



Support for Improvement in Governance and Management

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

Sinteza 10

Ianuarie 2011

Achiziții publice

Care sunt procedurile de achiziții publice și când pot fi folosite acestea?

CONȚINUT

- Tipurile principale de proceduri competitive disponibile
- Când pot fi folosite procedurile competitive?
- Procedura negociată fără publicarea unui anunț de participare la procedura de atribuire a contractului
- Derogări

Prezumția de bază în domeniul achizițiilor publice este următoarea: contractele de un tip și o valoare anume vor fi încheiate folosind o procedură competitivă, de anunțare a concursului de atribuire a contractului, care este deschisă, echitabilă și transparentă, asigurând egalitatea de șanse și de tratament pentru toți candidații și ofertanții. Există circumstanțe limitate când este permisă o procedură fără anunțarea competiției de atribuire a contractului.

Principalele proceduri competitive de achiziții publice disponibile în temeiul Directivei sunt procedura deschisă, procedura restrânsă, procedura de dialog competitiv, precum și procedura negociată cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare.

Procedură deschisă și procedura restrânsă sunt procedurile preferate și acestea pot fi utilizate fără a respecta vreo condiție. Procedura de dialog competitiv și procedura negociată cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare pot fi utilizate numai în cazul în care condițiile specificate sunt îndeplinite. Există, de asemenea, proceduri speciale stabilite în Directivă care pot fi folosite pentru contracte de achiziție de lucrări pentru sistemele de locuințe subvenționate, concesiuni de lucrări publice și concursuri de proiectare.

Directiva stabilește de asemenea procesele care trebuie urmate de către o autoritate contractantă atunci când este utilizată oricare dintre aceste proceduri competitive. Nivelul de detaliere prevăzut în Directivă diferă în funcție de procedură.

Directiva cuprinde, de asemenea, dispoziții referitoare la instrumentele de achiziții publice la care poate recurge o autoritate contractantă alături de procedurile competitive, în cazul în care e posibil. Acestea sunt acordurile-cadru, licitațiile electronice și sistemele dinamice de achiziție.

În cazul în care o autoritate contractantă dorește să atribuie un contract fără competiție, folosind ceea ce este cunoscut sub numele de "procedura negociată fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare", atunci ea poate face acest lucru numai în cazul în care condițiile specifice stabilite în Directivă sunt îndeplinite. Curtea Europeană de Justiție (CEJ) a confirmat faptul că aceste condiții au fost interpretate strict și că atribuirea unui contract fără competiție ar trebui să aibă loc numai în circumstanțe excepționale.

Care sunt principalele tipuri de proceduri competitive disponibile pentru autoritățile contractante?

Există patru proceduri competitive principale:

Procedura deschisă: Procedura deschisă este un proces care constă dintr-o singură etapă. O autoritate contractantă anunță posibilitatea de atribuire a contractului și apoi emite documentele complete referitoare la licitație, inclusiv caietul de sarcini și contractul, pentru toți operatorii economici care cer să participe. Operatorii economici prezintă atât informații privind selecția (calificarea) cât și ofertele în același timp, ca răspuns la cerințele prezentate de autoritatea contractantă în anunțul de participare. Autoritatea contractantă poate primi un număr mare de oferte; ea nu poate controla numărul de oferte pe care le primește, dar nu toate aceste oferte vor fi în mod necesar luate în considerare. Numai ofertele de la operatorii economici calificați corespunzător, care au prezentat documentele necesare și care îndeplinesc criteriile de selecție sunt luate în considerare. Ofertele pot fi evaluate fie în funcție de cel mai mic preț, fie în funcție de oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic. Nu sunt permise negocieri cu operatorii economici, cu toate că autoritățile contractante pot clarifica unele aspecte din ofertă cu ofertanții.

Procedura restrânsă: Procedură de licitație restrânsă este un proces în două etape. Autoritatea contractantă anunță oportunitatea de contract și operatorii economici depun cereri de participare și apoi oferă informații pentru etapa de selecție (de pre-calificare), care este utilizată de către autoritatea contractantă pentru a stabili dacă operatorii economici sunt calificați să execute contractul și pentru a selecta operatorii economici care urmează să fie invitați la ofertare. Autoritatea contractantă este autorizată să limiteze numărul de operatori economici pe care îi invită la ofertare și să întocmească o listă restrânsă de operatori economici. Acest lucru înseamnă că nu toți operatorii economici care îndeplinesc condițiile trebuie să fie invitați la ofertare. Autoritatea contractantă trimite invitația cu documentele complete de licitație, inclusiv caietul de sarcini și contractul, operatorilor economici care au fost selectați sau preselectați. Acest lucru înseamnă că, spre deosebire de procedura de licitație deschisă, licitația restrânsă permite autorității contractante să limiteze numărul de oferte pe care le primește. Ofertele pot fi evaluate fie în funcție de cel mai mic preț, fie în funcție de oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic. Nu sunt permise negocieri cu operatorii economici, cu toate că autoritățile contractante pot clarifica unele aspecte din ofertă cu ofertanții.

Procedura dialogului competitiv: Procedura dialogului competitiv este un proces care constă din două etape. Autoritatea contractantă anunță oportunitatea de contract și, după depunerea cererilor de participare, operatorii economici prezintă mai întâi informațiile de la etapa de pre-calificare și selecție, care sunt utilizate de către autoritatea contractantă pentru a stabili dacă operatorii economici se califică pentru a executa contractul și pentru a selecta operatorii economici care urmează să fie invitați la ofertare. Autoritatea contractantă este autorizată să limiteze numărul de operatori economici care sunt invitați la ofertare și să întocmească o listă restrânsă de operatori economici. Autoritatea contractantă trimite invitația de a participa numai operatorilor economici incluși în lista restrânsă și apoi intră într-o fază de dialog competitiv cu acei operatori economici. Pe parcursul etapei de dialog competitiv, toate aspectele proiectului pot fi discutate cu operatorii economici și numărul de soluții pot fi reduse ca parte a procesului. Odată ce autoritatea contractantă este satisfăcută că va primi propuneri care vor îndeplini cerințele sale, aceasta declară faza de dialog competitiv închisă și invită la depunerea ofertelor. În cadrul acestei proceduri, ofertele pot fi evaluate doar în funcție de cea mai avantajoasă ofertă din punct de vedere economic.

Procedura negociată cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare: Procedura negociată cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare este un proces în două etape. Autoritatea contractantă anunță oportunitatea de contract și, după depunerea cererilor de participare, operatorii economici prezintă mai întâi informațiile de la etapa de pre-calificare și selecție, care sunt utilizate de către autoritatea contractantă pentru a stabili dacă operatorii economici se califică pentru a executa contractul și pentru a selecta operatorii economici care urmează să fie invitați la ofertare. Autoritatea contractantă este autorizată să limiteze numărul de operatori economici care sunt invitați la ofertare și să întocmească o listă restrânsă de operatori economici. Autoritatea contractantă trimite invitația de a participa numai operatorilor economici incluși în lista restrânsă și apoi începe negocierea cu ofertanții preselectați cu privire la aceste propuneri. Ofertele pot fi evaluate fie în funcție de cel mai mic preț, fie în funcție de oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic.

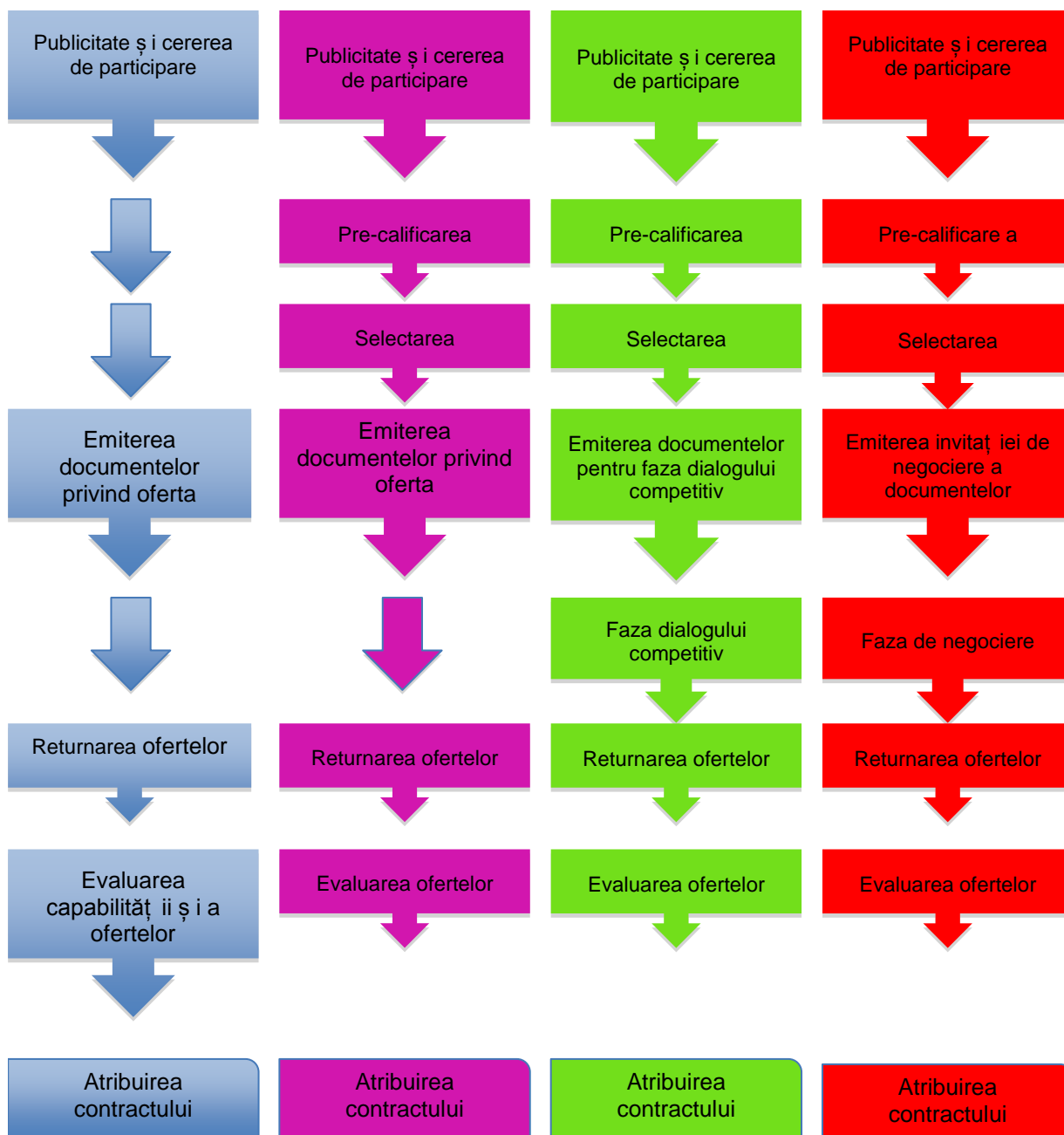
Cele patru proceduri competitive principale

Procedura deschisă

Procedura restrânsă

Procedura dialogului competitiv

Procedura negociată cu anunț prealabil



Alte proceduri specializate: Există alte proceduri competitive care sunt permise pentru o utilizare mai specializată. Toate aceste proceduri necesită publicarea unui anunț de participare în Monitorul Oficial al Uniunii Europene la începutul procesului și trebuie să fie respectate principiile Tratatului și principiile legislației generale:

- **Procedura privind contractele de locuințe publice subvenționate:** aceasta este o procedură competitivă care poate fi folosită numai pentru anumite tipuri de contracte referitoare la achiziționarea de sisteme subvenționate de locuințe publice. Autoritatea contractantă are mai multă flexibilitate decât în conformitate cu procedurile standard pentru a derula un proces de selectare a unui operator economic cu care apoi lucrează în strânsă colaborare pentru a dezvolta și a livra sistemul de locuințe publice.
- **Procedura de concesiune a lucrărilor:** aceasta este o procedură competitivă care poate fi folosită numai pentru contractele de concesiune a lucrărilor. Aceasta prevede o procedură competitivă mai flexibilă pentru numirea unui concesionar al lucrărilor. Ea are cerințe specifice detaliate referitoare la numirea sub-contractorilor.
- **Procedura concursului de proiectare:** aceasta este o procedură competitivă care implică utilizarea unui juriu care să judece proiectele depuse. Rezultatul procedurii poate fi atribuirea contractului de proiectare, a unor premii sau ambele. Nu există cerințe detaliate cu privire la numărul de etape care urmează să fie utilizate, calendarul sau procesul procedurii. Există reguli cu privire la modul în care juriul se constituie și funcționează. Această procedură poate fi folosită numai pentru proiectarea de lucrări publice și este frecvent utilizată în domeniul amenajării teritoriului, arhitectură și inginerie în zone urbane sau rurale.

Când poate fi folosită fiecare dintre principalele proceduri competitive?

Procedurile deschise și restrânse: O autoritate contractantă este liberă să aleagă între procedura deschisă și procedura restrânsă. Nu există condiții legale care se aplică pentru circumstanțele în care oricare dintre aceste două proceduri pot fi utilizate și o autoritate contractantă nu este obligată să folosească o procedură în defavoarea celeilalte și, prin urmare, are o libertate completă de alegere.

Deschisă sau restrânsă? Alegerea procedurii care să fie utilizată

Ca parte a procesului de planificare a achizițiilor, autoritatea contractantă ar trebui să analizeze cu atenție care dintre proceduri este cea mai potrivită pentru anumite achiziții. În majoritatea cazurilor, va fi o alegere între procedura deschisă și procedura restrânsă.

Pentru achizițiile mai complexe, autoritatea contractantă ar putea avea nevoie să ia în considerare posibilitatea utilizării procedurii de dialog competitiv sau a procedurii negociate cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare. Pentru achizițiile specializate, celelalte proceduri descrise mai târziu în această secțiune pot fi potrivite.

Avantajele procedurii deschise: Procedura deschisă asigură un nivel maxim posibil al concurenței. Acesta este, de asemenea, cea mai transparentă procedură, deoarece nu există discreție în selectarea furnizorilor. Potențialul de corupție, cu favorizarea unui anumit operator economic, este mai mic. În general, înțelegerile secrete între operatorii economici sunt mai puțin probabile.

Limitele legale de timp sunt, de asemenea, mai scurte decât în cazul procedurii

restrânse.

Dezavantajele procedurii deschise: Costurile generale suportate de către autoritatea contractantă atunci când utilizează procedura deschisă pot fi ridicate, deoarece autoritatea contractantă trebuie să trimită documentele de licitație complete tuturor părților (deși aceste costuri pot fi reduse în mod semnificativ în cazul în care documentele sunt disponibile în format electronic). Autoritatea contractantă s-a putea să trebuiască să evalueze multe dosare în cazul în care există un număr mare de operatori economici interesați, lucru care poate fi costisitor și să consume mult timp. În plus, operatorii economici pot fi mai puțin dornici de a participa la o procedură deschisă, în cazul în care contractul este mult mai complex și, ca rezultat, documentele de licitație nu sunt pregătite în mod curent și necesită un nivel ridicat de efort. Costul pregătirii unei oferte complete poate fi un factor de descurajare a participării în cazul în care probabilitatea de succes este mai scăzută datorită nivelului ridicat al concurenței.

Avantajele procedurii restrânse: Prin limitarea numărului de operatori economici care participă la etapa de licitație, costurile autorității contractante pot fi mai mici și timpul petrecut pentru evaluare poate fi mai redus decât în cazul procedurii deschise. Restricția în privința numărului de ofertanți poate ajuta la evitarea costurilor inutile legate de operatorii economici care nu sunt potriviți. Aceasta poate duce, de asemenea, la situația în care mai mulți operatori economici sunt interesați să depună oferte calitativ mai bune, facilitând astfel o concurență mai eficientă.

Dezavantajele procedurii restrânse: Există un potențial mai mare pentru corupție în cazul acestei proceduri datorită exercitării mai mari a discreției, precum și posibilitatea de înțelegeri secrete care poate fi mai mare. Limitele legale de timp sunt, de asemenea, mai mari decât pentru procedura de licitație deschisă.

Bune practici

Procedura deschisă este, în general, potrivită pentru a fi utilizată în cazul achizițiilor de rutină, simple și comode.

Procedură restrânsă poate fi, de asemenea, utilizată pentru achiziții de rutină, simple și comode dacă autoritatea contractantă este de părere că vor exista beneficii derivate din limitarea numărului de ofertanți. Procedura restrânsă este deosebit de potrivită pentru achiziții mai complexe și care nu sunt de rutină.

La stabilirea procedurii care să fie utilizată, autoritatea contractantă trebuie să analizeze o serie de factori, inclusiv costurile legate de derularea procedurii, beneficiile concurenței complete, deschise, avantajele restrângerii concurenței și riscul probabil al corupției și/sau al înțelegerilor secrete.

Dialogul competitiv și procedura negociată cu publicarea prealabilă a anunțului de participare: Dialogul competitiv și procedura negociată cu publicarea prealabilă a anunțului privind contractul pot fi utilizate numai în cazul în care sunt îndeplinite anumite condiții. Nu există prevederi legale în Directivă care să ceară unei autorități contractante să utilizeze una dintre aceste proceduri în defavoarea alteia.

Când poate fi folosită procedura dialogului competitiv? Pentru a utiliza procedura de dialog competitiv, există două condiții prevăzute în Directivă, ambele trebuind să fie

îndeplinite: (1) Contractul care urmează să fie atribuit trebuie să se încadreze în definiția unui "contract deosebit de complex" și (2) autoritatea contractantă trebuie să ia în considerare faptul că utilizarea fie a procedurii deschise, fie a celei restrânse nu ar permite atribuirea contractului.

Când poate fi folosită procedura negociată cu publicarea prealabilă a anunțului de participare? Directiva stabilește circumstanțele limitate în care această procedură poate fi utilizată și condițiile care se aplică. Circumstanțele pot fi împărțite în cele când (1) a existat o procedură competitivă prealabilă care a eșuat, și (2) nu a existat nicio procedură competitivă prealabilă. Circumstanțele și condițiile pot fi rezumate după cum urmează:

- **A existat o procedură competitivă prealabilă și sunt primite oferte neconforme și inacceptabile.** Aceasta se aplică contractelor privind lucrările, aprovizionarea cu bunuri și serviciile în cazul în care sunt primite oferte neconforme sau inacceptabile ca urmare a unei proceduri deschise, restrânse sau dialog competitiv și atunci când procedura ulterioară nu modifică în mod substanțial condițiile inițiale ale contractului.

Exemplu

O autoritate contractantă în sectorul sănătății derulează o procedură restrânsă pentru un contract pentru un aparat cu raze X. Sunt prezentate și evaluate patru oferte, dar toate cele patru oferte includ modificări minore, care nu sunt permise.

Autoritatea contractantă decide să anunțe o procedură negociată, invitând cei patru operatori economici care au depus ofertele originale să depună oferte noi, dar folosind în continuare condițiile inițiale ale contractului.

- **Nu a existat o procedură competitivă, iar estimarea generală prealabilă a prețurilor nu este posibilă.** Acest lucru se aplică pentru contracte de lucrări, aprovizionare cu bunuri și servicii în cazul în care estimarea generală prealabilă a prețurilor nu este posibilă din cauza naturii lucrărilor, a bunurilor sau a serviciilor sau a riscurilor aferente. Această procedură poate fi utilizată numai "în cazuri excepționale".

Exemplu

O autoritate locală dorește să atribuie un contract pentru construirea unei noi clădiri de birouri în centrul orașului unde se știe că există probabilitatea să fie amplasate vestigii arheologice care vor trebui să fie protejate în timpul procesului de construcție. Autoritatea locală nu știe cât de mult sunt pregătiți să riște operatorii economici cu privire la impactul de protecție a vestigiilor arheologice privind costurile și calendarul de construcție. Acest aspect va necesita negocieri cu operatorii economici.

- **Caietul de sarcini privind contractul de servicii nu poate fi elaborat cu suficientă precizie.** Acest lucru se aplică contractelor de servicii numai în cazul în care caietul de sarcini privind contractul de servicii nu poate fi elaborat cu suficientă precizie, astfel încât să permită atribuirea unui contract folosind procedura deschisă sau restrânsă.

- **Contractul este un contract de lucrări cu scopuri de cercetare, testare sau dezvoltare.** Acest lucru se aplică contractelor de lucrări numai în cazul în care contractul este pentru lucrările care sunt realizate exclusiv în scopuri de cercetare, testare sau dezvoltare și nu în scopul asigurării profitabilității și recuperării costurilor de cercetare și dezvoltare.

Norme privind desfășurarea procedurilor competitive: Directiva conține norme detaliate privind desfășurarea procedurilor competitive care să acopere aspecte cum ar fi anunțarea competiției, procesul și criteriile de selecție care urmează să fie utilizate, conținutul documentelor de licitație, criteriile de evaluare a ofertelor, precum și perioadele de timp legale care se aplică pentru fiecare dintre aceste procese.

Perioadele de timp legale: principalele perioade de timp legale se referă la timpul care să fie permis între trimiterea anunțului de participare spre publicarea în Monitorul Oficial al Uniunii Europene și data limită pentru primirea cererilor de participare, timpul dintre momentul expedierii invitației de participare la ofertare și depunerea ofertelor și perioada de așteptare care urmează unei decizii de atribuire a contractului. Există, de asemenea, perioade legale de timp aplicabile în cazul furnizării de informații către operatorii economici în anumite circumstanțe. Un exemplu al modului în care perioadele legale de timp afectează un proces de achiziții publice poate fi văzut pe diagramă următoare, realizată pe baza unui proces de licitație în condiții de procedură restrânsă.

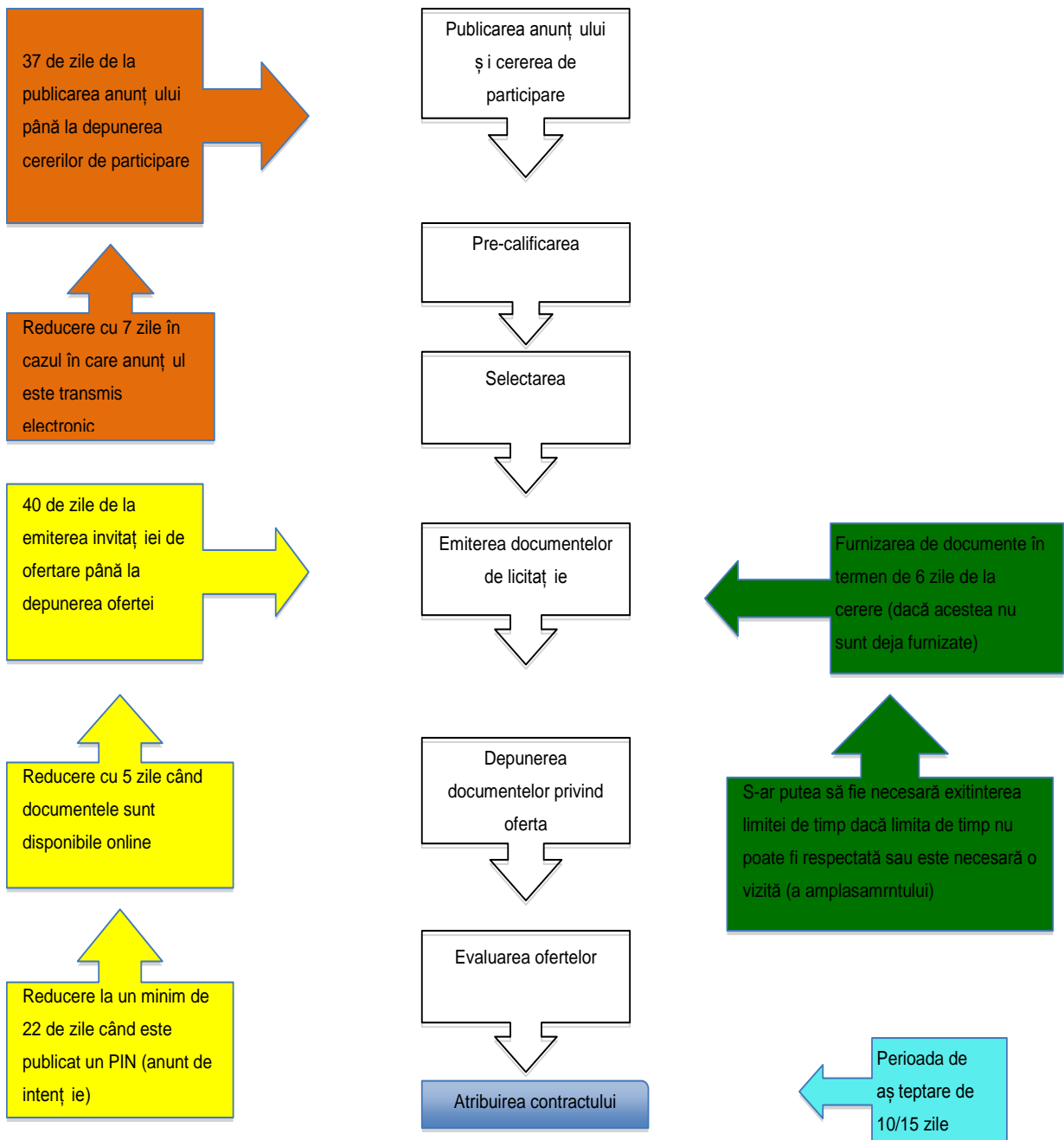
În anumite circumstanțe, este posibilă reducerea perioadelor legale de timp pentru a îndeplini un număr de condiții care sunt prevăzute în Directivă.

Utilități

Alegerea tipului de anunț: Utilitățile au libertatea de alegere între trei forme principale de proceduri competitive: procedura deschisă, procedura restrânsă, procedura negociată cu publicarea prealabilă a anunțului de participare. Utilitățile au, în general, o mai mare flexibilitate în ceea ce privește modul în care ele anunță competiția, lucru care este menționat în Directiva Utilităților ca "apel la competiție".

Desfășurarea procesului de achiziție: Prevederile Directivei privind Utilitățile care acoperă desfășurarea procesului de achiziții sunt, în general, mai puțin detaliate și mai puțin prohibitive decât normele aplicabile sectorului public. De exemplu, nu există o listă exhaustivă a criteriilor pentru etapa de selecție și există prevederi care să permită stabilirea termenului limită pentru primirea ofertelor de comun acord.

Procedura restrânsă - limitele de timp legale: sumar



Procedura negociată fără publicarea unui anunț de participare

Autoritățile contractante ar trebui să pornească de la premiza că o procedură competitivă, cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare în Monitorul Oficial al Uniunii Europene, este obligatorie. Există doar circumstanțe foarte limitate în care un contract, care este de un anumit tip și de o anumită valoare, ceea ce înseamnă că acesta este supus dispozițiilor complete ale Directivei, poate fi atribuit fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare și fără utilizarea unui proces competitiv .

Atenție! Jurisprudența Curții Europene de Justiție (CEJ) specifică în mod clar faptul că disponibilitatea acestor derogări de la obligația de a anunța competiția folosind opțiunea unui anunț de participare publicat în Monitorul Oficial al Uniunii Europene și desfășurarea unui proces competitiv este foarte îngust interpretată. Autoritățile contractante îi revine sarcina să demonstreze conformitatea cu condițiile care justifică această abordare.

Care sunt derogările de la obligația de a publica un anunț de participare și de la folosirea unui proces competitiv?

Derogările variază în funcție de tipul de contract și de circumstanțe.

Rezumând:

Derogări pentru contracte de lucrări publice, aprovizionare cu bunuri publice și servicii publice:

- **Au fost primite doar oferte neconforme sau inacceptabile:** În cazurile în care o procedură deschisă sau restrânsă a fost deja desfășurată și au fost primite numai oferte neconforme sau inacceptabile, cu condiția că prevederile contractului nu sunt modificate în mod substanțial.
- **Motive tehnice sau artistice sau de protecție a drepturilor exclusive:** Când din motive tehnice, artistice sau din alte motive legate de protecția unor drepturi de exclusivitate contractul poate fi acordat doar unui anumit operator economic.
- **Situație de urgență extremă:** Datorită unor evenimente care nu erau previzibile pentru autoritatea contractantă, când limitele de timp disponibile pentru procedura deschisă sau restrânsă nu pot fi respectate și în cazul în care (achiziția) este considerată a fi strict necesară.

Derogări pentru contractele de aprovizionare cu bunuri publice:

- **Produse fabricate doar pentru scopuri de cercetare și dezvoltare:** când produsele în cauză sunt fabricate exclusiv în scop de cercetare, experimentare, studiu sau dezvoltare - și nu când există o producție cantitativă pentru a stabili viabilitatea comercială sau pentru a amortiza costurile de cercetare și de dezvoltare.
- Pentru livrări suplimentare de la un furnizor inițial care sunt destinate să servească pentru înlocuirea parțială a bunurilor sau instalațiilor sau ca extindere a bunurilor sau instalațiilor existente și când (1) o schimbare a furnizorului ar obliga autoritatea contractantă să achiziționeze materiale cu caracteristici tehnice diferite, ceea ce ar duce la o incompatibilitate sau dificultăți tehnice disproporționate în funcționare și întreținere; și (2) cu condiția că durata unor astfel de contracte, precum și ale oricăror contracte reînnoite nu depășește, ca regulă generală, trei ani.

- **Produse cotate și achiziționate de la o bursă de mărfuri**
- **Achiziționarea de bunuri în condiții deosebit de avantajoase:** Când bunurile pot fi achiziționate în condiții deosebit de avantajoase de la (1) un furnizor care își lichidează afacerea; sau (2) administratori sau lichidatori ai unui faliment pentru aranjamente cu creditorii sau alte proceduri similare în temeiul legislației sau reglementărilor naționale.

Derogări pentru contractele de servicii publice:

- **În urma unui concurs de proiectare:** când contractul în cauză urmează să fie atribuit în conformitate cu normele unui concurs de proiectare candidatului (candidaților) câștigători, cu condiția că dacă există mai mult de un candidat câștigător, negocierea se realizează cu toți candidații câștigători.

Derogări pentru contracte de lucrări publice și servicii publice:

- **Cerințe suplimentare:** Pentru lucrările sau serviciile suplimentare care nu sunt incluse în proiectul care a fost inițial luat în considerare sau în contractul inițial, când o serie de condiții bine stabilite sunt toate îndeplinite.
- **Repetarea lucrărilor sau a serviciilor:** Pentru lucrările sau serviciile noi care constau în repetarea unor lucrări sau a unor servicii similare încredințate operatorului economic în cadrul contractului inițial dacă o serie de condiții bine stabilite sunt toate îndeplinite.

Referințe suplimentare: [SIGMA Public Procurement Training Manual](#)