



**SIGMA**

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU



Creating Change Together

OECD (2011).SIGMA

ACHIZIȚII PUBLICE

COMPENDIUL NR. 22 MANAGEMENTUL CONTRACTULUI

Acest document a fost elaborat cu sprijinul financiar al Uniunii Europene. Opiniile exprimate în prezentul document nu pot fi considerate sub nicio formă ca reflectând poziția oficială a Uniunii Europene, și nu reflectă în mod necesar punctele de vedere ale OECD și ale țărilor sale membre sau ale țărilor beneficiare participante în cadrul Programului SIGMA.

Acest document, precum și orice hartă inclusă în prezentul document, nu sunt de natură a prejudicia statutul sau suveranitatea asupra oricărui teritoriu, delimitarea frontierelor și limitele internaționale precum și numele oricărui teritoriu, oraș sau regiune.

Publicat original de către OECD în limba engleză sub titlul:

**SIGMA. Public Procurement Brief 22 ©(Septembrie 2011) OECD**

Toate drepturile rezervate.

© 2013 Revista de Achiziții Publice pentru această ediție în limba română.



Calitatea acestei traduceri și coerența sa cu limbajul original al textului lucrării revine în exclusivitate în responsabilitatea autorului acestei traduceri. În cazul unor discrepanțe între lucrarea originală și traducere, va prevala textul lucrării originale.

## Cuprins:

- **Procesul managementului contractului**
- **Managementul contractului în practică**
- **Recenzia post-contractuală a performanței**

## Introducere

Când o autoritate contractantă atribuie un contract de achiziție publică unui operator economic, aranjamentul nu trebuie să fie lăsat să ruleze pur și simplu. Acesta trebuie gestionat, pentru a permite atât autorității contractante cât și operatorului economic să-și îndeplinească obligațiile contractuale. Frecvent, contractele sunt complexe, ele pot implica mai mulți participanți, pot dura mult timp și pot consuma resurse multiple. De aceea este vital ca acestea să fie manageriate corespunzător.

În cazul în care un operator economic își dă seama că autoritatea contractantă nu monitorizează derularea contractului, acesta poate deveni nepăsător și livrarea va fi mai puțin decât acceptabilă, sau poate crea și necesita variații care nu au fost prevăzute în contract.

## Procesul managementului contractului

Activitățile de managementul contractului pot fi grupate pe larg în trei faze: managementul livrării, managementul relațiilor și administrarea contractului.

- **Managementul livrării** asigură că orice comandat este livrat la nivelul cerut de calitate și performanță, așa cum acesta a fost stabilit în contract. Managementul livrării mai poate include verificarea naturii, cantității și calității:
  - bunurilor furnizate - la livrare și, atunci când este cazul, la data fabricației
  - lucrărilor efectuate - incluzând conformitatea cu design-urile și desenele, calitatea manoperei și a materialelor
  - serviciile prestate - incluzând verificarea faptului că a fost îndeplinit nivelul serviciilor și graficul de prestare.
- **Managementul relațiilor** urmărește să mențină deschise și constructive relațiile dintre operatorul economic și autoritatea contractantă, cu scopul de a rezolva sau diminua tensiunile și de a identifica potențialele probleme într-un stadiu incipient, și în același timp de a identifica oportunitățile de îmbunătățire. Relațiile trebuie să fie tot timpul strict profesionale și trebuie să includă o abordare profesionistă a managementului soluționării problemelor și disputelor.
- **Administrarea contractului** acoperă guvernarea formală a contractului și a oricăror modificări permise ale documentației pe timpul duratei de viață a contractului. Această fază a managementului contractului asigură că măsurile cotidiene pentru derularea efectivă și eficientă a contractului sunt dispuse cu atenție.

## Managementul contractului în practică

**Gestionarea relației:** Acordurile contractuale creează o relație între autoritatea contractantă și operatorul economic. Inevitabil, aceasta implică un anumit grad de interdependență. Este în interesul propriu al autorității contractante să mențină funcționarea relației, întrucât costurile rezilierii contractului și consecințele slabei performanțe și schimbările neplanificate ale operatorului economic sunt foarte dăunătoare. Cei trei factori de succes sunt:

- Încrederea și înțelegerea reciprocă
- Deschidere și excelență în comunicare
- O abordare comună a managementului livrării

Această notă trece pe scurt prin procesele de management al contractului pe durata de viață a unui contract important. Ea este o listă non-exhaustivă, ilustrativă, unele procese nefiind necesare pentru toate contractele, în timp ce altele, deși importante în unele situații nu pot fi acoperite aici, întrucât ceea ce este relevant depinde de natura contractului ce urmează a fi manageriat.

**Întâlnirea inaugurală sau inițială:** Pentru orice contract important este o bună practică de a avea o întâlnire oficială de inaugurare, sau la scurt timp după atribuirea oficială a contractului. Această întâlnire este cadrul în care reprezentanții operatorului economic și ai autorității contractante se întâlnesc pentru prima dată în contextul contractului atribuit. Ei poate s-au mai întâlnit înainte, dar aceasta în timpul derulării procedurii de atribuire a contractului. La această întâlnire, este vital ca ambele părți să treacă de la o abordare competitivă la una de cooperare - vor lucra împreună pe întreaga durată a contractului, atâta timp cât amândouă părțile doresc un rezultat de succes. Obiectivele întâlnirii includ:

- Înțelegerea rolului și responsabilităților fiecărei persoane prezente
- Discutarea planului de implementare și/sau de proiect
- Discutarea problemelor care au un impact asupra derulării contractului
- Discutarea mecanismelor de control

Deși este importantă pentru managementul relației, această întâlnire nu trebuie să devină o oportunitate pentru a efectua schimbări ale specificațiilor sau altor cerințe sau ale condițiilor contractului. Unde este absolut necesar, acestea trebuie tratate în concordanță cu procedurile prestabilite prevăzute în contract pentru acest scop (așa cum sunt descrise în cele ce urmează):

**Managementul contractului în derulare:** Operatorul economic va îndeplini contractul corespunzător scopului convenit. Acesta poate include livrarea de bunuri sau materiale, sau prestarea de servicii sau lucrări către autoritatea contractantă. O funcție vitală este aceea de a permite ambelor părți să raporteze problemele imediat ce le identifică, iar cealaltă parte să le trateze cu seriozitate și promptitudine. Managementul contractului în derulare implică administrarea unei game de activități, incluzând:

- Controlul schimbării
- Monitorizarea costului și taxelor
- Procedurile de comandă
- Procedurile de recepție și acceptare
- Procedurile de plată
- Procedurile bugetare
- Gestionarea resurselor și planificarea
- Raportarea operațională și de management
- Managementul activelor
- Întâlnirile de progrese

Autoritățile contractante sunt sfătuite să aibă proceduri standard în locul acestor activități și să ceară recomandări de la alte autorități competente în cazul contractelor complexe pentru care procedurile standard pot fi ineficiente sau inadecvate.

**Jurnalul pentru probleme:** Un jurnal pentru probleme este o metodă folositoare pentru înregistrarea și gestionarea problemelor care apar în timpul implementării contractului. Sunt notate problemele la apariția lor, concomitent cu acțiunile întreprinse pentru a încerca să le abordeze. O procedură de soluționare a litigiilor trebuie să fie prevăzută în cadrul contractului, pentru probleme care nu pot fi rezolvate în acest mod.

**Întâlnirile de revizuire:** Întâlnirile de revizuire dintre părțile contractului sunt alte metode practice de a ține sub control un contract, mai ales atunci când acesta este complex sau durează mai mulți ani. Frecvența și acoperirea întâlnirilor de revizuire, dacă au loc, depind de natura contractului. Întâlnirile de revizuire sunt metode folositoare de comunicare între părțile contractante în timpul executării contractului, absența lor putând avea consecințe negative. Întâlnirile trebuie să fie bine pregătite, concentrate și nu prea lungi.

Întâlnirile de revizuire sunt concepute ca un forum doar pentru părțile contractante nu și pentru alți beneficiari sau părți interesate. În unele cazuri, de genul proiectelor mari de infrastructură, poate fi necesară consultarea sau informarea și a altor beneficiari sau părți interesate, despre starea curentă a proiectului. Acest proces este separat de întâlnirile de revizuire.

**Controlul performanței contractului:** Controlul este vital, dar nu poate fi obținut fără anumite măsurători. De aceea, o metodă clară și eficientă de măsurare a performanței contractului este esențială. Controlul trebuie să fie:

- Foarte relevant cu esența contractului
- Înțeles și acceptat de operatorul economic și de autoritatea contractantă
- Capabil să măsoare
- Robust în operare
- Să asigure mai multă valoare decât costuri
- Capabil să reflecte măsuri ușoare sau dificile

- Sursă de informații utile

Raportarea la timp, la nivel detaliat și/sau sumar, este mult mai eficientă decât o informare cu acuratețe dar tardivă. Este esențial ca informația obținută să fie utilă, fie intrinsec fie pentru că poate fi procesată pentru a furniza date pe care să se bazeze decizii și activități. Responsabilii de achiziții sunt sfătuiți să aibă un număr mic de controale eficiente decât un număr mare de controale care sunt efectuate doar pentru că informația poate fi obținută și raportată.

Controlul performanței contractului trebuie să fie luat în considerare și conceput la un stadiu incipient al procesului de achiziție, când sunt determinate necesitățile și decise rezultatele unui contract înainte de a fi atribuit. A se vedea „Achiziții Publice. Compendiul 21 - Măsurarea Performanței” pentru discuții ulterioare și exemple.

**Acorduri privind nivelul serviciilor:** Acordurile privind nivelul serviciilor sunt o modalitate excelentă de asigurare a controlului în cadrul unui contract. Prin declararea în mod clar a calității și cerințelor de livrare ale serviciilor cerute și convenite, atât autoritatea contractantă cât și operatorul economic cunosc și înțeleg ce obiective trebuie să fie îndeplinite în furnizarea și susținerea serviciilor. Abordări similare pot fi aplicate la performanța echipamentelor sau facilităților unde pot fi exprimate, de exemplu, în termeni de capacitate de procesare, disponibilitate, timpul mediu de întrerupere, și consumul de energie. Trebuie să existe un acord detaliat privind nivelul cerut al serviciilor, și astfel asupra performanței și calității așteptate a serviciilor care urmează să fie livrate, cât și asupra consecințelor slabei performanțe. Acestea sunt incluse în contract (adesea în anexe) și constituie intrări în controlul măsurării performanței. Astfel, prin controlul performanței, aceste niveluri de servicii trebuie să fie determinate la un stadiu incipient în procesul de achiziție, când diferitele alternative și costurile și beneficiile lor sunt examinate, și este luată o decizie privind cerințele de la ofertanți, și în final de la furnizorul care va fi contractat.

**Riscul și managementul riscului:** Riscul poate fi definit fie ca incertitudinea rezultatului, fie ca oportunitatea pozitivă sau amenințarea negativă. În zona managementului contractului termenul „managementul riscului” înglobează toate activitățile necesare pentru a identifica și controla riscurile care pot avea un impact asupra îndeplinirii unui contract.

Multe riscuri incluse în managementul contractului se raportează la incapacitatea operatorului economic de a livra la un nivel calitativ satisfăcător, sau chiar deloc.

Aceste riscuri pot include:

- Lipsa capacității;
- Personalul cheie al operatorului economic este redistribuit sau se mută altundeva, afectând calitatea lucrărilor livrate sau a serviciului prestat;
- Interesul de afaceri al operatorului economic este mutat spre alte zone, după atribuirea contractului, reducând valoarea adăugată pentru autoritatea contractantă în aranjament sau având un impact asupra termenelor de livrare a bunurilor sau lucrărilor;
- Situația financiară a operatorului economic deteriorându-se după atribuirea contractului, amenințând potențial abilitatea de a menține cerințele calitative stabilite la bunurile cumpărate sau nivelul serviciilor;
- Cererea pentru bunuri sau servicii este mult mai mare decât era de așteptat iar operatorul economic nu este în măsură să facă față;
- Cererea pentru un serviciu este prea mică, însemnând că economiile la scară largă sunt pierdute, iar costurile operaționale sunt disproporționat de mari;
- Personalul autorității contractante, cu cunoștințe legate de contract, care se transferă, slăbind relația;
- Factori externi controlului operatorului economic, ce perturbă livrarea de bunuri sau servicii, de exemplu locuri inaccesibile datorită unui dezastru natural;
- Inabilitatea autorității contractante de a-și îndeplini obligațiile contractuale.

Riscurile percepute sau anticipate trebuie indentificate în avans, în faza de pregătire a achiziției și atunci trebuie tratate în caietul de sarcini cu alocarea clară și adecvată a responsabilităților, și recunoașterea și înțelegerea corespunzătoare a consecințelor.

Un factor care poate ajuta responsabilii de achiziții într-un caz problematic este relația pe care o au cu operatorul economic. Când relația este bună, deschisă, corectă și onestă, o avertizare din timp a producerii riscului iminent poate fi oferită printr-o funcționare normală a relațiilor și mecanismele de control. Unde relația este slabă, operatorul economic poate încerca să ascundă problema, care atunci în mod normal se materializează într-un risc ridicat.

**Variațiile:** Termenii contractuali și condițiile trebuie să includă mecanisme de realizare a modificărilor permise în timpul contractului. Cauzele fluctuației cursului valutar și cauzele indexării prețurilor sunt exemple comune în care nevoia de schimbare poate fi prevăzută și integrată în termenii contractuali.

Autoritățile contractante trebuie să fie foarte atente atunci când iau în considerare posibilitatea de a modifica un contract încheiat, în special în afara unui mecanism contractual de variație a costului, prestabilit și transparent. Există un risc semnificativ ca, dacă nu se aplică una dintre excepțiile limitate, modificarea unui contract să constituie atribuirea unui nou contract. Dacă modificările sunt substanțiale și se ridică la nivelul de atribuire a unui nou contract, atunci această nouă atribuire trebuie să fie în concordanță cu Directiva. Eșecul în a se conforma la dispozițiile Directivei, când schimbările cumulate constituie o atribuire a unui nou contract, poate fi considerat ca o atribuire directă ilegală.

Este în însăși natura unor contracte standard larg utilizate, în special pentru lucrări, că trebuie să conțină dispoziții clare și cuprinzătoare, permițând autorității contractante să schimbe natura, calitatea și cantitatea obiectului contractului. Din punctul de vedere al managementului contractului este avantajos să se fie în măsură să se abordeze schimbarea circumstanțelor într-un mod transparent, în timp util și într-o manieră eficientă pe măsură ce aceasta apare în timpul derulării contractului. Acesta este un bun motiv pentru utilizarea unei asemenea forme de contract, dar tot atunci este mai important ca autoritatea contractantă să fi pregătit temeinic scopul contractului și să fi pregătit un proiect judicios, detaliat și robust, în așa fel ca posibilele variații să fie minimizezate. Dacă acest lucru nu este posibil, atunci ar trebui folosită o altă strategie de achiziționare și contractare. Eșecul în a proceda de această manieră nu numai că poate conduce la problemele procedurale și legale susmenționate dar mai poate, de asemenea, să pună la îndoială integritatea părților și a procesului de achiziție publică în sine.

**Plata:** Plata operatorului economic este un control în sine, dar puterea pe care o au autoritățile contractante în această etapă a procesului de achiziție publică nu trebuie utilizată pentru a întârzia sau împiedica în mod nejustificat plata către operatorii economici care și-au îndeplinit atribuțiile. Un astfel de comportament va afecta relația dintre operatorul economic și autoritatea contractantă. Din perspectiva autorității contractante, sunt trei faze ale procesului de plată:

- 1) Primirea cererii de plată
- 2) Verificarea conformității și autorizarea
- 3) Transferul fondurilor

**Verificarea conformității** include cercetarea faptului că plata corespunde cu comanda, termenii și condițiile contractului, și că bunurile, lucrările și serviciile au fost efectiv furnizate - așa cum sunt evidențiate de controlul performanței contractului.

**Închiderea:** Obiectivul fazei de închidere este de a se asigura că autoritatea contractantă este satisfăcută de livrarea de bunuri, lucrări și servicii pe care le-a achiziționat. Închiderea va fi frecvent legată de recenzia post-contractuală și de perfecționarea continuă a întregului proces de achiziție publică. Faza poate implica atât persoana care a derulat achiziția și managerul contractului cât și recenzori independenți. Ea oferă oportunitatea de a evalua cât de bine au performat în proiect autoritățile contractante și echipa de achiziții și de a expune ce lecții au fost însușite pentru viitor.

Un contract nu este neapărat să fie considerat încetat după ce lucrările au fost executate sau bunurile au fost livrate. Încetarea în mod real a unui contract se poate produce la sfârșitul perioadei de garanție, de reținere a garanției de bună execuție a contractului, sau de răspundere pentru vicii. Cu toate acestea, trebuie parcurse câteva stagii înainte ca acest punct să fie atins. Nu toate dintre aceste stagii vor fi necesare pentru fiecare proces de achiziție iar autoritățile contractante trebuie să aleagă procesul care îndeplinește cerințele particulare ale contractului.

Stagiile finale premergătoare închiderii pot include, de exemplu:

- **Inspekția comună a cerințelor îndeplinite**
- **Lista obstacolelor:** În timpul inspecției echipa va elabora o listă cu obstacole. Obstacolele reprezintă deficiențe minore care nu au un impact major asupra funcționalității cerințelor îndeplinite sau prestării serviciilor. Lista de obstacole este remisă operatorului economic și sunt convenite date realiste pentru rezolvarea obstacolelor. Exemple de elemente de pe o listă de obstacole includ:
  - erori de redactare pe documente furnizate de operatorul economic
  - geamuri care nu se închid la o clădire
  - o listă de îmbunătățiri de la participanții la un program pilot de pregătire
  - ecrane software care nu explicitează și nu prezintă corespunzător date noi
- **Documentele finale completate și depozitate:** Pentru fiecare achiziție, dar în special pentru contractele de lucrări, este vitală păstrarea înregistrărilor complete ale diagramelor, specificațiilor, listelor, fișierelor de date, desenelor și documentelor care descriu toate cerințele contractului original și toate modificările convenite la ele precum și caracteristicile a ceea ce a fost livrat în final, de exemplu, cartea tehnică a construcției în cazul unui contract de lucrări. Sunt două motive pentru

aceasta: (1) operatorul economic trebuie să fie în măsură să gestioneze orice acțiuni necesare în perioada de garanție, de reținere sau de răspundere pentru defecte; și (2) autoritatea contractantă trebuie să dispună de un set complet de informații despre detaliile de design și specificații pentru a se asigura că este întreținută corespunzător, și dacă ulterior sunt necesare orice modificări, informația completă este disponibilă ca bază pentru proiectul modificat. În unele sectoare pot exista cerințe legale pentru păstrarea evidențelor detaliate pentru întreaga perioadă de viață a instalației, până la dezafectarea finală.

- **Punerea în funcțiune și testarea:** Foarte necesară, punerea în funcțiune și testarea trebuie să formeze o parte integrantă a procesului de transfer de proprietate asupra lucrărilor (clădire sau pod), echipamentului (vehicul, computer sau fotocopiator) sau serviciilor (service pentru autovehicul sau aeronavă) către autoritatea contractantă. Scopul acestui proces este eliminarea problemelor inițiale în exploatarea cerinței în așa fel încât să corespundă scopului pentru care a fost specificată inițial. În proiectele complexe, uneori se poate apela la un commissioning engineer independent pentru a realiza acest proces cu ambele părți.
- **Predarea/recepția de către autoritatea contractantă:** Aceasta este o procedură formală pentru acceptarea îndeplinirii cerințelor de la operatorul economic iar documentația trebuie să conțină toate testele și datele de punere în funcțiune, manualele de operare și întreținere, și toate desenele.
- **Perioada de garanție, de reținere sau de răspundere pentru vicii:** Termenii și condițiile contractului vor include o prevedere pentru perioada de garanție, de reținere a garanției de bună execuție, sau de răspundere pentru vicii. Această perioadă diferă în funcție de cerințele și caietul de sarcini emis de autoritatea contractantă. În orice caz, va include înlocuirea pieselor defecte și acțiuni de remediere așa cum a fost specificat în documentul contractual.
- **Eliberarea certificatului final:** Atunci când este cazul, poate fi eliberat un certificat final, confirmând realizarea finală a proiectului.
- **Decontarea finală convenită și efectuarea plăților finale:** Odată ce certificatul final a fost eliberat, nu ar trebui să existe plăți restante iar responsabilul de achiziții ar trebui să verifice pentru a se asigura că ultimele decontări au fost convenite și toate plățile au fost efectuate. Autoritatea contractantă poate dori să verifice faptul că operatorul economic și-a plătit subcontractanții.
- **Restituirea oricărui scrisori de garanție de bună execuție, sume reținute sau alte forme de garantare.**
- **Încetarea formală a contractului**

**Notă:** Unele clauze contractuale cum sunt clauzele de confidențialitate pot rămâne valabile și după încetarea formală a contractului.

### Recenzia post-contractuală a performanței și îmbunătățirea continuă

Recenzia performanței este o comparație a performanței bunurilor, lucrărilor, materialelor și serviciilor raportată la criteriile indicate, specificate și convenite. Așa cum s-a subliniat deja, măsurarea este o parte vitală a proceselor contractuale, doar că încă uneori este uitată odată ce un contract a fost îndeplinit sau autoritățile contractante au demarat un alt proiect. În cazul unei achiziții mari, o recenzie post-contractuală este întotdeauna un instrument adecvat.

Îmbunătățirea continuă implică îndreptarea atenției asupra procesului de achiziție și asupra bunurilor, lucrărilor, materialelor și serviciilor achiziționate, și identificarea domeniilor pentru îmbunătățiri care pot fi aplicate în momentul în care vor fi efectuate viitoarele achiziții. Scopul recenziei post-contractuale este acela de a verifica dacă achiziția a asigurat beneficiile pentru care a fost concepută inițial. Este de asemenea o oportunitate de a înregistra lecțiile învățate, pentru a acumula în domeniul bunelor practici, și de a consemna performanța operatorului economic și a întregii echipe manageriale de proiect, pentru viitoarele referințe în cazul în care un alt proiect similar poate fi demarat.

### Bibliografie

SIGMA Public Procurement Training Manual

<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/46189707.pdf>