



Recomandarea Consiliului privind  
combaterea licitațiilor trucate în  
domeniul achizițiilor publice

Traducere neoficială

**Instrumente juridice  
OCDE**

Prezentul document este publicat sub responsabilitatea Secretarului General al OCDE. Acesta reproduce un instrument juridic al OCDE și poate conține materiale suplimentare. Opiniile exprimate și argumentele utilizate în materialul suplimentar nu reflectă în mod necesar punctele de vedere oficiale ale țărilor membre ale OCDE.

Prezentul document, precum și orice date și hărți incluse în acesta nu aduc atingere statutului sau suveranității asupra niciunui teritoriu, delimitării frontierelor și perimetrelor internaționale și denumirii niciunui teritoriu, niciunui oraș și niciunei zone.

Acest document este furnizat în mod gratuit. Acesta poate fi reprodus și distribuit în mod gratuit, fără a fi nevoie de alte autorizații, atât timp cât nu este modificat în niciun fel. Acesta nu poate fi vândut.

Această traducere a fost elaborată de Consiliul Concurenței doar în scop informativ, iar OCDE nu poate garanta acuratețea acesteia. Singurele versiuni oficiale sunt textele în limbile engleză și franceză disponibile pe site-ul web al OCDE <http://legalinstruments.oecd.org>.

## **CONSILIUL,**

**Având în vedere** articolul 5 litera b) din Convenția privind Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică din 14 decembrie 1960;

**Având în vedere** standardele elaborate de OCDE în domeniul concurenței, în special pentru a combate încălcările grave de tip cartel și pentru a sprijini neutralitatea concurențială, precum și în alte domenii de politică, cum ar fi sprijinirea guvernantei infrastructurii;

**Având în vedere**, mai precis, Recomandarea Consiliului privind achizițiile publice [[OCDE/LEGAL/0411](#)], care stabilește principii generale și orientări politice privind guvernanta achizițiilor publice pentru a îmbunătăți economia și eficiența și pentru a preveni riscurile la adresa integrității pe parcursul întregului ciclu de achiziții publice;

**Recunoscând** că achizițiile publice reprezintă o activitate economică esențială a guvernelor, care are un impact mai larg asupra concurenței de pe piață, atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, deoarece poate afecta gradul de inovare și nivelul investițiilor într-un anumit sector și nivelul general de competitivitate a piețelor, cu potențiale beneficii pentru întreaga economie;

**Recunoscând** că, în domeniul achizițiilor publice, concurența promovează eficiența, contribuind la asigurarea faptului că bunurile și serviciile oferite entităților publice corespund mai bine nevoilor și preferințelor acestora, producând beneficii precum prețuri mai mici, calitate mai bună, o inovare sporită, o productivitate mai mare și, în general, „beneficii” în beneficiul utilizatorilor de bunuri și servicii publice și al contribuabililor;

**Recunoscând** că achizițiile publice pot fi utilizate ca instrument strategic pentru atingerea obiectivelor de politică, cum ar fi durabilitatea și inovarea;

**Recunoscând** că înțelegerile în cadrul licitațiilor publice sau licitațiile trucate se numără printre cele mai grave încălcări ale legislației în materie de concurență care aduc prejudicii achizitorului public prin creșterea prețurilor, prin reducerea calității, prin stabilirea de restricții sau cote de producție sau prin împărțirea piețelor, ceea ce face ca bunurile și serviciile să fie indisponibile sau nejustificat de costisitoare pentru achizitorii publici, în detrimentul utilizatorilor finali de bunuri și servicii publice și al contribuabililor;

**Recunoscând** că unele norme privind achizițiile publice pot facilita din greșeală înțelegerile;

**Recunoscând** că înțelegerile și corupția sunt probleme distincte care afectează achizițiile publice, dar pot apărea împreună și se pot consolida sau facilita reciproc;

**Recunoscând** că concurența și integritatea în domeniul achizițiilor publice se consolidează reciproc și că cooperarea formală și informală a autorităților din

sectorul public cu competențe relevante în materie de politici și de aplicare a legii este esențială;

**Recunoscând** că concurența în domeniul achizițiilor publice ar trebui încurajată, protejată și menținută, iar derogările de la licitațiile competitive ar trebui să se limiteze la cele strict necesare și justificabile;

**Recunoscând** că normele care restrâng în mod nejustificat concurența adesea pot fi revizuite într-un mod care să o promoveze, îndeplinind în același timp obiectivele de politică publică;

**Recunoscând** faptul că multe țări au dezvoltat instrumente pentru a detecta și a limita trucarea ofertelor în cadrul licitațiilor de achiziții publice, inclusiv acordând prioritate aplicării normelor împotriva cartelurilor de ofertare, dezvoltând instrumente de detectare și promovând pe scară largă autoritățile din domeniul achizițiilor publice și sectorul privat;

**Având în vedere** că [Instrucțiunile pentru combaterea licitațiilor truate în domeniul achizițiilor publice](#) (denumite în continuare „Instrucțiuni”) oferă orientări detaliate pentru autoritățile de concurență și funcționarii responsabili cu achizițiile publice de la toate nivelurile de guvernare cu privire la prevenirea și detectarea licitațiilor truate și pot fi modificate, după caz, de către Comitetul pentru concurență.

**La propunerea Comisiei pentru Concurență, în consultare cu Comitetul pentru Guvernanță Publică:**

**I. ESTE DE ACORD** că scopul prezentelor Recomandări este de a promova concurența efectivă, de a reduce riscul de trucare a licitațiilor, de a facilita detectarea cartelurilor de ofertare și de a sprijini aplicarea legii împotriva licitațiilor truate în cadrul achizițiilor publice la toate nivelurile de guvernare.

**II. RECOMANDĂ** ca membrii și nemembrii care au aderat la prezenta recomandare (denumiți în continuare „aderenți”) să împiedice licitațiile truate, prin promovarea concurenței și îngreunând crearea și menținerea unor înțelegeri. În acest scop, aderenții ar trebui să își încurajeze autoritățile competente:

1. Să înțeleagă, în cooperare cu autoritățile de reglementare din sector, caracteristicile generale ale pieței în cauză.

2. Să efectueze o cercetare de piață adecvată, înainte de lansarea procedurilor de achiziții publice, în special în cazul contractelor cu risc ridicat, cu impact sau cu valoare ridicată, care:

a) identifică opțiunile de aprovizionare care se potrivesc nevoilor de achiziție, furnizorii potențiali, inclusiv în alte regiuni sau piețe externe, precum și factorii de cost și de piață importanți pentru a contribui la pregătirea ofertelor și pentru a ajuta la evaluarea ofertelor primite;

- b) să fie luate în considerare elaborarea strategiilor de achiziții publice care încurajează concurența pentru fiecare oportunitate de achiziție.
3. Să promoveze concurența prin maximizarea participării potențialilor ofertanți prin:
- a) stabilirea unor cerințe de participare transparente și nediscriminatorii și care nu descurajează în mod nejustificat ofertanții credibili să participe la licitații publice, nu favorizează operatorii tradiționali sau nu îngreunează în mod inutil participarea noilor furnizori;
  - b) conceperea, în măsura posibilului, a caietului de sarcini și a termenilor de referință axându-se pe performanța funcțională, și anume pe ceea ce trebuie realizat, mai degrabă decât pe modul de realizare, pentru a atrage la licitație cel mai mare număr de ofertanți, inclusiv furnizorii de produse de substituție, și pentru a îngreuna înțelegerile între participanți prin reducerea previzibilității posibilelor soluții de aprovizionare;
  - c) să permită participarea ofertanților din alte țări și/sau din alte regiuni din țara în cauză, dacă este posibil și adecvat;
  - d) să aibă în vedere, în cazul în care acest lucru poate stimula concurența și atrage oferte mai competitive, agregarea nevoilor de achiziții în cadrul licitațiilor mai mari sau, alternativ, să permită întreprinderilor mici și mijlocii să participe, chiar dacă nu pot licita pentru întregul contract, inclusiv prin împărțirea contractului în loturi.
4. Să evalueze dacă acordurile-cadru, achizițiile centralizate, ofertele comune și subcontractele pot prezenta riscuri de înțelegeri între participanți.
5. Să proiecteze procesului de licitație astfel încât să se evite dezvăluirea identității ofertanților între ei, să se evite oferirea de oportunități ofertanților de a se întâlni, de a comunica și de a face schimb de informații între ei.
6. Să revizuiască periodic nivelul de concurență din ofertele anterioare pentru planificarea ofertelor;
7. Să proiecteze caietului de sarcini și criteriile de selecție și de atribuire care a) îmbunătățesc intensitatea și eficacitatea concurenței în cadrul procedurii de licitație și b) asigură menținerea pe piață a unui număr suficient de potențiali ofertanți credibili.
8. Să se asigure că atât caietul de sarcini, cât și orice alte informații privind oferta sunt clare și să utilizeze, în măsura posibilului, condiții contractuale generale standardizate.
9. Să utilizeze, în măsura posibilului, sistemele electronice de achiziții publice pentru toate etapele procesului de achiziție, de la publicarea oportunității de achiziție, depunerea ofertelor și a documentației de licitație, până la semnarea contractului, plăți, livrare și acceptare și încheierea contractului. Aceste sisteme

pot fi accesibile unui grup mai larg de ofertanți, sunt mai puțin costisitoare și reduc riscurile de înțelegeri între participanții la licitație.

10. Să păstreze o bază de date fiabilă și cuprinzătoare privind achizițiile publice, care:

- a) sunt coerente cu autoritățile contractante;
- b) acoperă toate etapele procesului de achiziții publice pentru a sprijini conceperea unei licitații favorabile concurenței, precum și aplicarea corespunzătoare a legii;
- c) include date privind ofertele (atât câștigătoare, cât și nereușite) și contractele (inclusiv modificări și subcontracte) și variabilele-cheie (cum ar fi identificatorii firmei) care facilitează evaluarea posibilității de falsificare a ofertelor;
- d) sunt accesibile funcționarilor din domeniul achizițiilor publice și autorităților relevante de aplicare a legii, inclusiv autorităților de concurență.

11. Să se asigure că contractul corespunde clauzelor contractuale și supune renegocierea contractului unor condiții clare, specifice și prestabilite.

12. Să solicite tuturor ofertanților să semneze un atestat, cum ar fi un certificat de determinare a ofertei independente, că oferta prezentată este autentică, fără înțelegeri între participanți și făcută cu intenția de a accepta contractul dacă este atribuit.

13. Să includă în invitația de participare la licitație a unui avertisment cu privire la sancțiunile pentru trucarea ofertelor care există în jurisdicția respectivă, de exemplu amenzi, pedepse cu închisoarea și alte sancțiuni în temeiul dreptului concurenței, excluderea de la participarea la licitații publice pentru o anumită perioadă de timp, sancțiuni pentru semnarea unui atestat neadevărat care să ateste că oferta este autentică și necoluzivă, precum și răspunderea pentru daune-interese în sarcina autorității contractante.

**III. RECOMANDĂ** ca aderenții să se străduiască să detecteze licitațiile truate și să asigure respectarea legii împotriva acestora, asigurându-se că toate părțile interesate relevante sunt conștiente de semnele, comportamentul suspect și modelele neobișnuite de licitare care pot indica înțelegerile între participanți, astfel încât aceste activități suspecte să fie mai bine identificate și investigate de autoritățile publice responsabile. În acest scop, aderenții ar trebui să încurajeze autoritățile de concurență:

1. Să coopereze cu autoritățile din domeniul achizițiilor publice și cu alte autorități relevante, cum ar fi autoritățile anticorupție și de audit, precum și cu procurorii (dacă este cazul), pentru a le face conștiente de fraudă și înțelegeri între participanți, precum și cu privire la indicatorii relevanți („red flags”) pentru

personal și alte persoane implicate care manipulează și/sau facilitează atribuirea de fonduri publice.

2. Să furnizeze sau să ofere sprijin autorităților de achiziții publice pentru cursuri de formare pentru funcționarii din domeniul achizițiilor publice, auditori și investigatori la toate nivelurile de guvernare, precum și pentru procurori și judecători (dacă este cazul), cu privire la tehnicile de identificare a comportamentului suspect și a modelelor neobișnuite de licitare care pot indica înțelegeri între participanți.

3. Să stabilească relații continue cu autoritățile de achiziții publice, astfel încât, în cazul în care mecanismele de prevenire nu reușesc să protejeze fondurile publice împotriva înțelegerilor între participanți, autoritățile respective să raporteze presupusa înțelegere autorităților de concurență (în plus față de orice altă autoritate competentă) și să aibă încrederea că autoritățile de concurență vor contribui la investigarea și urmărirea penală a oricărui eventual comportament anticoncurențial și că persoana care efectuează raportarea ar putea să nu fie expusă la represalii.

4. Să ia măsuri de promovare față de posibiii furnizori și organisme comerciale și industriale, pentru a-i avertiza cu privire la riscurile de trucare a licitației, sancțiunile, programele de clemență și instrumentele de denunțare a neregulilor și pentru a căuta implicarea acestora în prevenirea și detectarea eficace a licitațiilor truate, inclusiv prin inițiative de conformitate a legislației în materie de concurență. O astfel de promovare poate include cursuri de pregătire și instrucțiuni.

5. Să ia în considerare dezvoltarea de filtre digitale (ecrane) de date privind achizițiile publice pentru a ajuta la detectarea cartelurilor de ofertare.

**IV. RECOMANDĂ** ca aderenții să încerce să limiteze riscurile de trucare a ofertelor și să își însușească legislația și practicile în materie de achiziții publice pentru a se asigura că nu facilitează din greșeală înțelegerile între participanți. În acest scop, aderenții ar trebui:

1. Să adopte norme sau orientări privind transparența achizițiilor publice, precum și condițiile și calendarul de furnizare a informațiilor legate de licitație.

2. Să susțină licitațiile competitive și să limiteze derogările la cele necesare, justificabile și deja prevăzute de lege.

3. Să implice autoritățile din domeniul concurenței în reformele legislației privind achizițiile publice și să acorde unui rol consultativ acestora pentru a asigura o perspectivă concurențială în conceperea unor licitații semnificative la scară largă și a unor modele standard de licitație.

4. Să ia în considerare stimulentele adecvate pentru ca funcționarii din domeniul achizițiilor publice să prevină și să detecteze trucarea ofertelor, cum ar fi includerea explicită a prevenirii și detectării ofertelor truate printre sarcinile

acestora și formarea profesională a funcționarilor din domeniul achizițiilor publice și recompensarea detectării cu succes a practicilor anticoncurențiale în evaluarea performanței profesionale a funcționarilor din domeniul achizițiilor publice.

5. Să încurajeze cooperarea formală și informală între autoritățile de concurență și alte autorități relevante, cum ar fi autoritățile de achiziții publice, de audit și anticorupție, și procurorii penali (dacă este cazul), inclusiv prin elaborarea de politici comune, schimb de informații, coordonarea și asistența în îndeplinirea mandatelor respective în contextul achizițiilor publice.

**V. RECOMANDĂ** ca aderentii să prevadă sancțiuni și căi de atac adecvate pentru fraudarea ofertelor. În acest scop, aderentii ar trebui:

1. Să prevadă sancțiuni suficiente de descurajante pentru licitațiile trucate, ținând seama de politica de clemență aplicabilă.

2. Să aibă în vedere excluderea de la licitațiile publice în curs sau viitoare ale întreprinderilor, precum și a persoanelor care au participat la licitații trucate, ținând cont dacă excluderea întreprinderii ar conduce la o reducere semnificativă a concurenței, dar luând în considerare în același timp excluderea persoanelor fizice în toate cazurile.

3. Să țină un registru central de excludere.

4. Să facă excepție de la excluderea sau de la scurtarea perioadei de excludere pentru solicitanții de clemență care au reușit la primul caz de clemență.

5. Să aibă în vedere exceptarea solicitanților de clemență care au obținut câștig de cauză la cererile de despăgubire.

6. Să se asigure că orice persoană care a suferit un prejudiciu cauzat de carteluri de trucare a ofertelor, inclusiv autoritatea contractantă, să poată solicita remedii sau despăgubiri de la persoanele sau entitățile care au cauzat prejudicii.

7. Să dețină proceduri eficiente pentru contestarea deciziilor de achiziții publice de către ofertanți.

**VI. RECOMANDĂ** ca aderentii să evalueze și să monitorizeze impactul legilor și reglementărilor privind achizițiile publice asupra concurenței.

**VII. INVITĂ** Secretarul General să disemineze prezentele Recomandări.

**VIII. INVITĂ** aderentii să disemineze prezenta Recomandare la toate nivelurile de guvernare.

**IX. INVITĂ** neaderentii să țină seama în mod corespunzător de prezenta Recomandare și să adere la aceasta.

**X. INSTRUIEȘTE** Comitetul de Concurență, în consultare cu Comitetul pentru Guvernare Publică:

- a) să servească drept forum pentru schimbul de experiență în ceea ce privește punerea în aplicare a prezentelor Recomandări;



- b) să revizuiască și să actualizeze *Instrucțiunile* pentru a se asigura că acestea rămân relevante;
- c) să elaboreze un set de instrumente pentru a sprijini punerea în aplicare a prezentelor Recomandări, care să includă, în special, *Instrucțiunile* actualizate; și
- d) să raporteze Consiliului cu privire la punerea în aplicare, diseminarea și menținerea relevanței prezentelor Recomandări în termen de cel mult cinci ani de la revizuirea acestora și, ulterior, cel puțin o dată la zece ani.

## Informații generale

Recomandarea privind combaterea licitațiilor trucate în domeniul achizițiilor publice a fost adoptată de Consiliul OCDE la 17 iulie 2012 la propunerea Comitetului pentru concurență, stabilind standardul de politică pentru prevenirea și detectarea de către aderenti a licitațiilor trucate în cadrul achizițiilor publice. Recomandarea a fost revizuită în cadrul reuniunii Consiliului OCDE la nivel ministerial din 8 iunie 2023, pentru a ține seama de evoluțiile din 2012 în ceea ce privește aplicarea legislației în domeniul concurenței și pentru a încorpora bunele practici la nivel mondial.

### ***Activitatea OCDE privind licitațiile trucate în domeniul achizițiilor publice***

În anul 2009, Comitetul pentru Concurență a adoptat [Instrucțiunile pentru combaterea licitațiilor trucate în domeniul achizițiilor publice](#) (denumite în continuare „*Instrucțiuni*”), pentru a ajuta autoritățile publice să prevină trucarea ofertelor sau, dacă se întâmplă, să le identifice și să le sancționeze. Pentru a ridica statutul *Instrucțiunilor* și a le conferi vizibilitate, Consiliul a adoptat [versiunea din 2012](#) a Recomandărilor cu *Instrucțiuni* în anexa la aceasta.

De la adoptarea Recomandării, au existat evoluții semnificative relevante pentru combaterea licitațiilor trucate, atât în ceea ce privește concurența, cât și în alte politici ale OCDE. Între 2012 și 2023, Comitetul pentru Concurență a analizat metodele de detectare, asigurarea respectării legii în ceea ce privește cartelurile, inclusiv licitațiile trucate. În paralel, OCDE a dobândit o vastă experiență prin proiecte la nivel național privind combaterea licitațiilor trucate în domeniul achizițiilor publice (<https://www.oecd.org/daf/competition/fightingbidrigginginpublicprocurement.htm>).

Progresele înregistrate în analiza OCDE și noile bune practici identificate de aderenti și de Secretariat au justificat actualizarea Recomandării pentru a

reflecta evoluțiile și pentru a spori vizibilitatea acestora, solicitând sprijin guvernamental pentru punerea în aplicare. Comitetul pentru Concurență a inițiat o discuție privind revizuirea Recomandării în 2020 prin intermediul Grupului de lucru 3 pentru cooperare și aplicare, în consultare cu Comitetul pentru Guvernanță Publică.

### ***Domeniul de aplicare al Recomandării***

Recomandarea promovează noi bune practici și reflectă evoluțiile semnificative relevante pentru lupta împotriva licitațiilor trucate începând din 2012 și anume:

- Încurajează dezvoltarea unor baze de date fiabile și cuprinzătoare privind achizițiile publice, precum și utilizarea ecranelor digitale pentru a detecta cartelurile de trucare a ofertelor.
- Recunoaște rolul furnizorilor în prevenirea și detectarea licitațiilor trucate.
- Abordează preocupările legate de excluderea solicitanților de clemență și cererile de despăgubire împotriva acestora.
- Sprijină cooperarea dintre autoritățile din domeniul concurenței și din domeniul achizițiilor publice, organismele de audit și anticorupție și procurori.
- Subliniază necesitatea de a evalua dacă acordurile-cadru, achizițiile centralizate, ofertele comune și subcontractele prezintă riscuri de înțelegeri între participanți.
- Detaliază accentul și conținutul cercetării pieței achizițiilor publice, ținând seama de Recomandarea privind achizițiile publice [[OCDE/LEGAL/0411](#)], care stabilește principiile generale privind guvernanța achizițiilor publice.

În cadrul revizuirii, *Instrucțiunile* au fost eliminate din anexa la recomandare pentru a facilita actualizarea acestora și pentru a-și păstra caracterul tehnic și detaliat ca document de orientare pentru a sprijini punerea în aplicare a Recomandării. *Instrucțiunile* enumeră măsurile favorabile concurenței care pot contribui la prevenirea licitațiilor trucate, cum ar fi înțelegerea pieței relevante și a potențialilor furnizori; adoptarea cerințelor de participare a ofertanților proconcurențiali, a caietului de sarcini și a criteriilor de atribuire a contractelor; utilizarea achizițiilor electronice; avertizarea ofertanților cu privire la existența și amploarea sancțiunilor pentru licitațiile trucate. *Instrucțiunile* descriu, de

asemenea, structurile pieței, comportamentul și modelele de licitație care pot indica înțelegerile dintre participanți, astfel încât funcționarii din domeniul achizițiilor publice să detecteze activitățile suspecte și să le raporteze autorității competente în domeniul concurenței.

### ***Pașii următori***

Recomandarea însărcinează Comitetul pentru Concurență, în consultare cu Comitetul pentru Guvernanță Publică, să revizuiască și să actualizeze *Instrucțiunile*.

Comitetul pentru Concurență va elabora, de asemenea, un set de instrumente pentru a sprijini punerea în aplicare a Recomandării, inclusiv bunele practici pentru bazele de date privind achizițiile publice și ecranele digitale pentru detectarea cartelurilor de licitații, bunele practici pentru excluderea furnizorilor găsiți vinovați de trucarea ofertelor și orientări pentru a stabili dacă ofertele comune și subcontractele ar putea prezenta riscuri de înțelegeri între participanți. Acesta va raporta Consiliului, în 2028, cu privire la punerea în aplicare, diseminarea și relevanța continuă a Recomandării.

Secretariatul va disemina Recomandarea în cadrul evenimentelor sale, precum și prin intermediul centrelor sale regionale de concurență.