

STRATEGIA NAȚIONALĂ în domeniul achizițiilor publice

Cuprins

Introducere

Structura strategiei

Informații generale relevante

Cadrul juridic, priorități și politici existente

Definirea problemelor

- A. Cadrul legislativ
- B. Deficiențele sistemului instituțional
- C. Procesul de achiziție publică
- D. Întărirea capacității administrative a autorităților contractante
- E. Monitorizare și supervizare

Obiective

- A. Obiectivul general
- B. Obiective specifice

Principii generale

Direcții de acțiune

Rezultatele politicilor publice

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

Rezultatele acțiunilor

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

Indicatori

Implicații pentru buget

Implicații juridice

- Capitolul 1
- Capitolele 2 și 3
- Capitolul 4
- Capitolul 5

Proceduri de monitorizare, evaluare

Etape ulterioare și instituții responsabile

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

1.1. Descrierea situației curente

1.2. Direcții de acțiune

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

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

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

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

1.3. Indicatori de impact și de rezultat

1.4. Lista documentelor-suport corespunzătoare cap. 1

Capitolul 2 — Coerența globală și eficiența sistemului instituțional

2.1. Descrierea situației actuale

2.2. Direcții de acțiune

A. Consolidarea politicii de achiziții publice la nivel guvernamental central

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

C. Aplicarea unui mecanism de cooperare interinstituțională

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

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

2.3. Indicatori de impact și de rezultat

2.4. Lista documentelor-suport corespunzătoare cap. 2

Capitolul 3 — Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice

3.1. Descrierea situației actuale

3.2. Direcții de acțiune

3.2.1. Eficientizarea procesului de achiziții publice

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

3.3. Indicatori de impact și de rezultat

3.4. Lista documentelor-suport corespunzătoare cap. 3

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

4.1. Descrierea situației actuale

4.2. Direcții de acțiune

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

documentații de atribuire standard

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

achiziții publice

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

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

E. Utilizarea unităților centralizate de achiziții publice 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

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

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

4.3. Indicatori de impact și de rezultat

Capitolul 5 — Funcțiile de monitorizare și supervizare ale sistemului de achiziții publice din România

5.1. Descrierea situației actuale

5.2. Direcții de acțiune

A. Reorganizarea și redimensionarea funcției de monitorizare

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

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

D. Dezvoltarea funcției de supervizare

5.3. Indicatori de impact și de rezultat

Documente-suport

Documentul-suport nr. 1 — Cadrul legal actual în domeniul achizițiilor publice

Documentul-suport nr. 2 — Poziția preliminară a României privind opțiunile din noile directive din domeniul achizițiilor publice

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

Documentul-suport nr. 4 — Lista de probleme și soluții

Lista abrevierilor și a acronimelor

ANAP	Agentia Națională pentru Achiziții Publice
AA	Autoritatea de Audit
AADR	Agentia pentru Agenda Digitală a României
AC	Autoritate contractantă
AM	Autoritate de management
ANAF	Agentia Națională de Administrare Fiscală
ANAR	Administrația Națională „Apele Române”
ANC	Autoritatea Națională pentru Calificări
ANI	Agentia Națională de Integritate
AP	Achiziții publice
ANFP	Agentia Națională a Funcționarilor Publici
ANRSC	Agentia 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 european

<i>EQF</i>	Cadrul european al calificărilor
<i>FIDIC</i>	Federația Internațională a Inginerilor Consultanți (Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils)
<i>IMM</i>	Întreprinderi mici și mijlocii
<i>ISCED</i>	Clasificarea internațională standard pentru educație
<i>ISO</i>	Organizația Internațională de Standardizare (International Organization for Standardization)
<i>ISCO</i>	Clasificarea internațională standard a ocupațiilor
<i>JOUE</i>	Jurnalul Oficial al Uniunii Europene
<i>KPI</i>	Indicator-cheie de performanță (Key performance indicator)
<i>MECT</i>	Ministerul Economiei, Comerțului și Turismului
<i>MDRAP</i>	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
<i>MFP</i>	Ministerul Finanțelor Publice
<i>MJ</i>	Ministerul Justiției
<i>MMFPSPV</i>	Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice
<i>MFE</i>	Ministerul Fondurilor Europene
<i>MSI</i>	Ministerul pentru Societatea Informațională
<i>NUTS</i>	Nomenclatorul comun al unităților teritoriale de statistică (Nomenclature of Territorial Units for Statistics)
<i>PAAP</i>	Planul anual de achiziții publice
<i>PIB</i>	Produs intern brut
<i>POR</i>	Programul operațional regional
<i>POS M</i>	Programul operațional sectorial Mediu
<i>PPP</i>	Parteneriat public-privat
<i>SEAP</i>	Sistemul electronic de achiziții publice
<i>SGG</i>	Secretariatul General al Guvernului
<i>SICAP</i>	Sistem electronic destinat achizițiilor electronice
<i>TED</i>	Tenders Electronic Daily (versiunea on-line a „Suplimentului la Jurnalul Oficial al UE” dedicat achizițiilor publice europene)
<i>TFEU</i>	Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (Treaty on the Functioning of the European Union)
<i>UCA</i>	Unități centralizate de achiziții
<i>UCVAP</i>	Unitatea Centrală de Verificare a Achizițiilor Publice
<i>UE</i>	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. 218/2014¹ 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 transpunerii 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”.

¹ Decizia prim-ministrului nr. 218/2014 a fost abrogată prin Decizia prim-ministrului nr. 236/2015 privind înființarea Comitetului interministerial pentru achiziții publice.

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 reșezare 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 ineficientă 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 acelorași 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. 946/2005² 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.

² Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 946/2005 a fost abrogat prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 808/2015.

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;
- întârzieri 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 reasezare 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

Politicele 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 premii 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	Indicatori de proces
Îmbunătățirea sistemului de achiziții publice din România, prin transpunerea noilor directive europene în legislația națională, reformarea cadrului instituțional și asigurarea funcționalității sistemului	• 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	Indicatori de rezultat
1. Un nou pachet de acte normative suplă și coerente, în vigoare din februarie 2016 2. Crearea unei agenții naționale a achizițiilor publice funcționale și operaționale, care 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	• număr de acte normative: 4 legi, legislație secundară și terțiară • ROF, organigramă conform funcțiilor • proceduri coerente • obiective și criterii de performanță • ghid operațional interactiv actualizat • 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

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

- programe educaționale postuniversitare și de formare specializată în domeniul achizițiilor publice
- legislație specifică
- criterii de performanță în vederea remunerării flexibile
- pondere desfășurare proceduri on-line
- 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

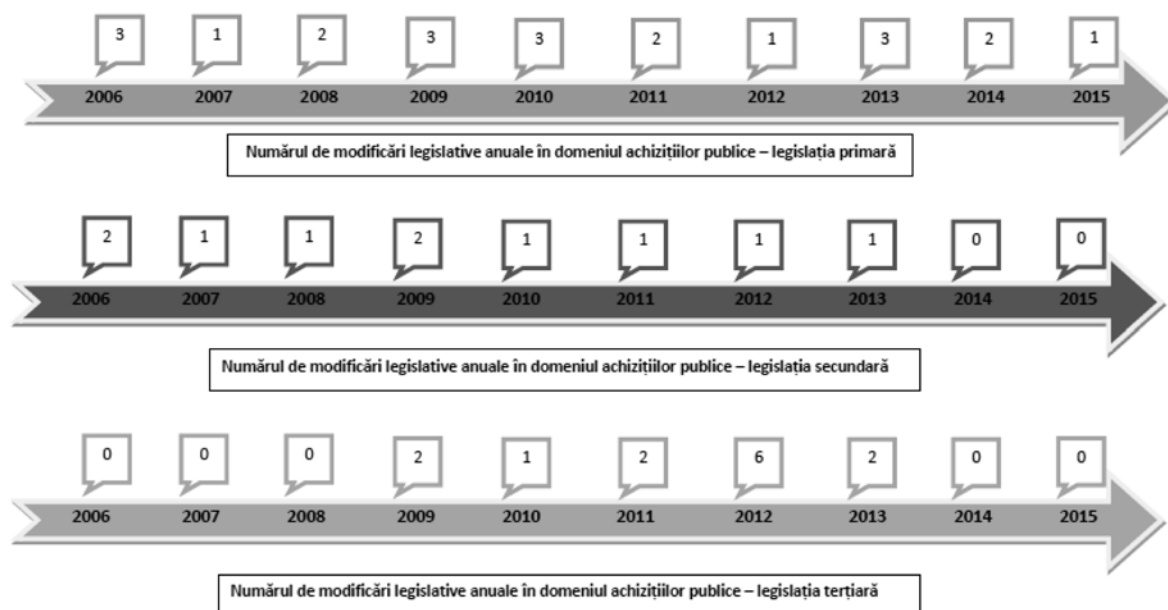
Domeniul achizițiilor publice din România este în prezent reglementat la nivel de legislație primară prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată 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 ANRM — 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 supralegiferare: 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.

*) Graficul nr. 1 este reprodus în facsimil.

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 identificate³. Această abordare a condus la o legislație greoaie, excesiv de detaliată.

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. 51/2006⁴, republicată, cu completările ulterioare;
- (ii) Legea nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii⁴, 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 servicii⁵.

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 minimizat⁶. 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.

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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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 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.

Principalele argumente în favoarea transpunerii 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 urmează⁷:

- 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);

⁷ Exemple din transpunerea Directivei 2014/24/UE.

— 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 — Exercitarea 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 Guvernului⁸, 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.
- (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 aloca personal pentru analiza și urmărirea continuă a

⁸ Acțiune realizată prin Hotărârea Guvernului nr. 322/2015.

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 informare	Impact preconizat
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							
Supralegiferarea Instabilitatea legislației (modificări succesive) Segmentarea cadrului legal actual Evitarea reglementărilor inutile (<i>goldplating</i>)	Transpunerea directivelor în (3+1) acte normative separate	ANAP	Toate instituțiile responsabile	4 acte legislative primare publicate în conformitate cu principiile enunțate în strategie	Octombrie 2015 — transmitere la Parlament Ianuarie 2016 — 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 (<i>value for money</i>); 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)
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 Modificările anterioare ale cadrului legislativ nu au fost determinate de o strategie coerentă.	Metodologia de evaluare a impactului transpusă în procedurile interne ale ANAP	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Metodologie publicată pe pagina de internet a ANAP și implementată Numărul de modificări ale legislației primare și secundare	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 Stabilitatea și conformitatea cadrului legislativ

Aspecte identificate/ Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
C. Implementarea măsurilor operaționale de corectare și prevenire a inconsecvențelor legislative							
Prevederi contradictorii ale diferitelor acte normative în raport cu directivele UE Rolul instituției cu atribuții de reglementare și de elaborare a legislației este minimizat. Lipsește o analiză sistematică și o monitorizare ulterioară a jurisprudenței Curții Europene de Justiție și a impactului acestuia asupra reglementărilor naționale.	Adoptarea ordonanței pentru abrogarea prevederilor contrare directivelor UE în materie de achiziții publice	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
	Diminuarea pragurilor pentru achiziții directe în conformitate cu textul strategiei			Transpunerea directivelor în noua legislație	Februarie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I	Grad sporit de transparență
	Stabilirea sistemului intern la nivelul ANAP pentru analiza (screeningul) proiectelor de acte normative și a jurisprudenței Curții Europene de Justiție			Personal alocat pentru această sarcină Bază de date cu jurisprudența Curții Europene de Justiție (structurată pe cazuri însoțite de prezentări sintetice)	Octombrie 2015	Raportul anual de activitate al 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 (<i>infringement</i>)
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 atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici Lipsa abordării unitare, din punctul de vedere al îndrumării	Elaborarea unui ghid on-line (în loc de legislație terțiară)	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Numărul de accesări ale paginii de internet/timpul petrecut pe pagină/ numărul de descărcări de informații etc. Nivelul de satisfacție al utilizatorilor	Iulie 2016 (prima etapă) Decembrie 2016 (operațional)	Statistici web Sondaje și rapoarte privind achizițiile 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):

— ANRMAP — 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 deficitar, 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 contestații⁹ 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 Constituțională¹⁰ 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.

• 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 achiziții 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 fuziunea UCVAP cu ANRMAP, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice¹¹ (principala instituție responsabilă pentru gestionarea investițiilor publice și pentru asigurarea calității cheltuielilor publice).

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 ANAP¹².

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 existent¹³) principalele instituții cu atribuții în domeniul achizițiilor publice (ANAP, CNSC, AADR), ministere (MFE, MFP, MECT, MDRPA) și organisme de control (CCR, CC, ANI).

⁹ 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.

¹⁰ Decizia Curții Constituționale nr. 5/2015.

¹¹ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/2015, aprobată prin Legea nr. 244/2015.

¹² Hotărârea Guvernului nr. 634/2015 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice.

¹³ 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 de apel.
- (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 neloială. 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 alertă¹⁴ (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.

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. 32/2015¹⁵, 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.

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.

¹⁴ Indicatorii privind semnalele de alertă sunt detaliați în cap. 5.

¹⁵ Ordinul președintelui CNSC nr. 32/2015 este publicat pe site-ul web al CNSC.

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 preconizat
A. Consolidarea politicii de achiziții publice la nivel guvernamental central							
Asigurarea dimensiunii strategice a cadrului instituțional Funcția de dezvoltare a politicilor este nedezvoltată.	Operaționalizarea ANAP	MFP		Structură complet operațională	Octombrie 2015 Iulie 2016 Decembrie 2015		
	Sediu nou						
	Resurse umane suficiente						
	Nivel adecvat de salarizare (Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2015)						
	Înființarea Departamentului pentru politici în domeniul achizițiilor publice în cadrul ANAP	ANAP	MFP	Instițuirea mecanismelor pentru asigurarea elaborării de politici eficiente, interconectate cu alte funcții-cheie în domeniul achizițiilor publice	Octombrie 2015	ROF ANAP	Îmbunătățirea calității, eficienței și responsabilității în promovarea politicii de achiziții publice
	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 politicilor; asigurarea viziunii strategice a politicii de achiziții publice; asigurarea evaluării impactului transsectorial
B. Asigurarea unei abordări echilibrate și transsectoriale în promovarea politicii de achiziții publice							
Alinierea politicii de achiziții publice cu obiectivele de creștere economică Inexistența unei abordări sistematice la nivelul cadrului instituțional pentru achiziții publice	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 unei abordări strategice în promovarea politicii de achiziții publice
	Adoptarea metodologiei de lucru (regulamentului de organizare) a Comitetului interministerial pentru achiziții publice	MPF	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	ANAP	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 clarității și predictibilității la nivelul autorităților contractante; intensificarea cooperării între principalele instituții implicate în achizițiile publice; asigurarea abordării unitare

Aspecte identificate/ Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
	Adoptarea metodologiei de lucru și agendei ședințelor următoare	ANAP	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	ANAP		Soluții integrate pentru cererile înregistrate în sistem	Septembrie 2016	Site ANAP	Creșterea capacității la nivelul autorităților contractante Accentul autorităților contractante pe aspectele de conținut Asigurarea accesului direct la îndrumări metodologice/ghiduri pe probleme specifice
E. Asigurarea unui sistem de remedii și căi de atac îmbunătățit și eficient							
Asigurarea conformității sistemului achizițiilor publice naționale cu Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivei 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 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	CNSC	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 Oficial al României, Partea I	Asigurarea stabilității și competenței în sistemul de remedii și căi de atac
	Creșterea eficienței noului 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	ANAP	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 si/sau reducerea ratei de succes Reducerea întârzierilor în atribuirea contractelor	Februarie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I	Încurajarea remediilor timpurii datorită sistemului de notificare prealabilă obligatorie Eficientizarea procesului de depunere 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)	ANAP	Toate instituțiile implicate	Adoptarea actului normativ de abrogare	Octombrie 2015	Monitorul Oficial al României, Partea I	Eliminarea potențialelor bariere în ceea ce privește accesul la sistemul de remedii și căi de atac
Lipsa de interpretare/ jurisprudență unitară în cadrul CNSC, curții de apel și între CNSC și instanțele judecătorești	Dezvoltarea bazei de date a CNSC (deciziile) pentru a asigura un acces ușor la jurisprudența CNSC	CNSC		Numărul de interpretări diferite la nivelul completelor CNSC în spețe similare Numărul de interpretări divergente cu privire la aceeași speță	Decembrie 2015	Site-ul CNSC	Asigurarea clarității și predictibilității la nivelul autorităților contractante Sporirea coerenței în interpretări între CNSC și curtea de apel
	Stabilirea de întâlniri semestriale între CNSC, curtea de apel și CSM	CNSC	Curtea de apel/CSM		Februarie 2016	Site-ul CNSC	Asigurarea interpretării unitare și eficienței la nivelul curților de apel
	Stabilirea completelor specializate pentru achiziții publice	Instanțele judecătorești (curți de apel/tribunal)	CSM, CNSC, MJ		Februarie 2016 (transpunere a legislației privind remediile și căile de atac)	Monitorul Oficial al României, Partea I	
	Protocolul de instruire pentru judecătorii din instanțele specializate, în domeniul achizițiilor publice	CSM	ANAP		Martie 2016		
	Sesiuni de training	CSM Institutul Național al Magistraturii	ANAP		Decembrie 2016		

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, revizuire 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 anunțurilor 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 anunțului 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 ¹⁶	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

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

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.

¹⁶ Numărul de autorități contractante care publică proceduri în SEAP și ale căror documentații de atribuire au fost spuse controlului ex ante.

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 acelorasi 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 ineficientă.

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 rețelelor (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 se 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 repartitie 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/performancei, 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 instruiți 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 fi necesitate 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 eșantion, 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, recurgera 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

cadru 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)
Documentație de atribuire	Control ex ante al regularității și calității	10 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) 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) Conflictele 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 deleagă 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 responsabili 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 autorității 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 CCR¹⁷, auditul este unul complet. El integrează și o evaluare a funcționării reale a sistemului de control intern;

— 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.

¹⁷ 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.

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 respon- sabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
A. Dezvoltarea controlului intern							
Definirea cerințelor specifice de urmat de către toate autoritățile contractante	Stabilirea cerințelor specifice cu privire la implementarea standardelor de control intern pentru gestionarea efectivă a procesului de achiziții publice	SGG	ANAP, CCR, toate instituțiile responsabile	Instrucțiuni specifice emise de SGG cu sprijinul ANAP Îndrumări publicate prin ghidurile pe web	Decembrie 2015 Iulie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I Site-ul ANAP	Introducerea principiilor 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	Echipa stabilită Ghid și check- listuri privind sistemele de control intern pentru achiziții publice pentru prevenirea conflictelor de interese Proceduri elaborate	Decembrie 2015 Iunie 2016	SGG	Ghid efectiv asigurat pentru înființarea și implementarea sistemelor de control intern la autoritățile contractante
Eficientizarea rolului factorilor de control financiar preventiv legat de achizițiile publice	Modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 119/1999 privind controlul intern/managerial și controlul financiar preventiv, republicată, cu modificările și completările ulterioare 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	MFP	Toate instituțiile responsabile	Publicarea ordinului revizuit	Martie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I	Consolidarea regulilor de integritate pentru factorii de control financiar preventiv Consolidarea independenței factorilor de control financiar preventiv Introducerea verificării înainte de lansarea procedurii (pe baza vizelor departamentelor economic, tehnic și juridic)
Asigurarea instruirii adevate a factorilor de control financiar în domeniul achizițiilor publice	Elaborarea și implementarea de programe de formare și ghiduri	MFP	ANAP	Program de formare elaborat Controlorii instruiți Îndrumări publicate	Martie 2016 2016—2018 Martie 2016	Documente MFP Rapoartele MFP Ghiduri pe web	Factorii de control financiar preventiv își îndeplinesc adecvat rolul de verificare a legalității și regularității procesului de achiziții publice.

Aspecte identificate/ Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție respon- sabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
Implementarea proiectului-pilot pentru autoritățile contractante mari	Elaborarea și implementarea proiectului-pilot pentru CNADNR și ANAR	CNADNR, ANAR	MPF, ANAP, SGG, RCC	Consultant angajat Sistemele de control intern aprobate Sisteme de control intern funcționale Lección învățate ISO 37001 (antimită) implementat	Ianuarie 2016 Iulie 2016 Septembrie 2016 Octombrie 2016 2017	SEAP Consultant Consultant/ ANAP ANAP CNADNR, ANAR	Sistem de control intern funcțional care permite asigurarea regularității și calității procesului de achiziții publice la nivelul celor două autorități contractante pilot
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 SGG	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 eșantion Elaborarea listelor de verificare specifice Stabilirea structurii, dezvoltarea procedurilor și a responsabilităților pentru efectuarea controlului ex ante Adoptarea cadrului legal pentru a permite organismului de control ex ante să aplice măsuri corective Noul sistem de control ex ante funcțional	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Metodologia de eșantionare elaborată Liste de verificare elaborate Procedurile, structura și responsabilitățile stabilite Baza legală adoptată	Noiembrie 2015 Ianuarie 2016 Octombrie 2015—Iulie 2016 Ianuarie 2016 Iulie 2016	ANAP ANAP ANAP Monitorul Oficial al României, Partea I	Sistem de control ex ante funcțional, vizând atât regularitatea, cât și calitatea
	Asigurarea unor resurse umane adecvate Angajarea de experți tehnici în cadrul ANAP Contract-cadru pentru asigurarea expertizei de specialitate	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Experții tehnici ca angajați ai ANAP Contract-cadru de asistență tehnică pentru controlul ex ante	Octombrie 2015— august 2016 Ianuarie 2016	ANAP ANAP	
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	ANAP	Guvernul, toate instituțiile implicate	Art. 69 ¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului	Octombrie 2015	Monitorul Oficial al României, Partea I	Evitarea conflictelor de interese în primul rând prin măsuri la nivelul autorităților contractante.

Aspecte identificate/ Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție respon- sabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
	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)			nr. 34/2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare			Excluderea operatorului economic numai dacă nu este posibilă o altă soluție
Îmbunătățirea și extinderea sistemului de prevenire a conflictelor de interese la toate procedurile de achiziții	Sistemul Prevenție va deveni operațional și obligatoriu	ANI	ANAP, toate instituțiile responsabile	Sistemul Prevenție operațional Utilizarea sistemului Prevenție obligatorie în toate procedurile de achiziții	Noiembrie 2015 (proiect de lege aprobat în Parlament) Iunie 2016 pentru achizițiile din fonduri structurale Decembrie 2016 pentru achizițiile din buget național	Monitorul Oficial al României, Partea I ANAP	Sisteme operaționale de identificare și prevenire a conflictelor de interese
Asigurarea unei mai bune prevenirii a conflictelor de interese	Asigurarea de 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) Ghidul va fi corelat cu instrucțiunile privind sistemul de control intern 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	SGG	ANI, ANAP toate instituțiile responsabile	Ghidul elaborat și pus la dispoziția autorităților contractante Funcțiile sensibile identificate Sisteme de management al riscului identificate	Iunie 2016	Site ANAP (ghid on-line)	Îmbunătățirea practicilor de identificare și prevenire

D. Eficientizarea controlului ex post și a auditului

Consolidarea rolului CCR în controlul achizițiilor publice	Întărirea capacității CCR în controlul achizițiilor publice	CCR	AA, ANAP, actorii-cheie	Capacitate întărită	Ianuarie 2016	CCR	
	Asigurarea de resurse umane adecvate, training și alte instrumente specifice	CCR	AA, ANAP, toate instituțiile responsabile	Personal adecvat angajat	Ianuarie 2016	CCR	

Aspecte identificate/ Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție respon- sabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
				Programul de instruire elaborat	Iunie 2016	CCR	
				Procedurile actualizate	Iunie 2016	CCR	
				Implementarea programului de instruire	Decembrie 2016	CCR	
	Stabilirea unui sistem de sancțiuni descurajatoare, vizând autoritățile contractante	ANAP	CCR, Autoritatea de Audit, instituții responsabile	Sistemul de sancțiuni adoptat	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 și funcțional	Iunie 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) întârzieri 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 autorităților 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 anunșurilor/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 problematice 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 (web-based 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 consultanților 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:

- 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;
- 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:

- profesionalizarea activităților desfășurate în domeniul achizițiilor publice;
- 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);
- accesul la cunoștințele profesionale de specialitate existente pe piață.

- 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 publice¹⁸, prin introducerea de obiective standardizate (cu indicatori specifici de timp și rezultat) în metodologia de funcționare.

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*, *benchmark learning* 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 exemplelor 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;

¹⁸ 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.

— 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.

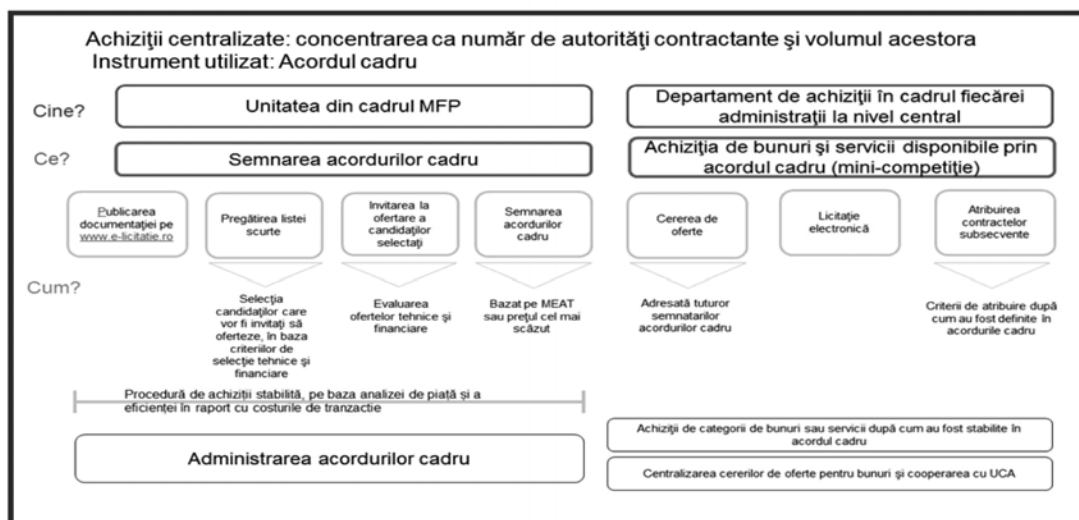


Figura nr. 1*) — Sistemul centralizat de achiziții

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.

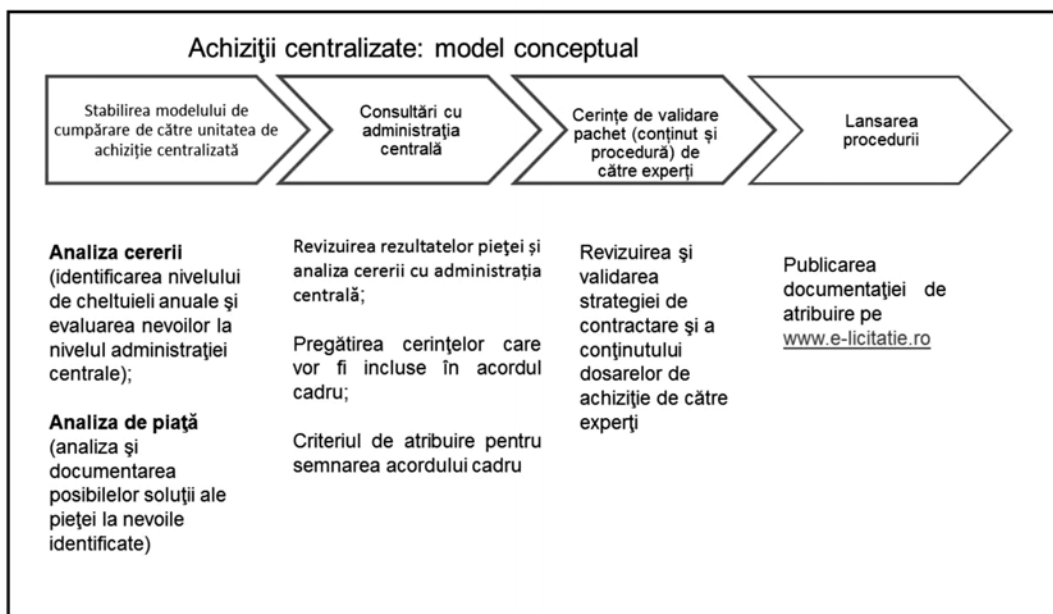


Figura nr. 2**) — Model conceptual al dezvoltării acordului-cadru în Unitatea centralizată de achiziții

*) Figura nr. 1 este reprodusă în facsimil.

**) Figura nr. 2 este reprodusă în facsimil.

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

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

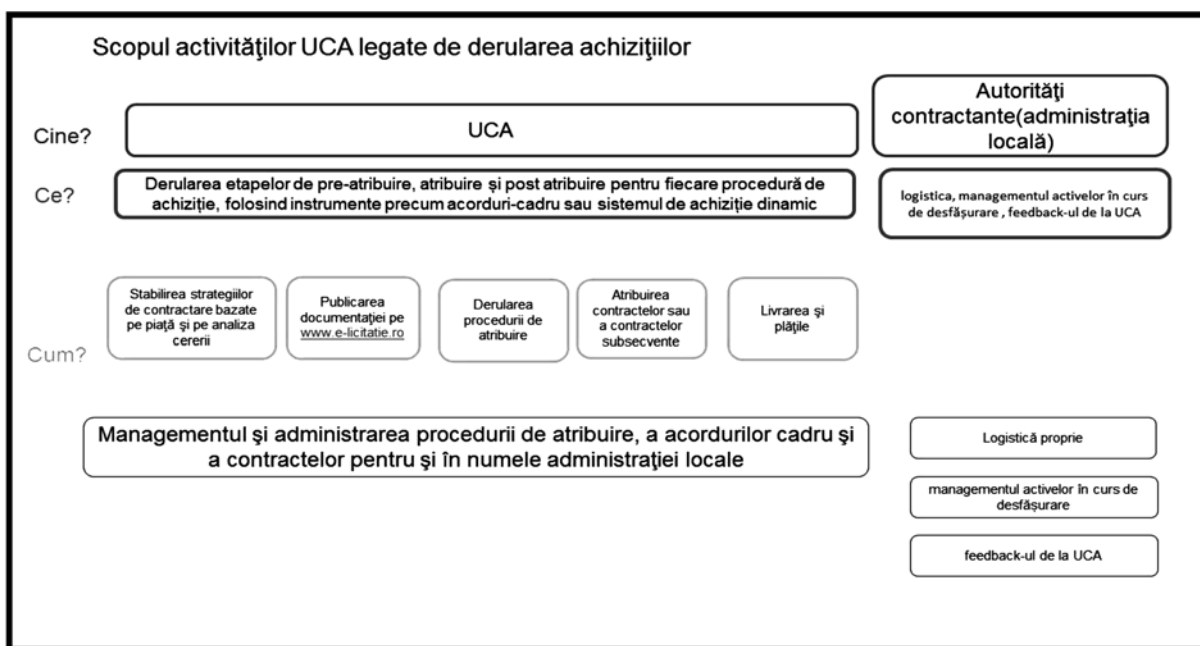


Figura nr. 3*) — Domeniul de activitate al organismului centralizat de achiziții se bazează pe agregarea cererii la nivelul administrației locale.

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;

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.

- (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) prefezabilitatea 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.;

*) Figura nr. 3 este reprodusă în facsimil.

- 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 indicatori-cheie de performanță, pentru a putea monitoriza sistemul de achiziții și semnaliza 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 agreeți, 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 agreeți” 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: neregulă/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 metodologic) limitat pentru autoritățile contractante	Elaborarea de documentații de atribuire standard (lucrări, bunuri, servicii) disponibile în cadrul ghidului on-line (prezentată în cap. 1)	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Număr de documentații standard elaborate	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 al contractelor de lucrări la nivelul AC Blocaje în implementarea contractelor, întârzieri în finalizarea investițiilor, litigii și costuri adiționale	Instituirea obligativității de cartografiere a utilităților	Ministerul Economiei, Comerțului și Turismului	Organismele de reglementare pentru sectorul de utilități	1. Adoptarea unui act normativ privind obligativitatea cartografierii utilităților 2. Date oficiale clare cu privire la rețelele de utilități (cartografierea utilităților)	Iulie 2016 În curs de derulare, după adoptarea actului normativ Iulie 2018	Monitorul Oficial al României, Partea I	Realizarea de economii din fonduri publice prin evitarea riscurilor, întârzierilor și disputelor în implementarea contractului
	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	MFP, MDRAP	Toate instituțiile responsabile	Set de indicatori cuantificabili (bugetari, economici și pe bază de performanță)	Decembrie 2015	Monitorul Oficial al României, Partea I	Creșterea eficienței investițiilor publice
	Adoptarea condițiilor contractuale FIDIC în legislația națională	MFP	MFE, toate instituțiile responsabile	Clauze contractuale clare, unitare și echilibrate	Decembrie 2015	Monitorul Oficial al României, Partea I	Gestionarea eficientă a contractelor de lucrări
	Cerințe legate 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	

Aspecte identificate/ Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
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 Lipsa de competențe adecvate, cunoștințe și experiență în gestionarea procesului de achiziții publice	Profesionalizarea activităților desfășurate în domeniul achizițiilor publice: Reglementarea 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 Stabilirea unei funcții specifice pentru personalul ANAP Implementarea la nivelul ANAP a principiilor unui management flexibil	ANAP	ANFP Ministerul Finanțelor Publice Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice	Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare 1 act normativ cu caracter specific adoptat care să reglementeze atribuțiile și condițiile specifice funcției generale pentru personalul cu atribuții în domeniul achizițiilor publice + Modificare și completare Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 13/2015, aprobată prin Legea nr. 244/2015, în vederea stabilirii funcției specifice la nivelul ANAP Metodologie elaborată	Decembrie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I	Profesionalizarea personalului; sistem de premiere pentru personal și îmbunătățirea capacității administrative și profesionale; reducerea fluctuației personalului
	Crearea cadrului educațional adecvat prin: Introducerea achizițiilor publice în registrul de calificări din învățământul superior Programe obligatorii de formare în achiziții publice (curricula) Dezvoltarea și implementarea unui program de instruire în achiziții publice, specializat și de durată Introducerea unui atestat profesional în achiziții/achiziții publice	ANAP	Ministerul Educației și Cercetării Științifice Autoritatea Națională pentru Calificări Universități Toate instituțiile responsabile	Calificarea în domeniul achizițiilor publice stabilită în învățământul superior Programă obligatorie de formare în domeniul achizițiilor publice Program de instruire specializat, de durată, elaborat în colaborare cu ANFP Certificare profesională în achiziții/achiziții publice	Decembrie 2016	Ministerul Educației și Cercetării Științifice Autoritatea Națională pentru Calificări Universități	Profesionalizarea personalului; sistem de premiere pentru personal și îmbunătățirea capacității administrative și profesionale; reducerea fluctuației personalului
Remunerarea personalului nu este proporțională cu complexitatea activității Lipsa de motivare a personalului de achiziții publice	Analiza costurilor și a beneficiilor privind proiectarea și implementarea unui sistem de recompense pentru specialiști în achiziții publice	MFP	ANAP ANFP Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice Toate instituțiile responsabile	Schemă de recompensare aprobată	Decembrie 2016	MFP	Impact pozitiv asupra motivației personalului și stabilității în sectorul public

Aspecte identificate/ Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
Abordări diferite ale AC în derularea de proces de achiziții publice similare	Configurarea de platforme (forumuri) de cumpărare	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Număr de vizite/vizitatori pe platformă Număr de subiecte deschise pentru discuții Număr de instrucțiuni/ îndrumări emise de către ANAP	Decembrie 2016		Cooperare consolidată pe verticală și orizontală între autoritățile contractante; creșterea schimbului de bune practici

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

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

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

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

Aspecte identificate/ Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
	Stabilirea cadrului legal privind situațiile obligatorii în care se recurge la sprijinul UCA sau al consorțiilor de AC, pe sectoarele identificate	MFP și ministere de resort		Cadrul legal adoptat	Decembrie 2016		
G. Sporirea capacității autorităților contractante în utilizarea procedurilor on-line							
Mediu competitiv pentru accesul la fondurile publice prin implementarea unui portal îmbunătățit pentru achiziții electronice Utilizarea limitată a achizițiilor publice electronice, din cauza deficiențelor tehnice	Punerea în funcțiune a unei platforme electronice îmbunătățite — SICAP Manuale și ghiduri accesibile și ușor de folosit atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici Instruirea personalului pentru utilizarea sistemului SICAP (la nivelul CA) și instruirea personalului implicat în întreținerea sistemului (la nivel de AADR)	AA DR	Toate instituțiile responsabile	% din achizițiile on-line vs. achiziții totale, atât în termeni de valoare, cât și de volum Nivelul general de satisfacție al utilizatorilor (atât companii, cât și autorități contractante) pe baza unor studii independente Număr de AC care derulează achiziții on-line	Aprilie 2016 Aprilie 2016 Martie 2016	AA DR ANAP	Creșterea gradului de transparentă a proceselor de achiziții publice prin utilizarea standardelor deschise Reducerea costurilor administrative Funcționalități noi Creșterea gradului de a utiliza achiziții publice electronice
Asigurarea că viitoarea platformă SICAP este prietenoasă (<i>user-friendly</i>), atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici Asigurarea că operatorii economici străini nu au dificultăți în accesarea sistemului SICAP Stabilirea de măsuri de siguranță care să protejeze sistemul de fraude sau abuzuri	Îmbunătățirea SICAP prin renunțarea la completarea (la momentul înregistrării în sistem) unor informații specifice României (cum ar fi un număr de telefon românesc, cont bancar românesc etc.) Accesul la documentele de licitație trebuie să fie simplificat prin punerea la dispoziția companiilor a unei legături electronice directe (<i>link</i>) la semnătura electronică, care să permită o deschidere rapidă a documentației de atribuire Asigurarea unui acces mai intuitiv pentru utilizatori la documentații sau anunțuri (să nu mai fie necesară reintroducerea codului CAPTCHA ori de câte ori accesezi o informație)	AA DR	Toate instituțiile responsabile	Nu mai sunt solicitate informații specifice naționale la momentul accesării SICAP. Acces rapid și ușor la toate documentațiile de atribuire și anunțurile de participare Toate recomandările din documentul Comisiei Europe intitulat <i>Golden Book on e-Procurement</i> implementate Număr de fraude identificate, număr de plângeri împotriva SICAP, număr de avarii ale sistemului (de câte ori sistemul a încetat să funcționeze)	Aprilie 2016 Aprilie 2016 Aprilie 2016 Aprilie 2016		

Aspecte identificate/ Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
	Punerea în aplicare a tuturor recomandărilor din documentul Comisiei Europe intitulat <i>Golden Book on e-Procurement</i> Stabilirea de controale, pentru a evita orice posibilă fraudă						
Cerința privind trecerea integrală la procedurile de achiziții on-line din Directiva CE (<i>e-procurement</i>)	Planificarea tranziției la trecerea integrală la procedurile de achiziții on-line (<i>e-procurement</i>)	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 agreați, ca proiect-pilot în domeniul contractelor de lucrări aferente construcției de drumuri și autostrăzi							
Dificultăți în procedura de selecție	Studiu de fezabilitate	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Evaluarea opțiunii	Decembrie 2016	Pagina de internet a ANAP	Eficientizarea 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, revizuire 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. Provoacă 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 unică¹⁹, 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).

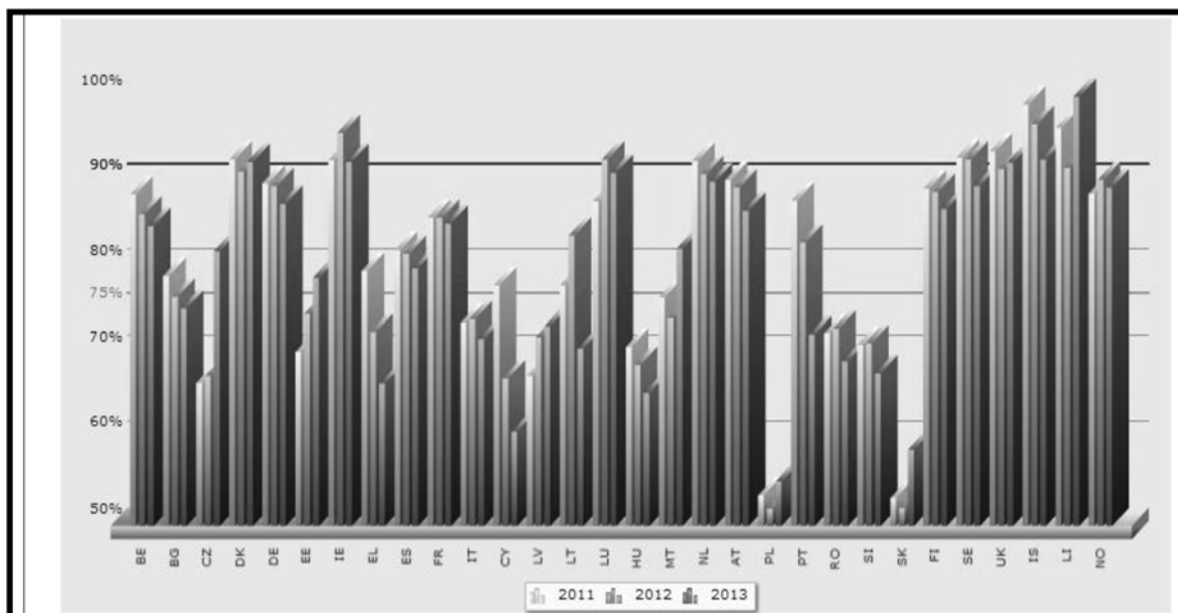


Figura nr. 1*): Participarea ofertanților în România comparativ cu alte state membre ale UE, pe baza anunțurilor publicate în Tenders Electronic Daily (TED) pentru perioada 2011—2013

În prezent, în ceea ce privește răspunsul pieței, conform datelor din SEAP²⁰, 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:

Numărul mediu de oferte primite pe tip de procedură

Tip de procedură	Număr mediu de oferte primite	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

*) Figura nr. 1 este reprodusă în facsimil.

¹⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

²⁰ <http://data.gov.ro/dataset/achizitii-publice-2007-2014-contracte>

Numărul mediu de oferte primite pe tip de contract

Tip contract	Număr mediu de oferte primite	Număr de 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.;

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	Situația actuală	Situația viitoare ²¹
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

- (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, prevăzută 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.

²¹ Descrișă cu referințele disponibile în iunie 2015.

Descriere	Indicatori de performanță generici	Situația actuală	Situația viitoare ²¹
Valoarea achizițiilor publicate pe fiecare tip de procedură și valoare totală	Valoare și procent	Posibil	Posibil
Valoarea achizițiilor contractate pe fiecare tip de procedură și valoare totală	Valoare și procent	Posibil	Posibil
Gradul de utilizare a fiecărui criteriu de atribuire într-o procedură	% din fiecare criteriu de atribuire utilizat în fiecare tip de procedură	Posibil	Posibil
Gradul de utilizare a fiecărui criteriu de atribuire într-o procedură — pentru fiecare tip de sector — asimilat cu o categorie de coduri CPV	% din fiecare criteriu de atribuire utilizat în fiecare sector	Posibil	Posibil
Utilizarea criteriului de atribuire prețul cel mai scăzut/oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic	Număr și % din toate procedurile	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 ²²
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)	%	Posibil	Posibil
Rata de respingere a ofertanților pe tip de procedură	%	Posibil	Posibil
Rata de respingere a ofertanților pe tip de sector — asimilat cu o categorie de coduri CPV	%	Posibil	Posibil

C. Monitorizarea activităților economice

Descriere	Indicatori de performanță generici	Situația actuală	Situația viitoare ²³
Divizarea contractelor pe loturi	% proceduri cu loturi din totalul procedurilor	N/A	Posibil
Participarea IMM-urilor și atribuirea contractelor către IMM-uri	%	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Deschidere/Acces (participarea ofertanților din alte state membre) pe tip de procedură și contract	% contractanți de pe piața UE (alta decât România)	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Deschidere/Acces (atribuirea contractelor către ofertanți din alte state membre) pe tip de procedură și contract	% contractanți de pe piața UE (alta decât România)		Posibil
Deschidere/Acces (participarea ofertanților din afara UE) pe tip de procedură și contract	% contractanți din afara pieței UE	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Deschidere/Acces (atribuirea contractelor către ofertanți din afara pieței UE) pe tip de procedură și contract	% contractanți de din afara pieței UE		Posibil

²¹ Descrisă cu referințele disponibile în iunie 2015.

²² Descrisă cu referințele disponibile în iunie 2015.

²³ Descrisă cu referințele disponibile în iunie 2015.

D. Eficiența achizițiilor publice (inclusiv implementarea contractelor)			
Descriere	Indicatori de performanță generici	Situația actuală	Situația viitoare ²⁴
Timpul existent între publicarea anunțului de participare și semnarea contractului pentru fiecare tip de procedură (inclusiv alte distribuții decât media)	Număr de zile	Posibil	Posibil
Durata soluționării contestațiilor — măsurată prin numărul de zile dintre primirea unei contestații și emiterea unei decizii (hotărâre) adoptate de către un organism de remedii	Număr de zile	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC și interconectarea cu organismele de remediere
Rezultatul procedurii de soluționare a contestațiilor (număr de proceduri anulate, suspendate etc.)	Număr și %	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Număr de contestații/notificări prealabile și rezultatul acestora (câte dintre acestea au ca rezultat o modificare a deciziei AC)	Număr și %	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Durata contractului: planificat versus realizat	%	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Gradul de utilizare a mijloacelor electronice pentru toate etapele ciclului de achiziție de la publicarea anunțurilor de participare la atribuirea contractelor	% din totalul procedurilor și valoare totală		
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 ²⁵
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

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 dezvoltati 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.

²⁴ Descrișă cu referințele disponibile în iunie 2015.

²⁵ Descrișă cu referințele disponibile în iunie 2015.

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 truate, pe baza planului de acțiune existent privind combaterea licitațiilor truate;
- (ii) transmiterea către autoritățile cu atribuții de audit și control a informațiilor existente cu privire la sectoarele/tipul 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							
Funcție de monitorizare fragmentată	Redimensionarea și reorganizarea funcției de monitorizare prin crearea unei direcții de monitorizare în ANAP Elaborarea și implementarea noului sistem de monitorizare	ANAP	AADR, CC, ANI	Funcția de monitorizare pe deplin operațională Direcția dedicată din ANAP are personal suficient și acesta este suficient calificat.	Octombrie 2015 Elaborare decembrie 2015 Infrastructură IT iunie 2016	Organigrama ANAP Pagina web ANAP	Nivel crescut de cunoaștere a pieței, decizie bazată pe cifre

Aspecte identificate/ Elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
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 de ANAP	Informații 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- 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 de ANAP	Nivel crescut al vitezei de reacție la semnalele pieței sau la starea pieței
Lipsa de transparență și acces la informațiile privind achizițiile publice	Publicarea rapoartelor trimestriale și anuale, inclusiv a indicatorilor descriși	ANAP	AADR, Comitet inter- ministerial	Accesul publicului la rapoartele trimestriale și anuale publice (inclusiv indicatori)	Iulie 2016	Rapoarte elaborate de ANAP	Creșterea transparenței achizițiilor publice
	Publicarea tuturor contractelor de atribuire pe SEAP/SICAP pentru accesul publicului	AADR	ANAP	Toate contractele de atribuire publicate pe SEAP/SICAP	Aprilie 2016	Informații disponibile pe SEAP/SICAP	Creșterea transparenței achizițiilor publice
D. Dezvoltarea funcției de supervizare							
Dezvoltarea scăzută a funcției de supervizare	Crearea unei direcții dedicate responsabile cu supervizarea Proceduri pentru a asigura follow-up pe baza informațiilor furnizate de funcția de monitorizare Implementarea de măsuri corective	ANAP	ANI, CC, organele de audit și control	Direcția dedicată din ANAP are personal suficient și suficient calificat. Numărul de măsuri corective inițiate Numărul de AC-uri problematic identificate	Octombrie 2015 Iulie 2016	Organigrama ANAP Raport elaborat de ANAP	Sistem de achiziții publice conform
	Publicarea modificărilor contractului care determină o creștere a prețului de peste 5%	AADR	ANAP	Toate contractele de atribuire publicate pe SEAP/SICAP	Aprilie 2016	Informații disponibile pe SEAP/SICAP	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/SICAP	Aprilie 2016	Informații disponibile pe SEAP/SICAP	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. b ¹) 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. 271 ¹ și art. 271 ² 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. 69 ¹ 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 deșeuri”, 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 deșeuri”, 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

Nr. crt.	Opțiuni de transpunere lăsate la latitudinea țărilor membre	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	Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune
0	1	2	3	4
1.	Principii <i>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 Uniunii, prin dreptul național, prin acorduri colective sau prin dispozițiile internaționale de drept în domeniul mediului, social și al muncii enumerate în anexa X.</i>	Art. 18 alin. (2) DA Opțiunea a fost preluată în Proiectul de lege — art. 50.	Art. 36 alin. (2) DA	Art. 30 alin. (3) DA
2.	Dreptul sau obligația de a lotiza 1) Statele membre pot face obligatorie atribuirea contractelor sub formă de loturi separate în temeiul anumitor condiții care urmează să fie specificate în conformitate cu dreptul intern și având în vedere dreptul Uniunii. 2) <i>Statele membre pot să prevadă că, în cazul în care pot fi atribuite mai multe loturi aceluiasi ofertant, autoritățile contractante pot atribui contracte care combină mai multe sau toate loturile, 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.</i>	Art. 46 alin. (4) NU De ce? Deși divizarea pe loturi încurajează accesul IMM-urilor, decizia privind împărțirea sau nu în loturi, iar în caz afirmativ numărul și tipurile de loturi, ar trebui să fie lăsată la latitudinea fiecărei autorități contractante. În acest fel, lăsând la latitudinea autorităților contractante împărțirea în loturi, achizițiile publice care se vor 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. Art. 46 alin. (3) DA De ce? Principiul de bază ar fi „un lot egal un contract”, chiar dacă același ofertant poate câștiga mai multe loturi (caz în care îi sunt atribuite mai multe contracte). Încheierea unui singur contract pentru mai multe loturi atribuite aceluiasi ofertant ar putea reduce sarcina administrativă a autorităților contractante. S-ar putea ridica însă probleme în cazul în care loturile au termene și condiții diferite.	Art. 65 alin. (4) NU Art. 65 alin. (3) DA	Nu este aplicabil Nu este aplicabil.

0	1	2	3	4
3.	Subcontractarea 1) În documentele achiziției, autoritatea contractantă poate solicita ofertantului sau poate fi obligată de un stat membru să solicite ofertantului să indice în oferta sa partea din contract pe care intenționează să o subcontracteze unor terți, precum și subcontractanții propuși. 2) Statele membre pot dispune ca, la cererea subcontractantului și atunci când natura contractului permite acest lucru, autoritatea contractantă să transfere direct subcontractantului respectiv plățile datorate pentru servicii, produse sau lucrări furnizate operatorului economic căruia i-a fost atribuit contractul de achiziții publice (contractantul principal). Printre aceste măsuri se pot număra mecanisme corespunzătoare care să permită contractantului principal să formuleze obiecții cu privire la plățile necuvenite. Dispozițiile privind această modalitate de plată se includ în documentele achiziției. 3) În cazul contractelor de achiziții de lucrări și în ceea ce privește serviciile care urmează să fie prestate la o instalație aflată sub directă supraveghere a autorității contractante, după atribuirea contractului și cel mai târziu în momentul începerii executării acestuia, autoritatea contractantă solicită contractantului principal să îi indice numele, datele de contact și reprezentanții legali ai subcontractanților săi implicați în lucrările sau serviciile respective, în măsura în care aceste informații sunt cunoscute la momentul respectiv. Autoritatea contractantă solicită contractantului principal să îi notifice orice modificări ale acestor informații pe durata contractului, precum și informațiile obligatorii privind eventuale noi subcontractanți implicați ulterior în lucrările sau serviciile respective. În pofida primului paragraf, statele membre pot impune direct asupra contractantului principal obligația de a furniza informațiile solicitate. (...)	Art. 71 alin. (2) DA De ce? În prezent în legislația națională există o astfel de prevedere obligatorie [art. 45 alin. (2) 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, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare] și din practică s-a constatat ca fiind utilă, cu atât mai mult cu cât conflictul de interese poate fi depistat și la nivelul subcontractanților care, dacă nu sunt declarați, nu pot fi verificați. Cu toate acestea: — în legislația actuală lipsește posibilitatea de a evalua capacitatea subcontractantului propus. — prevederea din legislația actuală s-a dovedit a fi înțeleasă ca o interdicție de a subcontracta pe parcursul implementării contractului, ceea ce a creat numeroase probleme în derularea contractelor. Art. 71 alin. (3) DA De ce? În practică s-au întâlnit situații în care contractanții principali, deși erau plătiți, nu plăteau subcontractanții, care, de cele mai multe ori, îndeplinesc contractul în proporții foarte mari. Cum? Prin introducerea unui mecanism prin care contractantul nu va putea folosi sumele plătite pentru subcontractant în alte scopuri decât pentru acoperirea prestațiilor subcontractorului. — Această posibilitate de efectuare a plății către subcontractant va trebuie să fie regăsită atât la nivelul documentației de atribuire, cât și la nivelul contractului. — Sumele rămase la plată către subcontractant vor fi diminuate corespunzător. — Această posibilitate nu exonerează contractantul de răspunderea pentru îndeplinirea cantitativă, calitativă și în perioada convenită a contractului de achiziție publică și totodată nu aduce atingere dreptului contractantului de a formula obiecții cu privire la plățile directe necuvenite.	Art. 88 alin. (2) DA Art. 88 alin. (3) DA	Art. 42 alin. (2) DA Nu este aplicabil.

0	1	2	3	4
	<i>Primul paragraf nu se aplică în cazul furnizorilor.</i> <i>Este de clarificat dacă noțiunea de subcontractant se aplică la contracte de furnizare.</i> 4) În scopul de a evita încălcarea obligațiilor menționate la articolul 18 alineatul (2), pot fi luate măsuri corespunzătoare, cum ar fi: (a)... (b) în conformitate cu 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. <i>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:</i> 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.	— Trebuie, de asemenea, verificat și faptul că nu i se va plăti unui subcontractant mai mult decât s-ar fi plătit contractantului principal pentru aceeași lucrare. — Este importantă și definiția clară a subcontractantului (cel care execută o parte din lucrări sau servicii). Art. 71 alin. (5) DA Obligația de a furniza aceste informații aparține contractantului principal. Cum? Prin prevederi legale exprese: — contractele de subcontractare trebuie prezentate la încheierea contractului de achiziție publică; — 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 acestuia din urmă. Art. 71 alin. (6) DA De ce? 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 autoritatea contractantă să se asigure de „calitatea” acestora prin verificarea unui set minim de informații, cu atât mai mult cu cât răspunderea lor nu există, singurul răspunzător de îndeplinirea contractului fiind contractantul principal. Înlocuirea subcontractantului va fi solicitată de către autoritatea contractantă, în afară de cazul în care există motive obligatorii de excludere, și atunci când, în urma verificărilor, a rezultat că există motive de excludere. Art. 71 alin. (7) NU Este rezonabil ca plata directă să se facă doar dacă/atunci când subcontractantul solicită acest lucru. În ceea ce privește plățile directe, trebuie verificată compatibilitatea cu normele fiscale și contabile.	Art. 88 alin. (5) DA Art. 88 alin. (6) DA Art. 88 alin. (7)	Art. 42 alin. (3) DA Art. 42 alin. (4) DA Nu este aplicabil.

0	1	2	3	4
4.	Cel mai mic preț/cost — criteriu unic de atribuire <i>Statele membre pot prevedea ca autoritățile contractante să nu poată utiliza numai prețul sau costul drept criteriu unic de atribuire sau să nu își poată restricționa utilizarea la anumite categorii de autorități contractante sau la anumite tipuri de contracte.</i>	Art. 67 alin. (2) DA De ce? Pentru a marca în mod clar diferența față de situația actuală este oportun ca unele tipuri de contracte să nu poată fi atribuite doar prin utilizarea criteriului de atribuire prețul cel mai mic. Aceste tipuri de contracte ar fi: — serviciile intelectuale; — contracte care includ în mod semnificativ servicii intelectuale; — atunci când aspecte de inovare sau de mediu sunt importante (se va detalia, de la caz la caz.) NOTĂ: Această opțiune nu este adecvată pentru a fi utilizată pe categorii de autorități contractante.	Art. 82 alin. (2) DA	Nu este aplicabil.
5.	Contracte rezervate pentru anumite servicii <i>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, 98133000-4, 98133110-8.</i>	Art. 77 alin. (1) DA, pentru servicii sociale	Art. 94 DA	Nu este aplicabil.
6.	Anunțuri de intenție (mijloc de invitație la o procedură concurențială de ofertare) pentru procedura restrânsă sau procedura competitivă cu negociere <i>1. Invitația la procedura concurențială de ofertare se face printr-un anunț de participare, în conformitate cu articolul 49.</i> <i>În cazul în care contractul este atribuit prin procedura restrânsă sau procedura competitivă cu negociere, statele membre au posibilitatea, în pofida primului paragraf de la 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).</i>	Art. 26 alin. (5) NU 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 celor competitive cu negociere Astfel, toate autoritățile contractante regionale sau locale pot alege dacă folosesc anunțul de intenție ca mijloc de invitație la procedurile menționate sau dacă folosesc anunțul de participare. În practică, având în vedere cât de rar sunt folosite aceste proceduri, impactul este restrâns.	Nu este aplicabil.	Nu este aplicabil.

0	1	2	3	4
	2. Pentru procedurile restrânse și procedurile competitive cu negocieri, 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: (...)	Mai mult decât atât, riscul principal este de a afecta transparența procedurilor.		
7.	Grupuri de operatori economici DA Statele membre pot stabili termeni standard pentru modul în care grupurile de operatori economici urmează să îndeplinească cerințele respective.	Art. 19 alin. (2) DA Se va detalia la nivelul legislației secundare/terțiare. De ce? Din practica legislației actuale s-a dovedit că nu există dovezi/plângeri privind modul în care grupurile de operatori economici pot îndeplini 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.	Art. 37 alin. (2) NU	Art. 26 alin. (2) NU
8.	Excluderi obligatorii 1. Un operator economic este exclus de la participarea la o procedură de achiziție publică în cazul în care autoritatea contractantă are cunoștință de faptul că operatorul economic și-a încălcat obligațiile privind plata impozitelor sau a contribuțiilor la asigurările sociale și în cazul în care acest lucru a fost stabilit printr-o hotărâre judecătorească sau decizie administrativă având caracter definitiv și obligatoriu, în conformitate cu dispozițiile legale ale țării în care acesta este stabilit sau cu cele ale statului membru al autorității contractante.	Art. 57 alin. (2)—(3) NOTĂ: Comentarii privind transpunerea alin. 1—3 din art. 57: — alineatul 1 se preia; — alineatul 2 rămâne la latitudinea autorităților contractante; — alineatul 3 nu se preia. Acest articol trebuie să aibă o abordare diferită în ceea ce privește sectoarele utilități/clasic.	Art. 80 alin. (1) NOTĂ: Acest articol face trimitere/se referă la părțile relevante ale art. 57 din directiva clasică: „Dacă statele membre solicită acest lucru, aceste criterii și norme includ, în plus, motivele de excludere enumerate la articolul 57 alineatul (4) din Directiva 2014/24/UE, în termenii și condițiile prevăzute la articolul respectiv.”	Art. 38 alin. (5)—(6)

0	1	2	3	4
	<i>În plus, autoritățile 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.</i> <i>Statele membre pot prevedea o derogare de la excluderea obligatorie prevăzută la alineatele (1) și (2), în mod excepțional, pentru cerințe imperative de interes public, precum sănătatea publică sau protecția mediului.</i> <i>Statele membre pot prevedea, de asemenea, o derogare de la excluderea obligatorie prevăzută la alineatul (2) în cazul în care o excludere ar fi în mod evident disproporționată, mai ales 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 încălcării obligațiilor sale legate de plata impozitelor sau a contribuțiilor la asigurările sociale într-un moment în care nu a avut posibilitatea să ia măsurile prevăzute la alineatul (2) al treilea paragraf înainte de expirarea termenului pentru solicitarea participării sau, în proceduri deschise, a termenului pentru depunerea ofertei.</i> <u>Concluzie:</u> a) Statele membre pot să decidă o derogare de la excluderea obligatorie prevăzută la alin. (1) [în cazul concesiunilor alin. (4) (necitate)] și alin. (2) (mai sus citat) [în cazul concesiunilor alin. (5)] pentru cerințe imperative de interes public, precum sănătatea publică sau protecția mediului. b) Statele membre pot să decidă o derogare de la excluderea prevăzută la alin. (2) (mai sus citat) [în cazul concesiunilor alin. (5)] în cazul în care o excludere ar fi în mod evident disproporționată.	a) NU De ce? Toate motivele prevăzute la art. 57 alin. (1) (corupție, fraudă, infracțiuni teroriste, spălare de bani sau finanțarea terorismului, exploatarea prin muncă a copiilor și alte forme de trafic de persoane — concretizate în condamnări pronunțate prin hotărâre definitivă) reprezintă motive foarte grave, care fac inadecvată intrarea în relații contractuale cu un astfel de operator economic. Astfel, toate motivele regăsite la art. 57 alin. (1) reprezintă motive obligatorii de excludere b) DA De ce? În prezent, la nivelul legislației în vigoare, deși excluderea unui operator economic motivat de faptul că nu și-a îndeplinit obligațiile de plată a impozitelor, taxelor și contribuțiilor de asigurări sociale reprezintă un drept al autorității contractante, în practică toate autoritățile îl transformă într-o excludere automată, obligatorie.	DA 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 normativ care va transpune Directiva 2014/25/UE. NOTĂ: Dispozițiile referitoare la excludere sunt obligatorii numai pentru acele entități care sunt, de asemenea, autorități contractante.	a) NU b) DA

0	1	2	3	4
	<i>Sintetizare:</i> 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 aflat în oricare din 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 decizie administrativă având caracter definitiv și obligatoriu; • a încălcat legile sociale/de mediu/forței de muncă; • este în stare de faliment/insolvență (statele membre pot solicita sau pot dispune posibilitatea pentru autoritatea contractantă de a nu	În realitate însă sunt foarte des întâlnite situațiile în care operatorii economici nu și-au putut plăti impozitele, taxele, contribuțiile sociale întrucât autoritățile contractante/statul nu și-au/și-a onorat obligațiile de plată către aceștia în cadrul contractelor de achiziție încheiate. Astfel, pe lângă situațiile în care există aranjamente de genul scutirilor la plată (eșalonări sau compensări), pot fi și situații în care operatorii economici nu și-au plătit datoriile către buget pentru că autoritățile statului la rândul lor nu și-au plătit „datoriile” către aceștia. În concluzie, în atari situații sau atunci când vorbim de sume minore neplătite (în practică au fost situații când și pentru 1 RON neplătit a fost respins ofertantul), o excludere ar fi evident disproporționată, motiv pentru care trebuie să existe clar definite situații în care vorbim de derogare de la alin. (2). NOTĂ: Situația în care încălcarea obligațiilor privind plata impozitelor sau a contribuțiilor la asigurările sociale nu a fost stabilită printr-o hotărâre judecătorească sau decizie administrativă având caracter definitiv și obligatoriu (autoritatea contractantă putând demonstra prin orice mijloace adecvate această încălcare) ar trebui păstrată ca un drept al autorității contractante, și nu o obligație de respingere (se va trata în cele ce urmează la pct. 2). Va trebui definit termenul „minor” (procent?, sumă absolută?) Art. 57 alin. (4) DA		Art. 38 alin. (7) DA

0	1	2	3	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 <i>Pentru contractele de lucrări și concursurile de proiecte, statele membre pot impune utilizarea de instrumente electronice specifice, precum instrumentele de 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.</i>	Art. 22 alin. (4) DA, în principiu, dar trebuie confirmare la nivel operațional. De ce? Opțiunea ar putea fi transpusă, dar condițiile reale de implementare par a fi greu de realizat.	Art. 40 alin. (4) DA De ce?	Nu este aplicabil.
10.	Organisme centralizate de achiziție* * Pentru următoarele discuții se vor face analize pentru opțiunile de achiziție centralizată. 1) <i>Statele membre pot prevedea că autoritățile contractante pot achiziționa produse și/sau servicii de la un organism central de achiziție care oferă activități de achiziție centralizată menționate 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 centralizate menționate la articolul 2 alineatul (1) punctul 14 litera (b). În cazul în care un sistem dinamic de achiziții care este administrat de către un organism central de achiziție poate fi utilizat de alte autorități contractante, acest lucru trebuie să fie menționat în invitația la procedura concurențială de ofertare care instituie sistemul dinamic de achiziții respectiv.</i>	Art. 37 alin. (1) DA De ce? Deși în practică nu sunt operaționale organismele centralizate de achiziției înființate, această posibilitate de a achiziționa de la sau prin intermediul lor produse/servicii/lucrări [doar cu referire la art. 2 pct. 14 lit. b)] rămâne un avantaj care trebuie exploatat. Astfel, trebuie păstrată în continuare această opțiune. Trebuie încurajată dezvoltarea unor asemenea organisme, începând cu achizițiile cele mai frecvente/generice.	Art. 55 alin. (1) DA	Nu este aplicabil.

0	1	2	3	4
	2) În ceea ce privește primul și al doilea paragraf, statele membre pot dispune că anumite achiziții trebuie să se realizează recurgând la organisme centrale de achiziție sau la unul sau mai multe organisme centrale de achiziție.	Art. 37 alin. (1) DA De ce? Având în vedere problemele cu care se confruntă România în ceea ce privește achizițiile publice, în special la nivel local/regional, cauzate de lipsa personalului și de lipsa de experiență a acestuia (în special autorități contractante care dispun de finanțare redusă și care organizează destul de rar proceduri de achiziție publică), este nevoie de o regândire a sistemului, respectiv de înființare a unor organisme centralizate de achiziție publică la nivel local/regional care să achiziționeze anumite tipuri de produse/servicii/lucrări comune mai multor autorități locale. În ceea ce privește organismele centralizate de achiziție de la nivel central, pentru anumite tipuri de produse/servicii comune, ar putea fi creată obligația utilizării organismelor centralizate de achiziție. În concluzie, dacă la nivel central poate fi o opțiune, la nivel local se constată necesitatea creării unor astfel de organisme centralizate.	Art. 55 alin. (1) DA	Nu este aplicabil.
	3) În ceea ce privește activitățile de achiziție centralizate oferite de un organism central de 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).	Art. 39 alin. (2) NU 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. NOTĂ: 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 în alt stat membru decât cel al autorității contractante nu poate fi interzisă și nici limitată la tipuri de autorități/produse/servicii/lucrări.	Art. 57 alin. (1) NU	Nu este aplicabil.

0	1	2	3	4
11.	Catalogul electronic <i>Statele membre pot să impună obligativitatea utilizării cataloagelor electronice în legătură cu anumite tipuri de achiziții.</i>	Art. 36 alin. (1) NU De ce? NOTĂ: Prin <i>catalog electronic</i> , definit 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.	Art. 54 alin. (1) NU	Nu este aplicabil.
12.	Publicarea trimestrială a anunțurilor de atribuire a contractelor subsecvente <i>În cazul acordurilor-cadru încheiate în conformitate cu articolul 33, autoritățile contractante nu sunt obligate să trimită un anunț privind rezultatele procedurii de achiziție pentru fiecare contract bazat pe acordul-cadru. Statele membre pot</i>	Art. 50 alin. (2) DA De ce? Având în vedere faptul că autoritățile contractante nu sunt obligate să publice informații legate de contractele subsecvente încheiate, ci doar despre acordul-cadru, considerăm	Art. 70 alin. (2) DA	Nu este aplicabil.

0	1	2	3	4
	<i>impune autorităților contractante să grupeze trimestrial anunțurile privind rezultatele procedurii de achiziție pentru contractele întemeiate pe acordul-cadru.</i>	oportună publicarea datelor legate de contractele subsecvente pentru statistică, respectiv pentru diverse analize care se pot face de către „observatorul” sistemului de achiziții publice. Astfel, este utilă și necesară, pentru asigurarea transparenței și monitorizării, publicarea în termen de 30 de zile de la încheierea fiecărui trimestru a informațiilor privind contractele subsecvente, la nivelul anunțurilor de atribuire (sub forma unor erate la anunțul de atribuire).		
13.	Stabilirea termenului de primire a ofertelor, de comun acord cu candidații selectați <i>Statele membre pot prevedea că toate autoritățile contractante regionale și locale sau anumite categorii specifice ale acestora pot stabili termenul pentru primirea ofertelor de comun acord între autoritatea contractantă și candidații selectați, cu condiția ca toți candidații selectați să 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.</i>	Art. 28 alin. (4) DA De ce? O astfel de măsură este benefică pentru reducerea „birocrației” în ceea ce privește timpul de răspuns al candidaților selectați, constituind o modalitate de flexibilizare a procedurii de atribuire fără a fi afectate tratamentul egal și transparența procesului de evaluare, cu atât mai mult cu cât, dacă nu există un acord cu privire la termenul de primire a ofertelor, autoritatea contractantă este cea care va stabili termenul, dar nu la mai puțin de 10 zile de la data transmiterii invitației la ofertare.	Nu este aplicabil.	Nu este aplicabil.
14.	Utilizarea procedurii de negociere fără publicarea prealabilă <i>Statele membre pot prevedea că autoritățile contractante pot atribui contracte de achiziții publice printr-o procedură de negociere fără publicare prealabilă.</i>	Art. 32 alin. (1) DA Utilizarea procedurii de negociere fără publicare oferă flexibilitatea necesară în situații excepționale. Trebuie clarificate aceste circumstanțe.	Art. 50	Nu este aplicabil.
15.	Contracte rezervate	Art. 20 alin. (1) DA		
16.	Selecția participanților și atribuirea contractului <i>Statele membre pot exclude utilizarea procedurii de la primul paragraf pentru anumite tipuri de achiziții publice sau circumstanțe specifice sau pot să o limiteze la aceasta.</i>	Art. 56 alin. (2) Nu pentru tipuri de autorități contractante. De discutat care sunt posibilele circumstanțe specific relevante.	Art. 76	Nu este aplicabil.
17.	Liste oficiale ale operatorilor economici agreați și certificarea de către organisme de drept public sau privat <i>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.</i>	Art. 64 DA Trebuie să se stabilească sectoarele pentru care listele oficiale sunt oportune, precum și modalitățile de stabilire a unor astfel de liste.	Nu este aplicabil.	Nu este aplicabil.

0	1	2	3	4
18.	Transpunere și dispoziții tranzitorii <i>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.</i>	Art. 90 DA, se va avea în vedere.	Art. 106 DA, se va avea în vedere.	Art. 51 DA, se va avea în vedere.

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	ANRMAP UCVAP	Circa 30 de persoane Circa 200 de persoane
La nivelul documentațiilor de atribuire 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 bugetare disponibile Definirea nevoilor și a priorităților, precum și alocarea fondurilor trebuie îmbunătățite și justificate mai bine. Riscuri evaluate insuficient: tendința de a transfera toate riscurile către antreprenor, risc mai mare de împrejurări neprevăzute în timpul fazei de execuție a contractului	Se vor furniza îndrumări către AC, în special cu privire la timpul și resursele necesare pentru studii de fezabilitate și pregătirea proiectelor IT. Deși admisă, problema eficientizării investițiilor publice este mult mai largă decât procesul de achiziție publică și va fi tratată prin mijloace diferite. Achizițiile publice ca atare nu includ fazele de definire și evaluare a necesității și oportunității 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.	Îndrumări
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 Lipsa planificării privind achizițiile, necesară pentru implementarea proiectului: o succesiune de achiziții/proceduri, perioadă de execuție, obiectul fiecărui contract, tipul procedurii de atribuire alese, principalele criterii de calificare etc. Divizarea/împărțirea artificială a contractelor de achiziții publice din cadrul investițiilor unui proiect major	Asigurarea de îndrumări privind studiile de piață și consultațiile de piață Dezvoltarea de organe de achiziții centralizate Existența unei strategii de contractare, a unei planificări de achiziții pentru un proiect major, transpusă: — într-un plan foarte detaliat care conține procedurile de achiziții necesare, durata procedurilor, astfel încât să nu existe suprapuneri sau dificultăți în implementarea proiectului (de exemplu, supervizarea de contractat la momentul începerii lucrărilor), 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.	Ghid de bună practică
3. Evaluarea valorii estimate/împărțirea în loturi	Absența unor îndrumări explicite și astfel o abordare uniformă privind modul de grupare a achizițiilor pentru a stabili anumite praguri care conduc la aplicarea unui tip specific de procedură sau la un grad specific de publicitate (națională sau europeană), în legătură cu valoarea estimată Dificultățile în estimarea valorii (prețului) pentru produse/servicii/lucrări care fac obiectul contractului de achiziții publice	Dezvoltarea de metodologii pentru a calcula suma estimată (atât din punctul de vedere al valorii estimate care conduce la aplicarea unui anumit tip de procedură sau la utilizarea unui anumit grad de publicitate, cât și din punctul de vedere al valorii estimate a unui contract specific), care conțin: elaborarea listelor de verificare care urmează să fie utilizate de către autoritățile contractante la stabilirea valorii estimate pentru contracte, informații privind modul de elaborare a APPP, modul de estimare a valorii legate de CPV, loturi etc.	Ghid de bună practică Legislație secundară

Etapă	Probleme	Soluții (sintetice)	Instrumente
	Estimarea imprecisă a nevoilor reale ale autorității contractante corelată cu sau determinată de fondurile aprobate (limitate) care se convertește în valoarea estimată a contractului Absența unor îndrumări explicite și astfel o abordare uniformă privind modul de estimare pentru valoarea estimată a unui contract de concesiune	Publicarea prețului contractului în SEAP (cu justificări/explicații), care conduce la o analiză a relației dintre oferte și valoarea estimată Creșterea responsabilității proiectanților (remunerarea depinde în parte de legătura dintre valoarea estimată și oferte) Pentru anumite tipuri de proceduri de atribuire (dialog competitiv, 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. <i>!!! 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.</i>	
4. Publicarea Planului anual de achiziții publice (APPP) sau publicarea unei înștiințări de informare prealabile	Absența previzibilității sau absența posibilității de anticipare pentru operatorii economici a proiectelor majore care urmează să fie lansate în cursul anului de către autoritățile contractante, pentru a-și concentra eforturile asupra acelor proiecte de interes	Autoritatea contractantă va fi obligată să publice anumite informații despre APPP în SEAP (format electronic), pentru proiectele majore. O altă soluție ar fi ca autoritatea contractantă să fie obligată să trimită pentru publicare o 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.	Legislație secundară

Etapă	Probleme	Soluții (sintetice)	Instrumente
5. Selectarea procedurii	Specificațiile tehnice redactate în grabă de către autoritatea contractantă sau documentele de licitație care conțin specificații tehnice care nu răspund exact nevoilor autorității contractante din cauza utilizării în principal a procedurii deschise, indiferent de domeniul sau de complexitatea procedurii Oferte depuse de ofertanți nereserioși, nu neapărat activi pe segmentul de piață dedicat subiectului contractului Utilizarea greșită a procedurilor de derogare, din cauza faptului că nu există o înțelegere a modului în care contractul poate fi modificat sau instrucțiuni pentru aplicarea modificărilor contractuale	Încurajarea utilizării dialogului competitiv și a procedurilor de negociere (cu publicare) atunci când autoritatea contractantă nu poate defini singură specificațiile tehnice capabile să îi îndeplinească nevoile și cerințele, prin exemple de cea mai bună practică și îndrumări privind implementarea efectivă a acestor tipuri de proceduri Încurajarea utilizării procedurii restrânse pentru a împiedica depunerea de oferte de către operatori economici nereserioși, eliminând în același timp obligația ca procedura restrânsă să publice specificația tehnică în același timp cu publicarea înștiințării privind contractul Instrucțiunea/Îndrumarea pentru aplicarea modificărilor contractuale, fără a fi necesară utilizarea procedurii de negociere fără publicare	Legislație secundară Ghid de bună practică
6. Redactarea documentației de atribuire	Absența capacității administrative la nivelul autorităților contractante, care conduce la documente incomplete/de slabă calitate, care determină contestații și provoacă deficiențe în implementarea proiectului/contractului Oferte elaborate într-un mod defectuos (reprezintă mai degrabă o promisiune de realizare decât o descriere a modului în care ofertantul înțelege să pună în execuție contractul (acțiuni detaliate) Prevederi legale care nu permit formularea criteriilor de calificare în legătură cu complexitatea și natura contractului (consultați Ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice nr. 509/2011 privind formularea criteriilor de calificare și selecție, care nu permite flexibilitate privind anumite tipuri de contracte) Criteriile de evaluare utilizate nu conduc la obținerea de avantaje reale pentru autoritatea contractantă și generează contestații (adesea nu sunt formulate clar și sunt aplicate discreționar în evaluare).	A. Generalități Extinderea modelelor de documentații standardizate/Identificarea zonelor în care sunt necesare documentații standard. Modele de documentație standardizată în sectoarele relevante. Documentația standardizată va avea secțiuni care nu vor fi obligatorii (care vor permite adaptarea la situația specifică fiecărei AC). Abaterile de la prevederile standard trebuie explicate de AC prin prisma elementelor specifice. Îmbunătățirea formatului fișei de date și formularelor. Elaborarea de instrucțiuni generale/specifice pentru ofertanți. Help-desk-ul operațional (ANAP) și publicarea pe site-ul web al ANAP a punctelor de vedere ale jurisprudenței și/sau celor mai bune practici ale Curții Europene de Justiție Consultarea prealabilă a operatorilor economici în SEAP (înainte de lansarea procedurii) În sectoarele în care nu există documentație standardizată, introducerea în cadrul documentațiilor de atribuire a unor mijloace clare pentru 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	Legislație secundară Ghid de bună practică Condiții FIDIC de contract adaptate la legislația națională

Etapă	Probleme	Soluții (sintetice)	Instrumente
	Subcontractanții propuși prin ofertă sunt acceptați aproape automat, fără analiza situației personale sau a capacităților.	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. Definirea 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 corespunzătoare a operatorilor economici, care au capacitatea de a implementa contractul în 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. Definirea 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)	

Etapă	Probleme	Soluții (sintetice)	Instrumente
		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 procedurii/Stabilirea termenelor pentru pregătirea și depunerea ofertelor	AC lansează de obicei anunțuri/invitații de participare cu întârziere și această situație nu asigură un management de calitate. Lansarea târzie a procedurii este generată de insecuritatea din punctul de vedere al alocării bugetului; AC ezită să lanseze proceduri. Lipsă de capacitate a AC de a evalua adecvat termenele necesare pentru elaborarea ofertelor; termenele neadaptate la complexitatea contractului conduc la: — termene reduse care descurajează ofertanții serioși și fac dificile ofertele semnificative; — termene reduse care implică de asemenea costuri suplimentare pentru pregătirea ofertei; — timpul insuficient pentru pregătirea unei proceduri de atribuire (se afectează calitatea documentelor și determină numeroase solicitări de clarificări). Extinderea artificială a termenelor în cazul în care procedurile trebuie de fapt anulate; ezitarea autorităților contractante, în marea majoritate a cazurilor, de a-și asuma responsabilitatea luării deciziilor (de exemplu, atunci când AC trebuie să anuleze procedurile)	Consultarea prealabilă a pieței, cu accent asupra strategiei de achiziții, inclusiv asupra termenelor necesare pentru elaborarea ofertelor Asigurarea de îndrumări specifice pentru AC privind stabilirea termenelor necesare pentru elaborarea ofertelor adaptate la natura și complexitatea procedurii Asigurarea de îndrumări pentru a: — responsabiliza și motiva instituțiile să decidă la timp atunci când au de-a face cu zone gri (de exemplu, la stabilirea graniței dintre modificările minore/substanțiale ale contractului); — conștientiza faptul că extinderile succesive ale termenelor reprezintă o practică necorespunzătoare; — clarifica momentul în care anularea unei proceduri este preferabilă extinderilor/modificărilor. Utilizarea resurselor locale și a bunelor practici disponibile pentru a asigura expertiza tehnică necesară AC Identificarea și analiza metodelor de asigurare a expertizei tehnice pentru AC	Ghid de bună practică
8. Publicarea clarificărilor	Un mare număr de întrebări de clarificare din cauza lipsei de claritate a documentațiilor de atribuire AC nu reușesc să se încadreze în termenul de răspuns la solicitările de clarificare, ceea ce conduce la extinderi de termene/nerespectarea termenelor. Răspunsurile la solicitările de clarificare sunt publicate cu întârziere, uneori chiar înainte de termenul pentru depunerea ofertelor. Tendința de a ascunde modificări majore ale documentațiilor de atribuire prin răspunsuri la clarificări (de exemplu, 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	Consultarea pieței și modele de documentații standardizate Publicarea unei versiuni consolidate a documentației de licitație (peste un anumit grad de modificare) Îndrumări pentru a explica: — conștientizarea faptului că extinderile succesive ale termenelor sau publicarea răspunsurilor la clarificări într-o etapă foarte târzie reprezintă o practică necorespunzătoare; — diferența dintre clarificare și modificare; — modul de formulare a răspunsurilor la clarificări.	Legislație secundară Ghid de bună practică

Etapă	Probleme	Soluții (sintetice)	Instrumente
9. Procesul de evaluare a ofertelor	Efort excesiv pe partea formală a evaluării, acest proces fiind efectuat în principal ca un exercițiu mecanic în detrimentul unui orientat spre conținut. Drept rezultat, deciziile membrilor comitetului de evaluare sunt cel mai adesea axate pe analiza informațiilor legate de aspectele formale, în detrimentul celor legate de conținut. Experiența insuficientă a funcționarilor publici care sunt numiți membri ai comitetului de evaluare Componenta neechilibrată a comitetelor de evaluare Opinia experților este adesea nevalorificată, în principal din cauza reticenței comisiei de evaluare, a lipsei de îndrumări suficiente privind aspectele esențiale care trebuie urmărite în cadrul procesului de evaluare, precum și din cauza cerinței de a atribui exclusiv pe criterii/evaluare măsurabile/cuantificabile. Criteriile de selecție interpretate astfel încât să distorsioneze concurența (de exemplu, confuzia între criteriile de calificare și mijloacele lor de control; utilizarea restrictivă a posibilităților de a solicita clarificări de la ofertanți; absența capacității de a evalua documente de suport echivalente conform standardelor ISO solicitate). Evaluarea limitată/inadecvată a cerinței de experiență 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 corectitudinii/plauzibilității sale. Această abordare provoacă ulterior dificultăți suplimentare (nefinalizarea executării contractelor, vânzarea de documente false de susținere din partea unui terț etc.) Lipsa capacității AC de a evalua ofertele conduce la tendința de a alege cel mai scăzut preț sau de a demonstra că prețurile nu sunt aliniate la tendințele de pe piață — absența unor referențiale de prețuri pe diverse domenii	Rearanjarea procesului de evaluare ar implica: (i) ofertele financiare nu trebuie deschise la momentul ședinței de deschidere, ci numai după finalizarea evaluării tehnice, într-o sesiune publică, exclusiv pentru ofertanții ale căror propuneri tehnice au fost acceptate; (ii) utilizarea documentului european de achiziție unică (DUAE) în paralel cu conceptul de post-calificare; (iii) comitetul de evaluare trebuie să fie alcătuit din persoane cu suficientă expertiză; autoritatea contractantă trebuie să aibă acces la persoane cu experiență în domeniul contractului; (iv) familiarizarea în avans a comisiei de evaluare cu conținutul documentelor de licitație și astfel cu obiectul contractului; (v) astfel se creează premisele privind conștientizarea rolului, sarcinilor și responsabilităților membrilor comitetului de evaluare; (vi) asigurarea de criterii clare și fără interpretări pentru toate etapele evaluării, încă de la momentul lansării procedurii; (vii) diseminarea mecanismelor privind aplicarea unitară a criteriilor pentru toți ofertanții; (viii) implementarea acestei măsuri trebuie să aibă o etapă semnificativă comună de „punere în practică” cu „îndrumarea on-line”. Alcătuirea echilibrată a comisiilor de evaluare (rotația personalului, acordarea importanței corespunzătoare experților tehnici coopțați, cerințele minime privind competența tehnică, regulile conflictelor de interese aplicabile UE și fondurilor naționale)	Legislație secundară Ghid de bună practică

Etapă	Probleme	Soluții (sintetice)	Instrumente
	S-ar putea întâmpla de asemenea ca AC să utilizeze standarde duble în evaluarea ofertelor, prin aplicarea unui tratament foarte riguros anumitor ofertanți pentru a-i respinge și aplicarea unui tratament preferențial pentru alții cu scopul de a-i selecta. Numeroase oferte cu prețul aparent neobișnuit de scăzut. Practicile incorecte ale anumitor ofertanți (care acționează sau nu prin înțelegere cu CA) care licitează la prețuri anormal de scăzute cu scopul fie de a putea să crească ulterior prețul, fie să furnizeze lucrări/servicii de calitate mai scăzută în timpul implementării contractului Importanța detaliilor specifice în contextul evaluării nu este suficient detaliată în documentația de licitație, neconformități insignifiante sau abateri minore conducând adesea la respingerea ofertelor. Ezitatea la nivelul AC în luarea de decizii importante; teama de reclamații	Revocarea obligativității de a numi evaluatori numai din cadrul autorității contractante Conștientizarea comisiei de evaluare privind necesitatea efectuării verificării aritmetice a elementelor menționate în ofertă Îndrumări suplimentare pentru comisia de evaluare privind verificarea modalității în care terțul va susține antreprenorul, în situația în care se impune acest fapt Garanții de performanță crescute. Includerea unor clauze în contract care să determine inițierea de controale oficiale din partea autorităților responsabile — de exemplu, inspecții de la instituțiile de protecția muncii în cazul unor prețuri anormal de scăzute pentru manoperă Mecanisme de verificare pentru a asigura faptul că se implementează de fapt ceea ce este contractat Elaborarea unei metodologii care să detalieze principiile generale și cerințele pentru evaluarea ofertelor, grupate pentru diferite tipuri de proiecte Elaborarea de criterii de atribuire armonizate pentru sectoare specifice 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	Comunicare incompletă a rezultatului procedurii de atribuire Decizia de atribuire nu este comunicată în întregime ofertanților.	La comunicarea deciziei unei proceduri de atribuire, AC trebuie să asigure informații suficiente tuturor 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.	Legislație secundară Ghid de bună practică

Etapă	Probleme	Soluții (sintetice)	Instrumente
11. Înștiințări/ Contestații	Procesul de evaluare este întârziat din cauza unui număr mare de reclamații generate de: — calitatea scăzută a documentației de atribuire și a procesului de evaluare a ofertelor; — absența abordării transparente din partea autorităților contractante privind motivele concrete care au generat respingerea unei oferte sau declararea acesteia ca neconformă; — contestațiile pot fi depuse în orice moment în timpul procedurii etc. Practica unificată	Trebuie identificate măsuri corespunzătoare pentru a responsabiliza AC cu privire la observațiile/contestațiile ofertanților; apelarea la CNSC/Instanță trebuie făcută în ultimă instanță, dacă observațiile/contestațiile nu au fost discutate/rezolvate la nivelul AC. Timpul necesar pentru AC să elaboreze răspunsul la o obiecție/observație nu trebuie legat de termenul de a depune o contestație la CNSC. Instanțe specializate Mecanism pentru practici unitare în cadrul comisiilor CNSC	Legislație primară: obligativitatea notificării prealabile a AC Legislație secundară Ghid de bună practică
12. Document constatator	Este dificil (birocratic) să se cunoască istoricul antreprenorului din perspectiva îndeplinirii angajamentelor anterioare semnate cu alte autorități contractante.	Publicarea documentului constatator în SEAP pentru consultare publică — mărirea transparenței	Legislație secundară
13. Implementarea contractului/clauze de îndeplinire a contractului	Informațiile privind locația utilităților nu sunt atașate sistematic la documentația de atribuire. Ulterior, ofertanții nu pot anticipa corect condițiile tehnice în care vor lucra și astfel să furnizeze o ofertă financiară corectă și completă. Aceste aspecte afectează calitatea și transparența procedurii de atribuire. În cazul în care cantitățile de materiale aferente nu sunt determinate cu precizie de către autoritățile contractante, ofertanții vor include în ofertele lor prețuri unitare ridicate sau vor solicita creșterea prețului semnat inițial. Obligațiile care au legătură cu obținerea de autorizații sunt transferate uneori antreprenorilor, generând întârzieri neașteptate și costuri care nu pot fi imputate în mod normal acestora din urmă. Astfel de practici au un impact negativ asupra calității finalizării, deoarece astfel de riscuri care nu pot fi gestionate pot descuraja ofertanții serioși să mai liciteze.	Orice documentație de atribuire standardizată pentru lucrări care are legătură cu locația utilităților trebuie să anticipeze cu claritate un astfel de element în specificațiile tehnice și în modelul pentru listele de cantități. Vor fi introduse prevederi legale care vor obliga proprietarii/operatorii de utilități să emită hărți actualizate și accesibile (cu detalii adecvate și în mod ideal bazate pe GIS) ale rețelelor lor. Având în vedere complexitatea activităților necesare, ar putea fi prevăzută o 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 aplicabilă) — inclusiv finanțarea UE — pentru a sprijini realizarea hărților necesare. În baza noilor obligații legislative, în cazul unor abateri semnificative, observate în timpul lucrărilor, dacă vor exista costuri suplimentare, acestea din urmă vor fi facturate direct de către antreprenor către proprietarii/operatorii de utilități, aplicând în acest sens prețurile contractuale respective. Toate obligațiile tehnice impuse în autorizații și care le condiționează pe 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. Pentru autorizațiile emise inevitabil după semnarea contractului, în special — deși nu exclusiv — pentru contractele de proiectare și construcție (precum acorduri de construire sau autorizații EIA complementare), consecințele din	Documentație standardizată Legislația privind utilitățile Condiții de contract FIDIC

Etapă	Probleme	Soluții (sintetice)	Instrumente
	Implicarea în proiecte a unor ingineri care nu au suficientă experiență afectează negativ capacitatea de a gestiona eficient implementarea contractelor și nu asigură asistența necesară autorității contractante pentru a lua deciziile necesare și a garanta calitatea execuției. Acest aspect este deosebit de important pentru contractele de proiectare și de construcție în ceea ce privește aprobarea proiectului propus. Listele detaliate de indicatori tehnici care își au originea în studiul de fezabilitate se utilizează în mod rigid în timpul procedurii de atribuire și, ulterior, în cadrul implementării. La efectuarea plăților verificările se raportează uneori la indicatorii tehnici inițiali, și nu la prevederile contractuale. Aceste practici generează dificultăți în special în cazul contractelor de proiectare și construcție, fiind necesar ca proiectantul să descrie în mod artificial indicatorii inițiali pe baza unor estimări care ulterior provoacă dificultăți importante de implementare antreprenorilor. Referința obligatorie la studiile de fezabilitate inițiale are ca efect gestionarea inadecvată a schemelor de proiectare și de construcție, împiedicând antreprenorii să sugereze soluții inovatoare. Regulile și practicile neclare în ceea ce privește posibilitatea și metoda de introducere de noi subcontractanți în timpul execuției unui contract sau schimbării unui subcontractant Dificultăți în implementare legate de faptul că subcontractanții nu sunt plătiți de către antreprenorul principal	punctul de vedere al întârzierilor posibile și costurilor trebuie anticipate corespunzător în prevederi contractuale (perioade de inactivitate neluate în considerare în durata contractului și costuri suplimentare care își au originea în cerințe neprevăzute suplimentare făcute eligibile). Contractele standardizate și obligațiile tehnice pentru supervizarea inginerilor trebuie promovate, pe baza modelelor FIDIC existente, în vederea detalierii contribuțiilor preconizate ale inginerilor și consolidării răspunderii lor efective. Criteriile de selecție privind capacitățile tehnice ale inginerilor de supervizare, care se referă la experiență similară, vor fi elaborate în funcție de complexitatea contractelor. În special, în ceea ce privește contractele de proiectare și construcție, se vor prezenta documente-suport pentru experiența în supervizare și aprobarea proiectelor în timpul etapei de selecție. Independența inginerilor de supervizare față de antreprenorii care ar putea licita pentru contractul de lucrări corespunzător trebuie verificată în timpul etapei de calificare, posibil prin declarație pe propria răspundere și/sau dovada privind structura de capital a entității. În cazul în care se pot preconiza conflicte de interese, ofertanții ar putea fi excluși. Vor fi introduse măsuri procedurale pentru a revizui setul de indicatori, trecând de la indicatori tehnici la un set de indicatori bugetari și economici care au drept scop verificarea fezabilității financiare și a oportunității economice a proiectelor examinate. Pentru contractele de proiectare și construcție, studiile de fezabilitate nu vor mai fi impuse ca 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	Documente standard pentru supervizare 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 Legislație secundară și îndrumări

Etapă	Probleme	Soluții (sintetice)	Instrumente
14. Analiza finală a contractelor implementate (în special pentru proiecte majore)	Absența efectuării unei analize obiective a achiziției care să evidențieze problemele (strategia achiziției)	Analiza performanțelor 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 asimetria informațiilor între ofertanți (de exemplu, în caz de înțelegere secretă între AC și un anumit ofertant) Existența a numeroase probleme de confidențialitate false; confidențialitatea trebuie să fie numai rezultatul aplicării legii. Ofertanții nu au suficiente garanții de confidențialitate a informațiilor cuprinse în ofertele depuse la AC. În unele cazuri, confidențialitatea este considerată lipsă de transparență.	Clarificarea regimului de concurență neloială și necesitatea de a publica documentele existente Clarificarea tratamentului confidențial (definiția informațiilor confidențiale pentru AC și ofertanți) AC ar putea stabili în documentația de atribuire informațiile considerate a fi publice. Membrii comisiilor de evaluare nu trebuie cunoscuți de către operatorii economici, aceștia nu trebuie confundați cu persoanele care dețin funcții de decizie în cadrul autorității contractante care sunt făcute publice prin documentația de atribuire.	Ghid de bună practică
Măsură orizontală			
Întărirea capacității administrative	Capacitatea scăzută a unor autorități contractante în domeniul achizițiilor publice, cauzată de absența personalului, lipsa de experiență și lipsa de motivare a personalului	— Unități de achiziții centralizate — Consorții de autorități contractante (model de acord al autorităților contractante) — Accesul la expertiză externă (CPB, bază de date deschisă cu experți tehnici PP) — Elaborarea programei și instruirea	Legislație primară Legislație secundară Ghid de bună practică
Conflict de interese	Detectarea necorespunzătoare a conflictelor de interese	Clarificarea legii privind conflictul de interese (până la ce grad de rudenie și cine va verifica etc.) și preluarea mecanismului de 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.)	Legislație primară Ghid de bună practică