organisme centralizate de achiziție, obligatorii pentru anumite tipuri de produse/servicii/lucrări și/sau anumite tipuri de autorități, posibilitatea de a folosi activitățile de achiziție centralizată oferite de un organism centralizat de achiziție situat

3) În ceea ce privește în alt stat membru decât cel al activitățile de achiziție autorității contractante nu poate fi centralizate oferite de interzisă și nici limitată la tipuri de un organism central de autorități/produse/servicii/lucrări. achiziție situat în alt stat membru decât cel al autorității

contractante, statele membre pot totuși alege să precizeze că autoritățile lor contractante pot utiliza doar activitățile de achiziție centralizate definite la articolul 2 alineatul (1) punctul 14 litera (a) sau (b).

11. **Catalogul electronic** Art. 36 alin. (1) Art. 54 alin. (1) Nu este
 Statele membre pot să NU NU aplicabil.
 impună obligativitatea De ce?
 utilizării cataloagelor
 electronice în legătură N O T Ă:
 cu anumite tipuri de Prin catalog electronic, definit
 achiziții. conform noilor directive, se înțelege
 de fapt oferta electronică. A nu se
 confunda cu catalogul electronic
 disponibil în SEAP pentru achizițiile
 directe, definit în momentul de față în
 legislația secundară națională din
 domeniul achizițiilor publice -
 Hotărârea Guvernului nr. 1.660/2006
 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, cu modificările
 și completările ulterioare.

În momentul de față SEAP-ul permite organizarea integral on-line a procedurilor de atribuire, indiferent de obiectul contractului, inclusiv în ceea ce privește depunerea de oferte prin mijloace integral on-line. Considerăm că o implementare flexibilă a opțiunii este de dorit, fiind menținută posibilitatea ca autoritățile contractante să decidă dacă vor utiliza cataloagele electronice pentru anumite tipuri de achiziții. Mai mult, având în vedere faptul că în viitorul apropiat se dorește ca achizițiile să fie realizate 100% on-line, la nivelul legislației naționale secundare există obligația ca autoritățile contractante să organizeze 40% din achizițiile dintr-un an integral prin mijloace electronice (ceea ce implică automat și depunerea de oferte on-line = cataloage electronice).

Obligativitatea n-ar trebui să intervină

decât în momentul în care se atinge
deja un procent ridicat de achiziții
electronice.

12. **Publicarea trimestrială anunțurilor atribuire a contractelor subsecvente** Art. 50 alin. (2) Art. 70 alin. (2) Nu este aplicabil. DA DA aplicabil.
- De ce? Având în vedere faptul că autoritățile contractante nu sunt obligate să publice informații legate de contractele subsecvente încheiate, ci în cadrul încheiate în doar despre acordul-cadru, conformitate cu considerăm articolul 33, autoritățile oportună publicarea datelor legate de contractante nu sunt contractele subsecvente pentru obligate să trimită un statistică, respectiv pentru diverse anunț privind analize care se pot face de către rezultatele procedurii "observatorul" sistemului de achiziții de achiziție pentru publice.
- fiecare contract bazat Astfel, este utilă și necesară, pentru pe acordul-cadru. asigurarea transparenței și Statele membre pot monitorizării, publicarea în termen de impune autorităților 30 de zile de la încheierea fiecărui contractante să grupeze trimestru a informațiilor privind trimestrial anunțurile contractele subsecvente, la nivelul privind rezultatele anunțurilor de atribuire (sub forma procedurii de achiziție unor erate la anunțul de atribuire).
- pentru contractele întemeiate pe acordul-cadru.
13. **Stabilirea termenului de primire a ofertelor, de comun acord cu candidații selectați** Art. 28 alin. (4) Nu este aplicabil. Nu este aplicabil. DA DA aplicabil.
- De ce? O astfel de măsură este benefică Statele membre pot pentru reducerea "birocrației" în ceea prevedea că toate ce privește timpul de răspuns al autoritățile contractante candidaților selectați, constituind o regionale și locale sau modalitate de flexibilizare a anumite categorii procedurii de atribuire fără a fi specifice ale acestora afectate tratamentul egal și pot stabili termenul transparența procesului de evaluare, pentru primirea cu atât mai mult cu cât, dacă nu există ofertelor de comun un acord cu privire la termenul de acord între autoritatea primire a ofertelor, autoritatea contractantă și contractantă este cea care va stabili candidații selectați, cu termenul, dar nu la mai puțin de 10 condiția ca toți zile de la data transmiterii invitației la candidații selectați să ofertare.
- aibă la dispoziție același termen pentru pregătirea și depunerea ofertelor. În lipsa unui acord cu privire la termenul pentru

primirea ofertelor, termenul este de cel puțin 10 zile de la data la care a fost trimisă invitația de participare la procedura de ofertare.

14. **Utilizarea procedurii de negociere fără publicarea prealabilă** Art. 32 alin. (1) Art. 50 DA Nu este aplicabil.
- Utilizarea procedurii de negociere fără publicare oferă flexibilitatea necesară prevedea că autoritățile în situații excepționale. Trebuie contractante pot atribui clarificate aceste circumstanțe.
- contracte de achiziții publice printr-o procedură de negociere fără publicare prealabilă.
15. **Contracte rezervate** Art. 20 alin. (1) DA
16. **Selecția participanților și atribuirea contractului** Art. 56 alin. (2) Art. 76 Nu este aplicabil.
- și Nu pentru tipuri de autorități contractante. De discutat care sunt posibilele circumstanțe specific Statele membre pot relevante.
- excluce utilizarea procedurii de la primul paragraf pentru anumite tipuri de achiziții publice sau circumstanțe specifice sau pot să o limiteze la aceasta.
17. **Liste oficiale ale operatorilor economici și certificarea de drept public sau privat** Art. 64 DA Nu este aplicabil. Nu este aplicabil. este Nu este aplicabil.
- Trebuie să se stabilească sectoarele pentru care listele oficiale sunt oportune, precum și modalitățile de stabilire a unor astfel de liste.
- Statele membre pot crea sau menține liste

oficiale cu contractanții, furnizorii sau prestatorii de servicii agreați sau pot prevedea certificarea de către organisme de certificare care respectă standardele europene de certificare în înțelesul anexei VII.

<p>18. Transpunere și dispoziții tranzitorii</p> <p>Statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 18 aprilie 2016. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul măsurilor respective.</p>	<p>Art. DA, se va avea în vedere.</p>	<p>90 Art. DA, se va avea în vedere.</p>	<p>106 Art. DA, se va avea în vedere.</p>	<p>51</p>
--	---------------------------------------	--	---	-----------

Documentul-suport nr. 3 - Cadrul instituțional actual în domeniul achizițiilor publice

În situația existentă (situația din aprilie 2015), funcțiile centrale ale sistemului de achiziții publice sunt distribuite după cum urmează:

Funcția	Organismul responsabil (curent)	Număr de personal (curent)
Funcții de reglementare și legislative	ANRMAP	Circa 15 persoane
Suport consultativ și operațional (asistență, birou de informații)		
Evaluare/Verificare ex ante		
La nivelul documentațiilor de atribuire	ANRMAP	Circa 30 de persoane
La nivelul procedurilor de atribuire		
Verificare ex post	ANRMAP AM RCC AA	Circa 30 de persoane Circa 15 persoane în fiecare AM

Remedii/Contestații	CNSC Instanțele	33 de consilieri 16 instanțe
Monitorizarea funcționalității sistemului	ANRMAP	Circa 15 persoane
E-achiziții/achiziții electronice	AADR	Circa 15 persoane

Structura instituțională și alocarea funcțiilor sunt reglementate prin următoarele documente juridice:
ANRMAP - Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2005 privind înființarea Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 572 din 4 iulie 2005, aprobată cu modificări prin Legea nr. 111/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 379 din 3 mai 2006, cu modificările ulterioare;

Hotărârea Guvernului nr. 525/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 395 din 12 iunie 2007, cu modificările și completările ulterioare;

UCVAP - Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/2006 privind funcția de verificare a aspectelor procedurale aferente procesului de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 228/2007, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 26 aprilie 2006;

CNSC - Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziții publice, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 15 mai 2006;

AADR (SEAP) - Hotărârea Guvernului nr. 1.132/2013 privind organizarea și funcționarea Agenției pentru Agenda Digitală a României, precum și de modificare a Hotărârii Guvernului nr. 548/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului pentru Societatea Informațională, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 32 din 15 ianuarie 2014;

Curtea de Conturi - Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 238 din 3 aprilie 2014.

Documentul-suport nr. 4 - Lista de probleme și soluții

Probleme identificare în sistemul național de achiziții

Etapă	Probleme	Soluții (sintetice)	Instrumente
-------	----------	---------------------	-------------

1. Faze pregătitoare, inclusiv evaluarea nevoilor și studii de fezabilitate, Timp insuficient pentru pregătire și evaluarea superficială a nevoilor și a resurselor disponibile. Se vor furniza îndrumări către AC, în special cu privire la timpul și resursele necesare pentru studiile de fezabilitate și Definierea nevoilor și pregătirea proiectelor II. priorităților, precum și Deși admisă, problema alocarea fondurilor trebuie să fie eficientizată și justificată public. Este mult mai largă decât procesul de achiziție publică și va fi tratată prin achiziție publică ca atare. Risc mai nu include fazele de mare de împrăjări și evaluare a neprevăzute în timpul fazei de execuție a contractului achiziției/investiției.

Se vor elabora îndrumări specifice privind efectuarea studiilor de fezabilitate astfel încât să se reducă riscurile de implementare.

Se vor elabora condiții contractuale standard. Controalele interne și externe privind regularitatea și calitatea documentațiilor de atribuire vor include evaluarea maturității proiectului și ponderea riscului.

2. Dezvoltarea unei strategii pentru contractare (în special pentru proiecte majore) Faptul că autoritățile contractante nu cunosc piața în ceea ce privește produsele disponibile, intervalul de prețuri, soluțiile tehnice existente, structura concurenței contractare, a unei Lipsa planificării privind achizițiile, necesară pentru implementarea proiectului: transpusă:

Asigurarea de îndrumări Ghid de bună
studii de piață și practică
consultările de piață
Dezvoltarea de organe de achiziții centralizate
Existența unei strategii de
planificări de achiziții
pentru un proiect major,
o succesiune de - într-un plan foarte
achiziții/proceduri, detaliat care conține
perioadă de execuție, procedurile de achiziții
obiectul fiecărui contract, necesare, durata
tipul procedurii de procedurilor, astfel încât
atribuire alese, principalele să nu existe suprapuneri
criterii de calificare etc. sau dificultăți în
Divizarea/Împărțirea implementarea proiectului
artificială a contractelor de (de exemplu, supervizarea
achiziții publice din cadrul de contractat la momentul
investițiilor unui proiect începerii lucrărilor),
major perioadele de execuție să
fie corelate, tipul de
procedură să fie corelat cu
obiectul și complexitatea
contractului (procedura
deschisă nu reprezintă
întotdeauna soluția
optimă), principalele
criterii de calificare să fie
identificate prin referire la
contract/contracte etc.; -
într-o consultare de piață
privind elementele
generale identificate în
planul detaliat mai sus.

3. **Evaluarea valorii estimate/Împărțirea în loturi** Absența unor îndrumări Dezvoltarea de Ghid de bună explicită și astfel o metodologii pentru a practică abordare uniformă privind calcula suma estimată (atât modul de grupare a din punctul de vedere al Legislație achizițiilor pentru a stabili valorii estimate care secundară anumite praguri care conduce la aplicarea unui conduc la aplicarea unui anumit tip de procedură tip specific de procedură sau la utilizarea unui sau la un grad specific de anumit grad de publicitate, publicitate (națională sau cât și din punctul de europeană), în legătură cu vedere al valorii estimate a valoarea estimată unui contract specific), care conțin: elaborarea listelor de verificare care

Dificultățile în estimarea urmează să fie utilizate de valorii (prețului) pentru către autoritățile produse/servicii/lucrări contractante la stabilirea care fac obiectul valorii estimate pentru contractului de achiziții contracte, informații publice privind modul de elaborare a APPP, modul

Estimarea imprecisă a de estimare a valorii legate nevoilor reale ale autorității de CPV, loturi etc. contractante corelată cu Publicarea prețului sau determinată de contractului în SEAP (cu fondurile aprobate justificări/explicații), care (limitate) care se conduce la o analiză a convertește în valoarea relației dintre oferte și estimată a contractului valoarea estimată

Creșterea responsabilității proiectanților (remunerarea depinde în

Absența unor îndrumări parte de legătura dintre explicită și astfel o valoarea estimată și oferte) abordare uniformă privind Pentru anumite tipuri de modul de estimare pentru proceduri de atribuire valoarea estimată a unui (dialog competitiv, contract de concesiune negociere) și pentru contractele de concesiune nu vor exista prevederi care să stipuleze că ofertanții care depășesc valoarea publicată estimată sunt respinși automat. Pentru aceste tipuri de proceduri/ contracte pentru care respingerea nu este automată, nu va fi obligatorie publicarea valorii estimate.

Pentru restul procedurilor, atunci când valoarea estimată poate fi determinată cu mai multă precizie (procedură deschisă, restricționată), va fi obligatorie publicarea valorii estimate, iar prevederile legale vor fi adaptate de asemenea în sensul că poate exista o diferență de până la 30% între valoarea estimată și valoarea de contract, dacă se dovedește că valoarea estimată (inițială) nu a reflectat realitatea prețurilor de pe piață, fiind mai mică.

!!! Nu poate fi permisă nicio modificare a valorii de contract (mai mare) în comparație cu valoarea estimată, cât timp valoarea de contract, mai mare, va determina aplicarea altor proceduri și/sau va implica un grad diferit de publicitate.

4. **Publicarea** Absența previzibilității sau Autoritatea contractantă Legislație
Planului anual de absența posibilității de va fi obligată să publice secundară
achiziții publice anticipare pentru anumite informații despre
(A PPP) sau operatorii economici a A PPP în SEAP (format
publicarea unei proiectelor majore care electronic), pentru
înștiințări de urmează să fie lansate în proiectele majore.
informare prealabile cursul anului de către O altă soluție ar fi ca
autoritățile contractante, autoritatea contractantă să
pentru a-și concentra fie obligată să trimită
eforturile asupra acelor pentru publicare o
proiecte de interes înștiințare de informare
prealabilă, atunci când:
- valoarea estimată totală a contractelor de atribuit în următoarele 12 luni pentru achiziția de produse de la același grup CPV este mai mare sau egală cu echivalentul în RON al sumei de 750.000 euro;
- valoarea estimată totală a contractelor de atribuit în următoarele 12 luni pentru achiziția de servicii care sunt în aceeași categorie din punctul de vedere al modului de grupare a anexei 2A la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, este mai mare sau egală cu echivalentul în RON al sumei de 750.000 euro;
- valoarea estimată a contractelor de lucrări de atribuit în următoarele 12 luni este mai mare sau egală cu echivalentul în RON al sumei de 5.186.000 euro.

5. **Selectarea procedurii** Specificațiile tehnice redactate în grabă de către autoritatea contractantă sau documentele de licitație care conțin specificații tehnice care nu poate răspund exact nevoilor autorității contractante din cauza utilizării în principal a procedurii deschise, indiferent de domeniul sau de complexitatea procedurii Oferte depuse de nereserioși, activi pe piață contractului

Incursajarea utilizării Legislație dialogului competitiv și a secundară procedurilor de negociere atunci când Ghid de bună practică autoritatea contractantă nu definește singură nevoile și cerințele, prin exemple de cea mai bună și îndrumări de implementarea efectivă a acestor tipuri de proceduri

Incursajarea utilizării restrânse pentru a împiedica depunerea de oferte de către operatori economici nereserioși, eliminând în același timp obligația ca procedura restrânsă să

Utilizarea greșită a publice specificația tehnică procedurilor de derogare, în același timp cu din cauza faptului că nu există o înțelegere a contractului modulului în care contractul poate fi modificat sau pentru instrucțiuni aplicarea modificărilor contractuale aplicarea modificărilor fără a fi necesară utilizarea procedurii de negociere fără publicare

6. **Redactarea documentației de atribuire** Absența capacității A. Generalități Legislație administrative la nivelul Extinderea modelelor de secundară autorităților contractante, documentații care conduce la standardizate/Identificarea Ghid de bună documente incomplete/de zonelor în care sunt practică slabă calitate, care necesare documentații determină contestații și standard. Modele de Condiții provoacă deficiențe în documentație FIDIC de implementarea standardizată în sectoarele contract proiectului/contractului relevante. Documentația adaptate la Oferte elaborate într-un standardizată va avea legislația mod defectuos (reprezintă secțiuni care nu vor fi națională mai degrabă o promisiune obligatorii (care vor de realizare decât o permite adaptarea la descriere a modului în care situația specifică fiecărei ofertantului înțelege să pună AC). Abaterile de la în execuție contractul prevederile standard (acțiuni detaliate) trebuie explicate de AC Prevederi legale care nu prin prisma elementelor permit formularea specifice. criteriilor de calificare în Îmbunătățirea formatului legătură cu complexitatea fișei de date și și natura contractului formularelor. Elaborarea (consultați Ordinul de instrucțiuni președintelui Autorității generale/specifice pentru Naționale pentru ofertanți. Reglementarea și Help-desk-ul operațional Monitorizarea Achizițiilor (ANAP) și publicarea pe Publice nr. 509/2011 site-ul web al ANAP a privind formularea punctelor de vedere ale criteriilor de calificare și jurisprudenței și/sau celor selecție, care nu permite mai bune practici ale flexibilitate privind Curții Europene de Justiție anumite tipuri de Consultarea prealabilă a contracte) operatorilor economici în SEAP (înainte de lansarea Criteriile de evaluare procedurii) utilizate nu conduc la În sectoarele în care nu obținerea de avantaje reale există documentație pentru autoritatea standardizată, introducerea contractantă și generează în cadrul documentațiilor contestații (adesea nu sunt de atribuire a unor formulate clar și sunt mijloace clare pentru aplicare discreționară în verificarea conformității obiectului contractului livrat/completat cu cerințele specificațiilor Explicarea conceptului de "standarde de testare" și includerea în

documentația de atribuire a acestor metode pentru verificarea calității implementării contractelor (în special în contractele de aprovizionare și de lucrări). Încurajarea autorităților de contractare să elaboreze specificațiile tehnice utilizând indicatorii de performanță ai contractului viitor, cerințe de rezultat. AC vor solicita operatorilor economici descrierea modului în care aceștia înțeleg punerea în execuție a contractului, metodologia concretă pentru implementarea contractului și obținerea cerințelor de performanță.

Introducerea obligatorie a formatelor de propunere tehnică adaptate la specificul contractului, ca parte a documentației de atribuire

Revizuirea instrucțiunii pentru completarea fișei de date - simplificarea prin eliminarea unor informații și introducerea unor noi

Asumarea responsabilității/greșelii de către consultanți pentru situații în care aceștia nu au întocmit documentația de atribuire în mod corespunzător:

- prin asigurarea răspunderii profesionale pentru consultanți
- contractele pentru proiectare sau pregătirea documentației de atribuire vor include și asistența

tehnică până la semnarea contractelor ce urmează a fi executate, inclusiv participarea în etapa de evaluare.

B. Definierea criteriilor de selecție Asigurarea unei corelații între criteriile de selecție și complexitatea specificațiilor tehnice (criterii relevante) în documentația de atribuire.

Existența posibilității de a justifica criteriile de calificare necesare în conformitate cu complexitatea și obiectul contractului, astfel încât autoritățile de contractare să aibă o selecție

Subcontractanții propuși corespunzătoare a prin ofertă sunt acceptați operatorilor economici, aproape automat, fără care au capacitatea de a analiza situației personale implementa contractul în sau a capabilităților.

bune condiții. Aceasta înseamnă că trebuie să se renunțe la legiferarea modalității de stabilire a criteriilor de selecție și să se orienteze AC prin îndrumări (cu exemple), care menționează în mod expres că anumite criterii pot fi acceptate dacă pot fi justificate.

C. Definierea criteriilor de atribuire Încurajarea utilizării altor criterii în afară de prețul cel mai scăzut, acolo unde este cazul (avem situații unde cel mai scăzut preț este un criteriu de atribuire potrivit); identificarea zonelor/tipurilor de contracte pentru care trebuie utilizate alte criterii

în afară de preț, prin
elaborarea factorilor de
evaluare în documentația
standard, prin elaborarea
de exemple de bună
practică (îndrumări)
Elaborarea de exemple de
bună practică privind
procesul de evaluare a
ofertelor din punctul de
vedere al setului de factori
de evaluare
Clarificarea metodelor și
verificărilor privind
conflictul de interese
Introducerea de cerințe
legate de situația personală
(motive de excludere)
Introducerea de verificări
privind capacitatea
operatorilor economici

7. **Lansarea AC lansează de obicei Consultarea prealabilă a Ghid de bună procedurii/Stabilirea anunțuri/invitații de pieței, cu accent asupra practică termenelor pentru participare cu întârziere și strategiei de achiziții, pregătirea și această situație nu asigură inclusiv asupra termenelor depunerea ofertelor un management de calitate. necesare pentru elaborarea Lansarea târzie a ofertelor procedurii este generată de Asigurarea de îndrumări insecuritatea din punctul specifice pentru AC de vedere al alocării privind stabilirea bugetului; AC ezită să termenelor necesare lanseze proceduri. pentru elaborarea ofertelor Lipsă de capacitate a AC adaptate la natura și de a evalua adecvat complexitatea procedurii termenele necesare pentru Asigurarea de îndrumări elaborarea ofertelor; pentru a: termenele neadaptate la - responsabiliza și motiva complexitatea contractului instituțiile să decidă la conduc la: timp atunci când au de-a - termene reduse care face cu zone gri (de descurajează ofertanții exemplu, la stabilirea serioși și fac dificile graniței dintre modificările ofertele semnificative; minore/ substanțiale ale - termene reduse care contractului); implică de asemenea - conștientiza faptul că costuri suplimentare extinderile succesive ale pentru pregătirea ofertei; termenelor reprezintă o - timpul insuficient pentru practică pregătirea unei proceduri necorespunzătoare; de atribuire (se afectează - clarifica momentul în calitatea documentelor și care anularea unei determină numeroase proceduri este preferabilă solicitări de clarificări). extinderilor/modificărilor. Extinderea artificială a Utilizarea resurselor locale termenelor în cazul în care și a bunelor practici procedurile trebuie de fapt disponibile pentru a anulate; ezitarea asigura expertiza tehnică autorităților contractante, necesară AC Identificarea în marea majoritate a și analiza metodelor de cazurilor, de a-și asuma asigurare a expertizei responsabilitatea luării tehnice pentru AC deciziilor (de exemplu, atunci când AC trebuie să anuleze procedurile)**

8. **Publicarea clarificărilor** Un mare număr de Consultarea pieței și Legislație întrebări de clarificare din modele de documentații secundară cauza lipsei de claritate a standardizate documentațiilor de Ghid de bună atribuire Publicarea unei versiuni practică AC nu reușesc să se consolideze a încadreze în termenul de documentației de licitație răspuns la solicitările de (peste un anumit grad de clarificare, ceea ce conduce modificare) la extinderi de Îndrumări pentru a termenelor./nerespectarea explica: Răspunsurile la solicitările - conștientizarea faptului de clarificare sunt că extinderile succesive ale publicate cu întârziere, termenelor sau publicarea uneori chiar înainte de răspunsurilor la clarificări termenul pentru depunerea într-o etapă foarte târzie ofertelor. reprezintă o practică Tendința de a ascunde necorespunzătoare; modificări majore ale - diferența dintre documentațiilor de clarificare și modificare; atribuire prin răspunsuri la - modul de formulare a clarificări (de exemplu, răspunsurilor la clarificări. criteriile de selecție modificate printr-o "clarificare", fără corectarea anunțului de licitație) Lipsa capacității AC de a formula răspunsuri de calitate/neambigue la solicitările de clarificare

9. **Procesul de evaluare a ofertelor** Efort excesiv pe partea Rearanjarea procesului de Legislație formală a evaluării, acest evaluare ar implica: secundară proces fiind efectuat în (i) ofertele financiare nu principal ca un exercițiu trebuie deschise la Ghid de bună mecanic în detrimentul momentul ședinței de practică unuia orientat spre deschidere, ci numai după conținut. Drept rezultat, finalizarea evaluării deciziile membrilor tehnice, într-o sesiune comitetului de evaluare publică, exclusiv pentru sunt cel mai adesea axate ofertanții ale căror pe analiza informațiilor propunerii tehnice au fost legate de aspectele acceptate; formale, în detrimentul (ii) utilizarea documentului celor legate de conținut. european de achiziție unică (DUAE) în paralel

Experiența insuficientă a cu conceptul de post-funcționarilor publici care calificare; sunt numiți membri ai (iii) comitetul de evaluare comitetului de evaluare trebuie să fie alcătuit din persoane cu suficientă

Componența neechilibrată expertiză; autoritatea a comitetelor de evaluare contractantă trebuie să aibă acces la persoane cu

Opinia experților este experiență în domeniul adesea nevalorificată, în contractului; principal din cauza (iv) familiarizarea în avans reticenței comisiei de a comisiei de evaluare cu evaluare, a lipsei de conținutul documentelor îndrumări suficiente de licitație și astfel cu privind aspectele esențiale obiectul contractului; care trebuie urmărite în (v) astfel se creează cadrul procesului de premisele privind evaluare, precum și din conștientizarea rolului, cauza cerinței de a atribui sarcinilor și exclusiv pe responsabilităților criterii/evaluare membrilor comitetului de măsurabile/cuantificabile. evaluare;

(vi) asigurarea de criterii

Criteriile de selecție clare și fără interpretări interpretate astfel încât să pentru toate etapele distorsioneze concurența evaluării, încă de la (de exemplu, confuzia momentul lansării între criteriile de calificare procedurii; și mijloacele lor de control; (vii) diseminarea utilizarea restrictivă a mecanismelor privind posibilităților de a solicita aplicarea unitară a clarificări de la ofertanți; criteriilor pentru toți absența capacității de a ofertanții; evalua documente de (viii) implementarea suport echivalente acestei măsuri trebuie să

conform standardelor ISO aibă o etapă semnificativă solicitate). Evaluarea comună de "punere în limitată/inadecvată a practică" cu "îndrumarea cerinței de experiență on-line". similară (principiul "cine poate face mai mult poate face mai puțin" neaplicat - de exemplu, o companie capabilă să construiască apartamente/case respinsă pentru că nu are experiență în construirea de școli). Abordare prea restrictivă în echivalarea/recunoașterea calificărilor profesionale

Evaluarea formală a terțului susținător; simpla prezență a documentului de susținere în cadrul ofertei depuse fiind considerată suficientă; absența evaluării Alcătuirea echilibrată a corectitudinii/plauzibilității comisiilor de evaluare sale. Această abordare (rotația personalului, provoacă ulterior acordarea importanței dificultăți suplimentare corespunzătoare experților (nefinalizarea executării tehnici cooptați, cerințele contractelor, vânzarea de minime privind documente false de competența tehnică, susținere din partea unui regulile conflictelor de terț etc.) interese aplicabile UE și fondurilor naționale)

Lipsa capacității AC de a Revocarea obligativității de evalua ofertele conduce la a numi evaluatori numai tendința de a alege cel mai din cadrul autorității scăzut preț sau de a contractante demonstra că prețurile nu Conștientizarea comisiei sunt aliniate la tendințele de evaluare privind de pe piață - absența unor necesitatea efectuării referențiale de prețuri pe verificării aritmetice a diverse domenii elementelor menționate în S-ar putea întâmpla de ofertă asemenea ca AC să utilizeze standarde duble în Îndrumări suplimentare evaluarea ofertelor, prin pentru comisia de evaluare aplicarea unui tratament privind verificarea foarte riguros anumitor modalități în care terțul va ofertanți pentru a-i susține antreprenorul, în

respinge și aplicarea unui situația în care se impune
tratament preferențial acest fapt
pentru alții cu scopul de a-i
selecta.

Garanții de performanță
crescute. Includerea unor
Numeroase oferte cu clauze în contract care să
prețul aparent neobișnuit determine inițierea de
de scăzut. Practicile controale oficiale din
incorecte ale anumitor partea autorităților
ofertanți (care acționează responsabile - de exemplu,
sau nu prin înțelegere cu inspecții de la instituțiile
CA) care licitează la prețuri de protecția muncii în
anormal de scăzute cu cazul unor prețuri anormal
scopul fie de a putea să de scăzute pentru
crească ulterior prețul, fie manoperă
să furnizeze lucrări/servicii
de calitate mai scăzută în Mecanisme de verificare
timpul implementării pentru a asigura faptul că
contractului se implementează de fapt
ceea ce este contractat

Importanța detaliilor
specifice în contextul Elaborarea unei
evaluării nu este suficient metodologii care să
detaliată în documentația detalieze principiile
de licitație, neconformități generale și cerințele pentru
insignifiante sau abateri evaluarea ofertelor,
minore conducând adesea grupate pentru diferite
la respingerea ofertelor. tipuri de proiecte

Ezitatea la nivelul AC în Elaborarea de criterii de
luarea de decizii atribuire armonizate
importante; teama de pentru sectoare specifice
reclamații

Consultanții care au
pregătit documentația de
atribuire ar putea fi
asociați și ar putea să
sprijine AC în procesul de
evaluare.

10. **Decizia de atribuire** de Comunicare incompletă a rezultatului procedurii de atribuire Decizia de atribuire este comunicată în întregime ofertanților.

La comunicarea deciziei de atribuire, AC trebuie să asigure informații în suficiente ofertanților pentru a le permite să evalueze corespunzător motivele pentru care oferta lor a fost respinsă și să decidă dacă depun sau nu contestație la CNSC/în instanță.

Publicarea raportului de evaluare (nu toate informațiile):

- se va crea obligația publicării raportului procedurii de atribuire care conține, în măsura în care nu sunt preluate de autoritatea contractantă, observațiile UCVAP;
- autoritatea contractantă poate să preia observațiile UCVAP și atunci nu este necesară publicarea acestora;
- publicarea în timp real va determina contestarea procedurii imediat ce ofertanții vizați/afecțați de observații vor lua act de ele.

11. **Înștiințări/Contestații**

Procesul de evaluare este întârziat din cauza unui număr mare de reclamații generate de: privire la notificării - calitatea scăzută a observațiile/contestațiile prelabile a documentației de atribuire ofertanților; apelarea la AC și a procesului de evaluare CNSC/Instanță trebuie a ofertelor; făcută în ultimă instanță, Legislație - absența abordării dacă secundară transparente din partea observațiile/contestațiile autorităților contractante nu au fost Ghid de bună privind motivele concrete discutate/rezolvate la practică care au generat respingerea nivelului AC. Timpul unei oferte sau declararea necesar pentru AC să acesteia ca neconformă; elaboreze răspunsul la o

- contestațiile pot fi depuse obiecție/observație nu
în orice moment în timpul trebuie legat de termenul
procedurii etc. de a depune o contestație
la CNSC.

Practica unificată

Instanțe specializate
Mecanism pentru practici
unitare în cadrul comisiilor
CNSC

12. **Document** Este dificil (burocratic) să Publicarea documentului Legislație
constatator se cunoască istoricul constatator în SEAP secundară
antreprenorului din pentru consultare publică -
perspectiva îndeplinirii mărirea transparenței
angajamentelor anterioare
semnate cu alte autorități
contractante.

13. Implementarea contractului/clauze de îndeplinire contractului Informațiile privind locația Orice documentație de Documentație utilităților nu sunt atașate atribuire standardizată standardizată sistematic la documentația pentru lucrări care are de atribuire. Ulterior, legătură cu locația ofertanții nu pot anticipa utilităților trebuie să corect condițiile tehnice în anticipeze cu claritate un care vor lucra și astfel să astfel de element în furnizeze o ofertă specificațiile tehnice și în financiară corectă și modelul pentru listele de completă. Aceste aspecte cantități. afectează calitatea și Vor fi introduse prevederi transparența procedurii de legale care vor obliga Legislația atribuire. proprietarii/operatorii de privind În cazul în care cantitățile utilități să emită hărți utilitățile de materiale aferente nu actualizate și accesibile (cu sunt determinate cu detalii adecvate și în mod precizie de către ideal bazate pe GIS) ale autoritățile contractante, rețelelor lor. Având în ofertanții vor include în vedere complexitatea ofertele lor prețuri unitare activităților necesare, ar ridicate sau vor solicita putea fi prevăzută o creșterea prețului semnat perioadă de tranziție (de exemplu, de 2 ani), lăsându-se o perioadă de timp rezonabilă organelor de specialitate să îndeplinească această cerință și să mobilizeze finanțarea publică (sub schema de ajutor de stat Condiții de aplicabilă) - inclusiv contract finanțarea UE - pentru a FIDIC sprijini realizarea hărților necesare. În baza noilor obligații legislative, în cazul unor Obligațiile care au legătură abateri semnificative, cu obținerea de autorizații observate în timpul sunt transferate uneori lucrărilor, dacă vor exista antreprenorilor, generând costuri suplimentare, întârzieri neașteptate și acestea din urmă vor fi Documente costuri care nu pot fi facturate direct de către standard imputate în mod normal antreprenor către pentru acestora din urmă. Astfel proprietarii/operatorii de supervizare de practici au un impact utilități, aplicând în acest negativ asupra calității sens prețurile contractuale finalizării, deoarece astfel respective. de riscuri care nu pot fi Toate obligațiile tehnice gestionate pot descuraja impuse în autorizații și ofertanții serioși să mai care le condiționează pe

liciteze.

acestea din urmă (de exemplu, măsuri de refacere a mediului) vor fi reflectate corespunzător în documentația de atribuire și, în cele din urmă, obligațiile formale rămase vor fi anulate înainte de semnarea contractelor.

Implicarea în proiecte a Pentru autorizațiile emise unor ingineri care nu au inevitabil după semnarea suficientă experiență contractului, în special - afectează negativ deși nu exclusiv - pentru capacitatea de a gestiona contractele de proiectare și eficient implementarea construcție (precum Modificarea contractelor și nu asigură acorduri de construire sau Hotărâri asistența necesară autorizații EIA Guvernului autorității contractante complementare), nr. 28/2008 pentru a lua deciziile consecințele din privind necesare și a garanta punctul de vedere al aprobarea calitatea execuției. Acest întârzierilor posibile și conținutului- aspect este deosebit de costurilor trebuie cadru al important pentru anticipate corespunzător documentației contractele de proiectare și în prevederi contractuale tehnico- de construcție în ceea ce (perioade de inactivitate economice privește aprobarea neluate în considerare în aferente proiectului propus. durata contractului și investițiilor costuri suplimentare care publice, își au originea în cerințe precum și a neprevăzute suplimentare structurii și făcute eligibile). metodologiei Contractele standardizate de elaborare a și obligațiile tehnice pentru devizului supervizarea inginerilor general trebuie promovate, pe pentru baza modelelor FIDIC obiective de existente, în vederea investiții și detalierii contribuțiilor lucrări de preconizate ale inginerilor intervenții

Listele detaliate de și consolidării răspunderii indicatori tehnici care își lor efective. Legislație au originea în studiul de Criteriile de selecție secundară și fezabilitate se utilizează în privind capacitățile tehnice îndrumări mod rigid în timpul ale inginerilor de procedurii de atribuire și, supervizare, care se referă ulterior, în cadrul la experiență similară, vor implementării. La fi elaborate în funcție de efectuarea plăților complexitatea verificările se raportează contractelor. În special, în uneori la indicatorii tehnici ceea ce privește

inițiali, și nu la prevederile contractele de proiectare și contractuale. construcție, se vor
Aceste practici generează prezenta documente-
dificultăți în special în suport pentru experiența
cazul contractelor de în supervizare și aprobarea
proiectare și construcție, proiectelor în timpul
fiind necesar ca etapei de selecție.
proiectantul să descrie în Independența inginerilor
mod artificial indicatorii de supervizare față de
inițiali pe baza unor antreprenorii care ar putea
estimări care ulterior licita pentru contractul de
provoacă dificultăți lucrări corespunzător
importante de trebuie verificată în timpul
implementare etapei de calificare, posibil
antreprenorilor. Referința prin declarație pe propria
obligatorie la studiile de răspundere și/sau dovada
fezabilitate inițiale are ca privind structura de capital
efect gestionarea a entității. În cazul în care
inadecvată a schemelor de se pot preconiza conflicte
proiectare și de de interese, ofertanții ar
construcție, împiedicând putea fi excluși.
antreprenorii să sugereze Vor fi introduse măsuri
soluții inovatoare. procedurale pentru a
revizui setul de indicatori,
Regulile și practicile trecând de la indicatori
neclare în ceea ce privește tehnici la un set de
posibilitatea și metoda de indicatori bugetari și
introducere de noi economici care au drept
subcontractanți în timpul scop verificarea
execuției unui contract sau fezabilității financiare și a
schimbării unui oportunității economice a
subcontractant proiectelor examinate.
Dificultăți în implementare Pentru contractele de
legate de faptul că proiectare și construcție,
subcontractanții nu sunt studiile de fezabilitate nu
plătiți de către vor mai fi impuse ca
antreprenorul principal soluții obligatorii (contrar
contractelor normale de
lucrări cu opțiuni și
variante deschise), lăsând
flexibilitate pentru
antreprenori. La
elaborarea proiectelor se
iau în considerare
obiectivele de performanță
stabilite prin documentația
de atribuire.

Definirea de proceduri
clare pentru analizarea de
către AC a propunerilor de
introducere de
subcontractori, inclusiv:
- verificarea conflictului de
interese;
- verificarea capacității și
capabilității
subcontractantului.

Introducerea de prevederi
contractuale în acest sens
Asigurarea unui tratament
egal

Definirea mecanismului de
plată directă a
subcontractanților de către
AC

14. Analiza finală a contractelor implementate (în special pentru proiecte majore) Absența efectuării unei analize obiective a funcției de achiziției care să evidențieze problemele (strategia achiziției) Analiza performanțelor a funcției de achiziții la nivelul autorității contractante la sfârșitul anului bugetar (autoevaluare și lecții învățate) Ghid de bună practică

Alte probleme

Confidențialitate Accesul la informații confidențiale din cadrul procedurilor și informațiilor între ofertanți (de exemplu, în caz de înțelegere secretă între și un anumit ofertant) Existenta a numeroase probleme de confidențialitate false; AC ar putea stabili în confidențialitatea trebuie să fie numai rezultatul aplicării

Clarificarea regimului de neloyală și necesitatea de a publica documentele existente Clarificarea tratamentului confidențial (definiția informațiilor confidențiale pentru AC și ofertanți) de

AC Clarificarea tratamentul confidențial (definiția informațiilor confidențiale pentru AC și ofertanți) de

de

AC ar putea stabili în confidențialitatea trebuie să fie numai rezultatul aplicării

legii. fi publice.

Ofertanții nu au suficiente garanții de confidențialitate depuse la AC. operatorii economici, aceștia nu trebuie

Membrii comisiilor de evaluare nu trebuie a informațiilor cuprinse în ofertele depuse la AC.

În unele cazuri, confidențialitatea este considerată lipsă de transparență.

În unele cazuri, confidențialitatea este considerată lipsă de transparență.

contractante care sunt făcute publice prin documentația de atribuire.

Măsură orizontală

Întărirea capacității administrative Capacitatea scăzută a unor autorități contractante în domeniul achizițiilor publice, cauzată de absența personalului, lipsa experiență și lipsa motivare a personalului

- Unități de achiziții centralizate în domeniul achizițiilor publice, cauzată de absența personalului, lipsa experiență și lipsa motivare a personalului

- Unități de achiziții centralizate în domeniul achizițiilor publice, cauzată de absența personalului, lipsa experiență și lipsa motivare a personalului

Legislație primară (model de legislație secundară)

Ghid de bună practică

Accessul la expertiză externă (CPB, bază de date deschisă cu experți tehnici PP)

Elaborarea programei și instruirea

Conflict de interese	Detectarea necorespunzătoare conflictelor de interese	Clarificarea legii privind Legislație a conflictul de interese (până primară la ce grad de rudenie și cine va verifica etc.) și Ghid de bună preluarea mecanismului de practică verificare ex ante a conflictului de interese de către ANI
		Existența unui singur act care conține prevederi legate de conflictul de interese în achizițiile publice
		Întărirea mecanismului de verificare ex ante (cu ajutorul bazelor web disponibile, SEAP etc.)