

STRATEGIA NAȚIONALĂ PE ACHIZIȚII PUBLICE

CUPRINS

PREAMBUL.....	5
1. STRATEGIA DE ACHIZIȚII PUBLICE: SITUAȚIA EXISTENTĂ ȘI METODOLOGIA.....	5
2. SISTEMUL DE ACHIZIȚII PUBLICE: PAȘII URMĂTORI.....	6
2.1 Viziunea	6
2.2 Misiunea	6
2.3 Obiective.....	6
3. CAPITOLE.....	7
4. SISTEMUL DE IMPLEMENTARE.....	7
Capitolul 1 - Calitatea cadrului legislativ, inclusiv evaluarea opțiunilor de transpunere a noilor directive în legislația națională.....	9
1.1 Descrierea situației curente.....	9
1.2 Direcții de acțiune.....	13
A. Transpunerea noilor Directive.....	13
B. Aplicarea metodologiei de evaluare a impactului și consultarea prealabilă a actorilor relevanți cu privire la modificarea legilor din domeniul achizițiilor publice.....	17
C. Implementarea măsurilor operaționale de remediere și prevenire a incoerențelor legislative	17
D. Crearea unui ghid online (<i>web-based guidelines</i>) care va determina o schimbare de paradigmă la nivelul întregului sistem de achiziții publice	18
1.3 Indicatori de rezultat și de impact	19
1.4 Lista anexelor corespunzătoare Capitolului 1.....	26
Capitolul 2 - Coerența generală și eficiența cadrului instituțional.....	27
2.1 Descrierea situației actuale.....	27
2.2 Direcția de acțiune.....	31
A. Consolidarea politicii de achiziții publice la nivelul administrației centrale	31
B. Asigurarea echilibrului instituțional și abordarea trans-sectorială în promovarea politicii achizițiilor publice	32
C. Aplicarea unui mecanism de cooperare inter-instituțională.....	32
D. Reforma și întărirea funcțiilor centrale în cadrul sistemului de achiziții publice ..	33
2.3 Indicatori de impact și de rezultat	35
2.4 Lista anexelor corespunzătoare Capitolului 2.....	44
Capitolul 3 - Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice	45

3.1	Descrierea situației actuale.....	45
3.2	Direcții de acțiune	49
	3.2.1 Eficientizarea procesului de achiziții publice	49
	3.2.2 Acțiuni pentru a asigura regularitatea și calitatea procesului: domeniul de aplicare și impactul preconizat	57
3.3	indicatori de rezultat si impact	78
3.4	Lista anexelor corespunzătoare Capitolului 3.....	90
Capitolul 4 - Capacitatea autorităților contractante, cu accent pe profesionalizare și aspecte de integritate.....		91
4.1	Descrierea situației actuale.....	91
4.2	Direcții de acțiune	93
	A. Creșterea capacității și a abilităților procedurale la nivelul autorităților contractante prin elaborarea de ghiduri și documentații de atribuire standard	94
	B. Soluționarea deficiențelor din implementare cu scopul de a sprijini pregătirea și implementarea viitoarelor contracte de achiziții publice.....	97
	C. Profesionalizarea responsabililor de achiziții (funcționari publici sau personal contractual ce acționează în domeniul achizițiilor publice) și înființarea unui sistem de creare de stimulente pentru specialiștii în achiziții	100
	D. Achiziții centralizate pentru administrația centrală pentru anumite categorii de achiziții publice	102
	E. Utilizarea unităților centralizate de achiziții publice de către autoritățile contractante din cadrul unei administrații sau de către autoritățile contractante dintr-o zonă geografică	105
	F. Crearea de consorții de către autoritățile contractante de la nivelul administrației locale.....	106
	G. Sporirea capacității autorităților contractante în utilizarea procedurilor on-line.....	107
	H. Realizarea unui studiu de fezabilitate pentru a evalua oportunitatea introducerii listei operatorilor economici autorizați, ca proiect pilot în domeniul contractelor de lucrări aferente construcției de drumuri și autostrăzi.....	108
4.3	Indicatori de rezultat si impact	109
Capitolul 5 - Funcțiile de monitorizare și supervizare ale sistemului de achiziții publice din România		126
5.1	Situația actuală	126
5.2	Direcția de acțiune.....	129
	5.2.1 Reorganizarea și redimensionarea funcției de monitorizare	129

5.2.2	Stabilirea indicatorilor care urmează a fi luați în considerare pentru funcția de monitorizare	131
5.2.3	Conectarea funcțiilor de monitorizare, elaborare a politicilor și supervizare	135
5.2.4	Dezvoltarea funcției de supervizare	137
5.3	Indicatori de impact și rezultate	138

PREAMBUL

1. STRATEGIA DE ACHIZIȚII PUBLICE: SITUAȚIA EXISTENTĂ ȘI METODOLOGIA

Dezvoltarea Strategiei Naționale de Achiziții Publice reprezintă o etapă crucială în vederea reformei sistemului românesc de achiziții publice, deoarece stabilește o viziune comună a reformării acestui sistem, într-un moment cheie în care noile Directive în domeniu propun statelor membre trecerea la o noua paradigmă, în care achizițiile publice devin instrumentul principal de deblocare a creșterii economice la nivel european.

Strategia Națională de Achiziții Publice prezintă un plan cuprinzător privind reformele în domeniul achizițiilor publice și permite Guvernului României, prin Ministerul Finanțelor Publice – Agenția Națională a Achizițiilor Publice (ANAP) să inițieze și să implementeze măsuri coerente și clar definite în timp pentru a dezvolta buna guvernare și pentru a întări sistemul de achiziții publice.

Grupul țintă a acestei Strategii include în principal următoarele categorii de actori cheie: Guvernul României, ANAP, autoritățile contractante sau unitățile de achiziții centralizate, funcționarii publici și personalul contractual implicați în achiziții publice și în livrarea serviciilor către cetățeni, și operatorii economici.

Actorii cheie din sectorul public au fost invitați, prin Decizia Primului Ministru nr. 218 / 2014¹, să participe la procesul de elaborare a Strategiei. De asemenea, în perioada iulie 2014 – iunie 2015, a avut loc între Comisia Europeană și România un dialog structurat privind elaborarea Strategiei. Acest dialog s-a desfășurat în contextul transpunerii noilor Directive în domeniul achizițiilor publice și a Acordului de Parteneriat 2014 – 2020 privind folosirea fondurilor structurale și de investiții. În acest proces, Banca Europeană de Investiții și Banca Mondială au oferit sprijin instituțional Guvernului României.

Măsurile grupate în cadrul celor cinci capitole ale Strategiei sunt rezultatul unui proces de comunicare structurat după cum urmează: colectarea informațiilor necesare, analiza, dezvoltarea opțiunilor și evaluarea acestora, consultări în cadrul grupului de lucru, dialog cu Comisia Europeană și, acolo unde a fost cazul, consultări preliminare cu grupul țintă, detaliere și stabilirea măsurilor.

Procesul de definire a măsurilor a fost unul iterativ și rămâne în continuare deschis în vederea integrării unor informații noi pe parcursul implementării strategiei. În special, modalitățile de funcționare a unităților de achiziții centralizate sau elaborarea unor liste oficiale ale operatorilor economici agreeți în domeniul infrastructurii de drumuri urmează să fie definite pe baza rezultatelor unor analize incluse ca și măsuri în prezenta Strategie.

¹ Decizia nr. 218/2014 privind înființarea Comitetului interministerial pentru realizarea reformei cadrului legislativ și instituțional în domeniul achizițiilor publice, în vigoare din data de 20.06.2014

Elaborarea Strategiei s-a bazat pe activitatea unui grup de lucru la nivel tehnic. Comitetul Interministerial a fost organizat ori de câte ori a fost necesară luarea unor decizii politice sau definirea unor orientări către grupul tehnic de lucru.

Reforma și îmbunătățirea sistemului românesc de achiziții publice angajează Guvernul României precum și toți actorii cheie în scopul implementării măsurilor stabilite cât și a întăririi capacității instituționale, eliminând problemele identificate, inclusiv zonele de risc privind corupția și conflictul de interese, și dezvoltând politicile de achiziții publice într-o abordare strategică. Exercițiul de elaborare a Strategiei de achiziții publice a implicat o evaluare a structurilor existente, politicilor, procedurilor și capacităților în domeniul achizițiilor publice. Ca urmare a acestui proces de evaluare, au fost identificate proceduri, politici și bune practici, care ar trebui să conducă în timp la un raport calitate / preț îmbunătățit. Astfel, Strategia va fi implementată prin întărirea funcțiilor sistemului de achiziții publice, prin adoptarea de structuri optime, de politici și proceduri de achiziții eficiente cât și prin profesionalizarea personalului implicat în achiziții publice.

2. SISTEMUL DE ACHIZIȚII PUBLICE: PAȘII URMĂTORI

Scopul Strategiei de achiziții publice este de a crea cadrul pentru a obține eficiența, eficacitate, economie („value for money”), în condiții de integritate și responsabilitate.

Sistemul de achiziții publice este un sistem complex și coerent format din profesioniști în domeniul achizițiilor publice, autorități contractante și instituții responsabile cu managementul sistemului. Ca orice sistem complex și coerent, acesta are definite o viziune, misiune și obiective reflectate în Strategie și prezentate mai jos.

2.1 Viziunea

Construirea, susținerea și îmbunătățirea continuă a unui sistem de achiziții publice eficient și eficace care contribuie la ameliorarea serviciilor livrate către cetățenii României și care sprijină atingerea obiectivelor Strategiei Europa 2020.

2.2 Misiunea

Profesionalizarea procesului de achiziții publice astfel încât să asigure transparența, integritatea și eficiența și eficacitatea investițiilor publice („value for money”), pentru a sprijini creșterea economică și dezvoltarea națională.

2.3 Obiective

Asigurarea eficienței și eficacității („value for money”) în favoarea cetățenilor, contribuabililor, sau societății în general, prin dezvoltarea unui cadru de achiziții publice având următoarele caracteristici:

- a) Cadru legislativ stabil și predictibil, orientat către principii,
- b) Legislație completată cu ghiduri de bune practici accesibile pe Internet,
- c) Sistem instituțional coerent, simplificat, cu funcții și responsabilități clare, evitând duplicarea unor roluri,
- d) Procesul de achiziții publice simplificat și îmbunătățit, asigurând legalitate și calitate,
- e) Sisteme de control, intern și extern, eficiente, orientate către calitate și substanță, asigurând bune practici și integritate,
- f) Creșterea eficienței și transparenței sistemului de achiziții publice,
- g) Implementarea tendințelor actuale, corelate cu strategia Europa 2020: achiziții ecologice, achiziții eficiente energetic, achiziții responsabile din punct de vedere social, achiziții electronice, sprijinul participării IMM-urilor,
- h) capacitate instituțională și administrativă sporită

Realizarea acestor obiective necesită și o schimbare a culturii și a abordării administrative, după cum este descris în detaliu în fiecare capitol prezentat mai jos.

3. CAPITOLE

Prezenta Strategie cuprinde cinci capitole după cum urmează:

- Capitolul 1: Calitatea cadrului legislativ, inclusiv evaluarea soluțiilor de transpunere a noilor directive în legislația românească,
- Capitolul 2: Coerența generală și eficiența cadrului instituțional,
- Capitolul 3: Legalitatea și calitatea procesului de achiziții publice,
- Capitolul 4: Capacitatea autorităților contractante, în special profesionalizarea și integritatea,
- Capitolul 5: Funcțiile de monitorizare și supervizare a sistemului de achiziții publice din România

Cele cinci capitole se completează și 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.

4. SISTEMUL DE IMPLEMENTARE

Coordonarea procesului de reformă a achizițiilor publice aparține Guvernului României, prin Consiliul de Achiziții Publice – Comitetul Interministerial.

Principala instituție responsabilă pentru implementarea Strategiei este Agenția Națională de Achiziții Publice (ANAP), înființată prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 13 / 2015.

La nivelul ANAP se va crea o structură organizatorică însărcinată cu coordonarea zilnică a implementării Strategiei. În acest sens, sistemul de coordonare, resursele umane, funcțiile

detaliat și activitățile vor fi stabilite prin Hotărârea Guvernului care va fi adoptată în viitorul apropiat, în baza OUG nr. 13 / 2015.

Alți actori cheie din domeniul achizițiilor publice vor fi implicați în implementarea Strategiei, în conformitate cu măsurile și acțiunile specifice incluse în cadrul fiecărui capitol.

Având în vedere experiența dobândită privind funcționarea grupului de lucru format pentru elaborarea Strategiei, principalele riscuri aferente implementării Strategiei pot fi rezumate după cum urmează:

1. Nevoia unei armonizări continue a intereselor diferiților actori implicați în procesul de implementare a Strategiei, proces realizat într-un mediu extrem de dinamic,
2. Nevoia unei monitorizări atente care să impulsioneze implementarea tuturor acțiunilor definite în cadrul Strategiei.

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

Acest capitol conține textul principal (strategia propriu-zisă), un tabel cu acțiuni specifice (plan de acțiune) și anexe. Anexele 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 anexe. Strategia și planul de acțiune prevalează în raport cu anexele.

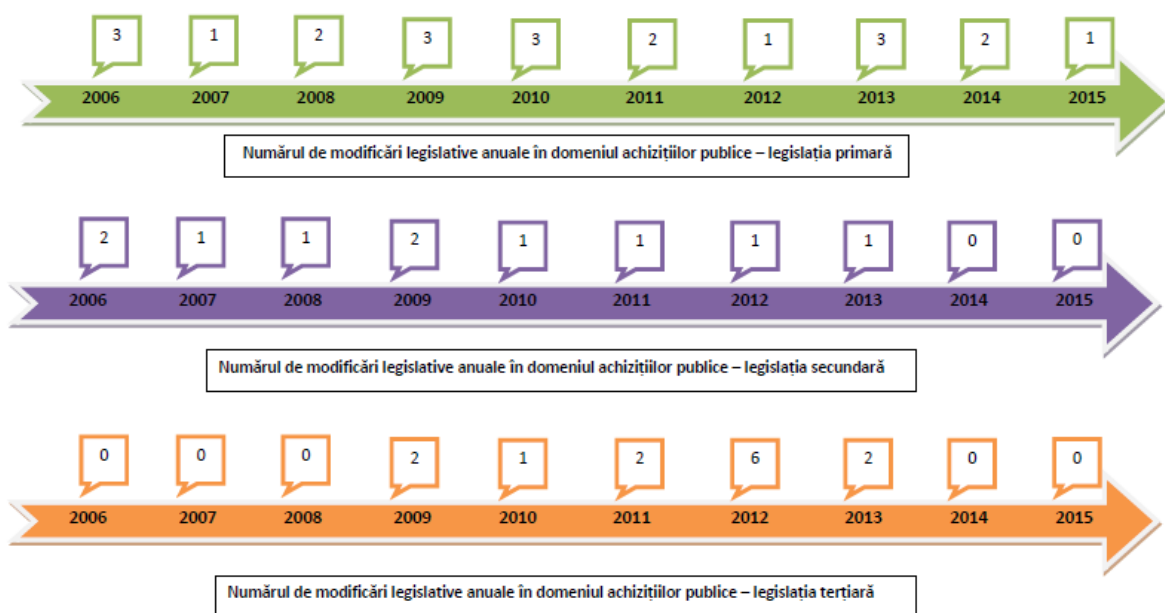
1.1 Descrierea situației curente

Domeniul achizițiilor publice din România este în prezent reglementat în legislația primară printr-un singur act normativ: Ordonanța de Urgență nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziții publice, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii. În perioada 2006 – 2015, OUG nr. 34/2006 a fost modificată și completată printr-un număr de 20 de acte normative. În prezent, OUG 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, OUG nr. 34/2006 reglementează achizițiile peste și sub pragurile de publicare în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Legislația secundară, adoptată prin hotărâri de guvern, detaliază aplicarea legislației primare în domenii specifice, cuprinzând aspecte operaționale ale procedurilor de achiziții privind sectorul clasic, 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 ce țin de legislația terțiară, în cea mai mare parte prin ordine emise de Președintele ANRMAP (instituție cu atribuții de reglementare la nivel național).

Legislația națională în vigoare este prezentată în *Anexa nr. 1* a Strategiei. O privire de ansamblu asupra situației actuale arată că există în prezent 52 de acte normative care reglementează direct domeniul achizițiilor publice din România. În graficul de mai jos sunt prezentate dinamica și modificările legislației din România în perioada 2006-2015.



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

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

1. **Cadrul normativ este caracterizat de supra-legiferare:** în loc să se axeze pe principii și aspectele 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, autoritățile contractante preferă, de obicei, să urmeze în mod rigid reguli strict definite, în loc să interpreteze, prin prisma unei analize profesionale și a unei argumentări adecvate, modul în care ar trebui aplicate principiile generale din legislația achizițiilor publice. 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 lipsa de flexibilitate și preferă o abordare legalistă, rigidă și strict formală. Astfel, principala lor preocupare este de a analiza în mod izolat conformitatea cu reglementările în vigoare și mai puțin dacă procedura reflectă bunele practici, conduce la 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 dificultăți specifice, , fără a se baza pe o analiză sistematică a aspectelor în discuție și a impactului pe termen lung al modificărilor avute în vedere. De aceea, tendința a fost mai curând de a trata consecințele și nu cauzele profunde ale problemelor identificate². **Toate acestea au condus la o legislație greoaie, excesiv detaliată.**

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

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

Îndrumările existente au fost adoptate sub forma a diverse acte normative, 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.

Au fost identificate acte normative (la nivel de legislație primară) care conțin prevederi ce contravin Directivelor UE, generând astfel riscuri de „*infringement*” (incalcare 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 nr. 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 121 din 05 martie 2006³,
- ii. Legea nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 681 din 29 iulie 2004⁴,
- iii. OUG nr. 51/2014 pentru modificarea și completarea OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări

²acest fapt se reflectă, de exemplu, în cazul măsurilor de stabilire a garanțiilor de bună execuție adoptate în lipsa unei consultări publice și a unei evaluări adecvate a impactului, fără a ține seama de un set complex de factori care au declanșat un număr crescut de contestații (ex. între altele, lipsa capacității administrative a autorităților contractante care a condus la documentații de atribuire de calitate scăzută, conducând la contestații).

³ prevede că gestionarea serviciilor publice tratate de lege (ex. iluminatul public, colectarea deșeurilor, alimentarea cu apă, sistemele de termoficare etc.) poate fi delegat 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 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.

⁴stabilește o discriminare pozitivă în favoarea IMM-urilor incompatibilă cu legislația UE privind AP, cărora le acordă un tratament preferențial prin „reducerea” obligațiilor ce trebuie respectate de alți operatori economici ce participă la procedura de achiziții. Aceasta nu se aliniază principiului tratamentului egal prevăzut de TFEU și de directivele UE privind achizițiile publice.

publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 486 din 30 iunie 2014⁵.

5. **Nu există o analiză sistematică și o monitorizare constantă a jurisprudenței Curții Europene de Justiție, precum și a impactului acesteia asupra reglementărilor naționale și interpretării acestora.**

6. **Rolul ANRMAP ca instituție de reglementare și organism de elaborare a legislației este limitat sau minimizat⁶.** Astfel, inițiative legislative din domeniul achizițiilor publice au fost promovate în anumite cazuri de alte instituții și nu de ANRMAP, fapt care a condus la o insuficientă coordonare între instituțiile participante la consultările prealabile.

7. 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.

8. În prezent există pe piață o serie de ghiduri care tratează diferite aspecte ale procedurii, însă acestea prezintă o serie de neajunsuri după cum urmează:
 - a. lipsa unei îndrumări metodologice clare;
 - b. lipsa unei abordări cuprinzătoare a întregului ciclu de achiziție publică;
 - c. nu conține 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.

⁵stabilirea 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 nr. 5/2015 a Curții Constituționale.

⁶Deși ANRMAP a fost expres abilitată prin lege ca organism însărcinat cu reglementarea sectorului achizițiilor publice, au fost inițiate și adoptate o serie de legi neconforme, ceea ce a determinat riscuri de încălcare a legii și, în orice caz, o dublare a prevederilor nealiniate cu legislația europeană. Se pare că nici ANRMAP nu a acționat deoarece nu a fost consultată de inițiatorul legilor sau nu s-a ținut întotdeauna seama de punctul său de vedere.

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. 1076/2014. 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 evidențiate și prezentate în secțiunea precedentă, au fost identificate următoarele măsuri pentru a asigura calitatea cadrului legislativ național în materie de achiziții publice:

A. Transpunerea noilor Directive

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

- d. 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)
- e. o lege distinctă privind 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
- f. 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
- g. o lege distinctă privind remediile/contestațiile - transpunerea Directivei 2007/66/CE a Parlamentului European și Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor Consiliului 89/665/CEE și 92/13/CEE cu privire la creșterea eficacității procedurilor de trecere în revistă referitoare la atribuirea contractelor publice.

Principalele argumente în favoarea transpunerii prin intermediul a patru acte normative distincte rezultă din aplicabilitatea specifică a celor patru directive, din 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:

a) 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.

b) 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;

c) Actele normative vor avea aplicabilitate diferită:

- i. Cele 3 directive (achiziții clasice, utilități, concesiuni) se adresează unor organizații diferite, reglementate distinct în cadrul directivelor (autorități contractante și entități contractante);
- ii. Organizațiile din sectorul clasic și cele din sectorul utilităților funcționează după reguli diferite; majoritatea organizațiilor 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, litigiu comercial în cazul sectorului de utilități;
- iv. Pragurile pentru publicare JOUE sunt diferite în cele 3 directive și necesită o abordare specifică pentru fiecare sector.

d) Existența unui act normativ de sine stătător, care să reglementeze, în mod exclusiv, sistemul de remedii, 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, în sensul simplificării legislației primare.

- i. Legislația în domeniul remediilor se reflectă asupra unor domenii de interes național cum ar fi parteneriatul public-privat sau anumite achiziții în domeniile apărării și securității;
- ii. Activitatea Consiliului trebuie să se deruleze pe coordonate clare, stabile și previzibile, care să garanteze stabilitatea, profesionalismul și independența acestei instituții;
- iii. Unificarea directivei pe remedii cu unul dintre cele 3 acte normative distincte ar putea determina numeroase modificări legislative și incoerente 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 de atribuire a anumitor contracte de lucrări, contracte de furnizare și 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, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 216/76, 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:

- i. structură generală comună
- ii. abordare coerentă privind conținutul legislației primare, legislației secundare și terțiare și a ghidurilor aferente
- iii. transpunerea principiilor și conceptelor din legislației UE în materie
- iv. 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 *Anexa nr. 2*.

În cadrul procesului de elaborare și promovare a noului cadru legal vor avea loc consultări publice cu partenerii implicați. Procesul de consultare face parte din planul de măsuri care va oferi oportunitatea actorilor relevanți de 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:

- a. legislația primară conține orientările și principiile generale și definiția conceptelor de bază;
- b. legislația secundară detaliază aspectele operaționale, clarifică și pune în aplicare legislația primară;
- c. legislația terțiară și ghidurile oferite autorităților contractante și operatorilor economici tratează detalii de ordin operațional în achizițiile publice. Legislația terțiară trebuie să genereze valoare adăugată, prin soluționarea unor aspecte de ordin operațional de la nivelul procedurii de atribuire;
- d. Experiența acumulată în cadrul exercițiului de transpunere anterior sunt integrate în noul proces, ex. dispozițiile care generează dificultăți în legislația secundară să fie incluse în legislația primară pentru a asigura o stabilitate sporită sau ca prevederile de ordin operațional din legislația primară să fie reglementate prin legislația terțiară/ secundară.

Prin urmare, legislația primară va reflecta cu precizie prevederile directivelor, diferențele constând în structurarea diferită a capitolelor și în nepreluarea anumitor prevederi, după cum urmează⁷:

- Prevederi existente în legislația actuală (*ex. Articolul 2 – Definiții - referirea la codurile NUTS nu a fost transpusă, fiind reglementată de legislația națională care transpune legislația UE dedicată, Articolul 71 – Subcontractarea, alineatul (6), litera a) nu a fost implementat deoarece legislația națională nu prevede răspundere solidară între subcontractanți și contractantul principal*)
- Opțiunile care nu au fost preluate (*Articolul 26 – Alegerea procedurilor, alineatul (5), teza a doua și a treia, Articolul 46 – Împărțirea contractelor pe loturi, alineatul (4), Articolul 48 – Anunțuri de intenție, alineatul (2), Articolul 54 – Invitațiile către candidați, alineatul (1), teza a doua*)
- Prevederi care nu necesită preluare (*Articolul 6 - Revizuirea pragurilor și a listei autorităților guvernamentale centrale, alineatul (5), Articolul 85 - Rapoartele naționale și informații statistice, Articolul 87 - Exerțarea delegării de competențe, Articolul 88 - Procedura de urgență, Articolul 91 – Abrogări, Articolul 92 – Revizuire, Articolul 93 - Intrare în vigoare, Articolul 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 (i) să fie mai puțin frecvente decât în contextul actual și (ii) să fie adoptate în condiții de transparență și răspundere, ca urmare a analizei opțiunilor și a unei evaluări adecvate 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 atribuirile 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 (HG 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).

⁷ Exemple din transpunerea Directivei 24/2014

B. Aplicarea metodologiei de evaluare a impactului și consultarea prealabilă a actorilor relevanți cu privire la 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, descrisă în Anexa 3. 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 consultarea 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 remediere și prevenire a incoerențelor 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 fără a le supune analizei prealabile a entității cu atribuții de reglementare a achizițiilor publice. 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 va fi generată prin modificarea HG 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative
- ii. supuse aprobării Guvernului⁸. Astfel, a fost introdusă o secțiune dedicată prin care inițiatorul unei legi va fi obligat să analizeze dacă proiectul de lege 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.
- iii. În termeni operaționali, ANAP va dispune de personal dedicat pentru a analiza propunerile de acte normative inițiate de Parlament sau prezentate de Secretariatul General al Guvernului și de Ministerul Justiției. 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 invitat 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 achiziții publice în vigoare, chiar în lipsa unei notificări oficiale din partea instituțiilor inițiatoare.
- iv. Monitorizarea continuă a deciziilor Curții Europene de Justiție în domeniul achizițiilor publice, evaluarea impactului asupra cadrului legal din România și luarea măsurilor adecvate.

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.

D. Crearea unui ghid online (*web-based guidelines*) care va determina o schimbare de paradigmă la nivelul întregului sistem de achiziții publice

Această abordare propune o schimbare semnificativă din punct 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 detaliate excesiv de prescriptive, ghidul va oferi informațiile practice necesare autorităților contractante pentru ca, dincolo de asigurarea

⁸ Acțiune realizată prin Hotărârea Guvernului nr. 322/2015

conformității cu prevederile legale, 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 online publicat pe o pagină de internet dedicată, gestionată de ANAP.

1.3 Indicatori de rezultat și de impact

Mecanismul de monitorizare descris în capitolul "Riscuri, guvernare și monitorizare de performanță" este direct aplicabil pentru monitorizarea indicatorilor și rezultatelor așteptate descrise în acest paragraf. În ceea ce privește pilonul legislativ, au fost identificați următorii indicatori de impact:

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

Aspecte identificate/ elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabila	Instituții implicate	Indicatori de performanta	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
A. Adoptarea noului cadru legislativ în materie de achiziții publice, prin transpunerea Directivelor UE in domeniu, adoptarea legii privind sistemul remediilor și a legislației secundare aferente							
Supra-legiferarea Instabilitatea legislației (modificări succesive) 3. Gradul ridicat de detalii cuprins in normele legislative Evitarea reglementarilor inutile (<i>“goldplating”</i>)	Transpunerea directivelor în (3+1) acte normative separate	ANAP	Toate instituțiile responsabile	4 acte legislative primare publicate în conformitate cu principiile enunțate în Strategie	Septembrie 2015 – transmitere la Parlament Ianuarie 2016 – aprobare de către Parlament Februarie 2016 –publicare în Monitorul Oficial	Monitorul Oficial	Eficientizarea cheltuielilor publice; eficiența investiției (<i>“value for money”</i>);transparență; corelarea cu alte politici guvernamentale; stabilitatea cadrului legislativ; modificări mai puțin frecvente.
	Adoptarea a trei Hotărâri de Guvern separate (pentru aplicarea legilor de transpunere a	ANAP	Toate instituțiile responsabile	4 acte legislative secundare publicate în conformitate	Februarie 2016	Monitorul Oficial	Prevederi operaționale clare pentru cele trei sectoare din domeniul

Aspect e identificate/ elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabila	Instituții implicate	Indicatori de performanta	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
	Directivelor 23/2014; 24/2014 și 25/2014) și a unei Hotărâri de Guvern privind normele metodologice pentru aplicarea legii de transpunere a Directivei nr. 66/2007			cu principiile enunțate în Strategie			achizițiilor publice. Prevederi operaționale clare care să asigure funcționalitatea sistemului de remedii. Nivel adecvat de reglementare (legislația primară, secundară, terțiară)
B: Pregătirea și aplicarea unei metodologii de evaluare a impactului înainte de modificarea legilor din domeniul achizițiilor publice							
Număr ridicat de modificări ale cadrului legislativ Modificările anterioare ale cadrului legislativ nu au fost determinate de o strategie	Metodologia de evaluare a impactului transpusă în procedurile interne ale ANAP	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Metodologie publicată pe pagina de internet a ANAP și implementată	Noiembrie 2015	Pagina de internet a ANAP	Asigurarea unui proces adecvat de evaluare a impactului și de consultare, înainte de adoptarea legilor; modificări legislative mai puțin

Aspect e identificate/ elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabila	Instituții implicate	Indicatori de performanta	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
coerentă.				Numărul de modificări a legislației primare și secundare			frecvente Stabilitatea și conformitatea cadrului legislativ
C: Implementarea măsurilor operaționale de corectare și prevenire a inconsecvențelor legislative							
Prevederi contradictorii ale diferitelor acte normative in raport cu Directivle UE	Adoptarea Ordonanței pentru abrogarea prevederilor contrare Directivelor UE în materie de achiziții publice	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Ordonanța va elimina toate problemele semnalate în legislația naționala	August 2015	Monitorul Oficial	Asigurarea conformării legislației cu Directivle UE
Rolul instituției cu atribuții de reglementare și de elaborare a legislației	Diminuarea pragurilor pentru achiziții directe în conformitate cu textul Strategiei			Transpunerea Directivelor în noua legislație	Februarie 2016	Monitorul Oficial	Grad sporit de transparență

Aspect e identificate/ elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabila	Instituții implicate	Indicatori de performanta	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
este minimizat Lipsește o analiză sistematică și o monitorizare ulterioară a jurisprudenței Curții Europene de Justiție și a impactului acesteia asupra reglementărilor naționale.	Stabilirea sistemului intern la nivelul ANAP pentru analiza (screening-ul) proiectelor de acte normative și a jurisprudenței Curții Europene de Justiție			Personal alocat pentru această sarcină Bază de date cu jurisprudența Curții Europene de Justiție (structurată pe cazuri însoțite de prezentări sintetice)	Octombrie 2015	Raportul anul de activitate al ANAP	Asigurarea conformării legislației sectoriale cu cadrul legal în domeniul achizițiilor publice Întărirea rolului ANAP în asigurarea coerenței și conformității legislației Acces la jurisprudența relevantă a Curții Europene de Justiție Legislație fără risc de neconformitate cu directivele (<i>infringement</i>)
	Notificarea pe site- ul ANAP cu privire la obligația			Prima etapa Nr. de proiecte	Iulie 2015	Pagina de internet a	Asigurarea că instituțiile care inițiază

Aspecte identificate/ elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabila	Instituții implicate	Indicatori de performanta	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
	<p>instituțiilor inițiatoare de acte normative de a realiza o pre-evaluare a impactului proiectelor de acte normative propuse asupra legislației în domeniul achizițiilor publice (HG nr. 322/2015)</p>			<p>de acte normative supuse analizei ANAP cu pre-evaluare realizată de inițiatori, în conformitate cu prevederile HG 322/2015</p> <p>A doua etapa</p> <p>Reducerea treptată a numărului actelor normative cu impact asupra legislației în domeniul achizițiilor publice</p>		ANRMAP/ANAP	<p>noi legi evaluează impactul posibil asupra legislației de achiziții publice și se consultă cu entitatea responsabilă cu reglementarea în domeniu; asigurarea coerenței și coordonării tuturor inițiativelor legislative.</p>

Aspect e identificate/ elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabila	Instituții implicate	Indicatori de performanta	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
D: Dezvoltarea și implementarea unui ghid online care va determina o schimbare de paradigmă la nivelul întregului sistem de achiziții publice							
Acces limitat la ghiduri/îndrumări atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici Lipsa abordării sistemice din punct de vedere al îndrumării	Elaborarea unui ghid online (în loc de legislație terțiară)	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Numărul de accesări ale paginii de internet/ timpul petrecut pe pagină/ numărul de descărcări de informații etc. Nivelul de satisfacție al utilizatorilor.	Iulie 2016 (prima etapa) Decembrie 2016 (operațional)	Statistici web Sondaje rapoarte privind achizițiile publice și	Asigurarea accesului nelimitat la îndrumare; asigurarea abordării unitare; creșterea capacității autorității contractante; trecerea către o abordare orientată spre performanță, și nu doar pe conformitate

1.4 Lista anexelor corespunzătoare Capitolului 1

- Anexa 1 Cadrul legislativ actual al achizițiilor publice din România la nivel primar, secundar și terțiar
- Anexa 2 Poziția preliminară a României față de opțiunile indicate în Directivă (după consultarea preliminară)

Capitolul 2 - Coerența generală și eficiența cadrului instituțional

Acest capitol conține textul principal (strategia propriu-zisă), un tabel cu acțiuni specifice (plan de acțiune) și anexe. Anexele 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 anexe. Strategia și planul de acțiune prevalează în raport cu anexele.

2.1 Descrierea situației actuale

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

Funcțiile centrale ale sistemului de achiziții publice sunt îndeplinite de următoarele instituții cu competențe cheie în acest domeniu:

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

În ceea ce privește gestionarea fondurilor UE, în conformitate cu prevederile regulamentelor aplicabile (1083/2006, 1303/2013 etc.) autoritățile de management și autoritatea de certificare au obligația de a certifica cheltuielile eligibile, în timp ce Autoritatea de Audit trebuie să auditeze cheltuielile înaintate spre rambursare Comisiei. 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 este prezentată în *Anexa 3* la Strategie.

Configurarea funcțiilor cheie din sistemul achizițiilor publice nu intra sub incidența noilor directive privind achizițiile publice. Noile directive, însă, pun bazele dezvoltării unui mediu dinamic fără precedent în domeniul achizițiilor publice, a cărei complexitate este în continua

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 din sistemul 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 paradigma 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. Aceasta analiza 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:

1. Nu există o abordare sistemică a cadrului instituțional pentru achiziții publice care să asigure interoperabilitatea funcțiilor pe baza unei abordări de tip „checks and balances”. Cadrul instituțional actual este construit pe funcționarea în condiții de completa izolare a funcțiilor, 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.**
2. Prin urmare, nu există indicatori de performanță ai funcțiilor de achiziții publice și nu a fost efectuată nici o evaluare a funcționalității sistemului în termeni de eficiență, eficacitate sau grad de integrare/interconectare a funcțiilor .
3. Cadrul instituțional **nu este orientat suficient spre utilizarea eficientă și în condiții de eficacitate a fondurilor publice.** În loc să se axeze pe principiile de maximizare a capacității de utilizare a cheltuielilor publice, activitățile instituționale actuale se concentrează în principal pe conformitatea cu aspectele procedurale.
4. Sistemul este concentrat preponderent **pe simpla conformare cu legislația în vigoare, pe efectuarea de controale,** fără să aibă în vedere, însă, funcții strategice esențiale pe care ar trebui să le îndeplinească un sistem de achiziții performant, 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 curând pe rezultatele pe termen scurt ale unor activități (ex. controale) decât pe acțiuni structurale cu impact pe termen lung (ex. monitorizarea pieței). În aceste împrejurări, chiar dacă **unele funcții importante** ale sistemului sunt prevăzute expres în legislație, "de facto" acestea sunt **exercitate doar formal, aducând o valoare adăugată limitată.** .
5. Accentul puternic pus pe funcțiile de reglementare și control are ca rezultat un sistem dezechilibrat și o accentuată **lipsă de implicare la nivelul autorităților contractante.**

Această tendință este un indicator al aceluiași model *legalist*, rigid care a descurajat utilizarea achizițiilor publice ca instrument strategic de dezvoltare.

6. **Lipsa cooperării inter-instituționale** 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 dinamica 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 aplicate.
7. **Capacitatea sistemului de achiziții 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 deficiențe:

- i. 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 (ex. 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 complet.
- ii. 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 (ex. control).
- iii. În prezent, funcția de **monitorizare** este limitată la o serie de statistici legate de numărul de anunțuri de participare, tipurile de proceduri sau de autorități contractante, elemente care nu permit o descriere cuprinzătoare a pieței (de exemplu privind domeniul deficitar, eficiența și eficacitatea sistemului de achiziții publice, gradul de concurență, rata respingerii ofertanților, volumul pieței, accesul IMM-urilor, participarea ofertanților, statistici privind estimarea prețului). Datele nu sunt evaluate/ interpretate și astfel nu devin un instrument real de monitorizare a pieței.
- iv. **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 solicita 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 prețului 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 și observațiile nu se axează întotdeauna pe aspectele importante ale procedurii de atribuire sau pe evaluarea corectă de către comisiile de evaluare a ofertelor respinse/ câștigătoare.

- v. **În absența unei abordări comune, controlul ex-post este efectuat** de diferite instituții care, în analiza aceluși elemente (documente/proceduri), generează o 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.)

- vi. 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 Constituțională¹⁰ și fac și obiectul unui proceduri de încălcare a dreptului comunitar în fața Curții Europene de Justiție. O soluție legislativă echilibrată ar trebui identificată pentru a oferi posibilitatea de a adresa contestații ori de câte ori se consideră justificat în cursul procedurii, fără a conduce însă la întâzieri substanțiale în derularea acesteia. Mai mult, lipsa unei interpretări/jurisprudențe unitare în cadrul CNSC, în cadrul Curților de Apel și între CNSC și curți este un factor important care afectează predictibilitatea deciziilor, cu impact asupra întregului sistem.

- vii. **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.

⁹5739 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 3753, în special ca urmare a adoptării OUG 51/2014.

¹⁰Decizia nr. 5/15 ianuarie 2015 a Curții Constituționale

2.2 Direcția 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.

Având în vedere 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 nivelul administrației centrale

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

- stabilitatea pe termen lung și obiectivitatea cadrului instituțional,
- contribuția la atingerea obiectivelor politicii guvernamentale,
- eficiența cheltuielilor publice,
- corelarea funcțiilor; acestea nu trebuie să 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 să fie atribuită la nivelul unei instituții familiarizate cu dimensiunea operațională a achizițiilor publice și în contact direct cu realitățile din domeniu. În același timp, urmare a recomandărilor Comisiei Europene a fost creată Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) prin fuziunea UCVAP și a ANRMAP, sub autoritatea Ministerului Finanțelor Publice¹¹, ca principală instituție responsabilă pentru gestionarea investițiilor publice și pentru asigurarea calității cheltuielilor publice.

Intrucât Ministerul Finanțelor Publice este responsabil de transparența și eficiența utilizării banului public iar rolul său în gestionarea investițiilor publice a fost întărit prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 88/2013, 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 timp ce funcțiile vor fi inter-conectate pentru a putea asigura un sistem coerent și o politică adaptată la realitatea din teren.

¹¹Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 13/2015, publicată în Monitorul Oficial nr. 326/26 mai 2015.

Responsabilitățile instituției nou-create sunt: elaborarea de politici și legislație, îndrumare, help-desk și suport operațional, controlul, monitorizarea și supervizarea sistemului de achiziții publice. Detalierea modului de îndeplinire a funcțiilor va fi detaliată printr-o Hotărâre de Guvern ulterioară¹², urmând a fi aliniată cu reforma funcțiunilor prevăzută în strategia actuală.

B. Asigurarea echilibrului instituțional și abordarea trans-sectorială în promovarea politicii achizițiilor publice

Conectarea nivelurilor strategic și operațional, precum și validarea politicilor la nivel guvernamental va trebui asigurată și întărită prin **Comitetul Inter-ministerial pentru Achiziții Publice**, care va reuni (pe baza comitetului existent¹³) principalele instituții cu atribuții în domeniul achizițiilor publice (ANAP, CNSC, AADR), ministere (Ministerul de Finanțe, Ministerul Economiei, Ministerul Fondurilor Europene, Ministerul Dezvoltării, Ministerul Economiei) și organisme de control (Curtea de Conturi, Consiliul Concurenței, Agenția Națională pentru Integritate).

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 Inter-ministerial pentru Achiziții Publice va funcționa ca un instrument de garantare a echilibrului instituțional („*checks and balances*”), care va asigura o evaluare independentă a politicii în domeniu și viziunea strategică.

C. Aplicarea unui mecanism de cooperare inter-instituțională

Un mecanism de cooperare inter-instituțională a fost creat prin care principalii actori implicați în sistemul de achiziții publice (ANRMAP, UCVAP, CNSC, CSM, CCR, AA și MFE) 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 implicate în achizițiile 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.

¹²Conform art. 1 (3) și art. 5(4) ale OUG nr.13/2015 ANAP va funcționa după intrarea în vigoare a Hotărârilor de Guvern subsecvente.

¹³Decizia Primului Ministru nr. 218/2014 de constituire a unui comitet Inter-ministerial pentru elaborarea strategiei naționale de achiziții publice.

Rezultatul aplicării acestui mecanism va consta fie în emiterea unui ghid care va fi publicat pe site-ul web al ANAP, fie, în cazuri bine justificate, legislație terțiară, ce va fi publicată în Monitorul Oficial. Ghidul, ca și legislația terțiară, vor servi ca referință pentru toți factorii interesați care fac parte din mecanismul de cooperare inter-instituțională. Acestea vor fi integrate în ghidul on-line definit în capitolul 1 al Strategiei.

D. Reforma și întărirea 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 pe baza actualului proiectului pilot dedicat proiectelor finanțate din fonduri UE urmând a fi extinsă și pentru proiectele cu finanțare de la bugetul de stat. Sistemul va asigura un punct unic de informare, un nivel de acces adecvat, informații ușor de înțeles și de încredere, precum și protecție împotriva accesului neautorizat. Va trebui asigurată 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 prioritizarea și adaptarea la nevoile reale ale autoritatilor contractante. Răspunsurile emise de biroul de asistență vor fi și ele adaptate abordărilor CNSC, ANRMAP și jurisprudenței curților și vor fi asigurate conexiuni cu viitorul ghid online.
- ii. **Sprrijinul operațional** va fi asigurat prin dezvoltarea de ghiduri on-line ce vor include documentele standard de licitație (documentații de atribuire) pentru sectoarele cheie. Pe baza experienței actuale utilizarea documentațiilor standard poate fi, după caz, obligatorie în ansamblu, parțial sau facultativă.
- iii. Pentru a întări și a asigura eficiența sistemului de control precum și 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 capitolului 3 al Strategiei.
- iv. Actualul **sistem de remedii/contestații** va fi îmbunătățit printr-un set de măsuri sistematice și complementare, menite să asigure o jurisprudență consecventă și predictibilitatea deciziilor pentru a preveni utilizarea abuzivă a contenciosului administrativ 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 autoritatilor contractante să ia măsurile adecvate, înainte de a fi depusă formal o contestație. Notificarea va trebui făcută în termenul limită stabilit prin Directiva privind remediile (art. 2c of Directiva 89/665/CE). Autoritatea Contractantă va trebui să răspundă cu celeritate oricărei notificări în timpul alocat pentru analiză (aproximativ 10 zile). Contestațiile pot fi

depusse numai după primirea răspunsului autorității contractante sau dacă nu a fost transmis niciun răspuns în termenul stabilit. Termenul pentru contestații curge de la momentul declanșării procedurii de notificare. De asemenea, momentele în care pot fi depuse contestații vor fi restricționate la un anumit număr de etape pentru a preveni întreruperile multiple ce afectează derularea procedurii⁷. Se va decide dacă la fel se va proceda și în cazul procedurii de notificare a autorității contractante.

Procedurile privind notificarea AC și contestațiile transmise către CNSC nu vor presupune nici un fel de costuri sau garanții suplimentare pe care ar trebui să le suporte operatorul economic.

La nivelul Curților de Apel vor fi create complete specializate în domeniul achizițiilor publice care vor fi prevăzute și în legislația privind remediile. De asemenea, se va asigura pregătirea corespunzătoare a magistraților.

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

Mecanismele interne au fost deja stabilite la nivelul CNSC, prin Ordinul Președintelui nr. 32/09.04.2015 pentru asigurarea consecvenței în interpretare între complete. O mai bună structurare a site-ului CNSC va contribui semnificativ la vizibilitatea și coerența jurisprudenței.

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

- v. Funcția de **monitorizare** va fi stabilită pe baza unor indicatori de performanță care vor conține informații cu privire la dimensiunea pieței, intensitatea competiției sau concurență neloială. O prezentare detaliată a situației curente și acțiunile avute în vedere sunt prezentate în capitolul 5 al Strategiei.
- vi. **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 fazele procedurii de atribuire. Supervizarea se va baza pe funcția de monitorizare, pe activitățile ex-ante și ex-post cu evidențierea în timp real a problemelor sau neregulilor de sistem. Când vor fi evidențiate disfuncționalități sistemice cu ajutorul semnalelor de alertă¹⁴ (ex. pentru corupție, slabă performanță, recepție finală nelegală a lucrărilor sau alte nereguli), ANAP va defini natura problemei și va trimite

¹⁴Indicatoarele cu semnale de alertă sunt definite mai complet în Capitolul 5 al strategiei.

sesizările la autoritățile competente în vederea adoptării acțiunilor corective. În acest sens, protocoalele existente (ex. cu Departamentul de Luptă Anti-fraudă, Consiliul Concurenței și Agenția Națională de Integritate) vor fi consolidate și extinse pentru a se asigura că sistemul reacționează atunci când sunt identificate disfuncții sau nereguli.

2.3 Indicators de impact si de rezultat

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

Sumarul măsurilor propuse, instituțiile coordonatoare și implicate, termene de finalizare și impact preconizat

Aspect identificat/ element care declanșează acțiunea	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Institutiile implicate	Indicatori performanțelor	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
A. Consolidarea politicii de achiziții publice la nivel guvernamental central							
Asigurarea dimensiunii strategice a cadrului instituțional Funcția de dezvoltare a politicilor este nedezvoltată	Adoptarea HG pentru funcționarea ANAP, inclusiv structura organizatorică	MFP	Toate instituțiile implicate	Stabilirea funcțiilor în conformitate cu Strategia Națională privind Achizițiile Publice	Iulie 2015	Monitorul Oficial	Asigurarea stabilității și obiectivității cadrului instituțional pe termen lung; asigurarea eficienței cheltuielilor publice și interfuncționalitatea funcțiilor
	Înființare ANAP <i>Sediu nou</i>	MFP		Structură complet operațională	Octombrie 2015 Iulie 2016 Decembrie 2015 (Legea		

Aspect identificat/ element care declanșează acțiunea	Acțiune propusă	Instituție coordonatoar e	Institutiile implicate	Indicatori de performanta	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
	<i>Resurse umane suficiente</i> <i>Nivel adecvat de salarizare</i>				de aprobare a OUG 13/2015)		
	Înființarea Departamentului pentru Politici în domeniul Achizițiilor Publice în cadrul Agenției Naționale pentru Achiziții Publice	ANAP	MFP	Instituirea mecanismelor pentru asigurarea elaborării de politici eficiente, interconectate cu alte funcții-cheie în domeniul achizițiilor publice	Septembrie 2015	ROF ANAP	Îmbunătățirea calității, eficienței și responsabilități în promovarea politicii de achiziții publice
	Adoptarea metodologiilor/proceduril or clare, coerente și vizibile pentru formularea si promovarea politicii în domeniul achizițiilor publice	ANAP		Evaluarea periodică a politicii Inițierea modificării politicii	Octombrie 2015	Rapoarte, ROF ANAP	Implementarea politicilor; Asigurarea viziunii strategice a politicii de achiziții publice; asigurarea evaluării

Aspect identificat/element care declanșează acțiunea	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Institutiile implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
							impactului trans-sectorial
B. Asigurarea unei abordări echilibrate și trans-sectoriale în promovarea politicii de achiziții publice							
Alinierea politicii de achiziții publice cu obiectivele de creștere economică	Adoptarea deciziei Prim-ministrului de înființare a Comitetului Interministerial pentru Achiziții Publice	MPF	Toate instituțiile implicate	Propuneri și decizii pentru elaborarea, modificarea și/sau implementarea politicii	August 2015	Site-ul ANAP	Asigurarea unei abordări strategice în promovarea politicii de achiziții publice
Inexistența unei abordări sistemice la nivelul cadrului instituțional pentru achiziții publice	Adoptarea metodologiei de lucru (regulamentului de organizare) a Comitetului Interministerial pentru Achiziții Publice	MPF	Toate instituțiile implicate		August 2015	Site-ul ANAP	
C. Aplicarea unui mecanism de cooperare inter-instituțională							
Numărul mare de interpretări contradictorii care afectează activitatea	Semnarea Protocolului de stabilire a mecanismului de cooperare inter-instituțională	ANRMAP	Toate instituțiile implicate	Numărul îndrumărilor metodologice/instrucțiunilor emise privind interpretarea	Iulie 2015	Site-ul ANAP	Asigurarea clarității și predictibilității la nivelul

Aspect identificat/ element care declanșează acțiunea	Acțiune propusă	Instituție coordonatoar e	Instituii implicate	Indicatori performanta de	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
autorităților contractante	Adoptarea metodologiei de lucru și agendei ședințelor următoare	ANRMAP	Toate instituțiile implicate	elementelor particulare care au făcut anterior obiectul abordărilor diferite		Monitorul Oficial/Site-ul ANAP	autorităților contractante; intensificarea cooperării între principalele instituții implicate in achizițiile publice; asigurarea abordării unitare
D. Reforma și consolidarea funcției de help-desk în cadrul sistemului de achiziții publice							
Necesitatea de a asigura eficiența funcției de help-desk	Extinderea help desk-ului la fondurile naționale și asigurarea inter- conectivității cu departamentele operaționale	ANAP		Numărul de solicitări înregistrate și a răspunsurilor, cu privire la fondurile UE si naționale Reacții (feedback) din partea utilizatorilor /sondaje privind	August 2015	Site-ul ANAP	Creșterea capacității la nivelul autorităților contractante Accentul autorităților contractante pe

Aspect identificat/ element care declanșează acțiunea	Acțiune propusă	Instituție coordonatoar e	Instituii implicate	Indicatori de performanta	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
				calitatea/claritatea răspunsurilor help- desk-ului la cereri			aspectele de conținut Asigurarea accesului direct la îndrumări metodologice/g hiduri pe probleme specifice
	Integrarea help-desk-ului cu ghidurile on-line	ANAP		Soluții integrate pentru cererile înregistrate în sistem	Septembrie 2016	Site ANAP	
E. Asigurarea unui sistem de remedii îmbunătățit și eficient							
Asigurarea conformității sistemului achizițiilor publice naționale cu Directiva 66/2007	Intrarea in vigoare a noului sistem de remedii, cu CNSC ca primă instanță (acces gratuit) și Curtea de Apel ca instanță superioară așa cum este detaliat la punctul D din capitolul 2	CNSC	Toate instituțiile implicate	Adoptarea măsurilor legislative necesare în conformitate cu strategia. (Legea privind sistemul de remedii) Abrogarea OUG 51/2014 Rapoarte privind	Februarie 2016	Monitorul Oficial	Asigura stabilitatea și competența în sistemul de remedii

Aspect identificat/ element care declanșează acțiunea	Acțiune propusă	Instituție coordonatoar e	Institutiile implicate	Indicatori de performanta	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
				eficiența sistemului			
	Creșterea eficienței noului sistem datorita notificării prealabile obligatorie a autorității contractante și identificarea clară a etapelor de depunere / evaluare a contestațiilor, așa cum este detaliat la punctul de mai sus	ANAP	Toate instituțiile implicate	Adoptarea măsurilor legislative necesare în conformitate cu strategia, (Legea privind sistemul de remedii) Reducerea numărului de proceduri pentru soluționarea contestațiilor si/sau reducerea ratei de succes Reducerea întârzierilor în atribuirea contractelor	Februarie 2016	Monitorul Oficial	Încurajarea remediilor timpurii datorită sistemului de notificare prealabilă obligatorie Eficientizarea procesului de depunere a contestațiilor
	Clarificarea situației Ordonanței de Urgență nr 51/2014 privind garanția de bună conduită (prin	ANAP	Toate instituțiile implicate	Adoptarea actului normativ de abrogare	Septembrie 2015	Monitorul Oficial	Eliminarea potențialelor bariere in ceea ce privește

Aspect identificat/element care declanșează acțiunea	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Institutiile implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
	aprobarea Legii de abrogare a Ordonanței de Urgență nr 51 / 2014 de către Parlament)						accesul la sistemul de remedii
Lipsa de interpretare /jurisprudență unitară în cadrul CNSC, Curții de Apel și între CNSC și instanțele judecătorești	Instituirea mecanismului intern pentru creșterea predictibilității la nivel de CNSC	CNSC		Numărul de interpretări diferite la nivelul completelor CNSC în spețe similare Nr de interpretări divergente cu privire la aceeași speța	Iulie 2015	Site-ul CNSC	Asigurarea clarității și predictibilității la nivelul autorităților contractante; Sporirea coerenței în interpretări între CNSC și Curtea de Apel Asigurarea interpretării unitare și eficienței la nivelul Curților de Apel
	Dezvoltarea bazei de date a CNSC (deciziile) pentru a asigura un acces ușor la jurisprudența CNSC	CNSC			Decembrie 2015	Site-ul CNSC	
	Stabilirea de întâlniri trimestriale între CNSC, Curtea de Apel și Consiliul Superior al Magistraturii	CNSC	Curtea de Apel/ Consiliul Superior al Magistraturii		Februarie 2016	Site-ul CNSC	
	Stabilirea completelor specializate pentru achiziții publice (instanțe	CSM	CNSC, MJ		Februarie 2016 (transpunere	Monitorul Oficial	

Aspect identificat/ element care declanșează acțiunea	Acțiune propusă	Instituție coordonatoar e	Institutiile implicate	Indicatori performanta de	Termen	Sursa de informare	Impact preconizat
	de apel)				a legislației privind remediile)		
	Protocolul de instruire pentru judecători în instanțele specializate	CSM	ANAP		Martie 2016		
	Sesiuni de training	CSM	ANAP		Decembrie 2016		

2.4 Lista anexelor corespunzătoare Capitolului 2

Anexa 3 Cadrul instituțional actual aferent sistemului de achiziții publice din România

Capitolul 3 - Regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice

Acest capitol are ca scop îmbunătățirea regularității și calității procedurilor de achiziții din România, revizuire în consecință sistemului național de control. Măsurile detaliate nu aduc atingere funcțiilor și independenței sistemului de management și control al fondurilor UE, care sunt reglementate prin Regulamentul (UE) 1303/2013.

Acest capitol conține textul principal (strategia propriu-zisă), un tabel cu acțiuni specifice (plan de acțiune) și anexe. Anexele 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 anexe. Strategia și planul de acțiune prevalează în raport cu anexe.

3.1 Descrierea situației actuale

Prezentul capitol al strategiei evidențiază măsurile de întreprins pentru a îmbunătăți calitatea și regularitatea procesului de achiziții publice. **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 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 anexa 1 la prezentul capitol, care este o parte integrantă a acestui document.

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 conform și de bună calitate.

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 (tratat în capitolul 2 de mai sus),
- 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 a modului în care au fost asigurate transparența și o concurență efectivă).

Controlul intern este slab, în principal ca rezultat al unui sistem foarte 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 pare exclusiv preocupat de legalitatea aspectelor bugetare, fără a ține seama de vreo dimensiune strategică cum ar fi alocările bugetare, prioritizarea proiectelor sau elementele documentației de atribuire.

În consecința faptului că mediul de control intern este slab, 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 și anume 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 persoane), ANRMAP a efectuat aproximativ 27.000 de verificări ale documentațiilor de atribuire în anul 2014, aferente unui număr de aproximativ 18.500 proceduri individuale. Aceasta reprezintă o medie de 3 până la 4 verificări pe persoană și pe zi.
 - ✚ Controlul verifică numai informațiile incluse în fișa de date – în principal criteriile de calificare și atribuire,
 - ✚ Controlul nu identifică clauze contractuale discriminatorii și nici specificații

- tehnice restrictive sau de slabă calitate,
 - + Datorită solicitării de a justifica în mod detaliat utilizarea criteriului *oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic*, autoritățile contractante sunt descurajate să folosească acest criteriu și preferă să recurgă la criteriul *prețul cel mai scăzut*, chiar și atunci când nu este oportună folosirea acestuia, fiind perceput ca mai sigur 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 ce 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 decizie organului 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 lung; în medie, documentele sunt respinse mai mult de 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), ANRMAP a efectuat aproximativ 2.000 de verificări a 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,
 - + Capacitate tehnică 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,
 - + Controlul conflictelor de interese se referă numai la unele situații 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 prezintă următoarele rezultate:

Anul	Numărul de autorități contractante ¹⁵	Numărul de proceduri controlate	Numărul de respingeri ale documentației de atribuire
2012	3.899	27.656	31.937
2013	3.069	19.343	28.886
2014	3.221	18.367	26.957

Aceasta arată că, în medie, o documentație de atribuire este respinsă mai mult de o dată. Arată 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: Curtea de Conturi, Autoritatea de Audit, ANRMAP, Autoritățile de Management. Aceasta 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 punct 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.

Astfel, după cum s-a semnalat și în alte domenii ale administrației române, există o percepție generalizată că neregulile se datorează în primul rând persoanelor implicate în derularea

¹⁵ Numărul de autorități contractante care publică proceduri în SEAP și ale căror documentații de atribuire au fost supuse controlului ex-ante

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 consecințele sunt (i) utilizarea generalizată a criteriului *prețul 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, ținând cont de următoarele principii:

1. responsabilitate sporită a autorităților contractante, prin creșterea capacității acestora prin setul de acțiuni detaliate în capitolul 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 măsurări.

3.2 Direcții de acțiune

Așa cum s-a descris mai sus, calea de urmat cuprinde 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 Anexa 1 la prezentul capitol, 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 crearea 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 mutualizarea resurselor autorităților contractante și utilizarea unităților 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). Metodologiile detaliate vor fi elaborate în acest sens și vor face parte din îndrumare 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 ar trece peste pragul de publicare / procedural care a prevalat la atribuirea 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 capitolul 4 din prezenta strategie, vor stabili ca 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 estimat (dialog competitiv, negocieri) 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 ofertanți calificați. 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 capitolul 4 al prezentei strategii), 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 standardizarea documentațiilor este de a asigura o mai bună definire a nevoilor și cerințelor aferente, condiții adecvate și echilibrate de contract, în vederea primirii unor oferte 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 cerințelor "copy-paste".

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 capitolul 4 din prezenta strategie, 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 calitative.

În special, legislația va prevedea că criteriul “prețul cel mai scăzut” nu va fi utilizat în cazul procedurilor de atribuire privind servicii intelectuale (cu excepția cazului în astfel de servicii sunt de un nivel de bază), ci doar criteriul “cel mai bun raport calitate - preț”.

La definirea criteriilor de atribuire, autoritățile contractante vor trebui să se asigure că sunt utilizați un număr rezonabil de limitat de factori (astfel încât aceștia să rămână semnificativi), 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 clarificări / completări, 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 duce la implementarea unor bune practici în ceea ce privește prelungirea termenelor și anulare urmată de relansare decât multiple extinderi – modificări ale documentației.

J. Clarificări la documentația 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 recurgerea la organizații mai

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 diferență 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 poate fi citită și înțeleasă cu ușurință.

K. Procesul de evaluare a ofertelor

Procesul de evaluare a ofertelor va fi re-gândit 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 european de achiziție unic (DEAU), în paralel cu utilizarea conceptului de post-calificare,
- ✚ comisia de evaluare ar trebui să fie constituită din persoane cu experiență în domeniul contractului, nu neapărat numai 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 ineficientă.

L. Decizia de atribuire

La comunicarea deciziei de atribuire în cadrul unei proceduri de achiziție, autoritatea contractantă ar trebui să furnizeze tuturor ofertanților informații suficiente pentru a le permite să evalueze în mod corespunzător motivele respingerii ofertelor necâștigătoare / acceptării ofertei câștigătoare. Este de așteptat ca o mai bună informare a ofertanților a 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 în cazul în care autoritatea contractantă nu remediază situația în timp util. 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 Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC),
- ✚ specializarea judecătorilor / instanțelor la nivelul Curții de Apel,
- ✚ armonizarea interpretărilor între CNSC, Curtea 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.

O. Implementarea contractelor

Un set de acțiuni (inclusiv legislația aferentă) vor fi elaborate / adoptate, 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 și 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 proiecte de 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 Directivelor din 2014.

P. Analiza finală a contractelor implementate

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

Aceasta va include, de asemenea, evaluarea obiectivelor și nivelul 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 ofițerii de achiziții publice.

Măsurile 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 că procesul de achiziții publice să fie regulat și de bună calitate. Aceasta implică un mediu de control de asemenea natură încât, dincolo de respectarea strictă a legilor și regulilor aplicabile, 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 control 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 conformitate 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 că există un 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/ performanței, prin departamente interne speciale.

Modul în care vor fi stabilite sisteme de control intern de către autoritățile contractante va fi descris în îndrumare 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 (SGG) 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 punct de vedere al procesului, sistemul va include următoarele principii principale:

- + Separarea atribuțiilor, cel puțin între funcțiile operaționale și funcțiile financiare / de plată, ofițerii de achiziții și departamentele 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 doi 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 Ministerului Finanțelor Publice 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 competente în controlul și auditarea eficienței și performanței entităților publice vor acorda o atenție sporită, în cadrul sistemului de supraveghere detaliat în

capitolul 5, la eficacitatea 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 (CNADNR) și Administrația Națională „Apele Române” (ANAR) vor fi cuprinse într-un proiect pilot desfășurat de o firmă externă 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 lor;
- + 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, ținând cont de experiența dobândită în proiectul pilot. Vor fi identificate și lecții de învățat care se pot aplica unor autorități contractante mai mici.

B. Eficientizarea controlului extern ex-ante

a. Direcții principale

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

- + controalele ex-ante (ale documentelor de licitație și a evaluării ofertelor) vor fi desfășurate de aceeași instituție, Agenția Națională de Achiziții Publice (ANAP), pentru a asigura o abordare coerentă și interpretare unitară,
- + controalele ex-ante vor presupune atât aspecte legate de regularitate cât și de calitate,
- + se va asigura expertiza tehnică necesară la nivelul entității responsabile de efectuarea controlului ex-ante, atât prin recrutarea de specialiști tehnici cât și prin angajare de experți de pe piața,
- + pentru aspecte ce țin în special de regularitate, rezultatele controalelor ex-ante vor fi obligatorii pentru autoritatea contractantă, deși pot fi contestate,
- + pentru aspecte ce țin în special de calitate, rezultatele controalelor ex-ante vor face mai întâi obiectul unei proceduri de mediere, după care vor deveni obligatorii pentru autoritatea contractantă, deși pot fi contestate.
- + controlul sistematic ex-ante al documentației de licitație va dispărea treptat, fiind înlocuit de control pe bază de eșantion, în paralel cu promovarea de acțiuni la nivel de sistem pentru întărirea și responsabilizarea autorităților contractante.
- + Baza de eșantionare va include procedurile în curs de lansare (peste pragul pentru

achiziție directă, cu sau fără publicarea unui anunț de licitație), modificări importante ale contractelor și reevaluările de oferte ca urmare a deciziilor CNSC sau al instanțelor. În ceea ce privește modificările contractelor, care sunt substanțiale conform definițiilor din Directivă și care necesită efectuarea unei noi proceduri de licitație, acestea vor trebui să fie incluse în eșantion. În plus, modificările non-substanțiale vor fi incluse în eșantion, atunci când valoarea lor este peste un anumit prag (5% din valoarea inițială a contractului sau atunci când se dorește o schimbare de a antreprenorului).

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

b. Eliminarea treptată a controlului sistematic ex-ante a 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 îndrumări adecvate, help-desk, profesionalizarea specialiștilor în achiziții publice, dezvoltarea organismelor de achiziție centralizate și consorții de autorități contractante au în vedere consolidarea capacității administrative a autorităților contractante.

Prin urmare, trecerea progresivă de la controlul sistematic ex-ante a documentelor de licitație la verificările bazate pe eșantion va avea loc în paralel cu creșterea treptată a responsabilității și capacității autorităților contractante, inclusiv punerea în aplicare a măsurilor de sprijin operațional și îndrumare acordate autorităților contractante, așa cum este prezentat în cadrul capitolelor 2 și 4 din prezenta strategie. Mai exact, controlul sistematic ex-ante al documentației de atribuire va fi menținut până la publicarea îndrumărilor (*web based guidelines*) și a documentațiilor standardizate (iulie 2016).

Trecerea de la controlul sistematic la controlul bazat pe eșantion va permite ANAP să își utilizeze resursele pentru a efectua un control mai temeinic, axat pe aspectele legate de regularitate și calitate.

Totodată, trecerea de la controlul sistematic la controlul bazat pe eșantion va ține cont de performanța și capacitatea autorităților contractante, care vor fi monitorizate conform celor prezentate în capitolul 5 din prezenta strategie.

Metodologia pentru eliminarea treptată a controlului sistemic va fi detaliată, ținând cont de aspectele prezentate mai sus, de comun acord cu serviciile Comisiei Europene. Metodologia va indica ținta de eșantionare (eșantionul de proceduri de atribuire care va face obiectul controalelor ex-ante din totalul procedurilor de achiziții publice), pe baza resurselor existente la nivelul ANAP și în perspectiva asigurării unei eficiente sporite a controlului ex-ante.

c. Eșantionare

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

1. Valoarea ridicată / ofertă complexă și o autoritate contractantă cu capacitate redusă,
2. Valoarea scăzută / ofertă simplă și cu o autoritate contractantă cu capacitate redusă,
3. Valoarea ridicată / ofertă complexă și o autoritate contractantă cu capacitate rezonabilă,
4. Valoarea scăzută / ofertă simplă și o autoritate contractantă cu capacitate rezonabilă.

Pentru fiecare dintre principalele categorii de risc, va fi definită o țintă anuală de verificare . Aceasta 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 licitație este inițiată de o autoritate contractantă, acesta va fi clasificată în una dintre aceste categorii de risc, menționate mai sus. Un mecanism de selecție aleatorie va determina apoi dacă procedura specifică de licitație este supusă sau nu controlului ex-ante.

Prin urmare, metoda de eșantionare se va baza pe selecția 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.

Riscul și procedurile de control aferente vor fi supuse îmbunătățirii continue și vor lua în considerare factorii de risc corespunzători (tip de contracte, sectoare, tipul de activități achiziționate, capacitatea și fiabilitatea de autoritate contractantă).

d. Modificări contractuale

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).

În ceea ce privește modificarea substanțială a contractului, conform definițiilor din Directive, aceasta va necesita efectuarea unei noi proceduri de licitație și prin urmare, introducerea în baza de eșantionare. În plus, modificările non-substanțiale vor intra în baza de eșantion, atunci când valoarea lor este peste un anumit prag (5% din valoarea contractului inițial sau când se dorește schimbarea contractorului).

e. Regularitate și calitate

Noțiunile de regularitate și calitate în contextul controlului ex-ante sunt prezentate mai jos.

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

În practică, verificarea regularității va presupune:

1. Verificarea anunțurilor de licitație și a documentelor aferente relevante, pentru a trece către controale de substanța/conținut. În special, criteriile de selecție și de atribuire propuse vor fi justificate în raport cu descrierea proiectului, inclusiv, ori de câte ori este necesar, prin luarea în considerare a capitolelor 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 adaptate pe un produs sau tehnologii furnizate.
3. Transparența în clarificările aduse potențialilor ofertanți.
4. Transparența în cererile de clarificare adresate ofertanților.
5. Transparența deciziilor de selecției și de atribuire.
6. Regularitatea modificărilor contractuale.

Punctele 1-3 se referă la verificarea anunțurilor de licitație și a documentelor aferente (toate publicate în SEAP), punctele 4 și 5 se referă la verificarea procesului de evaluare a ofertelor, în timp ce punctul 6 se referă la verificarea implementării contractului.

Până în prezent, verificările de la punctul 1 au fost efectuate de către ANRMAP în mod sistematic, în timp ce verificările de la punctele 3-6 au fost realizate de către UCVAP având la baza eșantionarea. Nu s-au efectuat verificările prevăzute la punctul 2. După cum sa menționat deja, verificările au fost efectuate într-un mod formal și prea standardizat, astfel ca metodologiile aferente necesită îmbunătățiri semnificative.

În plus, verificarea calității necesită cerințe de urmărire sau strategii de achiziții publice, care ar împiedica intensitatea și calitatea concurenței, cum ar fi cerințe disproportionale, împărțire neadecvată pe loturi, lipsa utilizării împărțirii pe loturi / sarcini util concepute, întâzieri de execuție sau condiții contractuale nerezonabile, recurgerea excesivă la proceduri de proiectare și construcții, etc. Aceste aspecte vor fi abordate în îndrumările corespunzătoare și, unde este cazul documentația standardizată.

Pe termen lung, se va urmări ca verificarea calitatii sa se realizeze sistematic împreună cu verificarea de regularitate pentru toate procedurile din eșantion, deși în special proiectele mai complexe sunt cele care au o probabilitate mai mare de a nu respecta standardele de calitate. Astfel, abaterile de la practicile recomandate în ghiduri / documente standardizate vor reprezenta unul dintre factorii luați în considerare în analiza de risc.

Trebuie subliniat faptul ca aspectele privind claritatea sunt mai puțin evidente decât aspectele de regularitate și pot include aspecte percepute ca parțial subiective (de exemplu

nivelul adecvat de detaliu în investigațiile pe teren, în cazul licitațiilor ce cuprind și proiectarea sau o perioadă de timp adecvată pentru pregătirea licitațiilor proiectelor complexe). Cu toate acestea, o acumulare a deficiențelor care țin de calitatea pregătirii documentației de atribuire poate conduce în realitate la situații în care competiția poate fi serios afectată.

Pentru exemplificare, în cazul unui proiect de construcție a unei autostrăzi, care ar fi licitat în contextul în care ofertanților le-ar fi puse la dispoziție informații limitate în domeniul studiilor/investigațiilor, cu riscul de proiectare și aspectele privind condițiile geotehnice transferate către contractor, în timp ce perioada disponibilă pentru pregătirea ofertelor nu ar permite ofertanților să realizeze investigațiile lipsă, astfel încât să evalueze riscurile și să-și fundamenteze prețul oferit, este probabil ca un număr semnificativ de posibili ofertanți să fie descurajați iar competiția și eficiența investiției să fie substanțial afectate.

În plus, o problemă specifică referitoare la regularitate este aceea de a detecta specificațiile tehnice orientate către un anumit ofertant. Acest risc este în principal legat de un număr de sectoare, cum ar fi IT sau proceduri care implică achiziție semnificativă de echipamente. Având în vedere faptul că identificarea acestor specificații orientate/”cu dedicație” ar putea fi destul de dificil de realizat, deoarece necesită o cunoaștere aprofundată a pieței în domeniul conex, elementul principal al controlului în această privință rămâne piața în sine, prin mecanismul de contestații. În plus, în ceea ce privește controlul ex-ante, se vor lua o serie de măsuri pentru a evita specificațiile tehnice orientate către un anumit ofertant și anume:

- ✚ Se vor introduce ca parte a listelor de verificare sectoriale câteva elemente-cheie (excluderea numelor de marcă, în cazuri excepționale numele brand-ului cu mențiunea "sau echivalent", specificații funcționale și pe performanță de fiecare dată când acest lucru este posibil, etc.),
- ✚ Se vor dezvolta liste de verificare specifice pentru a identifica eventualele specificații pârtoare pentru două sectoare pilot (echipament medical și dezvoltarea sistemelor informatice). Acest lucru va necesita, de asemenea, ca în cadrul controlului ex-ante să fie implicați experți în cele două domenii.
- ✚ După un an de funcționare se va evalua această fază pilot, pe baza următoarelor criterii principale: eficacitate (dacă s-au obținut rezultatele dorite; eficacitatea poate fi măsurată printr-o scădere a numărului de contestații depuse de operatorii de pe piață privind cerințe pârtoare), eficiența (dacă costurile generalizate ale sistemului pilot, în ceea ce privește întârzierile în proces și a resurselor umane mobilizate, sunt proporționale cu beneficiile), impactul în timp. Ca urmare a acestei evaluări, ANAP va lua decizia dacă să extindă sau nu acest tip de verificări.

f. Tipuri de control

Având în vedere resursele de care dispune organismul de control ex-ante, precum și experiența anterioară atât a ANRMAP cat și UCVAP, următoarele aspecte trebuie menționate:

- + Media actuală a verificării anunțurilor de licitație (7 documentații de atribuire verificate per persoana / per zi) nu permite o analiza reala. De asemenea, trebuie eficientizate verificările, pentru a le face mai puțin formale și mai aproape de conținut și trebuie introdusa si analiza a specificațiilor tehnice cheie.
- + Verificarea atât a regularității cat și a calității unui anunț de participare și a documentelor conexe ar necesita în medie aproximativ 5 zile per persoana, ceea ce înseamnă aproximativ de 20 de ori mai multe resurse decât cele alocate verificărilor curente. Necesarul de resurse ar crește semnificativ in cazurile in care verificarea trebuie sa cuprindă si cerințele tehnice „cu dedicație”/orientate.
- + UCVAP verifică în prezent aproximativ 8% din baza totală de eșantionare (procedurile de licitație și negocieri fără publicarea unui anunț), care este de aproximativ 2.000 de verificări pe an.
- + Este necesara o re-sistematizare a controalelor aferente, prin implicarea obligatorie a observatorilor de a participa doar la fazele cheie / etapele de evaluare și de a controla documentațiile de atribuire, concentrându-se pe aspectele calitative ale acestora. Acest lucru va conduce la o creștere a eficienței utilizării resurselor umane implicate în activitățile de control și, prin urmare, numărul total de proceduri controlate in noul sistem poate fi între 4.000 și 5.000 pe an.

Prin urmare, pot fi trase următoarele concluzii:

- + Este necesara alocarea de resurse suplimentare, atât pentru verificarea documentațiilor de atribuire cat si pentru verificarea evaluării ofertelor și a modificărilor contractuale,
- + Având in vederea ca ar fi dificilă multiplicarea resurselor ANAP in controlul ex-ante cu un factor de 20, pe parcursul perioadei de eliminare treptată a controlului sistematic ex-ante (până în iulie 2016), vor fi treptat integrate controale de calitate, pentru un număr limitat de proceduri in paralel cu continuarea controalelor de regularitate îmbunătățite care vor continua pentru toate procedurile. După iulie 2016, numărul de controale de regularitate va scădea treptat, dar va rămâne semnificativ. Se va pune cu accent sporit pe verificările de calitate.
- + Pe termen lung, obiectivul este ca procedurile care intra in eșantion sa fie verificate atât din punct de vedere al regularității cat si al calitatii si sa fie acoperite toate etapele de verificare (anunț de participare, documentație tehnica, clarificări, decizii de selecție si atribuire).

g. Liste de verificare

Controalele vor fi adaptate la specificitatea sectoarelor folosind liste de verificare specifice (pentru 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

ANAP va asigura expertiza tehnică adecvată, utilizând atât resurse interne, cât și externe. Asigurarea expertizei tehnice este necesară, deoarece evaluarea legalității criteriilor de selecție sau regularitatea evaluării propunerii 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 verifica doar anunțul de participare și instrucțiunile pentru ofertanți, ci va lua în considerare întreaga documentația de atribuire, inclusiv contractul și specificațiile / termenii de referință. Controlul se va face în baza listelor de verificare care vor permite controlorului să evidențieze specificațiile tehnice „cu dedicație” în special pe partea de furnizare de echipamente și tehnologie. Noul sistem de control corelat cu măsurile descrise în capitolul 4 al prezentei strategii, inclusiv dezvoltarea documentației de atribuire standardizată, cu modele mai bine structurate, va conduce la eficientizarea procesului de achiziții publice.

În vederea punerii în aplicare a măsurilor de eficientizare a controlului ex-ante, ANAP va avea nevoie de resurse umane suplimentare, în special pentru a asigura expertiza tehnică. Prin urmare, se au în vedere două măsuri complementare: angajarea în cadrul ANAP a aproximativ a 50-60 de specialiști tehnici pentru cele mai frecvente nevoi și contractarea de experți externi, prin acorduri-cadru, cu scopul de a asigura resurse umane specializate pentru domenii tehnice specifice, precum și de a asigura resurse suplimentare atunci când este necesar.

Pe baza analizei procedurilor existente, se are în vedere faptul că cei 50-60 specialiști tehnici care trebuie angajați de ANAP ar include aproximativ 25-30 de specialiști din diverse domenii de construcții (drumuri, căi ferate și transport public, construcții civile, apă și deșeuri), aproximativ 15 de specialiști în IT și 10-15 specialiști din alte sectoare, inclusiv de sănătate, finanțe, etc., toți cu experiența operațională în managementul contractelor de achiziții publice. Nivelul de salarizare la nivelul ANAP se dorește a fi suficient de atractiv, ca parte a sectorului public în România, pentru a putea asigura angajarea și păstrarea specialiștilor în domeniu.

În cazul în care este necesară expertiză de specialitate suplimentară, vor fi mobilizați experți prin acorduri-cadru (cu nivelul corespunzător de remunerare) într-o perioadă de timp rezonabilă (adică fără declanșarea de întârzieri suplimentare față de perioada totală necesară pentru controlul ex-ante).

i. Rezultatele controlului ex-ante

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

Pentru aspecte identificate ca fiind calitative, analiza poate să nu conducă la rezultate definitive și să lase loc de interpretări. De exemplu, perioada pentru pregătirea unei documentații de atribuire complexe (în care se solicită ofertanților să pregătească proiectul tehnic sau echivalent) nu trebuie limitată la perioada minimă definită prin lege. În acest caz, ghidul va conține elemente care să permită aprecierea perioadei rezonabilă de timp pentru pregătirea ofertelor, iar perioada corespunzătoare pentru fiecare caz individual rămâne o chestiune de interpretare.

Prin urmare, rezultatele controlului ex-ante pe aspectele ce țin de calitate vor fi subiectul procedurii de mediere cu autoritatea contractantă. Rezultatul medierii va deveni ulterior obligatoriu pentru autoritatea contractantă.

În conformitate cu cadrul legal, deciziile emise de organismul care efectuează controlul ex-ante sunt considerate acte administrative, prin urmare sunt opozabile în fața instanțelor relevante. Deciziile rămân în vigoare, cu excepția cazului în care instanța se pronunță altfel prin hotărâre definitivă.

j. Impactul de timp

Impactul sistemului de control ex-ante asupra duratei fiecărei proceduri va fi prezentat în următorul tabel:

Fazele controlului ex-ante		Perioada de timp maximă (în zile lucrătoare)
Eșantionare		1 zi lucrătoare <i>(de la notificarea de către autoritatea contractantă, cu documentele relevante)</i>
Documentație de atribuire		
	Control ex-ante al regularității și calității	10 zile lucrătoare în plus înainte de publicarea anunțului de participare Nu mai târziu de 10 zile înainte de termenul de depunere a ofertelor <i>(de la decizia de eșantionare la emiterea rezultatelor inițiale ale controlului)</i>

		5 zile lucrătoare pentru procedura de mediere, dacă este cerută de autoritatea contractantă <i>(de la emiterea rezultatelor inițiale ale controlului la rezultatele finale ale controlului)</i>
Controlul ex-ante al evaluării ofertelor		Controlul se efectuează în perioada de evaluare a ofertelor, direct de către observatorii ANAP care participă la ședințele de comitetului de evaluare, cu verificarea principalelor etape ale evaluării (tehnică, financiară, calificare). În mod excepțional, ar fi necesare până la 3 zile lucrătoare de fiecare etapă, în plus față de procesul de evaluare propriu-zis, în cazul în care sunt necesare clarificări / mediere la nivel intern.
Controlul ex-ante al modificărilor de contract importante		5 zile lucrătoare <i>(în plus față de timpul necesar autorității contractante pentru evaluare și stabilirea de comun acord a modificării respective a contractului)</i> .
Controlul ex-ante al specificațiilor tehnice (sectoare pilot)		30 zile lucrătoare în plus înainte de la publicarea anunțului de participare Nu mai târziu de târziu 10 zile înainte de termenul de depunere a ofertelor <i>(de la decizia de eșantionare la emiterea rezultatelor inițiale ale controlului)</i>

k. Aspecte operaționale

Perioadele de timp menționate în tabelul de mai sus nu țin cont de perioadele necesare pentru ca autoritățile contractante să implementeze măsurile corective necesare. Experiența controlului ex-ante al documentației de atribuire efectuat începând din 2011 a arătat că perioada totală de timp de la prima depunere a documentației până la publicare a fost uneori extrem de îndelungată, 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:

- ✚ Rezultatele controlului ex-ante vor fi exhaustive în raport cu aspectele care au fost

verificate: vor fi verificate și analizate toate elementele și listele de verificare aferente vor fi completate în totalitate, astfel încât toate deficiențele și neregulile să fie identificate. 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 să consulte 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 întreprinde măsurile corective/ reparatorii necesare.

Având în vedere aspectele sensibile ale controlului ex-ante în relație cu procesul de achiziții, Agenția Națională pentru Achiziții Publice va asigura o politică de rotație a resurselor umane implicate în activitatea de control ex-ante.

Pentru a implementa măsurile de eficientizare a controlului ex-ante, ANAP va asigura următoarele:

- ✚ Va fi stabilită o unitate responsabilă cu coordonarea metodologică a controlurilor;
- ✚ 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

Directivele din 2014 prevăd o definiție nouă, mai cuprinzătoare a conflictului de interese în domeniul achizițiilor publice. Definiția se referă la orice situație în care persoanele implicate sau capabile să influențeze procedura de achiziție au un interes direct sau indirect de natură financiară sau economică sau orice alt interes personal care ar putea afecta imparțialitatea și independența în cadrul procedurii respective. Pe această bază, România va lua măsuri de prevenire, identificare și rezolvare a conflictelor de interese, autoritatea contractantă având un rol principal în această problemă. 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 este sau poate fi percepută ca fiind compromisă de un interes personal deținut sau încredințat unei anumite persoane. Interesele personale relevante pot fi de natură financiară sau non-financiară și pot privi o relație personală sau de familie sau apartenențe profesionale (inclusiv printr-un al doilea loc de muncă sau posturi sau numiri în exteriorul organizației sau posturi sau numiri deținute anterior) și alte activități în afara organizației.

Pentru menținerea încrederii opiniei publice în activitățile autorității contractante și protejarea personalului său față de suspiciuni nejustificate și, mai larg, menținerea încrederii în sistemul de achiziții publice este importantă perceperea elementelor legate de independență și imparțialitate. Așadar impresia de conflict de interese trebuie să fie prevenită și evitată, chiar dacă se dovedește că este nefondată.

Mai mult, autoritățile contractante au obligația de a trata în mod egal și nediscriminatoriu pe operatorii economici și să acționeze în mod transparent. Autoritățile contractante ar trebui să își asume un rol activ în aplicarea acestor principii incluzând în activitățile curente măsurile adecvate pentru a preveni, detecta și rezolva conflictele de interese.

În cadrul sistemului de control intern ce va fi dezvoltat, toate autoritățile contractante vor elabora și adopta un document specific de politică legată de conflictul de interese, după cum se va preciza în legislație.

Acest document va trebui să acopere următoarele aspecte:

- ✚ Sa includă întregul proces de achiziții și gestionarea contractelor ulterioare,
- ✚ Sa respecte cerințele reglementărilor naționale privind achizițiile publice și directivele UE privind achizițiile publice,
- ✚ Sa includă un capitol special dedicat declarațiilor de absență a conflictului de interese,
- ✚ Sa includă referiri speciale la cadouri și ospitalitate, care pot și ele fi privite ca mijloace de influențare. Acestea pot fi în timpul, înainte sau după un proces de achiziții și în timpul gestionării unui contract subsecvent sau achiziții ulterioare,
- ✚ Sa se asigure că autoritatea contractanta menține un registru al tuturor conflictelor de interese care au apărut, pentru a dovedi modul în care au fost abordate și măsurile de remediere. Astfel, va fi evitată perpetuarea acelorași tipuri de conflicte de interese în viitor.
- ✚ Sa includă referiri la sancțiunile interne aplicate ca urmare a unor conflicte de interese nedecarate. Sancțiunile trebuie să fie corespunzătoare și să descurajeze încălcarea regulilor,
- ✚ Sa includă o Anexa cu exemple comune de astfel de conflicte,
- ✚ Sa trateze toate situațiile în care angajații pleacă dintr-o organizație din sectorul public, în particular dintr-o funcție în guvern sau administrația locală (așa numitele situații de „revolving door”). Personalul ar trebui să respecte obligația de a nu dezvălui informații confidențiale accesibile pe perioada cât a fost angajat în cadrul respectivei organizații din sectorul public și nu ar trebui să beneficieze de pe urma oricărui conflict ulterior de interese care poate apărea după plecarea de locul de muncă.

Acest document va fi pregătit la nivelul autorităților contractante în baza ghidului / 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.

b. Abrogarea regulii de excludere automată a operatorilor

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

- ✓ Înlocuirea noțiunii de "o acțiune" prin definirea tipului și a intensității a influenței decizionale reale în cadrul acționariatului unei companii;
- ✓ Înlocuirea noțiunii "rudă de gradul 4-lea", cu gardul de rudenie ce poate fi verificat în mod eficient de către sistemul de identificare a conflictelor de interese detaliat mai jos;
- ✓ Excluderea ofertanților, ca măsuri de remediere, va fi ultima soluție și va fi luată numai după ce că 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 cea a obligativității fiecărei persoane implicată în procedura de achiziții să completeze o declarație privind absenta conflictului de interese. Aceasta este aplicabilă pentru:

- ✚ conducătorul autorității contractante și orice persoană căreia acesta îi delegă atribuțiile sale,
- ✚ membrii consiliului de conducere sau în posturi de decizie similare,
- ✚ personalul care contribuie la pregătirea/întocmirea documentelor de licitație,
- ✚ membrii comisiei de evaluare,
- ✚ experții proprii care îndeplinesc o sarcină legată de pregătirea documentelor de licitație și / sau evaluează ofertele.

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

În cazul persoanelor implicate doar în anumite proceduri/etape ale procedurii, o astfel de declarație trebuie făcută o dată, dar trebuie să aibă în vedere situațiile aferente fiecărei etape a procedurii de achiziții publice (pregătirea, evaluarea, monitorizarea și închiderea).

Completarea unei declarații de absență a conflictelor de interese trebuie avută în vedere în fiecare fază a procedurii de achiziții (pregătire, evaluare, monitorizare și închidere).

Apariția unei situații care poate conduce la un conflict de interese nu constituie prin ea însăși neapărat o ilegalitate. Este însă o neregularitate participarea la o procedură în cunoștință de cauză a unui conflict de interese. Este deci necesar ca orice posibil conflict de interese să fie dezvăluit înainte de a lua parte la procedura de achiziții și să se ia măsurile de prevenție corespunzătoare. Aceasta permite de asemenea autorității contractante să ia măsurile preventive adecvate.

A doua măsură de adoptat de către autoritatea contractată constă din 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, pentru sancționarea persoanei în cauză și repararea oricărui prejudiciu provocat de conflictul de interese.

Mecanismele de verificare se vor axa pe declarația de absență a conflictelor de interese, care va fi examinată în lumina altor informații suplimentare:

- + informații din exteriorul organizației (respectiv informații despre un potențial conflict de interese oferite de persoane din afară fără nici o legătură cu situația care a generat conflictul de interese, eventual prin sesizări „whistleblowers” sau mediile de informare în masă),
- + verificări efectuate în anumite situații care indică un mare risc de conflict de interese, pe baza analizei interne a riscurilor sau a semnalelor de alertă,
- + verificări efectuate de sistemul Prevent.

Pentru a ajuta la detectarea conflictelor de interese, Agenția Națională de Integritate (ANI) a creat un sistem numit Prevent, care 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 membrii ai comisiei de evaluare) și factorii de decizie ai ofertanților. Acesta va fi aplicat tuturor procedurilor, indiferent de sursele de finanțare. Dacă este detectat un potențial conflict de interese, ANI va emite o avertizare către autoritatea contractată, care va fi obligată să ia măsurile adecvate înainte de încheierea procedurii. Un element esențial al sistemului de PREVENT va fi să se asigure că autoritățile contractante vor fi obligate să completeze în mod efectiv datele solicitate de formularul de integritate. Astfel, completarea formularului de integritate va constitui o fază obligatorie în cadrul procedurii de atribuire obligând autoritatea contractantă să completeze datele aferente direct în SEAP.. Mai mult, dacă autoritatea contractantă nu va completa informațiile cerute în sistemul Prevent, aceasta va conduce la suspendare automată a procedurii.

Agenția Națională pentru Achiziții Publice și, în special departamentul de control ex-ante vor primi informații cu privire la rezultatul controalelor efectuate de ANI. Autoritatea contractantă va fi obligată să raporteze ANAP măsurile de remediere luate în urma emiterii de către ANI a unui avertisment de integritate.

Verificarea in sistemul Prevent se face cu extragerea datelor automat din SEAP, fiind inițiată atunci când ofertanții sunt cunoscuți (la 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 ține seama de faptul că, în timp ce rezultatele din sistemul Prevent se bazează pe date reale, informațiile obținute prin sesizări/ "whistle-blowers" și din mediile de informare nu au în sine valoare probatorie. Cu toate acestea, ANAP, în cadrul controlului ex-ante sau autoritățile contractante, ca parte a controlului intern, ar trebui să verifice în mod activ dacă informațiile sesizate în legătura cu aspectele de integritate pot avea impact asupra procedurii. Toate sursele de date aflate la dispoziția lor ar trebui folosite pentru a verifica acuratețea informației.

d. Consecințe

Când este detectat un potențial conflict de interese, autoritatea contractantă va trebui să ia măsuri de prevenire a acestuia. Măsurile de prevenție 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, aceasta va fi înlocuită de unul dintre responsabilii de achiziții implicat în același proiect sau aflat într-o poziție similară și care nu este afectat de eventualul conflict de interese, preluând rolul și atribuțiile persoanei înlocuite.

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. În 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 procedura fiind eliberat de orice responsabilități legate de respectiva procedura 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 domeniul de atribuții al persoanei în cauză nu are legătură directă cu obiectul principal al procedurii (de exemplu, șeful de la întreținerea drumurilor într-o licitație pentru construcția unei autostrăzi), aceasta ar fi neadecvată când persoana este direct și în mod necesar implicată în procedură (de exemplu, șeful autorității contractante sau șeful departamentului achiziții); în aceste situații singura soluție rămasă ar putea fi excluderea operatorului economic de la participare la procedură, deoarece participarea acestuia va conduce în mod inevitabil la o situație de conflict de interese. Principala diferență față de prevederile actuale ale OUG 34/2006 constă în faptul că excluderea operatorului economic ar fi abia ultima soluție și în nici un caz nu se va mai aplica automat.

Pentru toate cazurile de conflict potențial de interese prezentate mai sus, autoritatea contractantă va răspunde de asemenea de luarea măsurilor adecvate, inclusiv de publicitate, pentru a asigura transparența și 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 ale autorităților contractante, conform capitolului 4 al acestei strategii, ar putea reduce implicarea directă a personalului autorităților contractante în procedurile aferente, reducând prin urmare riscurile de conflict de interese.

Când este detectat un conflict de interese, care nu a fost declarat de persoana în cauză, autoritatea contractantă poate avea în vedere următoarele măsuri, pe lângă cele de mai sus, după caz:

- + aplicarea de măsuri disciplinare sau administrative/ sancțiuni împotriva funcționarului respectiv sau împotriva ofertantului,
- + anularea procedurii afectate de conflictul de interese
- + corelarea constatărilor sale cu alte date și utilizarea lor în analiza riscurilor pentru stabilirea esanționului controlului ex-ante,
- + asigurarea publicității, pentru a asigura transparența deciziilor și pentru a preveni și descuraja orice cazuri potențiale similare.

Dacă conflictul de interese este de natură penală, autoritatea ca trebui ca, pe lângă măsurile expuse mai sus, să acționeze conform legislației aplicabile și să se adreseze autorităților competente.

Pentru a putea lua măsurile de remediere necesare, autoritățile contractante se vor baza pe îndrumarea dedicată emisă de ANAP, care va detalia abordarea dorită cu referire la situațiile posibile întâlnite și, în special în ceea ce privește aleșii și funcționarii publici care dispun de capacități decizionale indirecte. Acest ghid va fi susținut de exemple elocvente.

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 (documentată) 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 date /informații noi.

În cazul în care ANI își menține poziția, autoritatea contractantă trebuie să ia ulterior 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 3 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 .

Semnarea unui contract fara remedierea unei posibile situații de conflict de interese prezentata in avertismentul de integritate va declanșa automat procedura de evaluare a conflictului de interese prevăzut in Legea nr.176/2010.

e. Influența necorespunzătoare

Deși utilizarea sistemului Prevent a fi obligatorie pentru toate procedurile de achiziții publice, acesta nu va putea detecta toate potențialele conflicte de interese. Prin urmare, absența unei avertizări nu exonerează autoritatea contractantă de răspundere și de obligația activă de a identifica conflictele de interese și nu scutește organele de control de verificări pe această problematică.

În particular, cum sistemul Prevent se axează în principal pe relații de rudenie și acționariat (sau similare), este improbabil că va detecta conflicte de altă natură, care pot ține mai ales de influența incorectă. Situația este destul de similară în cazul verificărilor și reverificărilor efectuate de autoritatea contractantă sau de organele de control ex-ante.

În ceea ce privește prevenirea influenței necorespunzătoare, 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 acțiunilor organelor de investigații și judiciare. Acțiunile preventive sub responsabilitatea autorităților contractante presupun:

- ✚ implementarea Standardului ISO privind managementul anti-mită, când va deveni disponibil (acest tip de acțiune va fi necesar în principal pentru autoritățile contractante mai mari),
- ✚ crearea unui set de „semnale de avertizare” în cadrul sistemului de control intern.

O situație particulară legată de influența necorespunzătoare care poate fi prevenită de autoritățile contractante este atunci când operatorii economici adoptă o atitudine de coluziune, în detrimentul fondurilor și a 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 sau servicii sau furnizarea de bunuri de către un alt operator economic. Cazurile cele mai frecvente sunt: inginerul supervisor/ antreprenorul lucrărilor, asistența de management al proiectului / operatorul economic însărcinat cu o componentă a proiectului etc.

În aceste cazuri, autoritatea contractantă va trebui să pună la punct o serie de mecanisme cu scopul de a se asigura ca:

- ✓ cei doi operatori economici sunt complet independenți unul de celălalt; în caz că primul operator este deja angajat în momentul lansării ofertei pentru al doilea operator, al doilea operator va trebui să-și demonstreze independența față de primul. Dacă licitațiile pentru cei doi operatori sunt lansate în același timp, autoritatea contractantă trebuie să stabilească o regulă clară prin care să asigure independența (de exemplu în cazul în care ofertantul clasat pe primul loc pentru contractul de lucrări are legături cu ofertantul clasat pe primul loc pentru supervizare, contractul de supervizare va fi atribuit ofertantului de pe locul al doilea).
- ✓ operatorul economic care este însărcinat să controleze performanța altui operator economic acționează imparțial și independent. De exemplu, în cazul supervizării lucrărilor, autoritatea contractantă trebuie să definească o serie de teste cheie (de

exemplu înainte de recepție) care să fie efectuate de un terț (ca de exemplu un laborator independent).

În ceea ce privește influența necorespunzătoare, detectarea trebuie să se bazeze în principal pe:

- ✓ reclamațiile 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 anonimiza datele persoanelor care depun sesizări (“*whistle-blowers*”) alte informații suplimentare – investigații media.

În cazul detectării unei situații de influență necorespunzătoare, ANAP va lua măsurile necesare alertând autoritatea contractantă, 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 ANRMAR va fi înlocuit de auditul efectuat de către Curtea de Conturi (autoritatea de Audit în cazul proiectelor finanțate de UE). Autoritatea de Audit este un organism pe lângă Curtea de Conturi pentru auditarea fondurilor europene. Rolul și responsabilitățile celor două entități sunt clar definite și nu există suprapuneri.

De menționat că acest control ex-post este deja efectuat de Curtea de Conturi, conform funcțiilor de bază ale curții definite prin lege și prin reglementările aplicabile. Acest control ex-post are loc după perioada de execuție a bugetului și nu este un control operațional (deci noțiunea de „ex-post control” nu este adecvată).

În noul context, pentru a stabili un control ex-post eficient, sistemul va presupune următoarele:

- ✚ asigurarea resurselor umane adecvate, instruirii și instrumentelor pentru Curtea de Conturi;
- ✚ armonizarea procedurilor și metodelor utilizate de Curtea de Conturi și Autoritatea de Audit în efectuarea controlului ce ține de achiziții publice, pentru a se asigura deplina consecvență a abordărilor și interpretărilor;
- ✚ metodologia Curții de Conturi utilizată pentru stabilirea domeniilor de risc relevante și prin urmare care contribuie la elaborarea planului de audit, va ține seama, printre altele, de factorii de risc indicați de instituțiile guvernamentale, precum Agenția Națională de Achiziții Publice (ANAP, care efectuează controlul ex-ante, ca și monitorizarea și supravegherea achizițiilor publice), Agenția Națională de Integritate și Consiliul Concurenței;

- ✚ în acord cu atribuțiile existente ale Curții de Conturi¹⁶, controlul este unul complet. El integrează și o evaluare a funcționării reale a sistemului de control intern.
- ✚ va fi implementat prin lege un sistem de sancțiuni disuasive, diferențiate pe tip de neregulă.

Sistemul de sancțiuni va viza în primul rând chiar autoritățile contractante cu deficiențe, și va cuprinde sancțiuni diferite, pornind de la recomandări și ajungând până la amenzi. Sancțiunile aplicate autorităților contractante nu vor atrage de la sine sancționarea automată a responsabililor de achiziții publice, cu excepția cazurilor care constituie infracțiuni.

Responsabilii de achiziții publice, membrii comisiei de evaluare, etc. vor rămâne răspunzători potrivit prevederilor Codului Penal în caz de fraudă sau prevederilor Codului de procedură civilă / Codului muncii în caz de erori repetate.

Noul sistem de sancțiuni/măsuri administrative cu caracter sancționatoriu va fi definit de legislația națională care transpune Directivele în materie de achiziții publice. Legislația subsecventă strategiei urmează să conțină dispoziții speciale de natură să particularizeze:

- ✓ Cauzele exacte care generează prejudicii certe (nu presupuse), care impun recuperarea;
- ✓ Condițiile în care prejudiciile vor fi recuperate și
- ✓ Regulile de estimare a prejudiciului.

Având în vedere că metodologia pentru eșantionul de audit/control este diferită de cea utilizată pentru controlul ex-ante, este posibil ca în practică aceeași procedură să fie supusă și controlului ex-ante și ex-post auditului. Însă, ca regulă generală, dacă o fază a unei proceduri a fost supusă controlului ex-ante și nu au fost detectate nereguli în cazul în care o neregulă ce ține de acea fază este detectată ex-post de audit, instituția de control 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 capitolul 2 al acestei strategii.

În cazul proiectelor finanțate de UE auditul va fi efectuat de către Autoritatea de Audit de pe lângă Curtea de Conturi. Rolul Autorității de Audit 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 caz că Autoritatea de Audit sau autoritățile de management sau autoritățile de certificare și plată detectează nereguli care nu au fost detectate la controlul ex-ante deși ar fi trebuit să fie identificate, vor fi în continuare aplicate corecțiile financiare la contribuția fondurilor UE, urmând ca statul român să decidă modalitatea de suportare a acestora.

¹⁶ Regulamentul aprobat de Decizia în plen a Curții de Conturi nr. 155/2014, publicată în Monitorul Oficial nr. 547 din 24/07/2014.

Un caz specific îl constituie verificările ca urmare a semnalării unei nereguli atât prin sesizări ale unei entități publice, cât și prin procedura de alertă (whistleblowing) sau prin mass media. Astfel de cazuri nu implică notificările sau contestațiile înaintate de către ofertanți sau părți interesate ca parte a procesului de remedii, controlul ex-ante, auditul efectuat de Curtea de Conturi, nici verificările realizate ca parte a sistemului de management și control al fondurilor europene. Cazurile de sesizări de nereguli vor fi aduse în atenția departamentului de supervizare din cadrul ANAP care va verifica situația sesizată. În cazul unei posibile fraude detectate ANAP va înainta rezultatul verificărilor către autoritățile competente. În alte cazuri, ANAP va informa Curtea de Conturi. Sancțiunile vor fi aplicate de către Curtea de Conturi în urma misiunilor de audit.

3.3 indicatori de rezultat și impact

Mecanismul de monitorizare descris la capitolul „Riscuri, guvernare și monitorizarea performanței” este direct aplicabil în monitorizarea indicatorilor și rezultatelor așteptate descrise la acest titlu.

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

Sumarul măsurilor propuse, instituția responsabilă și celelalte instituții implicate, termene de finalizare și impact planificat

Aspecte identificate/elemente care necesită soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact așteptat
A: Dezvoltarea controlului intern							
Definirea cerințelor specifice de urmat de către toate autoritățile contractante	Stabilirea cerințelor specifice cu privire la implementarea standardelor de control intern pentru gestionarea eficientă a procesului de achiziții publice	SGG	ANAP, CCR, toate instituțiile implicate	Instrucțiuni specifice emise de SGG cu sprijinul ANAP Îndrumări publicate prin ghidurile pe web	Decembrie 2015 Iulie 2016	Monitorul Oficial Site-ul ANAP	Introducerea principiilor separării atribuțiilor, a „principiului 4 ochi” și a fundamentării avizelor în principalele faze ale procesului de achiziții publice
Susținerea implementării controalelor interne	Emiterea unor ghiduri/îndrumări privind sistemele de control intern pentru achiziții publice	SGG	ANAP, CCR, toate instituțiile implicate	Echipa stabilită Ghid și checklisturi privind sistemele de control intern pentru achiziții publice pentru	Decembrie 2015 Iunie 2016	SGG	Ghid eficient asigurat pentru înființarea și implementarea sistemelor de control intern la autoritățile contractante

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Institutie responsabilă	Institutiile implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact așteptat
				prevenirea conflictelor de interese Proceduri elaborate			
Eficientizarea rolului factorilor de control financiar preventiv legat de achizițiile publice	Revizuirea Ordinului MFP 923/2014 privind controlul financiar preventiv	MFP	Toate institutiile implicate	Publicarea ordinului revizuit	Martie 2016	Monitorul Oficial	Consolidarea regulilor de integritate pentru factorii de control financiar preventiv Consolidarea independenței factorilor de control financiar preventiv Introducerea verificării înainte de lansarea procedurii (pe baza vizelor departamentelor)

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Institutie responsabila	Institutiile implicate	Indicatori de performanta	Termen	Sursa de informații	Impact așteptat
							economic, tehnic si juridic)
Asigurarea instruirii adecvate a factorilor de control financiar în domeniul achizițiilor publice	Elaborarea și implementarea de programe de formare și ghiduri	MFP	ANAP	Program de formare elaborat Controlorii instruiți Îndrumări publicate	Martie 2016 2016-2018 Martie 2016	Documente MFP Rapoartele MFP Ghiduri pe web	Factorii de control financiar preventiv își îndeplinesc adecvat rolul de verificare a legalității și regularității procesului de achiziții publice
Implementarea proiectului pilot pentru autoritățile contractante	Elaborarea și implementarea proiectului pilot pentru CNADNR SA și ANAR	CNADNR, ANAR	MPF, ANAP, SGG, RCC	Consultant angajat Sistemele de control intern aprobate	Ianuarie 2016 Iulie 2016	SEAP Consultant	Sistem de control intern funcțional care permite asigurarea regularității și calității procesului de achiziții publice la autoritățile contractante

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Institutie responsabilă	Institutiile implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact așteptat
mari				Sisteme de control intern funcționale Leții învățate ISO 37001 (anti-mită) implementat	Septembrie 2016 Octombrie 2016 2017	Consultant/ANAP ANAP CN ADNR, ANAR	pilot
Definirea cerințelor specifice pentru implementarea standardelor de control intern la autoritățile contractante mari	Replicarea lecțiilor învățate în cazul CNADNR și ANAR la autoritățile contractante mari	ANAP MFP SGG	Toate instituțiile implicate	Cerinte specifice pentru aplicarea standardelor de control intern pentru autoritățile contractante mari	Decembrie 2016	ANAP, SGG	Sistem de control intern funcțional care permite asigurarea regularității și calității procesului de achiziții publice la autoritățile contractante mari

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Institutie responsabila	Institutiile implicate	Indicatori de performanta	Termen	Sursa informații	Impact așteptat
B: B. Eficientizarea controlului extern ex-ante							
Reformarea sistemului de control ex-ante	Dezvoltarea metodologiei pentru trecerea graduala de la control sistematic la control ex-ante pe bază de eșantion Elaborarea listelor de verificare specifice Stabilirea structurii, dezvoltarea procedurilor si a responsabilitatilor pentru efectuarea controlului ex-ante	ANAP	Toate institutiile implicate	Metodologia de eșantionare elaborată Liste de verificare elaborate Procedurile, structura și responsabilitățile stabilite	Noiembrie 2015	ANAP ANAP ANAP	Sistem de control ex-ante funcțional, vizând atât regularitatea cât și calitatea

Aspecte identificate/ elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Institutie responsabila	Institutiile implicate	Indicatori de performanta	Termen	Sursa de informații	Impact așteptat
	<p>Adoptarea cadrului legal pentru a permite organismului de control ex-ante sa aplice masuri corective</p> <p>Angajarea de experti tehnici in cadrul ANAP</p> <p>Contract cadru pentru asigurarea expertizei de specialitate</p> <p>Noul sistem de control ex-ante functional</p>			Baza legală adoptată	<p>Ianuarie 2016</p> <p>August 2015 – Iulie 2016</p> <p>Ianuarie 2016</p> <p>Iulie 2016</p>	Monitorul Oficial	

Aspecte identificate/ elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Institutie responsabila	Institutiile implicate	Indicatori de performanta	Termen	Sursa de informații	Impact așteptat
	Asigurarea unor resurse umane adecvate	ANAP	Actorii cheie	Experții tehnici ca angajați ai ANAP Contract cadru de asistență tehnică pentru controlul ex-ante	August 2015 - august 2016 Ianuarie 2016	ANAP ANAP	

C: Îmbunătățirea și extindere sistemelor pentru a preveni conflictele de interes							
Asigurarea conformării cu legea UE privind conflictul de interese	Abrogarea regulii de excludere automată a operatorilor economici prin adoptarea Ordonanței „clean the past” (Abrogarea prevederilor art. 69 ale OUG nr. 34/2006 privind excluderea automata, deținerea unei acțiuni și gradul patru de rudenie)	ANAP	Guvernul, Toate instituțiile implicate	Art. 69 ¹ al OUG 34/2006 modificat	August 2015	Monitorul Oficial	Evitarea conflictelor de interes în primul rând prin măsuri la nivelul autorităților contractante. Excluderea operatorului economic numai dacă nu este posibilă o altă soluție
Îmbunătățirea și extinderea sistemului de prevenire a conflictelor de interes la toate procedurile de achiziții	Sistemul Prevent va deveni operațional și obligatoriu	ANI	ANAP, actorii cheie	Sistemul Prevent operațional Utilizarea Prevent obligatorie în toate	August 2015 (proiect de lege transmis la Guvern) Noiembrie 2015 (proiect de lege aprobat în Parlament) Mai 2016	ANI ANAP	Sisteme operaționale de identificare și prevenire a conflictelor de interes

				procedurile de achiziții			
Asigurarea unei mai bune prevenirii a conflictelor de interese	Asigurarea de ghiduri pentru autoritățile contractante privind identificarea și prevenirea conflictelor de interese pentru a limita efectul asupra pieței (definirea conceptului de funcție sensibilă, abordarea pe care trebuie să o urmeze persoanele în funcții sensibile, managementul riscului. Ghidul va fi corelat cu instrucțiunile privind sistemul de control intern. Adoptarea unei prevederi legale pentru a se emite documentul	SGG	ANI, ANAP toate instituțiile implicate	Ghidul elaborat și pus la dispoziția autoritatilor contractante Funcțiile sensibile identificate Sisteme de management al riscului identificate	Iunie 2016	Site ANAP (ghid online)	Îmbunătățirea practicilor de identificare și prevenție

	menționat la secțiunea C punctul a). si obligarea autoritatilor contractante sa ia masuri pentru prevenirea situațiilor de conflicte de interese						
D: Eficientizarea controlului Curții de Conturi							
Consolidarea rolului Curții de Conturi in controlul achizițiilor publice	Întărirea capacitatii Curții de Conturi in controlul achizițiilor publice	Curtea de Conturi	Autoritatea de Audit, ANAP, actorii cheie	Capacitate întărita	Ianuarie 2016	Curtea de Conturi	
	Asigurarea de resurse umane adecvate, training si alte instrumente specifice	Curtea de Conturi	Autoritatea de Audit, ANAP, actorii cheie	Personal adecvat angajat	Ianuarie 2016	Curtea de Conturi	
				Programul de instruire elaborat	Iunie 2016	Curtea de Conturi	
				Procedurile actualizate	Iunie 2016	Curtea de Conturi	
Implementarea programului de instruire		Decembrie 2016	Curtea de Conturi				

	Stabilirea unui sistem de sancțiuni disuasive, vizând autoritățile contractante	ANAP	Curtea de Conturi, Autoritatea de Audit, institutii responsabile	Sistemul de sancțiuni adoptat	Ianuarie 2016	Monitorul Oficial	
Luarea în considerare a experienței Autorității de Audit în controlul achizițiilor publice	Stabilirea mecanismului de coordonare între Curtea de Conturi și Autoritatea de Audit	Curtea de Conturi	Autoritatea de Audit, ANAP, actorii cheie	Mecanismul elaborat și funcțional	Iunie 2016	Curtea de Conturi	Asigurarea deplinei consecvențe între abordări și interpretări

3.4 Lista anexelor corespunzătoare Capitolului 3

Anexa 4 Tabel cuprinzând problemele din cadrul procesului de achiziții publice și soluțiile propuse

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

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

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 7300 autorități contractante au desfășurat achiziții publice on-line și off-line, utilizând proceduri de achiziție sau prin încredințare directă, cu valori sub sau peste pragurile stabilite de legislația UE). Funcționează de asemenea o unitate centrală de achiziții pentru sectorul de sănătate, înființată prin Hotărâre de Guvern. Performanța acestei unități centrale de achiziții nu va fi utilizată însă ca referință pentru stabilirea direcțiilor de acțiune ale prezentei Strategii.

Potrivit legislației în vigoare, fiecare autoritate contractantă trebuie să prevadă în structura sa organizatorică o unitate responsabilă cu desfășurarea procedurilor de achiziții. 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 o unitate responsabilă 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 în 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 de expertizei și abilităților tehnice** la nivelul autorităților contractante în ceea ce privește identificarea necesităților, pregătirea documentației de atribuire, evaluarea ofertelor și implementarea proiectelor.

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

- a. contestații generate de conținutul documentației de atribuire și ulterior de procesul de evaluare;
- b. utilizarea unor elemente de referință nepotrivite pentru calcularea valorii estimate;
- c. solicitări de clarificări în perioada de ofertare ce conduc la prelungirea termenelor sau la anularea procedurilor;
- d. dificultăți în timpul evaluării sau lipsa unui element de referință adecvat pentru o evaluare corectă
- e. imposibilitatea ofertanților de a pregăti documente adecvate și de calitate
- f. descurajarea ofertanților serioși de la participarea la proceduri
- g. întârzieri în implementarea contractelor
- h. calitate slabă a rezultatelor obținute în urma implementării contractului
- i. suplimentarea contractelor în implementare pentru satisfacerea 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, eficiență slabă a cheltuielilor publice 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 de suport adecvate (clauze standardizate pentru contracte, birou de asistență adecvat, 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 complet necompetitivă comparativ cu salariile personalului 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 capitolului 3.

În prezent în România **nu se practică promovarea de bune practici** în domeniul achizițiilor publice, 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 cumpărare directă, **utilizarea procedurilor exclusiv on-line rămâne destul de limitată** (între 17-21%) și doar 26% din valoarea totală a contractelor on-line au fost contractate pentru lucrări. Acest lucru se datorează în principal faptului că autoritățile contractante din domeniul energiei și transporturilor folosesc doar marginal achizițiile on-line. În consecință, deși metoda de publicare a anunțurilor electronice și a documentațiilor de atribuire este utilizată și cunoscută de către toate autoritățile contractante din România, în ceea ce privește folosirea integrală a sistemului electronic de achiziții (celelalte faze ale licitației electronice până la etapa de atribuire online), foarte puține autorități contractante o folosesc la nivel național, în principal, din considerente tehnice (lipsa funcțiilor de interogare, filtrare și export a datelor, lipsa informațiilor manageriale, a funcțiilor de analiză, etc.), dar și ca urmare a culturii administrative generale.

4.2 Direcții de acțiune

Aplicarea corectă și eficientă a procedurilor de achiziții în acord 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 de mai jos.

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

Măsurile de îmbunătățire sunt structurate în jurul următoarelor acțiuni:

1. Elaborarea de îndrumare și instrumente pentru autoritățile contractante;
2. Măsuri pentru soluționarea unor probleme comune în managementul proiectelor;
3. Profesionalizarea personalului responsabil cu achizițiile publice;
4. Mecanisme pentru întărirea capacității autorităților contractante și agregarea cererii

A. Creșterea capacității și a abilităților 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 online (*web-based guideline*), administrat la nivel de sistem, conform celor prezentate la capitolul 1.

Ghidul (*web-based guideline*) va trata în detaliu problematicile aferente fazei de pre-atribuire a contractului de achiziție publică, mai precis analiza pieței, estimarea costurilor, strategia de contractare. Pe lângă acest ghid, vor fi extinse atribuțiile consultanților în faza de pre-atribuire. Intenția este ca acei consultanți responsabili pentru elaborarea proiectelor și a documentațiilor de atribuire să furnizeze autorității contractante estimări de cost realiste și susținute, anticipând răspunsul pieței vizate, după cum se menționează în capitolul 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:

i. Informații generale și specifice despre procedura de achiziții

Aceste informații vor fi colectate și detaliate în cadrul documentației de atribuire ca și condiții generale și specifice pentru aplicarea unei proceduri. Prin urmare, condițiile generale vor fi comune procedurilor de achiziții de un anumit tip (deschise, restricționate, negociate) în timp ce condițiile specifice vor fi adaptate fiecărui tip de procedură.

Din perspectiva autorității contractante, partea 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 exista asigurarea că procedura de achiziții se desfășoară echitabil și transparent. Această parte a documentației are rolul de a comunica regulile, cerințele, criteriile, normele și alte informații necesare pentru desfășurarea procedurii de achiziții

Din perspectiva operatorului economic, această parte a documentației de atribuire 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: selectarea și calificarea ofertanților, pregătirea și depunerea ofertelor, deschiderea și evaluarea ofertelor, semnarea contractului, drepturile autorității contractante în cadrul procedurii, contestațiile/remediile.

ii. 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 cât mai individualizate pentru fiecare 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 necesitățile autorității contractante și care sunt cerințele pentru îndeplinirea acestor necesități.

Din perspectiva autorității contractante, rolul acestei părți 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 părți a documentației de atribuire este de a avea acces la necesitățile (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 ofertantului să poată calcula costurile aferente implementării a contractului.

Informațiile care trebuie incluse în documentația de atribuire, în cadrul secțiunii informații generale și specifice raportat la specificațiile tehnice și de performanță, în cazul contractelor de **furnizare** se referă la: definiții, echivalența standardelor și codurilor, fabricare, 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 legate de 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, cerințe privind 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, în cadrul informațiilor generale și specifice legate de specificațiile tehnice și de performanță, utilizând ghidul online (*web-based guideline*) ca instrument de diseminare a informațiilor, în cazul contractelor de **lucrări**:

- a. La **specificații tehnice (contracte 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 (ex. 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 dorit (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. În cazul **specificățiilor de performanță (contracte de proiectare și construcție)** - inclusiv proiectare: funcționalitatea, performanța sau capacitățile ce vor fi realizate, principalele date de referință care vor contribui la realizarea performanței, mediu 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 la site, devieri de trafic, condiții geotehnice, condiții meteorologice normale etc . Ele sunt necesare ofertanților pentru elaborarea ofertelor și pentru identificarea condițiilor „previzibile” din implementare. Astfel, abaterile de la aceste condiții detaliate ar putea justifica ulterior modificări contractuale.

Ori de câte ori este posibil și relevant, va fi pregătită o documentație tehnică standard mult mai detaliată, pornind de la modelele de documentații standard 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 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 frecvente (sau, în alte cazuri, un model care detaliază informațiile necesare menționate mai sus);
- criteriile 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 punctul iii) de mai jos)

În prezent se află în curs de elaborare diferite seturi de documentații standard 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.
- iii. Clauze generale și specifice pentru contracte de lucrări și servicii

Pe baza experienței anterioare în implementarea finanțării 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 fiecărui domeniu de contractare, 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 viitoarelor contracte 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.

Probleme 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 întâzieri 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 Legii finanțelor publice nr. 500/2002, investițiile se aprobă de către Comitetul inter-ministerial pe baza unei liste detaliate de indicatori care rezultă din studiul de fezabilitate. Acești indicatori definiți în HG nr. 28/2008 sunt apoi utilizați în mod rigid în fazele 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 o schimbare de abordare.

- i. Se va introduce în legislație obligația ca proprietarii /operatorii sistemelor de utilități să cartografieze rețelele 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 legislativa se va traduce prin obligații contractuale/ legale între autoritățile publice competente (autoritati contractante) și detinatorii de utilități.

Obligațiile legislative de mai sus vor responsabiliza de asemenea detinatorii de utilități care vor răspunde, inclusiv financiar, pentru acuratețea informațiilor furnizate autorităților contractante publice înaintea 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 detinatorii 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 aferentă contractelor de lucrări. De asemenea vor avea obligația de a colecta informațiile privind localizarea acestor utilități. Din informațiile colectate, autoritățile contractante trebuie să cuantifice devizul estimativ pentru 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. Standardizarea documentelor de licitație pentru lucrări care pot fi influențate de lucrări ascunse trebuie să țină cont de acest fapt în caietul de sarcini și în documentul tip pentru deviz (suma detaliată pentru lista de cantități sau sumă detaliată pe listă de prețuri a prețului global). Pentru unele sectoare (cum ar fi infrastructura din afara zonelor urbane), autoritățile contractante vor suplimenta consultarea formală a detinatorilor de utilități cu investigații detaliate de teren (cu ajutorul geo-radarelor 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 construcții sau autorizațiile complementare privind evaluarea impactului de mediu), consecințele din punctul de vedere al eventualelor întârzieri și costuri trebuie să fie anticipate corespunzător în prevederile contractuale (anticipând eventuale perioade de suspendare a execuției și costurile suplimentare aferente).

Ghidul online va detalia, de asemenea, și 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-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 responsabililor de achiziții (funcționari publici sau personal contractual ce acționează în domeniul achizițiilor publice) și înființarea unui sistem de creare de stimulente pentru specialiștii în achiziții

Această măsură constă din trei acțiuni:

- a. Stabilirea unei cariere specifice în achiziții
- b. Stabilirea unui sistem de stimulente pentru specialiștii în achiziții publice
- c. Apelarea la cunoștințele profesionale de specialitate existente pe piață

a. Dezvoltarea unei cariere specifice 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 generale cu atribuții specifice, aplicabilă funcționarilor publici, care acționează la nivelul autorităților contractante, care se ocupă în mod exclusiv de proceduri de achiziții publice. Funcția se va stabili în conformitate cu legislația în vigoare și va fi organizată în mod similar organizării funcției de auditor. Personalul angajat va beneficia și va fi angajat în baza unor condiții specifice printr-o lege specială. Modificarea Legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarului public va fi de asemenea inițiată, cu scopul de a introduce noua funcție generală.
- ii. Stabilirea unei funcții specifice pentru personalul ANAP, în conformitate cu cadrul legal actual (similar cu funcția de inspector de integritate, specifică Agenției Naționale de Integritate sau cu funcția de inspector antifraudă, stabilită la nivelul Agenției Naționale de Administrare Fiscală). Funcția specifică va fi stabilită prin lege numai pentru personalul ANAP și va include condițiile specifice în ceea ce privește condițiile de angajare și de remunerare. Legea va include de asemenea, referire la aplicarea obligatorie a principiilor de management flexibil (a se vedea punctul c) de mai jos), care ar contribui la profesionalizarea personalului.

iii. Facilitarea punerii în aplicare la nivelul ANAP a principiilor de management flexibil, în conformitate cu Strategia de consolidare a administrației publice ¹⁷, prin intermediul a trei direcții:

- ✓ Stagii de dezvoltare profesională: prin care unei persoane îi sunt atribuite temporar sarcini în domeniul achizițiilor publice, dar care nu fac parte din fișa postului;
- ✓ 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.

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

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

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

b. Stabilirea unui sistem de stimulente 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 stimulente 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 de 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

¹⁷ Aprobata prin HG nr. 909 / 2014.

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.

Stimulentele nu se referă exclusiv la o recompensă financiară, ci includ 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 exemplilor de bune practici. Toți aceștia ar trebui să facă parte dintr-o rețea de specialiști în achiziții publice administrată de unitatea dedicată din cadrul ANAP responsabilă cu susținerea operațională și prin utilizarea unui instrument online ca 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 stimulentele financiare 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 astfel de platformă/forum va fi administrată 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 de achiziții, în următoarea formă:

- i. utilizarea experienței existente în cadrul Unităților Centralizate de Achiziții (UCA) sau în cadrul altor autorități contractante
- ii. utilizarea expertizei din piață

c. Apelarea la cunoștințele profesionale de specialitate existente pe piață

Autoritatea contractanta 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 online va include îndrumări în efectuarea acestei analize.

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

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

- ✓ Expertiză și capacitate îmbunătățită 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 (UCA în sectorul sănătății) și în alte state membre selectate.

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

Utilizarea achizițiilor centralizate: dacă sunt gestionate eficient, printre altele, simplifică procesul, reduce costurile de tranzacționare, profesionalizează procesul achizițiilor publice 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 e prezentat mai jos.

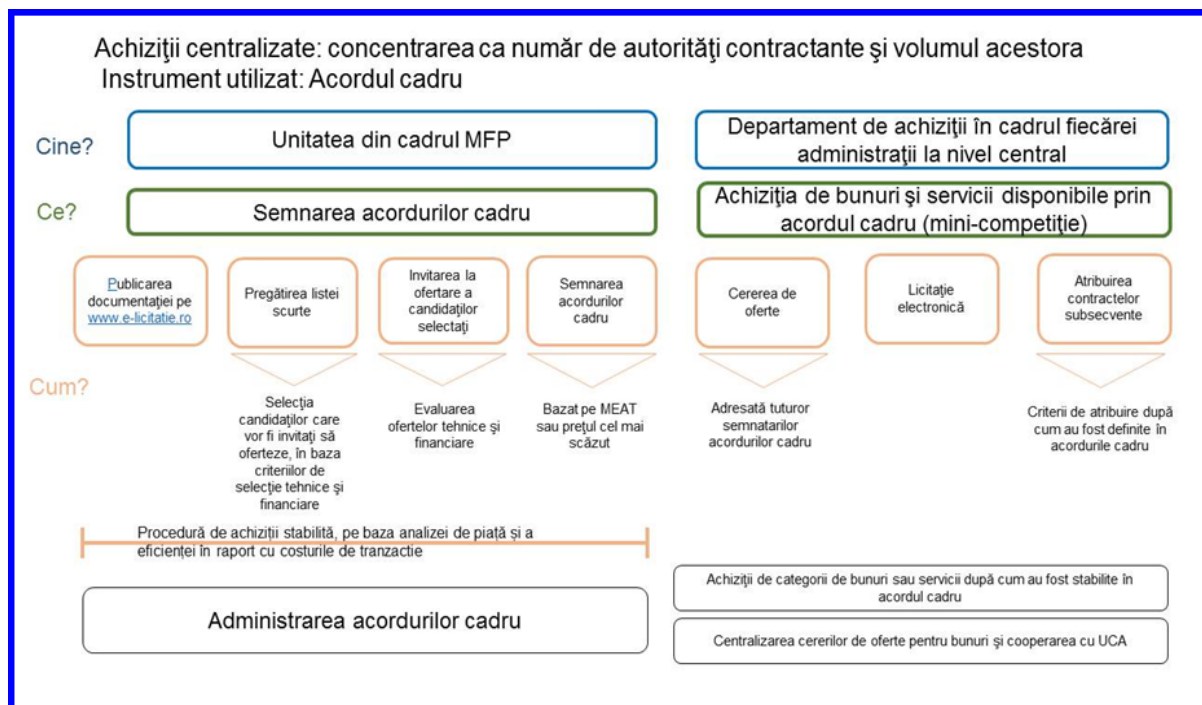


Fig. nr. 1 Sistemul centralizat de achiziții se bazează pe agregarea cererii la nivelul administrației centrale. Cele de mai jos sunt categoriile de achiziții propuse care fac obiectul agregării cererii (lista nu este limitativă): (i) Hârtie și rechizite; (ii) Tipărituri și multiplicare; (iii) Servicii 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 (ex. pentru hârtie și rechizite: hârtie, rechizite, consumabile).

Mecanismul utilizat în dezvoltarea acordului cadru este reprezentat în continuare.

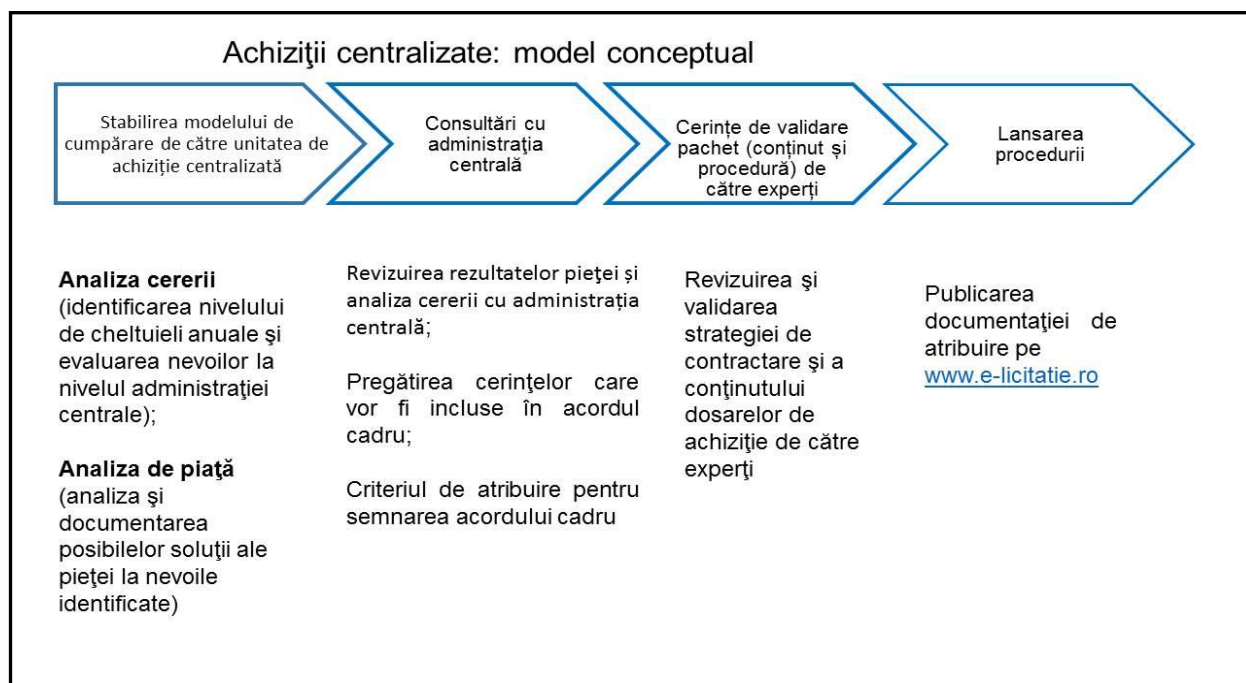


Fig nr. 2 Model conceptual al dezvoltării acordului cadru în unitatea centralizată de achiziții

Unitatea centralizată de achiziții va fi înființată în etape. În cele din urmă toate bunurile și serviciile care sunt necesare, în mod regulat, la nivelul administrației centrale, pot fi achiziționate în sistem centralizat.

Unitatea centralizată de achiziții (propusa să funcționeze în cadrul MFP) este gândită să funcționeze 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:

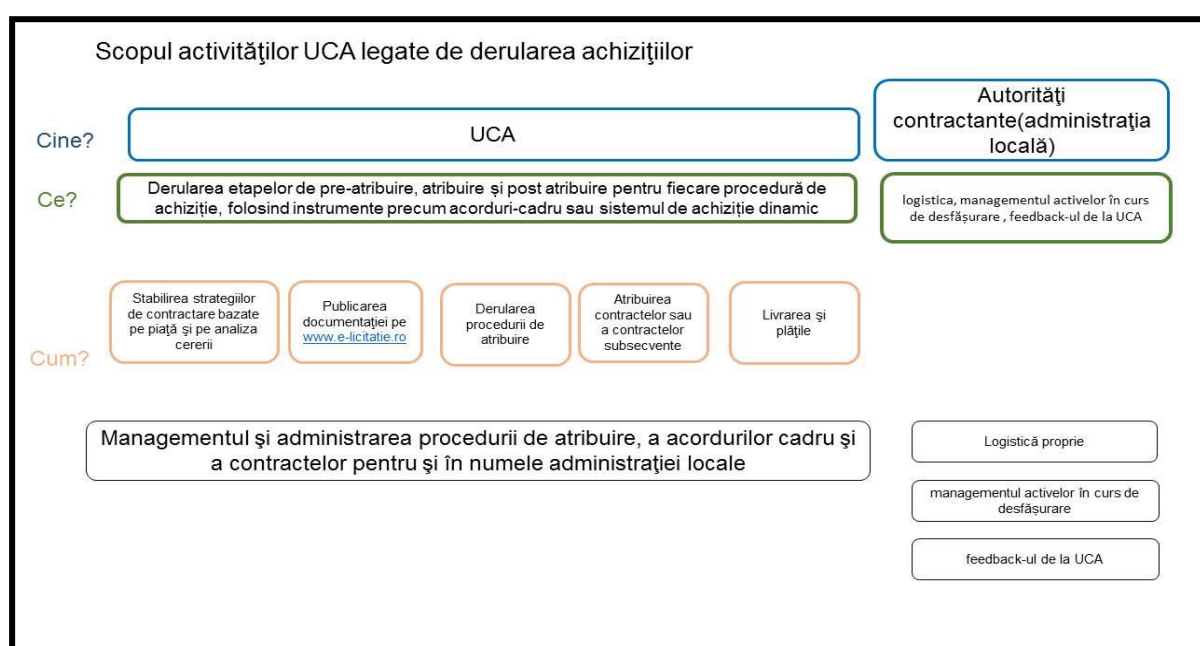


Fig. nr. 3 Domeniul de activitate al organismului centralizat de achiziții se bazează pe agregarea cererii la nivelul administrației locale

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

Impactul folosirii UCA poate fi sintetizat, după cum urmează: (i) economii de fonduri publice prin economii de scară ca rezultat al creșterii volumului comenzilor; (ii) eficiență și reducerea costurilor tranzacției generate prin standardizarea achizițiilor; (iii) posibilitatea implementării anticipate a ciclului complet de achiziții derulare 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 unitatilor centralizate la nivel regional. Cele de mai jos vor fi decise, pe baza studiului de fezabilitate ce va fi elaborat în acest sens:

- i. Statutul juridic: responsabilitate și control;
- ii. Înființare: prin legislația privind achizițiile publice (Hotărâri de Guvern de aplicare a legislației primare) sau prin legislația in 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. Pre-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 servicii auxiliare de achiziții
 - b. taxa de servicii plătită de: autoritățile contractante pentru toate activitățile efectuate sau numai pentru serviciile suplimentare de achiziții

Pentru sectoarele pentru care studiul de fezabilitate demonstrează eficiența achizițiilor in sistem centralizat, va fi prevăzută în legislația secundară obligativitatea autoritatilor 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 sau 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 și Programul Operațional Regional).

Un astfel de management integrat poate fi necesar în sectoarele a căror funcționalitate necesită management supra-municipal (cum ar fi apa, deșeurile, transport urban);

Totodată, un astfel de management integrat conduce la mai multă cooperarea 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 a unei proceduri de achiziții comune
- 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 exercitat 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 care 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 funcționări ale sistemului explicative/ intuitive.

Proiectul SICAP are ca scop, printre altele, creșterea ușurinței în utilizare, atât pentru companii și autoritățile contractante, prin creșterea flexibilității și modularității, prin implementarea de chei de căutare sensibile (definite de utilizatori), prin implementarea de notificări automate și prin crearea de posibilități de căutare avansată și de raportare a informațiilor publice. În special noul sistem SICAP va urmări punerea în aplicare a tuturor recomandărilor descrise în documentul Comisiei Europene intitulat *Golden Book on E-procurement* și se va asigura că nu există bariere de ordin financiar sau tehnic care să limiteze accesul companiilor străine la piața românească de achiziții.

O atenție deosebită se va acorda operaționalizării sistemului pentru a permite extragerea de date relevante și de indicatori cheie de performanță, pentru a putea monitoriza sistemul de achiziții și semnaliza orice comportament neregulat / neadecvat.

Viitorul SICAP este conceput într-un mod în care permite o tranziție lină în viitor la achiziții publice realizate în mediul on-line, în procent de 100% (de la publicarea electronică a anunțurilor de participare până la licitații și atribuirea efectivă a contractului). SICAP va avea posibilitatea de a adăuga noi module funcționale, cum ar fi de deschiderea electronică a ofertelor, facturarea electronică și plata.

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

Autoritățile române au identificat, acțiunea de introducere a "*listei operatorilor economici autorizați*", ca un posibil factor de 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 ne-exclusivă 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 îndrumare simplificată).

4.3 Indicatori de rezultat si impact

Mecanismul de monitorizare descris la capitolul „Riscuri, guvernanta și monitorizarea performanței” este direct aplicabil în monitorizarea indicatorilor și rezultatelor așteptate descrise la acest titlu.

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

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)

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

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
A. Creșterea capacității tehnice și operaționale la nivelul autorităților contractante prin elaborarea de ghiduri și documentații de atribuire standard							
Îndrumare (sprijin metodologic) limitat pentru autoritățile contractante	Elaborarea de documentații de atribuire standard (lucrări, bunuri, servicii) disponibile în cadrul ghidului online (prezentată în capitolul 1)	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Număr de documentații standard elaborate	2016	Site ANAP	Îmbunătățirea capacității autorităților contractante (AC) Îndrumarea AC spre utilizarea elementelor de fond în detrimentul celor de formă
B. Soluționarea deficiențelor din implementare cu scopul de a sprijini pregătirea și implementarea viitoarelor contracte de achiziții publice							
Absența instrumentelor de management a contractelor de lucrări la nivelul	Instituirea de obligativității de cartografiere a utilităților	Ministerul Economiei	Organismele de reglementare pentru sectorul de	1. Adoptarea unui act normativ privind obligativitatea cartografierii	Iulie 2016	Monitorul Oficial	Realizarea de economii din fonduri publice prin evitarea riscurilor, întârzierilor și disputelor în

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
AC Blocaje în implementarea contractelor, întârzieri în finalizarea investițiilor, litigii și costuri adiționale			utilități	utilităților 2. Date oficiale clare cu privire la rețelele de utilități (cartografiere a utilităților)	În curs de derulare, după adoptarea actului normativ Iulie 2018		implementarea contractului
	Modificare HG nr.28/2008	MFP, MDRAP	Toate institutiile responsabile	Set de indicatori cuantificabili (bugetari, economici și pe bază de performanță)	Decembrie 2015	Monitorul Oficial	Creșterea eficienței investițiilor publice
	Adoptarea condițiilor contractuale FIDIC în legislația națională	MFP	MFE, Toate institutiile responsabile	Clauze contractuale clare, unitare	Decembrie 2015	Monitorul Oficial	Gestionarea eficientă a contractelor de

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
				și echilibrate			lucrări
	Cerințe legate de gestionarea utilităților și a autorizațiilor, disponibile în cadrul ghidului online	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Soluții contractuale clare pentru întâzieri 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	ANAP	MFE, Toate instituțiile responsabile	Condițiile contractuale clare, unitare și echilibrate	Decembrie 2015	Pagina de internet a ANAP	

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
	contract						
C. Profesionalizarea responsabililor de achiziții (funcționari publici sau personal contractual ce acționează în domeniul achizițiilor publice), precum și stabilirea unui sistem de stimulente pentru specialiștii în achiziții							
Lipsa capacității autorității contractante în identificarea nevoilor Lipsa de competențe adecvate, cunoștințe și experiență în gestionarea procesului de achiziții publice	Proiectarea și implementarea unui parcurs profesional (dezvoltarea unei cariere specifice) în domeniul achizițiilor publice: Reglementarea unei funcții generale cu atribuții specifice pentru personalul cu atribuții în domeniul achizițiilor publice (similar organizării funcției de auditor)	ANAP	ANFP Ministerul Finanțelor Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale	2 acte normative adoptate: funcție generală pentru personalul cu atribuții în domeniul achizițiilor publice + funcție specifică pentru personalul ANAP	Decembrie 2016	Monitorul Oficial	Profesionalizarea personalului; stimulente pentru personal și a îmbunătățirea capacității administrative și profesionale; reducerea fluctuației personalului

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
	<p>Modificarea Legii 188 / 1999 privind statutul funcționarului public pentru introducerea noii funcții generale</p> <p>Stabilirea unei funcții specifice pentru personalul ANAP</p> <p>Implementarea la nivelul ANAP a principiilor unui management flexibil</p>			<p>Legea 188/1999 modificată</p> <p>Metodologie elaborată</p>			
Lipsa capacității autorității contractante în identificarea	Crearea cadrului educațional adecvat prin:	ANAP	Ministerul Educației Autoritatea	Calificarea în domeniul achizițiilor	Decembrie 2016	Ministerul Educației Autoritatea	Profesionalizarea personalului; stimulentele pentru personal și

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
nevoilor Lipsa de competențe adecvate, cunoștințe și experiență în gestionarea procesului de achiziții publice	<p>Introducerea achizițiilor publice în registrul de calificări din învățământul superior</p> <p>Programe obligatorii de formare în achiziții publice (curricula)</p> <p>Dezvoltarea și implementarea unui program de instruire în achiziții publice, specializat și de durată</p> <p>Introducerea unui atestat profesional în achiziții/ achiziții publice</p>		<p>Națională pentru Calificări</p> <p>Universități</p> <p>Toate institutiile responsabile</p>	<p>publice stabilită în învățământul superior</p> <p>Programă obligatorie de formare în domeniul achizițiilor publice</p> <p>Program de instruire specializat, de durată, elaborat în colaborare cu ANFP</p> <p>Certificare</p>		<p>Națională pentru Calificări</p> <p>Universități</p>	<p>îmbunătățirea capacității administrative și profesionale;</p> <p>reducerea fluctuației personalului</p>

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
				profesională în achiziții/achizițiile publice			
Remunerarea personalului nu este proporțională cu complexitatea activității Lipsa de motivare a personalului de achiziții publice	Analiza costurilor și a beneficiilor privind proiectarea și implementarea unui sistem de recompense pentru specialiștii în achiziții publice	MFP	ANAP ANFP Ministerul Muncii Toate institutiile responsabile	Schemă de recompensare aprobată	Decembrie 2016	MFP	Impact pozitiv asupra motivației personalului și stabilității în sectorul public
D. Achiziții centralizate pentru administrația centrală pentru anumite categorii de achiziții publice							
Lipsa capacității autorităților contractante în identificarea nevoilor	Configurarea unei unități de achiziții centralizate în cadrul Ministerului de Finanțe (obligatorie pentru bunurile selectate	MFP		Proceduri interne, metodologii, norme de organizare și	Iulie 2016	Monitorul Oficial	Asigurarea profesionalizării și specializării personalului din achiziții publice, realizarea de

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
Lipsa de competențe adecvate, cunoștințe și experiență în gestionarea procesului de achiziții publice	pentru administrația centrală)			<p>funcționare</p> <p>Introducerea achizițiilor centralizate pentru un set limitat de achiziții prioritare (de la 3 la 5)</p> <p>Achiziția centralizată complet funcțională</p>	<p>Decembrie 2016</p> <p>Decembrie 2017</p>		economii, creșterea gradului de utilizare a instrumentelor electronice, standardizarea de bunuri și servicii

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
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							
Lipsa capacității autorităților contractante în identificarea nevoilor Lipsa de competențe adecvate, cunoștințe și experiență în gestionarea procesului de achiziții publice	Efectuarea unui studiu de fezabilitate pentru stabilirea efectivității și eficienței financiare recurgerii la sprijinul UCA sau la consorții de AC la nivel regional, pentru achiziții din sectoarele identificate și detalierea modelelor de implementare a conceptului de UCA.	ANAP	Toate institutiile responsabile	Studiu de fezabilitate	Rezultate în septembrie 2016 (anunțul de participare publicat în septembrie 2015)	Monitorul Oficial	Realizarea de economii generate prin creșterea volumului de cumpărare, a competiției, a eficienței și prin reducerea costurilor de tranzacție; profesionalizarea în domeniul achizițiilor publice

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
	<p>Configurarea cadrului legal pentru funcționarea UCA pe baza rezultatului studiului de fezabilitate (ex. stabilirea sectoarelor de achiziții relevante)</p> <p>Funcționarea UCA</p> <p>Stabilirea sectoarelor</p>	<p>MFP și ministere de resort</p> <p>MFP</p> <p>MFP și ministere</p>		<p>HG de înființare a UCA-urilor</p> <p>Proceduri interne, metodologii, norme de organizare și</p>	<p>Octombrie 2016</p> <p>Decembrie 2016</p>		

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
	de dezvoltare a consorțiilor de AC în conformitate cu rezultatele studiului de fezabilitate Stabilirea cadrului legal privind situațiile obligatorii în care se recurge la sprijinul UCA sau al consorțiilor de AC, pe sectoarele identificate	de resort MFP și ministere de resort		funcționare Numărul de proceduri de atribuire / valoarea achizițiilor Cadrul legal adoptat	Octombrie 2016 Decembrie 2016		
F. Sporirea capacității autorităților contractante în utilizarea procedurilor on-line							
Mediu competitiv pentru accesul la fondurile publice prin implementarea	Punerea în funcțiune a unei platforme electronice îmbunătățite - SICAP	AADR	Toate institutiile responsabile	% din achizițiile on-line vs achiziții totale, atât în termeni de	Decembrie 2015	AADR ANAP	Creșterea gradului de transparență a proceselor de achiziții publice prin utilizarea

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
<p>unui portal îmbunătățit pentru e-achiziții</p> <p>Utilizarea limitată a achizițiilor publice electronice, datorită deficiențelor tehnice</p>	<p>Manuale și ghiduri accesibile și ușor de folosit, atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici</p> <p>Instruirea personalului pentru utilizarea sistemului SICAP (la nivelul CA) și instruirea personalului implicat în întreținerea sistemului (la nivel de AADR)</p>			<p>valoare, cât și de volum.</p> <p>Nivelul general de satisfacție al utilizatorilor (atât companii, cât și autorități contractante) pe baza unor studii independente.</p> <p>Nr de AC care derulează achiziții on-line</p>	<p>Decembrie 2015</p>		<p>standardelor deschise</p> <p>Reducerea costurilor administrative</p> <p>Funcționalități noi</p> <p>Creșterea gradului de a achizițiilor publice electronice</p>

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
					Martie 2016		
<p>Asigurarea că viitoarea platformă SICAP este prietenoasă (<i>user-friendly</i>), atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici.</p> <p>Asigurarea că operatorii economici străini nu au dificultăți în accesarea</p>	<p>Îmbunătățirea SICAP prin renunțarea la completarea (la momentul înregistrării în sistem) unor informații specifice României (cum ar fi un număr de telefon românesc, cont bancar românesc etc.).</p> <p>Accesul la documentele de licitație trebuie să fie simplificat prin punerea la dispoziția companiilor a unei legături electronice directe (<i>link</i>) la semnătura electronică</p>	AADR	Toate instituțiile responsabile	<p>Nu mai sunt solicitate informații specifice naționale la momentul accesării SICAP.</p> <p>Acces rapid și ușor la toate documentațiile de atribuire și anunțurile de participare</p> <p>Toate recomandările</p>			

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
<p>sistemului SICAP.</p> <p>Stabilirea de măsuri de siguranță care să protejeze sistemul de fraude sau abuzuri.</p>	<p>care să permită o deschidere rapidă a documentației de atribuire.</p> <p>Asigurarea unui acces mai intuitiv pentru utilizatori la documentații sau anunțuri (să nu mai fie necesară reintroducerea codului Captcha ori de cate ori accesezi o informație)</p> <p>Punerea în aplicare a tuturor recomandărilor din documentul Comisiei Europe intitulat <i>Golden Book on E-procurement</i></p> <p>Stabilirea de controale,</p>			<p>din documentul Comisiei Europe intitulat <i>Golden Book on E-procurement</i> implementate.</p> <p>Număr de fraude identificate, număr de plângeri împotriva SICAP, număr de avarii ale sistemului (de câte ori sistemul a încetat să</p>			

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
	pentru a evita orice posibilă fraudă.			funcționeze)			
Cerința privind trecerea integrală la procedurile de achiziții online din Directiva CE (<i>e-procurement</i>)	Planificarea tranziției la trecerea integrală la procedurile de achiziții online (<i>e-procurement</i>)	ANAP	AADR, Toate institutiile responsabile	Plan Operațional elaborat	Decembrie 2016		Tranziție progresivă și totală la utilizarea procedurilor de achiziții online
G. Reducerea asimetriilor informaționale							
Abordări diferite ale AC în derularea de procese de achiziții publice similare	Configurarea de platforme (forumuri) de cumpărare	ANAP	Toate institutiile responsabile	Număr de vizite / vizitatori pe platformă Nr de subiecte deschise pentru discuții	Decembrie 2016		Cooperare consolidată pe verticală și orizontală între autoritățile contractante; creșterea schimbului de bune

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție coordonatoare	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
				Nr de instrucțiuni / îndrumări emise de către ANAP			practici
H. Realizarea unui studiu de fezabilitate pentru a evalua oportunitatea listei operatorilor economici autorizați, ca proiect pilot pentru sectorul construcției de drumuri și autostrăzi							
Dificultăți în procedura de selecție	Studiu de fezabilitate	ANAP	Toate instituțiile responsabile	Evaluarea opțiunii	Decembrie 2016	Pagina de internet a ANAP	Eficientizarea procedurii de selecție

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

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

5.1 Situația actuală

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 de instrumente și mecanisme adecvate oferă baza pentru a evalua dacă sistemul de achiziții își atinge obiectivele.

Achizițiile publice reprezintă principalul instrument pentru satisfacerea nevoile autorităților contractante finanțate din bugetul național: în 2013, 13,3% din PIB-ul¹⁸ României s-a desfășurat prin intermediul www.e-licitatie.ro¹⁹.

Deși sistemul de achiziții publice românesc este, teoretic, 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 dezvoltări substanțiale.

Următoarele paragrafe reflectă principalele deficiențe care împiedică capacitatea sistemului de achiziții publice de a monitoriza eficient cadrul de derulare al achizițiilor publice și de a reglementa în mod eficient activitatea economică și răspunsul pieței:

- i. Funcția de monitorizare curentă se limitează la furnizarea de seturi de date statistice, cum ar fi numărul de anunțuri de participare, tipurile de proceduri sau autorități contractante, elemente care nu permit o descriere coerentă a pieței de achiziții

¹⁸ 142 245 milioane euro – calculat la rata de schimb valutar (1 EUR - 4,419 RON) – sursa <http://www.insse.ro/cms/> - PIB publicat pentru 2013 628 581.3 milioane RON, prețuri curente, pe baza cheltuielilor

¹⁹ 18 945 milioane euro - calculat la rata de schimb valutar (1 EUR - 4,419 RON), și 83 716 milioane RON, publicat de ANRMAP pe pagina de internet: <http://www.anrmap.ro/sites/default/files/documente/documente-2546.pdf>

publice, ci exprimă doar o dimensiune a acesteia. Instituțiile implicate se axează strict pe resursele și pe indicatori de activitate proprii. Deși unii indicatori pot fi preluați din SEAP, ei nu sunt procesați în mod proactiv. Se raportează statistici, în mare parte privind tipul de proceduri utilizate, fără ca acestea să fie capabile să susțină formularea de politici în domeniu. În plus, gradul de maturitate al practicilor actuale de monitorizare este scăzut - axat pe activitate și nu pe performanță.

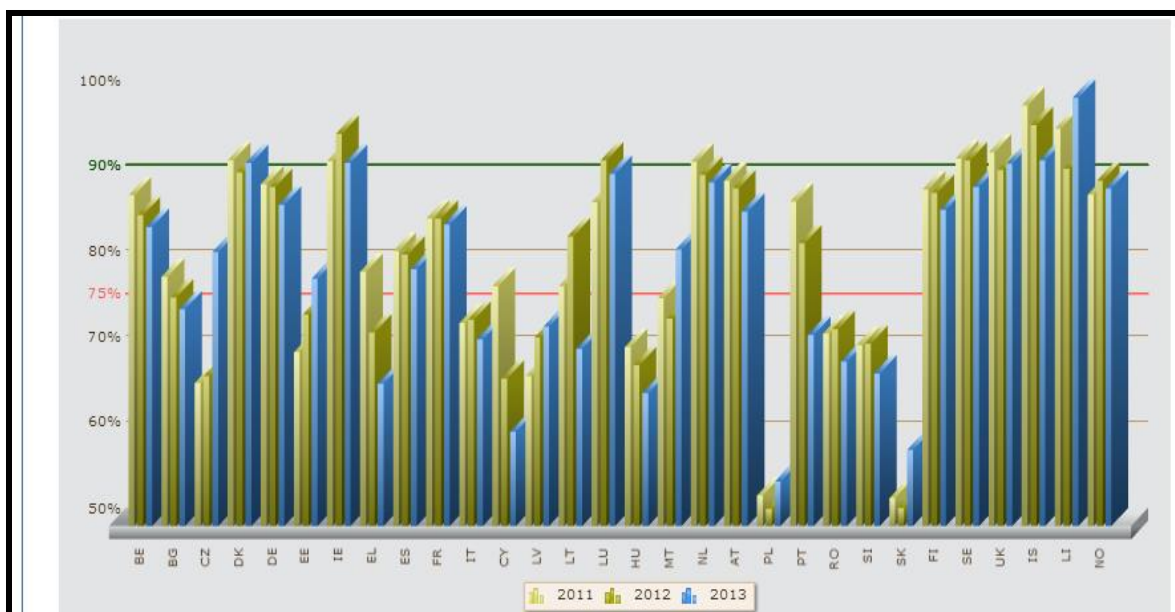
În consecință, monitorizarea este slab dezvoltată; sistemului actual nu asigură nici monitorizarea economică eficace (cunoașterea pieței), nici monitorizarea eficace a neregulilor în comportamentul autorităților contractante și nici atingerea obiectivelor politicii de achiziție publică.

- ii. Implementarea indicatorilor de performanță (KPI) și a valorilor de referință adecvate în domeniul achizițiilor publice la nivel național reprezintă încă o provocare pentru România. Indicatorii de performanță relevanți pentru sistemul de achiziții publice fie nu sunt încă bine definiți sau fie nu sunt acceptați de comun acord de către părțile interesate fie sau cuprind interpretări și puncte de vedere diferite.
- iii. În prezent, sistemul SEAP nu include câmpuri de date pentru a prelua toate informațiile cheie care pot 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 cu acuratețe statistici și extrage indicatori specifici pentru activitatea ofertanților din afara țării. Acest aspect este un indiciu cu privire la credibilitatea și atractivitatea sistemului de achiziții publice românesc pentru operatorii economici străini și pentru investitori.

Din cauza lipsei de integrare a informațiilor de-a lungul procesului de achiziții, în prezent este foarte 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, unei funcții de monitorizare deficientă la nivelul sistemului de achiziții publice.

Într-adevăr, în conformitate cu Tabloul de bord privind piața unică²⁰, performanța globală a României în achiziții publice este sub medie, având un scor nesatisfăcător pentru 2 din cele 3 dimensiuni (participare ofertanți, accesibilitate, eficiența procedurii).

²⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm



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

În prezent, în ceea ce privește răspunsul pieței, conform datelor exportate din SEAP²¹, 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 procedură	Număr mediu oferte primite	Număr proceduri
Dialog competitiv	3.00	8
Cerere de ofertă (procedură deschisă sub pragurile UE)	8.05	8861
Licitație deschisă	8.57	5049
Licitație restrânsă	2.59	35
Licitație restrânsă accelerată	2.45	6
Negociere	3.90	418
Negociere accelerată	1.01	71

²¹ <http://data.gov.ro/dataset/achizitii-publice-2007-2014-contracte>

Negociere fără publicare	4.48	3880
Total	7.54	18328

Numărul mediu de oferte primite pe tip de contract

Tip contract	Număr mediu oferte primite	Număr proceduri
Furnizare	8.45	9685
Lucrări	4.88	3894
Servicii	3.85	4749
Total	7.54	18328

În plus, datorită 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 (“value for money”).

În afară de deficiențele de la nivelul funcției de monitorizare, funcția de supervizare în sistemul de achiziții publice românesc este limitată la controalele ex-post ale procedurilor de atribuire ca urmare a notificărilor / sesizărilor transmise de către operatorii economici.

5.2 Direcția de acțiune

5.2.1 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 reproiectare a funcției sunt necesare, incluzând 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 a 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 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”.

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

- i. Stabilirea unor indicatori de monitorizare relevanți pentru fi extrași automat din sistemul electronic national (SEAP);
- ii. Înființarea unui departament dedicat în cadrul Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, prevăzut cu resurse adecvate;
- iii. Asigurarea procedurilor pentru conectarea 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 din România – la acest nivel, indicatorii ar trebui să monitorizeze eficiența procedurilor de achiziții publice derulate în România, împreună cu practicile de achiziții publice (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.

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

Indicatorii semnificativi și direcțiile de urmat pot contribui la o abordare practică, sistematică și cuprinzătoare, în evaluarea performanței globale a sistemului de achiziții publice românesc.

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 de achiziții publice românesc:

A. Mărimea și caracteristicile pieței			
Descriere	Indicatori de performanță generici	Situația actuală	Situația viitoare ²²
Număr de proceduri	Număr	posibil	posibil
Tip de proceduri	Număr și % din totalul procedurilor	posibil	posibil
Tip de autorități contractante	Număr și % din totalul autorităților contractante	posibil	posibil
Valoarea achizițiilor publicate prin fiecare și toate tipurile de proceduri	Valoare și procent	posibil	posibil
Valoarea achizițiilor contractate prin fiecare și toate tipurile de proceduri	Valoare și procent	posibil	posibil
Gradul de utilizare a fiecărui criteriu de atribuire într-o procedură	% din fiecare criteriu de atribuire utilizat în fiecare tip de procedură	posibil	posibil

²² Descrisă cu referințele disponibile în iunie 2015

Gradul de utilizare a fiecărui criteriu de atribuire într-o procedură - pentru fiecare tip de sector - asimilat cu o categorie de coduri CPV	% din fiecare criteriu de atribuire utilizat în fiecare sector	posibil	posibil
Utilizarea criteriului de atribuire prețul cel mai scăzut/ oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic	Număr și % din toate procedurile	posibil	posibil
Criterii de calitate cel mai des folosite, eventual grupuri care urmează să fie definite	Număr și % din toate procedurile având criteriu de atribuire oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic	posibil	posibil
B. Intensitatea concurenței			
Descriere	Indicatori de performanță generici	Situația actuală	Situația viitoare ²³
Numărul mediu de oferte primite pentru fiecare tip de procedură	Număr	posibil	posibil
Numărul mediu de oferte primite pentru fiecare categorie de achiziții (tipuri specifice de lucrări, servicii și bunuri, în funcție de principala categorie CPV)	Număr	posibil	posibil
Rata de respingere a ofertanților pe tipuri de contracte (lucrări, furnizare, servicii)	%	posibil	posibil
Rata de respingere a ofertanților pe tip de procedură	%	posibil	posibil
Rata de respingere a ofertanților pe tip de sector - asimilat cu o categorie de coduri CPV	%	posibil	posibil

²³ Descrisă cu referințele disponibile în iunie 2015

C. Monitorizarea activităților economice			
Descriere	Indicatori de performanță generici	Situația actuală	Situația viitoare ²⁴
Divizarea contractelor pe loturi	% proceduri cu loturi din totalul procedurilor	N/A	posibil
Participarea IMM-urilor și atribuirea contractelor către IMM-uri	%	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Deschidere/acces (participarea ofertanților din alte state membre) pe tip de procedură și contracte	% contractanți de pe piața UE (alta decât România)	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Deschidere/acces (atribuirea contractelor către ofertanți din alte state membre) pe tip de procedură și contracte	% contractanți de pe piața UE (alta decât România)		posibil
Deschidere/acces (participarea ofertanților din afara UE) pe tip de procedură și contracte	% contractanți din afara pieței UE	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Deschidere/acces (atribuirea contractelor către ofertanți din afara pieței UE) pe tip de procedură și contracte	% contractanți de din afara pieței UE		posibil
D. Eficiența achizițiilor publice (inclusiv implementarea contractelor)			

²⁴ Descrisă cu referințele disponibile în iunie 2015

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

²⁵ Descrisă cu referințele disponibile în iunie 2015

E. Comportament necorespunzător/nereguli			
Descriere	Indicatori de performanță generici	Situația actuală	Situația viitoare ²⁶
Conflict de interese identificat pentru fiecare tip de procedură	Număr	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Conflict de interese identificat pentru fiecare sector – asociat cu o categorie de coduri CPV	Număr	N/A	Necesită ajustarea interfeței cu AC
Contracte atribuite de aceeași autoritate contractantă către același operator economic pe tip de procedură	Număr	posibil	posibil
Contracte atribuite de aceeași autoritate contractantă către același operator economic pe – asociat unei categorii de coduri CPV	Număr	N/A	posibil
Contracte atribuite de autorități contractante în baza unei singure oferte	Număr	N/A	posibil

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

5.2.3 Conectarea funcțiilor de monitorizare, elaborare a politicilor și supervizare

Un rol important al funcției de monitorizare este legată de asigurarea informațiilor necesare Departamentului de politici din cadrul ANAP, pentru verificarea conformității politicilor sistemului de achiziții publice românesc. În prezent, SEAP permite monitorizarea achizițiilor

²⁶ Descrisă cu referințele disponibile în iunie 2015

publice, ca parte din PIB, și a achizițiilor publice electronice, ca parte din achizițiile totale dintr-un interval de timp determinat.

În plus, indicatorii vor fi extinși în noul sistem SICAP (versiunea îmbunătățită a actualului SEAP) pentru a permite monitorizarea ponderii achizițiilor verzi (ecologice), eficienței energetice, inovării și a achizițiilor durabile, în conformitate cu cerințele directivelor UE.

Datele generate de viitorul sistem 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 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):

- i. Politici și inițiative legislative
- ii. Îndrumări adaptate pentru autoritățile contractante (ghiduri)
- iii. Acțiuni corective întreprinse de instituțiile responsabile.

Prin urmare, redefinirea funcției de monitorizare ar trebui să conducă la o creștere a receptivității instituțiilor guvernamentale la indicatorii de piață, care să permită un proces calitativ de îmbunătățire a transparenței, eficienței și a deschiderii sistemului.

În plus, ANAP va elabora rapoarte anuale privind funcționarea sistemului românesc de achiziții publice, care vor fi publicate pe site-ul ANAP, pentru a aduce la cunoștința părților interesate principalele date, analize, problemele și acțiunile de urmărit.

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

Mai mult, vor fi publicate în SICAP 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 vor 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.

5.2.4 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 și declanșate ca urmare a unor notificări de posibile nereguli în procedură. 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 inter-instituționale care să acopere situațiile când sunt descoperite disfuncții sistemice, folosindu-se sistemul de “red flag”. ANAP va defini natura problemelor și va înainta problema autorităților competente pentru luarea măsurilor corective.

Viitoarea direcție de specialitate din cadrul ANAP va verifica sistemul de achiziții publice românesc 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 eșecurile de concurență identificate, pe baza Planului de măsuri privind combaterea trucării licitațiilor;
- ii. Transmiterea către structurile responsabile cu activitatea de audit și control a informațiile existente cu privire la sectoarele/tipul de autorități contractante care au fost identificate ca fiind riscante (de ex. concurență redusă, rate mai mari de excludere/ne-selectare 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 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 și pentru a asigura transparența și eficiența acestuia.

5.3 Indicatori de impact și rezultate

Mecanismul de monitorizare descris în capitolul "Riscuri, guvernare și monitorizare de performanță" este direct aplicabil pentru monitorizarea indicatorilor și rezultatelor așteptate descrise în acest paragraf.

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

Rezumat al acțiunilor propuse, instituții coordonatoare și implicate, termene de finalizare și efecte preconizate

Aspecte identificate/elemente care necesita soluționare	Acțiune propusă	Instituție responsabilă	Instituții implicate	Indicatori de performanță	Termen	Sursa de informații	Impact preconizat
Funcție de monitorizare fragmentată	Re-dimensionarea și re-proiectarea funcției de monitorizare prin Crearea unei direcții de monitorizare în ANAP Elaborarea și implementarea noului sistem de monitorizare	ANAP	AADR, Consiliul Concurenței, ANI	Funcția de monitorizare pe deplin operațională Direcția dedicată din ANAP are personal suficient și acesta este suficient calificat	Septembrie 2015 Elaborare Decembrie 2015 Infrastructură IT Iunie 2016	Organigrama ANAP Pagina web ANAP	Nivel crescut de cunoaștere a pieței, decizie bazată pe cifre

Inexistența unor indicatori privind structura pieței, dinamica pieței sau politica de achiziții publice	Indicatorii descriși în pilon sunt utilizați ca parte a funcției de monitorizare	ANAP	AADR, Comitet Interministerial, toate instituțiile implicate	Indicatorii descriși în pilon sunt utilizați și măsurați	Iulie 2016	Rapoarte elaborate de ANAP	Informații actualizate în procesul de implementare a politicilor publice, folosind achizițiile publice ca instrument
Inexistența unei corelări între funcțiile de monitorizare și supervizare	Crearea unei legături evidente și documentate între funcțiile de monitorizare-politică și monitorizare-control	ANAP	AADR, Consiliul Concurenței, ANI, Curtea de Conturi, alte organisme de reglementare	Informații furnizate tuturor părților relevante responsabile cu supervizarea (acces direct la SICAP)	Iulie 2016	Rapoarte elaborate de ANAP	Nivel crescut al vitezei de reacției la semnalele pieței sau la starea pietei
Lipsa de transparență și acces la informațiile privind achizițiile publice	Publicarea rapoartelor trimestriale și anuale, inclusiv indicatorii descriși în acest pilon	ANAP	AADR, Comitet interministerial,	Accesul publicului la rapoartele trimestriale și anuale publice (inclusiv indicatori)	Iulie 2016	Rapoarte elaborate de ANAP	Creșterea transparenței achizițiilor publice

	Publicarea tuturor contractelor de atribuire pe SEAP/SICAP pentru accesul publicului	AADR	ANAP	Toate contractele de atribuire publicate pe SEAP/SICAP	Martie 2016	Informații disponibile pe SEAP/SICAP	Creșterea transparenței achizițiilor publice
Dezvoltarea scăzută a funcției de supervizare	Crearea unei direcții dedicate responsabilă cu supervizarea Proceduri pentru a asigura follow-up pe baza informațiilor furnizate de funcția de monitorizare. Implementarea de măsuri corective	ANAP	ANI, Consiliul Concurenței, organele de audit și control	Direcția dedicată din ANAP are personal suficient și suficient calificat Numărul de măsuri corective inițiate Numărul de AC-uri problematice identificate	Septembrie 2015 Iulie 2016	Organigrama ANAP Raport elaborat de ANAP	Sistem de achiziții publice conform

	Publicarea modificărilor contractului care determină o creștere de peste 5% a prețului	AADR	ANAP	Toate contractele de atribuire publicate pe SEAP/SICAP	Martie 2016	Informații disponibile pe SEAP/SICAP	Consolidarea controlului extern prin definirea unui eșantion pertinent pentru verificarea modificărilor contractului
	Publicarea, după finalizarea contractului, a tuturor modificărilor contractuale efectuate	AADR	ANAP	Toate contractele de atribuire publicate pe SEAP/SICAP	Martie 2016	Informații disponibile pe SEAP/SICAP	Creșterea transparenței achizițiilor publice