

**HOTĂRÂRE nr. 901 din 27 octombrie 2015**  
privind aprobarea Strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice

**EMITENT:** GUVERNUL

**PUBLICAT ÎN:** MONITORUL OFICIAL nr. 881 din 25 noiembrie 2015

**Data Intrării in vigoare: 25 Noiembrie 2015**

-----

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

Guvernul României adoptă prezenta hotărâre.

**ART. 1**

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

**ART. 2**

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

**ART. 3**

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

**ART. 4**

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

PRIM-MINISTRU  
VICTOR-VIOREL PONTA

Contrasemnează:

-----

Ministrul finanțelor publice,  
Eugen Orlando Teodorovici

Ministrul fondurilor europene,

Marius Nica

Președintele Agenției Naționale  
pentru Achiziții Publice,  
Roxana Mînzatu

Secretarul general al Guvernului,  
Ion Moraru

Șeful Cancelariei Primului-Ministru,  
Vlad-Ștefan Stoica

Ministrul dezvoltării regionale și  
administrației publice,  
Sevil Shhaideh

Ministrul afacerilor externe,  
Bogdan Lucian Aurescu

Ministrul transporturilor,  
Iulian-Ghiocel Matache

Ministrul muncii, familiei, protecției  
sociale și persoanelor vârstnice,  
Rovana Plumb

Ministrul economiei, comerțului și turismului,  
Mihai Tudose

Ministrul pentru societatea informațională,  
Sorin Mihai Grindeanu

Ministrul educației și cercetării științifice,  
Sorin Mihai Cîmpeanu

Ministrul mediului, apelor și pădurilor,  
Grațiana Leocadia Gavrilescu

București, 27 octombrie 2015.  
Nr. 901.

## **ANEXĂ** **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 consecvențelor 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	Agencia Națională pentru Achiziții Publice
AA	Autoritatea de Audit
AADR	Agencia pentru Agenda Digitală a României
AC	Autoritate contractantă
AM	Autoritate de management
ANAF	Agencia Națională de Administrare Fiscală
ANAR	Administrația Națională "Apele Române"
ANC	Autoritatea Națională pentru Calificări
ANI	Agencia Națională de Integritate
AP	Achiziții publice
ANFP	Agencia Națională a Funcționarilor Publici
ANRSC	Agencia 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
EQF	Cadrul european al calificărilor
FIDIC	Federația Internațională a Inginerilor Consultanți (Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils)
IMM	Întreprinderi mici și mijlocii
ISCED	Clasificarea internațională standard pentru educație
ISO	Organizația Internațională de Standardizare (International Organization for Standardization)
ISCO	Clasificarea internațională standard a ocupațiilor
JOUE	Jurnalul Oficial al Uniunii Europene
KPI	Indicator-cheie de performanță (Key performance indicator)
MECT	Ministerul Economiei, Comerțului și Turismului
MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
MJ	Ministerul Justiției
MMFPSPV	Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârștnice
MFE	Ministerul Fondurilor Europene
MSI	Ministerul pentru Societatea Informațională
NUTS	Nomenclatorul comun al unităților teritoriale de statistică (Nomenclature of Territorial Units for Statistics)
PAAP	Planul anual de achiziții publice
PIB	Produs intern brut
POR	Programul operațional regional
POS M	Programul operațional sectorial Mediu
PPP	Parteneriat public-privat

SEAP	Sistemul electronic de achiziții publice
SGG	Secretariatul General al Guvernului
SICAP	Sistem electronic destinat achizițiilor electronice
TED	Tenders Electronic Daily (versiunea on-line a "Suplimentului la Jurnalul Oficial al UE" dedicat achizițiilor publice europene)
TFEU	Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (Treaty on the Functioning of the European Union)
UCA	Unități centralizate de achiziții
UCVAP	Unitatea Centrală de Verificare a Achizițiilor Publice
UE	Uniunea Europeană

## Introducere

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

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

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

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

În acest context, Guvernul României a declarat achizițiile publice drept una dintre prioritățile sale și, prin Decizia prim-ministrului nr. 218/2014\*1) 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.

---

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

---

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".

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

#### Structura strategiei

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

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

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

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

#### Informații generale relevante

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

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

#### Cadrul juridic, priorități și politici existente

Prezenta strategie aduce o nouă abordare în domeniul achizițiilor publice, mutând accentul de la procedură la proces, de la valoarea contractului propriu-zis la costul întregului ciclu de viață al unei achiziții, de la o suprareglementare la o legislație suplă, dublată de ghiduri

coerente, actualizate, consolidate și validate de Agenția Națională pentru Achiziții Publice.

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

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

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

- Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune;

- Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE;

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

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

#### Definirea problemelor

Analiza sistemului național de achiziții publice a condus la identificarea unui ansamblu de deficiențe care au determinat în timp cheltuirea 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 aceluiași documente/proceduri generează o nouă abordare defensivă la nivelul autorităților contractante, care adoptă opțiunea cu risc minim în procedurile de atribuire ulterioare (respectiv criteriile de calificare extrem de permissive, anularea procedurilor etc.).

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

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

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

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

### C. Procesul de achiziție publică

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

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

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

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

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

Deși există standarde de control intern managerial aprobate prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 946/2005\*2) 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).

---

\*2) Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 946/2005 a fost abrogat prin Ordinul

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

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

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

#### D. Întărirea capacității administrative a autorităților contractante

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

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

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

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

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

Această lipsă de profesionalizare este, de asemenea, în detrimentul integrității în achizițiile

publice, o sursă de preocupare constantă și o provocare majoră în România. Acțiuni dedicate sunt planificate în acest sens în cadrul cap. 4.

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

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

#### E. Monitorizare și supervizare

Funcția de monitorizare, așa cum este în prezent realizată, se limitează la furnizarea de seturi de date statistice, precum și la numărul de anunțuri de participare, la tipuri de proceduri sau autorități contractante, care nu construiesc o imagine coerentă a pieței de achiziții publice, ci exprimă doar o dimensiune a ei. În plus, maturitatea practicilor actuale de monitorizare este scăzută, axată pe activitate, și nu pe performanță.

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

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

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

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

#### Obiective

Prezenta strategie propune o reșezare 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 suplimentare 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.

Nediscriinarea 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 interconținonate sau derivă una din cealaltă, ceea ce face ca rezultatele politicilor publice și ale acțiunilor să coincidă pentru unele dintre ele.

## Rezultatele politicilor publice

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

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

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

2. Coerența globală și eficiența sistemului instituțional

Reformarea sistemului instituțional va conduce la:

- consolidarea politicii de achiziții publice la nivel guvernamental, prin stabilitate pe termen lung;

- eficiența sistemului instituțional;

- abordare unitară și evitarea interpretărilor disparate ale instituțiilor din sistem;

- dezvoltarea și consolidarea funcțiilor centrale în cadrul sistemului de achiziții publice;

- un sistem de verificare și echilibrare pentru funcțiile existente;

- aplicarea unui mecanism de cooperare interinstituțională.

3. Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice

Politicile prevăzute vor genera:

- un control intern consolidat la nivelul autorităților contractante;

- simplificarea controlului extern ex ante, înlocuind abordarea sistemică de până acum cu una sistematică;

- îmbunătățirea și extinderea sistemelor de prevenție a conflictelor de interese;

- reducerea redundanțelor și simplificarea controlului ex post.

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

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

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

- creșterea capacității tehnice și operaționale la nivelul autorităților contractante prin îndrumare și punerea la dispoziție de documentații standardizate;

- asigurarea unui cadru legislativ coerent și eficient pentru sprijinirea AC în implementarea contractelor;

- profesionalizarea personalului responsabil cu achizițiile publice (funcționari publici sau personal contractual), precum și stabilirea unui sistem de premiere bazat pe criterii de performanță;

- achiziții centralizate pentru administrația guvernamentală pentru anumite categorii de achiziții publice;

- încurajarea consorțiilor de autorități contractante la nivelul administrației locale;

- îmbunătățirea capacității autorităților contractante în utilizarea procedurilor electronice;

- reducerea asimetriilor informaționale prin îmbunătățirea colaborării interinstituționale.

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

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

#### Rezultatele acțiunilor

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

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

##### 2. Coerența globală și eficiența sistemului instituțional

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

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

##### 3. Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice

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

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

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

operatorilor economici pentru domeniul infrastructură rutieră.

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

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

#### Indicatori

Indicatorii ce urmează a fi monitorizați sunt:

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

Obiectiv general	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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ponderea achizițiilor publice din PIB</li> <li>• performanța globală a României în achiziții publice</li> <li>• indexul corupție</li> <li>• gradul de absorbție a fondurilor europene</li> <li>• nivelul participării operatorilor economici din afara României la proceduri</li> <li>• număr oferte/procedură (competiție)</li> <li>• povara administrativă</li> </ul>
Obiective specifice	Indicatori de rezultat
<p>1. Un nou pachet de acte normative suplimentare și coerente, în vigoare din februarie 2016</p> <p>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</p> <p>2.1. Reformarea controlului ex ante</p> <p>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</p> <p>2.3. Dezvoltarea funcțiilor de monitorizare și supervizare</p> <p>3. Consolidarea sistemului de remedii și căi de atac prin legislație dedicată</p> <p>4. Introducerea unei cariere</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• număr de acte normative: 4 legi, legislație secundară și terțiară</li> <li>• ROF, organigramă conform funcțiilor</li> <li>• proceduri coerente</li> <li>• obiective și criterii de performanță</li> <li>• ghid operațional interactiv actualizat</li> <li>• lege privind sistemul de remedii și căi de atac</li> <li>• complete specializate pe lângă curțile de apel</li> <li>• numărul deciziilor CNSC casate din totalul deciziilor CNSC atacate în instanță</li> <li>• numărul deciziilor CNSC casate din totalul deciziilor pronunțate de CNSC</li> <li>• programe educaționale</li> </ul>



profesionale pentru personalul responsabil cu achizițiile publice	postuniversitare și de formare specializată în domeniul achizițiilor publice
5. Combaterea corupției prin sporirea utilizării mijloacelor electronice pentru procedurile de achiziții și prin prevenirea conflictului de interese asigurată cu ajutorul Sistemului prevenție	<ul style="list-style-type: none"> <li>• legislație specifică</li> <li>• criterii de performanță în vederea remunerării flexibile</li> <li>• pondere desfășurare proceduri on-line</li> <li>• indicatori aferenți Sistemului prevenție</li> </ul>

### 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 înainte 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.

CAP. 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 ANRMAP - 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)

---

\*) Notă CTCE:

Graficul nr. 1 se găsește în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 881 din 25 noiembrie 2015 la pagina 12 (a se vedea imaginea asociată).

---

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.

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 identificate\*3). Această abordare a condus la o legislație greoaie, excesiv de detaliată.

---

\*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.

---

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. 51/2006\*4), republicată, cu completările ulterioare;

---

\*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 aliniaza principiului tratamentului egal prevăzut de TFEU și de directivele UE privind achizițiile publice.

---

(ii) Legea nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii\*4), cu modificările și completările ulterioare;

---

\*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 aliniaza principiului tratamentului egal prevăzut de TFEU și de directivele UE privind achizițiile publice.

---

(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 servicii\*5).

---

\*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. 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 minimizat\*6). 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.

---

\*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 nealiniată cu legislația europeană. Se pare că nici ANRMAP nu a acționat deoarece nu a fost consultată de inițiatorul legilor sau nu s-a ținut întotdeauna seama de punctul său de vedere.

---

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

a) lipsa unei îndrumări metodologice clare;

- b) lipsa unei abordări cuprinzătoare a întreg ciclului de achiziție publică;
- c) lipsa unor instrumente care să poată fi utilizate direct de personalul implicat în achiziții de la nivelul autorității contractante.

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

## 1.2. Direcții de acțiune

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

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

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

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

- o lege distinctă privind achizițiile clasice - transpunerea Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (inclusiv achiziții electronice);
- o lege distinctă privind achizițiile sectoriale (utilitățile) - transpunerea Directivei 2014/25/UE a Parlamentului European și Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile realizate de către entitățile ce desfășoară activități relevante în domeniile: apă, energie, transport și poștă și de abrogare a Directivei 2004/17/CE;
- o lege distinctă privind concesiunile și parteneriatul public-privat (PPP) - transpunerea Directivei 2014/23/UE a Parlamentului European și Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune;
- o lege distinctă privind căile de atac - această lege reprezintă o nouă viziune de transpunere a Directivei 2007/66/CE a Parlamentului European și Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice, în sensul îmbunătățirii mecanismului căilor de atac în cadrul procedurilor de atribuire.

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

- Din punct de vedere strategic, o astfel de măsură va încuraja dezvoltarea de politici publice specifice fiecărui domeniu, în paralel cu deschiderea pieței pentru fiecare dintre sectoare (clasic, utilități, concesiuni). Mai mult, fiecare sector va fi reglementat distinct, în funcție de particularitățile sale.
- Din perspectiva operațională, transpunerea directivelor în acte normative distincte va contribui la creșterea stabilității cadrului legal, prin reducerea posibilității de promovare a unor modificări ulterioare, și va asigura totodată un nivel crescut de flexibilitate în aplicarea legislației pe fiecare sector în parte.

- Actele normative vor avea aplicabilitate diferită:

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

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

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

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

- Existența unui act normativ de sine stătător care să reglementeze, în mod exclusiv, sistemul căilor de atac, precum și rolul, atribuțiile și modul de funcționare al CNSC va asigura o mai mare coerență legislativă și implementarea cu celeritate a noului pachet de directive din domeniul achizițiilor publice, prin simplificarea legislației primare:

(i) legislația privind căile de atac are un caracter orizontal și se reflectă asupra unor domenii de interes național cum ar fi anumite achiziții în domeniile apărării și securității;

(ii) activitatea CNSC trebuie să se deruleze pe coordonate clare, stabile și previzibile, care să garanteze stabilitatea, profesionalismul și independența acestei instituții;

(iii) integrarea prevederilor din directiva aferentă căilor de atac în unul dintre cele 3 acte normative distincte ar putea determina numeroase modificări legislative și incoerențe ulterioare.

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

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

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

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

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

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

Având în vedere faptul că numeroase riscuri de instabilitate derivă în principal din

legislația primară și secundară, principiile de bază ale noii structuri legislative trebuie să fie elaborate astfel încât să se asigure că:

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

Prin urmare, legislația primară va reflecta cu precizie prevederile directivelor, diferențele constând în structurarea diferită a capitolelor și în nepreluarea anumitor prevederi, după cum urmează\*7):

---

\*7) Exemple din transpunerea Directivei 2014/24/UE.

---

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

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

- prevederi care nu necesită preluare (art. 6 alin. (5) - Revizuirea pragurilor și a listei autorităților guvernamentale centrale, art. 85 - Rapoartele naționale și informații statistice, art. 87 - Exerțarea 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 Guvernului\*8), 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.

---

\*8) Acțiune realizată prin Hotărârea Guvernului nr. 322/2015.

(ii) În termeni operaționali, ANAP va dispune de personal dedicat pentru a analiza propunerile de acte normative la nivelul Parlamentului sau Guvernului României. ANAP va asigura o analiză permanentă a viitorului sistem electronic care va centraliza și va prezenta fluxul de documente între Guvern și celelalte instituții publice. Totodată, ANAP va fi invitată

la toate întrunirile/comisiile organizate de Parlament sau de Guvern cu privire la proiectele de acte normative cu impact asupra achizițiilor publice. Acest mecanism va permite ANAP o abordare proactivă, astfel încât să identifice și să urmărească din fazele inițiale proiectele de legi care ar putea avea impact asupra legislației privind achizițiile publice în vigoare, chiar în lipsa unei notificări oficiale din partea instituțiilor inițitoare.

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

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

În prezent este publicată o notificare pe site-ul ANAP cu privire la obligația instituțiilor inițitoare 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/ Termen	Sursa de	Acțiune propusă Impact preconizat	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță
Elemente care necesită informare soluționare					

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

Supralegerarea Octombrie 2015	Monitorul Instabilitatea transmitere legislației la Parlament (modificări succesive) Ianuarie 2016	Transpunerea Eficientizarea directivelor în cheltuielilor (3+1) acte publice; eficiența normative investiției separate (value for money); transparență; corelarea cu alte politici guvernamentale; stabilitatea cadrului legislativ modificări mai puțin frecvente	ANAP	Toate instituțiile responsabile	4 acte legislative primare publicate în conformitate cu principiile enunțate în strategie
----------------------------------	--	---	------	---------------------------------------	---

Februarie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I domeniul achizițiilor publice Nivel adecvat de reglementare (legislația primară, secundară, terțiară)	Adoptarea a 3 Prevederi 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
----------------	---	--	------	---------------------------------------	---

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

Număr ridicat de Noiembrie 2015	Pagina de modificări ale internet cadrului legislativ	Metodologia de Asigurarea unui evaluare a impactului	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Metodologie publicată pe pagina de
------------------------------------	--	---	------	---------------------------------------	--

a ANAP	evaluare a				
Modificările	impactului și de	transpusă în			internet a
anterioare ale	consultare, înainte	procedurile			ANAP și
cadrului legislativ nu	interne ale ANAP				implementată
au fost determinate	de adoptarea				Numărul de
de o strategie	legilor; modificări				modificări
coerentă.	legislative mai				ale
	puțin frecvente				legislației
	Stabilitatea și				primare și
	conformitatea				secundare
	cadrului				
	legislativ				

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

Prevederi	Adoptarea	ANAP	Toate	Ordonanța va
Octombrie 2015	Asigurarea			elimina toate
contradictorii ale	ordonanței pentru		instituțiile	responsabile
Oficial	conformării			problemele
diferitelor acte	abrogarea			semnalate în
al	legislației cu			legislația
normative în raport cu	prevederilor			națională.
României,	directivele UE			
directivele UE	contrare			
Partea I	directivelor UE			
	în materie de			
Rolul instituției cu	achiziții			
atribuții de	publice			
reglementare și de				
elaborare a				
legislației este	Diminuarea			Transpunerea
Februarie 2016	Grad sporit de			directivelor
minimizat.	pragurilor pentru			în noua
Oficial	transparență			legislație
al	achiziții directe			
Lipsește o analiză	în conformitate			
României,	cu textul			
sistematică și o	strategiei			
Partea I				
monitorizare				
ulterioară a				
jurisprudenței Curții	Stabilirea			Personal
Octombrie 2015	Asigurarea			alocat pentru
Europene de Justiție	sistemului intern			această
anual de	conformării			sarcină
și a impactului	la nivelul ANAP			
activi-	legislației			
acesteia asupra	pentru analiza			





Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1.083/2006 al Consiliului etc.], autoritățile de management și autoritățile de certificare au obligația de a certifica cheltuielile eligibile, în timp ce AA trebuie să auditeze cheltuielile înaintate spre rambursare CE. Prin urmare, a fost dezvoltat un sistem separat de control ex post al achizițiilor publice, aplicabil fondurilor UE. O prezentare detaliată a structurii instituționale și a alocării funcțiilor se regăsește în documentul-suport nr. 3 "Cadrul instituțional actual în domeniul achizițiilor publice", atașat prezentei strategii.

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

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

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

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

- Nu există o abordare sistemică a cadrului instituțional pentru achiziții publice care să asigure interoperabilitatea funcțiilor pe baza unei abordări de tip control și unificare/echilibrare (checks and balances). Cadrul instituțional actual este construit pe funcționarea independentă a funcțiilor sistemului, cu o comunicare și coordonare limitată între instituții pe probleme de interes comun. Nu este promovată o funcționalitate integrată a funcțiilor și o armonizare a bunelor practici instituționale ca o condiție prealabilă pentru a asigura funcționarea în condiții de eficiență a sistemului.
- Nu există indicatori de performanță pentru funcțiile sistemului de achiziții publice și nu a fost efectuată nicio evaluare a acestor funcții în termeni de eficiență, eficacitate sau grad de integrare/interconectare.
- Cadrul instituțional este insuficient orientat spre o utilizare eficientă și în condiții de eficacitate a fondurilor publice. Activitățile instituționale actuale se concentrează în principal pe conformitatea cu aspectele procedurale și mai puțin pe principii de maximizare a capacității de utilizare a fondurilor publice.
- Sistemul este concentrat preponderent pe simpla conformare cu legislația în vigoare, pe efectuarea de controale, fără a se avea în vedere funcții strategice esențiale, precum elaborarea de politici și monitorizarea pieței. Prin urmare, există o serie de funcții subdimensionate datorită lipsei de resurse, tendinței generale de a promova funcții mai "vizibile" și de a se concentra mai degrabă pe rezultatele pe termen scurt ale unor activități (de exemplu, controale) decât pe acțiuni structurale cu impact pe termen lung (de exemplu,

monitorizarea pieței). În aceste împrejurări, chiar dacă unele funcții importante ale sistemului sunt prevăzute expres în legislație, de facto acestea sunt exercitate doar formal, cu o valoare adăugată limitată.

- Accentul puternic pus pe funcțiile de reglementare și pe control are ca rezultat un sistem dezechilibrat și o accentuată lipsă de implicare la nivelul autorităților contractante. Această tendință este un indicator al conformării cu prevederile legislative, rigidității în abordare care a descurajat utilizarea achizițiilor publice ca instrument strategic de dezvoltare.

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Controlul ex ante pentru evaluarea ofertelor nu pune accent pe fazele critice ale procedurilor de atribuire și observațiile nu se axează întotdeauna pe aspecte importante ale



procedurii sau pe o evaluare corectă a ofertelor respinse/câștigătoare de către comisiile de evaluare.

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

- Numărul mare de contestații\*9) 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 Constituțională\*10) 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.

---

\*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.

---

- Lipsa unei funcții generale de supervizare duce la absența măsurilor corective sistemice. Tratarea deficiențelor identificate mai sus necesită un set de acțiuni coerente și orientate.

## 2.2. Direcții de acțiune

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

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

### A. Consolidarea politicii de achiziții publice la nivel guvernamental central

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

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

Ca urmare a consultărilor extinse din cadrul grupului de lucru pentru achiziții publice s-a decis ca răspunderea elaborării politicilor în domeniu să fie atribuită unei instituții familiarizate cu dimensiunea operațională a achizițiilor publice și în contact direct cu

realitățile din domeniu. În același timp, ca urmare a recomandărilor CE, a fost creată Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) prin fuzionarea UCVAP cu ANRMAP, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice\*11) (principala instituție responsabilă pentru gestionarea investițiilor publice și pentru asigurarea calității cheltuielilor publice).

---

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

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

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

Modul de îndeplinire a atribuțiilor ANAP, aliniat cu reforma funcțiilor prevăzută în strategie, este detaliat în actul normativ privind organizarea și funcționarea ANAP\*12).

---

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

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

B. Asigurarea unei abordări echilibrate și trans-sectoriale în promovarea politicii de achiziții publice

Conectarea nivelurilor strategic și operațional, precum și validarea politicilor la nivel guvernamental vor trebui asigurate și întărite prin Comitetul interministerial pentru achiziții publice, care va reuni (pe baza comitetului existent\*13)) principalele instituții cu atribuții în domeniul achizițiilor publice (ANAP, CNSC, AADR), ministere (MFE, MFP, MECT, MDRPA) și organisme de control (CCR, CC, ANI).

---

\*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 prioritizare și adaptare la nevoile reale ale autorităților contractante. Răspunsurile emise de biroul de asistență vor fi și ele adaptate abordărilor CNSC, ANAP și jurisprudenței curților de apel și vor fi asigurate conexiuni cu viitorul ghid on-line.

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

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

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

(v) Supervizarea sistemului de achiziții publice va fi realizată de ANAP, care se va asigura că autoritățile contractante acționează conform cadrului legal în vigoare, în toate etapele procedurii de atribuire. Supervizarea se va baza pe funcția de monitorizare, pe activitățile ex ante și ex post, cu evidențierea în timp real a problemelor sau neregulilor de sistem. Când vor fi evidențiate disfuncționalități sistemice cu ajutorul semnalelor de alertă\*14) (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.

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

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

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

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

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

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

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

Au fost stabilite la nivelul CNSC mecanisme interne, prin Ordinul președintelui CNSC nr. 32/2015\*15), 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.

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

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

### 2.3. Indicatori de impact și de rezultat

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

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

Aspecte identificate/ Instituții	Indicatori de Termen	Acțiune propusă   Sursa de	Instituție Impact
-------------------------------------	-------------------------	-------------------------------	----------------------

Elemente care necesită soluționare	performanță	informare	preconizat	responsabilă	implicate
A. Consolidarea politicii de achiziții publice la nivel guvernamental central					
Asigurarea dimensiunii strategice	Structură	Operationalizarea	ANAP	MFP	
	Octombrie 2015				
la cadrul instituțional complet			Sediu nou		
operatională	Iulie 2016				
Funcția de dezvoltare a politicilor este nedezvoltată.	Decembrie 2015		Resurse umane suficiente		
			Nivel adecvat de salarizare (Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2015)		
Instituirea mecanismelor pentru asigurarea elaborării de politici eficiente, interconectate cu alte funcții-cheie în domeniul achizițiilor publice	Octombrie 2015	ROF ANAP	Înființarea Îmbunătățirea Departamentului pentru calității, politici în domeniul eficienței și achizițiilor publice în cadrul ANAP tăți în promovarea politicii de achiziții publice	ANAP	MFP
Evaluarea	Octombrie 2015	Rapoarte,	Adoptarea Implementarea	ANAP	

periodică a	ROF ANAP	metodologiilor/ politicilor;		
politicii		procedurilor clare,		
Inițierea		asigurarea		
modificării		coerente și vizibile		
politicii		viziunii		
		pentru formularea și		
		strategice a		
		promovarea politicii		
		politicii de		
		în domeniul		
		achiziții		
		achizițiilor publice		
		publice;		
		asigurarea		
		evaluării		
		impactului		
		transsectorial		

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

Alinierea politicii de achiziții	Adoptarea deciziei	MPF	Toate
Propuneri și	Site-ul		institu-
publice cu obiectivele de creștere	ANAP		ționale
decizii			implicate
economică			
pentru			
elaborarea,			
Inexistența unei abordări	interministerial		
modificarea	politicii de		
sistemice la nivelul cadrului	pentru achiziții		
și/sau	achiziții		
instituțional pentru achiziții	publice		
implementarea	publice		
politicii			

Octombrie 2015	Site-ul	Adoptarea metodologiei	MPF	Toate
	ANAP	de lucru		institu-
		(regulamentului de		ționale
		organizare) a		implicate
		Comitetului		
		interministerial		
		pentru achiziții		
		publice		

C. Aplicarea unui mecanism de cooperare interinstituțională

Numărul mare de interpretări		Semnarea protocolului	ANAP	Toate
Numărul de contradictorii care afectează îndrumărilor activitatea autorităților metodologice/contractante instructiu- nilor emise privind interpretarea elementelor particulare care au făcut anterior obiectul abordărilor diferite	Octombrie 2015	Site-ul ANAP	Asigurarea de stabilire a clarității și mecanismului de predictibilității la cooperare interinstituțională la nivelul autorităților contractante; intensificarea cooperării între principalele instituții implicate în achizițiile publice; asigurarea abordării unitare	institu- țiile implicate
		Monitorul Oficial al României, Partea I/ Site-ul ANAP	Adoptarea metodologiei de lucru și agendei ședințelor următoare	Toate institu- țiile implicate
D. Reforma și consolidarea funcțiilor centrale în cadrul sistemului de achiziții publice				
Necesitatea de a asigura eficiența Soluții funcției de help-desk integrate pentru cererile	Septembrie 2016	Site ANAP	Integrarea Creșterea help-deskului cu capacității ghidurile on-line la nivelul autorităților	ANAP

înregistrate			contractante		
în sistem					
			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			Intrarea în vigoare a	CNSC	Toate
Adoptarea	Februarie 2016	Monitorul	Asigurarea		institu-
sistemului achizițiilor publice		Official	noului sistem de		țiile
măsurilor		naționale cu	remedii și căi de		implicate
naționale cu	Directiva 2007/66/CE	al	atac, cu CNSC ca primă		
legislative		a Parlamentului European și a	atac, în sistemul de		
a Parlamentului European și a		României,	instanță (acces		
necesare în		2007	remedii și		
Consiliului din 11 decembrie 2007		Partea I	gratuit) și curtea de		
conformitate			căi de atac		
de modificare a Directivelor			apel ca instanță		
cu strategia			superioară așa cum		
89/665/CEE și 92/13/CEE ale			este detaliat la		
(Legea			punctul D din		
Consiliului în ceea ce privește			capitolul 2		
privind					
ameliorarea eficacității căilor de					
sistemul de					
atac în materie de atribuire a					
remedii și					
contractelor de achiziții publice					
căi de atac)					
(Text cu relevanță pentru SEE)					
Abrogarea					
Ordonanței de					
urgență a					
Guvernului					



nr. 51/2014					
Rapoarte					
privind					
eficiența					
sistemului					
Adoptarea	Februarie 2016	Monitorul	Creșterea eficienței Încurajarea noului sistem datorită remediilor notificării prealabile obligatorii a datorită autorității sistemului de contractante și notificare identificarea clară a prealabilă etapelor de depunere/ obligatorie evaluare a Eficientizarea contestațiilor, așa procesului de cum este detaliat la depunere a punctul de mai sus contestațiilor	ANAP	Toate institu- țiile implicate
măsurilor		Oficial			
legislative		al			
necesare în		României,			
conformitate		Partea I			
cu strategia					
(Legea					
privind					
sistemul de					
remedii și					
căi de atac)					
Reducerea					
numărului de					
proceduri					
pentru					
soluționarea					
contestațiilor-					
lor și/sau					
reducerea					
ratei de					
succes					
Reducerea					
întârzierilor					
în atribuirea					
contractelor					
Adoptarea	Octombrie 2015	Monitorul	Clarificarea situației Eliminarea Ordonanței de urgență potențialelor	ANAP	Toate institu-
actului		Oficial			

			nr. 51/2014 în ceea ce		țiile
normativ		al	bariere în		
de abrogare		României,	privește garanția de		implicate
		Partea I	bună conduită (prin		
			privește		
			aprobarea legii de		
			accesul		
			abrogare a Ordonanței		
			la sistemul de		
			de urgență a		
			remedii și căi		
			Guvernului nr. 51/2014		
			de atac		
			de către Parlament)		
<hr/>					
Lipsa de interpretare/ Numărul de jurisprudență unitară în cadrul interpretări	Decembrie 2015	Site-ul CNSC	Dezvoltarea bazei de Asigurarea date a CNSC clarității și	CNSC	
CNSC, curții de apel și între diferite		și între CNSC	(deciziile) pentru a		
și instanțele judecătorești			predictibili-		
la nivelul			asigura un acces ușor		
completelor			tății		
			la jurisprudența CNSC		
			la nivelul		
<hr/>					
spețe			CNSC în		
		autorităților			
similare	Februarie 2016	Site-ul	Stabilirea de	CNSC	Curtea de
Numărul de		CNSC	contractante		apel/CSM
interpretări			întâlniri semestriale		
divergente cu			între CNSC, curtea		
privire la			Sporirea		
			de apel și CSM		
			coerenței în		
			interpretări		
<hr/>					
speță			aceeași		
		între CNSC			
CNSC,	Februarie 2016	Monitorul	Stabilirea completelor	Instanțele	CSM,
		și curtea de	și curtea de	judecăto-	MJ
	(transpunere a	Oficial	specializate pentru	rești (curți	
	legislației	al	apel	de apel/	
	privind	României,	achiziții publice	tribunal)	
	remediile	Partea I	Asigurarea		
	și căile de		interpretării		
	atac)		unitare și		
			eficienței la		
		nivelul			
	Martie 2016		Protocolul de	CSM	ANAP
			curților de		
			instruire pentru		
			apel		
			judecătorii din		
			instanțele		

			specializate, în	
			domeniul achizițiilor	
			publice	
<hr/>				
			Sesiuni de training	CSM ANAP
	Decembrie 2016			Institutul
				Național al
				Magistra-
				turii

## 2.4. Lista documentelor-suport corespunzătoare cap. 2

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

### CAP. 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 prețului 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

---

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

---

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

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

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

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

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

În plus, controalele se rezumă la problemele de regularitate, în timp ce practicile din achiziții publice care pot reduce intensitatea competiției și descuraja ofertanții serioși (calitatea scăzută a documentației de atribuire, cerințe sau responsabilități nerezonabile sau disproporționate, 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.

#### B. Elaborarea strategiei de achiziții

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

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

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

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

#### C. Valoarea estimată

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

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

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

Estimarea valorii potențialelor oferte va fi mai bine fundamentată prin publicarea în SEAP a prețurilor finale ale contractelor implementate, precum și printr-o responsabilitate sporită a consultanților care pregătesc documentațiile de atribuire către acuratețea acestei estimări.

Contractele standard pentru consultanții care pregătesc documentațiile de atribuire, dezvoltate ca parte a documentațiilor standardizate, așa cum este prezentat în cap. 4, vor stabili că o parte a remunerației va fi bazată pe acuratețea estimării, în conformitate cu normele, standardele, statisticile, prețurile de piață existente.

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

#### D. Planul anual de achiziții publice

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

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

#### E. Alegerea procedurii

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

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

În plus, vor fi dezvoltate îndrumări detaliate pentru a se asigura că utilizarea unor proceduri derogatorii, în special în ceea ce privește modificările contractelor, este pe deplin justificată și legală.

Legislația va defini orice prag suplimentar (sub pragurile pentru publicarea în JOUE definite de directive) pentru utilizarea unor proceduri specifice, implementând principiul proporționalității.

#### F. Elaborarea documentației de atribuire

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

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

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

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

Condițiile de contract ar trebui să fie echilibrate în ceea ce privește riscurile care ar trebui reținute de către fiecare parte. Contractele ar trebui să includă clauze de protecție, care să



declanșeze controale oficiale din partea autorităților responsabile - de exemplu, controale de la instituțiile privind protecția muncii în cazul unor prețuri anormal de mici oferite pe acest palier. Contractele vor include, de asemenea, mecanisme de verificare independentă a calității și performanței.

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

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

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

#### G. Criterii de selecție

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

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

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

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

#### H. Criterii de atribuire

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

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

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

#### I. Definirea termenelor-limită pentru pregătirea și depunerea ofertelor

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

Este de așteptat ca accentul pus pe o strategie de achiziții mai solidă, precum și consultările

de piață și îndrumarea aferentă să conducă autoritățile contractante la definirea unor termene adaptate la natura și complexitatea procedurii.

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

#### J. Clarificări ale documentației de atribuire

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

#### K. Procesul de evaluare a ofertelor

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

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

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

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

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

#### L. Decizia de atribuire

La comunicarea deciziei de atribuire în cadrul unei proceduri de achiziție, autoritatea contractantă ar trebui să furnizeze tuturor ofertanților informații suficiente pentru a le permite să evalueze în mod corespunzător motivele respingerii ofertelor necâștigătoare/acceptării ofertei câștigătoare. Este de așteptat ca o mai bună informare a ofertanților ale căror oferte au

fost declarate necâștigătoare să contribuie, pe termen mediu, la reducerea numărului de contestații. Va fi dezvoltată îndrumare în acest sens, în timp ce legislația secundară va defini obligațiile de bază privind comunicările.

#### M. Notificări/Contestații

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

Vor fi elaborate mecanisme astfel încât să asigure:

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

#### N. Documentul de confirmare

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

#### O. Implementarea contractelor

Un set de acțiuni (inclusiv legislația aferentă) va fi realizat/ elaborat/adoptat, astfel încât să eficientizeze informațiile privind localizarea utilităților și nevoile de protecție/relocare. Acest lucru va implica cerința ca proprietarii/gestionarii de utilități să realizeze cartografierea completă a 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 termenii asumate de autoritatea contractantă, pentru a obține, în final, o autoevaluare și lecții învățate.

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

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

#### Q. Transparență și confidențialitate

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

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

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

#### R. Măsuri orizontale

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

- unități de achiziții centralizate;
- consorții de autorități contractante;
- accesul la expertiză externă (unități de achiziții centralizate, baze de date cu experți tehnici pe achiziții publice);
- dezvoltarea unui curriculum și instruire pentru personalul responsabil cu achizițiile publice.

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

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

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

În acest scop au fost identificate următoarele măsuri:

- A. Dezvoltarea controlului intern
- B. Eficientizarea controlului ex ante extern
- C. Îmbunătățirea și extinderea sistemelor pentru a preveni conflictele de interese
- D. Eficientizarea controlului ex post și auditului

#### A. Dezvoltarea controlului intern

Autoritățile contractante trebuie să treacă treptat de la o abordare axată exclusiv pe

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

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

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

#### a) Scopul sistemului de control intern

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

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

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

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

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

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

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

Modul în care vor fi stabilite sisteme de control intern de către autoritățile contractante va

fi descris în îndrumarea on-line ca parte a unui "manual/ghid". În plus, se va crea o echipă care să sprijine implementarea controalelor interne pe teren.

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

Secretariatul General al Guvernului este autoritatea centrală responsabilă cu emiterea și implementarea politicii Guvernului în domeniul sistemelor de control intern. SGG va stabili standarde de control intern pentru gestionarea efectivă a procesului de achiziții publice (inclusiv descrierea procesului, fluxul de informații și matricea responsabilităților) pentru a asigura îndrumare generică și a stabili cerințele pentru activitățile de control intern în toate autoritățile contractante.

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

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

- separarea atribuțiilor, cel puțin între funcțiile operaționale și funcțiile financiare/de plată, ale persoanelor responsabile cu achizițiile publice și departamentelor tehnice și economice. Cerințele de separare a atribuțiilor vor depinde de asemenea de mărimea autorităților contractante;

- "principiul celor 4 ochi", care implică împărțirea clară a sarcinilor în 2 pași: pe de o parte inițierea și pe de altă parte verificarea, efectuate de persoane diferite;

- fundamentarea avizelor interne, precum cele acordate de departamentele economic și juridic, pe bază de liste de verificare și alte instrumente.

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

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

- introducerea unor verificări specifice înainte de lansarea oricărei proceduri de achiziții;

- elaborarea de liste de verificare și de ghiduri detaliate care să permită controlorului financiar să verifice regularitatea procesului;

- întărirea regulilor de integritate aplicabile controlorilor financiari preventivi, care să asigure că nu sunt afectați de conflicte de interese;

- întărirea independenței controlorilor financiari preventivi în exercitarea atribuțiilor lor, prin generalizarea cerinței de acord preliminar al MFP în cazuri de suspendare, înlocuire sau destituire a controlorului financiar;

- asigurarea primirii de către controlorii financiari preventivi a unei instruirii adecvate în domeniul achizițiilor publice.

Instituțiile cu competențe în controlul și auditarea eficienței și performanței entităților publice vor acorda o atenție sporită, în cadrul sistemului de supraveghere detaliat în cap. 5, eficacității mecanismelor de control intern, ca o potențială sursă majoră de deficiențe.

c) Standarde pentru autoritățile contractante mari

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

- evalua efectivitatea funcțiilor actuale de control ex ante intern;

- îmbunătăți funcțiile de control intern la nivelul fiecărei instituții-pilot, ținând cont de particularitățile proprii;

- asigura că prin controlul intern sunt vizate atât regularitatea, cât și calitatea;

- sprijini implementarea noilor sisteme de control intern;

- implementa standardul ISO privind sistemul de management al combaterii corupției, după ce va deveni disponibil.

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

## B. Eficientizarea controlului extern ex ante

### a) Direcții principale

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

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

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

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

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

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

Trecerea de la controlul sistematic la controlul bazat pe eșantion va permite organismului

de control ex ante să își reorienteze resursele spre un control mai profund, axat pe aspectele legate de calitate, și va fi astfel dezvoltat în același timp și în paralel cu întărirea capacităților și a expertizei organului de control ex ante.

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

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

#### c) Eșantionare

Controlul bazat pe eșantion va integra două elemente principale, respectiv analiza de risc și o funcție aleatorie. Analiza de risc include în principal două seturi de factori: factori care țin de dimensiunea și complexitatea procedurii de atribuire și factori legați de capacitatea autorității contractante (pe baza istoricului anterior). Acest lucru permite definirea a patru categorii principale de riscuri, după cum urmează:

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

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

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

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

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

#### d) Modificări ale contractelor

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

În ceea ce privește modificările substanțiale ale contractelor, conform definiției din directive, acestea vor necesita derularea unei noi proceduri de atribuire și prin urmare vor fi introduse în baza de eșantionare. În plus, modificările nesubstanțiale vor intra în baza de 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 disproporționate, împărțire neadecvată/ineficientă în loturi, perioade de execuție sau condiții contractuale nerezonabile, recurgerea excesivă la proceduri de proiectare și execuție etc. Aceste aspecte vor fi abordate în ghiduri adecvate și, unde este cazul, în documentație standardizată.

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

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

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

În plus, o problemă specifică referitoare la regularitate este aceea de a detecta specificațiile tehnice orientate. Acest risc este în principal legat de un număr de sectoare cum ar fi IT sau de proceduri care implică o parte semnificativă de echipamente. Este recunoscut faptul că identificarea unor specificații fraudate poate fi destul de dificil de realizat, deoarece necesită o cunoaștere aprofundată a pieței în domeniul respectiv. Prin urmare, elementul principal de control în această privință rămâne piața în sine, prin mecanismul de contestații. Astfel, în

cea ce privește verificarea specificațiilor tehnice cu privire la eventuale situații de distorsionare, ca parte a controlului ex ante, se impune o abordare pragmatică, după cum urmează:

- introducerea ca parte a listelor de verificare pe sectoare a câtorva elemente-cheie de verificare (să nu apară denumirea mărcii, iar, dacă, în cazuri excepționale, apare denumirea mărcii, să fie menționat "sau echivalent"; să existe specificații funcționale și de performanță de fiecare dată când acest lucru este posibil etc.);
- dezvoltarea unor liste de verificare specifice pentru a identifica eventualele specificații distorsionate pentru două sectoare-pilot (echipament medical și dezvoltarea sistemelor informatice), pentru ca un control complet să fie efectuat în cadrul controlului ex ante. Acest lucru va necesita, de asemenea, implicarea unor experți în domeniile respective;
- evaluarea, după un an de funcționare, a acestei faze-pilot, pe baza următoarelor criterii principale: eficacitate (dacă s-au obținut rezultatele dorite, care pot fi măsurate printr-o scădere a numărului de contestații depuse de operatori economici în raport cu distorsionarea unor specificații în procedurile de atribuire aferente celor două sectoare-pilot), eficiența (dacă costurile generalizate ale sistemului-pilot, cu privire la durata procesului și la resurse umane mobilizate, sunt proporționale cu beneficiile), impactul de timp. Ca urmare a acestei evaluări, ANAP va decide dacă să extindă sau nu acest tip de verificări.

#### f) Tipuri de control

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

- Media actuală de trei sau patru anunțuri de participare verificate pe persoană și pe zi nu permite o analiză în profunzime. Există, de asemenea, o nevoie urgentă de a eficientiza aceste verificări, pentru a le face mai puțin formale și mai semnificative și de a introduce o analiză a specificațiilor tehnice cheie.

- Verificarea atât a regularității, cât și a calității unui anunț de participare și a documentelor aferente ar necesita în medie aproximativ 5 zile - om, care înseamnă aproximativ de douăzeci de ori mai multe resurse decât verificările curente. Aceasta ar crește semnificativ atunci când vine vorba de verificarea detaliată cu privire la posibilele specificații tehnice distorsionate.

- Aproximativ 8% din baza totală de eșantionare se verifică în prezent (procedurile de atribuire, inclusiv negocierile fără publicarea unui anunț de participare), adică aproximativ 2.000 de verificări pe an.

- O rearanjare a controalelor aferente este necesară, astfel încât observatorii să participe doar la fazele/etapele procesului de evaluare-cheie și controlul documentațiilor de atribuire să includă aspectele calitative ale acestora. Acest lucru va permite să crească eficiența utilizării resurselor umane implicate în activitățile de control și, prin urmare, numărul total de proceduri controlate, cu un număr-țintă cuprins între 4.000 și 5.000 pe an.

Prin urmare, următoarele concluzii pot fi trase:

- Este necesar să fie alocate resurse suplimentare, atât pentru verificarea anunțurilor de participare și a documentelor aferente, cât și pentru verificarea evaluării ofertelor și a modificărilor contractelor.

- Din moment ce va fi dificilă multiplicarea resurselor dedicate controlului ex ante cu un factor de douăzeci, pe parcursul perioadei de eliminare treptată a controlului ex ante sistematic al anunțurilor de participare și al documentelor aferente vor fi treptat integrate controale de calitate pentru un număr limitat de proceduri. În paralel, controalele de regularitate îmbunătățite vor continua pentru toate procedurile până în iulie 2016. După iulie 2016, numărul de controale de regularitate va scădea treptat, dar va rămâne semnificativ. O atenție sporită va fi acordată verificărilor privind calitatea.

- Verificarea evaluării ofertei va fi efectuată numai în cazul în care anunțul de participare aferent a fost supus verificării, dar nu pentru toate procedurile pentru care anunțurile de participare și documentele aferente au fost verificate.

g) Liste de verificare

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

h) Expertiza tehnică

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

În vederea implementării măsurilor de eficientizare a controlului ex ante, structura de control ex ante din cadrul ANAP va avea nevoie de un număr mai mare de resurse umane, în special în ceea ce privește expertiza tehnică. Prin urmare, ANAP își va asigura expertiza tehnică prin două căi complementare, și anume prin angajarea a aproximativ 50-60 de specialiști tehnici pentru cele mai frecvente nevoi și prin încheierea unor acorduri-cadru, cu scopul dublu de a asigura resurse de înaltă specializare pentru domenii tehnice specifice și de a asigura resurse tehnice suplimentare atunci când este necesar.

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

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

i) Rezultatele controlului ex ante

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

Pentru aspectele identificate ca fiind legate de calitate, analiza, așa cum s-a menționat mai sus, este mai puțin "negru sau alb" și lasă loc de interpretări. Ca exemplu, perioada pentru pregătirea unei oferte complexe (atunci când se solicită ofertanților să pregătească un proiect tehnic sau echivalent) nu trebuie limitată la perioada minimă definită prin lege. În timp ce

îndrumarea va conține elemente care să permită aprecierea perioadei rezonabile de timp pentru pregătirea ofertelor, perioada corespunzătoare în fiecare caz individual rămâne o chestiune de interpretare.

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

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

j) Impactul de timp

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

Fazele controlului ex ante (lucrătoare)	Perioada de timp maximă (în zile)
Eșantionare	1 zi lucrătoare (de la notificare de către autoritatea contractantă, cu documentele relevante)
Documentație de atribuire limită	Control ex ante al regularității și calității
mediere, contractantă	10 zile lucrătoare întârziere pentru publicarea anunțului de participare Cel târziu 10 zile înainte de termenul de depunere a ofertelor (de la decizia de eşantionare 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 cu evaluării	Controlul se efectuează în perioada de evaluare a ofertelor, direct de către observatorii ANAP care participă la ședințele-cheie ale comisiei de evaluare, verificarea principalelor etape ale (tehnică, financiară, calificare). În mod

de în	excepțional, ar fi necesare până la 3 zile   lucrătoare de fiecare etapă în plus față   procesul de evaluare propriu-zis, în cazul   care sunt necesare clarificări/mediere la   nivel intern.
Controlul ex ante al modificărilor de contract importante respective a	5 zile lucrătoare (în plus față de timpul   necesar autorității contractante pentru   evaluare și aprobarea modificării   contractului)
Controlul ex ante al specificațiilor tehnice (sectoare-pilot) limită	30 de zile lucrătoare întârziere pentru   publicarea anunțului de participare   Cel târziu 10 zile înainte de termenul-   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 delegă atribuțiile sale;
- membrii consiliului de conducere sau persoane aflate în posturi de decizie similare;
- personalul care contribuie la pregătirea/întocmirea documentațiilor de atribuire;
- membrii comisiei de evaluare;
- experții proprii care îndeplinesc vreo sarcină legată de pregătirea documentațiilor de atribuire și/sau evaluează ofertele.

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

În cazul persoanelor implicate, de la caz la caz, o astfel de declarație va fi făcută o dată, dar trebuie să aibă în vedere situațiile aferente fiecărei etape a procedurii de achiziție publică (pregătire, evaluare, monitorizare și închidere).

Completarea unei declarații pe propria răspundere din care să rezulte că nu există un conflict de interese trebuie avută în vedere în fiecare fază a procedurii de atribuire (pregătire, evaluare, monitorizare și închidere).

Apariția unui conflict de interese nu este neapărat o ilegalitate în sine. Participarea la o

procedură cunoscând existența unui conflict de interese este însă o neregulă. Este deci necesar ca orice posibil conflict de interese să fie dezvăluit înainte de a lua parte la procedura de atribuire și ca măsurile de prevenție corespunzătoare să fie luate. Aceasta permite de asemenea 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



măsurile 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 achiziției). 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/ sancțiuni 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 CCR\*17), auditul este unul complet. El integrează și o evaluare a funcționării reale a sistemului de control intern;

---

\*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.

---

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

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

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

Noul sistem de sancțiuni/măsuri administrative cu caracter de sancționare va fi definit de

legislația națională care va transpune directivele UE privind achizițiile publice. Legislația adoptată ca urmare a prezentei strategii va cuprinde prevederi speciale:

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

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

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

Un caz specific necesită anumite explicații, și anume atunci când o presupusă neregulă este identificată prin mass-media sau denunț ori prin sesizarea de către o autoritate publică, necesitând o verificare amănunțită. Astfel de cazuri nu cuprind sesizările înaintate de către ofertanți sau părți interesate ca parte a procesului de remedii, controlul ex ante, auditul efectuat de CCR, nici verificările realizate ca parte a sistemului de management și control al fondurilor europene. Aceste cazuri vor fi aduse în atenția organismului de supervizare din cadrul ANAP, care va verifica situația sesizată. În cazul în care este detectată o posibilă fraudă, ANAP va înainta rezultatul verificărilor către autoritățile competente. În alte cazuri, ANAP va informa CCR. Sancțiunile vor fi aplicate de către CCR în urma misiunilor de audit.

### 3.3. Indicatori de impact și de rezultat

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

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

Aspecte identificate/ Termen Elemente care soluționare	Sursa de necesită informare	Acțiune propusă Impact preconizat	Institu- ție respon- sabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță
A. Dezvoltarea controlului intern					

Definirea cerințelor Decembrie 2015	Stabilirea cerințelor Monitorul	SGG Introducerea principiilor specifice de urmat de specifice cu privire la implementarea la "principiului 4 ochi" standardelor de și a fundamentării control intern pentru avizelor în principalele gestionarea efectivă faze ale procesului a procesului de de achiziții publice achiziții publice	ANAP, CCR,	Instrucțiuni specifice de SGG cu sprijinul ANAP
către toate Iulie 2016 autoritățile contractante	României, Partea I Site-ul ANAP	Oficial al separării atribuțiilor, la implementarea standardelor de și a fundamentării control intern pentru avizelor în principalele gestionarea efectivă faze ale procesului a procesului de de achiziții publice achiziții publice	toate instituțiile responsabile	specifice de SGG cu sprijinul ANAP îndrumări publicate prin ghidurile pe web
Susținerea Decembrie 2015 implementării controalelor interne Iunie 2016	SGG	Emiterea unor Ghid efectiv asigurat ghiduri/îndrumări pentru înființarea și privind sistemele de implementarea sistemelor control intern pentru de control intern la achiziții publice autoritățile contractante	ANAP, CCR,	Echipa stabilită instituțiile Ghid și check-listuri privind sistemele de control intern pentru achiziții publice pentru prevenirea conflictelor de interese Proceduri elaborate
Eficientizarea rolului Martie 2016 factorilor de control financiar preventiv legat de achizițiile publice	Monitorul Oficial al României, Partea I	Modificarea și Consolidarea regulilor de completarea integritate pentru Ordonanței Guvernului factorii de control nr. 119/1999 financiar preventiv privind controlul intern/managerial și Consolidarea	MFP Toate instituțiile responsabile	Publicarea ordinului revizuit

		controlul financiar independentei factorilor preventiv, de control financiar republicată, cu preventiv modificările și completările Introducerea verificării ulterioare înainte de lansarea procedurii (pe baza Revizuirea Ordinului vizelor departamentelor ministrului economic, tehnic și finanțelor publice juridic) 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			
Asigurarea instruirii Martie 2016	Documente MFP de control financiar în domeniul achizițiilor publice 2016-2018	Elaborarea și Factorii de control implementarea de programe de formare și ghiduri de verificare a legalității și regularității procesului	MFP	ANAP	Program de formare elaborat Controlorii instruiți

			de achiziții publice.			îndrumări
Martie 2016	Ghiduri pe web					publicate
Implementarea Ianuarie 2016 proiectului-pilot pentru autoritățile contractante mari Iulie 2016	SEAP Consultant	Elaborarea și implementarea funcțional care permite proiectului-pilot asigurarea regularității pentru CNADNR și ANAR și calității procesului	CNADNR, ANAR	MPF, ANAP, SGG, RCC	Consultant angajat	Sistemele de control intern aprobat
Septembrie 2016	Consul- tant/ ANAP	pilot				Sisteme de control intern funcționale
învățate 2017	Octombrie 2016 ANAP CNADNR, ANAR					Lecții ISO 37001 (antimită) implementat
Definirea cerințelor Decembrie 2016	ANAP, SGG	Replicarea lecțiilor Sistem de control intern învățate în cazul funcțional care permite CNADNR și ANAR asigurarea regularității la autoritățile și calității procesului contractante mari de achiziții publice la autoritățile contractante mari	ANAP MFP SGG	Toate instituțiile responsabile	Cerințe specifice pentru aplicarea standardelor control intern pentru autoritățile contractante mari	
B. Eficientizarea controlului extern ex ante						

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



Ianuarie 2016	ANAP	Angajarea de experți tehnici în cadrul ANAP			Contract-cadru de asistență tehnică pentru controlul ex ante
C. Îmbunătățirea și extinderea sistemelor pentru a preveni conflictele de interese					
Octombrie 2015	Monitorul cu legea UE privind conflictul de interese	Abrogarea regulii de Evitare a conflictelor de interese în primul rând prin măsuri la nivelului autorităților contractante. Excluderea operatorului Guvernului "clean the economic numai dacă past" (Abrogarea nu este posibilă o altă soluție din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, privind excluderea automată, deținerea unei acțiuni și gradul patru de rudenie)	ANAP	Guvernul, toate instituțiile implicate	Art. 69 <sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu și ulterioare
Îmbunătățirea și extinderea sistemului (proiect de lege aprobat în Parlament) interese la toate procedurile de achiziții	Monitorul Oficial al României, Partea I	Sistemul Prevenție va deveni operațional de identificare și prevenire și obligatoriu a conflictelor de interese	ANI	ANAP, toate instituțiile responsabile	Sistemul Prevenție operațional Utilizarea sistemului Prevenție
Iunie 2016	ANAP				

pentru					obligatorie în
achizițiile					toate
din fonduri					procedurile de
structurale					achiziții
Decembrie 2016					
pentru					
achizițiile din					
buget național					
<hr/>					
Asigurarea unei mai	Asigurarea de ghiduri	SGG	ANI, ANAP	Ghidul	
elaborat	Site ANAP	îmbunătățirea practicilor			
Iunie 2016	pentru autoritățile		toate	și pus la	
bune preveniri a	(ghid	de identificare și			
conflictelor de	on-line)	contractante privind		instituțiile	dispoziția
interese		identificarea și		responsabile	autorităților
		prevenirea			contractante
		conflictelor de			
		interese pentru a			Funcțiile
		limita efectul asupra			sensibile
		pieței (definirea			identificate
		conceptului de			
		"funcție sensibilă",			
		abordarea pe care			
		trebuie să o urmeze			
		persoanele în funcții			
		sensibile,			
		managementul			
		riscului)			
		Ghidul va fi corelat			Sisteme de
		cu instrucțiunile			management al
		privind sistemul de			riscului
		control intern			identificate
		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			
D. Eficientizarea controlului ex post și a auditului					
Ianuarie 2016	CCR	Consolidarea rolului 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
Iunie 2016	CCR				Programul de instruire elaborat
Iunie 2016	CCR				Procedurile actualizate
Decembrie 2016	CCR				Implementarea programului de instruire

Ianuarie 2016	Monitorul Oficial al României, Partea I	Stabilirea unui sistem de sancțiuni descurajatoare, vizând autoritățile contractante	ANAP	CCR, de Audit, instituții responsabile	Sistemul de sancțiuni adoptat
Iunie 2016	CCR a experienței AA în controlul achizițiilor publice	Stabilirea Asigurarea deplinei mecanismului de consecvențe între coordonare între abordări și interpretări CCR și AA	CCR	AA, ANAP, actorii-cheie	Mecanismul elaborat și funcțional

### 3.4. Lista documentelor-suport corespunzătoare cap. 3 Documentul-suport nr. 4 Lista de probleme și soluții

#### CAP. 4

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

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

#### 4.1. Descrierea situației actuale

În România, achizițiile publice se efectuează în prezent în sistem descentralizat de către mii de autorități contractante (în perioada 2007-2014, o medie anuală de 7.300 de autorități contractante au desfășurat achiziții publice on-line și off-line, utilizând proceduri de achiziție publică sau achiziție directă, cu valori sub sau peste pragurile stabilite de legislația UE). Funcționează de asemenea o unitate de achiziții centralizată în sectorul sănătății, înființată prin hotărâre a Guvernului. Experiența acestei unități de achiziții centralizate nu va fi însă luată ca referință pentru stabilirea direcțiilor de acțiune ale prezentei strategii.

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

În general, personalul care se ocupă de achiziții are pregătire profesională diferită (ingineri, economiști, profesori etc.), prin urmare, cunoștințele de achiziții publice sunt dobândite în decursul anilor și nu în urma unor studii speciale în domeniu. În cel mai bun caz, ei pot fi

absolvenții unor cursuri de instruire de scurtă durată, între 4 și 8 zile, concepute conform standardului ocupațional pentru ocupația de expert achiziții publice.

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

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

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

a) contestații generate de conținutul documentației de atribuire și ulterior de procesul de evaluare;

b) utilizarea unor elemente de referință nepotrivite pentru calcularea valorii estimate;

c) solicitări de clarificări în perioada de ofertare ce conduc la prelungirea termenelor sau la anularea procedurilor;

d) dificultăți în timpul evaluării sau lipsa unui element de referință adecvat pentru o evaluare corectă;

e) imposibilitatea ofertanților de a pregăti documente adecvate și de calitate;

f) descurajarea ofertanților serioși de la participarea la proceduri;

g) întâzieri în implementarea contractelor;

h) calitate slabă a rezultatelor obținute în urma implementării contractului;

i) suplimentarea valorii contractelor pe parcursul implementării în scopul satisfacerii nevoilor reale ale autorității contractante.

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

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

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

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

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

(iv) Pentru achizițiile publice peste pragul de achiziție directă, utilizarea procedurilor integral on-line rămâne limitată (între 17-21%), din care doar 26% reprezintă contracte de lucrări. Acest lucru se datorează în principal faptului că autoritățile contractante din domeniul energiei și transporturilor în general nu desfășoară proceduri de achiziții integral on-line. În

consecință, deși publicarea în SEAP a anunțurilor/invitațiilor de participare și a documentațiilor de atribuire este regula, recurgerea la facilitățile sistemului electronic de achiziții pentru celelalte etape ale derulării procedurii este limitată, foarte puține autorități contractante folosindu-le la nivel național, în principal, din considerente tehnice (chiar dacă SEAP are implementate funcții de interogare, filtrare și export date), dar și ca urmare a culturii din administrație.

#### 4.2. Direcții de acțiune

Aplicarea corectă și eficace 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 eficace 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 problematici 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:

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

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

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

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

În plus, autoritățile contractante vor avea obligația de a identifica utilitățile care pot avea impact asupra pregătirii și implementării proiectelor, înainte de lansarea procedurii de atribuire aferente contractelor de lucrări. De asemenea vor avea obligația de a colecta informațiile privind localizarea acestor utilități. Din informațiile colectate, autoritățile contractante trebuie să cuantifice în listele de cantități lucrările avute în vedere (protecție, relocare și/sau traversare) și să detalieze condițiile de lucru. Doar în această situație ofertanții pot să evalueze corect condițiile de lucru și costurile aferente în vederea pregătirii unor oferte tehnice și financiare corecte. Documentațiile standardizate de atribuire pentru contractele de lucrări care pot fi influențate de utilități trebuie să țină cont de aspectele de mai sus în caietul de sarcini și în formularul de prețuri (prețuri detaliate în cazul contractelor bazate pe liste de cantități, respectiv prețuri globale în cazul contractelor cu preț global). Pentru unele sectoare (cum ar fi infrastructura din afara zonelor urbane), autoritățile contractante vor suplimenta consultarea formală a deținătorilor/operatorilor de utilități cu investigații detaliate de teren (cu ajutorul georadarilor sau similar).

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

Ghidul on-line va detalia, de asemenea, toate aceste aspecte.

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

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

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

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

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

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

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

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

Această măsură constă în trei acțiuni:

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

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

a) Profesionalizarea activităților desfășurate în domeniul achizițiilor publice

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

Acțiunea include:

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

- funcția va fi cuprinsă în lista funcțiilor publice generale printr-o modificare adusă Legii nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

- ulterior va fi elaborat un act normativ cu caracter specific care să reglementeze atribuțiile și condițiile specifice acestei funcții (condiții de ocupare, formare inițială etc.);

(ii) stabilirea unei funcții specifice pentru personalul ANAP prin modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/2015, aprobată prin Legea nr. 244/2015 (similar cu funcția de inspector antifraudă, stabilită la nivelul Agenției Naționale de Administrare Fiscală);

(iii) punerea în aplicare la nivelul autorităților contractante, precum și la nivelul ANAP a principiilor de management flexibil, în conformitate cu Strategia de consolidare a administrației publice\*18), prin introducerea de obiective standardizate (cu indicatori specifici de timp și rezultat) în metodologia de funcționare.

---

\*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.

---

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, bench-learning și bench doing, așa cum este descris în Strategia de consolidare a administrației publice.

Carierea 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;

- 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, reduce 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

---

\*) Notă CTCE:

Figura nr. 1 se găsește în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 881 din 25 noiembrie 2015 la pagina 45 (a se vedea imaginea asociată).

---

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

---

\*) Notă CTCE:

Figura nr. 2 se găsește în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 881 din 25 noiembrie 2015 la pagina 45 (a se vedea imaginea asociată).

---

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

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

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

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

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

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

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

---

\*) Notă CTCE:

Figura nr. 3 se găsește în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 881 din 25 noiembrie 2015 la pagina 46 (a se vedea imaginea asociată).

---

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

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

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

- (i) statutul juridic: responsabilitate și control;
- (ii) înființare: prin legislația privind achizițiile publice (hotărâri ale Guvernului de aplicare a legislației primare) sau prin legislația în domeniul administrației publice;
- (iii) gradul de reglementare a activităților ce vor fi efectuate - mandatul:
  - a) descriere detaliată în legislație a strategiei și obiectivelor UCA: (i) domeniile și condițiile în care autoritățile contractante trebuie să recurgă la UCA; sau (ii) activitățile ce urmează a fi desfășurate de UCA;
  - b) decizii privind activitățile concrete ale fiecărei UCA pe baza analizelor de piață și a

indicatorilor de performanță;

(iv) limitele activităților ce vor fi întreprinse de UCA:

a) fezabilitatea nevoii de achiziții - tipuri de achiziții care pot fi realizate în mod centralizat (volumul, bugetul, recurența, comune mai multor AC, nivel de specializare etc.); analiza prețurilor de piață; estimarea costurilor de creare și funcționare a UCA etc.;

b) întocmirea documentației de atribuire - pentru atribuirea contractului/semnarea acordului-cadru;

(v) finanțare:

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

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

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

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

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

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

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

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

(ii) realizarea unei proceduri comune de achiziții;

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

Pe baza experienței anterioare, recurgerea la consorții de către autoritățile contractante poate rămâne destul de limitată dacă nu vor fi introduse special/explicit prevederi specifice în legislație sau cerințe prelabile 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 semnală orice comportament neconform neadecvat.

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

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

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

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

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

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

#### 4.3. Indicatori de impact și de rezultat

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

- îmbunătățirea regularității procedurilor: 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/ Termen	Sursa de Elemente care necesită informare soluționare	Acțiune propusă Impact preconizat	Instituție responsa- bilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță
A. Creșterea abilităților tehnice și procedurale la nivelul autorităților contractante prin elaborarea de ghiduri și documentații de atribuire standard					
Îndrumare (sprijin 2016 metodologic) limitat pentru autoritățile contractante	Site ANAP capacității autorităților contractante Îndrumarea AC spre utilizarea de fond în detrimentul celor de formă	Elaborarea de îmbunătățirea documentații de atribuire standard (lucrări, bunuri, contractante (AC) servicii) disponibile în elementelor cadru ghidului on-line (prezentată în cap. 1)	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Număr de documentații standard elaborate
B. Soluționarea deficiențelor din implementare cu scopul de a sprijini pregătirea și implementarea viitoarelor contracte de achiziții publice					
Absența instrumentelor Iulie 2016 de management al Oficial al contractelor de lucrări României, la nivelul AC Partea I Blocaje în	Monitorul din fonduri publice prin evitarea riscurilor, întârzierilor și	Instituirea Realizarea de economii obligativității de cartografierea a utilităților și	Ministerul Economiei, Comerțului și Turismului	Organismele de reglementare pentru sectorul de utilități	1. Adoptarea unui act normativ privind obligativita- tea cartogra-

implementarea	disputelor în				fierii
contractelor,	implementarea				utilităților
întârzieri în	contractului				
finalizarea					2. Date
în curs de					oficiale
investițiilor, litigii					clare cu
derulare,					privire la
și costuri adiționale					rețelele de
după					utilități
adoptarea					(cartogra-
actului					fierea
normativ					utilităților)
Iulie 2018					

Decembrie 2015	Monitorul	Modificarea	MFP, MDRAP	Toate	Set de
Oficial al	investițiilor publice	Creșterea eficienței		instituțiile	indicatori
României,	Guvernului	Hotărârii		responsabile	cuantifica-
	Partea I	nr. 28/2008			bili
		privind aprobarea			(bugetari,
		conținutului-cadru			economici și
		al documentației			pe bază de
		tehnico-economice			performanță)
		aferente			
		investițiilor			
		publice, precum și			
		a structurii și			
		metodologiei de			
		elaborare a			
		devizului general			
		pentru obiective			
		de investiții și			
		lucrări de			
		intervenții			

Decembrie 2015	Monitorul Oficial al României, Partea I	Adoptarea Gestionarea eficientă condițiilor de contractuale FIDIC în legislația națională	MFP	MFE, toate instituțiile responsabile	Clauze contractuale clare, unitare și echilibrate
Decembrie 2015	Pagina de internet a ANAP	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

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 Decembrie 2016	Monitorul	Profesionalizarea activităților	ANAP	ANFP	Legea nr.
autorității contractante în România, identificarea nevoilor Partea I	de premiere pentru personal și îmbunătățirea capacității administrative și	desfășurate în domeniul achizițiilor publice:	Oficial al personalului; sistem	Ministerul	republicată, cu modifică-
				Finanțelor	rile și
				Publice	completările
				Ministerul	ulterioare
				Muncii,	
Lipsa de competențe adecvate, cunoștințe și experiență în gestionarea de achiziții publice	Reglementarea unei funcții generale reducerea fluctuației cu denumire specifică pentru personalul cu atribuții în domeniul achizițiilor publice			Familiei,	1 act
				Protecției	normativ cu
				Sociale și	caracter
				Persoanelor	specific
				Vârstnice	adoptat care
					să
					reglementeze
					atribuțiile
					și condițiile
					specifice
					funcției
					generale
					pentru
					personalul cu
					atribuții în
					domeniul
					achizițiilor
					publice +
					Modificare și
					completare
					Ordonanța de
					urgență a
					Guvernului
					nr. 13/2015,

244/2015,	Implementarea la nivelul ANAP a principiilor unui management flexibil			aprobată prin Legea nr. în vederea stabilirii funcției specifice la nivelul ANAP Metodologie elaborată
Decembrie 2016	Crearea cadrului profesionalizării educațional personalului; sistem adecvat pentru personal și îmbunătățirea capacității administrative și profesionale; reducerea fluctuației personalului superior	ANAP	Ministerul Educației și Cercetării Științifice	Calificarea în domeniul achizițiilor publice stabilită în învățământul superior pentru Calificări Programă obligatorie de formare în domeniul
Universități	Programe obligatorii de formare în achiziții publice (curricula) Dezvoltarea și		Toate instituțiile responsabile	achizițiilor publice Program de instruire specializat, de durată, elaborat în

		implementarea unui program de instruire în achiziții publice, specializat și de durată			colaborare cu ANFP Certificare profesională în achiziții/ achizițiile publice
		Introducerea unui atestat profesional în achiziții/ achiziții publice			
Remunerarea Decembrie 2016	MFP	Analiza costurilor Impact pozitiv asupra și a beneficiilor privind proiectarea și implementarea unui sistem de	MFP	ANAP	Schemă de recompensare aprobată
personalului nu este motivatiei proporțională cu personalului și complexitatea activității		sectorul public		ANFP	
Lipsa de motivare a personalului de achiziții publice		recompense pentru specialiștii în achiziții publice		Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârștnice Toate instituțiile responsabile	
Abordări diferite ale Decembrie 2016		Configurarea de Cooperare consolidată platforme (forumuri) de orizontală între cumpărare autoritățile contractante;	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Număr de vizite/ vizitatori pe platformă

	creșterea schimbului de bune practici						Număr de subiecte deschise pentru discuții
							Număr de instrucțiuni/îndrumări emise de către ANAP

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

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

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 Rezultate în autorităților septembrie contractante în 2016 (anunțul de participare publicat în Lipsa de competențe octombrie 2015 adecvate, cunoștințe și experiență în de achiziții publice gestionarea procesului publice	Monitorul Oficial al României, Partea I reducerea costurilor la consorții de AC de tranzacție; pentru achiziții profesionalizarea în la nivel regional, domeniul achizițiilor identificate și detalierea modelelor de implementare a conceptului de UCA	Efectuarea unui Realizarea de economii studiu de generate prin fezabilitate creșterea volumului de pentru stabilirea cumpărare, a oportunității competiției, a recurgerii la eficienței și prin sprijinul UCA sau la consorții de AC	ANAP Toate responsabile	Studiu de fezabilitate
Octombrie 2016	Configurarea cadrului legal pentru funcționarea UCA pe baza rezultatului studiului de fezabilitate (de exemplu, stabilirea	MFP și ministere de resort		Hotărârea Guvernului de înființare a UCA-urilor



	sectoarelor de  achiziții  relevante)			
Decembrie 2016	Funcționarea UCA	MFP		Proceduri  interne,  metodologii,  norme de  organizare  și  funcționare
Octombrie 2016	Stabilirea  sectoarelor de  dezvoltare a  consorțiilor de  AC în conformitate  cu rezultatele  studiului de  fezabilitate	MFP și  ministere  de resort		Numărul de  proceduri de  atribuire/  valoarea  achizițiilor
Decembrie 2016	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
G. Sporirea capacității autorităților contractante în utilizarea procedurilor on-				
line				

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

platformă SICAP este prietenoasă (user-friendly), atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici	SICAP prin renunțarea la completarea (la momentul înregistrării în sistem) unor informații specifice	instituțiile responsabile	solicitate informații specifice naționale la momentul accesării SICAP.
Asigurarea că operatorii economici străini nu au dificultăți în accesarea sistemului SICAP	României (cum ar fi un număr de telefon românesc, cont bancar românesc etc.)		Acces rapid și ușor la toate documentațiile de atribuire și anunțurile de
Stabilirea de măsuri de siguranță care să protejeze sistemul de fraude sau abuzuri	Accesul la documentele de licitație trebuie să fie simplificat prin punerea la dispoziția companiilor a unei legături electronice directe (link) la semnătura electronică, care să permită o deschidere rapidă a documentației de atribuire		de participare Toate recomandările din documentul Comisiei Europe intitulat Golden Book on e-Procurement implementate Număr de fraude identificate, număr de plângeri
Aprilie 2016			

					împotriva
	Asigurarea				SICAP,
	unui acces				număr de
	mai intuitiv				avarii ale
	pentru				sistemului
	utilizatori				(de câte ori
	la				sistemul a
	documentații				încetat să
	sau anunțuri				funcționeze)
	(să nu mai				
	fie necesară				
	reintroducerea				
	codului				
	CAPTCHA ori de				
	câte ori				
	acesezi o				
	informație)				
	Punerea în				
	aplicare a tuturor				
	recomandărilor din				
	documentul				
	Comisiei Europe				
	intitulat Golden				
	Book on				
	e-Procurement				
	Stabilirea de				
	controale, pentru				
	a evita orice				
	posibilă fraudă				
Cerința privind	Planificarea	ANAP	AADR, toate	Plan	
Decembrie 2016	Tranziție progresivă				
trecerea integrală la	tranziției la		instituțiile	operațional	
și totală la					

procedurile de achiziții on-line din Directiva CE (e-procurement)	utilizarea la procedurile de achiziții on-line (e-procurement)	trecerea integrală la procedurile de achiziții on-line (e-procurement)	responsabile	elaborat
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 Decembrie 2016	Pagina de procedură de selecție internet a procedurii de selecție	Studiu de Eficientizarea ANAP	Toate instituțiile responsabile	Evaluarea opțiunii

## CAP. 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, revizuind 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-licitație.ro](http://www.e-licitație.ro), prin publicarea anunțurilor/invitațiilor de participare la procedurile de achiziții. Deși sistemul de achiziții publice din România este ghidat de principii cum ar fi transparența, competitivitatea și eficiența economică în beneficiul întregii societăți, organizarea actuală a monitorizării și supravegherii sistemului necesită îmbunătățiri și modificări substanțiale.

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

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

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

(iii) În prezent, SEAP nu conține suficiente câmpuri de date care să permită introducerea tuturor informațiilor-cheie necesar a fi utilizate de către instituțiile implicate, în scopul de a corela și a analiza dimensiunea și calitatea competiției. De exemplu, pe baza datelor din SEAP nu se pot realiza statistici complete și nici extrage indicatori specifici privind participarea operatorilor economici atât din România, cât și din afara țării în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică. Din cauza lipsei de integrare a informațiilor de-a lungul procesului de achiziții, este dificil de evaluat influența reală a diferiților factori asupra gradului de concurență și de monitorizat procesul de achiziție în întregime sa.

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

Într-adevăr, în conformitate cu Tabloul de bord privind piața unică\*19), 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).

---

\*19)

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm)

---

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

---

\*) Notă CTCE:

Figura nr. 1 se găsește în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 881 din 25 noiembrie 2015 la pagina 53 (a se vedea imaginea asociată).

---

În prezent, în ceea ce privește răspunsul pieței, conform datelor din SEAP\*20), 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

### 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.;

(iii) monitorizarea activităților economice: volumul achizițiilor reflectat în PIB, nivelul prețurilor, accesul IMM-urilor, accesul ofertanților străini;

(iv) eficiența achizițiilor publice: perioada medie pentru planificare, pregătire, atribuire, implementare, valoarea finală a contractelor, calitatea produselor/serviciilor/lucrărilor achiziționate etc.;

(v) identificarea practicilor potențial suspecte/neregulilor: rate ridicate de selecție sau excludere pentru același operator economic de către aceeași autoritate contractantă, tendință de oligopol, oferta unică, companii cu "red flag" (indicator de avertizare).

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

(i) stabilirea unor indicatori de monitorizare relevanți pentru a fi extrași automat din SEAP;

(ii) înființarea unui departament dedicat în cadrul ANAP, prevăzut cu resurse adecvat instruite;

(iii) instituirea unor proceduri pentru corelarea funcției de monitorizare cu cea de supervizare și cu cea de formulare a politicilor publice.

Funcția de monitorizare ar trebui să includă următoarele niveluri:

(i) sistemul de achiziții publice - la acest nivel, indicatorii ar trebui să monitorizeze eficiența procedurilor de achiziții publice derulate în România, împreună cu practicile în domeniu (proceduri, strategii urmate de autoritățile contractante); monitorizarea ar trebui să permită factorilor de decizie să evalueze performanța sistemului în ansamblu, în raport cu obiectivele și scopurile stabilite prin funcția de elaborare a politicilor;

(ii) autoritatea contractantă - performanța operațiunilor autorității contractante în ceea ce privește capacitatea de a gestiona eficient procedurile de achiziții publice și de a-și atinge obiectivele.

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

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

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

---

[A. Mărimea și caracteristicile pieței



Descriere		Indicatori de performanță
Situația actuală	Situația viitoare*21)	generici
Număr de proceduri		Număr
Posibil	Posibil	
Tip de proceduri		Număr și % din totalul
Posibil	Posibil	procedurilor
Tip de autorități contractante		Număr și % din totalul
contractante	Posibil	Posibil
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
Posibil	Posibil	fiecare tip de procedură
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
Posibil	Posibil	fiecare sector
Utilizarea criteriului de atribuire prețul cel mai scăzut/oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic		Număr și % din toate
Posibil	Posibil	procedurile
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	
Situația actuală	Situația viitoare*22)		generici	
Numărul mediu de oferte primite pentru fiecare tip de procedură				
Posibil	Posibil		Număr	
Numărul mediu de oferte primite pentru fiecare categorie de achiziții (tipuri specifice de lucrări, servicii și bunuri, în funcție de principala categorie CPV)				
Posibil	Posibil		Număr	
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	
Situația actuală	Situația viitoare*23)		generici	
Divizarea contractelor pe loturi				
Posibil			% proceduri cu loturi din totalul procedurilor	N/A
Participarea IMM-urilor și atribuirea				
			%	N/A

Necesită ajustarea contractelor către IMM-uri interfeței cu AC			
Deschidere/Acces (participarea ofertanților din Necesită ajustarea alte state membre) pe tip de procedură și interfeței cu AC contract		% contractanți de pe piața UE (alta decât România)	N/A
Deschidere/Acces (atribuirea contractelor către ofertanți din alte state membre) pe tip de Posibil procedură și contract		% contractanți de pe piața UE (alta decât România)	
Deschidere/Acces (participarea ofertanților din Necesită ajustarea afara UE) pe tip de procedură și contract interfeței cu AC		% contractanți din afara pieței UE	N/A
Deschidere/Acces (atribuirea contractelor către ofertanți din afara pieței UE) pe tip de Posibil procedură și contract		% contractanți de din afara pieței UE	
D. Eficiența achizițiilor publice (inclusiv implementarea contractelor)			
Descriere Situția actuală		Indicatori de performanță generici	
Situția viitoare*24)			
Timpul existent între publicarea anunțului de participare și semnarea contractului pentru fiecare tip de procedură (inclusiv alte distribuții decât media) Posibil		Număr de zile	
Durata soluționării contestațiilor - măsurată Necesită ajustarea prin numărul de zile dintre primirea unei interfeței cu AC contestații și emiterea unei decizii (hotărâre) și interconectarea adoptate de către un organism de remedii cu organismele de remediere		Număr de zile	N/A
Rezultatul procedurii de soluționare a		Număr și %	N/A

Necesită ajustarea contestațiilor (număr de proceduri anulate, interfeței cu AC suspendate etc.)		
Număr de contestații/notificări prealabile și Necesită ajustarea rezultatul acestora (câte dintre acestea au ca interfeței cu AC rezultat o modificare a deciziei AC)	Număr și %	N/A
Durata contractului: planificat versus realizat Necesită ajustarea interfeței cu AC	%	N/A
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 Necesită ajustarea finală interfeței cu AC	%	N/A
E. Comportament necorespunzător/nereguli		
Descriere Situția actuală	Situția viitoare*25)	Indicatori de performanță generici
Conflict de interese identificat pentru fiecare Necesită ajustarea tip de procedură interfeței cu AC	Număr	N/A
Conflict de interese identificat pentru fiecare Necesită ajustarea sector - asociat cu o categorie de coduri CPV interfeței cu AC	Număr	N/A
Contracte atribuite de aceeași autoritate contractantă către același operator economic pe tip de procedură Posibil	Posibil Număr	
Contracte atribuite de aceeași autoritate		

contractantă către același operator economic pe		
sector - asociat unei categorii de coduri CPV Posibil	Număr	N/A
Contracte atribuite de autorități contractante în baza unei singure oferte Posibil	Număr	N/A

\*21) Descrisă cu referințele disponibile în iunie 2015.

\*22) Descrisă cu referințele disponibile în iunie 2015.

\*23) Descrisă cu referințele disponibile în iunie 2015.

\*24) Descrisă cu referințele disponibile în iunie 2015.

\*25) Descrisă cu referințele disponibile în iunie 2015.

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

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

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

Datele generate de SEAP care va fi dezvoltat prin intermediul proiectului SICAP vor fi colectate și analizate periodic de către o direcție specializată din cadrul ANAP. Se vor elabora rapoarte trimestriale, care vor fi transmise Direcției de politici publice și Direcției de supervizare din cadrul ANAP, pentru a permite, de la caz la caz, luarea măsurilor necesare. În funcție de nevoi, se pot realiza rapoarte specializate, pe teme specifice (cum ar fi o evaluare a pieței în ceea ce privește achizițiile publice în anumite regiuni/sectoare).

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

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

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

Mai mult, vor fi publicate în SEAP contractele atribuite (fără anexe) și toate modificările substanțiale ale acestora, pentru a permite evaluarea și monitorizarea din partea societății

civile. Excepție de la această regulă va face un număr limitat de contracte (legate de domenii precum securitatea națională și apărare, încălcarea drepturilor de proprietate intelectuală etc.), care nu pot fi făcute publice datorită specificității lor.

#### D. Dezvoltarea funcției de supervizare

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

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

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

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

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

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

(i) cooperarea cu Consiliul Concurenței pentru identificarea cazurilor de licitații trucate, pe baza planului de acțiune existent privind combaterea licitațiilor trucate;

(ii) transmiterea către autoritățile cu atribuții de audit și control a informațiilor existente cu privire la sectoarele/tipurile de autorități contractante care au fost identificate ca fiind riscante (de exemplu, concurență redusă, rate mai mari de excludere/neselectare a ofertanților, număr de modificări contractuale). Informațiile vor fi procesate astfel încât să se reflecte în elaborarea evaluării anuale a riscurilor și în strategiile de audit și de control corespunzătoare instituțiilor în cauză. De asemenea, acestea vor fi utilizate în actualizarea metodologiei de eșantionare a activităților de control;

(iii) transmiterea către Direcția de politici publice din cadrul ANAP a unei analize periodice a deficiențelor principale care pot fi soluționate prin inițiative de politici sau îndrumări suplimentare a părților interesate (ghiduri) etc.

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

#### 5.3. Indicatori de impact și de rezultat

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

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

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

Aspecte identificate/ Termen	Sursa de Elemente care necesită informare soluționare	Acțiune propusă Impact preconizat	Instituție responsa- bilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță
A. Reorganizarea și redimensionarea funcției de monitorizare					
Funcție de monitorizare Octombrie 2015 ANAP	Organigrama ANAP	Redimensionarea și Nivel crescut de reorganizarea cunoaștere a pieței, funcției de decizie bazată pe cifre	ANAP	AADR, CC, ANI	Funcția de monitorizare pe deplin operațională Direcția dedicată din ANAP are personal suficient și acesta este suficient calificat.
Elaborare decembrie 2015	Pagina web ANAP	Elaborarea și implementarea noului sistem de monitorizare			
Infrastructură IT iunie 2016					
B. Stabilirea indicatorilor care urmează a fi luați în considerare pentru funcția de monitorizare					
Inexistența unor Iulie 2016 indicatori privind	Rapoarte	Indicatorii Informații actualizate descriși sunt	ANAP	AADR, comitetul	Indicatorii descriși sunt

elaborate	în procesul de				
structura pieței,	utilizați ca parte		inter-	utilizați și	
de ANAP	implementare a				
dinamica pieței sau	a funcției de		ministerial,	măsurați	
politica de achiziții	politice,		toate		
publice	monitorizare.				
	folosind achizițiile		instituțiile		
	publice ca instrument		implicate		

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

Inexistența unei	Crearea unei	ANAP	AADR, CC, ANI	Informații
Iulie 2016	Rapoarte	Nivel crescut al	CCR, alte	furnizate
corelări între	legături evidente		organisme de	tuturor
elaborate	vitezei de reacție la	și documentate	reglementare	părților
funcțiile de	semnalele pieței sau			relevante
de ANAP	monitorizare și	între funcțiile de		responsabile
supervizare	la starea pieței	monitorizare-		cu
		politică și		supervizarea
		monitorizare-		(acces direct
		control		la SICAP)

Lipsa de transparență	Publicarea	ANAP	AADR, Comitet	Accesul
Iulie 2016	Rapoarte	Creșterea	inter-	publicului la
și acces la	rapoartelor		ministerial	rapoartele
elaborate	transparenței	informațiile privind		trimestriale
de ANAP	achizițiilor publice	trimestriale și		și anuale
achizițiile publice	anuale, inclusiv a	indicatorilor		publice
		descriși		(inclusiv
				indicatori)

Aprilie 2016	Informații	Publicarea tuturor	AADR	ANAP	Toate
disponibile	transparenței	Creșterea			contractele
pe SEAP/	achizițiilor publice	contractelor de			de atribuire
SICAP		atribuire pe			publicate pe
		SEAP/SICAP pentru			SEAP/SICAP
		accesul publicului			



D. Dezvoltarea funcției de supervizare					
Dezvoltarea scăzută a Octombrie 2015	Organigrama	Crearea unei Sistem de achiziții direcții dedicate	ANAP	ANI, CC, organele de	Direcția dedicată din
ANAP	publice conform	responsabile cu supervizarea		audit și control	ANAP are personal
		Proceduri pentru a asigura follow-up			suficient și suficient
		pe baza informațiilor			calificat. Numărul de
		furnizate de funcția de			măsuri corective
		monitorizare			inițiate
Iulie 2016	Raport	Implementarea de măsuri corective			Numărul de AC-uri
elaborat de					problematic
ANAP					identificate
Aprilie 2016	Informații disponibile pe SEAP/ SICAP	Publicarea Consolidarea modificărilor controlului extern contractului care prin definirea unui determină o eșantion pertinent creștere a pentru verificarea prețului de peste modificărilor 5% contractului	AADR	ANAP	Toate contractele de atribuire publicate pe SEAP/SICAP
Aprilie 2016	Informații disponibile pe SEAP/ SICAP	Publicarea, după Creșterea finalizarea contractului, a achizițiilor publice tuturor modificărilor contractuale efectuate	AADR	ANAP	Toate contractele de atribuire publicate pe SEAP/SICAP

## 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<sup>1</sup>) 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 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<sup>1</sup> și art. 271<sup>2</sup> 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<sup>1</sup> 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

<p>Nr. a crt. a</p>	<p>Opțiuni de transpunere lăsate la latitudinea Directivei 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</p>	<p>Directiva 2014/24/UE Parlamentului European și Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare Directivei</p>
<p>0</p>	<p>3</p>	<p>2</p>
<p>50.</p>	<p>1. Principii Art. 36 alin. (2) Art. 30 alin. (3) 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.</p>	<p>Art. 18 alin. (2) DA Opțiunea a fost preluată în Proiectul de lege - art.</p>
<p></p>	<p>2. Dreptul sau obligația de a lotiza Art. 65 alin. (4) Nu este aplicabil 1) Statele membre pot face obligatorie atribuirea</p>	<p>Art. 46 alin. (4) NU</p>

<p>NU</p> <p>contractelor sub formă de loturi separate în</p> <p>temeiul anumitor condiții care urmează să fie</p> <p>specificate în conformitate cu dreptul intern și</p> <p>având în vedere dreptul Uniunii.</p> <p>urilor,</p> <p>sau</p> <p>tipurile de</p> <p>lăsată</p> <p>acest</p> <p>achizițiile</p> <p>vor</p> <p>circumstanțele</p> <p>cerințe/nevoi</p> <p>împartă</p> <p>justifice/</p> <p>trebui</p> <p>considerare</p> <p>de a</p>	<p>De ce?</p> <p>Deși divizarea pe loturi</p> <p>încurajează accesul IMM-</p> <p>decizia privind împărțirea</p> <p>nu în loturi, iar în caz</p> <p>afirmativ numărul și</p> <p>loturi, ar trebui să fie</p> <p>la latitudinea fiecărei</p> <p>autorități contractante. În</p> <p>fel, lăsând la latitudinea</p> <p>autorităților contractante</p> <p>împărțirea în loturi,</p> <p>publice care se vor face</p> <p>reflecta mai bine</p> <p>specifice fiecărei</p> <p>în parte.</p> <p>Faptul că dacă autoritățile</p> <p>contractante nu decid să</p> <p>în loturi trebuie să</p> <p>explice decizia lor în</p> <p>documentele achiziției ar</p> <p>să încurajeze autoritățile</p> <p>contractante să ia în</p> <p>în mod activ posibilitatea</p> <p>lotiza.</p>
<p>2) Statele membre pot să prevadă că, în cazul în</p> <p>care pot fi atribuite mai multe loturi aceluiași</p> <p>oferant, autoritățile contractante pot atribui</p> <p>contracte care combină mai multe sau toate</p> <p>loturile, în cazul în care acestea au precizat</p> <p>în anunțul de participare sau în invitația</p> <p>"un lot Art. 65 alin (3)</p> <p>pentru confirmarea interesului că își rezervă</p>	<p>Art. 46 alin (3)</p> <p>DA</p> <p>De ce?</p> <p>Principiul de bază ar fi</p> <p>egal un contract", chiar</p>

dacă					
câștiga		posibilitatea de a face acest lucru și indică		același ofertant poate	
care îi		DA		mai multe loturi (caz în	
		modul în care loturile sau grupuri de loturi		sunt atribuite mai multe	
		care pot fi combinate.		contracte).	
contract				Încheierea unui singur	
atribuite				pentru mai multe loturi	
administrativă a				aceluiși ofertant ar putea	
probleme				reduce sarcina	
au				autorităților contractante.	
diferite.				S-ar putea ridica însă	
				în cazul în care loturile	
				termene și condiții	
<hr/>					
3.		Subcontractarea		Art. 71 alin. (2)	
Art. 88 alin. (2)		Art. 42 alin. (2)			
		1) În documentele achiziției, autoritatea		DA	
		DA			
		contractantă poate solicita ofertantului sau		De ce?	
		poate fi obligată de un stat membru să solicite		În prezent în legislația	
		ofertantului să indice în oferta sa partea din		națională există o astfel	
de		contract pe care intenționează să o		prevedere obligatorie [art.	
45		subcontracteze unor terți, precum și		alin. (2) din Ordonanța de	
		subcontractanții propuși.		urgență a Guvernului nr.	
		2) Statele membre pot dispune ca, la cererea		privind atribuirea	
34/2006		subcontractantului și atunci când natura		de achiziție publică, a	
contractelor		contractului permite acest lucru, autoritatea		contractelor de concesiune	
de		contractantă să transfere direct		lucrări publice și a	
contractelor		subcontractantului respectiv plățile datorate		de concesiune de servicii,	
		pentru servicii, produse sau lucrări furnizate		aprobată cu modificări și	
		operatorului economic căruia i-a fost atribuit		completări prin Legea nr.	
337/		contractul de achiziții publice (contractantul		2006, cu modificările și	
		principal). Printre aceste măsuri se pot număra		completările ulterioare] și	
din		mecanisme corespunzătoare care să permită		practică s-a constatat ca	
fiind		contractantului principal să formuleze obiecții		utilă, cu atât mai mult cu	
		cu privire la plățile necuvenite. Dispozițiile			

cât	privind această modalitate de plată se includ în	conflictul de interese
poate fi	documentele achiziției.	depistat și la nivelul
dacă nu	3) În cazul contractelor de achiziții de lucrări	subcontractanților care,
	și în ceea ce privește serviciile care urmează să	sunt declarați, nu pot fi
	fie prestate la o instalație aflată sub directa	verificați.
	supraveghere a autorității contractante, după	
	atribuirea contractului și cel mai târziu în	Cu toate acestea:
lipsește	momentul începerii executării acestuia,	- în legislația actuală
	autoritatea contractantă solicită contractantului	posibilitatea de a evalua
	principal să îi indice numele, datele de contact	capacitatea
subcontractantului	și reprezentanții legali ai subcontractanților	propus.
	să îi implicați în lucrările sau serviciile	- prevederea din legislația
	respective, în măsura în care aceste informații	actuală s-a dovedit a fi
	sunt cunoscute la momentul respectiv. Autoritatea	înțeleasă ca o interdicție
de a	contractantă solicită contractantului principal	subcontracta pe parcursul
	să îi notifice orice modificări ale acestor	implementării contractului,
ceea	informații pe durata contractului, precum și	ce a creat numeroase
probleme în	informațiile obligatorii privind eventualii noi	derularea contractelor.
	subcontractanți implicați ulterior în lucrările	
	sau serviciile respective.	Art. 71 alin. (3)
Art. 88 alin. (3)	Nu este aplicabil	
		DA
	DA	
		De ce?
		În practică s-au întâlnit
contractanții		situații în care
plătiți, nu		principali, deși erau
care,		plăteau subcontractanții,
		de cele mai multe ori,
		îndeplinesc contractul în
		proporții foarte mari.
		CUM?
		Prin introducerea unui

<p>mecanism va alte acoperirea subcontractorului. să fie cât către diminuate în pofida primului paragraf, statele membre pot impune direct asupra contractantului principal obligația de a furniza informațiile solicitate. îndeplinirea în contractului totodată formula plățile (...) Primul paragraf nu se aplică în cazul verificat furnizorilor. plăți mult pentru definiția (cel lucrări Este de clarificat dacă noțiunea de</p>	<p>prin care contractantul nu putea folosi sumele plătite pentru subcontractant în scopuri decât pentru prestațiilor - Această posibilitate de efectuare a plății către subcontractant va trebuie regăsită atât la nivelul documentației de atribuire, și la nivelul contractului. - Sumele rămase la plată subcontractant vor fi corespunzător. - Această posibilitate nu exonerează contractantul de răspunderea pentru cantitativă, calitativă și perioada convenită a de achiziție publică și nu aduce atingere dreptului contractantului de a obiecții cu privire la directe necuvenite. - Trebuie, de asemenea, și faptul că nu i se va unui subcontractant mai decât s-ar fi plătit contractantului principal aceeași lucrare. - Este importantă și clară a subcontractantului care execută o parte din sau servicii).</p>
--	---

	subcontractant se aplică la contracte de furnizare.		
Art. 88 alin. (5)		Art. 42 alin. (3)	Art. 71 alin. (5)
	4) În scopul de a evita încălcarea obligațiilor DA	DA	DA
	menționate la articolul 18 alineatul (2), pot fi luate măsuri corespunzătoare, cum ar fi:		Obligația de a furniza informații aparține contractantului principal.
aceste	(a)...		Cum?
	(b) în conformitate cu articolele 59, 60 și 61, autoritățile contractante pot să verifice, din proprie inițiativă sau la cererea statelor exprese:		Prin prevederi legale
subcontractare	membre, dacă există motive de excludere a subcontractanților în temeiul articolului 57.		- contractele de
încheierea	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 subcontractantului/subcontractant în legătură cu care a rezultat, în urma verificării, că există motive neobligatorii de excludere.		trebuie prezentate la contractului de achiziție publică;
se			- contractele de devin anexă la contract.
autorității			Prin clauze contractuale în acest sens:
efectua			- orice modificare a
din			tanților declarat/declarații aduce la cunoștința contractante și se poate doar cu acceptul acesteia urmă.
Art. 88 alin. (6)		Art. 42 alin. (4)	Art. 71 alin. (6)
	DA	DA	DA
	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 proporția		De ce?
în			Având în vedere faptul că realitate subcontractanții cei care îndeplinesc în
sunt			
proporția			



	vedere și restul prevederilor din directiva nouă, la momentul evaluării ofertelor:	cea mai mare contractul de achiziție publică și ținând
cont		
pentru	1) Pot solicita subcontractanților îndeplinirea cerințelor de calificare privind eligibilitatea	de faptul că se optează
către	2) Dacă aceștia nu le îndeplinesc, nu resping oferta, ci permit ofertantului să aducă un nou subcontractant care poate îndeplini cerințele acestora	efectuarea de plăți directe aceștia, este firesc ca și autoritatea contractantă să asigure de "calitatea"
se		
acestora	5) Statele membre pot să prevadă în dreptul intern norme mai stricte privind răspunderea mult sau să le aprofundeze pe cele referitoare la existență,	prin verificarea unui set de informații, cu atât mai cu cât răspunderea lor nu singurul răspunzător de
fiind	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. subcontractantului va	îndeplinirea contractului contractantul principal. Înlocuirea fi solicitată de către autoritatea contractantă, afară de cazul în care motive obligatorii de și atunci când, în urma verificărilor, a rezultat există motive de excludere.
in		
există		
excludere,		
că		
Art. 88 alin. (7)	Nu este aplicabil.	Art. 71 alin. (7) NU
directă		Este rezonabil ca plata să se facă doar dacă/atunci subcontractantul solicită lucru.
când		
acest		În ceea ce privește plățile directe, trebuie verificată compatibilitatea cu normele fiscale și contabile.

4. Cel mai mic preț/cost - criteriu unic de atribuire Art. 82 alin. (2)	Nu este aplicabil.	Art. 67 alin. (2)
DA		DA
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 unele la anumite tipuri de contracte.		De ce?
poată utilizarea prețului de mod inovare importante (se caz.)		Pentru a marca în mod clar diferența față de situația actuală este oportun ca tipuri de contracte să nu fi atribuite doar prin criteriul de atribuire cel mai mic. Aceste tipuri de contracte ar fi:
adecvată		- serviciile intelectuale; - contracte care includ în semnificativ servicii intelectuale; - atunci când aspecte de sau de mediu sunt va detalia, de la caz la
		NOTĂ: Această opțiune nu este pentru a fi utilizată pe categorii de autorități contractante.
5. Contracte rezervate pentru anumite servicii Art. 94	Nu este aplicabil.	Art. 77 alin. (1)
DA		DA,
sociale de a participa la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice exclusiv pentru aceste servicii de sănătate, sociale și culturale		pentru servicii

<pre>  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.   </pre>	
<pre> 6. Anunțuri de intenție (mijloc de invitație la o   Nu este aplicabil. Nu este aplicabil.   procedură concurențială de ofertare) pentru   procedura restrânsă sau procedura competitivă   cu negociere   flexibilitate   1. Invitația la procedura concurențială de   ofertare se face printr-un anunț de participare,   publică   în conformitate cu articolul 49.   modalității   În cazul în care contractul este atribuit prin   procedura restrânsă sau procedura competitivă cu   negociere, statele membre au posibilitatea, în   competitive   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   locale   ofertare prin intermediul unui anunț de intenție,   anunțul   în conformitate cu articolul 48 alineatul (2).   2. Pentru procedurile restrânse și procedurile   folosesc   contractante regionale și locale pot utiliza un   anunț de intenție ca invitație la o procedură   vedere cât   concurențială de ofertare, în conformitate cu   restrâns   articolul 26 alineatul (5), cu condiția ca   anunțul să îndeplinească toate condițiile   </pre>	<pre> Art. 26 alin. (5) NU De ce? Pentru a permite o crescută în derularea procedurilor de achiziție pentru toate autoritățile contractante regionale sau locale, în alegerea de inițiere a procedurilor restrânse și a celor cu negociere Astfel, toate autoritățile contractante regionale sau locale pot alege dacă folosesc de intenție ca mijloc de invitație la procedurile menționate sau dacă anunțul de participare. În practică, având în de rar sunt folosite aceste proceduri, impactul este Mai mult decât atât, riscul </pre>

	următoare: (...)				principal este de a afecta transparența procedurilor.
7.	Grupuri de operatori economici Art. 37 alin. (2)	Art. 26 alin. (2)			Art. 19 alin. (2)
	NU	DA	NU		DA
	Statele membre pot stabili termeni standard pentru modul în care grupurile de operatori secundare/terțiare. economici urmează să îndeplinească cerințele respective.				Se va detalia la nivelul legislației De ce? Din practica legislației s-a dovedit că nu există plângeri privind modul în grupurile de operatori pot îndeplini cerințele referitoare la situația economică și financiară sau capacitatea tehnică și profesională (existând legală privind îndeplinirea cumulativă a cerințelor).
	actuale dovezi/ care economici				
	prevedere				
	necesară clare cu îndeplinire în economici; subcontractori; susținători.				Cu toate acestea, este stabilirea unor reguli privire la modul de a criteriilor de selecție următoarele cazuri: - grupuri de operatori - grupuri cu - grupuri cu terți
	prevederi ale prevederi				În privința ultimei alineatului (2), unele

			foarte generale privind implementarea contractului putea fi de folos, ca de - ca membrii din grup să responsabili în solidar; - să existe un lider care împuternicit de ceilalți să semneze contractul, să primească instrucțiuni și în numele grupului.
ar			
exemplu:			
fie			
să fie			
membrii			
plăți			
8.	Excluderi obligatorii		Art. 57 alin. (2)-(3)
Art. 80 alin. (1)	Art. 38 alin. (5)-(6)		
NOTĂ:	1. Un operator economic este exclus de la participarea la o procedură de achiziție publică	NOTĂ:	Comentarii privind
transpunerea	Acest articol face		alin. 1-3 din art. 57:
	în cazul în care autoritatea contractantă are trimitere/se referă la cunoștință de faptul că operatorul economic și-a încălcat obligațiile privind plata impozitelor art. 57 din directiva sau a contribuțiilor la asigurările sociale și clasică:		- alineatul 1 se preia; - alineatul 2 rămâne la latitudinea autorităților contractante; - alineatul 3 nu se preia.
	în cazul în care acest lucru a fost stabilit printr-o hotărâre judecătorească sau decizie "Dacă statele membre administrativă având caracter definitiv și solicită acest lucru, obligatoriu, în conformitate cu dispozițiile aibă o aceste criterii și norme legale ale țării în care acesta este stabilit ce includ, în plus, motivele sau cu cele ale statului membru al autorității utilități/ de excludere enumerate la contractante.		Acest articol trebuie să abordare diferită în ceea privește sectoarele clasic.
	articolul 57 alineatul (4) În plus, autoritățile contractante pot exclude din Directiva 2014/24/UE, sau li se poate solicita de către statele membre în termenii și condițiile să excludă de la participarea la o procedură de prevăzute la articolul achiziție un operator economic în cazul în care respectiv." autoritatea contractantă poate demonstra prin orice mijloace adecvate că operatorul economic DA și-a încălcat obligațiile privind plata impozitelor sau a contribuțiilor la		
	Pentru aplicare unitară și		

<p>asigurările sociale. tratament egal față de operatorii economici care Statele membre pot prevedea o derogare de la participă la proceduri excluderea obligatorie prevăzută la alineatele organizate de autorități (1) și (2), în mod excepțional, pentru cerințe din domeniul "clasic" sau imperative de interes public, precum sănătatea de autorități/ entități publică sau protecția mediului. din domeniul "relevan- Statele membre pot prevedea, de asemenea, o telor", alin. (4) al derogare de la excluderea obligatorie prevăzută art. 57 din Directiva la alineatul (2) în cazul în care o excludere 2014/24/UE va fi transpus ar fi în mod evident disproporționată, mai ales și la nivelul actului atunci când sunt neplătite doar sume minore din normativ care va impozite sau contribuții la asigurările sociale transpune Directiva sau atunci când operatorul economic a fost 2014/25/UE. informat cu privire la suma exactă datorată în urma încălcării obligațiilor sale legate de plata</p>		
<p>NOTĂ: impozitelor sau a contribuțiilor la asigurările Dispozițiile referitoare sociale într-un moment în care nu a avut la excludere sunt posibilitatea să ia măsurile prevăzute la obligatorii numai pentru alineatul (2) al treilea paragraf înainte de acele entități care sunt, expirarea termenului pentru solicitarea de asemenea, autorități participării sau, în proceduri deschise, a contractante. termenului pentru depunerea ofertei.</p>		
		a) NU
	A) NU	
<p>Concluzie:</p> <p>a) Statele membre pot să decidă o derogare de la excluderea obligatorie prevăzută la alin. (1) [în cazul concesiunilor alin. (4) (necitate)] și (corupție, alin. (2) (mai sus citat) [în cazul concesiunilor teroriste, alin. (5)] pentru cerințe imperative de interes finanțarea public, precum sănătatea publică sau protecția prin mediului.</p> <p>forme</p>		<p>De ce?</p> <p>Toate motivele prevăzute la art. 57 alin. (1) frauda, infracțiuni spălare de bani sau terrorismului, exploatarea muncă a copiilor și alte de trafic de persoane - concretizate în condamnări</p>

<p> motive  inadecvată  contractuale    motivele  (1)  obligatorii de      b) Statele membre pot să decidă o derogare de  la excluderea prevăzută la alin. (2) (mai sus  citată) [în cazul concesiunilor alin. (5)] în  cazul în care o excludere ar fi în mod evident  disproporționată.  a) plata a    al  în  îl    foarte  care  au  taxele,  întrucât  contractante/statul  obligatiile  cadrul </p>	<p> pronunțate prin hotărâre  definitivă) reprezintă  foarte grave, care fac  intrarea în relații  cu un astfel de operator  economic. Astfel, toate  regăsite la art. 57 alin.  reprezintă motive  excludere    b) DA  De ce?  În prezent, la nivelul  legislației în vigoare,  excluderea unui operator  motivată de faptul că nu și-  ndeplinit obligațiile de  impozitelor, taxelor și  contribuțiilor de asigurări  sociale reprezintă un drept  autorității contractante,  practică toate autoritățile  transformă într-o excludere  automată, obligatorie.  În realitate însă sunt  des întâlnite situațiile în  operatorii economici nu și-  putut plăti impozitele,  contribuțiile sociale  autoritățile  nu și-au/și-a onorat  de plată către aceștia în  contractelor de achiziție  încheiate. </p>
---	--

în  
genul  
(eșalonări  
pentru că  
rândul  
"datoriile"  
situații  
sume  
practică au  
pentru  
respins  
fi  
motiv  
existe  
care  
contribuțiilor  
fost  
caracter  
putând  
mijloace  
ar

Astfel, pe lângă situațiile  
care există aranjamente de  
scutirilor la plată  
sau compensări), pot fi și  
situații în care operatorii  
economici nu și-au plătit  
datoriile către buget  
autoritățile statului la  
lor nu și-au plătit  
către aceștia.

În concluzie, în atari  
sau atunci când vorbim de  
minore neplătite (în  
fost situații când și  
1 RON neplătit a fost  
oferantul), o excludere ar  
evident disproporționată,  
pentru care trebuie să  
clar definite situații în  
vorbim de derogare de la  
alin. (2).

NOTĂ:

Situația în care încălcarea  
obligațiilor privind plata  
impozitelor sau a  
la asigurările sociale nu a  
stabilită printr-o hotărâre  
judecătorească sau decizie  
administrativă având  
definitiv și obligatoriu  
(autoritatea contractantă  
demonstra prin orice  
adecvate această încălcare)



al		trebui păstrată ca un drept
și nu		autorității contractante,
(se va		o obligație de respingere
		trata în cele ce urmează la
		pct. 2).
		Va trebui definit termenul
		"minor" (procent?, sumă
		absolută?)
Sintetizare:		
		Art. 57 alin. (4)
	Art. 38 alin. (7)	
Statele membre pot solicita ca fiind	DA	DA
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 exclude un operator		
economic care se află în una dintre situațiile		
menționate la litera respectivă atunci când		
autoritatea contractantă a stabilit că		
operatorul economic în cauză va fi capabil să		

| execute contractul, ținând cont de normele  
| naționale aplicabile și de măsurile privind  
| continuarea activității în cazul situațiilor  
| menționate);  
| a comis o gravă abatere profesională;  
| a încheiat cu alți operatori economici  
| acorduri care vizează denaturarea concurenței;  
| conflictul de interese nu poate fi remediat;  
| denaturarea concurenței cauzată de participarea  
| la elaborarea documentației procedurii nu poate  
| fi remediată;  
| deficiențe semnificative sau persistente în  
| derularea contractelor anterioare, respectiv care  
| au dus la încetarea anticipată a contractului,  
| daune-interese sau alte sancțiuni comparabile;  
| a dat declarații false în ceea ce privește  
| informațiile necesare evaluării excluderii sale  
| sau îndeplinirii cerințelor, nu a divulgat aceste  
| informații sau nu este în măsură să prezinte  
| documentele justificative cerute ulterior  
| depunerii DUAЕ;  
| a încercat să influențeze în mod nejustificat  
| procesul de luare a deciziilor.

| în orice moment în cursul procedurii,  
| Art. 38 alin. (8)  
| autoritățile contractante pot să excludă sau  
| statele membre le pot solicita autorităților  
| DA  
| contractante să excludă un operator economic în  
| cazul în care se constată că operatorul economic  
| se află, având în vedere faptele comise sau  
| omise, fie înainte, fie în cursul procedurii, în  
| una dintre situațiile menționate la  
| alineatul (4).

| Art. 57 alin. (5)

| DA

	<p>Prin intermediul unui act legislativ sau administrativ național și cu respectarea dreptului Uniunii, statele membre precizează condițiile de aplicare a prezentului articol. Acestea stabilesc, în special, perioada maximă de excludere dacă operatorul economic nu ia niciun fel de măsuri, astfel cum este prevăzut la alineatul (6), pentru a-și demonstra fiabilitatea. În cazul în care perioada de excludere nu a fost stabilită prin hotărâre definitivă, respectiva perioadă nu trebuie să depășească cinci ani de la data condamnării pronunțate prin hotărârea definitivă, în cazurile menționate la alineatul (1), și trei ani de la data evenimentului relevant, în cazurile prevăzute la alineatul (4).</p> <p>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.</p>	<p>Art. 57 alin. (7)</p> <p>Considerăm că excluderea "oficiu" ar trebui să fie de ani pentru discreționar și ani pentru excluderea riei, perioada maximă directivă.</p> <p>Având în vedere perioada de excludere, este important să acorde posibilitatea economic de a se la art. 7</p>
<p>9. Instrumente electronice specifice Art. 40 alin. (4)</p> <p>la</p> <p>De ce?</p> <p>transpusă,</p> <p>de</p>	<p>Nu este aplicabil.</p> <p>DA</p> <p>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</p>	<p>Art. 22 alin. (4)</p> <p>DA, în principiu, dar trebuie confirmare nivel operațional</p> <p>De ce?</p> <p>Opțiunea ar putea fi dar condițiile reale de implementare par a fi greu</p>

	paragraf a doua teză.		realizat.
10.	Organisme centralizate de achiziție*)		Art. 37 alin. (1)
Art. 55 alin. (1)	Nu este aplicabil.		DA
	DA		
	*) Pentru următoarele discuții se vor face		
	analize pentru opțiunile de achiziție		
	centralizată.		De ce?
			Deși în practică nu sunt
	1) Statele membre pot prevedea că autoritățile		operaționale organismele
	contractante pot achiziționa produse și/sau		centralizate de achiziției
	servicii de la un organism central de achiziție		înființate, această
posibilitate	care oferă activități de achiziție centralizată		de a achiziționa de la sau
prin	menționate la articolul 2 alineatul (1)		intermediul lor
produse/servicii/	punctul 14 litera (a).		lucrări [doar cu referire
la	De asemenea, statele membre pot prevedea		art. 2 pct. 14 lit. b)]
rămâne	posibilitatea ca autoritățile contractante să		un avantaj care trebuie
	achiziționeze lucrări, produse și servicii prin		exploatat.
	utilizarea contractelor atribuite de către un		Astfel, trebuie păstrată în
	organism central de achiziție, prin utilizarea		continuare această opțiune.
	sistemelor dinamice de achiziții, exploatate de		Trebuie încurajată
dezvoltarea	către un organism central de achiziție sau, în		unor asemenea organisme,
începând	măsura prevăzută la articolul 33 alineatul (2)		cu achizițiile cele mai
	al doilea paragraf, utilizând un acord-cadru		frecvente/generice.
	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		

Art. 55 alin. (1)	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
cu		De ce?
în		Având în vedere problemele care se confruntă România 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. 57 alin. (1)	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?
trebuie			Autoritățile contractante
apela			să aibă posibilitatea de a
centralizate			la activitățile
			oferite de un organism
situat			centralizat de achiziție
ales în			în alt stat membru [mai
			ceea ce privește situația
			definită la art. 2 pct. 14
acestei			[lit. a)], o limitare a
			posibilități putând afecta
money".			principiul "value for
trebui			Această posibilitate ar
			avută în vedere în special
nu			pentru acele achiziții care
			se fac de organisme
			centralizate de achiziție
			naționale.
			NOTĂ:
			În măsura în care nu se vor
centralizate			înființa organisme
pentru			de achiziție, obligatorii
			anumite tipuri de produse/
anumite			servicii/lucrări și/sau
			tipuri de autorități,
			posibilitatea de a folosi
			activitățile de achiziție

achiziție decât contractante nici autorități/			centralizată oferite de un organism centralizat de situat în alt stat membru cel al autorității nu poate fi interzisă și limitată la tipuri de produse/servicii/lucrări.
11. Catalogul electronic Art. 54 alin. (1)	Nu este aplicabil.		Art. 36 alin. (1)
NU Statele membre pot să impună obligativitatea utilizării cataloagelor electronice în legătură cu anumite tipuri de achiziții.			NU De ce? NOTĂ: Prin catalog electronic, conform noilor directive, înțelege de fapt oferta electronică. A nu se catalogul electronic în SEAP pentru achizițiile directe, definit în față în legislația națională din domeniul achizițiilor publice - Guvernului nr. 1.660/2006 aprobarea Normelor de prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică prin electronice din Ordonanța urgență a Guvernului nr. privind atribuirea de achiziție publică, a contractelor de concesiune
definit se confunda cu disponibil momentul de secundară Hotărârea pentru aplicare a mijloace de 34/2006 contractelor de			

de  
și  
integral  
inclusiv  
depunerea de  
integral  
implementare  
de  
autoritățile  
vor  
electronice  
faptul  
fie  
nivelul  
secundare  
autoritățile  
40%  
implică  
oferte  
electronice).  
să

lucrări publice și a  
contractelor de concesiune  
servicii, cu modificările  
completările ulterioare.  
În momentul de față SEAP-ul  
permite organizarea  
on-line a procedurilor de  
atribuire, indiferent de  
obiectul contractului,  
în ceea ce privește  
oferte prin mijloace  
on-line.  
Considerăm că o  
flexibilă a opțiunii este  
dorit, fiind menținută  
posibilitatea ca  
contractante să decidă dacă  
utiliza cataloagele  
pentru anumite tipuri de  
achiziții.  
Mai mult, având în vedere  
că în viitorul apropiat se  
dorește ca achizițiile să  
realizate 100% online, la  
legislației naționale  
există obligația ca  
contractante să organizeze  
din achizițiile dintr-un an  
integral prin mijloace  
electronice (ceea ce  
automat și depunerea de  
on-line = cataloage  
Obligativitatea n-ar trebui



în		intervină decât în momentul
procent		care se atinge deja un
electronice.		ridicat de achiziții
12.	Publicarea trimestrială a anunțurilor de Art. 70 alin. (2) atribuire a contractelor subsecvente	Art. 50 alin. (2)
	Nu este aplicabil.	
	DA	DA
	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.	De ce?
nu sunt	Statele membre pot impune autorităților contractante să grupeze trimestrial anunțurile subsecvente privind rezultatele procedurii de achiziție pentru contractele întemeiate pe acordul-cadru.	Având în vedere faptul că autoritățile contractante obligate să publice legate de contractele încheiate, ci doar despre acordul-cadru, considerăm oportună publicarea dacă, respectiv pentru diverse care se pot face de către "observatorul" sistemului achiziției publice.
analize		Astfel, este utilă și pentru asigurarea și monitorizării, termen de 30 de zile de la încheierea fiecărui informațiilor privind subsecvente, la nivelul anunțurilor de atribuire
de		forma unor erate la anunțul atribuire).
necesară,		
transparenței		
publicarea în		
trimestru a		
contractele		
(sub		
de		
13.	Stabilirea termenului de primire a ofertelor, de Nu este aplicabil. Nu este aplicabil. comun acord cu candidații selectați	Art. 28 alin. (4)
		DA

<p>a fără a fi și cu acord cu primire a va mai</p>	<p>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.</p>	<p>De ce? O astfel de măsură este pentru reducerea ceea ce privește timpul de răspuns al candidaților selectați, constituind o modalitate de flexibilizare procedurii de atribuire afectate tratamentul egal transparența procesului de evaluare, cu atât mai mult cât, dacă nu există un privire la termenul de ofertelor, autoritatea contractantă este cea care stabili termenul, dar nu la puțin de 10 zile de la data transiterii invitației la ofertare.</p>
<p>oferă Trebuie circumstanțe.</p>	<p>14. Utilizarea procedurii de negociere fără Art. 50 publicarea prealabilă Nu este aplicabil. Statele membre pot prevedea că autoritățile contractante pot atribui contracte de achiziții publice printr-o procedură de negociere fără publicare prealabilă.</p>	<p>Art. 32 alin. (1) DA Utilizarea procedurii de negociere fără publicare flexibilitatea necesară în situații excepționale. clarificate aceste</p>
	<p>15. Contracte rezervate</p>	<p>Art. 20 alin. (1) DA</p>
	<p>16. Selecția participanților și atribuirea Art. 76 Nu este aplicabil.</p>	<p>Art. 56 alin. (2)</p>

<p>contractului</p> <p>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.</p>		<p>Nu pentru tipuri de contractante. De discutat sunt posibilele specific relevante.</p>
<p>17. Liste oficiale ale operatorilor economici Nu este aplicabil.</p> <p>agreați și certificarea de către organisme de drept public sau privat</p> <p>Statele membre pot crea sau menține liste oficiale cu contractanții, furnizorii sau prestatorii de servicii agreați sau pot prevedea precum certificarea de către organisme de stabilire a care respectă standardele europene de în înțelesul anexei VII.</p>	<p>Nu este aplicabil.</p> <p>de</p>	<p>Art. 64</p> <p>DA</p> <p>Trebuie să se stabilească sectoarele pentru care oficiale sunt oportune, și modalitățile de unor astfel de liste.</p>
<p>18. Transpunere și dispoziții tranzitorii Art. 106</p> <p>DA,</p> <p>Statele membre asigură intrarea în vigoare a se va avea în vedere. actelor cu putere de lege și a administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 18 aprilie 2016. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul măsurilor respective.</p>	<p>Art. 51</p> <p>DA,</p> <p>se va avea în vedere. actelor</p>	<p>Art. 90</p> <p>DA,</p> <p>se va avea în vedere.</p>

Documentul-suport nr. 3 - Cadrul instituțional actual în domeniul achizițiilor publice  
În situația existentă (situația din aprilie 2015), funcțiile centrale ale sistemului de achiziții publice sunt distribuite după cum urmează:

personal	Funcția	Organismul responsabil (curent)	Număr de (curent)
----------	---------	---------------------------------	-------------------

Funcții de reglementare și legislative	ANRMAP	Circa 15 persoane
Suport consultativ și operațional (asistență, birou de informații)		
Evaluare/Verificare ex ante		
La nivelul documentațiilor de atribuire persoane	ANRMAP	Circa 30 de
La nivelul procedurilor de atribuire persoane	UCVAP	Circa 200 de
Verificare ex post persoane	ANRMAP	Circa 30 de
în	AM	Circa 15 persoane
		fiecare AM
	RCC	
	AA	
Remedii/Contestații	CNSC	33 de consilieri
	Instanțele	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