



NOTIFICARE

cu privire la aspectele care trebuie avute în vedere în situația utilizării graficului de execuție drept cerință aferentă modului de întocmire a propunerii tehnice pentru contractele de lucrări

Introducere:

Autoritățile contractante solicită ofertanților, de obicei, să prezinte graficul Gantt, ca parte a propunerii tehnice, în principal din următoarele motive:

- să evalueze dacă planificarea ofertantului cu privire la implementarea contractului este realistă;
- să evalueze dacă graficul Gantt reflectă o planificare a activităților care este corelată cu oferta depusă, respective cu metodologia de execuție, planul de siguranță, planul de asigurare a calității, propunerea financiară și alte aspecte aferente modului de implementare a contractului (descrise în propunerea tehnică);
- pentru a oferi o asigurare rezonabilă, de la momentul evaluării ofertei, asupra faptului că ofertantul are capacitatea și abilitățile necesare pentru a finaliza lucrările la timp și în conformitate cu cerințele caietului de sarcini și clauzelor contractuale, precum și în corelație cu abordarea asumată prin propunerea sa tehnică.

Prin urmare, este extrem de important ca autoritățile contractante să stabilească în mod corect cerințele legate de acest grafic la nivelul documentației de atribuire și să îl evalueze corect pe parcursul procesului de evaluare a ofertelor.

Greșeli frecvente:

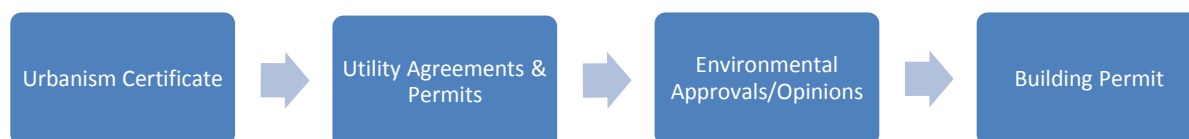
Se observă că în multe proceduri de atribuire a contractelor de lucrări, autoritățile contractante impun termene stricte pentru etapele/rezultate/jaloane intermediare, sau impun termene limită pentru activități care nu se află sub controlul contractantului. Această practică ar trebui evitată. De exemplu, impunerea unor termene stricte nerealiste pentru obținerea autorizației de construcție, în cazul contractelor de lucrări ce includ și proiectarea acestora (tip FIDIC galben), va conduce la creșterea probabilității de a avea ca rezultat fie faptul că nu vor fi primite oferte/oferte conforme, fie că ofertele primite vor fi complet nerealiste.

În acest context, trebuie precizat că obținerea autorizației de construcție nu este una dintre responsabilitățile contractantului (a se vedea Legea nr. 10/195 - art. 22, paragraful b), ci este o obligație a Beneficiarului (autorității contractante). Contractantul poate, cel mult, să faciliteze procesul de obținere a acesteia, elaborând documentația tehnică ce stă la baza

emiterii, cu integrarea eventualelor observații primite de la autoritatea contractantă și/sau alți factori interesați ce pot influența modul de realizare a construcției. De asemenea, contractantul poate depune, în numele Beneficiarului, la organul competent, solicitarea de eliberare a autorizației de construcție, împreună cu documentația aferentă.

Astfel, trebuie avut în vedere faptul că durata obținerii aprobărilor preliminare și a avizelor/acordurilor prevăzute de lege, precum și obținerea autorizației de construcție, depinde și de autoritățile emitente, procesul de emitere a acestora, cu termenele aferente, nefiind întotdeauna posibil de anticipat cu acuratețe, oricât de diligente și experimentate ar fi părțile contractuale (Beneficiarul și Contractantul).

Potrivit studiului elaborat de Grupul bancar mondial "Doing Business in Uniunea Europeană 2017: Bulgaria, Ungaria și România", este nevoie de o medie de 133 de zile pentru a obține autorizația de construcție. În București, cu cel mai raționalizat proces, sunt necesare 24 de zile lucrătoare, în timp ce în Cluj-Napoca, Ploiești și Timișoara este nevoie de 27.



În medie 133 zile

Totodată, trebuie luat în calcul, așa cum s-a amintit mai sus, faptul că în timpul acestui proces de elaborare și obținere a autorizației de construcție, autoritatea contractantă trebuie să furnizeze anumite documente, observații (proprii și/sau provenind de la factori interesați - cum ar fi utilizatorii finali, ONG-uri, etc.) și/sau aprobări ale unor rezultate intermediare.

Luând în calcul toate aspectele precizate mai sus, impunerea termenelor limită pentru obținerea autorizației de construcție în sarcina ofertantului reprezintă o practică defectuoasă în realizarea achiziției deoarece transferă acestuia un risc pe care nu-l poate controla, fapt ce va conduce la creșterea artificială a prețului oferat, depunerea unor oferte nerealiste bazate pe o anticipare a ofertantului că va putea gestiona acest risc prin mecanismul revendicărilor contractuale și/sau blocaje în implementarea contractului (datorate numeroaselor cereri de modificare apărute ca urmare a mecanismului revendicărilor).

În schimb, se recomandă ca autoritatea contractantă să stabilească, în mod realist, în documentația de atribuire, principalele ipoteze/premise la care trebuie să se raporteze toți ofertanții, asigurând astfel transparența necesară pentru a permite depunerea unor oferte comparabile.

Printre ipotezele/premisele principale se regăsesc - data de începere anticipată a contractului, termenele pentru furnizarea documentelor/informațiilor/activelor/resurselor (unde este cazul) care sunt în responsabilitatea autorității contractante, inclusiv perioadele de examinare /aprobare de către autoritatea contractantă a livrabilelor intermediare și finale înaintate de contractant.

În timpul implementării contractului, în cazul în care una sau mai multe dintre aceste ipoteze se nu se materializează¹, înregistrându-se abateri din cauze care nu țin de culpa contractantului, autoritatea contractantă trebuie să-și asume consecințele, respectiv extensie de timp (în cazul în care respectivele abateri au impact asupra drumului critic) și/sau plata costurilor suplimentare.

¹*Notă: Cu excepția datei de începere anticipate. Atunci când data de începere efectivă este diferită de data de începere anticipată indicată în documentația de atribuire, autoritatea contractantă/ Supervisorul trebuie să ceară contractantului să își actualizeze graficul Gantt pe baza datei de început efective, astfel încât lucrările să se finalizeze în limita maximă a duratei de construcție permisă. Trebuie menționat că data de începere anticipată poate avea un impact semnificativ, în acest context, în special în cazul contractelor de lucrări cu o durată scurtă durată de execuție, care coincide cu o perioadă în care se înregistrează condiții climatice nefavorabile. În special pentru aceste contracte este foarte important ca ipotezele/premisele stabilite de autoritatea contractantă să fie realiste și să ia în considerare, de asemenea, riscul de a exista perioade în care trebuie suspendată execuția lucrărilor (acestea trebuind să fie evidențiate în mod transparent în documentație de atribuire astfel încât toți potențialii ofertanți să înțeleagă în același fel contextul achiziției).*

Prezentarea ipotezelor/premiselor în maniera menționată mai sus va permite potențialilor ofertanți să raporteze la aceiași parametri și context (aceleași condiții de competiție) în planificarea implementării contractului, evitându-se situații în care aceștia sunt tentați să-și asume sarcini nerealiste. În plus, acest lucru ar diminua percepția ofertanților asupra riscului pe care trebuie să și-l asume prin contract, știut fiind faptul că acesta se va regăsi în prețul oferat.

În consecință, pe baza principalelor ipoteze/premise stabilite de autoritatea contractantă, trebuie să se solicite ofertanților să prezinte, prin oferta depusă, modul de planificare a activităților, sarcinilor și măsurilor de gestionare a riscurilor care cad în responsabilitatea sa.

Astfel, planificarea ar trebui să detalieze de o manieră coerentă:

- durata și succesiunea principalelor activități,
- jaloanele etapelor de planificare și execuție (cum ar fi:
 - fazele determinante - în cazul contractelor de lucrări care au ca obiect execuția acestora pe baza proiectului pus la dispoziție de beneficiar;
 - elaborarea documentelor aferente activității de proiectare - elaborare a proiectului tehnic, elaborarea documentației aferente emiterii autorizației de construcție, termenele efective de emitere fiind stabilite de ofertant pe baza perioadelor de examinare /aprobare a livrărilor intermediare și finale pe care autoritatea contractantă și-a asumat în documentația de atribuire că le va respecta în procesul de analiză a acestora - în cazul contractelor de lucrări care include proiectarea acestora.

Comisia de evaluare trebuie apoi să analizeze dacă ofertantul respectă cerințele și principalele ipoteze precizate de autoritatea contractantă în documentația de atribuire, precum și stabilească, pe baza raționamentului profesional, dacă planificarea ofertantului este realistă și corelată cu metodologia de execuție și planul propriu de alocare a resurselor (acestea putând fi umane, materiale, inclusiv suportul oferit de personalul permanent (denumit generic *backstopping*) al organizației ce constituie operatorul economic care are calitatea de ofertant).

Graficul Gantt văzut din perspectiva cerințelor formulate la nivelul documentației de atribuire:

Graficul Gantt trebuie evaluat din două perspective diferite: "respectarea cerințelor - conformitate" și "capacitatea de adaptare la contextul dat - evaluare bazată pe raționament profesional".

Cerințe de conformitate:

În ceea ce privește cerințele de conformitate, ofertele care nu respectă cerințele minime ale autorităților contractante vor fi considerate neconforme. Se recomandă ca aceste cerințe să se limiteze la următoarele aspecte:

a) Graficul Gantt prezentat de ofertant demonstrează că acesta finalizează contractul cu respectarea termenului limită impus de autoritatea contractantă (adică în perioada de construcție maximă stabilit);

b) Graficul Gantt prezentat de ofertant demonstrează că acesta finalizează "etapele/secțiunile"² aferente lucrărilor în timp (adică în perioada de construcție maximă pentru etapa respectivă);

c) Planificarea ofertantului este conformă cu cerințele stabilite de autoritatea contractantă (adică respectă ipotezele/premisele stabilite în documentația de atribuire cu privire la elemente cum ar fi: termenele de analiză, transmitere observații, respectiv aprobare a livrabilelor intermediare/finale care revin autorității contractante, data de începere anticipată, eventuale perioade de suspendare a execuției lucrărilor datorate condițiilor climatice nefavorabile prevăzute în documentația de atribuire etc.).³

² - În cazul în care construcția se realizează pe obiecte de lucrare, dacă acestea sunt distincte din punct de vedere fizic și funcțional. De exemplu, o construcție dintr-un complex de construcții care include construirea mai multor clădiri.

³ - Abaterile/devierile de la premisele/ipotezele stabilite de autoritatea contractantă care nu ar avea un impact asupra graficului Gantt sau asupra logicii de planificare a ofertantului, putând fi economisite din accelerarea rezonabilă a altor activități ar trebui considerate abateri minore (de exemplu, dacă un ofertant consideră drept referință în elaborarea graficului durata obținerii unei aprobări din partea autorității contractante un termen de 7 zile, spre deosebire de 10 zile, cât era impus în documentația de atribuire, această eroare apărând doar în câteva locuri într-un planificare întinsă pe 3 ani, este evident că ofertantul poate corecta acest lucru fără a schimba logica generală a planificării sale prin accelerarea ușoară a uneia dintre cele mai lungi activități. În cazul în care asemenea eroare are o natură repetitivă, oferta va fi considerate neconformă, deoarece afectează întreaga durată de execuție a contractului, inclusive drumul critic.)

Este recomandabil ca în cazul contractelor de lucrări care prezintă un grad scăzut de complexitate și care au valoare estimate sub pragul de publicare în JOUE (de exemplu, construcția de clădiri clasă D, lucrări de asfaltare, construcții de mici dimensiuni, etc.) autoritățile contractante să stabilească doar cerințele de conformitate.

Cerințe de adaptare la contextul dat - evaluare bazată pe raționament profesional:

Pentru proiectele mai complexe și mai mari, se recomandă ca autoritățile contractante să evalueze în detaliu "Adecvarea planului de lucru/calendarului lucrărilor" printr-un factor de evaluare pentru care punctajele se acordă de către membrii comisiei de evaluare în funcție de abordarea particulară a fiecărei oferte.

Această evaluare necesită o "judecată profesională", pentru care autoritățile contractante pot avea nevoie de sprijin specializat în multe dintre cazuri.

Metodologia de punctare poate fi bazată pe următorii sub-factori⁵:

⁵ - Nivelul detaliilor privind graficul gantt care trebuie solicitat ofertanților și nivelul cerințelor ar trebui ajustate în funcție de mărimea și complexitatea contractului

a) Graficul Gantt propus este realist, de exemplu:

- calendarul prevăzut pentru mobilizare,
- perioadele de timp prevăzute pentru lucrările provizorii, măsuri de siguranță, management de trafic, etc. sunt suficiente/rezonabile în raport cu complexitatea activităților pe care le implică și resursele alocate;
- interacțiunile în faza de proiectare din cadrul echipei contractorului, a acestora din urmă cu autoritatea contractantă, precum și cu autoritățile care emit avize/autorizații sunt prevăzute într-un mod care asigură o revizuire adecvată tuturor livrabilelor (cu respectarea totodată a perioadelor minime de răspuns/trimitere observații din partea Beneficiarului prevăzute de autoritatea contractantă în documentația de atribuire);
- durata și secvența propusă a activităților aferente implementării contractului sunt în concordanță cu practicile industriei și corelate cu resursele propuse;
- jaloanele identificate sunt reprezentative/relevante pentru a reflecta că proiectul este "în grafic"
- sunt prevăzute termene pentru testare, punere în funcțiune și altele asemenea, acestea fiind realiste;

b) Graficul Gantt propus este în concordanță cu metodologia de execuție (de exemplu, reflectă de o manieră logică și coerentă secvența activităților, legăturile dintre acestea, numărul de echipe/personal direct productiv direct implicat, ratele de productivitate ale acestora/acestui, perioadele de construcție, timpi tehnologici de așteptare, etc.);

c) Nivelul de detaliere al Graficului Gantt prezentat de ofertant este adecvat complexității lucrărilor⁶ (de exemplu, sunt luate în considerare toate activitățile principale și jaloanele aferente; se prezintă resursele alocate și ratele de productivitate ale acestora; este evidențiat drumul critic; se prezintă pentru fiecare activitate data de început și cea de sfârșit; se arată legăturile logice între activități; există o descriere narativă a programului de lucru furnizat, acoperind toate ipotezele importante - cum ar fi: perioadele de construcții, aprobările altor terțe părți și altele asemenea).

⁶ - Nivelul de detaliere furnizat de ofertanți (de exemplu, ratele de productivitate, resursele alocate - numărul de echipe/personal/utilaje, etc.) trebuie, de asemenea, să fie utilizat în evaluarea eventualelor prețuri neobișnuit de scăzute constatate.

Un exemplu de mecanism de notare pentru factorul de evaluare de mai sus poate fi următorul:

20 de puncte - Propunerea tehnică îndeplinește toate cerințele a), b) și c).

16 puncte - Propunerea tehnică respectă cerințele a) și b).

10 puncte - Propunerea tehnică respectă cerința a).

Evaluarea graficului Gantt în timpul procesului de evaluare a ofertelor:

În ceea ce privește evaluarea conformității, autoritatea contractantă trebuie să demonstreze, în mod clar, de ce consideră sau nu faptul că graficul Gantt prezentat corespunde referințelor și cerințelor exacte prevăzute în documentația de atribuire.

În ceea ce privește evaluarea capacității de adaptare la contextul dat - evaluare bazată pe raționament profesional, autoritatea contractantă trebuie să demonstreze, în mod clar, punctele forte și slabe ale fiecărei propuneri tehnice prin raportare la aspectele prevăzute mai sus la sub-factorii de evaluare exemplificați. Comisia de evaluare trebuie să fie în măsură să demonstreze coerența dintre punctajul acordat și punctele forte și slabe identificate. Trebuie reținut faptul că membrii comisiei de evaluare au obligația să-și justifice raționamentul profesional care a stat la baza acordării punctajului, utilizând drept referințe obiective, cum ar fi: experiența/statisticile anterioare, bunele practici din industrie, abordări finalizate cu succes în situații similare, etc.), cu respectarea principiului tratamentului egal pentru toți ofertanții.