

ÎNDRUMARE

privind cheltuielile incidentale în cadrul contractelor de servicii intelectuale

În contextul implementării contractelor de servicii s-a constatat o practică neunitară privind aplicarea conceptului de *cheltuieli incidentale* de către autoritățile/entitățile contractante (AC/EC), drept urmare se consideră necesară elaborarea unei îndrumări privind definirea cheltuielilor incidentale și a domeniului de aplicare a acestora (*exemple despre elementele care pot fi tratate drept cheltuieli incidentale și cum ar trebui reflectate cheltuielile incidentale în documentațiile de atribuire și în propunerea financiară*).

În legislația națională se face referire la noțiunea de „cheltuieli incidentale” la nivel terțiar, în cadrul Instrucțiunii Președintelui A.N.A.P. nr. 1/2021¹, potrivit căreia cheltuielile incidentale intră în categoria altor sume necesare pentru implementare, alături de sumele provizionate (folosite în cadrul contractelor de lucrări) și rezervele de implementare (termen folosit într-un context mai larg, la toate tipurile de contracte).

Din prevederile Instrucțiunii nr. 1/2021, în legătură cu noțiunea de cheltuieli incidentale sunt de reținut următoarele aspecte:

- Cheltuielile incidentale sunt aferente unor operațiuni/activități a căror necesitate este certă și care nu se pot determina cu exactitate la momentul pregătirii procedurii de atribuire a contractului;
- AC/EC va alocă un **plafon maxim pentru cheltuielile incidentale**, care trebuie să fie o sumă fixă nominală, nemodificabilă, la nivelul formularului de propunere financiară al fiecărui ofertant (*este de recomandat ca AC/EC să introducă o singură sumă aferentă tuturor cheltuielilor incidentale de la o procedură; în cazuri justificate, se pot introduce mai multe sume aferente unor categorii diferite de cheltuieli incidentale*);
- Destinația cheltuielilor incidentale va fi clar specificată în caietul de sarcini;
- Contractantul trebuie să obțină aprobarea de la AC/EC înainte de a fi angajate cheltuielile incidentale, urmând ca, ulterior, să prezinte documente justificative pentru cheltuielile respective.
- În plus, din Instrucțiune se deduce că **ofertantul nu are dreptul/nu are voie să adauge profit activităților acoperite de cheltuielile incidentale** (va factura înapoi către AC/EC fix cât a plătit la rândul său diverșilor furnizori) - **nu are nici măcar dreptul să recupereze eventuale costuri de tranzacționare** (*de exemplu, comisioanele bancare asociate plăților electronice, costurile unui eventual împrumut pentru a acoperi sumele necesare cheltuielilor respective până la momentul rambursării de către AC/EC etc.*).

Așadar cheltuielile incidentale, fie că se regăsesc în documentațiile de atribuire sub această denumire, fie sub o alta (*cum ar fi cheltuieli rambursabile/cheltuieli deductibile/cheltuieli adiționale/cheltuieli contingente/rezerve de implementare*) **sunt cheltuieli rambursabile aferente unor activități adiționale/auxiliare obiectului principal al unui contract**, care, împreună cu activitățile principale ale acestuia, conduc la îndeplinirea obiectivelor contractului.

¹ Instrucțiunea Președintelui Agenției Naționale pentru Achiziții Publice nr. 1/2021 *privind modificarea contractului de achiziție publică/contractului de achiziție sectorială/acordului-cadru*.

De exemplu, în cadrul unui contract de servicii de supervizare a unui contract de execuție lucrări, aferent activităților principale, sunt prevăzute următoarele **activități adiționale**:

- **sesiuni de training** pentru o parte din angajații AC/EC, cu privire la execuția unui anumit tip de lucrare excepțională (un pod cu deschidere mare/un tunel de lungime excepțională);
- **vizite de lucru**, inclusiv în străinătate (dacă în contract sunt prevăzute și astfel de vizite) pentru angajații AC/EC, pe anumite șantiere unde se execută lucrări similare.

Astfel, cheltuielile din cadrul contractului de supervizare vor fi:

Cheltuieli directe aferente îndeplinirii obiectivului contractului de supervizare - identificabile ca fiind acele costuri specifice, direct legate de executarea activităților contractului;

Cheltuieli auxiliare aferente îndeplinirii obiectivului contractului de supervizare - identificabile ca fiind acele costuri specifice, legate strict de executarea activităților adiționale/incidentale contractului.

Tabel 1

| Cheltuieli contract | Exemple | Tip de plată |
|--|--|---|
| Cheltuieli directe aferente îndeplinirii obiectivului contractului de supervizare | Costuri aferente activităților principale -supervizarea lucrărilor -pregătirea certificatelor de plată etc | Pe bază de pontaje acceptate (zile x onorarii ale experților). Onorariile experților din oferta financiară includ: - plata experților - cheltuieli de transport, cazare și diurne (la și de la locația proiectului) - costuri administrative generale (închiriere sediu, secretariat, imprimare rapoarte etc) - profitul contractantului |
| Cheltuieli auxiliare aferente îndeplinirii obiectivului contractului de supervizare | Costuri aferente activităților incidentale/ adiționale (strict cele identificate în buget) -sesiuni de training -vizite de lucru | Pot fi incluse într-un buget de cheltuieli incidentale și se decontează pe bază de cheltuieli efectiv realizate, aprobate în prealabil de către reprezentantul AC/EC. |

De asemenea alte exemple privind tipuri de cheltuieli incidentale pe categorii de contracte de servicii intelectuale, cărora li se aplică aceleași principii enunțate mai sus, sunt:

1. Contract de dezvoltare software - costul de achiziție a unor licențe noi de operare pentru calculatoarele AC/EC pe care noul software să funcționeze optim.

2. Contract de cercetare dezvoltare - cheltuieli pentru tipărirea și distribuția studiului final, pentru organizarea unor conferințe de diseminare.
3. Contract de consultanță cu componenta de formare în statistică - costul licențelor pentru programul software care va fi instalat pe calculatoarele angajaților AC/EC participanți la training.

Cu referire la tipul de cheltuieli incidentale este important ca în cadrul documentației de atribuire să fie incluse **condițiile de decontare/rambursare**, cum ar fi de exemplu:

Tabel 2

| Nr. | Tipul cheltuielii incidentale | Condițiile de decontare |
|-----|--|--|
| 1 | Bilete de avion | Clasa economică. Clasa Business poate fi autorizată în cazul în care călătoria aeriană include trei sau mai multe ore de zbor efectiv și/sau cel puțin o escală determinată de inexistența unor legături aeriene directe în perioada în cauză. <i>Călătoriile vor fi efectuate pe calea cea mai directă și economică.</i> |
| 2 | Bilete de tren | Ziua - Clasa I Noaptea - Vagon de dormit clasa I. <i>Călătoriile vor fi efectuate pe calea cea mai directă și economică.</i> |
| 3 | Diurna expertului | Durata călătoriei trebuie să fie de minimum 12 ore. Se pot aplica prevederile legale naționale sau norme europene în ceea ce privește cadrul legal al diurnei. |
| 4 | Cheltuieli hotel | Cost cameră, inclusiv mic dejun |
| 5 | Cheltuieli taxi | Chitanță emisă de către șoferul de taxi |
| 6 | Închiriere sală de conferință | Factură de la furnizorul de servicii |
| 7 | Servicii de catering | Factură de la furnizorul de servicii |
| 8 | Traduceri, interpretariat | Factură de la furnizorul de servicii |
| 9 | Cheltuieli administrative (de exemplu pentru papetărie, fotocopiere și alte cheltuieli necesare pentru operaționalizarea activității incluse în bugetul cheltuielilor incidentale) | Factură de la furnizorul de servicii |

Cu privire la punctele 6, 7, 8 - **un exemplu** elocvent ar putea fi cel al unui contract de servicii de consultanță în cadrul căruia există oportunitatea/necesitatea organizării unui training pentru

care, în momentul pregătirii bugetului, AC/EC nu are suficiente informații referitoare la locul desfășurării și nici la numărul de participanți. Aceasta poate include, în bugetul total estimat al contractului, un buget de cheltuieli incidentale cu privire la acest tip de costuri, care se pot referi la:

1. Închiriere sală de conferință;
2. Servicii de catering (pentru un număr minim estimat de participanți, care ar trebui să fie prevăzut în documentația de atribuire);
3. Traduceri/interpretariat;
4. Cheltuieli administrative (**de exemplu** pentru papetărie, fotocopiere și alte cheltuieli necesare desfășurării activității de instruire - broșuri/ pliante/ materiale didactice - care trebuie pregătite în funcție de numărul de participanți (a se vedea precizarea de la pct. 2 de mai sus).

Înainte de a întreprinde orice cheltuială în scopul contractului, contractantul va solicita responsabilului AC/EC acordul scris privind cheltuiala respectivă, împreună cu o estimare bugetară detaliată, (*aceste informații privind modalitatea de decontare, precum și tipul documentelor justificative, trebuie să se regăsească în cadrul documentației de atribuire - conform exemplelor din Tabelul 2 de mai sus*).

De asemenea, este important de reținut faptul că **nu ar trebui să fie permisă folosirea conceptului de “cheltuieli incidentale” pentru a acoperi și cheltuieli care nu sunt adiționale/exceptionale în raport cu contractul în cauză și, în plus, care ar trebui să fie acoperite direct de AC/EC** (chiar și printr-un contract separat).

Includerea într-un contract de asistență tehnică, la capitolul “cheltuieli incidentale”, de exemplu, a achiziției de echipamente IT sau de autoturisme pentru AC/EC (*de fapt, printr-o astfel de prevedere, AC/EC ar putea urmări să transfere responsabilitatea achiziției publice la ofertant, care este entitate privată*) se poate interpreta în sensul unei acțiuni de eludare a obligațiilor legale de organizare a unei proceduri de atribuire pentru articolele respective de către AC/EC. În plus, o astfel de prevedere ar afecta echilibrul economic în cadrul contractului în defavoarea contractorului care este obligat să realizeze o activitate de achiziție și nu poate factura către AC/EC costurile sale suplimentare de derulare a achiziției (e.g. timpul angajaților implicați) și costurile sale de tranzacționare (e.g. comisioanele bancare pentru transferul sumelor necesare, costul unui eventual împrumut, credit pentru acoperirea cheltuielilor până la rambursarea de către AC/EC).

Concluzii

În concluzie, cheltuielilor incidentale li se aplică următoarele principii:

- Sunt cheltuieli rambursabile aferente unor activități adiționale activităților principale incluse în contract;
- Categoriile de cheltuieli trebuie precizate în cadrul documentației de atribuire (caietul de sarcini, formulare și contract);
- Condițiile de decontare trebuie detaliate fie în caietul de sarcini, fie în modelul de formulare aferente ofertei financiare, puse la dispoziția ofertanților de către AC/EC;
- Nu trebuie folosite de AC/EC în mod abuziv, cuantumurile lor trebuind limitat (**de exemplu**, achiziționarea de echipamente IT, mașini, utilaje care la final de contract să rămână în

- proprietatea AC nu trebuie incluse în bugetul de cheltuieli incidentale). Astfel, nu se poate schimba natura unui contract prin includerea unor astfel de sume foarte mari comparativ cu cele pentru fee-uri;
- Nu trebuie să i se impună contractantului să respecte prevederile legislației în domeniul achizițiilor, înainte de angajarea oricărui tip de cheltuială din cadrul bugetului de cheltuieli sau derularea unor proceduri concurențiale (de exemplu prezentarea de oferte de la cel puțin trei furnizori). Unica sarcină a contractantului este de a demonstra faptul că aceste cheltuieli au fost efectuate în conformitate cu cerințele impuse de AC în documentația de atribuire (conform exemplelor din Tabelul 2 de mai sus).