



Comisia  
Europeană

# ACHIZIȚII PUBLICE , GHID ORIENTATIV PENTRU RESPONSABILII

*cu achizițiile publice privind evitarea celor  
mai obișnuite erori în proiectele finanțate de  
fondurile structurale și de investiții europene*

***Europe Direct este un serviciu destinat să vă ajute să găsiți răspunsuri  
la întrebările pe care vi le puneți despre Uniunea Europeană.***

**Un număr unic gratuit (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Informațiile primite sunt gratuite, la fel ca și cea mai mare parte a apelurilor telefonice (unii operatori și unele cabine telefonice și hoteluri taxează totuși aceste apeluri).

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban policy  
Competence centre Administrative Capacity Building; Solidarity Fund  
Pascal Boijmans  
Avenue de Beaulieu 1  
1160 Brussels  
BELGIUM  
E-mail: [regio-publication@ec.europa.eu](mailto:regio-publication@ec.europa.eu)  
Internet: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm)

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2015

ISBN 978-92-79-51741-9  
doi:10.2776/551189

© Uniunea Europeană, 2015  
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei



## **Achiziții publice -**

**ghid orientativ pentru responsabilii cu  
achizițiile publice privind evitarea celor  
mai obișnuite erori  
în proiectele finanțate de fondurile  
structurale și de investiții europene**

Acest document a fost întocmit de serviciile Comisiei în consultare cu Banca Europeană de Investiții.



**Ghid orientativ pentru responsabili  
cu achizițiile publice  
privind evitarea celor mai obișnuite  
erori în proiectele finanțate de  
fondurile structurale și de investiții  
europene**

## **DECLINAREA RESPONSABILITĂȚII**

Acest document conține orientări cu privire la modul de evitare a erorilor întâlnite frecvent în organizarea de achiziții publice pentru proiectele cofinanțate din fondurile structurale și de investiții europene. El este destinat să faciliteze punerea în aplicare a programelor operaționale și să încurajeze bunele practici. Documentul nu este obligatoriu din punct de vedere juridic, el are ca obiectiv să ofere recomandări generale și să reflecte cele mai bune practici.

Conceptele, ideile și soluțiile propuse în aceste orientări nu aduc atingere legislației naționale și ar trebui să fie interpretate și pot fi adaptate ținându-se cont de cadrul legislativ național.

Prezentele orientări nu aduc atingere interpretării pe care Comisia o poate da în viitor oricărei dispoziții a legislației aplicabile.

# Cuprins

|                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Cuprins.....</b>                                                                  | <b>4</b>  |
| <b>Glosar de acronime .....</b>                                                      | <b>6</b>  |
| <b>Introducere .....</b>                                                             | <b>7</b>  |
| <b>Modul de utilizare al prezentului ghid .....</b>                                  | <b>8</b>  |
| <b>1. Pregătire și planificare .....</b>                                             | <b>11</b> |
| 1.1 Definierea preliminară a domeniului de aplicare .....                            | 11        |
| 1.2 Gestionarea contractului/proiectului.....                                        | 15        |
| 1.3 Elaborarea justificării oportunității achiziției.....                            | 18        |
| 1.4 Selecția procedurii .....                                                        | 18        |
| 1.5 Praguri și publicare.....                                                        | 22        |
| 1.6 Cerințe operaționale de lansare a unei licitații.....                            | 24        |
| <b>2. Publicare .....</b>                                                            | <b>28</b> |
| 2.1 Publicarea anunțurilor la nivelul UE.....                                        | 28        |
| 2.2 Proceduri și calendare .....                                                     | 29        |
| 2.2.1 Termene minime .....                                                           | 29        |
| 2.2.2 Procedura accelerată .....                                                     | 31        |
| 2.3 Documentația de licitație.....                                                   | 32        |
| 2.3.1 Stabilirea criteriilor de selecție .....                                       | 32        |
| 2.3.2 Stabilirea chestionarului de precalificare (CPC).....                          | 33        |
| 2.3.3 Stabilirea criteriilor de atribuire și a ponderilor acestora.....              | 34        |
| 2.3.4 Centralizatorul prețurilor .....                                               | 34        |
| 2.3.5 Contractul .....                                                               | 35        |
| 2.4 Caiet de sarcini și standarde .....                                              | 36        |
| 2.4.1 Redactarea caietului de sarcini .....                                          | 36        |
| 2.4.2 Standarde care trebuie să fie folosite la redactarea caietului de sarcini..... | 37        |
| 2.4.3 Criterii sociale, etice și de mediu .....                                      | 38        |
| 2.4.4 Variante.....                                                                  | 38        |
| 2.5 Obținerea și depunerea ofertelor .....                                           | 38        |
| 2.6 Plângeri, căi de atac și răspundere .....                                        | 39        |
| <b>3. Depunerea ofertelor și selecția ofertanților.....</b>                          | <b>44</b> |
| 3.1 Transmiterea ofertei conform instrucțiunilor.....                                | 44        |
| 3.2 Respectarea instrucțiunilor privind procedura de achiziții publice .....         | 44        |

|                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.3 Păstrarea în siguranță a documentației de licitație .....                                   | 45        |
| 3.4 Ceremonia de deschidere .....                                                               | 45        |
| <b>4. Evaluarea ofertelor .....</b>                                                             | <b>47</b> |
| 4.1 Prețul cel mai scăzut.....                                                                  | 47        |
| 4.2 Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic (MEAT).....                         | 47        |
| 4.3 Tratarea ofertelor anormal de scăzute .....                                                 | 48        |
| 4.4 Clarificări .....                                                                           | 48        |
| 4.5 Negocieri ulterioare ofertării.....                                                         | 48        |
| 4.6 Decizia comisiei de evaluare .....                                                          | 49        |
| <b>5. Atribuirea .....</b>                                                                      | <b>52</b> |
| 5.1 Anunțul de atribuire .....                                                                  | 52        |
| 5.2 Termenul suspensiv și informarea ofertanților.....                                          | 52        |
| <b>6. Executarea contractului.....</b>                                                          | <b>54</b> |
| 6.1 Relația furnizor/contractant .....                                                          | 54        |
| 6.2 Modificări ale contractului.....                                                            | 54        |
| 6.3 Finalizarea contractului.....                                                               | 54        |
| <b>SETURI DE INSTRUMENTE.....</b>                                                               | <b>57</b> |
| SETUL DE INSTRUMENTE 1 – Justificarea oportunitatii achizitiei.....                             | 58        |
| SETUL DE INSTRUMENTE 2 – EVALUAREA RISCURILOR ȘI PLANIFICAREA PENTRU SITUAȚII NEPREVĂZUTE ..... | 60        |
| SETUL DE INSTRUMENTE 3 – VERIFICĂRILE DE TIP „POARTĂ DE ACCES” .....                            | 63        |
| SETUL DE INSTRUMENTE 4 –ÎNTOCMIREA LISTEI DE PRESELECȚIE.....                                   | 65        |
| SETUL DE INSTRUMENTE 5 – DEFINIREA CRITERIILOR DE SELECȚIE ȘI ETAPA DE SELECȚIE .....           | 67        |
| SETUL DE INSTRUMENTE 6 – DEFINIREA CRITERIILOR DE ATRIBUIRE ȘI ETAPA DE ATRIBUIRE.....          | 71        |
| SETUL DE INSTRUMENTE 7 – REDACTAREA CAIETULUI DE SARCINI.....                                   | 80        |
| SETUL DE INSTRUMENTE 8 – MODIFICAREA CONTRACTELOR .....                                         | 87        |
| SETUL DE INSTRUMENTE 9 – LISTA DE VERIFICARE A CONFORMITĂȚII .....                              | 92        |
| SETUL DE INSTRUMENTE 10 – LINKURI UTILE.....                                                    | 96        |
| Mulțumiri.....                                                                                  | 98        |

## Glosar de acronime

AC: autoritate contractantă

AP: anunț de participare

DG GROW: Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri

DG ENV: Direcția Generală Mediu

Fonduri ESI: fonduri structurale și de investiții europene

UE: Uniunea Europeană

MEAT: oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic (*most economically advantageous tender*)

JOUE: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene

PIN: anunț de intenție

PPP: parteneriat public-privat

CPC: chestionar de precalificare

SIMAP: sistem de informare cu privire la contractele de achiziții publice (de la termenul în franceză: *Système d'information sur les Marchés Publics*)

IMM-uri: întreprinderi mici și mijlocii

RCP: raport calitate-preț

## Introducere

Achizițiile publice reprezintă un aspect esențial al investițiilor publice: stimulează dezvoltarea economică în Europa și reprezintă un element important pentru dinamizarea pieței unice. Achizițiile publice sunt importante - ele reprezintă 19 % din PIB-ul UE și fac parte din viața noastră de zi cu zi. Administrațiile publice achiziționează bunuri și servicii pentru cetățenii lor: aceste achiziții trebuie făcute în modul cel mai eficient. De asemenea, achizițiile publice oferă oportunități pentru întreprinderi, încurajând astfel investițiile private și contribuind în mod concret la creșterea economică și la crearea de locuri de muncă. În fine, achizițiile publice joacă un rol important în canalizarea fondurilor structurale și de investiții europene.

Se estimează că aproximativ 48 % din fondurile structurale și de investiții europene sunt cheltuite în cadrul achizițiilor publice. În statele membre, proiectele cofinanțate de fondurile UE trebuie să respecte normele aplicabile în materie de achiziții publice, care garantează cel mai bun raport calitate-preț și o concurență loială pe piață. Transparența și integritatea în cadrul procedurilor relevante sunt, de asemenea, esențiale pentru menținerea încrederii cetățenilor în autoritățile publice.

Din toate aceste motive, implementarea corectă și consecventă a normelor în materie de achiziții publice duce la obținerea de beneficii în termeni de eficiență și de eficacitate pentru toate părțile implicate - administrațiile publice de la nivel național și regional, întreprinderile și cetățenii. Ea ne ajută să valorificăm la maximum investițiile publice și garantează obținerea de beneficii maxime din fondurile UE. Totuși, din datele disponibile reiese că o parte importantă din numărul total de erori comise în ceea ce privește cheltuirea fondurilor UE se datorează aplicării incorecte a normelor UE în materie de achiziții publice.

Obiectivul prezentului document este de a oferi orientări funcționarilor publici implicați în gestionarea fondurilor structurale și de investiții europene (fondurile ESI) și de a-i ajuta să evite erorile frecvente și să adopte cele mai bune practici de desfășurare a procedurilor de achiziții publice. Deși nu propune o interpretare juridică a directivelor UE, prezentul document constituie, pentru practicieni, un instrument util care le permite să se orienteze în domeniile în care se comit cele mai multe greșeli, oferind sfaturi practice cu privire la modul de evitare a acestora și la modalitățile optime de gestionare a fiecărei situații. De asemenea, documentul prezintă o serie de bune practici, exemple din viața reală, explicații cu privire la anumite teme, studii de caz și modele. În fine, pentru a facilita utilizarea prezentului ghid, au fost introduse alerte și elemente interactive, cu linkuri la textele legislative relevante și la alte documente utile.

Ghidul de față face parte din acțiunea prioritară a Comisiei de a ajuta statele membre să își consolideze capacitatea administrativă prin îmbunătățirea modului în care sunt investite și gestionate fondurile UE. El este rezultatul eforturilor comune ale serviciilor Comisiei, în consultare cu Banca Europeană de Investiții Am dori să mulțumim tuturor celor implicați în elaborarea sa.

Sperăm ca prezentul ghid să ofere un sprijin util.

**Corina Crețu**, comisarul pentru Politica regională



**Elżbieta Bieńkowska**, comisarul pentru Piață internă, industrie, antreprenariat și IMM-uri



## Modul de utilizare al prezentului ghid

### Cui se adresează prezentul ghid?

Ghidul este destinat în primul rând responsabililor cu achizițiile publice din cadrul autorităților contractante care răspund de planificarea și derularea unui proces de achiziții de lucrări, bunuri și servicii publice conform, eficient și cu un bun raport calitate-preț. Ele pot fi utile și autorităților de management, în special lista de verificare de la [Setul de instrumente 9](#), atunci când efectuează verificări ale achizițiilor publice realizate de beneficiarii granturilor din partea UE.

### Structura orientărilor

Acest document are două părți:

- **Ghidul orientativ** structurat în jurul celor șase etape ale procesului de achiziții publice, de la planificare la executarea contractului, evidențiind chestiunile cărora trebuie să li se acorde o atenție mai mare și eventualele erori care trebuie evitate, împreună cu linkuri către un set de instrumente mai detaliat.
- **Setul de instrumente** cu resurse suplimentare, care aprofundează teme specifice și oferă exemple de bune practici cu privire la ce trebuie făcut și ce nu trebuie făcut în toate etapele procesului de achiziții publice.

Din punct de vedere practic, procedura de achiziții publice este defalcată în șase etape:

1. Pregătire și planificare
2. Publicare
3. Depunerea ofertelor și selecția ofertanților
4. Evaluarea ofertelor
5. Atribuirea contractului
6. Executarea contractului

Ghidul va oferi indicații responsabilului cu achizițiile publice cu privire la fiecare etapă a procesului, inclusiv cu privire la etapa importantă de planificare, evidențiind pe tot parcursul aspectele care dau naștere în mod obișnuit la erori și modul de evitare a acestora. La sfârșitul fiecărei secțiuni, o listă indică erorile cele mai obișnuite și oferă câteva exemple. Ori de câte ori sunt disponibile resurse suplimentare, prin intermediul setului de instrumente sau al altor documente utile disponibile pe internet, se furnizează un link.

Ghidul vizează contractele finanțate de UE pentru achiziția de lucrări, bunuri și servicii, astfel cum este prevăzut în Directiva 2004/18/CE<sup>1</sup>. Directiva, pragurile aplicabile și comunicările interpretative privind teme specifice (cum ar fi „Contracte-cadru și achiziții publice cu valoare mai mică decât pragurile”) sunt disponibile pe site-ul UE – a se vedea [Setul de instrumente 10](#).

---

<sup>1</sup> Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO L 134, 30.4.2004, p. 114).

## Explicarea simbolurilor

În cadrul ghidului simbolurile următoare identifică domeniile critice:



**Atenție!** Acest simbol subliniază o etapă în care se produc erorile cele mai grave și frecvente.



**Alertă!** Acest simbol evidențiază un domeniu de risc care trebuie luat în considerare pentru a da dovadă de economie, eficiență și eficacitate în procesul de achiziții publice.



**Ajutor!** În această parte se furnizează resurse suplimentare prin intermediul setului de instrumente sau al linkurilor către alte documente.

## Lucrări, bunuri sau servicii?

Există trei tipuri de contracte de achiziții publice cărora li se aplică Directiva 2004/18/CE: contractele de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii. Contractele de achiziții publice de lucrări sunt contracte de achiziții publice care au ca obiect fie execuția, fie proiectarea și execuția de lucrări referitoare la una dintre activitățile specificate în anexa I la Directiva 2004/18/CE. O „lucrare” înseamnă rezultatul unui ansamblu de lucrări de construcție sau de lucrări publice destinată să îndeplinească ea însăși o funcție economică sau tehnică, cum ar fi un drum sau o stație de epurare a apei. Contractele de achiziții publice de bunuri sunt contracte de achiziții publice care au ca obiect achiziția, cumpărarea în rate, închirierea sau leasingul, cu sau fără opțiune de cumpărare, de produse, cum ar fi vehicule sau calculatoare. Contractele de achiziții publice de servicii sunt contracte de achiziții publice, altele decât contractele de achiziții publice de lucrări sau bunuri, care au ca obiect prestarea serviciilor enumerate în anexa II la Directiva 2004/18/CE, cum ar fi serviciile de consultanță și formare.

## Gestionarea contractelor comparativ cu gestionarea proiectelor

Fiecare autoritate contractantă are propriile sale proceduri și moduri de a organiza gestionarea proiectelor și contractelor. În contextul finanțării din fondurile ESI, contractele sunt atribuite printr-o procedură de achiziții publice ca parte a unui proiect sprijinit de UE, care poate sau nu să fie executat printr-un singur contract. Proiectele cu mai multe contracte necesită o coordonare atentă. Au existat multe analize importante de tipul „ce anume a funcționat greșit?” care au ajuns la concluzia că planificarea slabă, în special la începutul procesului de achiziție publică, este cauza erorilor. Prin urmare, autoritățile contractante folosesc din ce în ce mai mult manageri de proiect specializați care se ocupă de achizițiile publice complexe, riscante și de valoare mare, aceasta fiind considerată cea mai bună practică. Astfel, principiile și practicile unei bune gestionări de proiect coincid cu cele ale unei bune gestionări de contract. În prezentele orientări, termenul „gestionarea proiectului” este folosit uneori ca sinonim al „gestionării contractului”.

## Respectarea legislației naționale și a normelor interne

Cu siguranță este esențial ca orice funcționar public implicat în procesul de achiziții publice să respecte legislația națională și normele interne ale organizației sale, precum și normele UE. Acest aspect se aplică în mod similar și contractelor cu valoare mai mare și mai mică decât pragurile de publicare în JOUE.

Statutul prezentului document este acela de document „orientativ”. El este menit să sprijine responsabilii cu achizițiile publice într-un mod practic pentru a evita unele dintre erorile cele mai obișnuite și corecțiile financiare<sup>2</sup>. Documentul nu este un manual de instrucțiuni cu privire la modalitatea de respectare a cerințelor prevăzute în Directiva 2004/18/CE. Cu siguranță, documentul nu este o interpretare juridică definitivă a legislației UE. Aceste orientări sunt destinate să fie un sprijin în ceea ce privește normele și procedurile interne, și nu un înlocuitor al acestora. În lipsa unor documente orientative echivalente la nivel național sau specifice unui fond, autoritățile de management pot să adopte în mod voluntar documentul ca orientare adresată beneficiarilor de granturi de la UE.

### **Noile directive privind achizițiile publice din cadrul UE**

Noile directive privind achizițiile publice<sup>3</sup> au fost adoptate în februarie 2014 și statele membre trebuie să le transpună până în aprilie 2016 în legislația lor națională (cu excepția dispozițiilor privind achizițiile publice electronice, în cazul cărora termenul este septembrie 2018).

Mai multe informații privind noile directivele sunt disponibile la adresa: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/new/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/new/index_en.htm)

<sup>2</sup> Termenul „corecții financiare” vizează măsurile luate de Comisie sau de un stat membru pentru a exclude de la cofinanțarea din bugetul UE cheltuielile care nu îndeplinesc condițiile de finanțare din cauza neregulilor. A se vedea orientările pentru stabilirea corecțiilor financiare pe care Comisia trebuie să le aplice, în cazul nerespectării normelor în materie de achiziții publice, asupra cheltuielilor finanțate de Uniune în cadrul gestiunii partajate, aprobate prin Decizia C(2013) 9527 a Comisiei din 19 decembrie 2013 care este disponibilă la adresa:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/ro/information/publications/cocof-guidance-documents/2013/commission-decision-of-19122013-on-the-setting-out-and-approval-of-the-guidelines-for-determining-financial-corrections-to-be-made-by-the-commission-to-expenditure-financed-by-the-union](http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/information/publications/cocof-guidance-documents/2013/commission-decision-of-19122013-on-the-setting-out-and-approval-of-the-guidelines-for-determining-financial-corrections-to-be-made-by-the-commission-to-expenditure-financed-by-the-union)

<sup>3</sup> Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune și Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE.

# 1. Pregătire și planificare

Scopul acestei etape este de a elabora un proces solid pentru executarea lucrărilor și serviciilor și furnizarea bunurilor solicitate.

În general, o procedură concurențială de achiziție publică realizată într-un mod deschis, obiectiv și transparent, ar trebui să atingă cel mai bun raport calitate-preț în materie de achiziții publice. Acest lucru este în conformitate cu principiile din Tratatul privind Uniunea Europeană și Directiva 2004/18/CE. Principiile esențiale care trebuie respectate în realizarea procedurii de achiziții publice pentru un contract de achiziții publice cuprind: principiile nediscriminării, tratamentului egal, transparenței, recunoașterii reciproce, proporționalității, liberei prestări a serviciilor și libertății de stabilire a ofertanților potențiali. Directiva 2004/18/CE impune organismelor publice obligații legale cu privire la publicarea contractelor care depășesc anumite praguri valorice.

Această primă etapă a procedurii este critică și va influența întreaga activitate viitoare privind contractul. Dacă această parte a licitației este realizată în mod corect, atunci restul licitației ar trebui să se desfășoare fără nicio dificultate, dar este adevărată și situația inversă. Adeseori se întâmplă ca autoritatea contractantă (AC) să subestimeze etapa de planificare a procesului sau să nu o efectueze deloc. Este probabil ca autoritățile de management și auditorii să examineze această etapă mai în amănunt pentru a se asigura că granturile au fost cheltuite adecvat și că AC și-a îndeplinit responsabilitățile sale în mod competent.

În funcție de dimensiunea și complexitatea contractului, această etapă a procesului ar putea să dureze câteva luni înainte ca anunțul de participare să fie gata pentru publicare. O planificare bună ar trebui să reducă la minimum riscul de a avea nevoie de modificări și variații ale contractului. Cele mai mari (și posibil cele mai costisitoare) și frecvente erori privind contractele sunt cauzate de o planificare neadecvată. Trebuie să se ia în considerare realizarea unui studiu de fezabilitate, o etapă de selecție/definire a domeniului de aplicare, organizarea de consultări publice și sensibilizarea publicului cu privire la planurile sau programele publice de mare amploare. A se vedea, de asemenea, [Setul de instrumente 10](#).

**✘ Planificarea este crucială. Dacă AC înțelege greșit această parte a procesului, este foarte posibil să urmeze erori și probleme. Multe erori pot fi puse pe seama planificării neadecvate. În această etapă, se recomandă să se elaboreze modele standard pentru comunicarea cu ofertanții, să se înregistreze deciziile esențiale (și anume, să se înregistreze informațiile cunoscute la acest stadiu, opțiunile disponibile și justificarea opțiunii preferate) și să se instituie norme privind planificarea, desfășurarea și controlul procedurilor de achiziții publice.**

## 1.1 Definirea preliminară a domeniului de aplicare

Încă de la început, ar trebui să fie luate în considerare următoarele întrebări și măsuri. Aspectele prezentate mai jos nu sunt clasificate în funcție de prioritate.

**Implicarea principalelor părți interesate:** Recunoașterea părților interesate (externe) este un aspect vital al unui contract și este important pentru succesul contractului ca

acestea să fie recunoscute și gestionate în mod corect. Părțile interesate pot să fie persoane fizice, grupuri sau subgrupuri de clienți (inclusiv clienți interni), clienți/utilizatori sau alte părți (de exemplu, companii de utilități afectate) care au un interes în cadrul contractului. Pe măsură ce contractul progresează și aspectul pe care se axează se modifică, părțile interesate și nevoile lor pot, de asemenea, să se schimbe. Consultarea clienților/utilizatorilor și a altor părți interesate este la fel de importantă ca și consultarea pieței și ambele tipuri de consultări ar trebui efectuate împreună. Consultarea cu părțile interesate le va permite acestora să își poată exprima punctul de vedere cu privire la definirea specificațiilor contractului.

⚠ **Nerecunoașterea nevoii de implicare a părților interesate (externe) constituie o critică frecventă la adresa multor contracte și aceasta are adeseori un impact negativ asupra succesului contractului, uneori având ca rezultat costuri suplimentare de rectificare a omisiunilor și erorilor. Cu toate acestea, astfel de aspecte importante, precum consultarea și implicarea, nu ar trebui să periclitaze independența procesului decizional al AC și/sau să creeze situații potențiale de conflict de interese și să conducă la încălcarea principiului tratamentului egal și al transparenței; observațiile părților interesate nu trebuie să influențeze substanța și scopul licitației.**

**Identificarea și evaluarea nevoilor:** Ce anume se achiziționează și de ce? Care sunt caracteristicile esențiale și care sunt cele opționale? Care este factorul-cheie cu privire la această achiziție? Care sunt factorii-cheie ai succesului? Ce rezultate sunt așteptate? Avem nevoie să achiziționăm această lucrare/acest serviciu/bun? Cine spune că avem nevoie de aceasta (acesta)? Ce posibilitate există să se achiziționeze soluții prestabilite? O evaluare critică a motivației fundamentale a achiziționării este adeseori realizată cel mai bine într-o sesiune interactivă de grup care să implice toate părțile interesate esențiale.

**Evaluarea opțiunilor:** S-a efectuat o evaluare a opțiunilor pentru a examina diferitele modalități de satisfacere a nevoilor identificate? Trebuie să se ia în considerare, de exemplu, dacă să se cumpere, să se ia în leasing sau să se închirieze ceea ce se dorește să se achiziționeze; ar trebui să utilizăm procedura clasică de achiziții publice sau un parteneriat public-privat (PPP)? Ar trebui să căutăm o soluție inovatoare la nevoile noastre?

**Buget și finanțare:** Definirea unui buget realist pentru un contract astfel încât să se obțină rezultatele dorite și apoi asigurarea fondurilor pentru finanțarea contractului reprezintă o altă activitate esențială. Aceasta ar trebui să se bazeze pe cerințe clar definite și pe informații actualizate cu privire la prețul pieței. În funcție de natura contractului, ar trebui prevăzut un nivel corespunzător de cheltuieli neprevăzute. Bugetul și cheltuielile neprevăzute ar trebui reexamineate în etapele critice de pe parcursul întregii durate a contractului. În această etapă se pot lua în considerare costurile pe ciclul de viață, dat fiind că reprezintă o metodă de evaluare a bugetului necesar.

**Accesibilitate:** AC dispune de buget pentru contract conform estimărilor prezente? Accesibilitatea se referă, de asemenea, la faptul că respectivele costuri ale contractului pot crește până la punctul la care pot să depășească bugetele disponibile, ceea ce trebuie soluționat prin intermediul planurilor pentru situații neprevăzute.

**Raportul calitate-preț:** Cum va demonstra AC raportul calitate-preț? Cu câtă acuratețe sunt estimate costurile? Care sunt resursele necesare pentru a executa contractul? Care sunt costurile preconizate pe ciclul de viață? Există și alte implicații economice/referitoare la resurse (de exemplu, întreținere suplimentară, costuri de funcționare sau licențe specifice)?

**Stabilirea de indici de referință:** Ar trebui să se stabilească o serie de indici de referință pentru a indica o ofertă care ar putea fi considerată acceptabilă, adică o ofertă teoretică optimă elaborată în prealabil de către AC. Acest lucru este util în cazul în care se primesc oferte cu prețuri anormal de scăzute, întrucât există obligatia de a cere ofertantului o explicație privind acele părți din ofertă considerate a fi anormale. Oferta poate fi respinsă dacă explicațiile ofertantului nu sunt documentate în așa fel încât AC să fie convinsă că ofertantul poate să execute contractul (a se vedea, de asemenea, [secțiunea 3.2](#)). Acest aspect trebuie să fie luat în considerare în etapa anterioară achiziției pentru a garanta colectarea datelor necesare.

**Posibilitatea de realizare:** O eroare frecventă apare atunci când AC presupune că piața poate executa un contract fără a consulta piața cu privire la propunerile sale. Nu toate achizițiile sunt realizabile. Problemele pot fi legate de maturitatea tehnologică, de cererea suprasaturată sau de nivelurile inacceptabile de transfer al riscurilor. Poate piața să răspundă cererii? Caută AC ceva care este peste capacitățile (actuale) ale pieței? Calendarul este realist?

**Studii de piață:** Atunci când stabilesc ce anume să cumpere, când estimează costurile și înainte să elaboreze criteriile de selecție și de atribuire într-o procedură de achiziții publice, este adeseori util ca achizitorii să înțeleagă piața. Studiile de piață pot furniza informații privind disponibilitatea produselor sau a serviciilor care satisfac cerințele AC, permițând să fie determinată cea mai adecvată abordare privind achiziția. Un dialog cu piața înainte de începerea procesului de achiziție poate contribui la identificarea unor soluții inovatoare sau a unor produse sau servicii noi de care autoritatea publică s-ar putea să nu aibă cunoștință. Dialogul poate, de asemenea, să ajute piața să îndeplinească criteriile care vor fi aplicate în procesul de achiziție, prin furnizarea de informații despre cerințele preconizate ale autorității publice. Cu toate acestea, piața trebuie abordată într-o modalitate care asigură respectarea principiilor transparenței și tratamentului egal, evitându-se dezvăluirea de informații privilegiate și/sau a pozițiilor privilegiate pe piață. În cazul în care un candidat sau ofertant sau o întreprindere afiliată unui candidat sau ofertant a consiliat AC sau a fost implicat(ă) în elaborarea procedurii de achiziții publice, AC trebuie să ia măsuri adecvate pentru a se asigura că nu este denaturată competiția prin participarea respectivului candidat sau ofertant, în scopul evitării excluderii sale din procedura de licitație (a se vedea cauzele conexe C-21/03 și C-34/03, *Fabricom*).

Achiziția înainte de comercializare (PCP)<sup>4</sup> și procedura dialogului competitiv, introduse în temeiul Directivei 2004/18/CE, oferă oportunități mai bune pentru ca autoritățile publice să participe la dialogul cu piața.

**❑ Bunele practici arată că efectuarea unui studiu de piață cu 6-12 luni înainte de publicarea anunțului de participare (AP) poate să fie extrem de utilă.**

<sup>4</sup> Comunicarea Comisiei privind „Achiziția înainte de comercializare: încurajarea inovației pentru asigurarea unor servicii publice durabile de înaltă calitate în Europa” [COM(2007) 799, 14.12.2007]

❑ A se vedea linkul către pagina de internet privind achizițiile inovatoare a Agendei digitale pentru Europa (ADE): [Setul de instrumente 10](#)

❑ A se vedea linkul către site-ul platformei PPI: [SETUL DE INSTRUMENTE 10 – LINKURI UTILE](#)

### **Stabilirea obiectului contractului/lucrării unice/publicării ca un contract unic sau în loturi:**

Primul pas constă în stabilirea în mod clar a obiectului contractului.

Al doilea pas este de a stabili dacă obiectul contractului reprezintă o lucrare unică astfel cum este definită la articolul 1 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2004/18/CE și în jurisprudență – a se vedea cauzele C-16/98, *Comisia/Franța*, C-574/10, *Comisia/Germania*, T-358/08, *Spania/Comisia* și T-384/10, *Spania/Comisia*.

Al treilea pas este de a stabili dacă valoarea contractului este mai mare decât pragul pentru publicare în JOUE. În special, AC trebuie să nu dividă în mod artificial lucrările/bunurile/serviciile mai ample în unități mai mici pentru a evita aceste praguri. În ceea ce privește lucrările, trebuie să existe o combinație a tuturor contractelor separate, în cazul în care există o relație funcțională și de sincronizare între ele. În general, în cazul în care contractele privesc împreună același obiect, valorile lor trebuie cumulate. Dacă valorile cumulate depășesc pragurile, contractele trebuie să fie publicate în JOUE. Proiectele de cooperare cu parteneri multipli trebuie să ia în considerare cerințele privind achizițiile publice la nivel de proiect, nu la nivelul fiecărui partener. [a se vedea [secțiunea 1.5](#) privind divizarea artificială a contractelor]

După finalizarea etapelor de mai sus, AC poate decide să aleagă un singur contract sau să îl împartă în loturi. Alegerea unui singur contract poate duce la economii de scară și de gamă și este mai ușor de gestionat pentru AC. Dezavantajul este acela că nivelul ridicat al criteriilor tehnice sau financiare stabilite pentru ofertanți poate să reducă sau să elimine participarea pe piață a contractanților mai mici sau mai specializați. Avantajul divizării contractului în loturi este că la licitație pot participa mai mulți ofertanți potențiali. Dezavantajul este că, din cauză că există mai multe contracte, este mai dificil pentru AC să le gestioneze.

Deciziile despre obiectul contractului și modul în care acesta este publicat trebuie să fie justificate și pot fi examinate în cursul auditurilor proiectului. Pentru mai multe informații, a se vedea [Seturile de instrumente 7 și 9](#) și [secțiunea 1.5](#).

**Contracte-cadru:** În anumite state membre, contractele-cadru sunt utilizate în mod generalizat. Contractul-cadru este un termen general pentru contractele cu prestatorii care prevăd termeni și condiții în temeiul cărora se pot face achiziții specifice (contracte fără organizare de licitație) pe parcursul întregii perioade contractuale. Un contract-cadru nu este în sine un contract, dar procedura de achiziții publice pentru stabilirea unui contract-cadru face obiectul normelor UE privind achizițiile.

Contractele-cadru pot să fie aplicate tuturor tipurilor de contracte. Totuși, acest lucru nu înseamnă că utilizarea contractelor-cadru este metoda cea mai adecvată pentru atribuirea tuturor contractelor. Din acest motiv, AC ar trebui să evalueze dacă este adecvat să se utilizeze contractul-cadru, luând în considerare avantajele și dezavantajele acestuia în legătură cu circumstanțele pieței vizate. Utilizarea contractelor-cadru este mai adecvată

pentru contractele care satisfac nevoi determinate și repetitive, fără să se cunoască în avans volumul și momentul exact al apariției acestora.

În acest mod se pot face economii importante în ceea ce privește timpul, costului produsului și resursele. Dacă se dorește încheierea unui contract-cadru, documentația de licitație trebuie să includă cel puțin condițiile privind perioada contractului, numărul de furnizori de produse/servicii și metoda de comandă, astfel cum se prevede la articolul 32 alineatele (3) și (4) și în anexa VII la Directiva 2004/18/CE. Datele istorice privind volumele reprezintă un factor esențial în toate procedurile de achiziții publice și cu atât mai mult în procesul de încheiere a contractelor-cadru. Cu cât i oferă unui furnizor o certitudine mai mare în privința volumului preconizat de comenzi, cu atât este mai probabil că va avea capacitatea de a prezenta oferte cu prețuri competitive.

■ **A se vedea linkul către nota explicativă a DG GROW privind contractele-cadru: [Setul de instrumente 10](#)**

**Calendarul:** Un calendar realist pentru întregul proces de achiziție, incluzând eventualele proceduri de recurs, precum și etapa de atribuire și de execuție a contractului, trebuie să fie elaborat în cursul etapei de planificare. Calendarele foarte optimiste sunt frecvente și duc la erori în fazele de execuție ulterioare. De exemplu, ele pot conduce la eșecul procedurii de achiziții publice sau la probleme grave de execuție a contractului, datorită termenelor de pregătire a licitației nerealiste, care limitează astfel numărul de licitații și afectează calitatea acestora.

Procedurile de achiziții publice de lucrări, bunuri sau servicii care implică granturi din fondurile ESI se desfășoară adeseori în contextul unui proiect mai amplu, finanțat printr-un grant din partea UE, care poate fi executat prin intermediul coordonării mai multor contracte. Întârzierile la nivelul unui contract pot să afecteze execuția celorlalte contracte. Calendarul aprobării grantului și efectuării plăților poate să aibă un impact asupra procesului de aprobare a bugetului și a întregului proces de contractare, aspect care trebuie să fie luat în considerare de către AC. Granturile din partea UE pot, de asemenea, să aibă implicații în ceea ce privește termenele privind eligibilitatea cheltuielilor din cadrul contractului și, în consecință, rambursarea acestora.

## 1.2 Gestionarea contractului/proiectului

**Resurse și organizarea proiectului:** Proiectarea organizării contractului depinde de dimensiunea și complexitatea contractului și de riscurile implicate. Toate contractele, indiferent de dimensiunea și complexitatea lor, vor necesita cel puțin un responsabil cu achizițiile publice care poate, de asemenea, să fie manager de contract/proiect sau poate să fie un specialist adus în echipă pentru a gestiona procesele specifice (această opțiune este recomandată în cazul contractelor cu valoare mare, complexe sau riscante). Atribuțiile și responsabilitățile în cadrul procesului de achiziție ar trebui să fie definite în mod clar în manualele operaționale ale AC. În funcție de numărul planificat al contractelor și de complexitatea lor, poate fi necesară aducerea în echipă a unor consilieri externi specialiști în anumite aspecte ale achiziției, cum ar fi aspectele juridice.

**Controale și verificări de tip „poartă de acces” (verificări în puncte-cheie):** Se pot folosi o serie de tehnici și instrumente de gestionare a proiectului care permit gestionarea și controlul proiectului, cum ar fi controlul documentelor și registre de probleme. Aceste

tehnici și instrumente îndeplinesc funcția de „asigurare” a organizării proiectului. Folosirea verificării de tip „poartă de acces” este o tehnică puternică de gestionare a proiectului, care se aplică din ce în ce mai mult în cazul achizițiilor mai complexe. Mecanismul de verificare de tip „poartă de acces” pentru achizițiile publice este un proces de control pe care AC îl poate folosi pentru a se asigura că activitățile care compun fiecare etapă a contractului au fost finalizate în mod satisfăcător înainte ca AC să aprobe trecerea la următoarea etapă. Verificările de tip „poartă de acces” pentru achizițiile publice trebuie stabilite în etapele-cheie ale ciclului de viață al unui contract. Verificările de tip „poartă de acces” formale sunt folosite în principal cu privire la contractele cu riscuri/complexe/cu valoare mare.

✚ **A se vedea Setul de instrumente 3 cu privire la folosirea verificărilor de tip „poartă de acces”**

**Resurse umane:** Au fost alocate resurse umane adecvate pentru a realiza procedura de achiziții publice? Sunt disponibile persoane cu profilul corespunzător pentru a fi repartizate în comisia de evaluare din cadrul AC, precum și persoane cu competențe în domeniul gestionării de proiect, al achizițiilor publice, cu competențe juridice, financiare, tehnice, în materie de audit și alte competențe? Cine își va asuma responsabilitatea finală pentru deciziile-cheie și pentru alocarea bugetelor? A fost identificată și informată persoana respectivă și a acceptat aceasta rolul de proprietar de proiect/contract? În cazul în care contractul este complex sau cu costuri mari, ar trebui să se ia în considerare posibilitatea înființării unui comitet director care să supravegheze contractul. Comitetul director ar urma să aprobe toate deciziile-cheie și ar fi alcătuit, de obicei, din persoane neimplicate în execuția efectivă a contractului.

**Comisia de evaluare:** Cea mai bună practică constă în a înființa comisia de evaluare cât mai curând după adoptarea deciziei de a derula procedura de achiziție pentru a asigura faptul că procesul de achiziție este realizat în modul cel mai profesionist posibil, prin implicarea încă de la început a unui personal cu toate calificările necesare. Comisia trebuie să aibă un nucleu de membri permanenți. Persoanele cu responsabilități în domeniul achizițiilor publice, financiar și juridic ar trebui să fie membri permanenți. În funcție de tipul contractului, personalul tehnic va face și el parte din comisie. În mod ideal, comisia ar trebui să cuprindă membri cu experiență în fiecare dintre domeniile care urmează să fie examinate în cadrul procedurii de ofertare. Comisia este adesea prezidată de managerul de contract/proiect și se supune normelor și procedurilor care vor garanta aprecierea echilibrată a ofertelor, pe baza evaluărilor individuale ale membrilor săi. În unele state membre, numai AC (membru unic/organism colectiv) deține competențe decisive cu privire la aspectele de mai sus. De asemenea, este posibil ca din comisie să facă parte reprezentanți ai organizațiilor externe care sunt părți interesate în rezultatul contractului, numiți în mod legal de către AC. Deciziile ar trebui să se bazeze exclusiv pe criteriile publicate și să fie în mod clar luate fără influență politică sau orice altă influență necuvenită. Activitatea comisiei de evaluare trebuie să fie înregistrată (cel puțin prin intermediul unei liste de prezență și al rezumatelor deliberărilor din reuniuni/procese-verbale).

**Integritate și conflict de interese:** Conceptul de conflict de interese vizează cel puțin orice situație în care membrii personalului AC sau ai unui prestator de servicii din cadrul achiziției publice, acționând în numele AC, care sunt implicați în desfășurarea procedurii de achiziție sau care pot influența rezultatul acestei proceduri, au, în mod direct sau indirect, un interes financiar, economic sau un alt interes personal care ar putea să fie perceput ca periclitându-le imparțialitatea și independența în contextul procedurii de achiziție.

Actorii financiari și celelalte persoane implicate în gestionarea și execuția bugetului, inclusiv în acțiunile preparatorii, precum și în audit sau control nu trebuie să ia nicio măsură care ar putea genera un conflict între propriile interese și cele ale Uniunii. Un conflict de interese survine în cazul în care exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor unui actor financiar sau ale unei alte persoane este compromisă din motive care implică familia, viața sentimentală, afinitățile politice sau naționale, interesul economic sau orice alt interes comun cu cel al unui beneficiar.

Cele mai bune practici în acest sens sunt următoarele:

- fiecare membru al comisiei de evaluare trebuie să semneze o declarație privind conflictul de interese (deși acest lucru nu constituie o obligație în temeiul Directivei 2004/18/CE). Oricine persoană care ar putea să prezinte un conflict de interese ar trebui să se abțină să ia parte la procedura de achiziție;
- ar trebui să se instituie sisteme, controale și formare profesională pentru a garanta faptul că toți actorii esențiali, capabili să influențeze deciziile privind domeniul de aplicare sau atribuirea unui contract, sunt conștienți de responsabilitatea lor de a acționa imparțial și integru. Acești actori ar fi trebuit să semneze o declarație privind conflictul de interese. La începutul procesului de achiziție, ar trebui să i se solicite comisiei de evaluare să declare orice conflict de interese existent sau potențial. Aceste declarații ar trebui să fie înregistrate și păstrate în dosarul contractului. Fiecare AC ar trebui să dispună de proceduri adecvate în acest sens;
- ofertanților trebuie să li se solicite să declare orice conflict de interese (și orice conflict de interese al rudelor ofertanților) la momentul depunerii ofertelor. Această declarație constituie o cerință minimă prevăzută în documentația de licitație.

Pentru mai multe informații, a se vedea cauza C-538/13, *eVigilo*, în care s-a hotărât că AC trebuie să determine existența conflictelor de interese posibile și să ia măsuri adecvate pentru a preveni și detecta conflictele de interese și a le remedia (a se vedea în special punctele 42-44 din această cauză).

Noile directive definesc conceptul de conflict de interese și în principiu îl enumeră ca temei pentru excludere.

OLAF a elaborat un ghid practic intitulat „Identificarea conflictelor de interese în procedurile de achiziții publice referitoare la acțiuni structurale”. Personalul din statele membre are acces la documentul orientativ.

**❌ Descoperirea unui conflict de interese nedeclarat poate pune sub semnul întrebării imparțialitatea procesului de achiziție și poate duce la corecții financiare.**

**✅ A se vedea linkul către principiile OCDE privind integritatea în procesul de achiziții publice: [link](#)**

**✅ Pentru mai multe informații cu privire la măsurile anticorupție și antifraudă, a se vedea articolul 125 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 în [Setul de instrumente 10](#)**

**Documentarea și păstrarea evidenței:** Documentarea întregului proces de achiziție și justificarea tuturor deciziilor esențiale reprezintă o cerință critică pentru a asigura faptul că regularitatea cheltuielilor poate fi ulterior verificată sau auditată. Sistemele de înregistrare a informațiilor pot să fie manuale sau electronice sau o combinație a celor două, dar tendința este de a prelucra și a stoca informațiile în format electronic, astfel încât să se

asigure transparența procesului decizional. AC ar trebui să mențină o evidență a procedurilor sale de achiziție și a tuturor documentațiilor asociate care acoperă toate documentele din partea tuturor participanților la procedură.

### 1.3 Elaborarea justificării oportunității achiziției

**Justificarea oportunității achiziției:** trebuie să justifice necesitatea executării contractului și beneficiile care urmează să fie obținute. AC ar trebui să planifice ca justificarea oportunității achiziției să fie elaborată în cadrul departamentului care lansează cererea de oferte și aprobată de către echipa de conducere a respectivului departament. În cazul contractelor de achiziții publice cu risc mare, s-ar putea să fie necesar ca proprietarul proiectului să trimită justificarea oportunității achiziției echipei de conducere a organizației. În cazul achizițiilor cu valoare mare, aceasta justificare ar trebui să includă un registru de riscuri.

☒ **A se vedea lista de control pentru analiza rentabilității din [Setul de instrumente 1](#).**

**Planificarea pentru situații neprevăzute, gestionarea riscurilor și planuri de acțiune în cazul apariției unor probleme:** Care sunt riscurile esențiale și cum vor fi ele alocate? Pot/ar trebui ele să fie gestionate prin contract? Care ar fi impactul unui eșec? Managerul de contract/proiect ar trebui să efectueze o evaluare a riscurilor la nivelul întregului contract și să stabilească planuri adecvate pentru situațiile neprevăzute și planuri de acțiune în cazul în care apar probleme. Managerul de contract/proiect ar trebui să se asigure că planul pentru situații neprevăzute este elaborat în cursul etapelor incipiente ale perioadei contractuale și că planul este inclus în registrul de riscuri. Planul ar trebui să stabilească: dispozițiile care trebuie să fie implementate în cazul în care se renunță la proiect, proiectul nu este finalizat la termen sau eșuează în etapa de punere în aplicare; responsabilitatea pentru asigurarea finanțării în situațiile neprevăzute și măsurile necesare pentru a activa planul.

☒ **A se vedea [Setul de instrumente 2](#) privind elaborarea registrului de riscuri și a planului pentru situații neprevăzute**

### 1.4 Selecția procedurii

Decizia privind selecția procedurii care urmează să fie utilizată este esențială și strategică, afectând întregul proces de achiziție. Decizia ar trebui luată și justificată în etapa de planificare.

Există mai multe opțiuni, dintre care trei sunt menționate în continuare.

- **Procedură deschisă:** Aceasta este o procedură în care toți furnizorii interesați de contract și care au răspuns unui anunț de participare își pot depune ofertele. Toate aceste oferte trebuie luate în considerare fără niciun proces de selecție prealabil. Evaluarea și selecția se efectuează după depunerea ofertelor.
- **Procedură restrânsă:** Aceasta este o procedură cu două etape în care numai acei furnizori care au fost invitați pot să depună oferte. Selecția și întocmirea listei de preselecție se efectuează de obicei pe baza unui chestionar de precalificare (CPC). Directiva prevede un minimum de cinci candidați. AC poate să impună o limită cu privire la numărul maxim de candidați pentru o anumită procedură.
- **Procedura negociată excepțională/procedura dialogului competitiv:** Aceasta survine în cazul în care organizația poate, în anumite circumstanțe excepționale, să

negocieze condițiile unui contract cu unul sau mai mulți furnizori, la alegerea sa. În mod obișnuit, negocierea/dialogul ar trebui să se poarte cu nu mai puțin de trei candidați, cu condiția să existe un număr suficient de candidați disponibili. Candidații cu care se poate purta un dialog competitiv pot fi selectați prin intermediul unei proceduri restrânse.

Procedura deschisă sau restrânsă reprezintă metodele utilizate în mod obișnuit pentru achizițiile publice de lucrări, servicii sau bunuri de natură curentă. Dintre cele două, procedura deschisă este utilizată în special în cazul în care concurența se limitează la câțiva candidați și caietul de sarcini ar putea fi complicat și ar fi nevoie de expertiză tehnică. Procedura restrânsă este utilizată în general în cazul în care există un grad mare de concurență pe piață (mai mulți ofertanți potențiali), așa cum este cazul pe piața serviciilor de curățenie, a echipamentelor IT, a serviciilor și mobilei, iar AC dorește să elaboreze o listă de preselecție. Ca prim pas, se stabilesc cerințele AC într-un anunț de participare publicat (în JOUE dacă valoarea depășește pragurile relevante) și potențialii ofertanți sunt invitați să transmită scrisori de exprimare a interesului. Anunțul de participare poate să indice informațiile relevante care trebuie să fie prezentate sau aceste informații pot fi căutate prin intermediul unui chestionar de precalificare (CPC) detaliat expediat părților interesate. Al doilea pas presupune emiterea documentației de licitație împreună cu o invitație de participare la licitație (IPL) care se transmite numai celor preselecți ca având nivelul solicitat de capacitate și expertiză profesională, tehnică și financiară.

Avantajele și dezavantajele procedurilor deschise și restrânse sunt rezumate în tabelul următor.

| PROCEDURĂ       | Avantaje:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Dezavantaje:                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DESCHISĂ</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• cu competitivitate mare datorită numărului nelimitat de oferte;</li> <li>• întreaga documentație de la ofertanți este primită în același timp pentru evaluare, ceea ce duce la o economie de timp;</li> <li>• atât criteriile de selecție, cât și cele de atribuire sunt indicate în avans în AP;</li> <li>• viteza procedurii;</li> <li>• introducerea unei căi de atac este mai puțin probabilă, întrucât acțiunile și deciziile AC se referă la o procedură cu numai „o etapă”;</li> <li>• decizia este mai ușor de apărut, întrucât se axează direct pe atribuire.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• procesul poate părea că durează mult, întrucât toate ofertele conforme trebuie să fie examinate de autoritatea contractantă. Acest lucru poate întârzia procedura de atribuire.</li> <li>• consum important de resurse pentru AC și ofertanți.</li> </ul> |

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RESTRÂNSĂ</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• număr limitat de oferte de evaluat și, prin urmare, un consum mai redus de resurse pentru AC/comisia de evaluare;</li> <li>• posibilitatea de a limita participarea doar la operatorii de pe piață cu nivel mare de specializare (în cazul contractelor complexe referitor la care pregătirea unei oferte presupune costuri importante, limitarea numărului de ofertanți prin intermediul unui chestionar de precalificare poate face oferta mai atractivă, întrucât șansa de a câștiga licitația este mai mare pentru ofertanții precalificați decât într-o procedură deschisă.)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• concurență mai redusă datorită numărului limitat de ofertanți;</li> <li>• mai multe posibilități de introducere a unei căi de atac, întrucât acțiunile și deciziile AC se referă la o procedură cu două etape;</li> <li>• mai dificilă, cerințe mari în materie de transparență.</li> </ul> |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Procedura negociată** se poate utiliza numai în circumstanțe excepționale, astfel cum se prevede în Directiva 2004/18/CE. În toate situațiile, utilizarea procedurii trebuie să fie justificată. AC trebuie să asigure tratamentul egal al ofertanților. Sarcina de a face dovada circumstanțelor care permit utilizarea procedurii negociate revine AC.

Există două tipuri de procedură negociată în Directiva 2004/18/CE:

- 1) Procedura negociată cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare (articolul 30 din Directiva 2004/18/CE):  
AC anunță și negociază condițiile contractului. Acest proces presupune depunerea de oferte oficiale de către cel puțin trei candidați (precalificați pe aceeași bază ca în cazul procedurii restrânse prezentate mai sus, cu condiția să existe cel puțin acest număr de ofertanți care îndeplinesc criteriile de calificare minime) cu negocierea condițiilor finale într-un proces competitiv. Această procedură poate fi utilizată:
  - în cazul în care natura cerințelor nu permite stabilirea unui preț total;
  - în cazul în care nu este posibil să se specifice cerințele în privința unui serviciu cu suficientă precizie pentru a permite ofertanților să răspundă cu oferte cu prețuri;
  - în cazul în care se solicită lucrări care sunt executate numai în scopuri de cercetare, testare sau dezvoltare și nu cu obiectivul de a asigura profitabilitate sau recuperarea costurilor de cercetare și dezvoltare; și
  - în cazul în care procedura deschisă, restrânsă sau a dialogului competitiv nu a atras oferte conforme și acceptabile [**Ofertele neconforme** în sensul articolului 30 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18/CE sunt ofertele care nu respectă documentele de achiziții publice, care au fost primite târziu, referitor la care există probe privind acorduri secrete sau corupție sau care, în opinia autorității contractante, au un preț anormal de mic]. **Ofertele inacceptabile** în sensul articolului 30 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18/CE sunt ofertele inacceptabile în temeiul dispozițiilor legale naționale compatibile cu articolele 4, 24, 25, 27 și capitolul VII (de exemplu, ofertele depuse de ofertanți care nu au calificările necesare).

AC nu sunt obligate să publice un anunț de participare (AP) în cazul în care acestea includ în procedura negociată toți ofertanții care îndeplinesc criteriile de la articolele 45-52 din Directiva 2004/18/CE și numai pe aceștia, în măsura în care condițiile contractuale inițiale nu sunt modificate în mod substanțial.

2) Procedura negociată fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare (articolul 31 din Directiva 2004/18/CE):

AC negociază, fără publicare, condițiile contractuale direct cu una sau mai multe părți. Aceasta este o îndepărtare de la principiile de bază ale deschiderii, transparenței și concurenței și reprezintă o procedură absolut excepțională. Sarcina de a face dovada circumstanțelor care permit utilizarea procedurii negociate revine AC.

Situațiile principale în care poate fi utilizată această procedură sunt:

- în cazuri de urgență extremă justificată de circumstanțe neprevăzute. Această procedură vizează cazurile de urgență extremă pe care AC nu ar fi putut să le prevadă de la începutul procedurii de achiziții și care nu se pot atribui acțiunilor AC (cum ar fi dezastrele naturale, inundațiile etc.);
- în cazul lucrărilor/serviciilor/bunurilor suplimentare, justificate de circumstanțe neprevăzute care survin chiar dacă AC a elaborat proiectul și/sau termenii de referință într-o modalitate diligentă (a se vedea cauzele T-540/10 și T-235/11, *Spania/Comisia*);
- în cazul în care, din motive de natură tehnică sau artistică sau datorită existenței unor drepturi speciale sau exclusive, există numai un singur furnizor sau prestator de servicii posibil;
- în cazul în care o procedură deschisă sau restrânsă nu a atras nicio ofertă sau nicio ofertă corespunzătoare (cu condiția ca toți cei care au depus oferte să fie incluși în negocieri și ca specificațiile cerinței să nu fie modificate în mod substanțial). **Ofertele necorespunzătoare** în sensul articolului 31 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/18/CE reprezintă oferte neutilizabile, irelevante pentru contract, care în mod clar nu pot satisface nevoile și cerințele autorității contractante, astfel cum s-au specificat în documentele de achiziție publică, a se vedea cauza C-250/07, *Comisia/Grecia*);
- în cazul prelungirii contractelor existente și repetării contractelor, în anumite condiții; și
- pentru achiziția de bunuri în condiții deosebit de avantajoase, fie de la un furnizor care își încetează definitiv activitățile comerciale, fie de la curatorul sau lichidatorul unui faliment, al unui concordat cu creditorii sau al unei proceduri juridice sau de reglementare similare.

Utilizarea acestor proceduri constituie o derogare de la normele generale și, prin urmare, este necesar să fie justificată. AC ar trebui să se asigure că circumstanțele exacte care justifică negocierea, astfel cum s-au stabilit în directivă, există înainte de a se lua decizia privind utilizarea acestei proceduri. Este vital ca orice propunere de utilizare a procedurii negociate să fie justificată prin trimiteri detaliate la directivă. Dacă există îndoieli, se recomandă obținerea de consiliere juridică (cu o înregistrare în scris, în acest scop). Este de reținut că definițiile termenilor „excepții” și „urgență” sunt interpretate în mod strict. Sarcina de a face dovada circumstanțelor care permit utilizarea procedurii negociate revine AC.

Procedura **dialogului competitiv** are ca obiectiv să asigure un anumit nivel de flexibilitate în cursul achiziției de proiecte „deosebit de complexe”, care pot surveni în cazul în care AC nu are în mod obiectiv capacitatea:

- de a defini mijloacele tehnice susceptibile să satisfacă nevoile sau obiectivele sale; și/sau
- de a specifica structura juridică și/sau financiară a proiectului.

De exemplu, această procedură poate fi utilizată cu privire la proiecte care nu au mai fost executate/construite înainte, cum ar fi sisteme IT complexe nou dezvoltate, proiecte de tip PPP, gestionarea de infrastructuri sau de instalații [a se vedea articolul 1 alineatul (11) litera (c) din Directiva 2004/18/CE]. Sarcina de a face dovada circumstanțelor care permit utilizarea acestei proceduri revine AC.

**Complexitatea tehnică** apare în cazul în care AC nu are capacitatea de a defini mijloacele de satisfacere a nevoilor sale și/sau de a își realiza obiectivele. Pot apărea două cazuri: fie acela în care AC nu ar avea capacitatea de a defini mijloacele tehnice care urmează să fie utilizate pentru a realiza soluția prescrisă (rar), fie acela în care CA nu are capacitatea să determine care dintre soluțiile posibile ar fi cea mai bună pentru a-i satisface nevoile (mai frecvent). În ambele cazuri, contractul în cauză ar trebui considerat ca fiind deosebit de complex. În aceste situații, AC ar putea să ia în considerare acceptarea de oferte alternative. Pentru mai multe informații, a se vedea secțiunea [2.4.4](#) și [Setul de instrumente 7](#).

**Complexitatea juridică sau financiară** poate surveni în proiectele care presupun o finanțare complexă și structurată, a căror structură juridică și financiară nu poate fi definită în avans. O astfel de complexitate survine foarte des în legătură cu proiectele de tip PPP.

### 1.5 Praguri și publicare

Testul prin care se determină dacă o procedură de achiziții publice se supune normelor UE în materie de achiziții publice (și, în consecință, necesită publicare și proceduri de achiziții la nivelul UE) este acela al valorii bănești. Dacă valoarea contractului depășește un anumit prag (care este modificat la fiecare doi ani), atunci trebuie urmată Directiva 2004/18/CE. Calcularea valorii estimate a contractului se poate face pe baza statisticilor privind vânzarea de la furnizorii actuali sau precedenți. De exemplu, AC calculează costurile per lună per bun/serviciu pe 12 luni pe timpul unei perioade totale de 4 ani - în funcție de valoarea totală a contractului, se aplică directiva sau reglementările în materie achiziții de la nivel național. Pentru mai multe informații, a se vedea articolul 9 din Directiva 2004/18/CE.

Cele mai recente valori ale pragurilor sunt disponibile la adresa: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index_en.htm)

În ceea ce privește **contractele mixte** care combină lucrări, bunuri și/sau servicii într-un singur contract, principiul este acela că pragurile relevante pentru respectivele lucrări, bunuri sau servicii ar trebui să fie determinate pe baza scopului principal al contractului. Problema principală privește contractele mixte de lucrări și servicii, întrucât nu valoarea fiecărui aspect al contractului este cea care definește scopul principal al contractului, ci obiectul contractului (a se vedea punctul 48 al cauzei C-145/08, *Hotel Loutraki* și punctele

23-26 ale cauzei C-331/92 *Gestión Hotelera Internacional*). Dacă există vreo îndoială, AC ar trebui să solicite consiliere de specialitate cu privire la normele care trebuie aplicate contractelor mixte (și, ca regulă generală în materie de achiziții publice, să dea dovadă întotdeauna de suficientă prudență).

**Pentru valori care depășesc pragurile, publicarea în JOUE este obligatorie.**

Alegerile suplimentare privind mijloacele media pentru publicare vor depinde de strategia cu privire la achiziție. Anunțurile în JOUE pot fi plasate electronic, sub formă de document scris sau prin fax și într-un format standard; JOUE este publicat numai electronic. În cazul în care contractele care depășesc pragurile CE prezintă un interes transfrontalier potențial, cea mai sigură metodă pentru a evita orice risc de nereguli și posibile corecții financiare este de a publica contractul în JOUE, pe un site de achiziții publice național sau pe un site de achiziții publice binecunoscut.

**✗ Nepublicarea este una dintre cele mai grave erori. Dacă există vreo îndoială, publicarea în JOUE este recomandată, pentru a asigura o concurență la nivelul UE.**

**Divizarea artificială a contractelor** reprezintă divizarea în contracte mai mici a contractelor care servesc la realizarea aceluiași obiectiv, pentru a evita pragurile de publicare în JOUE - a se vedea articolul 9 alineatul (3) din Directiva 2004/18/CE [a se vedea [secțiunea 1.1](#) - Stabilirea obiectului contractului/lucrării unice/publicării sub formă de contract unic sau pe loturi]. Această directivă se aplică tuturor contractelor de achiziții publice [contractul constă din toate părțile (loturile) care sunt necesare pentru îndeplinirea scopului său] care au ca obiectiv bunuri, lucrări sau servicii a căror valoare estimată este egală sau depășește pragurile stabilite. Caracteristicile care determină tipul de procedură care urmează să se utilizeze și diversele obligații legale sunt:

- scopul contractului (lucrare, bun sau serviciu); și
- valoarea contractului (fără TVA).

De exemplu, dacă o AC are nevoie să zugrăvească o clădire cu 10 încăperi, ea nu poate să dividă contractul în 10 sau mai puține contracte (de exemplu, în 6) și să atribuie contractele fără licitație. Toate serviciile/bunurile sau lucrările care sunt necesare pentru a crea un întreg funcțional trebuie să fie „reunite” și ele trebuie să fie calculate în acest exemplu ținând cont de valoarea totală a celor 10 contracte. În funcție de valoarea totală, se stabilește dacă licitația este reglementată prin Directiva 2004/18/CE.

**✗ Divizarea artificială a contractelor astfel încât valoarea acestora să fie mai mică decât pragurile UE pentru publicare este ilegală.**

**Eșalonare:** AC poate să dividă contractul în mai multe faze cu condiția ca documentația de licitație să prevadă acest lucru și procedura de licitație să fie echitabilă, deschisă și transparentă. În ceea ce privește lucrările, contractele separate trebuie să fie regrupate în cazul în care există o relație funcțională și temporală între ele. În general, în cazul în care contractele permit realizarea aceluiași obiectiv, valorile lor trebuie să fie cumulate. De exemplu, un proiect de drum din orașul x în orașul y poate fi divizat în mai multe faze (faza 1 de la punctul de legătură xx la punctul de legătură yy, urmată de faza 2 de la punctul de legătură zz la...) și în contracte corespunzătoare, dacă se execută într-un interval de timp îndelungat.

## 1.6 Cerințe operaționale de lansare a unei licitații

La finalul etapei de planificare, trebuie să fie îndeplinite următoarele cerințe operaționale esențiale de lansare a licitației:

- colectarea tuturor datelor/informațiilor necesare pentru a cuantifica caietul de sarcini (inclusiv toate cerințele în materie de bază de date privind tehnologia de informare și comunicare);
- elaborarea caietului de sarcini (proces care ar trebui să includă consultarea cu clienții/utilizatorii și cu celelalte părți interesate, întocmirea caietului de sarcini și aprobarea formei finale a acestuia);
- specificarea tuturor cerințelor suplimentare trebuie tratată în mod separat de aceea a cerințelor principale (de exemplu, cerințe principale sunt automobile cu patru uși, iar cerințe suplimentare sunt automobile cu cinci uși). Toate cerințele suplimentare și consolidate trebuie, de asemenea, tratate separat când se elaborează centralizatorul prețurilor (sau lista cu cantități de lucrări), dar trebuie să fie calculate în raport cu cerințele principale pentru a estima volumul total la nivel de contract (de exemplu, numărul de automobile cu patru uși plus numărul de automobile cu cinci uși achiziționate);
- calcularea unei estimări realiste înainte de licitație a costului contractului care urmează să fie atribuit;
- confirmarea că nivelurile și standardele specificate pot fi atinse în limitele alocării bugetare disponibile;
- consultarea cu piața privind caietul de sarcini propus, propunerile de achiziții publice, cerințele privind procedura de achiziții publice și termenele fixate;
- compararea nivelurilor și standardelor propuse cu oferte similare de altă proveniență.

**Erorile frecvente care duc la corecții financiare în etapa de planificare sunt:**

### **1. Atribuirea directă a unui contract cu o justificare inadecvată cu privire la nepublicarea anunțului de participare (AP).**

**Exemplu:** AP nu a fost publicat în conformitate cu normele relevante (de exemplu, publicarea în JOUE în cazul în care se prevede astfel în Directiva 2004/18/CE sau în normele la nivel național) și contractul a fost atribuit direct fără nicio competiție.

**Cum să se evite:** Calcularea valorii contractului ar trebui să fie o estimare inițială autentică. Trebuie să știți că articolul 9 din Directiva 2004/18/CE explică metodele de calcul. Modalitatea cea mai simplă de a evita această eroare constă în publicarea unui AP pentru toate contractele cu o valoare mai mare decât pragurile relevante la nivel național sau al UE cu privire la tipul de contract în cauză.

În conformitate cu articolul 9 din Directiva 2004/18/CE:

În cazul contractelor de achiziții publice de bunuri sau de servicii caracterizate prin regularitate sau destinate să fie reînnoite în decursul unei anumite perioade, se consideră ca bază de calcul a valorii estimate a contractului:

(a) fie valoarea reală globală a contractelor succesive de același tip, atribuite în decursul celor 12 luni anterioare sau în exercițiul anterior, corectată, în cazul în care este posibil, pentru a ține seama de modificările de cantitate sau de valoare care pot să apară în

decursul celor 12 luni de după contractul inițial;

(b) fie valoarea estimată globală a contractelor succesive atribuite în decursul celor 12 luni de la prima livrare sau pe perioada exercițiului, în măsura în care acesta depășește 12 luni.

În privința contractelor de servicii care nu indică un preț total:

(a) în cazul contractelor pe perioadă determinată, în măsura în care aceasta este egală sau mai mică de 48 luni: valoarea totală estimată pentru întreaga perioadă;

(b) în cazul contractelor pe perioadă nedeterminată sau mai mare de 48 de luni: valoarea lunară înmulțită cu 48.

## **2. Divizarea artificială a contractelor de lucrări/servicii/ bunuri.**

**Exemplu:** Un proiect de lucrări sau o achiziție propusă a unei anumite cantități totale de bunuri și/sau servicii este subdivizat artificial în mai multe contracte, cu intenția de a garanta faptul că valoarea fiecărui contract este mai mică decât pragurile prevăzute în Directiva 2004/18/CE, adică pentru evitarea deliberată a publicării în JOUE a contractului pentru întregul set de lucrări, servicii sau bunuri implicate.

**Cum să se evite:** Asigurați-vă că se ia în considerare domeniul de aplicare real și valoarea reală a proiectului și că respectivul calcul este făcut în mod corect, în conformitate cu articolul 9 din Directiva 2004/18/CE. Valorile loturilor individuale ar trebui să fie cumulate pentru a determina dacă valoarea totală depășește pragurile din directivă.

## **3. Cazuri care nu justifică utilizarea procedurii negociate excepționale cu sau fără publicarea prealabilă a unui AP.**

**Exemplu:** O AC atribuie un contract de achiziții publice prin procedură negociată, dar AC nu poate să dovedească că o astfel de procedură a fost justificată.

**Cum să se evite:** Procedura negociată poate să fie utilizată numai în mod excepțional în circumstanțe speciale, care sunt stabilite la articolele 30 și 31 din Directiva 2004/18/CE. Înainte de utilizarea procedurii, verificați cu atenție directiva cu privire la circumstanțele speciale în care pot fi utilizate procedurile negociate și obțineți consultanță din partea autorităților din domeniul achizițiilor publice dacă există vreo îndoială. Articolul 30 detaliază utilizarea procedurii negociate cu publicarea prealabilă a unui AP. Articolul 31 detaliază utilizarea procedurii negociate fără publicarea prealabilă a unui AP. Utilizarea procedurii negociate constituie o derogare de la normele generale. AC ar trebui să se asigure că circumstanțele speciale exacte care justifică negocierea, astfel cum sunt prevăzute în directivă, există cu adevărat. Li se recomandă cu tărie AC să documenteze motivele alegerii procedurii negociate.

## **4. (i) Criterii de selecție disproporționate și discriminatorii și (ii) criterii de atribuire fără legătură cu obiectul contractului.**

**Exemplu:** (i) În cazul în care poate fi demonstrat că nivelurile de capacitate minime prevăzute pentru un contract specific sunt disproporționate în raport cu obiectul contractului sau că sunt discriminatorii, creând astfel o barieră nejustificată în calea ofertanților. Exemplele includ stabilirea unor criterii financiare la un nivel prea înalt (disproporționat) sau solicitarea ca experții să fie înregistrați la un organism național și nerecunoașterea calificărilor echivalente din partea altor state membre.

(ii) Utilizarea unui criteriu de atribuire cum ar fi numărul de contracte anterioare finalizate cu autoritatea contractantă respectivă. Acesta nu are nicio legătură cu obiectul contractului și ar putea să fie, de asemenea, considerat ca discriminatoriu, întrucât poate favoriza societățile locale care sunt mai susceptibile să îndeplinească acest criteriu.

**Cum să se evite:** Înainte de publicarea anunțului de participare, AC ar trebui să verifice dacă criteriile de selecție și atribuire și metodologia asociată sunt proporționale și nediscriminatorii. Trebuie să știți că articolele 44-53 din Directiva 2004/18/CE prevăd cerințele referitoare la criteriile de selecție și atribuire. [Seturile de instrumente 5 și 6](#) oferă sfaturi cu privire la utilizarea în mod corect a criteriilor.

## **5. Erori/greșeli în comenzile din cadrul unui contract-cadru**

**Exemplu:** O AC care a încheiat un contract-cadru cu mai mulți furnizori execută comenzi directe, decizând ea însăși furnizorul din contractul-cadru. Furnizorii nu au fost ierarhizați pe baza evaluării ofertei originale.

**Cum să se evite:** AC trebuie să ierarhizeze furnizorii pe baza criteriilor de atribuire prevăzute în documentația de licitație, numerotându-i ca furnizorul 1, 2, 3, 4 etc. Mai întâi, AC trebuie să definească un prag în privința comenzii directe pentru furnizorul 1 (de exemplu, comenzi sub 30 000 EUR). În cazul în care furnizorul 1 nu poate executa comanda (lucru acceptat de către AC numai în situații rare, justificate), aceasta merge la furnizorul 2 etc. În al doilea rând, AC trebuie să decidă că acele comenzi cu valoare mai mare decât pragul prevăzut pentru comenzile directe vor fi atribuite în urma unui concurs secundar de mici dimensiuni în rândul tuturor furnizorilor din contractul-cadru, bazat pe documentația de licitație și pe criteriile de atribuire inițiale. Articolul 32 din Directiva 2004/18/CE prevede cerințele privind contractele-cadru.

**Exemple reale****Divizarea artificială sau „felierea” pentru a se evita aplicarea Directivei 2004/18/CE**

**Exemplul 1:** Examinarea planului de achiziții publice pentru un proiect de clădire publică a dezvăluit o configurație cu loturi multiple cu valori imediat sub pragul din directivă, fără o justificare tehnică clară. Toate aceste loturi au fost scoase la licitație la nivel local, fără a se lua în considerare valoarea totală a loturilor, care era cu mult peste prag.

**Exemplul 2:** Lucrările proiectului au fost divizate artificial într-un contract care urma să fie atribuit, a cărui valoare a fost cu 1 % sub pragul din directivă și într-un contract de lucrări în regie proprie executat în mod direct de AC.

## 2. Publicare

Scopul prezentei etape este de a atrage oferte cu prețuri competitive pentru a executa un contract cu rezultate care să satisfacă nevoile AC.

### 2.1 Publicarea anunțurilor la nivelul UE

Un principiu fundamental al legislației UE în materie de achiziții publice este acela că toate contractele cu o valoare peste un anumit prag valoric trebuie să fie publicate într-un format standard la nivelul UE în JOUE astfel încât operatorii economici din toate statele membre să aibă posibilitatea de a depune oferte pentru contractele pentru care aceștia consideră că pot îndeplini cerințele. PIN semnalează operatorilor de pe piață contractele viitoare, AP lansează o procedură de achiziții publice specifică și anunțul de atribuire informează piața despre rezultatul unei anumite licitații.

Formularele standard utilizate în procedura de achiziții publice europeană pot fi accesate online pe platforma [eNotices](#). Toate anunțurile depuse la JOUE trebuie să utilizeze un vocabular standard. Vocabularul comun privind achizițiile publice (CPV) este un sistem de clasificare cu coduri de opt cifre (cu o a noua cifră pentru verificare), care descrie toate achizițiile de lucrări, servicii și bunuri. Codurile CPV pot fi accesate online, pe site-ul SIMAP, a se vedea [Setul de instrumente 10](#).

**Anunțul de intenție (PIN):** Publicarea unui PIN nu este obligatorie. Cu toate acestea, prin publicarea unui PIN la începutul anului, este posibil să se beneficieze de termene-limită reduse pentru depunerea ofertelor. PIN a fost introdus pentru ca AC să poată informa piața cu privire la toate contractele sale viitoare, de exemplu din următoarele șase luni sau din anul următor. Totuși, mai recent, AC au utilizat PIN pentru anumite contracte. Este important să se cunoască toate celelalte achiziții propuse de lucrări, servicii și bunuri cu valori în jurul și peste pragurile UE din cadrul organizației AC, programate în jurul aceleiași date. PIN cu privire la următorul an poate fi anunțat în luna noiembrie/decembrie pentru anul următor, dar trebuie publicat cu minimum 52 de zile și cu maximum 12 luni înainte de publicarea contractului respectiv.

**Anunțul de participare (AP):** Dacă valoarea achiziției publice este peste pragul la nivel de UE (și prin urmare aceasta intră în domeniul de aplicare a Directivei 2004/18/CE) este obligatoriu să se publice un AP. Odată publicat anunțul, în principiu, nu se mai pot aduce modificări substanțiale la conținutul principal, cum ar fi cerințele tehnice privind produsul, volumul, calendarul, criteriile de selecție și atribuire și condițiile contractuale; în caz contrar este necesară anularea procedurii de achiziții. Exactitatea conținutului acestor anunțuri este esențială (și acesta trebuie să corespundă cerințelor din caietul de sarcini). În cazul în care survin modificări minore în faza de ofertare, publicarea modificărilor în JOUE este obligatorie și se recomandă să se prelungească întotdeauna termenul pentru depunerea ofertelor.

În conformitate cu Directiva 2004/18/CE, este posibil să se transmită o rectificare a informațiilor/formulelor publicate prin formularul nr. 14 - erate, care a fost creat de Oficiul pentru publicații al UE – TED. Articolul 51 din noua Directivă 2014/24/UE permite, de asemenea, publicarea unei erate. În plus, statele membre au primit un proiect al noilor formulare standard pentru publicarea informațiilor privind achizițiile publice, care conține formularul nr. 14 (erate) pentru publicarea rectificării.

- ✘ **Cu excepția unor cazuri specifice, absența publicării unui AP cu privire la un contract cu o valoare care depășește pragurile va fi considerată o încălcare a normelor UE în materie de achiziții publice și poate duce la corecții financiare. Respectarea cerințelor în materie de publicare din Directiva 2004/18/CE este garantată în cazul în care toate informațiile solicitate în formularul standard se furnizează într-o manieră clară și precisă.**

**Anunțuri suplimentare:** Informați întotdeauna piața dacă se fac orice modificări în documente și anunțuri (de exemplu, schimbarea datei de primire a ofertelor) prin publicarea unui anunț suplimentar (și în plus, prin informarea tuturor celor care și-au exprimat interesul cu privire la contract). Dacă AC operează modificări substanțiale în specificația tehnică, criteriile de selecție/atribuire și/sau condițiile contractuale, va fi necesară o anulare a procedurii. Noua Directivă 2014/24/UE face distincție între o modificare substanțială și modificarea caracterului general al contractului.

## 2.2 Proceduri și calendare

### 2.2.1 Termene minime

Alegerea procedurii ar trebui făcută și justificată în etapa de planificare. Pentru achiziții cu valori peste pragurile relevante, procedurile utilizate cel mai frecvent sunt procedura deschisă și cea restrânsă.

Indiferent ce procedură este aleasă, procesul este supus unor reglementări stricte în ceea ce privește calendarul, comunicarea și documentarea. Programul trebuie să respecte calendarul prevăzut în Directiva 2004/18/CE (a se vedea tabelul de mai jos cu privire la termenele de depunere a ofertelor).

### Termene minime

(în zile, de la data expedierii pentru publicare în JOUE)

|          |                            | Procedura deschisă | Procedura restrânsă |        |
|----------|----------------------------|--------------------|---------------------|--------|
|          |                            | oferte             | Cereri              | oferte |
| FĂRĂ PIN | Obișnuit                   | 52                 | 37                  | 40     |
|          | Anunț electronic           | 45                 |                     |        |
|          | Acces electronic           | 47                 | 30                  | 35     |
|          | Anunț și acces electronice | 40                 |                     |        |
| CU PIN   | Obișnuit                   | 36                 | 37                  | 36     |
|          | Anunț electronic           | 29                 | 30                  | 31     |
|          | Acces electronic           | 31                 |                     |        |

|  |                               |    |  |  |
|--|-------------------------------|----|--|--|
|  | Anunț și acces<br>electronice | 24 |  |  |
|--|-------------------------------|----|--|--|

Calendarul și etapele **procedurii deschise** sunt după cum urmează:

- Se permite un minimum de 52 de zile de la data la care anunțul a fost expediat până la data primirii ofertelor. Această perioadă poate fi redusă cu 12 zile în total dacă AP este transmis electronic și dacă AC oferă acces electronic deplin la documente (adică, 40 de zile). Perioada poate fi redusă la 36 de zile de la data expedierii AP dacă a fost publicat un PIN cu minimum 52 de zile și cu maximum 12 luni înainte de data la care AP a fost expediat. Dacă anunțurile sunt expediate electronic, PIN trebuie să conțină la fel de multe informații ca și AP, în cazul în care respectivele informații sunt disponibile la acea dată (cum ar fi volumul contractului, criteriile de selecție și atribuire și durata contractului). Toate răspunsurile la întrebările din partea ofertanților trebuie să fie anonimizate și transmise tuturor părților interesate cel târziu cu șase zile înainte de termenul de depunere a ofertelor (articolul 39 din Directiva 2004/18/CE). Clarificările furnizate ofertanților nu ar trebui să aibă ca efect modificarea caietului de sarcini inițial (inclusiv criteriile inițiale de selecție și atribuire). Pentru a asigura transparența deplină înainte de termenul de depunere a ofertelor, toate clarificările trebuie să fie publicate pe site-ul autorității contractante, astfel încât acestea să fie la dispoziția tuturor ofertanților potențiali.
- În cazul în care s-a realizat o atribuire, un anunț de atribuire a contractului trebuie să fie transmis către JOUE spre publicare în termen de 48 de zile de la atribuire.

Calendarul și etapele **procedurii restrânse** sunt după cum urmează:

- Se permite un minimum de 37 de zile (această perioadă poate fi redusă la 30 de zile dacă se transmite un anunț electronic) de la data la care anunțul a fost expediat până la data la care cererile de participare trebuie să fie primite.
- Dacă AC dorește să limiteze numărul de ofertanți din cadrul acestei proceduri, numărul trebuie să fie de minimum cinci. AC nu este, totuși, obligată să specifice o limită dacă nu intenționează să aplice una.
- AC trebuie apoi să îi selecteze pe cei care vor fi invitați să depună oferte, pe baza unui chestionar de precalificare (CPC) (a se vedea [Setul de instrumente 10](#) care conține un link către CPC).
- Invitațiile scrise de participare la licitație trebuie apoi să fie transmise ofertanților selectați, acordându-se un termen de minimum 40 de zile de la data expedierii invitațiilor în vederea primirii ofertelor. Această perioadă poate fi redusă la 35 de zile, în cazul în care există acces electronic deplin la documentația de licitație.
- Dacă s-a publicat electronic un PIN cu minimum 52 de zile și cu maximum 12 luni înainte de data la care AP a fost expediat, termenul de depunere a ofertei poate fi redus la 31 de zile. PIN trebuie să conțină la fel de multe informații ca și AP (cum ar fi volumul contractului, criteriile de atribuire și durata contractului), în cazul în care respectivele informații sunt disponibile la acea dată.

- Toate răspunsurile la întrebările din partea ofertanților trebuie să fie anonimizate și transmise tuturor părților interesate cel târziu cu șase zile înainte de termenul de depunere a ofertelor (articolul 39 din Directiva 2004/18/CE).
- În cazul în care s-a realizat o atribuire, un anunț de atribuire a contractului trebuie să fie transmis către JOUE spre publicare în termen de 48 de zile de la atribuire.

Calendarul și etapele **procedurii negociate cu publicarea unui AP** sunt după cum urmează:

- Se permite un minimum de 37 de zile de la data la care s-a expediat anunțul (nu anunțul inițial lipsit de succes) până la data la care cererile de participare trebuie să fie primite.
- Toate răspunsurile la întrebările din partea ofertanților trebuie să fie anonimizate și transmise tuturor părților interesate cel târziu cu șase zile înainte de termenul de depunere a ofertelor (articolul 39 din Directiva 2004/18/CE).
- După această dată, AC poate să negocieze cu unul sau mai mulți ofertanți.
- În cazul în care s-a realizat o atribuire, un anunț de atribuire a contractului trebuie să fie transmis către JOUE spre publicare în termen de 48 de zile de la atribuire.

Dacă utilizarea acestei proceduri este justificată, atunci AC trebuie să publice un AP în JOUE (cu privire la faptul că AC utilizează procedura) doar dacă a primit oferte neconforme sau oferte care au fost descalificate conform evaluării ca urmare a utilizării procedurii deschise sau a procedurii restrânse și dacă AC decide să nu negocieze cu toți ofertanții. În cazul în care AC decide să negocieze cu toți ofertanții, nu este necesară publicarea unui AP în JOUE.

**Procedura dialogului competitiv:** Această procedură a fost introdusă pentru achizițiile „deosebit de complexe” și poate fi utilizată numai în circumstanțe excepționale. Ea este potrivită pentru contractele de bunuri, de servicii și de lucrări în cazul în care nu ar fi posibilă atribuirea unui contract prin utilizarea procedurii deschise sau restrânse și circumstanțele nu permit folosirea procedurii negociate. Procesul implică întotdeauna o procedură de achiziții publice competitivă și poate folosi doar oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic ca bază pentru atribuire. Numeroase contracte de parteneriat public-privat sunt atribuite prin folosirea procedurii dialogului competitiv.

## 2.2.2 Procedura accelerată

Prevederea privind procedura accelerată permite AC să accelereze atât procedura restrânsă, cât și procedura negociată în conformitate cu articolul 38 alineatul (8) din Directiva nr. 2004/18/CE. Această procedură poate fi folosită în cazul în care termenele normale prevăzute de procedura restrânsă și de procedura negociată ar fi impracticabile din motive de urgență.

În astfel de cazuri, trebuie plasat un AP în JOUE și AC trebuie să justifice în anunț motivele obiective ale utilizării „procedurii accelerate”. Termenul pentru depunerea cererilor de participare este de minimum 15 zile (în loc de 37) de la data expedierii AP spre publicare sau de cel puțin 10 zile dacă anunțul a fost transmis prin mijloace electronice. Termenul pentru primirea ofertelor este de 10 zile dacă AC folosește procedura accelerată și, în acest caz, orice informații suplimentare solicitate de ofertanți cu privire la documentația de licitație trebuie să fie furnizate cu cel târziu patru zile înainte de data-limită de primire a ofertelor. În conformitate cu Directiva 2004/18/CE, procedura accelerată nu poate fi folosită în procedura deschisă, noua Directivă 2014/24/UE permite utilizarea acesteia în

procedura deschisă în cazuri de urgență. Aplicarea procedurii accelerate face obiectul a numeroase abuzuri și AC trebuie să poată justifica folosirea acesteia.

Nu trebuie confundată procedura accelerată cu procedura negociată fără publicarea unui AP din motive de urgență extremă ca urmare a unor circumstanțe neprevăzute în temeiul articolului 31 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2004/18/CE, care nu necesită publicarea unui AP. Circumstanțele invocate pentru a justifica urgența extremă nu trebuie să fie datorate AC.

## 2.3 Documentația de licitație

Pe lângă informațiile uzuale pe care le conține (preț, livrare, data de depunere a ofertei etc.), documentația de licitație trebuie, de asemenea, să specifice următoarele informații:

- o trimitere la AP publicat;
- informații suplimentare privind criteriile de selecție și atribuire a contractului care sunt prevăzute în AP;
- limba în care urmează să fie redactată oferta.

**✗ AC nu trebuie să modifice criteriile de selecție și atribuire după publicarea unui AP altfel decât cu ajutorul unei erate publicate. Comisia de evaluare trebuie să folosească numai criteriile publicate.**

Atunci când se începe elaborarea documentației de licitație, trebuie avute în vedere următoarele etape și aspecte.

### 2.3.1 Stabilirea criteriilor de selecție

Ca și în cazul multor altor aspecte legate de achizițiile publice, este important ca AC să adopte deciziile privind procesul de selecție într-o fază incipientă, ideal în etapa de planificare, dar în orice caz, înainte de a fi emis orice anunț și de a fi testată metodologia. Scopul este de a atribui contractul unui ofertant care îl poate executa. Metodologia de selecție a ofertanților trebuie să fie transparentă. Se recomandă să fie instituit un mecanism de punctare prestabilit, care va fi transparent pentru toți cei care formulează obiecții. AC poate dori să obțină o asigurare în privința capacității tehnice, financiare și manageriale, a sănătății și siguranței la locul de muncă, a aspectelor legate de mediu sau a criteriilor sociale.

Există o serie de erori des întâlnite în etapa de selecție. AC nu trebuie să își bazeze niciodată selecția solicitanților/ofertanților pe dorința de a avea furnizori locali sau naționali, întrucât aceasta este discriminatorie și contrară principiilor fundamentale din Tratatul privind Uniunea Europeană. Informațiile pe care AC caută să le obțină în această etapă trebuie să fie proporționale și relevante în raport cu obiectul contractului. De exemplu, cerințele de natură financiară și în materie de asigurări nu trebuie stabilite la niveluri nejustificate deoarece ar risca să elimine în mod automat o serie de solicitanți pe deplin competenți sau (mai frecvent) nu trebuie stabilite fără o analiză efectivă cu privire la efectul nivelurilor. Un exemplu obișnuit în acest sens este cazul în care AC stabilesc cerințele privind cifra de afaceri/vânzările sau numărul/valoarea lucrărilor de referință necesare la un nivel disproporționat de mare. În general, cea mai bună practică este ca cifra de afaceri a ofertanților să nu fie stabilită la un nivel mai mare de dublul valorii contractului. Această cerință nu este fixată în temeiul Directivei 2004/18/CE, dar este prevăzută la articolul 58 din noua Directivă 2014/24/UE. Se poate renunța la cerință

dacă bunul/serviciul sau lucrările necesită un ofertant solid din punct de vedere tehnic și financiar datorită riscului mare legat, de exemplu, de livrare, calitatea produsului sau preț.

Toate criteriile de selecție trebuie să fie proporționale și relevante pentru evaluarea capacității ofertantului de a executa contractul.

**✗ Orice criteriu care ar putea fi interpretat ca fiind discriminatoriu sau disproporționat nu este acceptabil în conformitate cu Directiva 2004/18/CE și poate duce la corecții financiare. Odată stabilite, nu sunt acceptabile modificările substanțiale ale criteriilor de selecție. După publicare, sunt acceptabile numai modificările minore ale criteriilor de selecție principale, cum ar fi modificări de formulare sau ale adresei de depunere a cererii de participare. Modificările cerințelor, cum ar fi cele privind situația financiară (venitul anual sau rata capitalului propriu), numărul de recomandări sau valoarea asigurată, sunt considerate modificări substanțiale și necesită o prelungire a termenului de depunere a ofertelor sau o anulare a procedurii.**

**⚠ Multe AC amestecă etapa de selecție (și criteriile de selecție) cu etapa de evaluare (și criteriile de atribuire). Nu uitați că procesul de achiziții publice are două părți: selecția (ofertanților) și evaluarea (ofertelor). Acestea sunt cu totul diferite și nu trebuie confundate. În etapa de selecție, scopul este de a selecta ofertanții capabili să îndeplinească sarcina solicitată. Etapa evaluării examinează cea mai bună ofertă primită de la ofertanții selectați. Se recomandă cu tărie să se stabilească criterii de selecție și atribuire adecvate în etapa de planificare a achiziției.**

**❏ Pentru mai multe informații privind criteriile de selecție, a se vedea [Setul de instrumente 5](#).**

### 2.3.2 Stabilirea chestionarului de precalificare (CPC)

Dacă se dorește ca în cadrul procedurii restrânse, al procedurii negociate sau al dialogului competitiv să existe o listă de preselecție a ofertanților, atunci acest lucru trebuie obținut prin mijloace echitabile și transparente (și documentate), acordându-se un tratament egal tuturor. Informațiile furnizate de ofertanți care vor fi utilizate pentru selecție pot fi obținute în format standard prin intermediul unui CPC. CPC poate cuprinde întrebări și cerințe de documentare pentru toate criteriile de selecție în conformitate cu articolele 44-52 din Directiva 2004/18/CE.

Verificările trebuie făcute pentru a garanta faptul că CPC care urmează să fie completat nu contravine niciunei norme referitoare la transparență și la tratamentul egal. AP din JOUE și/sau documentația de licitație trebuie întotdeauna să precizeze că unul dintre criteriile de selecție va fi reprezentat de informațiile furnizate de solicitant în CPC. Acest lucru permite ca informațiile furnizate în CPC să fie luate în considerare. Dacă se folosește un sistem de punctare sau ponderare, aceste sisteme trebuie dezvăluite complet în AP și în documentația de licitație. Chestionarele CPC standard trebuie să poată fi obținute fie de la serviciul de achiziții publice al organizației AC, fie de la biroul național de achiziții publice.

**❏ A se vedea [Setul de instrumente 4](#) privind CPC și obținerea listei scurte.**

### 2.3.3 Stabilirea criteriilor de atribuire și a ponderilor acestora

Evaluarea ofertelor depuse este o parte esențială a procesului de achiziții publice și, din acest motiv, trebuie să se asigure faptul că rezultatul este cel corect și că a fost decis într-o manieră echitabilă și transparentă.

Criteriile de atribuire a contractelor sunt:

- doar prețul cel mai scăzut; sau
- oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic (**MEAT**)

Dacă se utilizează metoda ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, AP sau documentația de achiziție trebuie să detalieze toate criteriile care urmează să fie utilizate. Cea mai bună practică ar fi să se dezvăluie în anunțul de participare la licitație sau în documentația de licitație matricea de punctare sau ponderile care se folosesc, în plus față de metodologia de evaluare.

Evaluarea ofertelor trebuie:

- să aibă criterii de atribuire care să fie ponderate pentru a reflecta importanța/prioritatea și să fie axate pe cerințele din caietul de sarcini (nu se ponderează prin prețul cel mai scăzut);
- să fie relevantă pentru obiectul contractului;
- să se bazeze, de preferință, pe un model care ia în considerare echilibrul între preț și calitate în cazul în care prețul reprezintă criteriul dominant în procente. Trebuie avut grijă să se asigure că raportul preț/calitate reflectă cerințele contractului;
- să aibă aprobare pentru criteriile de atribuire și modelul de evaluare (inclusiv ponderile fiecărui criteriu); și
- să facă apel la o comisie de evaluare constituită din reprezentanți adecvați și relevanți care dețin experiența, competențele tehnice și cunoștințele necesare.

Este necesar ca în cadrul comisiei de evaluare să fie disponibil personal cu expertiză profesională relevantă sau, ca alternativă, pot fi folosiți alți membri calificați ai personalului AC pe poziția de consultanți fără drept de vot. Este recomandabil să fie contactate aceste persoane cât mai repede posibil pentru a se asigura disponibilitatea lor.

În etapa de planificare a achiziției publice, ar trebui luată în considerare în mod serios adoptarea criteriilor de atribuire adecvate pentru un anumit contract. Criteriile de atribuire ar trebui enumerate în ordinea importanței lor (împreună cu ponderile aferente, dacă este cazul), de exemplu: preț 50 %, calitate 30 %, serviciu 20 %.

 **A se vedea [Setul de instrumente 6](#) privind criteriile de atribuire**

### 2.3.4 Centralizatorul prețurilor

Tipul achizițiilor publice va influența documentația în materie de prețuri. De exemplu, în contractele de lucrări de construcție avem în mod frecvent fie un centralizator al tarifelor, sau, și mai probabil, o listă cu cantități de lucrări. Aceasta trebuie corelată cu caietul de sarcini. Cea mai bună practică ar fi să se elaboreze, la nivel intern și în detaliu, o ofertă „fictivă” pe baza documentației în materie de prețuri și a caietului de sarcini. Acest lucru permite AC să identifice imediat orice situație în care ofertanții au identificat o greșeală în documente (și, astfel, au formulat o ofertă cu preț „redus”), de care aceștia pot să beneficieze ulterior (la estimarea costurilor) dacă vor fi câștigători. Acest exercițiu poate indica, de asemenea, dacă există erori în documentația de licitație. De exemplu,

prezentarea de oferte cu prețuri care par să fie anormale indică că unul sau mai mulți ofertanți au înțeles greșit cerința. Dacă se primește o ofertă cu un preț anormal de redus, o ofertă-fictivă cu prețul fixat în mod exact, servind drept referință, poate fi esențială în justificarea respingerii respectivei oferte (dar respingerea unei oferte cu un preț anormal de redus se poate face numai după ce AC a solicitat o justificare de la ofertant cu privire la oferta cu preț anormal de redus și a analizat-o).

### 2.3.5 Contractul

Proiectul de contract ar trebui anexat la documentația de licitație astfel încât toți ofertanții să depună oferte pe aceeași bază. În procedura deschisă și procedura restrânsă, nu ar trebui să se desfășoare nicio negociere cu privire la detaliile contractului după ce s-a decis oferta câștigătoare (procedând astfel s-ar încălca principiul tratamentului egal). Cea mai bună practică demonstrează că un contract bine întocmit include dispoziții privind indexarea anuală a prețurilor, reglementare, conduita necorespunzătoare, răspunderea contractuală și confidențialitatea. Contractul ar trebui să fie echitabil și echilibrat în materie de împărțire a riscurilor. În special, ar trebui evitate clauzele sau condițiile contractuale prin care se transferă asupra contractantului riscurile care nu se află sub controlul său, întrucât acestea pot să limiteze numărul de oferte, să aibă un impact important asupra prețului sau să ducă la litigii contractuale. Documentația de licitație, inclusiv anexele acesteia și propunerile ofertantului câștigător prin care acesta răspunde cerințelor, trebuie să fie transferate în versiunea finală a contractului în conformitate cu care acesta se execută.

 **A se vedea linkurile din Setul de instrumente 10.**

**Soluționarea litigiilor:** Contractul ar trebui să conțină prevederi cu privire la mecanismul de soluționare a litigiilor. Soluția medierii ar trebui întotdeauna luată în considerare. Contractele *pro forma* standard vor conține adeseori o clauză cu opțiuni pentru soluționarea litigiilor (și a multor altor probleme pe care este posibil ca AC să nu le fi luat în considerare inițial, cum ar fi drepturile de proprietate intelectuală). AC ar trebui, de asemenea, să aibă cunoștințe adecvate despre dispozițiile din dreptul contractelor referitoare la daune-interese și, în caz contrar, ar trebui să solicite consultanță juridică adecvată.

#### **Clauze privind modificarea contractului:**

Regula generală este că modificările contractului impun o nouă procedură de achiziții publice. Numai în circumstanțe excepționale, conform articolului 31 din Directiva 2004/18/CE, se poate folosi o procedură negociată cu privire la o modificare a contractului. Modul în care contractul tratează nevoia de modificări reprezintă un aspect esențial. Este necesar ca în etapa de planificare să fie definite în mod amănunțit condițiile privind posibilitatea unor modificări ale contractului, cum ar fi circumstanțele în care poate fi făcută o modificare și limitele în ceea ce privește costul și domeniul de aplicare. Apoi ar trebui să fie incluse dispoziții adecvate în documentația de licitație și în caietul de sarcini.

În noua Directivă 2014/24/UE este indicat nivelul aprobărilor necesare pentru modificarea contractului și limitele modificărilor permise fără a fi necesară o nouă licitație. Principiul de fond este acela că orice modificări ale licitației inițiale care modifică fundamental obiectul contractului în ceea ce privește valoarea, calendarul sau domeniul de aplicare, în măsura în care acestea ar putea să schimbe rezultatul licitației inițiale, ar trebui să fie considerate drept „substanțiale” și, prin urmare, ar trebui să facă obiectul unei noi proceduri de achiziții publice, sub forma unui nou contract de lucrări sau servicii suplimentare. Contractul inițial

poate să prevadă lucrări, servicii sau bunuri suplimentare și să necesite prețuri aplicabile în etapa transmiterii de oferte. Articolul 72 din noua Directivă 2014/24/UE explică motivele. A se vedea [6.2 - Modificări ale contractului](#) și [Setul de instrumente 8](#).

## 2.4 Caiet de sarcini și standarde

### 2.4.1 Redactarea caietului de sarcini

Caietul de sarcini este cel mai important document în procesul de licitație. Acesta trebuie să descrie serviciul/bunul/lucrarea care urmează să fie furnizat(ă), nivelurile, standardele și resursele, împreună cu realizările și rezultatele solicitate. La redactarea caietului de sarcini, nu trebuie uitat faptul că acesta are o influență directă asupra costurilor.

Un caiet de sarcini bine realizat trebuie:

- să prezinte cerințele în mod precis;
- să fie ușor de înțeles de către ofertanți și de către toate părțile interesate;
- să aibă resurse, realizări și rezultate clar definite, realizabile și măsurabile;
- să nu menționeze nicio denumire de marcă și nici cerințe care limitează concurența (sau, în cazul în care sunt menționate mărci, să includă expresia „sau echivalent”;
- să ofere informații suficient de detaliate încât să permită ofertanților să depună oferte realiste;
- să identifice în mod separat toate cerințele suplimentare sau consolidate, dar să le calculeze cumulativ;
- să țină cont (în măsura în care este posibil) de opiniile AC, ale clienților/utilizatorilor, ale altor părți interesate și de ideile/informațiile oferite de piață;
- să fie realizat de persoane cu expertiză suficientă, fie din cadrul AC, fie prin folosirea de expertiză externă;
- să fie redactat astfel încât să țină cont de criteriile în materie de accesibilitate în privința persoanelor cu handicap sau de noțiunea de proiectare pentru toți utilizatorii în cazul în care achiziția publică este destinată folosirii de către persoane fizice, indiferent dacă este vorba de publicul general sau de membri ai personalului AC;
- să fie aprobat de comisia de evaluare și/sau de conducerea superioară a AC, în funcție de normele interne relevante;
- să acopere (în cazul caietului de sarcini pentru lucrări) cel puțin: prezentarea tehnică a lucrărilor, raportul tehnic, pachetul de proiectare (planșe de proiectare, calcule de proiectare, planșe privind detaliile de execuție), ipoteze și reglementări, lista cu cantități de lucrări (dacă este cazul) și lista de prețuri ale lucrărilor, calendarul termenelor.

Multe dintre cele mai bune practici ale AC presupun în prezent includerea în caietul de sarcini a detaliilor cu privire la bugetul pentru contract, pentru ca documentația de licitație să fie cât mai transparentă posibil. Cu toate acestea, bugetul pentru lucrările, serviciile sau bunurile solicitate trebuie să fie realist. În plus, stabilirea unui buget pentru un contract care va fi atribuit prin acordarea unei ponderi ridicate criteriului calității, cum ar fi un contract de prestări servicii profesionale, înseamnă în practică că majoritatea ofertanților vor propune probabil prețuri egale sau ușor mai scăzute decât bugetul cotelat. Este posibil să se lanseze o procedură deschisă fără să se menționeze bugetul, dar documentația de licitație trebuie să prevadă că AC își rezervă dreptul de a nu continua procedura dacă nu

sunt primite oferte cu prețuri stabilite în mod rezonabil (sau din orice alt motiv justificat). Cel puțin un preț acceptabil maxim nepublicat trebuie să fie fixat de AC înainte de lansarea procedurii de ofertare. Caietul de sarcini trebuie să fie întocmit cu precizie. Menționarea în caietul de sarcini a anumitor mărci și produse este contrară normelor în materie de concurență deschisă și loială. Dacă este imposibil să se evite aceste mențiuni, este esențial ca expresia „sau echivalent” să fie adăugată și ca orice astfel de oferte „echivalente” primite să fie evaluate în mod echitabil.

Redactarea inadecvată a caietului de sarcini este adeseori cauza principală a modificărilor ulterioare ale contractului din cauza faptului că acesta nu a reflectat amploarea reală a contractului propus. În cazul în care se adaugă un volum important de lucrări „suplimentare” la contract (prin intermediul modificărilor/variațiilor) după ce contractul este semnat, aceasta mărește atât dimensiunea, cât și costul contractului comparativ cu cele ale contractului inițial în cauză. În aceste circumstanțe, dacă aceste lucrări sunt alocate contractantului existent fără a avea loc o procedură nouă de achiziții publice, prevederile referitoare la concurența deschisă și loială vor fi încălcate deoarece contractul nu mai seamănă cu contractul publicat inițial. Lucrările suplimentare vor fi reduse la minimum dacă etapa de planificare a achiziției publice este efectuată în mod profesional și dacă respectivul caiet de sarcini este redactat cu pricepere deosebită. Este recomandabil ca AC să prioritizeze fiecare proiect și să prevadă o perioadă de timp suficientă pentru a lua în considerare toate problemele și riscurile, recurgând, dacă este necesar, la expertiză internă sau externă pentru a concepe caietul de sarcini și contractul.

#### 2.4.2 Standarde care trebuie să fie folosite la redactarea caietului de sarcini

Regula de bază este că achiziția publică trebuie să fie definită pornind de la standardele europene care sunt relevante. În cazul în care nu există standarde europene, AC trebuie să aibă în vedere produsele din alte state membre care au o performanță echivalentă cu aceea a produselor naționale. Prin urmare, AC are obligația de a folosi fie:

- un standard național de punere în aplicare a unui standard european;
- acordurile tehnice europene; sau
- o specificație tehnică comună, adică o specificație în vederea aplicării unitare în toate statele membre
- și în toate cazurile trebuie adăugat „sau echivalent”.

**❌ Caietul de sarcini este cel mai important document care influențează calitatea generală și competitivitatea procesului de achiziție publică. Orice condiții care pot fi interpretate ca discriminatorii, în mod special împotriva ofertanților dintr-o altă țară sau prin care se solicită bunuri pe care doar un singur furnizor (sau numai furnizorii dintr-o singură țară) pot să le livreze, nu sunt acceptabile.**

**⚠ Utilizați exprimarea „sau echivalent” în caietul de sarcini pentru a evita limitarea concurenței.**

**📌 Pentru mai multe sfaturi privind redactarea caietului de sarcini, a se vedea [Setul de instrumente 7](#).**

### 2.4.3 Criterii sociale, etice și de mediu

AC utilizează din ce în ce mai mult achizițiile publice ca un mijloc de realizare a unor obiective diferite de cel al rentabilității în sens strict. Acestea pot include criterii referitoare la mediu<sup>5</sup>, economia locală (cum ar fi angajarea tinerilor sau a persoanelor aflate în șomaj de mai mult timp), valorile etice sau sociale. Aceste obiective pot fi urmărite în mod legitim prin achizițiile publice, însă trebuie acordată o atenție deosebită asigurării faptului că orice dispoziții speciale sunt în conformitate cu Directiva 2004/18/CE și cu normele naționale pentru a se garanta tratamentul egal și echitabil al ofertanților. Noile directive UE privind achizițiile publice sunt mult mai explicite cu privire la modul în care astfel de considerații pot fi înglobate în procesul de achiziții publice. A se vedea și cauza C-225/98, *Comisia/Franța* („Nord-Pas-de-Calais”); cauza C-19/00, *SIAC Construction*, cauza C-448/01, *EVN și Wienstrom*; cauza C-368/10, *Comisia/Țările de Jos*; cauza C-513/99, *Concordia Bus* și cauza 31/87, *Beentjes*.

✚ A se vedea diverse teme pe site-ul DG GROW: [link](#)

✚ A se vedea criteriile de mediu pe site-ul DG Mediu: [link](#)

### 2.4.4 Variante

Ofertanții trebuie să liciteze în baza documentației de licitație astfel cum a fost întocmită. Dacă se adoptă o decizie strategică conform căreia, în plus față de ofertele pe baza documentației de licitație, AC ar accepta să ia în considerare o variantă de ofertă suplimentară (o soluție alternativă nemenționată în documentația de licitație inițială), documentația de licitație trebuie să prevadă cerințele minime cu privire la varianta de ofertă. În această situație, criteriile de atribuire trebuie să țină cont de posibilitatea primirii unor variante de oferte în plus față de cele stabilite în documentația de licitație. Această sarcină nu este ușoară și necesită o expertiză tehnică adecvată în cadrul comisiei de evaluare. Ea trebuie să fie convenită și tratată în etapa de planificare a achiziției publice. Pentru mai multe informații, a se vedea secțiunea 1.4 Complexitatea tehnică.

✚ A se vedea secțiunea privind variantele din [Setul de instrumente 7](#).

### 2.5 Obținerea și depunerea ofertelor

AC trebuie să acorde ofertanților o perioadă de timp rezonabilă atât pentru a obține documentația de licitație, cât și pentru a depune oferta, respectând cel puțin termenele minime prevăzute la articolul 38 din Directiva 2004/18/CE. Termenele minime pot să fie prelungite dacă este necesar, de exemplu, din cauza obiectului complex al contractului. Se poate percepe o taxă pentru obținerea documentației de licitație, dar aceasta nu trebuie să fie disproporționată. Cea mai bună practică constă în oferirea gratuită a documentației de licitație și punerea acesteia la dispoziție prin descărcarea de pe site-uri web. Ofertele trebuie depuse în scris, personal sau prin poștă. În cazul licitației electronice, care va deveni din ce în ce mai mult regula, ar trebui implementate anumite garanții referitoare la confidențialitate și la confirmarea primirii. Trebuie acceptate, de asemenea, semnăturile electronice. Ofertele trebuie depuse prin metoda prevăzută în documentația de licitație.

<sup>5</sup> Comisia a elaborat criterii în materie de achiziții publice ecologice pentru mai mult de 20 de grupe de produse, majoritatea dintre acestea disponibile în toate limbile UE, a se vedea: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)

Calendarul trebuie să țină cont de complexitatea contractului. În special în cazul contractelor complexe de lucrări de proiectare/construcție sau de parteneriat public-privat (PPP), nu este neobișnuit să existe perioade de la patru până la șase luni pentru elaborarea ofertei.

❌ **Termenele scurte pot fi interpretate ca o barieră în calea concurenței.**

❌ **Taxele mari și disproporționate pentru dosarele de licitație pot fi interpretate ca o barieră în calea concurenței.**

## 2.6 Plângeri, căi de atac și răspundere

Directiva 89/665/CEE privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/66/CE (așa-numita directivă a căilor de atac), are drept obiectiv asigurarea faptului că furnizorii și contractanții pot formula plângeri privind o varietate de probleme și că pot iniția o acțiune legală împotriva presupuselor neîndepliniri de obligații de către o AC. Căile de atac pot duce la obținerea suspendării oricărei decizii adoptate de o AC, anularea deciziilor ilegale, inclusiv a contractului, și acordarea de despăgubiri contractanților. În plus, nerespectarea directivei căilor de atac ar putea compromite acordarea de granturi viitoare de la UE organizației sau ar putea duce la solicitarea returnării granturilor deja acordate. În plus, nerespectarea normelor în materie de achiziții publice poate duce la consecințe financiare, de exemplu, pentru AC și membri personalului acesteia, care pot fi răspunzători în mod personal în anumite jurisdicții. Dacă este necesar, s-ar putea solicita consiliere juridică privind soluționarea unei plângeri.

**Greșeli frecvente care duc la corecții financiare în etapa de invitare în vederea depunerii de oferte:**

### 1. Definirea insuficientă a obiectului contractului care duce la modificări neconforme ulterioare ale contractului

**Exemplu:** Prezentarea în anunțul de participare și/sau în caietul de sarcini este insuficientă pentru ca potențialii ofertanți/candidați să poată determina obiectul contractului. De exemplu, în cazul în care documentația de licitație menționează doar „mobilă” sau „automobile”, fără a explica pentru ce tip de mobilă sau automobile organizează AC procedura de achiziții publice.

**Cum să se evite:** Autorul (autorii) caietului de sarcini ar trebui să aibă competența necesară pentru a putea să definească în mod precis contractul și ar trebui să implice și alte părți interesate pentru a realiza acest lucru. Cu toate acestea, caietul de sarcini trebuie redactat într-o formă neutră și cu o prezentare clară a subiectului cerințelor contractuale, fără niciun fel de trimiteri discriminatorii la anumite mărci sau standarde. Articolul 23 din Directiva 2004/18/CE explică cerințele. [Setul de instrumente 7](#) oferă mai multe sfaturi privind redactarea caietului de sarcini.

### 2. Nepublicarea unui anunț de participare

**Exemplu:** AP nu a fost publicat în conformitate cu normele aplicabile, de exemplu, publicarea în JOUE atunci când acest lucru este impus prin Directiva 2004/18/CE sau publicarea în conformitate cu normele la nivel național când valoarea este mai mică decât pragurile.

**Cum să se evite:** Verificați valoarea contractului identificat în analiza rentabilității în raport cu dispozițiile articolului 9 din Directiva 2004/18/CE. În cazul în care valoarea depășește pragurile financiare, atunci contractul trebuie publicat în JOUE prin intermediul unui AP.

### **3. Nerespectarea termenelor minime pentru primirea cererilor de participare și a ofertelor**

**Exemplu:** Termenele pentru primirea ofertelor (sau primirea cererilor de participare) au fost mai scurte decât termenele prevăzute în Directiva 2004/18/CE.

**Cum să se evite:** Acest lucru survine în cazul în care AC nu acordă ofertanților o perioadă de timp adecvată în vederea participării. Articolul 39 din Directiva 2004/18/CE reglementează calendarul termenelor cu privire la procedurile de achiziții (a se vedea tabelul din secțiunea 2.2.1). AC trebuie să ia în considerare termenele înainte de a publica anunțul și să stabilească calendare realiste în etapa de planificare. În cazul în care din cauza publicării unui PIN trebuie să se recurgă la termene reduse, asigurați-vă că PIN conține toate informațiile necesare pentru AP, inclusiv criteriile de selecție și atribuire, în măsura în care acestea sunt disponibile la data respectivă. Nepublicarea unei prelungiri a perioadei de timp în JOUE și simpla informare a ofertanților care au obținut deja documentația de licitație cu privire la prelungire poate duce la un tratament inegal al ofertanților potențiali care nu aveau cunoștință despre prelungire.

### **4. Nepublicarea termelor prelungite pentru primirea ofertelor sau a cererilor de participare**

**Exemplu:** Termenele pentru primirea ofertelor (sau primirea cererilor de participare) au fost prelungite fără publicarea în conformitate cu normele aplicabile (de exemplu, publicarea în JOUE dacă achiziția publică este reglementată prin Directiva 2004/18/CE).

**Cum să se evite:** În cazul contractelor cu privire la care publicarea în JOUE a unui AP privind contractul este necesară în conformitate cu articolele 2, 35 și 38 din Directiva 2004/18/CE, toate prelungirile termenelor trebuie să fie publicate în JOUE.

### **5. Nespecificarea criteriilor de selecție și/sau de atribuire (și a ponderilor lor) în AP sau în caietul de sarcini**

**Exemplu:** AP și/sau caietul de sarcini nu prevăd deloc criteriile de selecție și atribuire (inclusiv ponderile lor) sau nu le prevăd suficient de detaliat, ceea ce reprezintă o încălcare a articolului 44 alineatul (2) și/sau a articolului 53 alineatul (2) din Directiva 2004/18/CE.

**Cum să se evite:** Criteriile de selecție și atribuire (și ponderile lor) trebuie să fie prevăzute în AP, precum și în caietul de sarcini sau în alte documentații de licitație. Listele de verificare și utilizarea de anunțuri de participare, caiete de sarcini/documentație de licitație *pro forma* ajută la evitarea acestei situații.

### **6. Criterii de selecție ilegale și/sau discriminatorii în AP sau în documentația de licitație**

**Exemplu:** Cazurile în care operatorii au fost descurajați să depună oferte din cauza criteriilor de selecție ilegale prevăzute în AP sau în documentația de licitație prin încălcarea articolelor 2 și 44 alineatul (1) din Directiva 2004/18/CE. Exemple în acest sens sunt obligația de a avea deja un birou sau reprezentanță în țară sau în regiune, obligația de a deține experiență în țară sau în regiune, obligația de a avea un venit anual de 10 milioane

EUR, chiar dacă valoarea contractului este de numai 1 milion EUR, obligația de a avea minimum cinci referințe pentru contracte de achiziții publice similare, de exemplu, pentru contractele de servicii de curățenie.

**Cum să se evite:** Criteriile de selecție nu trebuie să fie disproporționate sau inechitabile pentru operatorii economici din alte state membre. În cazurile de mai sus, AC trebuie să stipuleze o cerință rezonabilă privind venitul pe an și nu are dreptul să facă distincție între o referință la un contract de achiziții publice și unul de achiziții private. În caz de nelămuriri, trebuie solicitată consultanță juridică. Orientări suplimentare sunt disponibile în Seturile de instrumente 5-9.

## 7. Specificații tehnice discriminatorii

**Exemplu:** Stabilirea unor specificații tehnice cu privire la echipamente prin specificarea unei anumite mărci fără a permite un „echivalent” sau prin folosirea în mod intenționat sau neintenționat a unor specificații personalizate care favorizează anumiți furnizori. Acest lucru constituie o încălcare a articolului 23 alineatele (2) și (8) din Directiva 2004/18/CE. Această eroare apare uneori în cazul unui personal neexperimentat responsabil pentru elaborarea specificațiilor tehnice cu privire la o componentă de echipament, care pur și simplu copiază specificațiile direct dintr-o broșură a unui anumit producător, fără a realiza că acest lucru poate să limiteze numărul de societăți care vor putea să furnizeze echipamentul.

**Cum să se evite:** Expresia „sau echivalent” trebuie să fie utilizată în toate cazurile în care trimiterea la o anumită marcă este inevitabilă. La elaborarea specificațiilor, asigurați-vă că acestea nu sunt pur și simplu copiate din specificațiile tehnice ale unui anumit producător și că au un caracter suficient de cuprinzător pentru a garanta o concurență reală între o serie de furnizori. A se vedea Setul de instrumente 7.

## 8. Criterii de selecție disproporționate:

**Exemplu:** Cerința ca ofertanții să furnizeze referințe cu privire la lucrări anterioare cu un domeniu de aplicare și o valoare semnificativ mai mari decât cele din contractul pentru care se depun oferte. Această cerință este disproporționată și ar putea avea ca efect limitarea în mod inutil a numărului de ofertanți, ceea ce reprezintă o încălcare a articolului 44 alineatul (2) din Directiva 2004/18/CE.

**Cum să se evite:** Asigurați-vă că referințele cerute se referă la lucrări de natură și amploare similare cu ale celor pentru care se depun oferte.

## 9. Procedură negociată fără justificare (cu sau fără publicarea prealabilă a unui AP)

**Exemplu:** AC atribuie un contract de achiziții publice prin procedură negociată, cu sau fără publicarea unui anunț de participare, dar respectiva procedură nu este justificată de dispozițiile relevante.

**Cum să se evite:** Această situație constituie o încălcare fundamentală a normelor legate de o concurență deschisă și loială - amintiți-vă întotdeauna să justificați decizia de alege a unei proceduri în cadrul analizei rentabilității. Trebuie să știți că articolele 30 și 31 din Directiva 2004/18/CE prevăd circumstanțele foarte limitate în care poate fi utilizată, în mod excepțional, procedura negociată și cerințele asociate care justifică utilizarea acesteia, care sunt foarte restrictive, în special cele cu privire la folosirea procedurii negociate fără publicare prealabilă. Sarcina de a face dovada circumstanțelor care permit utilizarea acestei proceduri revine AC.

### **10. Selecție discriminatorie (de exemplu, standarde/calificări naționale specificate fără recunoașterea unor standarde/calificări „echivalente”)**

**Exemplu:** Cazurile în care operatorii au fost descurajați să oferteze din cauza criteriilor de selecție ilegale prevăzute în AP sau în documentația de licitație, ceea ce reprezintă o încălcare a articolului 2, a articolului 44 alineatele (1) și (2) din Directiva 2004/18/CE. De exemplu, obligația de a avea deja un certificat de calificare/profesional recunoscut de un organism din țara autorității contractante la data depunerii ofertelor ar putea fi discriminatorie, întrucât ar fi dificil pentru ofertanții străini să o respecte la data depunerii ofertelor.

**Cum să se evite:** AC trebuie să recunoască standarde/calificări echivalente prin utilizarea expresiei „sau echivalent”. În multe cazuri, înregistrarea și recunoașterea calificărilor pot avea loc după data-limită de depunere a ofertei. Orientări suplimentare sunt disponibile în Seturile de instrumente 5 și 6.

### **11. Amestecarea criteriilor de selecție și a celor de atribuire**

**Exemplu:** Cazurile în care AC folosește experiența anterioară a unui operator într-un contract similar atât drept criteriu de selecție, cât și de atribuire. Acest lucru constituie o încălcare a articolelor 44 și/sau 53 din Directiva 2004/18/CE.

**Cum să se evite:** Experiența anterioară într-un contract similar nu trebuie folosită drept criteriu de atribuire, întrucât se referă la capacitatea ofertantului de a executa contractul, iar această capacitate trebuie evaluată în etapa de selecție și nu în cea de atribuire. Numai criteriile care se referă în mod direct la obiectul contractului pot fi folosite în etapa de atribuire.

**Exemple reale****Utilizarea criteriilor privind contextul local ilegal și/sau discriminatorii:**

**Exemplul 1:** Atribuire. O parte a unei oferte a solicitat ca „echipamentul să fie deja prezent” la momentul depunerii ofertei. Îndeplinirea acestei cerințe are o pondere de peste 30 % din criteriile de atribuire a ofertei.

**Exemplul 2:** Selecția. Caietul de sarcini a menționat că orice contractant care depune o ofertă trebuie să dispună de un inginer înregistrat la Camera națională a inginerilor din țara respectivă la momentul depunerii ofertelor, ceea ce înseamnă o restricție importantă în calea concurenței internaționale. Această cerință nu trebuie stabilită pentru data de depunere a ofertelor, ci trebuie impusă doar la un stadiu ulterior al procedurii de achiziții (de exemplu, înainte de etapa semnării contractului). Ea ar putea fi specificată ca o condiție contractuală.

**Nerespectarea termenelor minime pentru primirea cererilor de participare și a ofertelor**

**Exemplul 3:** Orientările în materie de corecții financiare prevăd aplicarea unei corecții financiare în cazul în care perioada acordată pentru obținerea documentației de licitație este mai mică de 80 % din perioada stabilită pentru depunerea ofertelor. Orice restricție de timp privind disponibilitatea documentației de licitație ar trebui evaluată pe această bază, în special în cazul în care termenul de depunere a ofertelor a fost redus datorită publicării electronice a AP sau publicării unui PIN. Dacă o autoritate contractantă, dintr-un motiv sau altul, nu pune la dispoziție documentația de licitație în timpul celor 10 zile anterioare termenului-limită de depunere a ofertelor, acest lucru poate fi considerat ca fiind o restricție nejustificată cu privire la disponibilitatea documentelor de licitație. De exemplu, în cazul în care numărul standard de zile al termenului de depunere a ofertelor într-o licitație deschisă de 52 de zile se reduce la 45 de zile datorită publicării electronice a documentației de licitație, dacă și perioada de obținere a documentelor se reduce cu 10 zile (de exemplu, 45 de zile – 10 zile = 35 de zile), raportul este de  $35/45 = 77\%$ , ceea ce poate duce la o corecție financiară, întrucât perioada în care documentele de licitație sunt disponibile este mai mică de 80 % din termenul-limită de depunere a ofertelor.

### 3. Depunerea ofertelor și selecția ofertanților

Scopul etapei de depunere a ofertelor și de selecție a ofertanților este de a garanta că sunt primite oferte conforme și că acestea sunt selectate în conformitate cu normele și criteriile stabilite în dosarul de licitație.

**⚠ Se recomandă ca, înainte de depunerea ofertei, comunicarea cu ofertanții să fie numai în scris și să se transmită aceleași informații tuturor ofertanților. Răspunsurile la toate întrebările puse de ofertant trebuie să fie anonimizate și comunicate tuturor ofertanților, stabilindu-se date-limită clare (de adresare de întrebări și răspuns la întrebări). Comunicarea cu ofertanții după data-limită de depunere a ofertelor se limitează la clarificările privind oferta numai în procedura deschisă și restrânsă. Orice dialog referitor la conținutul unei oferte nu este acceptabil (și ar fi interpretat ca negociere).**

#### 3.1 Transmiterea ofertei conform instrucțiunilor

Locul și data pentru transmiterea ofertelor sunt fixate în anunțul de participare la licitație. Dacă un ofertant solicită o prelungire a termenului, această prelungire ar trebui să fie examinată și decisă de comisia de evaluare și/sau de autoritatea contractantă. Dacă se ia decizia de a prelungi termenul de depunere a ofertelor, atunci toți ofertanții trebuie să fie imediat informați în scris și trebuie transmisă o notificare la JOUE/pe site-ul web utilizat, astfel încât tuturor ofertanților potențiali să li se aducă la cunoștință noul termen, în cazul în care aceștia pot fi interesați să depună o nouă ofertă, având în vedere perioada de timp prelungită. Acest aspect vizează toți ofertanții care au depus deja oferte și care, dacă doresc, pot depune o altă ofertă până la noul termen de depunere. Orice prelungire a termenului de depunere de către AC trebuie să fie justificată și procesul trebuie să fie deschis și transparent. Prolungirile pot fi justificate, de exemplu, dacă AC are nevoie de mai mult timp pentru a răspunde la întrebările ofertanților.

Invitația de participare la licitație trebuie să menționeze în mod clar locul (denumire, adresă, număr de cameră sau birou) unde urmează să fie predate ofertele și faptul că nicio ofertă care a fost predată altfel decât s-a indicat nu va fi luată în considerare. Ofertantului îi revine responsabilitatea de a transmite oferta în conformitate cu invitația de participare la licitație. Ofertanții trebuie să fie informați că plicul ofertei trebuie să conțină indicațiile privind expeditorul, denumirea, adresa, numărul de cameră sau birou aferente AC și următorul text: „Acest plic trebuie să se deschidă numai de către responsabilul cu achizițiile publice (nume)”.

#### 3.2 Respectarea instrucțiunilor privind procedura de achiziții publice

Prima sarcină a comisiei de evaluare este de a verifica toate ofertele pentru a se asigura că sunt „conforme”, cu alte cuvinte, că au respectat cu strictețe instrucțiunile date ofertanților. În caz contrar, respectivele oferte trebuie respinse imediat ca neconforme și trebuie oferită o explicație ofertanților în cauză cu privire la motivele pentru care ofertele lor au fost respinse. Respingerea și motivul (motivele) acesteia trebuie să fie înregistrate. Acest lucru este important întrucât creează o etică în rândul ofertanților care devin conștienți de faptul că nerespectarea instrucțiunilor va avea ca rezultat respingerea ofertei și pierderea inevitabilă a resurselor valoroase utilizate.

### 3.3 Păstrarea în siguranță a documentației de licitație

Autoritatea contractantă trebuie să se asigure că dispune de un sistem de păstrare în siguranță și în deplină confidențialitate a ofertelor depuse (și dacă sunt depuse electronic). De asemenea, este recomandabil ca AC să emită dovezi de primire pentru ofertele depuse personal. Cea mai bună practică este ca AC să stabilească o listă a ofertelor primite (număr, dată) și să completeze o chitanță de confirmare de primire a ofertei adresată ofertantului.

### 3.4 Ceremonia de deschidere

Multe AC au o ceremonie oficială de deschidere a ofertelor, ceea ce reprezintă o bună practică. Sistemul diferă de la o țară la alta. Cel puțin două persoane din cadrul comisiei de evaluare trebuie să fie prezente pentru a înregistra datele de identificare ale ofertelor. Pot fi invitați și membri ai publicului. Toate ofertele neconforme trebuie să fie respinse.

### 3.5 Selecție, cerințe minime și documentație suplimentară

Dacă o ofertă nu îndeplinește cerințele minime/de selecție, oferta trebuie să fie respinsă. În această etapă, AC poate doar să ceară ofertanților să confirme informațiile sau să clarifice informațiile contradictorii, de exemplu, dacă unele informații sunt neclare sau sunt în mod evident greșite. Articolul 51 din Directiva 2004/18/CE prevede „Documente și informații suplimentare: Autoritatea contractantă poate invita operatorii economici să completeze sau să clarifice certificatele și documentele prezentate.” Autoritatea contractantă poate să facă uz de puterea sa de apreciere și să solicite informații suplimentare de la ofertanți pentru a asigura un nivel de concurență maxim, cu condiția ca informațiile suplimentare să nu aibă efectul de a modifica oferta. De exemplu, o autoritate contractantă ar putea să solicite un anumit document (de exemplu, un certificat existent) pe care ofertantul a uitat să îl atașeze la oferta sa. Cu toate acestea, odată ce face această solicitare, AC este obligată să trateze în mod egal toți ofertanții (aceasta trebuie să solicite documente suplimentare tuturor ofertanților ale căror documente trebuie să fie completate). Clarificările nu trebuie înțelese ca fiind negocieri. Rectificările calculelor eronate, ale erorilor aritmetice, ale greșelilor de ortografie sau de scriere vor fi acceptate ca suplimentări sau clarificări. Transformarea sau modificările substanțiale ale ofertei nu sunt permise. După evaluarea tuturor informațiilor suplimentare solicitate astfel, comisia de evaluare poate să treacă la evaluarea tuturor ofertelor conforme.

 **Procesul de selecție este prezentat în [Setul de instrumente 5](#).**

**Erori frecvente care duc la corecții financiare în etapa de depunere și selecție a ofertelor:**

**1. Eliminarea candidaților/ofertanților prin folosirea de criterii de selecție ilegale, prin încălcarea articolelor 2 și 44 din Directiva 2004/18/CE.**

**Cum să se evite:** O proiectare și testare mai bună a criteriilor de selecție și a metodologiei de evaluare în combinație cu verificările de tip „gateway” de către comisia de evaluare și/sau AC ajută la eliminarea acestor tipuri de erori. În cazul contractelor complexe, AC pot să decidă folosirea consultanților specializați. A se vedea [Setul de instrumente 5](#).

**2. Tratatamentul inegal al ofertanților**

**Exemplu:** În timpul procesului de selecție, comisia de evaluare nu solicită clarificări tuturor

ofertanților în legătură cu omisiunile acestora cu privire la aceleași aspecte din ofertele lor. De exemplu, a solicita unui ofertant să depună un certificat de îndeplinire a obligațiilor fiscale pe care a uitat în mod evident să-l depună, fără a solicita certificatul respectiv și din partea altui ofertant, ar reprezenta un tratament inegal care încalcă articolele 2 și 44 (selecția) din Directiva 2004/18/CE.

**Cum să se evite:** Asigurați-vă că toate cererile de clarificări sau de documente suplimentare privind criteriile de selecție sunt adresate în același mod tuturor ofertanților vizați.

### **3. Acceptarea ofertanților care ar fi trebuit să fie eliminați în etapa de selecție**

**Exemplu:** S-au observat situații în care ofertanții care ar fi trebuit eliminați pentru nesatisfacerea unui anumit criteriu de selecție au fost cu toate acestea acceptați pentru evaluare de către comisia de evaluare. În unele cazuri, astfel de ofertanți au continuat până la câștigarea contractului. Acest lucru este un caz clar de tratament inegal și încalcă articolele 2 și 44 din Directiva 2004/18/CE.

**Cum să se evite:** Asigurați-vă că există un mecanism de control al calității în cadrul comisiei de evaluare pentru a garanta că se face o reexaminare cel puțin a ofertantului câștigător pentru a exista siguranța că acesta satisface toate criteriile de selecție.

### **4. Modificarea criteriilor de selecție după deschiderea ofertelor, fapt care duce la respingerea incorectă a ofertanților**

**Exemplu:** Criteriile de selecție au fost modificate în cursul etapei de evaluare, ducând la respingerea ofertanților care ar fi trebuit să fie acceptați dacă s-ar fi respectat criteriile publicate.

**Cum să se evite:** Modificarea criteriilor de selecție după depunerea ofertelor este ilegală și încalcă articolele 2 și 44 din Directiva nr. 2004/18/CE.

### **5. Absența unor criterii de selecție obiective care să permită reducerea numărului de solicitanți**

**Exemplu:** Într-o procedură restrânsă sau o procedură negociată cu publicarea unui AP, nu s-au specificat criterii de selecție obiective și, prin urmare, este neclar modul în care AC va reduce numărul solicitanților invitați să prezinte o ofertă în temeiul articolului 1 alineatul (11) litera (b) din Directiva 2004/18/CE. De exemplu, AC trebuie să selecteze minimum cinci candidați pentru a participa la etapa finală a procedurii de achiziții. Prin urmare, autoritatea contractantă are obligația de a elabora criterii de selecție obiective și nediscriminatorii, astfel încât candidații să cunoască criteriile conform cărora vor fi evaluați.

**Cum să se evite:** Elaborați criterii de selecție transparente și obiective, cum ar fi cel mai mare venit pe an pertinent pentru obiectul contractului realizat în ultimii trei ani sau trei experiențe similare cu cea care face obiectul licitației (decise și evaluate de AC). Dacă nu sunt specificate criterii obiective, procesul de selecție este ilegal și încalcă articolele 2 și 44 din Directiva 2004/18/CE.

## 4. Evaluarea ofertelor

Scopul acestei etape este de a se decide ofertantul câștigător prin aplicarea cu strictețe a criteriilor de atribuire publicate.

**❌ Nu modificați niciodată criteriile de atribuire sau metodologia de evaluare la mijlocul procesului de achiziții publice**

### 4.1 Prețul cel mai scăzut

În etapa de planificare a procesului de achiziții publice, AC va trebui să adopte o decizie cu privire la metoda de evaluare pe care o va urma și aceasta trebuie să fie clar menționată atât în AP, cât și în documentația de licitație. Dacă se alege prețul cel mai scăzut, această metodă este cea mai transparentă (și ofertanților le va fi greu să conteste decizia adoptată în consecință). Pe de altă parte, calitatea este luată în calcul numai de cerințele minime de calitate enunțate în caietul de sarcini. În consecință, metoda prețului cel mai scăzut este recomandată cu condiția ca specificațiile tehnice să fi putut fi stabilite în prealabil de către AC și, prin urmare, să fie aceleași în toate propunerile.

### 4.2 Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic (MEAT)

MEAT devine metoda de evaluare cea mai populară, pe măsură ce autoritățile contractante devin mai pricepute în aplicarea ei. Autoritățile contractante trebuie să dispună de capacitatea de a efectua o evaluare bazată pe preț și calitate, merite tehnice și caracteristici funcționale, iar ofertanții trebuie, în aceeași măsură, să înțeleagă modul în care să elaboreze o ofertă pe această bază. Stabilirea prealabilă a specificațiilor tehnice, verificarea propunerilor în funcție de aceste criterii și evaluarea ofertelor pe baza prețului și calității necesită niveluri de competență tehnică înalte. Dacă AC nu posedă aceste abilități atunci sunt necesare cursuri de formare, precum și oferirea de asistență de către experți independenți. Într-o evaluare pe baza metodei MEAT, este posibilă includerea criteriilor referitoare la problemele de mediu și/sau sociale, precum și la costurile de operare (acest lucru trebuie încurajat în cazul în care este relevant).

**❌ Dacă urmează să fie folosită metoda MEAT, detaliile privind toate criteriile (precum și metodologia de evaluare propusă) trebuie să fie incluse, în ordinea importanței, fie în AP, fie în documentația de licitație, sau în ambele.**

**⚠️ Stabilirea criteriilor metodei MEAT în cazul unui contract complex necesită abilități tehnice considerabile și este posibil ca AC să aibă nevoie să solicite asistență din partea unui expert extern. Consultanții tehnici pot fi de asemenea folosiți ca membri fără drept de vot ai comisiilor de evaluare, dar este important ca aceștia să nu prezinte un conflict de interese în raport cu ofertanții potențiali.**

**➕ A se vedea Setul de instrumente 6 privind evaluarea ofertelor, inclusiv metoda MEAT și punctarea.**

### 4.3 Tratarea ofertelor anormal de scăzute

Acest aspect generează unele dificultăți pentru AC. Înainte ca o AC să decidă respingerea unei oferte pe care o consideră „anormal de scăzută”, AC trebuie să definească mai întâi ce anume înseamnă „o ofertă anormal de scăzută” în cazul tuturor ofertelor! AC ar trebui, mai întâi, să clarifice împreună cu ofertantul motivul pentru care oferta acestuia este atât de scăzută și dacă există anumite circumstanțe speciale care ar putea explica în mod rezonabil oferta scăzută, cum ar fi, de exemplu, soluții tehnice inovatoare sau circumstanțe specifice care îi permit să obțină bunuri în condiții favorabile. Pe baza analizei justificării furnizate de ofertant, AC ar trebui să decidă dacă oferta ar trebui acceptată sau respinsă. Este obligatoriu ca AC să solicite o justificare cu privire la o ofertă anormal de scăzută în toate situațiile și nu numai atunci când oferta este respinsă.

În principal, această problemă ar trebui abordată în etapa de planificare a procesului de achiziții publice. Întrebarea la care ar trebui să se răspundă este: „Ce vom face dacă primim una sau mai multe oferte anormal de scăzute”? O ofertă anormal de scăzută poate să evidențieze o eroare în caietul de sarcini sau poate implica o determinare posibil incorectă a valorii totale estimate a contractului. Este posibil ca ofertantul să fi interpretat în mod eronat caietul de sarcini sau caietul de sarcini să fi fost elaborat greșit (și, prin urmare, aceste lacune pot fi exploatate după semnarea contractului).

### 4.4 Clarificări

Atunci când organizează o procedură deschisă sau restrânsă, este posibil ca AC să solicite clarificări din partea ofertanților cu privire la aspecte din ofertele lor. Cu toate acestea, AC nu poate să desfășoare negocieri privind ofertele respective. Solicitățile pot să aibă doar caracterul unei clarificări minore cu privire la informațiile deja depuse de ofertant.

În anumite circumstanțe, există o obligație pentru AC de a solicita ofertantului să clarifice sau să completeze documentele prezentate. Această obligație se aplică în cazul în care textul ofertei este vag sau neclar și circumstanțele de care are cunoștință autoritatea contractantă sugerează că această ambiguitate poate fi explicată cu ușurință sau eliminată. În acest caz, continuarea procedurii de către AC ar duce la excluderea ofertantului fără solicitarea prealabilă de clarificări sau de depunere de documente suplimentare, ceea ce ar contraveni principiului bunei guvernante.

A se vedea cauza C-599/10, *SAG ELV Slovensko*, în care s-a hotărât că AC poate solicita ofertanților, în scris, să își clarifice ofertele fără a solicita sau accepta nicio modificare a ofertelor. AC trebuie să trateze în mod egal și echitabil diverșii ofertanți, astfel încât o solicitare de clarificări să nu pară că a favorizat sau a defavorizat ofertantul sau ofertanții cărora le-a fost adresată solicitarea. A se vedea, de asemenea, punctele 45 și 46 din cauza C-42/13, *Cartiera dell'Adda*.

**❌ Clarificările nu ar trebui să aibă ca efect modificarea ofertei deja depuse în ceea ce privește informațiile fundamentale, cum ar fi elementele privind stabilirea prețului, calitatea și serviciul. Toate comunicările cu ofertanții trebuie să fie documentate pe deplin.**

### 4.5 Negocieri ulterioare ofertării

În cadrul unei proceduri deschise sau restrânse nu se permit negocieri și responsabilul cu achizițiile publice trebuie să aibă grijă să nu negocieze condițiile contractuale cu ofertanții,

întrucât orice modificări ar putea să anuleze procesul de evaluare. Dacă ofertele conțin o eroare în mod clar de natură aritmetică în prețul ofertei, AC poate să contacteze ofertantul pentru a clarifica și corecta prețul ofertei.

#### 4.6 Decizia comisiei de evaluare

Președintele comisiei de evaluare trebuie să organizeze transmiterea rezultatelor evaluării ofertelor decise de comisia de evaluare comitetului director (dacă este înființat un astfel de comitet). Un raport complet și cuprinzător privind procesul și rezultatul deliberărilor comisiei de evaluare trebuie să fie înregistrat și păstrat la dosarul contractului. Rapoartele de evaluare a ofertelor trebuie să fie clare și suficient de detaliate pentru a demonstra cum a fost adoptată decizia de atribuire a contractului.

#### **Cele mai frecvente greșeli care duc la corecții financiare în etapa de evaluare:**

##### **1. Modificarea criteriilor de atribuire după deschiderea ofertelor având ca rezultat acceptarea incorectă a ofertelor**

**Exemplu:** Criteriile de atribuire au fost modificate, având ca rezultat faptul că evaluarea s-a făcut pe baza unor criterii care nu au fost publicate. Acest lucru se poate întâmpla uneori în cazul în care comisia de evaluare a elaborat subcriterii în cursul evaluării.

**Cum să se evite:** În cazul în care criteriile de atribuire trebuie să fie modificate după publicarea AP, AC trebuie să anuleze licitația și să organizeze o nouă licitație sau să emită o erată și, posibil, să decidă o prelungire a termenului de depunere a ofertelor. Modificarea criteriilor de atribuire după termenul de depunere a ofertelor constituie o încălcare a articolelor 2 și 53 din Directiva 2004/18/CE.

##### **2. Lipsa de transparență/tratament egal în cursul evaluării**

**Exemplu:** Punctajul acordat fiecărei oferte este neclar/nejustificat/lipsit de transparență sau nu a fost pe deplin înregistrat/sau raportul de evaluare nu există sau nu conține toate elementele necesare pentru a demonstra modul în care s-a ajuns la decizia de a atribui contractul unui anumit ofertant. Articolul 43 din Directiva 2004/18/CE impune AC să păstreze informațiile privind fiecare contract o perioadă de timp suficientă pentru a justifica, ulterior, deciziile adoptate privind selecția operatorilor economici și atribuirea contractelor.

**Cum să se evite:** Acest lucru încalcă articolele 2, 43 și 53 din Directiva 2004/18/CE. Președintele comisiei de evaluare trebuie să se asigure că există o justificare scrisă pentru fiecare punctaj acordat în procesul de evaluare a ofertelor. Punctajele și observațiile cu privire la fiecare ofertant trebuie să fie prezentate ofertantului sub forma unei note scrise și să fie incluse în raportul de evaluare.

##### **3. Un conflict de interese necomunicat**

**Exemplu:** Ca urmare a unei denunțări, s-a descoperit că un membru al unei comisii de evaluare are legături nedeclarate cu unul dintre ofertanți. Acest lucru încalcă articolul 2 din Directiva 2004/18/CE, astfel cum a fost interpretat prin cauza C-538/13, *e-Vigilo*.

**Cum să se evite:** Declarația privind conflictul de interese ar trebui să fie semnată de toți membrii comisiei de evaluare. În plus, AC ar trebui să utilizeze un sistem de alertă distinct și tehnici de extragere a datelor pentru a identifica și ancheta orice posibile legături

necomunicate între personalul AC și ofertanți.

#### **4. Modificarea unei oferte pe parcursul evaluării**

**Exemplu:** AC a permis unui ofertant să își modifice oferta pe parcursul evaluării ofertelor, prin intermediul depunerii unor informații fundamentale suplimentare.

**Cum să se evite:** Acest lucru încalcă articolul 2 și articolul 44 alineatul (1) din Directiva 2004/18/CE. Responsabilul cu achizițiile publice și președintele comisiei de evaluare trebuie să se asigure că sunt evaluate numai informațiile prezentate la data licitației.

#### **5. Negocieri în cursul procedurii de atribuire**

**Exemplu:** În contextul unei proceduri deschise sau restrânse, AC a negociat cu ofertantul (ofertanții) în cursul etapei de evaluare, ceea ce a dus la o modificare substanțială a condițiilor inițiale stabilite în AP sau în caietul de sarcini (de exemplu, o modificare semnificativă a domeniului de aplicare a proiectului sau a prețului contractului).

**Cum să se evite:** Acest lucru nu este permis în temeiul articolului 2 din Directiva 2004/18/CE. Toate clarificările sau comunicările cu ofertanții ulterioare depunerii ofertelor trebuie să fie în scris. Dacă AC este îngrijorată cu privire la claritatea documentației de licitație atunci ar trebui să ia în considerare lansarea unei noi licitații cu un caiet de sarcini revizuit.

#### **6. Respingerea ofertelor anormal de scăzute fără justificare**

**Exemplu:** Ofertele par a fi anormal de scăzute în raport cu bunurile, lucrările sau serviciile solicitate, dar AC, înainte de a respinge aceste oferte, nu solicită în scris detalii privind elementele constitutive ale ofertei pe care le consideră relevante. Unele AC au utilizat un preț de ofertă minim de referință, adeseori calculat prin folosirea unei formule matematice, și astfel au eliminat în mod automat ofertele cu preț sub acest preț de referință, fără a le solicita mai întâi ofertanților să își justifice ofertele scăzute. Acest lucru nu este permis în temeiul articolului 55 din Directiva 2004/18/CE.

**Cum să se evite:** Aceasta este o situație în care se regăsesc multe AC. Ea poate fi evitată printr-o planificare atentă înaintea procesului de achiziție publică, inclusiv prin stabilirea unor prețuri de referință. AC trebuie să ofere ofertanților cu oferte scăzute oportunitatea de a își justifica ofertele scăzute și nu îi poate exclude în mod automat. Este obligatoriu pentru AC să solicite o justificare în scris din partea ofertantului, prin care să se clarifice contextul cu privire la oferta cu preț scăzut.

**Exemple reale****Conflict de interese în cursul evaluării ofertelor**

După atribuirea contractului, s-a constatat că soția președintelui comisiei de evaluare a ofertelor din cadrul AC era angajată într-o poziție de conducere în societatea ofertantului câștigător. AC nu avea orientări sau protocoale care să trateze un astfel de conflict de interese evident.

**Reducerea majoră a domeniului de aplicare a contractului în cursul procesului de achiziții publice**

După o etapă de precalificare pentru un proiect cu prețul estimat de 600 de milioane EUR, s-a decis reducerea domeniului de aplicare a contractului, având ca rezultat un nou preț de contract de 60 de milioane EUR, în condițiile păstrării aceleiași liste a ofertanților precalificați. Acest lucru a dus la o limitare a concurenței, întrucât criteriile de precalificare nu au fost proporționale cu domeniul de aplicare redus, și ar fi fost necesară organizarea unei noi licitații. Dacă ar fi cunoscut valoarea reală a proiectului, este posibil ca și alți ofertanți să-și fi exprimat interesul.

**Modificarea semnificativă a domeniului de aplicare a contractului în cursul procesului de achiziții publice**

O definiție neclară a obiectului contractului a dus la modificări succesive ale acestuia în cursul procesului de achiziții publice, folosindu-se lipsa de precizie a AP inițial ca justificare pentru a lărgi în mod semnificativ domeniul de aplicare a contractului, astfel încât să includă servicii care nu erau vizate inițial.

## 5. Atribuirea

### 5.1 Anunțul de atribuire

Atunci când AC a decis cărui ofertant trebuie să îi fie atribuit contractul, toți ofertanții trebuie să fie informați cu privire la rezultat. După expirarea termenului suspensiv (a se vedea mai jos) și în cazul în care nu s-au formulat contestații, contractul poate fi semnat. În termen de 48 de zile de la semnarea contractului, AC trebuie să transmită un anunț de atribuire a contractului către JOUE în vederea publicării (chiar dacă nu au existat răspunsuri la anunțul din JOUE).

**✗ Nepublicarea anunțului de atribuire a contractului constituie o eroare relativ frecventă care poate fi eliminată prin intermediul folosirii listelor de verificare și a controalelor în etapele-cheie. De îndată ce observă faptul că anunțul de atribuire a contractului nu a fost publicat, chiar și după perioada de 48 de zile, AC trebuie, totuși, să ia măsuri imediate pentru a se asigura că anunțul este publicat.**

### 5.2 Termenul suspensiv și informarea ofertanților

Directiva 89/665/CEE privind căile de atac, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/66/CE (a se vedea, de asemenea, [secțiunea 2.6](#) privind plângerile, căile de atac și răspunderea), prevede o cerință cu privire la un termen suspensiv în vederea reexaminării deciziilor de atribuire a contractelor adoptate de AC. Scrisorile prin care ofertanții sunt informați cu privire la decizia de atribuire a contractului (cunoscute drept „scrisori privind termenul suspensiv”) trebuie să fie transmise tuturor participanților, declarându-se că respectivul contract va fi atribuit la expirarea termenului suspensiv (de cel puțin 10 zile calendaristice).

Scrisoarea privind termenul suspensiv va aduce la cunoștința candidatului decizia la care s-a ajuns în conformitate cu articolul 41 din Directiva 2004/18/CE și va indica în mod clar termenul suspensiv exact aplicabil potrivit dispozițiilor legislației naționale de transpunere a directivei privind căile de atac.

În orice moment, o AC poate să decidă anularea unei proceduri de achiziții publice, pe baza unei justificări. Dacă licitația este anulată, acest lucru trebuie notificat fiecărui ofertant în parte. Cea mai bună practică constă în a include informațiile despre calendarul aferent noii licitații în notificare.

**⚠ Imediat după atribuirea unui contract, AC trebuie să stocheze și să arhiveze toate documentele care vizează etapa de evaluare a ofertelor, inclusiv toate ofertele primite și raportul comisiei de evaluare.**

**Erorile frecvente care duc la corecții financiare în etapa de atribuire a contractului:**

#### 1. Negocierea privind contractul

**Exemplu:** AC negociază cu ofertantul câștigător domeniul de aplicare a contractului, convenind să extindă sau să reducă domeniul de aplicare și prețul contractului publicat. Elementele esențiale ale atribuirii contractului cuprind, fără a se limita la acestea, prețul, tipul de lucrări, perioada de execuție, condițiile de plată și materialele folosite. Întotdeauna

este necesar să se facă o analiză de la caz la caz cu privire la ce anume reprezintă un element esențial.

**Cum să se evite:** Acest tip de negociere încalcă articolul 2 din Directiva 2004/18/CE și este interzisă întrucât modifică natura contractului publicat și nu oferă posibilitatea celorlalți ofertanți de a face o ofertă în legătură cu contractul „modificat”. Dacă AC descoperă înainte de semnarea contractului că domeniul de aplicare al acestuia trebuie redefinit, atunci AC trebuie să anuleze procedura de achiziții și să organizeze o nouă procedură de achiziții, astfel încât piața să aibă o nouă posibilitate de a transmite oferte pentru contractul modificat. Acest lucru se aplică atât în cazul unei creșteri importante, cât și al unei reduceri importante a domeniului de aplicare a contractului.

### **Exemple reale**

#### **Negocierea prețului cu ofertantul cu prețul cel mai mic dintr-o procedură deschisă**

Deși prețul ofertei câștigătoare în cadrul unei proceduri deschise s-a încadrat în bugetul estimat de AC, aceasta a invitat ofertantul la o negociere pentru reducerea suplimentară a prețului ofertei sale.

**Cum să se evite:** Acest tip de negociere nu este legal în cadrul unei proceduri deschise sau restrânse. Negocierea cu un singur ofertant poate fi folosită în temeiul articolului 31 numai în cadrul procedurilor excepționale.

## 6. Executarea contractului

Scopul acestei etape a procesului este de a garanta executarea satisfăcătoare a contractului, în conformitate cu rezultatul procedurii de ofertare.

### 6.1 Relația furnizor/contractant

Prima reuniune cu ofertantul câștigător ar trebui să stabilească cum va funcționa relația între părți, inclusiv frecvența reuniunilor, prezența, procesele-verbale, rapoartele privind progresele înregistrate și planurile de acțiune în cazul apariției unor probleme. Pe parcursul etapei de executare a contractului, AC trebuie să organizeze reuniuni periodice cu contractantul pentru a asigura îndeplinirea contractului și ar trebui să prevadă mecanisme de monitorizare regulată și de feedback pentru a se evita conflictele care pot fi ocolite. Este vital ca rolurile și responsabilitățile părților în temeiul contractului să fie convenite reciproc și înțelese înainte de semnarea contractului.

### 6.2 Modificări ale contractului

Cu o planificare bună, un caiet de sarcini cuprinzător și solid și un contract bine întocmit, pregătit de o AC diligentă, necesitatea unor modificări la contract sau a unor contracte de lucrări/servicii/bunuri suplimentare în cursul etapei de executare ar trebui să se reducă la minimum.

**✗ Modificările contractelor și utilizarea procedurii negociate cu privire la lucrări suplimentare cu un contractant existent fără scoaterea la licitație a acestor lucrări sau servicii suplimentare constituie una dintre erorile grave cele mai frecvente. În majoritatea cazurilor, dacă sunt necesare lucrări/servicii suplimentare importante, ar trebui organizată o licitație pentru un nou contract. Singurele excepții de la această regulă generală sunt prevăzute la articolul 31 din Directiva 2004/18/CE. Cu toate acestea, întrucât articolul 31 reprezintă o derogare de la regula generală conform căreia pentru lucrările/serviciile suplimentare ar trebui organizată o licitație nouă, articolul ar trebui folosit doar în circumstanțe excepționale și justificate. Sarcina de a face dovada circumstanțelor care permit utilizarea acestei proceduri revine AC. Auditurile urmăresc îndeaproape acest aspect.**

**✚ A se vedea [Setul de instrumente 8](#) privind modificările contractului.**

### 6.3 Finalizarea contractului

La finalizarea contractului, este important să aibă loc o ședință de examinare pentru a evalua performanțele contractului comparativ cu așteptările inițiale. Un considerent important de luat în calcul la finalizarea contractului îl constituie comunicarea succesului și recunoașterea contribuțiilor celor implicați în obținerea succesului, precum și învățămintele desprinse din problemele întâlnite și riscurile asumate. Unele dintre întrebările care trebuie adresate ca parte a examinării la final de proiect sunt:

- Am obținut ceea ce am solicitat?
- Am obținut ceea ce aveam nevoie în mod efectiv?
- Putem face o distincție între cele două?

- Putem explica diferența între cele două?
- Înțelegem cum anume va influența acest lucru procesele noastre de achiziții publice și gestionarea contractelor de achiziții publice în viitor?
- Există lecții învățate care pot influența proiectele/contractele viitoare?

### **Erori frecvente care duc la corecții financiare în etapa de executare:**

#### **1. Reducerea domeniului de aplicare a contractului**

**Exemplu:** Contractul a fost atribuit în conformitate cu Directiva 2004/18/CE, dar domeniul său de aplicare a fost ulterior redus. În cursul executării contractului, AC și contractantul au convenit să reducă în mod semnificativ domeniul de aplicare a lucrărilor, reducere urmată de o diminuare corespunzătoare a prețului contractului. Întrucât aceasta a presupus o modificare importantă a contractului, este probabil ca și alte întreprinderi mai mici să fi fost interesate să depună oferte în cazul contractului de dimensiune redusă. În momentul în care a devenit conștientă de necesitatea reducerii contractului, AC ar fi trebuit să anuleze licitația inițială și să organizeze o licitație nouă pentru contractul de dimensiune redusă.

**Cum să se evite:** Acest lucru constituie o încălcare a articolului 2 din Directiva 2004/18/CE și poate fi evitat de preferință în etapa de planificare, prin implicarea tuturor părților interesate în examinarea domeniului de aplicare și a riscurilor, inclusiv a disponibilității unui buget suficient. Dacă reducerea domeniului de aplicare este substanțială, domeniul de aplicare a contractului trebuie redefinit și AC trebuie să anuleze contractul și să organizeze o nouă licitație, astfel încât piața să beneficieze din nou de posibilitatea de a prezenta oferte pentru contractul redefinit.

#### **2. Atribuirea contractelor de lucrări sau servicii suplimentare fără organizarea unei licitații în absența unei urgențe justificate ca urmare a unor evenimente imprevizibile**

**Exemplu:** Contractul principal a fost atribuit în conformitate cu dispozițiile relevante, dar a fost urmat de unul sau mai multe contracte de lucrări/servicii/bunuri suplimentare (indiferent dacă au fost sau nu exprimate în scris) atribuite fără respectarea dispozițiilor Directivei 2004/18/CE, și anume dispozițiile legate de procedurile negociate fără publicarea unui AP din motive de urgență extremă ca urmare a unor evenimente imprevizibile.

**Cum să se evite:** Acest lucru nu este permis în temeiul articolului 31 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2004/18/CE în cazul în care justificarea „urgenței” nu există. Etapa de planificare a procesului de achiziții publice trebuie să fie executată cu deosebită pricepere și toate riscurile să fie luate în calcul la elaborarea documentației de licitație.

#### **3. Atribuirea contractelor de lucrări/bunuri/servicii suplimentare a căror valoare depășește limitele din dispozițiile relevante**

**Exemplu:** Contractul principal a fost atribuit în conformitate cu Directiva 2004/18/CE, dar a fost urmat de unul sau mai multe contracte de lucrări sau servicii suplimentare atribuite fără organizarea unei licitații aceluiași contractant și a căror valoare s-a ridicat, în total, la peste 50 % din valoarea contractului inițial.

**Cum să se evite:** Chiar dacă lucrările/serviciile suplimentare sunt cu adevărat

neprevăzute, articolul 31 alineatul (4) litera (a) din Directiva 2004/18/CE prevede o limită de 50 % din valoarea contractului inițial pentru acestea.

În primul rând, o planificare mai bună a proiectului ar trebui să contribuie la evitarea necesității unor astfel de lucrări/servicii suplimentare. În al doilea rând, încă de la început se poate prevedea în contract o clauză privind cheltuielile neprevăzute din care pot decurge variații normale la un contract. Cu toate acestea, scopul clauzei privind cheltuielile neprevăzute trebuie să fie specificat cu precizie în contract, încă de la început. Există, de asemenea, dispoziții în articolul 31 referitoare la posibilitatea de a atribui lucrări/servicii suplimentare contractantului existent în cazul în care respectivele lucrări/servicii presupun repetarea unor lucrări similare.

În plus, în cursul executării contractului, autoritatea contractantă ar trebui să monitorizeze îndeaproape orice astfel de lucrări sau servicii suplimentare pentru a se asigura că acestea respectă condițiile de la articolul 31 sau, dacă nu este cazul, ar trebui să planifice scoaterea lor la licitație într-o etapă timpurie pentru a evita întârzierile inutile în executarea contractului.

### **Exemplu real**

Perioada de timp pentru executarea unui contract existent de servicii pentru supravegherea unui contract de lucrări (un proiect în domeniul transporturilor) și cu o valoare peste pragul la nivel UE a fost prelungită în mod direct de către AC cu inginerul supraveghetor existent fără publicarea serviciilor suplimentare care urmau să fie prestate. Acest lucru a avut ca rezultat creșterea prețului contractului inițial cu peste 40 %. AC a considerat că prelungirea duratei contractului de servicii de supraveghere s-a datorat unor circumstanțe neprevăzute și că, prin urmare, este permisă de Directiva 2004/18/CE. Întârzierea în contractul de lucrări de construcție a unui drum s-a datorat întârzierilor cu care s-a confruntat autoritatea contractantă în achiziționarea întregului teren de care avea nevoie pentru drum de la proprietarii acestuia. O suprafață substanțială de teren nu era achiziționată la data începerii contractului de lucrări de construcție a drumului și s-au întâmpinat în continuare întârzieri importante datorită rezistenței puternice din partea proprietarilor de teren care au refuzat să își vândă terenurile și au inițiat acțiuni îndelungate în justiție pentru a contracara eforturile autorității contractante de a achiziționa terenul.

În acest caz, Comisia Europeană nu a acceptat faptul că circumstanțele care justifică folosirea procedurii negociate fără publicarea unui AP pentru contractul de servicii de supraveghere suplimentare ar putea fi considerate ca „neprevăzute”. O AC diligentă ar fi trebuit să anticipeze că unii proprietari de terenuri se vor opune încercărilor de achiziționare a terenurilor lor și, prin urmare, ar fi trebuit să ia măsuri pentru a se asigura că va intra în posesia tuturor terenurilor înainte de a începe lucrările. Atunci când, ulterior, a devenit evident că se vor înregistra întârzieri mari în achiziționarea terenului, în etapa respectivă ar fi trebuit să se anticipeze că vor fi necesare servicii de supraveghere suplimentare și să se decidă organizarea unei licitații pentru aceste servicii sub forma unui contract separat.

## SETURI DE INSTRUMENTE

## SETUL DE INSTRUMENTE 1 – Justificarea oportunității achiziției

### Prezentarea setului de instrumente:

Furnizarea unei baze sănătoase din punct de vedere comercial pentru începerea unui proces de achiziții publice specific și furnizarea documentelor justificative cu privire la deciziile adoptate la începutul contractului.

### Greșeli frecvente:

Uneori, această activitate pur și simplu nu este efectuată. Se evaluează o necesitate și se lansează un proces de achiziții publice fără a documenta motivația pentru alegerile specifice și fără să se acorde aprobările adecvate. Procesele de achiziții publice complexe consumă un volum important de timp și efort. Este esențial ca orice decizie de a iniția un anumit proiect de achiziții publice să se bazeze pe o evaluare detaliată și cuprinzătoare a aspectelor pe care le implică și a opțiunilor aflate la dispoziție. Proiectele de achiziții publice care se bazează pe o cercetare slabă și pe ipoteze care nu sunt testate nu vor permite atingerea obiectivelor stabilite.

### Buna practică:

AC ar trebui să elaboreze o justificare a oportunității achiziției (întotdeauna proporțională cu dimensiunea și complexitatea proiectului, nefiind necesară specificarea tuturor detaliilor în cazul unor proiecte mai mici) care să explice în mod clar de ce procesul de achiziții publice ar trebui să continue și care să demonstreze că aspectele-cheie în materie de planificare au fost luate în considerare.

Scopul justificării oportunității achiziției este de a stabili o motivație clară pentru cursul de acțiune propus prin demonstrarea faptului că proiectul/contractul:

- va satisface nevoia organizației;
- va alege procedura de achiziții cea mai adecvată;
- va fi realizabil;
- va fi accesibil din punct de vedere financiar;
- va fi un acord comercial sănătos și
- va fi durabil.

Justificarea oportunității achiziției ar trebui să acopere:

- beneficiile care urmează să fie realizate/problemele pe care proiectul le va rezolva;
- schițarea calendarului termenelor;
- justificarea proiectului;
- costurile estimate și bugetul disponibil;
- bugetul pentru materialele necesare și cantitățile acestora;
- forța de muncă și implicațiile pentru clienți/utilizatori și
- riscurile majore.

Justificarea oportunității achiziției ar trebui să fie aprobată la nivelul ierarhic corespunzător din cadrul AC pentru bugetul necesar, ca parte a etapei de planificare a procesului de achiziție publică și cu siguranță înainte de începerea procesului de achiziție publică.

Conținutul/listele de verificare standard pentru justificarea oportunității achiziției ar trebui să cuprindă:

#### 1. INTERESUL STRATEGIC

- rezultatele corespund strategiilor și planurilor interne;
- luarea în considerare a strategiilor externe;
- obiectivele proiectului/contractului;
- beneficiile-cheie care urmează să se obțină;
- riscurile esențiale identificate;
- factorii de succes critici și modul în care vor fi măsurați;
- părțile interesate principale.

#### 2. EVALUAREA OPȚIUNILOR:

- lista opțiunilor evaluate;
- o analiză cost-beneficiu de nivel înalt;
- beneficii nefinanciare „netangibile”;
- opțiunea preferată și motivarea alegerii;
- modul de prezentare preferat și motivarea alegerii;
- este opțiunea preferată disponibilă prin intermediul unui contract de achiziții publice existent deja?

#### 3. ASPECTELE COMERCIALE

- opțiuni de aprovizionare și motivarea selecției;
- strategia în materie de achiziții publice și motivarea abordării.

#### 4. ACCESIBILITATE:

- fonduri și surse disponibile;
- schema costurilor estimate;
- costul pe ciclul de viață.

#### 5. POSIBILITATEA DE REALIZARE:

- plan de nivel înalt privind sarcinile și calendarul termenelor de execuție a contractului.

## SETUL DE INSTRUMENTE 2 – EVALUAREA RISCURILOR ȘI PLANIFICAREA PENTRU SITUAȚII NEPREVĂZUTE

### Prezentarea setului de instrumente:

Furnizarea unei baze pentru evaluarea riscurilor unui anumit proiect/contract care permite obținerea beneficiilor preconizate într-un mod continuu și a documentelor justificative cu privire la riscurile evaluate și la acțiunile alocate pe parcursul perioadei contractuale. În continuare se stabilesc listele de verificare standard pentru elaborarea registrului de riscuri și a planului pentru situații neprevăzute pe care AC le pot adapta la propriile lor formate și proceduri.

### Greșeli frecvente:

Proiectele de achiziții publice complexe consumă un volum important de timp și efort. Este esențial ca motivarea unui anumit curs al acțiunii să fie justificată și ca riscurile aferente proiectului/contractului să fie evaluate continuu. Multe proiecte cu nivel ridicat și foarte ridicat de risc nu reușesc să prevadă dispoziții adecvate în situații neprevăzute pentru riscurile etichetate ca mari în registrul de riscuri, inclusiv identificarea unor linii de buget pentru situații neprevăzute. Greșeala majoră pe care o fac managerii de proiect este că nu îndeplinesc această sarcină pentru că estimează că nu au abilitățile necesare sau pentru că ignoră necesitatea unei astfel de etape de proces.

### Buna practică:

AC ar trebui să se asigure că un registru de riscuri și planul pentru situații neprevăzute asociat sunt elaborate în cursul etapelor timpurii ale ciclului de viață a proiectului/contractului și că acestea sunt periodic actualizate în etapele-cheie din cursul ciclului de viață a proiectului/contractului; trebuie elaborat, de asemenea, un raport privind gestionarea riscurilor ridicate și emergente. Buna gestionare a riscurilor reduce probabilitatea anulării proceselor, necesitatea modificărilor la contract în timpul executării acestuia și riscul de corecții financiare la granturile UE.

Evaluarea riscurilor ar trebui:

- să poată identifica și cuantifica toate riscurile asociate proiectului;
- să includă alocarea responsabilității privind riscurile individuale;
- să includă un registru de riscuri;
- să facă parte integrantă din mecanismul de verificare de tip „poartă de acces” pentru achizițiile publice (când este cazul). A se vedea [Setul de instrumente 3](#); și
- să includă alocarea responsabilităților pentru:
  - elaborarea registrului de riscuri; și
  - monitorizarea și revizuirea registrului în mod regulat.

Există șase elemente de evaluare a riscurilor, și anume:

- identificarea problemelor potențiale și a cauzelor lor;
- evaluarea probabilității apariției lor (ridicată/medie/redusă);
- evaluarea impactului asupra întreprinderii și reputației sale, dacă riscurile identificate (ridicate/medii/reduce) urmează să se concretizeze;
- evaluarea costurilor și beneficiilor relative ale strategiilor alternative de reducere la minimum a riscurilor; și formularea unei poziții în legătură cu urmarea sau nu a acestora;

- identificarea părții care are cea mai bună capacitate de a gestiona riscurile;
- elaborarea strategiilor (cu termene și responsabilități) de gestionare a riscurilor.

Întrebările de luat în considerare cu privire la fiecare risc individual în parte cuprind următoarele:

- Cine are cea mai bună capacitate de a controla evenimentele care pot duce la apariția riscului?
- Cine poate controla riscul dacă acesta apare?  
Este de preferat ca AC să fie implicată în mod direct în controlul riscului?
- Cine ar trebui să răspundă pentru un risc dacă acesta nu poate fi controlat?
- Dacă riscul este transferat contractantului, este probabil să se reducă costul total la nivelul AC?
- Va avea cel care își asumă riscul capacitatea de a suporta toate consecințele în cazul în care apare riscul?
- S-ar putea ajunge la transferarea unor riscuri diverse înapoi la AC (de exemplu, un preț de contract majorat)?
- Transferul de riscuri ar fi sigur din punct de vedere juridic?

Ar trebui dezvoltat un registru de riscuri specific contractului. La formularea unui registru de riscuri, AC ar trebui să ia în considerare următorii factori:

- compatibilitatea cu registrul de riscuri al organizației;
- prioritățile domeniului de activitate, prin examinarea planurilor de viitor și întâlnirea cu reprezentanții domeniului de activitate.
- planificarea continuității activității.
- interdependențele cu alte contracte: efectele adverse care ar putea apărea dacă (a) neîndeplinirea obligațiilor în contractul X are impact asupra contractului Z, sau (b) există o lipsă de coordonare la nivelul contractelor.
- aspectele specifice privind produsul, astfel cum s-au consacrat în caietul de sarcini în cauză (de exemplu, în cazul aprovizionării cu mobilă, riscul de prejudiciere a reputației asociat cu cumpărarea de material lemnos din surse nedurabile).
- importanța activelor: evaluarea riscurilor axată pe active este deosebit de importantă în contractele în care este implicată gestionarea unei infrastructuri importante, de exemplu, contractele de întreținere a echipamentelor.
- perioada de mobilizare: facilitarea unui transfer fără sincope de la acorduri intermediare la acorduri contractuale noi.
- nivelul de referință pentru performanță: se evaluează nivelul existent la care se prestează serviciul, fie la nivel intern, fie de către un contractant reprezentat de parte terță.

În timpul perioadei contractuale, managerul de contract trebuie să monitorizeze continuu riscurile și să semnaleze cu promptitudine toate problemele care apar. Multe riscuri presupun incapacitatea contractantului de a executa contractul sau de a asigura nivelul de calitate adecvat. Acest aspect cuprinde:

- lipsa de capacitate;
- personalul-cheie al contractantului este relocalat în altă parte, ceea ce compromite calitatea serviciului prestat;
- contractantul își orientează activitatea către alte domenii după atribuirea contractului, ceea ce reduce valoarea adăugată pentru AC în acord;

- deteriorarea situației financiare a contractantului după atribuirea contractului, ceea ce pune până la urmă în pericol capacitatea sa de a menține nivelurile convenite ale serviciilor; și
- problemele din cadrul propriului lanț de aprovizionare al contractantului.

Alte riscuri la adresa contractului nu pot fi controlate de contractant. Acestea pot să cuprindă în special:

- definirea necorespunzătoare de către AC a cerinței, încă de la început;
- existența unei cereri pentru un serviciu mult mai mare decât s-a preconizat, căreia contractantul nu îi poate face față;
- existența unei cereri pentru un serviciu prea scăzută, ceea ce înseamnă că economiile de scară sunt pierdute și costurile operaționale sunt disproporționate de mari;
- transferul sau plecarea personalului din cadrul AC (sau din partea contractantului) cu competențe în materie de „clienți inteligenți”;
- forța majoră: factori în afara controlului contractantului care întrerup prestarea serviciilor, de exemplu, inaccesibilitatea din cauza unui dezastru natural;
- modificările substanțiale ale cerințelor AC, posibil ca rezultat al schimbărilor în politica sa, care modifică prioritatea acordului sau nivelul cererii pentru serviciul respectiv; și
- incapacitatea AC de a își îndeplini obligațiile asumate prin contract.

Planul pentru situații neprevăzute ar trebui:

- să definească dispozițiile pentru situațiile neprevăzute care urmează să fie implementate;
- să identifice persoanele responsabile pentru punerea în aplicare a măsurilor de urgență;
- să definească dispozițiile de punere în aplicare;
- să devină parte integrantă a documentului de inițiere a proiectului și a planului de punere în aplicare și tranziție; și
- să fie prevăzut în documentația de licitație.

Componentele-cheie ale planificării pentru situații neprevăzute sunt:

- identificarea serviciilor care trebuie să fie menținute și a circumstanțelor în care ar trebui menținute – adică, funcțiile-cheie ale activității;
- elaborarea unui plan de afaceri pentru situații neprevăzute care să specifice cum își va continua întreprinderea serviciile critice în condițiile mai multor scenarii de dezastre;
- stabilirea cerințelor cu privire la continuitatea fiecărui serviciu critic pentru afacere;
- elaborarea posibilă a planurilor privind continuitatea serviciului în situații neprevăzute; și
- identificarea finanțării în cazul în care bugetele existente sunt depășite.

## SETUL DE INSTRUMENTE 3 – VERIFICĂRILE DE TIP „POARTĂ DE ACCES”

### Prezentarea setului de instrumente:

Verificările de tip „poartă de acces” reprezintă un mecanism de verificare a proceselor de achiziții publice în puncte critice de pe parcursul desfășurării lor, înainte ca deciziile esențiale să fie adoptate, pentru a asigura buna desfășurare a diferitor etape și, dacă este necesar, modificarea sau chiar oprirea procesului. Scopul este de a introduce o serie de „controale de sănătate” în calendarul proiectului/contractului; verificările de tip „poartă de acces” sunt menite să asigure faptul că procedura de achiziții publice este fundamentată în mod sănătos, este planificată bine, că toate părțile interesate relevante sunt implicate, astfel încât obiectivele să fie realizate. Mecanismul contribuie, de asemenea, la asigurarea coerenței abordărilor folosite pentru proiecte și contracte diferite. Fiecare „poartă de acces” constă dintr-o serie de întrebări menite să testeze soliditatea deciziilor. Elementele de probă sunt prezentate comisiei de evaluare sau AC pentru a se demonstra că aspectele vizate de întrebările privind „porțile de acces” au fost tratate în mod adecvat înainte de a se permite trecerea la etapa următoare a procesului de achiziții publice. Lista de verificare de mai jos prezintă formatul simplificat al unei „porți de acces”.

### Greșeli frecvente:

„Porțile de acces” pentru achiziții publice (un termen generic) sunt un element relativ recent introdus în procesul de achiziții publice din domeniul gestionării de proiecte. Folosirea lor a apărut ca rezultat al diverselor lecții învățate (ca urmare a întrebării: *cum s-a întâmplat acest lucru?*) în principal din proiecte ale administrațiilor publice care au eșuat din diverse motive și au avut ca rezultat costuri majore sau depășiri de termene sau incapacitatea de a asigura beneficiile preconizate. Un sistem de control funcțional nu este complet fără instituirea unor puncte de control care necesită aprobare pentru ca acțiunea să continue.

### Buna practică:

Ideea procesului cu „porți de acces” este de a elimina în măsura posibilului pericolele inerente procesului. Insistând ca la fiecare etapă a procesului („poartă de acces”) AC trebuie să fie convinsă de motivele de a continua înainte ca următoarea etapă să poată începe, pericolele se tratează la momentul adecvat. Dacă AC sau comisia de evaluare nu pot fi convinse, licitația nu poate continua. Există o serie de sisteme de verificare de tip „poartă de acces” disponibile.

Un proces de verificare de tip „poartă de acces” **formal** ar trebui să se aplice numai în cazul proiectelor complexe de importanță strategică sau cu riscuri mari și evaluarea acestora ar trebui efectuată înainte de lansarea fiecărui proiect de achiziții publice (a se vedea [Setul de instrumente 2](#)). În cazul proiectelor care intră în această categorie, trebuie să fie stabilită comisia de evaluare sau AC, astfel încât aceasta să poată efectua verificarea de tip „poartă de acces”. O evidență a procesului de verificare de tip „poartă de acces” ar trebui să fie păstrată în dosarele de proiect.

### „Porțile de acces”

În funcție de formatul care este utilizat, pot să existe până la patru „porți de acces” diferite. Următorul exemplu ilustrează cele patru „porți de acces”.

#### Poarta de acces 0 – Finalizarea planificării

Această examinare ar trebui efectuată în etapele foarte incipiente pentru a se verifica instituirea unor etape realiste, coerente și realizabile pentru procesul de achiziții publice.

- **- Poarta de acces 1 – Domeniul de aplicare al contractului și strategia de achiziții publice**

Această examinare ar trebui să se desfășoare la începutul proiectului, în cadrul primei reuniuni a comisiei de evaluare sau a AC, înainte de publicarea oricăror anunțuri sau de prezentarea documentației de licitație.

- **Poarta de acces 2 – Întocmirea listei de preselecție**

Această examinare se desfășoară ulterior evaluării CPC, când s-au convenit recomandările privind lista de preselecție și a fost prezentată toată documentația de licitație, dar înainte de cererea de oferte.

- **Poarta de acces 3 – Evaluarea ofertelor**

Această examinare se desfășoară după stabilirea ofertei preferate, dar înainte de atribuirea contractului sau înainte de trecerea la etapa finală a procedurii de achiziții publice, în cazul unei proceduri în două etape.

- **Poarta de acces 4 – Contractul**

Această examinare se desfășoară după evaluarea ofertelor în a doua etapă a procedurii de achiziții publice, dar înainte de semnarea contractului.

## SETUL DE INSTRUMENTE 4 – ÎNTOCMIREA LISTEI DE PRESELECȚIE

### Prezentarea setului de instrumente:

Prezentul set de instrumente prezintă modul în care poate fi utilizat un chestionar de precalificare (CPC) în vederea întocmirii unei liste de preselecție a solicitanților în cadrul procedurii deschise, restrânse sau a dialogului competitiv sau în vederea obținerii de informații relevante cu privire la capacitatea ofertantului în cadrul procedurii deschise.

### Contextul juridic relevant:

Articolele 44-52, în special articolele 45-48 din Directiva 2004/18/CE.

### Greșeli frecvente:

Greșeala majoră pe care o fac autoritățile contractante constă în faptul că:

- nu verifică dacă toate întrebările sunt relevante (sau proporționale) pentru un anumit proces de achiziții publice;
- adaugă întrebări fără să se gândească la posibilele răspunsuri; sau
- nu convin în prealabil asupra metodologiei de punctare utilizate pentru evaluare.

### Buna practică:

Planificarea anterioară procesului de achiziții publice este esențială pentru evitarea erorilor de mai sus. Se propune ca AC să utilizeze un singur format standard pentru CPC, întrucât acesta ar fi mai simplu de folosit atât de AC, cât și de solicitanți. Doar criteriile relevante ale ofertanților referitoare la situația personală, capacitatea financiară, capacitatea tehnică, experiența, expertiza și competența prevăzute la articolele 45-48 din Directiva 2004/18/CE sunt permise drept criterii de selecție.

Un CPC ar trebui să cuprindă întrebări și cerințe privind:

- profilul organizației;
- temeiurile pentru excludere;
- asigurarea;
- informațiile de natură financiară;
- sănătatea și siguranța în muncă;
- egalitatea și diversitatea;
- capacitatea tehnică;
- recomandările;
- responsabilitatea socială a întreprinderii;
- întreprinderea; și
- referințele de la bănci.

AC pot să opteze să includă în lista de preselecție numai un număr limitat de ofertanți calificați, dar acest lucru trebuie să fie indicat în AP care ar trebui să stabilească numărul sau tipul de candidați care urmează să fie incluși în lista de preselecție. Includerea în lista de preselecție a ofertanților care îndeplinesc criteriile de calificare minime trebuie să se efectueze în baza unor reguli transparente și nediscriminatorii, iar criteriile trebuie aduse la cunoștința candidaților. Directiva 2004/18/CE prevede că numărul celor invitați să depună oferte ar trebui să fie suficient de mare pentru a se asigura o concurență adecvată și indică un număr minim de cinci ofertanți (cu condiția să existe cel puțin cinci ofertanți care îndeplinesc criteriile de precalificare).

Comisia de evaluare ar trebui să adopte următoarele măsuri atunci când elaborează lista de preselecție pe baza CPC.

- O „matrice de evaluare a CPC- solicitant” ar trebui să fie completată pentru fiecare solicitant. Aceasta indică informațiile care au fost solicitate, cu spații pentru punctaj și observații aferente fiecărei secțiuni.
- Abordarea privind punctarea, de exemplu dacă se punctează solicitantul în mod individual sau în grup și modul de alocare a punctajelor, trebuie să fie convenită de către comisia de evaluare înainte ca membrii acesteia să înceapă punctarea. Dacă se aplică punctajul individual, atunci o fișă centralizatoare a punctajelor individuale din matricea de evaluare a CPC pentru fiecare solicitant trebuie să indice punctajele acordate individual de fiecare membru al comisiei de evaluare, precum și punctajul total. Dacă se preferă, comisia de evaluare poate să convină un punctaj unic la nivel de grup în locul unei medii a punctajelor individuale. Pentru această opțiune ar trebui folosită o fișă unică de punctaj pentru CPC a panelului. Mecanismul de punctare ar trebui comunicat în AP și în documentația de licitație și acesta nu poate fi schimbat ulterior.
- Toți evaluatorii ar trebui să fie nominalizați pe fișa de punctaj.
- Fiecare solicitant trebuie să beneficieze de un tratament egal și abordarea folosită pentru punctare trebuie să fie consecventă, nediscriminatorie și echitabilă.
- CPC ar trebui punctate numai pe baza informațiilor pe care le conțin, iar comisia de evaluare nu poate să ia în considerare nicio altă informație primită prin alte mijloace, inclusiv cele privind cunoștințele sau experiența personală a solicitantului.
- Conținutul punctajelor individuale sau la nivel de grup ale comisiei de evaluare nu ar trebui să fie comunicate niciunei alte persoane din afara comisiei.
- Ar trebui să se răspundă la toate întrebările fie pe bază de „admis/respins” (eligibilitate), fie pe bază de punctare în conformitate cu criteriile de selecție publicate.
- Dacă un solicitant nu întrunește cerințele obligatorii predefinite, cum ar fi cifra de afaceri minimă, candidatura sa ar trebui tratată ca neeligibilă, iar restul documentului prezentat de solicitant nu ar mai trebui evaluat.
- Dacă este adecvat, lista de preselecție poate să cuprindă toți solicitanții care îndeplinesc sau depășesc un anumit prag cu privire la oricare dintre criteriile punctate.

Linkul către un exemplu de CPC se regăsește în [Setul de instrumente 10](#)

## SETUL DE INSTRUMENTE 5 – DEFINIREA CRITERIILOR DE SELECȚIE ȘI ETAPA DE SELECȚIE

### Prezentarea setului de instrumente:

Acest set de instrumente este destinat să îi sprijine pe practicieni în proiectarea și executarea unui proces de selecție a ofertanților la un standard înalt. Prima secțiune indică modul de definire a criteriilor de selecție prevăzute în documentația de licitație. A doua secțiune oferă cea mai bună practică privind modul de aplicare a criteriilor de selecție pentru a identifica cele mai adecvate candidaturi sau ofertele eligibile.

### Contextul juridic relevant:

Articolele 44-52 din Directiva 2004/18/CE.

### Greșeli frecvente:

Criteriile propuse nu sunt legate de/proportionale cu obiectul contractului sau sunt discriminatorii. În continuare sunt prezentate câteva exemple tipice de rele practici:

- impunerea unui venit anual minim de 10 milioane EUR pentru un contract cu valoarea anuală de 1 milion EUR;
- impunerea anumitor standarde fără menționarea expresiei „sau echivalent”;
- impunerea unui procentaj de solvabilitate nefiresc de ridicat sau de scăzut care tinde să favorizeze anumiți operatori;
- lipsa unor criterii obiective și clare de selecție a celor mai buni ofertanți. De exemplu, dacă AC solicită numai experiență anterioară fără a cere detalii suplimentare în cadrul recomandărilor, cum ar fi tipul și perioada, volumul și rezultatul contractului;
- impunerea înființării unui birou local la data depunerii ofertei (această cerință poate fi impusă numai la data începerii contractului);
- impunerea înregistrării societății în statele membre la data depunerii ofertei;
- eșecul AC de a efectua o simulare a ambelor etape ale procesului pentru a elimina orice disfuncții funcționale în etapa planificării;
- AC confundă în mod frecvent două etape distincte ale procesului. Odată încheiată etapa de selecție, AC nu poate reveni la aceasta. Există, de asemenea, anumite aspecte care pot fi tratate numai în etapa de selecție (și, în mod similar, anumite aspecte care pot fi tratate numai în etapa de evaluare). Mai întâi are loc deschiderea și evaluarea documentelor de participare și a ofertelor tehnice (etapa de selecție), apoi deschiderea și evaluarea ofertelor economice (etapa de atribuire).

### Criteriile de selecție:

Este important de observat că selecția operatorilor economici și atribuirea contractului sunt două exerciții diferite în procesul de atribuire a unui contract de achiziții publice. Selecția înseamnă determinarea operatorilor economici care sunt calificați să execute contractul ce urmează să fie atribuit, pe baza criteriilor de selecție prestabilite de către AC. Toate criteriile de selecție relevante pentru un anumit contract trebuie să fie luate în considerare pentru a garanta că numai operatorii economici care sunt capabili să execute contractul

sunt selectați să treacă prin etapa de evaluare a ofertelor. Criteriile de selecție trebuie să fie:

- conforme cu principiile Tratatului privind Uniunea Europeană, în special cu principiile transparenței, tratamentului egal și nediscriminării;
- proporționale cu dimensiunea și natura contractului;
- determinate prin luarea în calcul a nevoii specifice a fiecărei licitații și trebuie să fie relevante pentru contractul specific care urmează să fie atribuit. Ele nu trebuie să fie determinate într-un mod abstract;
- proiectate astfel încât operatorii economici, inclusiv IMM-urile, care au potențialul de a fi furnizori eficienți și eficace, să nu fie împiedicați să participe;
- formulate într-un mod simplu astfel încât să poată fi înțelese cu ușurință de operatorii economici; și
- criteriile de selecție trebuie să menționeze întotdeauna expresia „sau echivalent” în cazul în care specifică standarde, mărci sau origini de orice tip.

### **Cum ar trebui să fie definite condițiile criteriilor de selecție?**

Criteriile de selecție utilizate depind de natura specifică a procesului de achiziții publice. Cea mai bună practică este aceea de a le defini în același timp cu redactarea caietului de sarcini. În general, condițiile criteriilor de selecție vor aborda:

- meritul tehnic al lucrărilor, bunurilor sau serviciilor oferite; și
- capacitatea ofertantului de a îndeplini cerințele din caietul de sarcini, inclusiv competența tehnică și managerială, viabilitatea financiară, calificările relevante, experiența și disponibilitatea personalului-cheie.

### **Când anume trebuie să se definească condițiile criteriilor de selecție și metodologia?**

- Condițiile de participare la licitație și metodologia trebuie să fie finalizate și aprobate în etapa de planificare a procesului de achiziții publice întrucât acestea trebuie să fie clare până la data la care AP este publicat.

AC solicită:

- istoricul întreprinderii, de exemplu, o definiție a gamei de produse, anii de activitate, rotația personalului;
- documentația privind capacitatea tehnică, de exemplu, experiența anterioară, echipamentele și structura forței de muncă;
- venitul anual minim, în valoare, de exemplu, de 2 milioane EUR în cazul în care valoarea contractului este de 1 milion EUR pe an (cerința maximă privind cifra de afaceri anuală a operatorilor economici este dublul valorii actuale, conform articolului 58 din noua Directivă 2014/24/UE. Directiva 2004/18/CE nu prevede cerințe specifice în afara principiului tratamentului egal, al transparenței, nediscriminării și proporționalității.);
- ratele de solvabilitate anuale pentru ultimii trei ani (definirea unui nivel minim, de exemplu, de 25 % sau mai mare);
- recomandări privind execuția unor proiecte/contracte similare în ultimii trei ani. Fiecare recomandare trebuie să fie detaliată - ca regulă generală, cel puțin două recomandări trebuie să fie corespunzătoare contractului (cerință minimă);

- certificate de asigurări valabile - documentația de atestare a faptului că asigurarea este în vigoare (pot fi, de asemenea, solicitate numai la data semnării contractului).

Criteriile (sau metodologiile) care se pot aplica pentru a alege operatorii economici care urmează să fie invitați la licitație/negociere/desfășurarea unui dialog competitiv din rândul operatorilor economici calificați trebuie să fie obiective și nediscriminatorii și nu pot depăși criteriile permise de directiva UE.

### **Oferte comune**

Este posibil ca un operator economic să se bazeze pe resursele altor entități pentru a face dovada capacității sale economice și financiare și/sau a capacității sale tehnice și/sau profesionale. Un operator economic, poate, dacă este cazul, cu privire la un anumit contract, să se bazeze pe capacitățile altor entități, indiferent de natura juridică a legăturilor pe care le poate avea cu acestea. Într-o astfel de situație, operatorul trebuie să facă dovada că toate resursele necesare se află la dispoziția sa, prin prezentarea, de exemplu, a unui angajament în acest sens al entităților respective. Această posibilitate permite unui operator economic să se bazeze pe resursele economice și financiare ale entităților afiliate și, de asemenea, ale subcontractanților sau ale oricărei alte entități care și-a pus în mod efectiv resursele la dispoziția operatorului economic. Un grup de operatori economici poate, de asemenea, să se bazeze, în aceleași condiții, pe capacitățile membrilor grupului sau ale altor entități [articolul 47 alineatul (3) din Directiva 2004/18/CE]. În cazul în care un operator economic este membru al unui grup de operatori economici sau al unui consorțiu, va fi suficient ca cerințele privind capacitatea economică și financiară să fie îndeplinite de grup ca întreg și nu de fiecare membru în parte. Această posibilitate poate, de asemenea, să contribuie la încurajarea participării IMM-urilor în procesul de achiziții publice.

### **Selecția ofertanților**

Selecția ofertanților reprezintă etapa de identificare a celor mai adecvați solicitanți sau ofertanți care vor fi selectați ca eligibili pentru depunerea de oferte sau pentru trecerea la faza finală de evaluare într-o procedură deschisă.

### **Cum ar trebui definită o metodologie de selecție?**

Metodologia de evaluare folosită depinde de natura și complexitatea procesului de achiziții publice. Metodologia aleasă ar trebui să permită AC să determine în mod obiectiv și transparent ofertantul care oferă cea mai bună opțiune în ceea ce privește capacitatea de executare a contractului (selecție), prin examinarea următoarelor aspecte:

- respectarea condițiilor de participare (cerințe obligatorii) – un răspuns de tipul „da/nu” sau „satisfăcute/nesatisfăcute”;
- gradul în care o ofertă satisface criteriile calitative;
- nivelul riscurilor asociate selectării unei anumite cotații; și
- criteriile trebuie să fie enumerate (în ordinea priorității) în documentația de licitație (de obicei, în caietul de sarcini) împreună cu ponderile lor (dacă este cazul), plus metodologia de evaluare.

În orice caz, în procedurile deschise, fiecare ofertă care îndeplinește criteriile de selecție trebuie să fie evaluată în etapa de atribuire, în conformitate cu articolul 44 alineatele (1) și (2) (principiul tratamentului egal) din Directiva 2004/18/CE.

### **Cum ar trebui să fie aplicată metodologia de punctare numerică?**

În procedurile restrânse, după eliminarea ofertanților care nu respectă criteriile de selecție minime, se alocă un punctaj numeric dacă numărul solicitanților trebuie să fie redus în scopul întocmirii unei liste de preselecție. AC trebuie să indice în AP sau în invitația de confirmare a interesului, criteriile sau regulile obiective și nediscriminatorii pe care intenționează să le aplice, numărul minim și, dacă este cazul, numărul maxim de candidați pe care intenționează să îi invite să oferteze. La punctarea solicitanților, decizia privind punctele trebuie întotdeauna să fie urmată de observații privind evaluarea astfel încât să poată informa solicitanții cu privire la rezultate.

### **Buna practică**

În practică, criteriile de selecție bune sunt considerate a fi următoarele:

- experiențele cele mai adecvate cu sarcinile cele mai comparabile;
- cele mai bune date economice specifice, cum ar fi solvabilitatea;
- studiile și calificările personalului-cheie.

## SETUL DE INSTRUMENTE 6 – DEFINIREA CRITERIILOR DE ATRIBUIRE ȘI ETAPA DE ATRIBUIRE

### Prezentarea setului de instrumente:

Acest set de instrumente este destinat să sprijine practicienii în definirea unor criterii de atribuire de standard înalt în documentația de licitație și în derularea etapei de atribuire.

### Contextul juridic relevant:

Articolele 53-55 din Directiva 2004/18/CE.

### Greșeli frecvente:

Cele mai frecvente greșeli sunt amestecul criteriilor de selecție cu cele de atribuire sau nedefinirea clară a unui set de cerințe. Iată câteva exemple tipice de rele practici:

- descrierile criteriilor sunt prea vagi (lipsa unei definiri clare), sunt definite numai cerințe minime și acestea nu sunt legate de obiectul contractului - a se vedea punctul 34 din cauza C-340/02, *Comisia/Franța*. Iată câteva exemple de rele practici:
  - calitatea se evaluează:
    - prin prisma durabilității produsului (criteriu prea vag în cazul în care nu se oferă o definiție clară a durabilității produsului);
    - prin prisma unei perioade de garanție de 5 ani (numai un criteriu minim, vag, legat de obiectul contractului);
    - prin prisma culorii albastre (numai un criteriu minim); sau
    - prin prisma materialelor fiabile (criteriu prea vag în cazul în care nu se oferă o definiție clară a materialului fiabil).
  - serviciul este evaluat:
    - prin prisma termenului de prestare de șapte zile (numai un criteriu minim, vag);
    - prin prisma fiabilității serviciului de consultanță (prea vag în cazul în care nu se oferă o definiție clară a fiabilității serviciului de consultanță);
    - prin prisma posibilității de a face comenzi 24 de ore din 24/ 7 zile din 7 (criteriu legat de obiectul contractului); sau
    - prin prisma instruirii în domeniul utilizării produselor (criteriu prea vag în cazul în care nu se oferă o definiție clară a termenului „instruire”).
- inexistența unei legături între criteriile de atribuire și obiectul contractului;
- prea multe criterii fără nicio legătură cu domeniul de aplicare și necesitatea contractului;
- amestecul criteriilor de selecție cu criteriile de atribuire [adică utilizarea criteriilor de selecție drept criterii de atribuire (de exemplu, experiența anterioară) sau reutilizarea în etapa de atribuire a criteriilor deja utilizate în etapa de selecție];

- utilizarea metodei prețului mediu, conform căreia ofertele cu preț apropiat de media prețurilor tuturor ofertelor primesc mai multe puncte decât ofertele cu preț mai îndepărtat de media prețurilor. Deși prețul ofertei este un criteriu obiectiv de utilizat în etapa de atribuire, utilizarea acestei metodologii privind prețul mediu reprezintă un tratament inegal al ofertanților, în special al celor cu oferte scăzute valabile. Prin urmare, practica nu este conformă cu Directiva 2004/18/CE.

Erorile tipice care apar în timpul etapei de atribuire sunt următoarele:

- neadaptarea criteriilor de atribuire și a metodologiei la particularitățile contractului;
- amestecul etapei de evaluare cu etapa de selecție a procesului;
- necomunicarea metodologiei de evaluare în documentația de licitație în anumite condiții - a se vedea cauza C-532/06, *Lianakis*;
- erori de natură aritmetică atunci când se însumează punctajele și se ierarhizează ofertele;
- eliminarea ofertelor pentru că au fost prea scăzute chiar și în cazul în care nu există criterii sau o metodologie stabilite anterior pentru a proceda astfel, cu încălcarea articolului 55 din Directiva 2004/18/CE.

## **Definirea criteriilor de atribuire**

### **Când ar trebui să fie elaborate criteriile și metodologia de atribuire?**

Criteriile și metodologia de atribuire trebuie să fie finalizate și aprobate înainte de publicarea anunțului de participare la licitație.

### **Cum ar trebui să fie definite criteriile de atribuire?**

Criteriile de atribuire sunt utilizate pentru a evalua cât de bine satisface o ofertă cerințele AC și trebuie să permită ierarhizarea ofertelor. Criteriile de atribuire care urmează să fie utilizate depind de natura specifică a procesului de achiziții publice. Se recomandă ca acestea să fie definite odată cu caietul de sarcini. **Criteriile de atribuire** trebuie să se refere la:

- respectarea termenilor și condițiilor contractuale;
- meritul tehnic al lucrărilor, bunurilor sau serviciilor oferite;
- costul pe ciclul de viață;
- riscurile sau constrângerile asociate ofertei; și
- orice beneficii sociale mai largi pentru organizație (de exemplu, considerațiile cu privire la mediu).

### **Buna practică:**

Criteriile de atribuire (articolul 53 din Directiva 2004/18/CE) sunt criteriile pe baza cărora AC alege cea mai bună ofertă – adică oferta care satisface cel mai bine cerințele prevăzute în caietul de sarcini – și, în consecință, atribuie un contract. Aceste criterii trebuie să fie stabilite din timp, preferabil în etapa de planificare, și nu trebuie să pună în pericol concurența loială.

Articolul 53 alineatul (1) prevede că criteriile pe baza cărora AC atribuie contractele de achiziții publice de lucrări, produse și servicii trebuie să fie:

- a) **oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic (MEAT)** – diverse criterii legate de obiectul contractului pot fi luate în considerare pentru a atribui contractul, cum ar fi calitatea, prețul, meritul tehnic, termenul de livrare, serviciile post-vânzare sau
- b) **prețul cel mai scăzut** – contractul este atribuit numai pe baza prețului celui mai scăzut.

În continuare sunt prezentate exemple de cazuri în care se poate considera adecvată utilizarea criteriului prețului celui mai scăzut:

- achizițiile publice de bunuri – în cazul achizițiilor publice de produse simple, standard și gata de utilizare (de exemplu, articolele de papetărie), prețul este în mod normal și tipic unicul factor relevant pe care se bazează decizia de atribuire a contractului;
- achizițiile publice de lucrări – în cazul lucrărilor ale căror proiecte sunt furnizate de AC sau al lucrărilor cu un proiect anterior, se obișnuiește să se utilizeze prețul cel mai redus;
- achizițiile publice de servicii – în cazul unor servicii (de exemplu, serviciile de curățenie în clădiri sau serviciile de publicare) o AC poate prefera să specifice în detaliu cerințele exacte din caietul de sarcini și apoi să selecteze oferta conformă care oferă prețul cel mai redus.

**Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic (MEAT)** este utilizată în cazul în care raportul calitate-preț poate fi evaluat ca o pondere între preț și calitate. Termenul „raport calitate-preț” înseamnă combinația optimă între diverse criterii (criterii legate de cost și nelegate de cost) care împreună răspund cerințelor AC. Cu toate acestea, elementele care constituie combinația optimă a acestor criterii diverse diferă de la un proces de achiziții publice la altul și depind de rezultatele solicitate de AC.

Folosirea criteriului MEAT prezintă o serie de avantaje în comparație cu prețul cel mai scăzut. MEAT permite AC să țină cont de considerații de natură calitativă. Criteriul MEAT este folosit de obicei în cazurile în care calitatea este importantă pentru AC. În cazul cerințelor referitoare la o durată de exploatare îndelungată, criteriul permite AC să ia în considerare costurile pe ciclu de viață ale achiziției (și anume, costurile pe parcursul duratei de viață a produsului), nu numai costul direct al achiziției (sau costul de achiziție inițial) în cadrul caietului de sarcini.

Unele cazuri în care se poate considera adecvată utilizarea criteriului **MEAT** sunt următoarele:

- achizițiile publice de bunuri – în cazul contractelor de achiziții publice de bunuri care implică un volum important de activități specializate de instalare și/sau întreținere și/sau instruire cu privire la un produs, se obișnuiește ca atribuirea să se facă pe baza criteriului MEAT. De fapt, în cazul acestui tip de contracte, calitatea este în mod obișnuit de o importanță deosebită;

- achizițiile publice de lucrări – în cazul lucrărilor proiectate de ofertant se utilizează adeseori criteriul MEAT;
- achizițiile publice de servicii – în cazul achizițiilor publice de servicii de consultanță și, în general, al serviciilor de natură intelectuală, calitatea este de obicei foarte importantă. Experiența a dovedit că în cazul achiziționării acestui tip de servicii, rezultatele cele mai bune în ceea ce privește raportul calitate-preț se obțin atunci când se utilizează criteriul MEAT.

O AC poate să ia în considerare diverse criterii pentru a determina oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic. Articolul 53 alineatul (1) din Directiva 2004/18/CE conține o listă indicativă a acestor criterii, și anume:

- prețul;
- calitatea;
- valoarea tehnică;
- caracteristicile estetice și funcționale;
- caracteristicile de mediu;
- costurile de funcționare;
- raportul cost-eficacitate;
- serviciile post-vânzare și asistența tehnică;
- data livrării și termenul de livrare sau de execuție.

Totuși, se pot adăuga și alte criterii în conformitate cu natura contractului, de exemplu, calificările și experiența relevantă a personalului propus să execute un contract de prestări servicii (dar numai în condițiile prevăzute în cauza C-601/13, *Ambisig*).

Criteriile de atribuire nu pot fi amestecate cu criteriile de selecție. În temeiul Directivei 2004/18/CE, se pot prezenta aceleași documente atât în etapa de selecție, cât și în cea de atribuire numai dacă acest lucru servește la identificarea ofertei cu raportul calitate-preț cel mai bun (aplicabil de la caz la caz) și nu a capacității ofertantului de a executa contractul, care a fost deja stabilită în etapa de selecție. Dacă un criteriu este folosit drept criteriu de selecție în etapa de precalificare, acesta nu mai poate fi folosit din nou, în același mod, drept criteriu de atribuire. A se vedea, de asemenea, cauza C-31/87, *Beentjes*; cauza C-532/06, *Lianakis* și cauza T-402/06, *Spania/Comisia*.

Articolul 67 din noua Directivă 2014/24/UE oferă informații privind criteriile de atribuire.

O AC poate, de asemenea, să decidă subdivizarea criteriilor MEAT în subcriterii. Subcriteriile indică factorii specifici care sunt luați în considerare de AC în cadrul unui anumit criteriu. Criteriul/subcriteriul trebuie (a se vedea cauza C-513/99, *Concordia Bus*, pentru un exemplu):

- să fie legat de obiectul ofertei;
- să nu acorde autorității contractante o „libertate de alegere nelimitată”;
- să fie menționat fie în AP, fie în caietul de sarcini;
- să fie măsurabil și să definească un interval pentru fiecare criteriu (marje concurențiale), inclusiv o valoare minimă și maximă acceptabilă pentru AC;
- să fie elaborat și exprimat astfel încât toți participanții să îl interpreteze în același fel; și

- să respecte principiile fundamentale din legislația UE, în special principiile din Tratatul privind Uniunea Europeană (principiile tratamentului egal, transparenței, nediscriminării, proporționalității).

Identificarea criteriilor (și a tuturor subcriteriilor) care urmează să fie aplicate trebuie efectuată cu grija cuvenită în etapa de planificare și utilizarea lor în procesul de evaluare ar trebui să fie testată pentru o serie de oferte posibile și combinații de criterii pentru a garanta că acestea duc la obținerea raportului calitate-preț dorit. Neincluderea criteriilor pertinente sau includerea de criterii inadecvate din greșeală poate însemna că oferta care prezintă cel mai bun raport calitate-preț nu este selectată. Criteriile vor fi punctate, în general, cu ajutorul unui sistem de punctare sau al unei „reguli de punctare”, care atribuie ponderi criteriilor folosite.

De asemenea, criteriile și subcriteriile trebuie să fie definite clar astfel încât ofertanții să aibă o înțelegere clară și comună a acestora. De exemplu, uneori este recomandabil să se definească criteriile de „calitate” folosind unul sau mai multe subcriterii și să se definească, de asemenea, fiecare subcriteriu în parte prin prezentarea nivelului său minim și nivelului său maxim. Ofertanții se vor baza pe descrierea din documentația de licitație pentru a stabili modul de organizare a ofertei în scopul de a realiza un punctaj bun, iar oferta trebuie completată cu o documentație care să explice cum anume va garanta ofertantul calitatea și serviciile oferite.

Exemple de subcriterii:

serviciu:

- prestare (trebuie să fie formulat nivelul minim și nivelul maxim);
- termeni de plată (nivel minim și nivel maxim);

calitate:

- materiale (nivel minim și nivel maxim);
- culori (nivel minim și nivel maxim).

| Exemple de rele practici – A nu se urma                                                                                                                                                                                                                                             | Exemple de bune practici – A se urma                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Furnizorul trebuie să ofere un program de lucru minim de la 08:00 la 16:00 – descrierea programului de lucru al ofertanților – un program de lucru prelungit va fi evaluat în mod favorabil (AC nu solicită un program de lucru prelungit, de exemplu 24/7).                     | 1. Furnizorul trebuie să ofere un program de lucru minim de la 08:00 la 16:00 – ofertantul trebuie să prezinte programul de lucru <i>oferit</i> – un program de 24/7 va fi evaluat și notat în mod favorabil. (ofertantul poate să propună un program de lucru care variază între 16:00 și 24/7).                                                                                                                                                              |
| 2. AC trebuie să descrie termenul de livrare de la data efectuării comenzii – termenele de livrare scurte vor fi evaluate în mod favorabil (AC nu definește ce înseamnă un termen de livrare scurt, indicând, de exemplu, numărul maxim de zile care va fi evaluat în mod pozitiv). | 2. Ofertantul trebuie să prezinte termenul de livrare de la primirea comenzii – există un termen maxim de 12 zile de la data comenzii – un termen de 4 zile va fi evaluat și notat în mod favorabil. (Ofertantul intră în competiție în prezent cu un termen de livrare între 12 și 4 zile – nu se acordă puncte suplimentare pentru un termen de livrare mai mic de 4 zile). Sau modelul de punctare poate fi prezentat și publicat:<br><br><4 zile, 5 puncte |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>3. AC ar trebui să specifice dacă se vor adăuga costuri suplimentare pentru comenzile în regim de urgență (AC trebuie să comunice numărul estimat de „comenzi în regim de urgență” per an pentru a se calcula costurile).</p> <p>4. AC ar trebui să specifice durata de viață a produselor – durata de viață minimă este de 2 ani de la data de fabricație (Ac nu definește o durată de viață preferată).</p> <p>5. Penalități contractuale: folosirea penalităților contractuale drept criteriu de atribuire (și anume, cu cât este mai mare penalitatea contractuală pe care ofertantul este dispus să o plătească pentru execuția cu întârziere a contractului, cu atât mai mare este punctajul care i se acordă) este descurajată. Astfel de penalități ar trebui să fie prevăzute numai în condițiile contractuale.</p> <p>6. Egalitatea între femei și bărbați: AC nu poate folosi componența pe sexe drept criteriu de atribuire, de exemplu, prin acordarea de puncte pentru un contract de prestări servicii pe baza componenței pe sexe a echipei de experți propusă de ofertant (acest lucru constituie o discriminare și o încălcare a principiilor din Tratat).</p> <p>7. Suplimentări: AC ar trebui să nu utilizeze „suplimentările” ca factor în atribuirea de contracte, de exemplu, prin acordarea de puncte suplimentare ofertanților care oferă articole gratuite în plus față de cele solicitate.</p> <p>8. Preț mediu: folosirea prețului mediu (și anume, acordarea unui punctaj mai mare acelor ofertanți care au prețul mai apropiat de media prețurilor tuturor ofertelor primite) nu este permisă întrucât nu constituie un criteriu obiectiv legat de obiectul contractului.</p> <p>9. Nivel de subcontractare: AC ar trebui să nu folosească nivelul de „subcontractare” pentru a limita folosirea acestuia, de exemplu, prin acordarea unui punctaj mai mare ofertanților care propun să nu se folosească subcontractarea față de punctajul acordat celor care propun subcontractarea. AC nu are dreptul să limiteze</p> | <p>5-6 zile, 4 puncte<br/>7-8 zile, 3 puncte<br/>9-10 zile, 2 puncte<br/>11 zile, 1 punct<br/>&gt;12 zile, 0 puncte</p> <p>3. Ofertantul trebuie să specifice dacă se vor adăuga unele costuri suplimentare pentru comenzile în regim de urgență. Numărul estimat de „comenzi în regim de urgență” per an este de 500. (Acum AC poate calcula un cost total per an cu privire la comenzile în regim de urgență – care este transparent și clar.)</p> <p>4. Durata de viață a produselor oferite trebuie să fie de cel puțin 2 ani de la data de fabricație (criteriu minim). Durata de viață oferită de 5 ani va fi evaluată și notată în mod favorabil (ofertantul intră în competiție cu durate de viață între 2 și 5 ani - nu se oferă puncte suplimentare pentru o durată de viață oferită mai mare de 5 ani).</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                            |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| nivelul de subcontractare propus de un ofertant.<br>(acest criteriu este unul de selecție) |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--|

## Etapa de evaluare a ofertelor și de atribuire a contractului

Această secțiune prezintă metodologia pentru efectuarea etapei de evaluare a ofertelor din cadrul procesului de achiziții publice.

### Care sunt diversele metodologii de evaluare care pot fi aplicate?

Metodologia de evaluare folosită depinde de natura și complexitatea procesului de achiziții publice. Metodologia selectată ar trebui să permită comisiei de evaluare să determine în mod obiectiv și transparent oferta care furnizează cel mai bun raport calitate-preț, prin examinarea următoarelor aspecte:

- gradul în care o ofertă satisface criteriile calitative;
- costul pe ciclul de viață;
- nivelul riscurilor asociate selectării unei anumite cotații; și
- criteriile trebuie să fie enumerate (în ordinea priorității) în documentația de licitație (de obicei, în caietul de sarcini) împreună cu ponderile lor (dacă este cazul) și cu metodologia de punctare.

Principalele metode de evaluare sunt:

#### A. Prețul cel mai scăzut

Metodologia bazată pe prețul cel mai scăzut este utilă în cazul achizițiilor publice simple sau standardizate. Aceasta presupune pur și simplu selectarea ofertei cu prețul cel mai scăzut care satisface toate condițiile de participare.

#### B. MEAT: Calitate/preț – punctaj numeric

Această metodologie este utilă pentru evaluarea ofertelor în cazul achizițiilor publice moderat de complexe în cazul cărora criteriile calitative de atribuire au o importanță aproximativ egală. După eliminarea ofertelor care nu respectă condițiile de participare, se alocă un scor numeric celor rămase în raport cu fiecare dintre criteriile de atribuire nelegate de costuri sau calitative dorite, în funcție de nivelul lor de conformitate. Scorurile se adună pentru fiecare ofertă pentru a obține un punctaj general privind calitatea. Apoi, ofertele sunt ierarhizate în conformitate cu punctajul pentru raportul calitate/preț.

#### C. MEAT: Metodologia pe bază de punctaj ponderat

Această metodologie este utilă pentru evaluarea ofertelor în cazul achizițiilor publice complexe care prezintă criterii de atribuire cu o importanță diferită. După eliminarea ofertelor care nu respectă condițiile de participare, fiecărui criteriu i se alocă o pondere procentuală (ansamblul criteriilor reprezentând 100 %). Ponderea alocată fiecărui criteriu ar trebui să fie comunicată în documentația de licitație și ulterior nu trebuie să se mai modifice. Prețul primește o pondere numerică în același mod ca și celelalte criterii și ponderile se adună pentru a obține un punctaj global.

#### D. MEAT: Metodologia pe bază de punctaj numeric

Această metodologie este utilă pentru evaluarea ofertelor în achizițiile publice complexe în cazul cărora factorii calitativi diverși sunt punctați în conformitate cu un sistem de clasificare de la 0 la 5. După eliminarea ofertelor care nu respectă criteriile de selecție, se alocă un scor numeric pentru fiecare dintre criteriile de atribuire calitative în funcție de nivelul de conformitate evaluat, folosind, de exemplu, o scală de la 0 (inacceptabilă) la 5 (excepțională). Criteriul de preț este punctat și considerat parte a evaluării raportului calitate-preț. Ofertei cu prețul cel mai mic i se alocă de obicei un punctaj de 100 % și

celorlalți ofertanți un procentaj mai mic, în funcție de valoarea ofertelor lor, în mod proporțional. Punctajele sunt totalizate și se efectuează o evaluare a raportului calitate-preț prin compararea punctajelor totale, a costurilor pe ciclul de viață și a riscurilor asociate.

### **Pot fi contactați ofertanții în timpul etapei de evaluare?**

Când se evaluează ofertele, se pot solicita clarificări din partea ofertanților, dar AC trebuie să asigure respectarea principiilor tratamentului egal și nediscriminării. Se recomandă ca toate clarificările să fie solicitate în scris, prin e-mail, să se facă referire la o anumită secțiune din ofertă și să se adreseze o întrebare specifică. Ar trebui să se evite adresarea de întrebări care să acorde, în esență, ofertantului oportunitatea de a prezenta informații suplimentare sau de a-și modifica oferta, întrucât orice astfel de modificări ar putea să invalideze procesul de evaluare. Dacă ofertele conțin o eroare în mod clar de natură aritmetică în prețul ofertei, AC poate să contacteze ofertantul pentru a clarifica și corecta prețul ofertei.

### **Cum ar trebui să ajungă comisia de evaluare la decizia sa?**

Comisia de evaluare trebuie să punteze ofertele depuse numai pe baza informațiilor cuprinse în acestea și a tuturor clarificărilor primite. Orice alte informații pe care s-ar putea să le fi primit deja membrii comisiei, inclusiv experiența personală, nu ar trebui să fie luate în considerare.

Fiecare membru al comisiei de evaluare trebuie să inițieze, să efectueze și să finalizeze o evaluare individuală a fiecărei oferte. Evaluările vor fi centralizate și se va ajunge la un punctaj stabilit prin consens la nivelul întregii comisii. Se poate întâmpla ca membrii comisiei să nu ajungă întotdeauna la aceleași concluzii. În astfel de cazuri, comisia trebuie să discute fiecare diferență de la nivel individual cât mai amănunțit posibil. Discuțiile pot să ducă la consens sau fiecare membru își poate menține poziția independentă în privința punctajului care, în această situație, va fi adăugat celorlalte evaluări pentru a se calcula o medie. În măsura în care aceste metode duc la un rezultat inacceptabil pentru oricare dintre membri, acesta, la alegerea sa, poate solicita ca acest lucru să fie menționat în raportul final. În cazul în care astfel de diferențe sunt elemente concrete (de natură matematică sau elemente de probă) și nu se pot rezolva prin consens, președintele comisiei de evaluare decide și înregistrează respectivele cazuri și deciziile.

Fișa de punctaj ar trebui să înregistreze observațiile prin care se justifică punctajul și ar trebui să asigure faptul că acestea sunt suficiente pentru ca membrul să își poată explica punctajul. Membrul poate, de asemenea, să facă adnotări pe o copie a ofertei, pe măsură ce o examinează, dar trebuie remarcat faptul că aceste observații pot fi menționate în orice reuniune sau contestație ulterioară. Toți membrii ar trebui să fie conștienți de faptul că observațiile și recomandările lor pot face parte dintr-o evidență publică și ar trebui să trateze toate părțile evaluării lor ținând cont de acest lucru.

Comisia de evaluare ar trebui să decidă în avans dacă urmează:

- să punteze individual și apoi să facă media punctajelor; sau
- să ajungă la un punctaj comun la nivelul întregului juriu pentru fiecare ofertant.

În cazul în care se puntează ofertele în raport cu criteriile de atribuire, raționamentul de punctare trebuie să fie decis înainte ca membrii comisiei de evaluare să își înceapă

evaluarea. Se poate adopta o abordare progresivă, astfel cum se prezintă în următorul tabel:

| PUNCTAJ | CLASIFICARE            |
|---------|------------------------|
| 5       | Excepțională           |
| 4       | Peste așteptări        |
| 3       | Întrunește așteptările |
| 2       | Sub așteptări          |
| 1       | Mult sub așteptări     |
| 0       | Inacceptabilă          |

Punctajele pentru fiecare ofertant se adună apoi în fișa de punctaj general pentru a ajunge la punctajele finale și la ierarhizare. Această metodă evită orice favorizare prin punctajul acordat de unul dintre membrii comisiei de evaluare. Toți membrii comisiei de evaluare trebuie să semneze și să dateze fișele de punctaj. Președintele comisiei de evaluare trebuie să aprobe procesul de punctare ca fiind înregistrat cu exactitate și să confirme că deciziile luate sunt documentate în mod clar, astfel încât să poată fi explicate ofertanților.

#### **Cum ar trebui să fie informați ofertanții cu privire la rezultat?**

Când procesul de evaluare este finalizat, trebuie ca tuturor ofertanților să le fie notificat rezultatul în conformitate cu articolul 41 din Directiva 2004/18/CE.

Această informație trebuie transmisă de îndată ce s-a adoptat decizia de atribuire a contractului și cu cel puțin 10 zile înainte de ziua în care contractul este atribuit (așa numitul termen „suspensiv”).

Dacă o persoană solicită o întâlnire de informare în cursul primelor două zile lucrătoare, AC trebuie să ofere informațiile în timp util, astfel încât ofertantul sau partea interesată să intre în posesia informațiilor cu cel puțin trei zile lucrătoare înainte de atribuirea contractului. Această informare este cunoscută ca o „informare accelerată” și, dacă este necesar, aceasta înseamnă că atribuirea contractului trebuie amânată la o dată ulterioară termenului minim de 10 zile.

Informarea accelerată a ofertanților respinși trebuie să explice motivul pentru care au fost respinși și, în cazul în care au depus o ofertă admisibilă, care au fost caracteristicile și avantajele relative ale ofertei câștigătoare. Amplitudinea și tipul informațiilor oferite vor depinde de circumstanțele specifice și AC ar trebui să solicite asistența echipei de juriști pentru a stabili ce anume este adecvat.

## SETUL DE INSTRUMENTE 7 – REDACTAREA CAIETULUI DE SARCINI

### Prezentarea setului de instrumente:

Sprijină practicienii în redactarea unui caiet de sarcini cuprinzător și de calitate înaltă printr-un număr de întrebări și răspunsuri și o listă de verificare.

### Contextul juridic relevant:

Articolele 23 și 24 din Directiva 2004/18/CE.

### Greșeli frecvente:

Definirea specificațiilor tehnice reprezintă un domeniu în care se fac numeroase greșeli, adeseori ca urmare a lipsei de competențe/experiență în întocmirea unor astfel de documente. În continuare se prezintă o listă cu aspecte tipice care duc la greșeli:

- deseori, caietul de sarcini nu include aspecte importante ale unei lucrări și acestea sunt adăugate într-o etapă ulterioară, ceea ce duce la confuzie și la o concurență neloială;
- un răspuns insuficient din partea pieței sau prețuri anormal de scăzute (sau prețuri de ofertă care variază în mod necontrolat) pot adeseori să se datoreze unui caiet de sarcini nesatisfăcător (deși acest aspect poate fi, de asemenea, rezultatul unor condiții de piață anormale). Fiecare parte trebuie să cunoască și să înțeleagă ce anume i se solicită (*consensus ad idem*);
- atribuirea de contracte de achiziții publice de lucrări/servicii/bunuri suplimentare care derivă din contractul principal și care ar fi trebuit prevăzute;
- o pretinsă urgență extremă provocată de evenimente „neprevăzute”, deși în realitate, aceasta s-a datorat unui calendar nerealist și/sau unei slabe planificări;
- încălcări ale cerințelor în materie de tratament egal, nediscriminare și transparență (în special prin menționarea unor nume de produse sau prin specificații restrictive);
- prevederi ilegale, incorecte sau inadecvate (în special cele privind criteriile de selecție și atribuire și cele care favorizează contractanții locali);
- caietul de sarcini nu conține un calendar pentru proiect și ofertare sau criteriile de selecție și atribuire.

### Întrebări și răspunsuri

#### Ce este un caiet de sarcini și când, cum și de către cine este acesta întocmit?

Caietul de sarcini este documentul esențial al procesului de achiziții publice care stabilește nevoile care urmează să fie satisfăcute prin respectivul proces. El constituie baza pentru alegerea ofertantului câștigător și va fi încorporat în contractul care stabilește ce anume trebuie să livreze ofertantul câștigător. Examinarea sa finală și aprobarea sa constituie prin urmare, un punct de decizie fundamental în procesul de achiziții publice și este important ca cei care își asumă această decizie să aibă cunoștințele, autorizarea și experiența necesare. Aprobarea caietului de sarcini este de obicei o etapă-cheie în procesul de verificare de tip „poartă de acces”. Scopul caietului de sarcini este de a furniza posibilitilor furnizori o descriere clară, exactă și completă a nevoilor AC și, astfel, de a le permite să propună o soluție care să satisfacă respectivele nevoi.

În funcție de complexitatea sa, caietul de sarcini poate fi întocmit de către o persoană sau o echipă din cadrul organizației AC sau de consultanți externi. Cu excepția cazurilor cele

mai simple, cei care întocmesc caietul de sarcini vor trebui să colecteze informații de la o serie de părți interesate și din surse diferite, incluzând exemple de caiete de sarcini anterioare pentru achiziții publice similare.

În cazul proceselor de achiziții publice simple, caietul de sarcini este întocmit înainte de publicarea (în JOUE) a anunțului de participare. În cazul proceselor de achiziții publice mai complexe, caietul de sarcini este realizat pornind de la o declarație a cerințelor operaționale, detaliată în cursul pregătirii analizei de rentabilitate. În cazurile excepționale ale procedurii negociate sau ale dialogului competitiv, caietul de sarcini poate fi creat pe măsură ce se dezvoltă proiectul.

În mod obișnuit, caietul de sarcini trece printr-un proces de perfecționare. Cerințele de nivel înalt sunt perfecționate în mod progresiv la un nivel la care să ofere furnizorilor detaliile necesare pentru ca aceștia să înțeleagă ce anume se solicită și să dezvolte o soluție adecvată. O cerință poate fi perfecționată în consultare cu furnizorii ca parte a unui studiu de piață sau după etapa de selecție a furnizorilor. Acest lucru poate fi util în mod special în cazul în care se au în vedere soluții inovatoare. Acest proces trebuie gestionat cu grijă și integritate pentru a acorda un tratament egal furnizorilor potențiali și a evita acuzațiile de părtinire (care adeseori duc la reclamații). Caietul de sarcini nu trebuie să utilizeze o exprimare care să implice o soluție care face obiectul unui drept de proprietate sau mărci de produse. Întotdeauna trebuie să se utilizeze termenul „sau echivalent”.

De asemenea, caietul de sarcini conține informații generale pentru a îi ajuta pe furnizori să înțeleagă cerința în context și oferă material justificativ. Volumul informațiilor generale poate fi considerabil iar copierea și trimiterea lor tuturor furnizorilor potențiali poate fi o sarcină complicată. În cazul proceselor de achiziții publice foarte complexe, informațiile generale pot fi puse la dispoziție pe un CD separat sau pot fi accesate fizic într-o „cameră de date”.

Caietul de sarcini trebuie finalizat înainte de transmiterea acestuia către furnizori împreună cu invitația de participare la licitație. Este necesar să se stabilească persoana care este cea mai potrivită pentru a verifica respectivul caiet de sarcini în scopul de a se asigura că este exact și complet, precum și persoana care ar trebui să participe la evaluarea răspunsurilor la acesta.

A se vedea, de asemenea, [secțiunea 2.4](#).

### **Cerințele sunt prevăzute la articolul 23 și anexa VI la Directiva 2004/18/CE.**

Ele cuprind următoarele:

- specificațiile tehnice trebuie să fie prevăzute în documentația de licitație;
- specificațiile tehnice trebuie să fie suficient de precise pentru a permite ofertanților să determine obiectul contractului și autorităților contractante să atribue contractul;
- specificațiile tehnice trebuie să permită accesul egal al ofertanților și să nu aibă ca efect impunerea unor obstacole nejustificate în calea liberei concurențe în procedurile de achiziții publice;
- specificațiile se formulează prin referire la standarde naționale și europene, acorduri tehnice europene, standarde internaționale sau alte sisteme tehnice de referință stabilite de organismele europene de standardizare sau la standarde naționale,

agreement tehnice naționale sau specificații tehnice naționale referitoare la proiectarea, calculul și execuția lucrărilor și utilizarea produselor. Fiecare referință este însoțită de expresia „sau echivalent”;

- specificațiile tehnice pot, de asemenea, să includă cerințe funcționale cum ar fi caracteristici de mediu;
- AC trebuie să accepte o ofertă care dovedește în mod satisfăcător pentru AC că îndeplinește într-un mod echivalent cerințele din caietul de sarcini, cerințele funcționale sau privind eticheta ecologică a UE sau standardele menționate în documentația de licitație. Un mijloc de dovadă adecvat ar putea fi reprezentat de un dosar tehnic emis de producător sau de un raport de testare emis de un organism recunoscut;
- specificațiile tehnice nu trebuie să menționeze o producție determinată, o origine determinată sau un procedeu determinat, și nici nu se pot referi la o marcă comercială, la un brevet, la un tip, la o origine sau la o producție determinată, care ar avea ca efect favorizarea sau eliminarea anumitor întreprinderi sau produse;
- astfel de referiri sunt permise numai în situații excepționale, când o descriere suficient de precisă și inteligibilă a obiectului contractului nu este posibilă, referirea trebuie să fie însoțită de expresia „sau echivalent”. AC trebuie să justifice motivul utilizării de mărci înregistrate, brevete etc. în specificațiile tehnice;
- specificațiile trebuie să fie definite astfel încât să țină cont de criteriile în materie de accesibilitate pentru persoanele cu handicap sau de proiectarea pentru toți utilizatorii;
- definițiile specificațiilor și standardelor sunt prevăzute în anexa VI la Directiva 2004/18/CE.

### Care sunt diversele tipuri de specificații?

Există trei tipuri de specificații (uneori cunoscute sub denumiri diferite): specificații bazate pe intrări, specificații bazate pe realizări și specificații bazate pe rezultate.

- Specificațiile **bazate pe intrări** (uneori denumite specificații tehnice) reprezintă o serie de instrucțiuni despre cum trebuie executată o sarcină. În mare parte, aceste specificații nu mai sunt la modă (cu excepția achizițiilor publice de bază) deoarece sunt inflexibile, adeseori nu reflectă raportul calitate-preț și nu permit ofertantului să inoveze. Orice articole suplimentare adăugate ulterior vor fi facturate, de obicei, la un preț majorat. Aceste specificații sunt utilizate de obicei pentru o evaluare numai pe baza criteriului prețului cel mai redus.
- Specificațiile **bazate pe realizări** se axează pe rezultatele dorite ale unui serviciu pe plan operațional, și nu pe o specificație tehnică detaliată cu privire la modul în care trebuie prestat serviciul; acest lucru oferă prestatorilor posibilitatea de a propune soluții inovatoare la care s-ar putea ca echipa procesului de achiziții publice să nu se fi gândit.
- Specificațiile **bazate pe rezultate** sunt probabil cel mai ușor de întocmit dintre toate, dar și cel mai dificil de evaluat (și monitorizat). Ele nu descriu intrările sau prestațiile contractantului, ci reprezintă o declarație a beneficiilor care trebuie realizate.

Ultimele două tipuri sunt de obicei justificate de una sau mai multe declarații de metodologie prezentate de ofertant împreună cu oferta, care stabilesc modul de satisfacere a cerințelor din specificație pe care îl propune ofertantul. Este posibil ca fiecare

oferant să propună ceva diferit, astfel încât este necesar ca aceste alternative să poată fi evaluate de către comisia de evaluare.

### **Cum va fi evaluată conformitatea ofertelor cu cerințele din caietul de sarcini?**

Strategia de evaluare prevede abordarea în materie de evaluare și matricea de evaluare prezintă modul în care se va efectua procesul. Planul și modelul de evaluare ar trebui dezvoltate în paralel cu caietul de sarcini pentru a garanta că:

- toate informațiile necesare pentru evaluare sunt solicitate de la furnizori;
- cerințele și solicitările de informații din caietul de sarcini sunt acoperite de evaluare; și
- că răspunsurile furnizorilor vor fi oferite sub o formă care corespunde cu modelul de evaluare.

### **Sunt permise variante de ofertă?**

În temeiul articolului 24 din Directiva 2004/18/CE, AC pot să includă (dacă au ales astfel) în documentația lor posibilitatea variantelor de ofertă, în cazul în care atribuirea contractului se bazează pe criteriul MEAT. Posibilitatea variantelor este inclusă în cazul în care AC a întocmit un caiet de sarcini, dar consideră că s-ar putea să existe un mod mai bun, mai eficient, cu un raport calitate-preț mai bun sau mai inovator de executare a proiectului de care este posibil să nu fie pe deplin conștientă. Variantele se referă la maniera diferită în care s-ar putea să fie completate răspunsurile la invitația de a participa la licitație. Variantele de ofertă sunt permise în circumstanțele reglementate de directivă, dar dacă un ofertant depune o variantă de ofertă, criteriile și planul de evaluare trebuie să fie pregătite și apte de a evalua oferta.

Documentația (și anunțurile) de licitație trebuie să enunțe în mod clar dacă se va permite sau nu variantele de ofertă. Dacă se intenționează acceptarea variantelor de ofertă, atunci AC ar trebuie să asigure următoarele:

- **Planificarea** – posibilitatea ca variantele de ofertă să poată fi tratate în etapa de planificare a procesului de achiziții publice. Studiile de piață ar trebui să identifice dacă există o posibilitate ca cerințele din proiectul de caiet de sarcini să poată fi îndeplinite de un contractant prin metode diferite de cele anticipate. Dacă acest lucru este posibil și AC dorește să accepte această posibilitate, atunci caietul de sarcini trebuie întocmit în consecință.
- **Caietul de sarcini** – AC poate să solicite variante de ofertă numai în cazul specificațiilor bazate pe realizări sau pe rezultate.
- **Criteriile și metodologia de atribuire** – criteriile de atribuire trebuie să fie elaborate astfel încât atât ofertele „conforme”, cât și „variantele” de ofertă să poată fi evaluate prin folosirea acelorași criterii. Este esențial ca aceste criterii de atribuire să fie testate în mod riguros în etapa de planificare a procesului de achiziții publice. Ceea ce se poate întâmpla și se întâmplă deseori este ca aceste criterii de atribuire să nu fie suficient de solide pentru a permite o evaluare echitabilă, deschisă și transparentă; cu toate acestea, criteriile de atribuire nu pot fi întocmite din nou odată ce au fost stabilite în etapa de planificare și au fost publicate. În cazuri extreme, acest lucru poate duce la o licitație care trebuie anulată și lansată din nou.

### **Cerințe prevăzute la articolul 24 din Directiva 2004/18/CE**

- Utilizarea variantelor de ofertă impune oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic drept criteriu de atribuire;
- AC indică în documentația de licitație dacă autorizează sau nu variantele;
- dacă se permite prezentarea de variante de ofertă, AC prevede o listă cu cerințele minime care trebuie satisfăcute de variantă;
- numai variantele care satisfac cerințele minime se iau în considerare.

### Lista de verificare a caietului de sarcini

Caietul de sarcini trebuie să fie coerent cu:

- justificarea oportunității achiziției;
- anunțurile publicate în JOUE;
- strategiile privind procedura de achiziții publice și contractul;
- metodologia de evaluare.

În general, caietul de sarcini:

- sprijină standardizarea și raționalizarea bunurilor/serviciilor?
- limitează competiția?
- permite contractantului să decidă în mod rapid dacă să ofere sau nu?
- acționează ca o barieră în calea produselor alternative/tehnologiei noi/avansate?
- încurajează inovația?
- corespunde specificațiilor standard utilizate în cadrul organizației?
- include articole care ar putea fi tratate mai bine prin intermediul unui alt contract?
- reflectă prioritățile în materie organizațională, cum ar fi strategia locală privind IMM-urile?
- permite oferte din partea consorțiilor?
- identifică metoda de achiziționare?
- include prevederi privind sancțiuni/câștiguri pentru a stimula performanța?
- acoperă confidențialitatea și protecția datelor?
- prezintă un calendar realist pentru procesul de achiziție publică și de executare a contractului?
- stabilește data de începere și de încheiere a contractului/perioada contractuală și toate prelungirile posibile?
- oferă o asigurare privind volumele (sau sunt grupate)?
- permite subcontractarea?
- dispune de un mecanism de control al versiunii?

Caietul de sarcini este:

- uniform pentru cerințele identice sau similare?
- clar, complet, fiabil și verificat?
- ușor de integrat într-un contract?
- imposibil să genereze contestații?
- lipsit de solicitări de informații irelevante?

AC:

- a consultat partenerii-cheie, părțile interesate din sector, părțile interesate oficiale, comunitățile locale, sectorul terțiar, sindicatele?
- a identificat nevoile utilizatorului, inclusiv nevoile la nivel local?
- a reflectat la modul în care va fi integrată inovația în execuție?
- a făcut studii de piață - poate prezenta costul probabil și calendarul termenelor?
- a avut în vedere mecanisme de execuție alternative?
- a efectuat o evaluare a riscurilor și a repartizat în mod adecvat riscurile?
- a avut în vedere impactul provocat de eșecul furnizorului?

- a identificat ce anume urmează să fie achiziționat și dacă obiectul achiziției publice va satisface nevoile clientului?
- a ținut cont de prioritățile la nivelul organizației și de consultările cu piața și cu părțile interesate la întocmirea contractului?
- a stabilit domeniul de aplicare și gama lucrărilor/serviciilor/bunurilor solicitate?
- a stabilit criteriile de selecție și atribuire, inclusiv ponderile, mecanismul și metodologia de punctare (și le-a documentat)?
- s-a asigurat în privința clarității criteriilor de atribuire?
- a încercat efectuarea unor „simulări” pentru a testa criteriile de selecție și atribuire?
- a avut în vedere colaborarea cu alți achizitori publici?
- s-a asigurat că declarațiile de interese/privind conflictul de interese s-au făcut sau vor fi făcute (în mod special de către consultanți și membrii comisiei de evaluare)?
- a avut în vedere și a identificat elementele obligatorii/recomandabile ale caietului de sarcini?
- a tratat aspectele legate de responsabilitatea socială?
- a avut în vedere împărțirea pe loturi?
- s-a asigurat că există finanțare disponibilă?
- a implementat un plan de comunicare?
- a instituit dispoziții pentru a „îngheța” caietul de sarcini (și bugetul) la o dată adecvată?

Examinarea caietului de sarcini curent:

- a definit caietul de sarcini în mod exact realizările/rezultatele solicitate?
- a identificat caietul de sarcini cu precizie cerințele clientului?
- există dispoziții cu privire la informarea privind specificațiile viitoare?

## SETUL DE INSTRUMENTE 8 – MODIFICAREA CONTRACTELOR

### Prezentarea setului de instrumente:

Acest set de instrumente definește problemele care apar dacă un contract poate fi modificat sau dacă unui contractant existent i se pot atribui lucrări/servicii/bunuri suplimentare sub forma unei liste de întrebări și răspunsuri și oferă exemple de bune practici despre cum poate fi evitată această situație, în principal printr-o mai bună planificare și controale sau prin organizarea unei noi proceduri de achiziții competitive cu privire la cerințele suplimentare.

### Contextul juridic relevant:

Articolele 30 și 31 (articolul 61 privind lucrări suplimentare în concesiuni) din Directiva 2004/18/CE.

### Greșeli frecvente:

AC presupune în mod greșit că modificările necesare în cursul etapei de executare pot fi pur și simplu integrate fie prin modificarea contractului existent, fie prin încheierea unui contract de lucrări sau servicii suplimentare cu contractantul existent care execută contractul, dacă respectivele modificări nu majorează valoarea contractului inițial cu mai mult de 50 %.

### Buna practică:

Principiul general este că în cursul etapei de executare a contractului, AC nu poate să modifice condițiile esențiale ale acestuia. Orice astfel de modificare trebuie să fie considerată ca fiind echivalentă cu încheierea unui contract nou, care, în principiu, impune o licitație nouă. O modificare la contract sau un contract de lucrări sau servicii suplimentare poate viza: modificări privind obiectul sau natura contractului; prețul; durata; sau volumul de lucrări. Contractele (sau modificările la contract) cu privire la lucrări sau servicii suplimentare se pot atribui „în mod direct” (adică fără publicare prealabilă) numai dacă sunt îndeplinite cumulativ condițiile prevăzute la articolul 31 alineatul (4) litera (a) din Directiva 2004/18/CE. Principiul de bază este că orice modificări care schimbă contractul în ceea ce privește valoarea, calendarul sau sfera sa de cuprindere (volum, obiect sau natură) în așa măsură încât ar putea să schimbe rezultatul licitației originale ar trebui să fie tratate ca „substanțiale” și, prin urmare, ar trebui organizată o procedură de achiziții publice pentru un nou contract de lucrări/servicii/ bunuri suplimentare.

Lucrările sau serviciile suplimentare pot fi permise numai dacă apar circumstanțe neprevăzute. Circumstanțele neprevăzute trebuie să fie interpretate foarte restrictiv și trebuie să fie justificate.

O serie de **măsuri** pe parcursul ciclului procedurii de achiziții publice pot ajuta la evitarea riscului apariției de modificări sau de contracte de lucrări sau servicii suplimentare. Este posibil ca nu toate aceste măsuri să fie relevante pentru fiecare caz în parte. AC trebuie să examineze fiecare măsură și să decidă care dintre măsurile următoare este pertinentă:

- o verificare de tip „poartă de acces” prin care să se evalueze dacă toate studiile și investigațiile necesare înainte de lansarea contractului sunt finalizate;
- înghețarea caietului de sarcini și a bugetului în etapa de planificare a procedurii de achiziții publice;

- asigurarea faptului că, în etapa cererii de oferte, contractul inițial prevede lucrări, servicii sau bunuri suplimentare și include prețurile aplicabile;
- utilizarea contractelor *pro forma* standard care vor include clauze de control al modificărilor, precum și reglementările anuale în materie de prețuri;
- implementarea de proceduri formale care impun ca modificările să fie documentate și aprobate de către conducerea superioară a AC și/sau comisia de evaluare.

O AC diligentă ar trebui, de exemplu, cu privire la un contract de lucrări, fie să efectueze toate studiile geotehnice necesare pentru a determina în avans condițiile de pe teren, fie să atribuie riscurile contractantului, dar prin acordarea unui termen adecvat ofertanților pentru ca aceștia să efectueze propriile lor investigații în scopul de a cuantifica riscurile și prețul în mod corespunzător. Toate aprobările, autorizațiile de construcție și licențele relevante trebuie să fie obținute de o AC diligentă anterior începerii lucrărilor și obținerea lor nu trebuie/nu poate să fie utilizată cu titlu de „circumstanțe neprevăzute” pentru a justifica atribuirea directă a lucrărilor suplimentare.

Cea mai bună modalitate de a evita modificările substanțiale în timpul etapei de executare constă într-o planificare mai atentă, inclusiv finalizarea tuturor studiilor necesare înainte de contractare, alegerea unei proceduri de achiziții adecvate și utilizarea unei forme de contract cu preț, stimulente și transfer de riscuri adecvate. Planurile pentru situații neprevăzute ar trebui să prevadă posibilitatea necesității unor lucrări/servicii/bunuri suplimentare și să permită lansarea unei noi licitații pentru astfel de „suplimentări”, dacă este necesar.

## Întrebări și răspunsuri

### Î.1. Când poate o AC să atribuie un contract de lucrări sau servicii suplimentare în mod direct în timpul etapei de executare?

R.1. Articolul 31 din Directiva 2004/18/CE definește circumstanțele în care o AC poate să utilizeze procedura negociată fără publicarea unui AP pentru a atribui în mod direct lucrările/serviciile/ bunuri suplimentare. Trebuie să fie satisfăcute următoarele condiții [articolul 31 alineatul (4)]:

- a) pentru lucrările sau serviciile suplimentare care nu au fost incluse inițial în proiect sau în contractul inițial și care au devenit necesare, ca urmare a unor situații neprevăzute, pentru execuția lucrării sau serviciilor descrise de acestea, cu condiția atribuirii contractului operatorului economic care execută respectiva lucrare sau serviciu:
  - în cazul în care respectivele lucrări sau servicii suplimentare nu pot fi separate din punct de vedere tehnic sau economic de contractul inițial fără a constitui un inconvenient major pentru autoritățile contractante sau
  - în cazul în care respectivele lucrări sau servicii, chiar dacă pot fi separate de executarea contractului inițial, sunt strict necesare pentru finalizarea acestuia.

Cu toate acestea, valoarea cumulată a contractelor atribuite pentru lucrări/servicii/bunuri suplimentare nu poate depăși 50 % din valoarea contractului inițial.

Toate aceste condiții cumulative [și anume, (i) „neprevăzute”, (ii) „care nu pot fi separate” sau, dacă pot fi separate „strict necesare” și (iii) cu valoare care nu depășește 50 % din valoarea contractului inițial] trebuie să fie îndeplinite pentru a

justifica atribuirea directă a lucrărilor sau a serviciilor suplimentare. Excepțiile prevăzute de Directiva 2004/18/CE trebuie să fie interpretate în mod strict.

- b) pentru lucrări sau servicii noi, constând în repetarea lucrărilor sau serviciilor similare încredințate de către aceleași autorități contractante operatorului economic câștigător al contractului inițial, cu condiția ca respectivele lucrări sau servicii să fie conforme cu un proiect de bază și ca acesta să fi făcut obiectul unui contract inițial atribuit prin procedură deschisă sau restrânsă. Posibilitatea de a se recurge la această procedură trebuie să fie indicată încă de la licitarea primului contract, iar AC țin seama de costurile totale estimate pentru lucrările sau serviciile suplimentare atunci când calculează valoarea contractului. Această procedură se poate folosi numai în cursul primilor trei ani de la data încheierii contractului inițial.

Orice AC care încearcă să folosească articolul 31 trebuie să se asigure că circumstanțele sale specifice corespund celor prevăzute în directivă.

## **Î.2. Este posibil să se prevadă posibilitatea introducerii unor modificări viitoare în documentația de licitație?**

R.2. Autoritatea contractantă poate să prevadă în mod expres în documentația de licitație posibilitatea introducerii în viitor a unor modificări la condițiile din contractul inițial. Clauza care prevede o astfel de posibilitate trebuie să fie redactată într-o manieră clară, precisă și neechivocă, enunțând obiectul și natura modificărilor posibile și condițiile în temeiul cărora poate fi utilizată clauza. Clauzele care sunt vagi, imprecise sau care permit autorităților contractante să introducă modificări după bunul lor plac nu vor fi valabile.

## **Î.3. Când poate fi modificat un contract într-un mod nesubstanțial și cum se face acest lucru în practică?**

R.3. În principiu, un contract de achiziții publice nu poate fi modificat cu excepția situațiilor în care acest lucru este permis prin Directiva 2004/18/CE sau de către jurisprudența relevantă.

În afară de situațiile prezentate mai sus (adică, lucrări sau servicii suplimentare și clauza de revizuire adecvată), Directiva 2004/18/CE și jurisprudența existentă interzic modificările substanțiale la contracte fără o nouă procedură de achiziții publice. Posibilitatea de a opera modificări după semnarea contractului este limitată în același mod ca în perioada dintre publicarea AP și atribuire. Modificările operate după semnarea contractului ar putea fi percepute ca încercări de eludare a Directivei 2004/18/CE. Următoarele orientări trebuie avute în vedere:

- principiile tratamentului egal și transparenței sunt valabile pe parcursul întregii perioade contractuale (de la început până la sfârșit);
- AC trebuie să respecte dispozițiile conținute în documentația de licitație;
- modificările substanțiale referitoare la contract ar necesita o nouă licitație;
- AC poate opera modificări după semnarea contractului, dar numai după ce a beneficiat de consultanță privind efectele juridice.

Întrebarea-cheie este „ce înseamnă o modificare «substanțială»”?

## **Î.4. Care sunt cele trei criterii ale unei modificări substanțiale?**

R.4. O modificare la contract este substanțială dacă îndeplinește unul sau mai multe dintre criteriile următoare:

- modificarea ar avea un impact asupra persoanei căreia AC i-a atribuit contractul inițial. Dacă, în cursul perioadei contractuale, se operează modificări care ar fi încurajat participarea altor ofertanți sau care ar fi permis AC să accepte o altă licitație, atunci respectivele modificări trebuie să fie considerate ca substanțiale și ele nu sunt permise;
- modificarea extinde în mod semnificativ contractul, din punct de vedere cantitativ sau calitativ, pentru a include elemente care inițial nu au fost prevăzute la data licitației;
- modificările influențează echilibrul economic în favoarea unei părți private într-o manieră care nu a fost specificată în condițiile contractuale inițiale.

În oricare dintre circumstanțele de mai sus, modificările sunt substanțiale și interzise. În prezent există un volum important de jurisprudență cu privire la acest subiect, pe care AC ar trebui să o cunoască și pe care o poate consulta dacă are neclarități.

Jurisprudența anterior menționată se bazează pe principiile tratamentului egal, nediscriminării și transparenței. Directiva 2014/24/UE codifică normele privind modificările, inclusiv conceptul de modificări substanțiale.

#### **Î.5. Ce sunt „circumstanțele neprevăzute”?**

R.5. Circumstanțele neprevăzute sunt circumstanțele pe care o AC diligentă nu ar fi putut în mod rezonabil să le prevadă de la început și aceste circumstanțe nu pot fi atribuite acțiunilor AC, cum ar fi o planificare slabă (a se vedea și cauzele T-540/10 și T-235/11, *Spania/Comisia*). Acest criteriu ar trebui aplicat în mod strict. Circumstanțele neprevăzute trebuie să fie evaluate de la caz la caz și pot cuprinde (printre altele):

- legi/reglementări noi (după caz);
- greve.

#### **Î.6. Când se aplică criteriile privind „50 %”?**

R.6. Articolul 31 din Directiva 2004/18/CE reglementează o situație specială de utilizare a procedurii negociate fără publicarea unui AP, cu alte cuvinte negocierea directă. Plafonul de 50 % din valoarea contractului inițial este inclus în directivă ca o atenționare. AC poate să utilizeze opțiunea privind pragul de 50 % numai dacă au apărut circumstanțe neprevăzute care sunt bine documentate și dacă este oferită o justificare cu privire la motivele pentru care nu este posibilă o licitație nouă. AC îi revine responsabilitatea de a face dovada circumstanțelor neprevăzute și a faptului că acestea nu pot fi atribuite acțiunilor sale.

#### **Î.7. Sunt opțiunile cu privire la suplimentări în cadrul contractului cel mai bun mod de a proceda?**

R.7. O metodă de a evita elementele suplimentare în contract este aceea de a le fi planificat de la început ca lucrări/servicii/bunuri suplimentare opționale. Directiva permite includerea de opțiuni în contract, totuși acestea trebuie să fie specificate, calculate, tarificate și evaluate în mod clar ca parte a contractului propus inițial. Opțiunea desemnează dreptul AC de a achiziționa lucrări, servicii sau bunuri suplimentare. O opțiune poate fi atât dreptul de a cumpăra alte/mai multe lucrări/servicii/bunuri, cât și dreptul de a extinde contractul curent. Opțiunea trebuie să fie prezentată în mod clar în documentația de licitație.

Opțiunea trebuie să aibă un preț stabilit de ofertanți și să fie calculată în volumul total în procesul de atribuire. Dacă o modificare nu este acoperită de o opțiune, modificările pot fi făcute numai dacă nu sunt substanțiale. În acest caz, AC ar trebui, de asemenea, să se raporteze din nou la articolul 31 din Directiva 2004/18/CE și să verifice aplicabilitatea acestuia. Prin urmare, directiva permite modificări numai dacă acestea sunt acoperite de o opțiune care permite modificarea și dacă opțiunea are un preț corespunzător. În cazul în care modificarea la contractul inițial este considerată substanțială, este necesar să se inițieze o nouă procedură de adjudecare a contractului. Cea mai bună practică constă în a folosi opțiunile pentru a prevedea posibilitatea contractelor suplimentare. Opțiunile trebuie să fie incluse în valoarea totală a contractului.

#### **Î.8. Cum ar trebui să fie documentate și aprobate modificările?**

R.8. Atât procedurile interne ale AC, cât și contractele propriu-zise ar trebui să stabilească metodologia de documentare și aprobare a modificărilor. Contractele ar trebui să includă o clauză privind modificările (variațiile) și aceasta ar trebui să explice cum va funcționa sistemul de modificare. În mod obișnuit, modificările pot fi propuse/aprobate de persoana desemnată să gestioneze contractul. În cazul unui contract de lucrări de construcție, este vorba despre arhitectul sau inginerul care solicită o variație printr-un formular standard; prețul acesteia va fi evaluat de un inginer de cantități. Contractul ar trebui să includă o clauză care să permită contractantului să conteste valoarea variației. Mecanisme de control similare ar trebui să fie implementate și pentru contractele de prestări servicii. Buna practică în cazul tuturor modificărilor care implică costuri suplimentare peste anumite praguri constă în a se solicita aprobarea lor de către nivelul superior al conducerii din cadrul AC.

## SETUL DE INSTRUMENTE 9 – LISTA DE VERIFICARE A CONFORMITĂȚII

### Prezentarea setului de instrumente:

În continuare se prezintă o listă de verificare finală a elementelor-cheie care sunt adeseori controlate *ex post* pentru a se verifica dacă procedura de achiziții publice a respectat obligațiile minime.

### Listă de verificare

#### Etapă de planificare

- 1) Ar fi trebuit să fie publicat contractul în JOUE, dar nu a fost?
- 2) A fost împărțit contractul în mod artificial în scopul de a se evita cerința privind publicarea unui AP în JOUE?
- 3) A fost subestimată valoarea contractului comparativ cu prețul de contract real, fie în mod intenționat, fie în mod neintenționat, în special în cazurile în care prețul din buget este imediat sub pragul din directivă, dar prețul din contractul real depășește acest prag?
- 4) Dacă un contract a fost atribuit în mod direct de către AC fără publicare, cum ar fi un contract de prestări servicii IIB din Directiva 2004/18/CE (lista serviciilor care nu trebuie scoase la licitație în mod obligatoriu), verificați existența unui interes transfrontalier, (operatorii economici dintr-un alt stat membru ar putea avea un interes în a oferta)?
- 5) În ceea ce privește procedurile de atribuire de contracte cu valoare care nu depășește pragul, există elemente care să indice o încălcare a legislației naționale în materie de achiziții publice?
- 6) În cazul în care contractul a fost atribuit printr-o procedură negociată fără publicarea prealabilă, poate fi justificat unul dintre cazurile permise (prin articolul 31 din Directiva 2004/18/CE)?
- 7) În cazul în care contractul a fost atribuit prin procedură negociată cu publicarea prealabilă a unui AP sau a fost folosită procedura dialogului competitiv, au fost îndeplinite condițiile relevante (articolul 30 din Directiva 2004/18/CE) pentru a fi utilizate aceste proceduri?
- 8) Autoritatea contractantă a făcut uz de prevederile privind „excepțiile” sau „urgența” pentru a evita publicarea, a limita concurența și/sau a accelera procedura, fără ca această alegere să poată fi justificată prin factori neprevăzuți aflați în afara controlului AC?
- 9) Dacă s-a urmat procedura dialogului competitiv, există vreo justificare valabilă (articolul 29 din Directiva 2004/18/CE) cu privire la complexitatea datorată structurii juridice, tehnice și/sau financiare a proiectului?
- 10) A fost creată o comisie de evaluare într-o etapă adecvată a procedurii și a autorizat comisia de evaluare sau conducerea AC etapele-cheie ale procedurii de achiziții publice?
- 11) Structura comisiei de evaluare a fost adecvată pentru obiectul contractului și au semnat toți membrii ei o declarație privind conflictul de interese?

- 12) Contractul reflectă consultările cu piața și părțile interesate și prioritățile operaționale ale organizației, precum și asigurarea unei competiții valabile?

### **Etapă de publicare și de cerere de oferte**

- 13) S-au respectat termenele minime specificate în Directiva 2004/18/CE (în funcție de publicarea sau nepublicarea unui AP)?
- 14) Au fost incluse toate elementele obligatorii (anexa VII A la Directiva 2004/18/CE) în AP?
- 15) A fost indicată finanțarea prin grant de la UE în AP? (este de reținut că acest lucru nu este obligatoriu, dar constituie o bună practică în cazul proiectelor sprijinite prin granturi de la UE)
- 16) Prevede în mod clar AP sau documentele descriptive asociate criteriile care urmează să fie folosite pentru selecția ofertanților capabili și evaluarea celei mai bune oferte?
- 17) În cazul în care contractul urmează să fie atribuit celei mai avantajoase oferte din punct de vedere economic (MEAT), au fost enumerate ponderile asociate criteriilor de atribuire în AP sau în documentul descriptiv asociat, sau dacă acest lucru nu a fost posibil, au fost enumerate criteriile în ordine descrescătoare în funcție de importanța lor?
- 18) În cazul în care este relevant și posibil, specificațiile tehnice iau în considerare criteriile de accesibilitate pentru utilizatorii cu handicap [articolul 23 alineatul (1) din Directiva 2004/18/CE]?
- 19) Specificațiile tehnice permit accesul egal la licitație pentru toți ofertanții și fără a crea obstacole nejustificate în calea concurenței (articolul 23 din Directiva 2004/18/CE), de exemplu, se evită stabilirea de standarde naționale fără recunoașterea posibilității utilizării unor standarde „echivalente”?
- 20) Sunt permise variantele și a fost acest lucru menționat în AP?
- 21) Sunt utilizate criteriile MEAT și a fost acest lucru menționat în AP?
- 22) În ceea ce privește procedurile restrânse, au fost selectate și invitate în scris și simultan [articolul 44 alineatul (3) din Directiva 2004/18/CE] cel puțin cinci întreprinderi (trei în cazul procedurii dialogului competitiv și al procedurii negociate cu publicare) pentru a depune oferte, a negocia sau a lua parte la dialog?
- 23) S-a răspuns solicitărilor de informații din partea ofertanților prin tratarea egală a tuturor ofertanților și în cadrul termenelor stabilite în Directiva 2004/18/CE (adică în termen de șase zile de la solicitare și cu cel puțin șase zile înainte de data-limită de primire a ofertelor)?
- 24) La deschiderea ofertelor, s-au deschis toate ofertele odată, în prezența a cel puțin doi reprezentanți oficiali din cadrul comisiei de evaluare, au fost ele înregistrate corect și au fost respinse ofertele primite după data/ora-limită de primire a ofertelor?

### **Etapă de selecție**

- 25) În cazul procedurii restrânse, negociate cu publicare prealabilă sau a dialogului competitiv, dacă numărul participanților care urmau să fie invitați după preselecție trebuia limitat, s-au menționat criteriile de întocmire a listei de preselecție în AP sau

în documentele descriptive asociate și s-a stabilit numărul maxim și minim de participanți care urmau să fie înscriși pe lista de preselecție?

- 26) Criteriile de selecție utilizate pentru a selecta candidații capabili să execute contractul s-au limitat la cele permise de directivă, de exemplu, situația personală, capacitatea financiară, capacitatea tehnică, experiența relevantă, expertiza și competența?
- 27) Criteriile aplicate au fost numai acelea prevăzute în instrucțiunile către ofertanți și în AP?
- 28) Criteriile de selecție au fost aplicate în mod echitabil și egal între candidați?
- 29) Dacă unii candidați au fost respinși în etapa de selecție, motivele respingerii au fost valabile?

### **Etapă de atribuire**

- 30) A efectuat comisia de evaluare un proces de evaluare nediscriminatoriu conform metodologiei prezentate în AP sau în documentele descriptive asociate în scopul de a atribui contractul?
- 31) Criteriile folosite pentru a evalua ofertele și ponderile asociate lor au fost strict cele stabilite în instrucțiunile către ofertanți sau în AP?
- 32) În cazul în care s-a folosit procedura restrânsă sau negociată sau a dialogului competitiv, s-a folosit vreunul dintre criteriile folosite în faza de preselecție din nou în etapa de evaluare?
- 33) În cazul în care contractul s-a atribuit pe baza criteriului MEAT, criteriile de atribuire au fost legate de obiectul contractului (de exemplu, calitate, preț, merit tehnic, caracteristici estetice, funcționale sau de mediu, costuri de exploatare, raportul cost-eficiență, service post-vânzare, grafic de livrare) și nu de capacitatea ofertanților?
- 34) Dacă oricare dintre oferte a fost respinsă pentru că a fost „anormal de scăzută”, au fost întrunite condițiile, adică a solicitat AC în scris detalii privind elementele constitutive ale ofertei (articolul 55 din Directiva 2004/18/CE) pe care le-a considerat pertinente pentru justificarea prețului anormal de scăzut al ofertei?
- 35) Sunt toate deciziile-cheie privind contractul documentate în mod clar și, în special, există un raport de evaluare complet semnat de toți membrii comisiei de evaluare?
- 36) A fost contractul atribuit efectiv ofertantului ales de comisia de evaluare?
- 37) A fost publicat în JOUE rezultatul procedurii de atribuire a contractului în termen de 48 de zile de la data semnării contractului?
- 38) Au fost informați toți ofertanții necâștigători cu privire la decizie, prin transmiterea unor informații corecte în termenele aplicabile și s-a aplicat un „termen suspensiv” înainte de semnarea contractului?
- 39) A depus vreun ofertant o reclamație sau o contestație la AC sau la alt organism competent și a existat vreo fundamentare pentru o astfel de reclamație?

### **Etapă de executare**

- 40) În cazul în care s-au atribuit fără licitație orice lucrări/servicii/bunuri suplimentare, s-au aplicat de către AC toate condițiile relevante [articolul 31 alineatul (4) din Directiva nr. 2004/18/CE], și anume: (i) „situații neprevăzute”; (ii) „lucrări/servicii/bunuri „care nu

pot fi separate” sau în cazul în care pot fi separate, sunt „strict necesare”; și (iii) valoarea suplimentară nu depășește 50 % din valoarea contractului inițial?

- 41) În cazul în care s-au atribuit lucrări/servicii/bunuri suplimentare prin procedură negociată fără publicarea unui AP, valoarea contractelor de lucrări sau servicii suplimentare ar face ca valoarea cumulată a contractului inițial și a contractelor de lucrări sau servicii suplimentare să fie mai mare decât pragul aplicabil din directivă?
- 42) A apărut o reducere a obiectului proiectului sau s-au schimbat termenele contractuale într-o asemenea măsură încât să pună sub semnul întrebării decizia inițială de atribuire a contractului către contractantul existent?

## SETUL DE INSTRUMENTE 10 – LINKURI UTILE

Site-ul web al DG GROW privind achizițiile publice constituie sursa principală de informare privind aspectele legate de achizițiile publice la nivelul UE:

[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm)

Norme, praguri și orientări actuale

<http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>

Notă explicativă - Acorduri-cadru:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework_en.pdf)

Formularele standard utilizate în procedura de achiziții publice europeană pot fi accesate online pe platforma eNotices:

<http://simap.europa.eu/enotices/changeLanguage.do?language=ro>

Site-ul web SIMAP conține numeroase resurse utile în materie de achiziții publice, inclusiv modele de publicații și documente-cheie:

<http://simap.ted.europa.eu/>

Explicațiile și codurile referitoare la vocabularul comun privind achizițiile publice (CPV) pot fi găsite aici:

<http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>

Texte juridice:

<http://eur-lex.europa.eu/>

Directiva 2004/18/CE:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0018&from=en>

Directiva 2014/24/UE:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

<http://uk.practicallaw.com/6-422-3174>

<http://gettingthedealthrough.com/books/33/public-procurement/>

Linkuri privind politica regională și achizițiile publice:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/ro/](http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/)

Regulamentul (UE) nr. 1303/2013

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/ro/information/legislation/regulations/](http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/information/legislation/regulations/)

<http://europeanfundingnetwork.eu/policy/procurement>

<http://admin.interact->

[eu.net/downloads/1909/Public\\_procurement\\_in\\_IPA\\_cross\\_border\\_cooperation\\_programmes\\_with\\_EU\\_Member\\_States\\_in\\_shared\\_management.pdf](http://admin.interact-eu.net/downloads/1909/Public_procurement_in_IPA_cross_border_cooperation_programmes_with_EU_Member_States_in_shared_management.pdf)

Achiziții publice durabile și mediu:

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying\\_handbook\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm)

<http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>

<http://ec.europa.eu/environment/newprg/>

<http://www.iclei-europe.org/topics/sustainable-procurement>  
<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/116601/0053331.pdf>

Inovația în domeniul achizițiilor publice:

<https://www.innovation-procurement.org/>  
<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/innovation-procurement>

Forum în materie de achiziții publice/Platforma PPI:

<https://procurement-forum.eu/>

Alte orientări în materie de achiziții publice - probleme practice existente în achizițiile publice:

OCDE și principiile de integritate în domeniul achizițiilor publice:

<http://www.oecd.org/gov/ethics/public-procurement.htm>  
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>  
<http://www.eib.org/epc/resources/epc-procurement-and-cd-public.pdf>  
<http://www.procurementportal.com/>  
<http://www.etenders.gov.ie/generalprocguide.aspx>  
<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Procurement>

Exemplu de CPC

[http://www.wandsworth.gov.uk/downloads/file/4441/template\\_pqq](http://www.wandsworth.gov.uk/downloads/file/4441/template_pqq)

**Mulțumiri**

Prezentul document a fost elaborat sub supravegherea unui grup de lucru care reprezintă: Direcțiile Generale responsabile cu gestionarea fondurilor structurale și de investiții europene (ESI) din cadrul Comisiei Europene (și anume, Direcțiile Generale Politica Regională și Urbană, Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune, Agricultură și Dezvoltare Rurală și Afaceri Maritime și Pescuit), Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenariat și IMM-uri și Banca Europeană de Investiții.



## **CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?**

### **Publicații gratuite:**

- un singur exemplar:  
pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mai multe exemplare/postere/hărți:  
de la reprezentanțele Uniunii Europene ([http://ec.europa.eu/represent\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/represent_ro.htm)),  
de la delegațiile din țările care nu sunt membre ale UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_ro.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_ro.htm))  
sau contactând rețeaua Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_ro.htm](http://europa.eu/europedirect/index_ro.htm))  
la numărul 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit în toată UE) (\*).

(\*) Informațiile primite sunt gratuite, la fel ca și cea mai mare parte a apelurilor telefonice (unii operatori și unele cabine telefonice și hoteluri taxează totuși aceste apeluri).

### **Publicații contra cost:**

- pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

KN-02-15-758-RO-N



Oficiul pentru Publicații

ISBN 978-92-79-51741-9  
doi:10.2776/551189