EQUALYS SERVICES

bid-management.ro speed-flow.ai

WEBINAR · 19 NOIEMBRIE 2026

De la referatul de necesitate la planul aprobat

Ce se întâmplă în practică între o necesitate transmisă pe e-mail și o poziție din PAAP — și ce dovediți când vine controlul.

Roxana Voicu — co-fondator Equalys Services

Consultanță pentru autorități contractante și operatori economici: documentații de atribuire, referate de necesitate, analiza ofertelor, contestații la CNSC. Proceduri derulate pe legislația națională și pe regulile Băncii Mondiale.

CE ACOPERIM

Patru teme din practică, apoi aplicația

TEMA 1

Cele trei întrebări la care Excelul nu are răspuns

Ce întreabă controlul despre PAAP și de ce „final_v7" nu este o dovadă.

TEMA 2

Cine a validat, de fapt, poziția asta din PAAP?

Traseul unei necesități prin instituție și cum dovediți fiecare pas.

TEMA 3

Achiziția directă care n-a fost niciodată directă

Ce se vede când adunați un an întreg pe aceeași necesitate și pe același cod CPV.

TEMA 4

De ce se rescrie PAAP-ul în martie

Care rescrieri sunt legitime și care puteau fi evitate încă din noiembrie.

La final: procesul în aplicația ePAAP și întrebările dumneavoastră.

PUNCTUL DE PLECARE

Trei săptămâni mai târziu, instituția are trei planuri

PAAP_2027_final.xlsx
Versiunea trimisă la economic.

PAAP_2027_final_corectat.xlsx
Versiunea întoarsă cu alte cifre.

PAAP_2027_final_v7.xlsx
Versiunea care a ajuns la conducere.

Când cineva întreabă de ce o poziție are altă valoare decât în referat, nimeni nu mai știe cine a schimbat-o și când.

Problema nu este Excelul. Problema este că niciunul dintre cele trei fișiere nu poate răspunde la întrebarea „cine, când și pe baza cărui document”.

REÎNCADRARE

PAAP-ul nu este un tabel. Este un instrument de monitorizare

Ce spune norma

Autoritatea contractantă are obligația de a elabora programul anual al achizițiilor publice ca **instrument managerial utilizat pentru planificarea și monitorizarea portofoliului de procese de achiziție** la nivel de autoritate contractantă.

HG nr. 395/2016, art. 12 alin. (1)

Un instrument de monitorizare trebuie să poată fi interogat în orice moment, nu doar deschis și citit. Un fișier poate face asta — dar numai dacă cineva ține disciplina în locul instrumentului.

Ce înseamnă „monitorizare", concret

Să poți răspunde, în orice moment al anului, la: pe ce necesitate stă poziția, cât s-a angajat deja pe ea, cât a mai rămas în buget, ce s-a modificat și cine a aprobat modificarea.

Ce trebuie să conțină cel puțin fiecare poziție

Obiectul, codul CPV, valoarea estimată fără TVA, sursa de finanțare, procedura, data estimată de inițiere, data estimată de atribuire, modalitatea de derulare și codul unic de identificare.

HG nr. 395/2016, art. 12 alin. (5) lit. a)–i)

ÎNAINTE SĂ INTRĂM ÎN TEME · TREI CONVINGERI FRECVENTE

Câte dintre acestea sunt adevărate?

SE SPUNE CĂ...

„Dacă fiecare comandă e sub prag, sunt în regulă."

Nu. Pragul se aplică valorii estimate a achiziției, nu valorii unei comenzi. Legea interzice expres metodele de calcul care conduc la subevaluare.

Legea 98/2016, art. 11 alin. (1) și (2)

SE SPUNE CĂ...

„Dacă sunt coduri CPV diferite, sunt achiziții diferite."

Nu. ANAP: estimarea „se face raportat la achiziţie, care la rândul ei corespunde unei necesităţi, raportat la nivelul unui an bugetar, şi nu pe cod/coduri CPV".

Ghidul achizițiilor publice, ANAP

SE SPUNE CĂ...

„PAAP-ul se face în decembrie, când știm bugetul."

Nu. Forma iniţială se elaborează în trimestrul IV, pe baza referatelor. Bugetul aduce *actualizarea*, nu elaborarea.

HG 395/2016, art. 12 alin. (2) și (4)

Scrieți în chat doar o cifră: câte dintre cele trei vi s-au părut adevărate?

Dacă ați răspuns „adevărat" la vreuna, nu sunteți singurul — toate trei apar constant în rapoartele de control. Le reluăm pe rând, în cele patru teme.

HARTA OBLIGAȚIILOR

Lanțul pe care controlul îl parcurge invers

01
Referatul de necesitate
Document intern al fiecărui compartiment, în ultimul trimestru pentru anul viitor; cuprinde necesitățile și prețul unitar și total.

art. 3 alin. (1)

02
Forma inițială a PAAP
În trimestrul IV al anului anterior, pe baza referatelor, pe formularul standard aprobat prin Ordinul ANAP nr. 281/2016.

art. 12 alin. (2) și (3); Ordinul 281/2016

03
Actualizarea după buget
După aprobarea bugetului propriu, planul se actualizează în funcție de fondurile aprobate.

art. 12 alin. (4)

04
Publicarea extraselor
Semestrial, pentru produse și servicii peste pragurile art. 7 alin. (1) și pentru lucrări peste pragul art. 7 alin. (5); modificările acestor extrase, în 5 zile lucrătoare.

art. 12 alin. (6); art. 14 alin. (2)

05
Anexa achizițiilor directe
Evidența achizițiilor directe de produse, servicii și lucrări se ține ca anexă la programul anual.

art. 14 alin. (1)

06
Dosarul achiziției
Cuprinde documentele întocmite și primite — referatul de necesitate și strategia de contractare incluse.

art. 148; art. 2 alin. (3) lit. g)

Trimiterile sunt la HG nr. 395/2016. Pentru proiectele finanțate din fonduri nerambursabile se întocmește un program distinct pentru fiecare proiect — art. 13.

TEMA 1

Cele trei întrebări la care Excelul nu are răspuns

Ce întreabă controlul despre PAAP și de ce „final_v7” nu este o dovadă.

TEMA 1

Trei întrebări simple — și ce anume trebuie să le susțină

ÎNTREBAREA 1

Pe ce necesitate stă această poziție?

Trebuie identificat referatul: compartimentul emitent, data, cantitatea, prețul unitar și total, metoda prin care s-a ajuns la valoarea estimată.

HG 395/2016, art. 3 alin. (1); art. 2 alin. (5) lit. a)

ÎNTREBAREA 2

Cine a stabilit valoarea și când?

Valoarea din PAAP și valoarea din referat trebuie să se explice reciproc. Dacă diferă, diferența are o cauză documentată: bugetul aprobat, cercetarea de piață, corelarea cu angajamentele existente.

HG 395/2016, art. 12 alin. (4)

ÎNTREBAREA 3

Ce s-a schimbat față de forma inițială și de ce?

Legea cere sursă de finanțare identificată, aprobare și publicare. Ca autorul și momentul să fie identificabile e cerință de control intern, nu de normă — dar fără ele nu demonstrați nici restul.

HG 395/2016, art. 14 alin. (2) și art. 12 alin. (6); OSGG 600/2018, Std. 13

Cifra din tabel e punctul de plecare al fiecărei întrebări. Ce se cere în plus, de fiecare dată, este **istoricul** din spatele ei.

TEMA 1

De ce „final_v7” nu este o dovadă

Ce îi lipsește unui fișier lăsat în voia lui

Un Excel administrat riguros — versiuni datate, registru de modificări, note justificative — poate ține loc de dovadă. Un fișier suprascris nu: nu are autor pe fiecare modificare, nu are momentul ei și nu păstrează starea anterioară. Diferența o face procedura, nu formatul.

Consecința practică

În practica auditului, dacă nu există urmă, sarcina de a demonstra legalitatea rămâne la autoritate. În lipsa probei, constatarea se formulează pe ceea ce se vede: o valoare care nu se explică.

Ce cere cadrul de control intern

Conducătorul entității publice organizează procesul de creare, revizuire, stocare, identificare și arhivare a documentelor, oferind **control asupra ciclului complet de viață al acestora**.

OSGG nr. 600/2018 — Standardul 13 „Gestionarea documentelor”

Unde se vede în dosar

Compartimentul de achiziții constituie și păstrează dosarul achiziției. Enumerarea din art. 148 este deschisă — „fără a se limita la” — deci referatul intră prin interpretare, nu printr-o literă expresă.

HG 395/2016, art. 2 alin. (3) lit. g) și art. 148

TEMA 1

Ce se cere la control și ce document răspunde

Întrebarea	Documentul care răspunde	Temeiul
Toate necesitățile anului sunt în plan?	Forma inițială a PAAP, întocmită în trimestrul IV pe baza referatelor	HG 395/2016, art. 12 alin. (2)
Cum s-a stabilit valoarea estimată?	Referatul cu preț unitar și total; cercetarea de piață sau baza istorică; istoricul achizițiilor similare	HG 395/2016, art. 3 alin. (1) și art. 2 alin. (5) lit. c)
De ce s-a schimbat valoarea după aprobarea bugetului?	PAAP actualizat în funcție de fondurile aprobate, cu act de aprobare	HG 395/2016, art. 12 alin. (4)
Modificările au fost făcute publice?	Extrasele publicate semestrial în SEAP — produse și servicii peste pragurile art. 7 alin. (1), lucrări peste pragul art. 7 alin. (5) — și modificările lor, în 5 zile	HG 395/2016, art. 12 alin. (6)
Cât s-a cumpărat direct, pe ce necesități?	Evidența achizițiilor directe, ca anexă la PAAP; notificările trimestriale în SEAP, mai puțin cele prin catalogul electronic	HG 395/2016, art. 14 alin. (1); Legea 98/2016, art. 7 alin. (8)

CAZ DIN 2026 · CE A REȚINUT ORGANUL DE CONTROL DESPRE PAAP

Camera de Conturi Constanța — audit de conformitate 2023–2024

Contracte în afara planului

21 de contracte de servicii medicale, cod CPV 85121200-5, atribuite fără nicio procedură și lăsate în afara PAAP.

Aviz cerut, aprobare dată

PAAP 2024 a fost aprobat de manager, dar nu a primit avizul Consiliului de Administrație: a fost trimis spre aprobare, nu spre avizare, iar CA a refuzat prin Hotărârea nr. 6/02.04.2024.

Compartimentul care nu avea atribuția

Contractele au fost gestionate de Serviciul Juridic, nu de Serviciul Achiziții.

Concluzie cu rezerve. Raportul nr. 40127/08.06.2026; misiune desfășurată în baza Hotărârii Plenului nr. 463/14.05.2026.

Auditul intern nu verificase achizițiile directe și acordurile-cadru pentru 2021–2024; ultima misiune pe achiziții era din 2006. În SEAP figurau 18 anunțuri de participare „în curs”, unele din 2019. La data controlului s-au aplicat avertismente verbale, cu grad de vinovăție redus.

Sursă: raportul Camerei de Conturi Constanța, relatat de Ziua de Constanța (2026)

TEMA 2

Cine a validat, de fapt, poziția asta din PAAP?

Traseul unei necesități prin instituție și cum dovediți fiecare pas.

TEMA 2

Cine confirmă ce, de la referat până la execuție

01

Compartimentul solicitant

Emite referatul: necesitatea obiectivă, cantitatea, prețul unitar și total, specificațiile tehnice de care dispune.

HG 395/2016, art. 3 alin. (1); art. 2 alin. (5) lit. a) și b)

02

Compartimentul de achiziții

Centralizează referatele, cere prețul unitar actualizat în urma unei cercetări a pieței sau pe bază istorică, cumulează pe necesitate și elaborează PAAP.

art. 2 alin. (3) lit. b) și alin. (5) lit. c); art. 12 alin. (2)

03

Financiar-contabil

Informează cu privire la fondurile alocate pentru fiecare destinație și poziția bugetară a acestora.

HG 395/2016, art. 2 alin. (5) lit. d)

04

Avizul organului colectiv

La spitalele publice, consiliul de administrație **avizează** programul anual al achizițiilor publice și orice achiziție directă care depășește 50.000 lei.

Legea 95/2006, art. 187 alin. (10) lit. d)

05

Conducătorul autorității

Aprobă planul și actualizările. Avizul, unde este cerut, precede aprobarea — nu o înlocuiește.

HG 395/2016, art. 12 și art. 14 alin. (2)

Abia după aprobare: execuția

Angajamentul legal ia forma contractului sau a comenzii și nu se încheie fără viza de control financiar preventiv. CFP nu este o etapă a aprobării planului, ci legătura dintre plan și buget.

OG nr. 119/1999; OMFP nr. 923/2014; OMFP nr. 1792/2002 — ALOP

Ce dovediți la fiecare pas, în practică

Pasul	Dovada minimă	Ce caută auditorul
Referatul	Număr de înregistrare, compartiment emitent, dată, semnătura șefului de compartiment	Dacă referatul există înainte de poziția din plan, nu după
Valoarea estimată	Metoda: oferte de preț, prețuri istorice, anunțuri de atribuire similare, catalog	Dacă valoarea are o bază reală sau este un număr rotund fără explicație
Cumulul pe necesitate	Situația achizițiilor din anul anterior pe aceeași necesitate și pe aceleași coduri CPV	Dacă procedura aleasă corespunde valorii cumulate, nu valorii unei comenzi
Sursa de finanțare	Poziția bugetară anticipată; informarea transmisă de financiar-contabil	Dacă destinația are fonduri sau e marcată ca urmând a fi identificată
Aprobarea și avizele	Act administrativ de aprobare; hotărârea organului care avizează, unde există	Dacă actul are natura cerută: aviz înainte de aprobare
Modificările	Versiunea anterioară, autorul, motivul, sursa de finanțare identificată, publicarea	Dacă se poate reconstitui starea planului la o dată din trecut

Angajamentul bugetar, angajamentul legal și viza de CFP sunt documente de **execuție** — nu dovezi cerute la forma inițială a PAAP.

TEMA 2 · NOUTATE DE AN

Când oamenii se schimbă, trasabilitatea rămâne singura continuitate

Ce s-a schimbat la 25 februarie 2026

Înainte: compartiment format, de regulă, din minimum trei persoane, dintre care cel puțin două treimi cu studii superioare și specializări în achiziții.

Acum: instituțiile publice înființează un compartiment intern specializat „în care **cel puțin o persoană** să aibă studii superioare, precum și specializări în domeniul achizițiilor".

OUG nr. 7/2026, art. XXVII alin. (1) și (2); M. Of. nr. 146/25.02.2026

Ce NU s-a schimbat

Atribuțiile au rămas aceleași: elaborarea și actualizarea PAAP, constituirea și păstrarea dosarului, publicitatea. Reorganizarea redistribuie atribuțiile, nu le elimină.

HG 395/2016, art. 2 alin. (2) și (3)

Riscul concret pentru PAAP 2027

A dispărut cerința privind structura minimă de personal; a rămas cerința de calificare pentru cel puțin o persoană. Cu echipe mai mici și mai mobile, un plan care trăiește în fișierele de pe calculatorul unui coleg devine nedemonstrabil în ziua în care el nu mai ocupă postul.

Verificați forma consolidată a actelor înainte de a le invoca într-o decizie

TEMA 3

Achiziția directă care n-a fost niciodată directă

Ce se vede când adunați tot ce s-a cumpărat într-un an pe aceeași necesitate și pe același cod CPV.

Pragul achiziției directe și cele patru trepte

Temei	Produse și servicii	Lucrări	Ce impune legea
lit. c)	până la 140.000 lei inclusiv	până la 300.000 lei inclusiv	Dreptul de a achiziționa pe baza unei singure oferte
lit. b)	peste 140.000 și până la 200.000 lei inclusiv	peste 300.000 și până la 560.000 lei inclusiv	Obligația de a consulta minimum trei operatori economici. Dacă în urma consultării se primește o singură ofertă valabilă, achiziția se poate realiza
lit. a)	peste 200.000 lei, sub pragul de 270.120 lei	peste 560.000 lei, sub pragul de 900.400 lei	Obligația de a utiliza catalogul electronic SEAP sau de a publica un anunț pe site-ul propriu ori în SEAP, însoțit de descrierea obiectului
lit. d)	sub 9.000 lei	sub 9.000 lei	Dreptul de a plăti direct, pe baza angajamentului legal, fără acceptarea prealabilă a unei oferte — drept suplimentar în interiorul primei trepte, nu o a patra categorie

Toate: Legea nr. 98/2016, art. 7 alin. (7). Pragul achiziției directe rămâne **270.120 lei** produse și servicii și **900.400 lei** lucrări, fără TVA — art. 7 alin. (5), forma modificată prin Legea nr. 208/2022. Raportarea se face prin notificare trimestrială în SEAP, grupată pe necesitate, **cu excepția achizițiilor realizate prin catalogul electronic SEAP** în baza alin. (7) lit. a) — art. 7 alin. (8).

TEMA 3 · REGULA CARE SE APLICĂ GREȘIT

Se cumulează necesitatea, nu factura. Și nu doar codul CPV

INTERDICȚIA

Fără divizare și fără metode de calcul convenabile

Autoritatea nu are dreptul de a diviza contractul în mai multe contracte distincte de valoare mai mică, nici de a folosi metode de calcul care conduc la subevaluarea valorii estimate, cu scopul de a evita procedurile.

Legea 98/2016, art. 11 alin. (1) și (2)

ORIZONTUL DE CALCUL

Utilizări identice sau similare, pe an bugetar

La alegerea procedurii, valoarea estimată se raportează la produsele, serviciile și lucrările destinate unor utilizări identice sau similare. ANAP: estimarea se face raportat la achiziție, care corespunde unei necesități, la nivelul unui an bugetar — **nu pe coduri CPV**.

HG 395/2016, art. 17 alin. (2); alin. (3) pentru proiecte finanțate

CONTRACTE REPETATE

Două metode alternative, nu una

Pentru produse și servicii cu caracter de regularitate: **fie** valoarea reală globală a contractelor similare din ultimele 12 luni sau din anul bugetar anterior, ajustată; **fie** valoarea estimată globală pe 12 luni de la prima livrare.

Legea 98/2016, art. 20 lit. a) și b)

Capcana codului CPV

Codul CPV clasifică, nu definește achiziția. Criteriul este necesitatea și obiectul contractului — iar obiectul se pune în corespondență cu codul CPV care îl descrie cel mai exact, relevantă fiind **activitatea ce caracterizează scopul principal al contractului**. Așa apar ambele erori: se sparg achiziții similare pe coduri diferite, și se îngrămădesc necesități distincte sub același cod.

HG 395/2016, art. 16 alin. (2)

TEMA 3 · EXERCIȚIUL

Ce se vede când aduni un an întreg pe aceeași necesitate

Achiziții directe repetate, un spital județean, anul 2024	Total pe an
Consumabile medicale	693.829,21 lei
Dezinfectanți și antiseptice	507.430,50 lei
Hârtie igienică, prosoape și șervețele	451.423,80 lei
Îmbrăcăminte pentru personalul medical	337.152 lei (2023) · 272.070 lei (2024)
Sonde medicale	285.010,96 lei

Constatarea

Achiziții directe repetate de produse similare care, însumate pe an, depășesc pragurile legale. Concluzia organului de control: trebuiau organizate proceduri simplificate.

Și de ce se ajunge acolo

La Spitalul Județean Târgu Jiu, auditorii au reținut că neregulile **își au originea în faza de planificare** a achizițiilor pe 2024. Răspunsul spitalului: deficit de personal la achiziții și circa **3.000 de contracte pe an**.

Ghidul ANAP spune direct: estimarea „se face raportat la achiziţie, care la rândul ei corespunde unei necesităţi, raportat la nivelul unui an bugetar, şi nu pe cod/coduri CPV”.

Surse: rapoarte ale Curții de Conturi, relatate de Ziua de Constanța și de Gorjeanul (2026)

TEMA 3 · VARIANTA A DOUA

Urgența care nu era urgență

Mentenanță RMN și CT, prin negociere fără publicare

Contract atribuit în iunie 2024, invocând art. 104 din Legea 98/2016, la **831.300 lei pe an**. Mentenanța anterioară costa 15.606 lei pe lună, fără piese; cea nouă, 69.275 lei pe lună, all inclusive. Laboratorul ceruse, de fapt, doar un calculator nou, estimat la 185.000 lei.

Reactivi de biologie moleculară — 1.621.497 lei

Urgența a fost justificată prin expirarea acordurilor-cadru. Organul de control a calificat situația drept **deficiență de management și monitorizare slabă a stocurilor**, nu eveniment imprevizibil.

Regula pe care o verifică auditorul

Negocierea fără publicare pe motiv de urgență cere evenimente imprevizibile **care nu se datorează sub nicio formă unei acțiuni sau inacțiuni a autorității contractante**. Expirarea unui acord-cadru pe care îl gestionezi tu însuți nu trece acest test: dacă data era cunoscută la întocmirea PAAP, urgența este imputabilă autorității.

Legea nr. 98/2016, art. 104 alin. (1) lit. c)

Sursă: raportul Camerei de Conturi Constanța, relatat de Ziua de Constanța (2026)

TEMA 3 · CONSECINȚELE

Ce urmează după constatare

Contravenție

Divizarea contractului în mai multe contracte distincte de valoare mai mică, pentru a evita aplicarea procedurilor, se sancționează cu amendă de la 5.000 la 30.000 lei.

Legea 98/2016, art. 224 alin. (1) lit. d) și alin. (2)

Cine constată, și cum

Constatarea și aplicarea sancțiunilor se fac **ex post**, de persoane împuternicite de Curtea de Conturi a României. Amenda nu este automată: la Constanța s-au aplicat avertismente verbale.

art. 226 alin. (1), în forma modificată prin OUG nr. 45/2018

Cui i se aplică

Sancțiunea contravențională se aplică **autorității contractante**, nu direct persoanei. Măsuri împotriva celor implicați se dispun numai dacă instanțele judecătorești constată îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege.

Legea 98/2016, art. 227

Și dinspre operatorul economic

Valoarea estimată nu este o chestiune internă. În 2026, CNSC a fost sesizat cu o contestație îndreptată chiar împotriva valorii estimate stabilite de o entitate contractantă — un tarif de 26,16 lei pe oră, fără TVA, pentru servicii de pază — iar referatul de necesitate a fost una dintre piesele analizate la dosar.

Decizie CNSC 2026, publicată pe portalul Consiliului

TEMA 4

De ce se rescrie PAAP-ul în martie

Care rescrieri sunt legitime, care puteau fi evitate încă din noiembrie.

TEMA 4

Cinci cauze, nu una singură

01
Bugetul diferă de anticipări
Cauză legitimă. Legea impune actualizarea planului în funcție de fondurile aprobate.
HG 395/2016, art. 12 alin. (4)

02
Necesități neprevizibile
Cauză legitimă. Referatul se întocmește la momentul identificării necesității.
HG 395/2016, art. 3 alin. (2)

03
Referate ca liste de dorințe
Fără cercetare de piață și fără istoric, cu prețuri preluate din anul anterior. Valorile se prăbușesc la prima ofertă reală.

04
Angajamentele nu au fost inventariate
Contractele care continuă sau expiră în cursul anului nu apar în plan, deci reapar ca urgențe.

05
Cumulul s-a făcut greșit sau deloc
Procedura aleasă nu rezistă la însumarea necesității, deci planul se reface pentru a schimba procedura.

Împărțirea
Primele două sunt **obligații legale** și se documentează ca atare. Ultimele trei sunt **deficiențe de planificare** și se puteau evita în noiembrie.

TEMA 4

Aceeași modificare, două interpretări la control

Modificarea	Apărabilă dacă…	Devine constatare dacă…
Valoarea unei poziții crește	Există actul de aprobare a bugetului și nota care corelează poziția cu fondurile alocate	Valoarea apare schimbată fără autor, fără dată și fără document justificativ
Apare o poziție nouă în martie	Există referat întocmit la momentul identificării necesității, cu motivarea imprevizibilității	Necesitatea era cunoscută din noiembrie: contract care expiră, autorizație, abonament anual
Se schimbă procedura	Cumulul pe necesitate a fost refăcut și documentat, iar sursa de finanțare este identificată	Procedura a fost coborâtă ca să încapă sub prag, fără recalcularea cumulului
Se elimină o poziție	Decizia e aprobată, iar necesitatea e fie acoperită altfel, fie amânată motivat	Poziția dispare din plan, dar cheltuiala apare în execuție ca achiziție directă

Uneori problema chiar este cifra — o valoare estimată nefundamentată se contestă ca atare. Dar în cele mai multe cazuri diferența dintre coloane stă în documentul care însoțește cifra.

TEMA 4 · CE DECIDEȚI ÎN URMĂTOARELE ȘASE SĂPTĂMÂNI

Șapte lucruri care se pot decide încă din noiembrie

1 · Inventarul angajamentelor în derulare. Contracte și acorduri-cadru cu valoarea rămasă și data expirării. Elimină categoria „urgențelor” din primăvară.

2 · Cumulul pe utilizări identice sau similare, nu pe furnizor. Pe an bugetar — HG 395/2016, art. 17 alin. (2); pentru contracte repetate, Legea 98/2016, art. 20 lit. a) sau b).

3 · Metoda de determinare a valorii, scrisă în referat. Preț unitar actualizat în urma unei cercetări a pieței sau pe bază istorică — HG 395/2016, art. 2 alin. (5) lit. c).

4 · Gradul de prioritate al fiecărei necesități. Cerut la stabilirea formei inițiale; devine criteriul de tăiere când bugetul vine mai mic — art. 12 alin. (3) lit. b).

5 · Sursele de finanțare anticipate. Inclusiv cele care urmează a fi identificate; se consemnează ca atare, nu se lasă goale — art. 12 alin. (3) lit. c).

6 · Programe distincte pentru proiectele finanțate. Pentru fiecare proiect cu finanțare nerambursabilă, după semnarea contractului de finanțare — art. 13.

7 · Codul unic de identificare, de la început. Informație minimă obligatorie și singura cheie care leagă poziția din plan de procedura din SEAP și de dosar — art. 12 alin. (5) lit. i).

Testul final: dacă în martie o poziție se schimbă, trebuie să puteți spune în 30 de secunde care dintre cele șapte lipsea în noiembrie.

CONFIRMAREA VINE CHIAR DE LA ORGANUL DE CONTROL

Ce a dispus Curtea de Conturi, cu termen

1 · Referate complete

Actualizarea procedurilor operaționale astfel încât compartimentele să transmită referate de necesitate complete, cu **cercetare de piață, analiză a istoricului și specificații tehnice** — tocmai pentru a evita urgențele create artificial.

2 · Monitorizarea codurilor CPV

Întărirea monitorizării pe coduri CPV, pentru a preveni depășirea pragurilor anuale și divizarea contractelor.

3 · Contractele revin la compartimentul competent

Revizuirea procedurii interne astfel încât contractele gestionate greșit de alt compartiment să treacă la achiziții, cu publicare și **includere în PAAP**.

4 · Auditul intern include achizițiile

Includerea verificării achizițiilor în planul multianual de audit intern, cel puțin o dată la patru ani.

Termen de implementare: 31 august 2026.

Sursă: măsurile dispuse prin raportul Camerei de Conturi Constanța, relatat de Ziua de Constanța (2026)

SINTEZĂ · UNDE TEXTUL TACE, INSTITUȚIILE AU SPUS DEJA CEVA

Trei poziții pe care le puteți invoca

ANAP — ce se cumulează

Textul legii nu spune pe ce se face cumulul. Ghidul ANAP spune: estimarea „se face raportat la achiziţie, care la rândul ei corespunde unei necesităţi, raportat la nivelul unui an bugetar, şi nu pe cod/coduri CPV".

Pentru proiectele finanțate, regula se schimbă: raportarea se face la durata contractului de finanțare, nu la anul bugetar.

Ghidul ANAP; HG 395/2016, art. 17 alin. (3)

Curtea de Conturi — ce nu e urgență

Legea cere „evenimente imprevizibile". Auditorii au calificat expirarea unor acorduri-cadru proprii drept **deficiență de management și monitorizare slabă a stocurilor**, nu împrejurare imprevizibilă.

Și au dispus ce trebuie să conțină un referat: cercetare de piață, analiză a istoricului, specificații tehnice.

Legea 98/2016, art. 104 alin. (1) lit. c); raport 2026

CNSC — cine poate contesta valoarea

Nimic nu spune expres că valoarea estimată poate fi atacată. În practică, operatorii economici o contestă, iar referatul de necesitate ajunge piesă analizată la dosar.

Consecința: metoda de determinare a valorii nu mai e un document intern, ci un document care se apără.

Practica CNSC, 2026

Niciuna dintre cele trei nu este literă de lege. Toate trei sunt însă poziții publice ale instituțiilor care vă verifică — deci argumente pe care le puteți folosi în notele proprii, și argumente care vi se pot opune.

CONCLUZIA CELOR PATRU TEME · CERINȚE FUNCȚIONALE, NU OBLIGAȚII LEGALE

Instrumentul util previne decizia greșită, nu doar o explică

ÎNAINTE DE DECIZIE

Prevenire

Referat structurat: câmpuri obligatorii, inclusiv metoda de determinare a valorii.

Necesități similare, identificate din timp: înainte de alegerea procedurii, nu după.

Alertă de prag: înainte de comandă, când o necesitate se apropie de pragul achiziției directe.

ÎN TIMPUL PROCESULUI

Corelare

Centralizare automată: referatele intră direct în plan, fără recopiere.

Corelarea celor patru surse: referate, PAAP, buget și contracte în derulare, verificate una față de alta.

Semnalarea modificărilor care cer o nouă verificare a valorii estimate, a procedurii sau a publicității.

DUPĂ

Dovada

Versionare: fiecare modificare păstrează cine, când, ce valoare a avut și ce valoare are, și din ce motiv.

Anexa achizițiilor directe și extrasul pentru SEAP, generate din date.

Reconstituirea planului la orice dată din trecut, exportabilă ca pistă de audit.

Nicio aplicație nu garantează conformitatea juridică și legea nu impune un instrument anume. Ce poate face un instrument este să mute verificările **înaintea** deciziei și să lase urmă în spatele ei.

EXEMPLU CONSTRUIT · TREI VALORI DIFERITE, PENTRU ACEEAȘI POZIȚIE

Poziția 47 — dezinfectanți de suprafață

Momentul	Ce se întâmplă	Valoarea din referat	Valoarea estimată a achiziției	Modalitatea care rezultă
12.11.2026	Referat nr. 4312, epidemiologie: 12.000 litri × 18,50 lei. Metoda: trei oferte și prețurile proprii pe 2026.	222.000 lei	încă nestabilită	se determină după cumul
20.11.2026	Se justifică includerea antisepticelor pentru mâini — 86.000 lei, alt cod CPV: aceeași funcție (dezinfecție în blocul operator), același circuit de aprovizionare, aceiași furnizori de pe piața de profil.	222.000 lei	308.000 lei	peste prag → procedură simplificată
15.02.2027	După aprobarea bugetului, destinației i se alocă 265.000 lei. Cantitatea scade la 10.200 litri. Modificarea se aprobă și, dacă este cazul, se publică.	188.700 lei	274.700 lei	rămâne procedură simplificată
03.03.2027	Controlul întreabă de ce referatul arată 222.000 lei, iar poziția 188.700. Fiecare cifră are documentul ei:	referatul revizuit	nota de cumul	actul de aprobare a modificării

Valori în lei, fără TVA. Bugetul **nu** a readus achiziția sub prag: 188.700 + 86.000 = 274.700 lei, cu 9.700 lei peste alocare. Valoarea estimată și fondurile disponibile sunt lucruri distincte.

URMEAZĂ

Procesul în aplicația ePAAP

Vă rog să urmăriți, în ordine: **necesitățile similare identificate înainte de alegerea procedurii**, **alerta de prag înainte de comandă**, **corelarea referat–PAAP–buget–contracte în derulare**, **semnalarea modificării care cere o nouă verificare** și abia la final **istoricul care rămâne ca dovadă**.

NOIEMBRIE

PAAP_2027_final_v7.xlsx

Necesități pe email, fiecare în formatul lui. Un Excel care pleacă la economic și se întoarce cu alte cifre. Și nimeni nu mai știe cine a schimbat ce.

DE REȚINUT

Cinci lucruri de luat acasă

1 · Controlul verifică și conținutul, și istoricul

Cifra din tabel e doar jumătate. Cealaltă jumătate: cine, când, pe ce document și ce s-a schimbat.

2 · Modificarea PAAP este permisă în condițiile legii

Justificarea, sursa de finanțare identificată, aprobarea și publicitatea aplicabilă trebuie să poată fi demonstrate. O modificare documentată nu e automat legală — dar una nedocumentată nu poate fi apărată.

3 · Se cumulează necesitatea, nu factura și nu doar codul CPV

Fiecare comandă poate arăta impecabil separat. Problema apare la însumarea pe an — adică exact la control.

4 · Urgențele din primăvară erau, de regulă, date de calendar știute în noiembrie

Expirarea unui contract pe care îl gestionezi tu nu este o împrejurare imprevizibilă.

5 · Referatul de necesitate a devenit o piesă de dosar

Ajunge la Curtea de Conturi, la ANAP și, prin contestație, la CNSC. Documentați metoda, nu doar cifra.

ÎNTREBĂRILE TRIMISE · TEMA 1

Când informația pentru estimare nu există

PUNCTUL DE PORNIRE

Valoarea din PAAP nu este valoarea care vă obligă

„Valoarea estimată a achiziţiei se determină **înainte de iniţierea** procedurii de atribuire şi este valabilă la momentul iniţierii procedurii.” Cea din plan este o estimare de planificare; cea care contează juridic se reface înainte de a porni procedura.

Legea 98/2016, art. 12

PREȚURI VOLATILE

Documentați metoda, nu certitudinea

Nimeni nu vă cere să ghiciți corect. Vi se cere să arătați pe ce v-ați bazat: cercetare de piață sau bază istorică, cu sursa și data. Trei surse independente — oferte, prețurile proprii din anul curent, anunțuri de atribuire similare din SEAP — rezistă la control mai bine decât o cifră exactă fără proveniență.

HG 395/2016, art. 2 alin. (5) lit. c)

REFERATE INCOMPLETE

Nu completați dumneavoastră cantitățile

Compartimentul de achiziții nu are atribuția de a inventa cantități sau valori: compartimentele solicitante le transmit. Un referat fără cantități se returnează cu motiv și termen, iar returnarea rămâne în evidență. Dacă necesitatea e reală dar nefundamentată, intră în plan cu sursa de finanțare marcată ca urmând a fi identificată — o decizie documentată, nu o omisiune.

HG 395/2016, art. 2 alin. (5) lit. a) și b); art. 12 alin. (3) lit. c)

Consecința practică pentru PAAP 2027: o valoare care se schimbă între plan și inițiere **nu este o eroare**. Ce se sancționează este imposibilitatea de a arăta cum s-a ajuns la fiecare dintre cele două cifre.

ÎNTREBĂRILE TRIMISE · TEMA 2

Acordul-cadru multianual într-un buget anual

CONFUZIA DE LA BAZĂ

Sunt două credite, nu unul

Pentru acțiunile multianuale se înscriu în buget, **distinct**, creditele de angajament și creditele bugetare, iar ordonatorii încheie angajamente legale în limita creditelor de angajament aprobate pentru anul respectiv.

Legea 500/2002, art. 4 alin. (5) și (6); Legea 273/2006, art. 2 pct. 17–19

CE TRECEȚI ÎN PLAN

Valoarea întregului acord-cadru, nu tranșa anuală

Valoarea estimată se calculează având în vedere valoarea totală de plată, cu opțiunile și prelungirile prevăzute explicit. Procedura se alege pe valoarea totală a acordului-cadru — nu pe cât cheltuiți în primul an.

Legea 98/2016, art. 9 alin. (1)

BUGET MIC

Sursa pentru anii următori se anticipează, nu se inventează

Planul cuprinde „anticipări cu privire la sursele de finanțare". Pentru anii următori, poziția se consemnează ca anticipare; pentru anul curent, cu poziția bugetară reală. Un acord-cadru a cărui valoare totală depășește bugetul anual nu este, prin asta, nefinanțat.

HG 395/2016, art. 12 alin. (3) lit. c)

Și achizițiile directe neprevăzute inițial

Evidența achizițiilor directe este anexă la programul anual, deci se actualizează odată cu el: ce nu a fost prevăzut intră în anexă la momentul realizării, nu la sfârșitul anului. Modificarea planului este permisă cu condiția identificării surselor de finanțare, se aprobă și se publică în aceleași condiții ca forma inițială.

HG 395/2016, art. 14 alin. (1) și (2)

ÎNTREBĂRILE TRIMISE · TEMELE 3 ȘI 4

Formularul standard, SEAP și continuitatea

ORDINUL 281/2016

Formularul nu e opțional, și răspunde singur la două întrebări

Ordinul ANAP nr. 281/2016 aprobă formularele standard ale PAAP și ale programului anual al achizițiilor sectoriale. Notele formularului spun că pentru proiectele finanțate programul **se elaborează distinct**, iar avizul **se aplică numai dacă structura entității contractante impune**.

M. Of. nr. 487/30.06.2016

CE SE ÎNCARCĂ ÎN SEAP

Extrase, nu planul întreg

Se publică semestrial extrase: contractele de produse și servicii peste pragurile art. 7 alin. (1) și cele de lucrări peste pragul art. 7 alin. (5); modificările acestor extrase, în 5 zile lucrătoare. Achizițiile directe nu se publică prin plan, ci prin notificare trimestrială, grupată pe necesitate, cu excepția celor din catalogul electronic.

HG 395/2016, art. 12 alin. (6); Legea 98/2016, art. 7 alin. (8)

EXPIRĂRI LA MIJLOC DE AN

Data de inițiere se calculează înapoi din data expirării

Un acord-cadru care se termină în iunie 2027 este o poziție în PAAP 2027, cu data estimată de inițiere stabilită astfel încât procedura să se încheie înainte de expirare. Continuitatea în primele luni se asigură planificând inițierea în anul anterior — nu prin urgență în martie.

HG 395/2016, art. 12 alin. (5) lit. f) și g)

PAAP pe proiecte și cumularea cu planul general

Program distinct pentru fiecare proiect, după semnarea contractului de finanțare. La alegerea procedurii, regula de cumul se schimbă: raportarea se face la **durata contractului de finanțare**, nu la anul bugetar.

HG 395/2016, art. 13 și art. 17 alin. (3)

EQUALYS SERVICES
bid-management.ro speed-flow.ai

Întrebările dumneavoastră

Mulțumesc. Anexele care urmează rămân în material: pragurile valabile în 2026, checklistul pentru PAAP 2027 și câmpurile minime ale unui referat de necesitate.

Roxana Voicu

Co-fondator Equalys Services. Consiliere pentru autorități contractante și operatori economici: documentații de atribuire, referate de necesitate, analiza ofertelor, contestații la CNSC.

Cele două direcții

bid-management.ro — consultanță în achiziții publice.
speed-flow.ai — adopție AI și instrumente de conformitate, între care ePAAP.

ANEXĂ 1

Pragurile valorice aplicabile în 2026

Categoria — Legea nr. 98/2016	Prag 2026, lei fără TVA	Valoarea anterioară
Lucrări — publicare obligatorie în JOUE	26.960.556	27.334.460
Produse și servicii — autorități guvernamentale centrale	698.460	705.819
Produse și servicii — autorități regionale și locale	1.077.624	1.090.812
Servicii sociale și alte servicii specifice	3.741.750	3.701.850
Loturi — procedură simplificată sau achiziție directă	399.120 produse și servicii · 4.989.000 lucrări	394.864 · 4.935.800
Achiziție directă — art. 7 alin. (5), neschimbat	270.120 produse și servicii · 900.400 lucrări	din 10.09.2022

Pragurile de publicare în JOUE au fost actualizate prin Regulamentul delegat (UE) 2025/2152 al Comisiei și prin regulamentele conexe, publicate în JO UE la 23 octombrie 2025, și se aplică procedurilor lansate după 1 ianuarie 2026; ANAP le-a preluat prin notificare. Pragul achiziției directe nu derivă din directive și a rămas cel stabilit prin Legea nr. 208/2022.

Verificați valorile în notificarea ANAP în vigoare la data procedurii

ANEXĂ 2

Zece întrebări de verificare înainte de a aproba PAAP 2027

1 · Fiecare poziție din plan are un referat identificabil, cu număr, dată și compartiment emitent?

2 · Pentru fiecare poziție este scrisă metoda prin care s-a determinat valoarea estimată?

3 · Au fost identificate achizițiile cu utilizări identice sau similare, contractele în derulare și istoricul relevant din 2026, iar valoarea estimată pentru 2027 a fost determinată potrivit metodei legale aplicabile?

4 · Există inventarul contractelor și acordurilor-cadru în derulare, cu valoarea rămasă și data expirării?

5 · Ce necesități se apropie de pragul achiziției directe și devin proceduri în 2027?

6 · Fiecare poziție are completate toate cele nouă informații minime, inclusiv codul unic de identificare?

7 · Sursa de finanțare este indicată pentru fiecare poziție, inclusiv cele care urmează a fi identificate?

8 · Gradul de prioritate este stabilit, astfel încât tăierile de la rectificare să fie decise după un criteriu?

9 · Proiectele cu finanțare nerambursabilă au programe distincte, iar planul e întocmit pe formularul standard din Ordinul 281/2016?

10 · Circuitul respectă natura actelor — la spitale, avizul consiliului de administrație pe PAAP și pe achizițiile directe peste 50.000 lei, înainte de aprobare? (art. 187 alin. (10) lit. d) Legea 95/2006)

Temeiuri: HG nr. 395/2016, art. 2, 3, 11–14, 16–17; Legea nr. 98/2016, art. 7, 11 și 20; Legea nr. 95/2006, art. 187, pentru spitale.

ANEXĂ 3

Câmpurile minime ale unui referat de necesitate apărabil

Identificare

Compartimentul emitent, numărul și data de înregistrare, persoana care întocmește și cea care aprobă.

Necesitatea

Descrierea necesității obiective și motivul pentru care apare acum — nu denumirea produsului, ci nevoia.

Cantități și preț

Cantitatea, prețul unitar și prețul total estimat, fără TVA.

HG 395/2016, art. 3 alin. (1)

Metoda de determinare a valorii

Preț unitar sau total actualizat, în urma unei cercetări a pieței sau pe bază istorică — cu sursa și data.

HG 395/2016, art. 2 alin. (5) lit. c)

Istoricul și cumulul

Ce s-a achiziționat pe utilizări identice sau similare în anul bugetar și cum influențează valoarea estimată.

HG 395/2016, art. 17 alin. (2); Legea 98/2016, art. 20

Specificații tehnice

Cerințele de care dispune compartimentul solicitant, transmise odată cu referatul.

HG 395/2016, art. 2 alin. (5)

Încadrarea temporală

Data până la care necesitatea trebuie acoperită și, dacă înlocuiește un contract, data expirării lui.

Sursa de finanțare propusă

Fondurile alocate destinației și poziția lor bugetară.

HG 395/2016, art. 2 alin. (5) lit. d)

Prioritatea

Gradul de prioritate, folosit la forma inițială și la rectificări.

HG 395/2016, art. 12 alin. (3) lit. b)

ANEXĂ 4

Temeiuri, surse și o precizare

Cadrul legal invocat

Legea nr. 98/2016 — art. 7, 11, 20, 104, 224, 226.
HG nr. 395/2016 — art. 2, 3, 11–14, 16, 17, 148.
Ordinul ANAP nr. 281/2016 — formularele standard PAAP, M. Of. nr. 487/30.06.2016.
Legea nr. 500/2002, art. 4; Legea nr. 273/2006, art. 2.
Legea nr. 95/2006 — art. 187 alin. (10) lit. d).
OUG nr. 7/2026 — art. XXVII, M. Of. nr. 146/25.02.2026.
OSGG nr. 600/2018 — Standardul 13.
OG nr. 119/1999 și OMFP nr. 923/2014 — control financiar preventiv; OMFP nr. 1792/2002 — ALOP.

Cazuistică și practică

Raportul Camerei de Conturi Constanța nr. 40127/08.06.2026 — relatat de Ziua de Constanța.
Raportul la Spitalul Județean Târgu Jiu — relatat de Gorjeanul, cu punctul de vedere al spitalului.
Decizii CNSC de pe portalul Consiliului.
Ghidul achizițiilor publice administrat de ANAP.

Ce urmează la nivel european

Comisia Europeană a prezentat la 9 septembrie 2026 propunerea privind contractele publice și concesiunile — COM(2026) 590 final, o **propunere de regulament**, care ar înlocui cele trei directive din 2014 cu un cadru unic. Textul se află în lucru la Consiliu.

Precizare

Material informativ, reflectând legislația și practica la 19 noiembrie 2026; nu constituie consultanță juridică. Datele din rapoartele de audit provin din relatări de presă. Înainte de a invoca un text într-o decizie, verificați forma consolidată din Monitorul Oficial.