



NOTIFICARE

cu privire la utilizarea acordului-cadru

În contextul aplicării principiului proporționalității, autoritatea contractantă trebuie să coreleze necesitatea obiectivă constatată la nivelul aparatului propriu de lucru cu obiectul contractului, atât din punct de vedere calitativ, cât și cantitativ, aspecte corelate la rândul lor cu cerințele stabilite în documentele achiziției.

Cu toate acestea, există situații în care autoritatea contractantă nu poate stabili cu exactitate cantitatea necesară încheierii unui contract raportată la nevoile proprii aferente unui an bugetar sau unei perioade mai lungi de timp.

Pornind de la această realitate, legislația în domeniul achizițiilor publice reglementează utilizarea acordului-cadru, atât ca tehnică de achiziție, cât și ca instrument, fiind însă considerată o modalitate specială de atribuire, de care se poate uza în anumite situații specifice .

Astfel, acordul-cadru, ca instrument în achiziții publice, este definit potrivit art.3 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare, ca fiind acordul încheiat în formă scrisă între una sau mai multe autorități contractante și unul ori mai mulți operatori economici care are ca obiect stabilirea termenilor și condițiilor care guvernează contractele de achiziție publică ce urmează a fi atribuite într-o anumită perioadă, în special în ceea ce privește prețul și, după caz, cantitățile avute în vedere.

Ca tehnică, acordul-cadru încorporează toate demersurile necesare atribuirii instrumentului acord-cadru, precum și contractelor subsecvente aferente acestuia.

Autoritatea contractantă pentru a putea evalua dacă utilizarea acordului-cadru este potrivită sau nu pentru realizarea achizițiilor proprii trebuie să înțeleagă:

- avantajele și dezavantajele utilizării acestei tehnici;
- modalitățile diferite de atribuire;
- modul în care sunt stabilite condițiile și diferențele dintre acestea;
- tipologia domeniului de profil în care activează operatorii economici ;
- procesul de atribuire a contractelor subsecvente.

În practică, acordul cadru poate îmbrăca două forme:

- Acordul - cadru în care toate condițiile sunt stabilite, cu excepția cantității (în cazul în care atribuirea contractelor subsecvente se realizează fără reluarea competiției);
- Acordul- cadru în care nu toate condițiile sunt stabilite ((în cazul în care atribuirea contractelor subsecvente se realizează cu reluarea competiției).

Indiferent de forma adoptată, acordul-cadru este potrivit să se atribuie în situația în care autoritatea contractantă nu deține informații certe cu privire la cantitatea totală ce urmează să fie achiziționată, condiția esențială fiind ca necesitatea să se formeze ad-hoc, neputând fi anticipat cu precizie momentul apariției nevoii și anvergura acesteia.

De asemenea, utilizarea acordului cadru nu trebuie să fie raportată la lipsa/inexistența aprobării bugetare, respectiv a sursei de finanțare, invocând ideea conform căreia doar contractul subsecvent reprezintă angajamentul legal, deoarece conduce către o denaturare a pieței de profil angajând astfel operatorii economici în acțiunea de concentrare a resurselor în satisfacerea nevoilor AC/EC fără asigurarea posibilității de recuperare a acestora și a unui profit rezonabil într-o perioadă de timp clar definită prin frecvența contractelor subsecvente. În consecință, este important de subliniat faptul că lipsa sursei de finanțare nu reprezintă o justificare “per se” pentru aplicarea acestei modalități speciale de atribuire a contractului.

Pe de altă parte, un alt raționament care stă la baza utilizării acordului-cadru ca tehnică de achiziție este dat de obținerea de economii în ceea ce privește atât costul legat de achiziția respectivă, cât și timpul necesar derulării procesului de achiziție.

Potrivit studiilor realizate, cele mai mari economii financiare și de timp se obțin atunci când atribuirea unui acord-cadru este combinată cu achiziția centralizată și utilizarea fazei finale de licitație electronică.

Avantajele acordului-cadru constau în:

- derularea unei singure proceduri de atribuire atât pentru atribuirea acordului-cadru, cât și pentru atribuirea contractelor subsecvente;
- posibilitatea încheierii cu un singur operator economic sau cu mai mulți operatori economici în funcție de natura achiziției, caracteristicile pieței și modalitatea de gestionare a achizițiilor;
- posibilitatea de atribuire a contractelor subsecvente fie cu reluarea competiției, fie fără reluarea competiției între semnatarii acordului-cadru, în cazul acordului-cadru încheiat cu mai mulți operatori economici;
- reluarea competiției în vederea atribuirii contractelor subsecvente se bazează pe o metodologie simplificată (nu mai este necesară publicarea în SEAP, iar procesul este deschis numai pentru semnatarii acordului-cadru). Simplitatea procesului în ceea ce privește atribuirea contractelor subsecvente reprezintă un avantaj major, întrucât accelerează atribuirea contractelor, crește eficiența și reduce semnificativ costurile atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici.
- posibilitatea utilizării de către o asocierie de autorități contractante prin agregarea necesității acestora, ceea ce poate conduce la economii semnificative.
- nu angajează fonduri, acestea fiind angajate doar de contractele subsecvente atribuite ulterior acordului-cadru. În ceea ce privește această ultimă mențiune,

Dezavantajele acordului-cadru au la bază următoarele considerente:

- nu este pretabil pentru toate tipurile de achiziții.
- lipsa certitudinii privind cantitățile ce vor fi achiziționate poate să conducă la demotivarea operatorilor economici de a depune ofertă, respectiv de a intra în relații comerciale cu autoritatea contractantă respectivă.
- numărul mare de operatori economici semnatarii ai unui acord-cadru poate, de asemenea, să demotiveze operatorii economici.

- tendința de a reduce perioada de timp între stabilirea cantității necesare și încheierea contractului subsecvent, concretizată în mod practic prin nerespectarea frecvenței de atribuire a contractelor subsecvente;
- în cazul în care acordul-cadru este încheiat pe o perioadă mai lungă de timp pot apărea blocări ale pieței, instituirea unor bariere comerciale sau asumarea achiziționării unor produse, fără a lua în considerare dinamica pieței datorată unor modificări ale performanțelor tehnologice ale acestora;
- în cazul unui acord-cadru în care toate condițiile sunt stabilite, iar obiectul este reprezentat de produse care au un ritm de uzură morală accelerat, sau produse ale căror performanțe tehnologice se modifică în mod constant funcție de dinamica pieței, prin atribuirea contractelor subsecvente se pot achiziționa produse cu specificații tehnice inferioare celor care se găsesc pe piață la un anumit moment dat sau se poate ajunge la situația în care este imposibilă continuarea acordului-cadru (produsele nu se mai fabrică).

Astfel, luând în considerare cele de mai sus, o autoritate contractantă trebuie să fie sigură că tehnica acordului-cadru reprezintă un mijloc eficient, economic de a realiza achiziția în cauză, dar care nu afectează nevoile autorității contractante sau piața concurențială.

Acordul-cadru reprezintă o modalitate specială de atribuire la care autoritățile contractante pot apela atunci când intenționează să achiziționeze produse/servicii/lucrări cu caracter de repetabilitate/recurență, fără a exista însă informații certe cu privire la cantitatea totală ce urmează să fie achiziționată, condiția esențială fiind ca necesitatea să se formeze ad-hoc, neputând fi anticipat cu precizie momentul apariției nevoii și anvergura acesteia.

Exemplu:

Necesitatea obiectivă	O unitate spitalicească are nevoie să achiziționeze alimente pentru a prepara hrana necesară bolnavilor internați
Obiectul contractului	Alimente diverse care pot fi enumerate
Cantitatea	Nu se cunosc cantitățile aferente fiecărei grupe de alimente întrucât nu este cunoscut numărul exact al bolnavilor care vor fi internați în spital pe parcursul unui an bugetar.
Calitatea	Autoritatea contractantă poate stabili specificații tehnice pentru fiecare categorie/ produs în parte
Caracterul de repetabilitate/recurență al necesității	Este cunoscut că bolnavii trebuie hrăniți în fiecare zi.

Dacă acordul-cadru este aplicat fără ca acesta să fie necesar, dezavantajele au tendința de a fi mai mari decât avantajele și implicit acțiunea autorității contractante nu mai este una eficientă.

Se consideră că nu este oportun a fi aplicat acordul-cadru în următoarele situații:

- atunci când sunt cunoscute elementele cantitative ale achiziției, chiar dacă, cantitățile se achiziționează succesiv, prin comenzi repetate în baza aceluiași contract sau în contracte separate;
- pentru realizarea de investiții noi, care prin natura lor sunt expresie a unor proiecte cu un scop clar definit și rezultat unic; obiectul achiziției este unul complex sau necesită personalizare sau schimbări ale liniei de producție, a metodelor și metodologiilor de realizare, în astfel de cazuri operatorul economic putând cunoaște dacă intrarea într-o astfel de relație contractuală este sau nu profitabilă numai în funcție de cantitate;
- pentru achiziția de lucrări, servicii și produse a căror cantitate și frecvență este redată de categoria de cheltuieli din care este decontată, având în vedere că utilizarea acestei categorii are un caracter clar, precis și limitat determinat de autorizările bugetare în cauză;
Exemple: autobuze, autoutilitare, echipamente și aparatură medicală de înaltă tehnologie și complexitate (ex: dispozitive medicale pentru diagnostic in vitro, dispozitive medicale electro-mecanice, dispozitive medicale pentru imagistică medicală, dispozitive medicale pentru diagnostic și radioterapie, etc.), tramvaie, troleibuze, vagoane de metrou, vagoane de tren ș.a.
- pentru acele categorii de servicii specifice a căror recurență este dată de obiectivele pe care trebuie să le îndeplinească raportate la suprafețe fixe și sau nr. de posturi.
- Exemple: servicii de curățenie, servicii de pază și securitate etc.

În cazul achizițiilor de material rulant pentru transportul public urban, este chiar indicată încheierea unui contract de achiziție publică, cu posibilitatea achiziționării unor cantități suplimentare, fiind necesar un studiu preliminar al condițiilor pieței precum și al capacităților de producție ale operatorilor economici care activează în această piață de profil.

În situația în care obiectul achiziției este caracterizat printr-un ritm crescut al uzurii morale, cum ar fi produsele IT, echipamente și aparatură medicală de înaltă tehnologie și complexitate, autoritatea contractantă trebuie să ia în considerare ritmul respectiv la încheierea acordului-cadru și să stabilească o durată a acestuia în consecință, astfel încât să elimine riscul de a achiziționa pe întreaga perioadă de derulare a acordului-cadru același tip de produs, fără a lua în considerare avansul tehnologic.

În raport cu situațiile specifice prezentate la nivelul acestei notificări, recomandăm punerea în aplicare a bunelor practici la nivel european, referitoare la posibilitatea achiziționării unor cantități suplimentare în contextul unor contracte de bunuri care intră pe regimul investițiilor din punct de vedere contabil, prin introducerea unor clauze de revizuire conform art. 221 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare, respectiv „aplicarea directă a prevederilor contractului- caz general” prin clauza de revizuire cu opțiuni, așa cum este redat la nivelul Exemplului nr.3 din cadrul Instrucțiunii ANAP nr.3/2017 având în vedere că prevederile art. 104 alin. (8) sunt aplicabile doar contractelor de lucrări și servicii, contextul fiind diferit - proiecte/acțiuni cu rezultat integrat care se repetă într-o perioadă de n ani.