

ACHIZIȚIILE PUBLICE PE TIMP DE PANDEMIE



Foto: Octav Ganea - Inquam Photos

În contextul actualei pandemii, Președintele României [a decretat stare de urgență](#)¹ pe teritoriul țării. Pentru a fluidiza și urgenta achiziția de materiale, medicamente și echipamente medicale, autoritățile au emis și un set de acte normative. Din cauza restricțiilor, economia trece printr-un moment plin de provocări în această perioadă excepțională. De aceea devine cu atât mai important ca autoritățile să folosească în mod corect resursele publice, pentru a atenua efectele crizei actuale. Așa cum [au arătat](#) deja [investigații jurnalistice](#), starea de urgență actuală [poate servi](#) și drept paravan pentru folosirea nepotrivită a fondurilor de urgență.

Acest material este realizat în cadrul proiectului „RECORD: Reducing Corruption Risks”, un proiect realizat alături de 4 organizații europene experte în bună guvernare, transparență și anticorupție: Access Info Europe (Spania), Civio (Spania), ePaństwo Foundation (Polonia) și K-Monitor (Ungaria). Proiectul urmărește dezvoltarea unei platforme online cu rolul de a monitoriza achizițiile publice și de a reduce corupția în acest domeniu. Site-ul proiectului: www.tenders.guru

¹ M.Of. nr. 212 din data de 16 martie 2020 a fost publicat Decretul Președintelui României nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României (**Decretul nr. 195/2020**);



SCHIMBĂRI ȘI NOUȚĂȚI NORMATIVE²

1. OFICIUL NAȚIONAL PENTRU ACHIZIȚII CENTRALIZATE ȘI ACORDURILE-CADRU

Odată cu decretarea stării de urgență, [s-a legiferat](#)³ posibilitatea Oficiului Național pentru Achiziții Centralizate (ONAC) de a atribui, în regim de urgență, prin negociere fără publicare, acordurile-cadru pentru acoperirea unor necesități de produse de urgență medicală.⁴

Prin crearea acestui mecanism, se consideră că achiziția centralizată creează premisele obținerii unor produse de calitate la prețuri inferioare comparativ cu situația în care aceleași produse sunt achiziționate necentralizat.

Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate face achiziții pentru stocurile de rezervă necesare situațiilor de urgență precum cea în care ne aflăm în prezent. Achizițiile ONAC sunt monitorizate de Departamentul pentru Situații de Urgență din cadrul Ministerului de Interne.

2. ACHIZIȚIILE DIRECTE

Decretele prin care s-a [declarat](#) (și ulterior [prelungit](#) starea de urgență) au reglementat și posibilitatea ca autoritățile contractante **să achiziționeze în mod direct** materiale și echipamente necesare pentru combaterea epidemiei cauzate de COVID-19.

Dat fiind faptul că procedura achizițiilor directe este deja o procedură care derogă de la procedura obișnuită, aceasta trebuie cu atât mai mult să se respecte cazurile expres și limitativ reglementate prin Decret. Astfel, conform decretului de prelungire a stării de urgență, posibilitatea realizării achizițiilor directe pe perioada stării de urgență este:

- o măsură temporară;
- are ca obiect achiziționarea de materiale și echipamente necesare prevenirii și combaterii COVID-19;
- toate autoritățile contractante (la nivel central, local, inclusiv entitățile juridice în care statul este acționar majoritar) beneficiază de procedură;
- ele pot face aceste achiziții **în limita fondurilor** bugetare repartizate cu această destinație.

Astfel, decretul de prelungire a stării de urgență a oferit o libertate mai mare autorităților contractante în a apela la achizițiile directe, incluzând astfel în decret toate autoritățile contractante, și nu doar unitățile medicale sau direcțiile de sănătate publică.

² Pentru analiza schimbărilor ne-am folosit și de [acest ghid](#) realizat de Vass Lawyers

³ O.U.G. nr. 11/2020 privind stocurile de urgență medicală, precum și unele măsuri aferente instituirii carantinei (*OUG nr. 11/2020*) s-a publicat la data de 11 februarie 2020 și a fost modificată la data de 20 martie 2020 prin Legea nr. 20/2020;

⁴ e.g. scannere termice, camere de izolare, izolete, ventilatoare medicale, monitoare medicale, injectomate, combinezoane, viziere de protecție, manusi, măști de protecție, dezinfectanți;

Obiectul achizițiilor directe:

MATERIALE

= combinezoane, viziere de protecție, mănuși, măști de protecție, dezinfectanți⁵

ECHIPAMENTE

= scannere termice, camere de izolare, izolete, ventilatoare medicale, monitoare medicale, injectomate;⁶

Autoritate contractantă⁷	Ce trebuie / poate să achiziționeze direct	Cum se întâmplă achiziția?
Direcțiile de sănătate publică (DSP)	materiale și echipamente de protecție necesare în perioada pandemiei	Ministerul Sănătății (MS) alocă sume cu această destinație în bugetul DSP-urilor
Unități sanitare subordonate MS	materiale și echipamente de protecție și medicamente necesare în perioada pandemiei	Ministerul Sănătății alocă sume cu această destinație în bugetul unităților sanitare din subordine
Unități sanitare în afara MS	materiale și echipamente de protecție și medicamente necesare în perioada pandemiei	Ordonatorul principal de credite alocă sume cu această destinație în bugetul acestor unități
Ministerele cu sistem de sănătate propriu	Produse și servicii pentru unitățile sanitare proprii	Pot folosi bugetul ministerului de resort sau cel al unității sanitare
Unitățile subordonate ANP ⁸	alimente, articole de curățenie și igienă individuală destinate persoanelor private de libertate,	Cu autorizarea prealabilă a directorului general al ANP.
Penitenciarele Spital	Materiale și echipamente necesare prevenirii și combaterii COVID-19	din fondurile încasate în baza contractelor de prestări servicii medicale, cu autorizarea prealabilă a directorului general al ANP.

⁵ Pot fi încadrate și la categoria echipamentelor; la fel și în cazul echipamentelor care pot fi încadrate și ele în categoria materialelor;

⁶ Conform [OUG nr. 11/2020](#)

⁷ Conform [art. 42](#) din decretului de prelungire

⁸ Administrația Națională a Penitenciarelor

Valoarea achizițiilor directe:

În timpul stării de urgență

[Art. 15](#) dă dreptul autorităților contractante să depășească pragul valoric aplicabil în mod normal, în limita fondurilor bugetare repartizate cu această destinație.

În mod normal

Pragul prevăzut de lege⁹ pentru realizarea achizițiilor directe este de 135.060 lei, fără TVA, conform [art. 7](#) din Legea Achizițiilor Publice (98/2016)

Instrucțiuni despre procedura pe care trebuie să o urmeze autoritatea contractantă (atât în mod normal, cât și în situații de urgență): [aici](#).

Bine de știut:

- Decretul de prelungire a oferit tuturor autorităților contractante dreptul de a face achiziții publice directe;
- Autoritățile contractante trebuie să justifice achizițiile directe pe care le atribuie și trebuie, în continuare, să răspundă la condițiile din decret legate de achizițiile directe;
- O proastă planificare a achizițiilor nu poate justifica recurgerea la achiziții directe;
- Apar dificultăți în a ne da seama ce e urgent și ce nu, după o lună întreagă de urgență (plus încă o lună care urmează);
- Lipsa personalului sau lipsa unor alte resurse ar putea să nu fie o justificare suficientă pentru a apela la această procedură.

⁹ [Art. 7 alin. \(5\) din Legea nr. 98/2016;](#)

3. NEGOCIEREA FĂRĂ PUBLICAREA PREALABILĂ A UNUI ANUNȚ

Procedura de negociere fără publicare prealabilă a unui anunț este [reglementată de legislația achizițiilor publice expres](#) pentru situații de urgență precum actuala pandemie. Este o procedură rapidă, care se poate derula și în 1-2 zile. La ea pot apela autoritățile contractante în cazul în care achiziția nu se încadrează în tipurile de achiziții directe permise de decret (adică echipamente și materiale).

Pentru a recurge la această procedură, autoritatea contractantă trebuie să țină cont de [următoarele condiții](#):

- măsura să fie **strict necesară**;
- se aplică **doar** în cazul în care perioadele de aplicare a procedurilor clasice (e.g. licitație deschisă, licitație restrânsă, negociere competitivă sau procedura simplificată) **nu** pot fi respectate din motive de extremă urgență;
- motivele care determină extremă urgență sunt determinate de evenimente imprevizibile și care nu se datorează sub nicio formă unei acțiuni sau inacțiuni a autorității contractante;

Cu toate că contextul actual poate fi apreciat ca unul de extremă urgență, autoritatea contractantă poate recurge la această procedură **doar** pentru achiziția de produse **strict necesare** pentru combaterea pandemiei.

În situația de urgență legată de Covid-19, Comisia Europeană [recomandă cu precădere](#) folosirea procedurii negocierii fără publicarea prealabilă a unui anunț, oferind o serie de detalii și clarificări legate de interpretarea situațiilor diverse.¹⁰

Pentru a aplica această procedură, Curtea de Justiție a Uniunii Europene¹¹ [enumeră](#) patru condiții cumulative și restrictive pe care autoritatea contractantă trebuie să le aibă în vedere:

¹⁰ În mod concret, procedura de negociere fără publicare permite achizitorilor publici să achiziționeze bunuri și servicii în cel mai scurt timp posibil. În conformitate cu această procedură, astfel cum se prevede la articolul 32 din Directiva 2014/24/UE (denumită în continuare „directiva”) (2), achizitorii publici pot negocia direct cu contractantul (contractanții) potențial(i) și nu există cerințe de publicare, termene limită, număr minim de candidați care trebuie să fie consultați sau alte cerințe procedurale. Nu există etape procedurale reglementate la nivelul UE. În practică, acest lucru înseamnă că autoritățile pot acționa cu cea mai mare rapiditate posibilă din punct de vedere tehnic/fizic, iar procedura poate constitui o atribuire directă de facto, supusă doar constrângerilor fizice/tehnice legate de disponibilitatea efectivă și rapiditatea livrării.

¹¹ Cauzele C-275/08, Comisia/Germania și C-352/12, Consiglio Nazionale degli Ingegneri

1. Existența unor evenimente care **nu puteau fi prevăzute** de autoritatea contractantă în cauză.

Evenimentele legate de COVID-19 au fost catalogate de Comisie drept evenimente imprevizibile pentru orice autoritate contractantă, întrucât nevoile spitalelor și ale altor instituții sanitare nu puteau fi prevăzute și planificate în prealabil.

2. **Legătura de cauzalitate** dintre evenimentul neprevăzut și extrema urgență

Comisia subliniază că achizițiile realizate trebuie să dovedească existența unei legături de cauzalitate cu pandemia de COVID-19, cauzalitate ce nu poate fi pusă la îndoială.

3. Existența **situației de extremă urgență** face imposibilă respectarea **termenelor generale**

Cu privire la această condiție, Comisia subliniază că achizițiile trebuie să fie efectuate fără întârziere. În cazul în care această procedură durează mai mult decât dacă ar fi fost utilizată o procedură transparentă, deschisă sau restrânsă, inclusiv procedurile accelerate, autoritatea contractantă nu se mai poate folosi de procedura negocierii fără publicare.

4. **Utilizare exclusivă** pentru a acoperi lipsurile până la găsirea unor soluții mai stabile

Se referă la faptul că această procedură oferă posibilitatea de a răspunde unei necesități imediate, acoperind lacune doar până la găsirea unor soluții mai stabile, cum sunt procedurile obișnuite existente.

Bine de știut:

- Experții [recomandă](#) ca această procedură să se aplice atunci când achizițiile realizate **nu** se încadrează (sau nu este clar dacă se încadrează) în dispozițiile din Decret pentru realizarea achizițiilor directe (fie ca obiect al achiziției, fie ca valoare estimată).
- Negocierile fără publicare prealabilă a unui anunț generate de necesități ivite în circumstanțe imprevizibile ([art. 104, lit. c\) din L. 98/2016](#)) sunt expres exceptate de la realizarea unui control ex-ante de către Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) (control care se efectuează în circumstanțe normale).

În decretul de prelungire se face referire la această procedură la [art. 8](#) din Anexa I. Acolo se menționează în mod limitativ instituțiile din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională ca fiind cele care pot recurge la această procedură¹².

¹² *Instituțiile din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională pot organiza și derula, pe durata stării de urgență, proceduri de atribuire în vederea încheierii de acorduri-cadru, pentru acoperirea necesarului de mijloace specifice de protecție și intervenție, prin procedura de negociere fără publicare*

4. ACHIZIȚIILE ÎN COMUN SAU ACHIZIȚIILE CENTRALIZATE

1. [Achizițiile în comun](#) pot fi realizate atunci când autoritățile contractante convin să efectueze în comun anumite achiziții specifice, fiind responsabile în mod solidar pentru îndeplinirea obligațiilor care le revin în temeiul legislației achizițiilor publice. De obicei, achizițiile în comun se concretizează prin încheierea unor **acorduri-cadru** (acorduri încheiate în formă scrisă între una sau mai multe autorități contractante și unul ori mai mulți operatori economici, care permit stabilirea termenilor și condițiile care guvernează contractele de achiziție publică ce urmează a fi atribuite într-o anumită perioadă. Și Comisia Europeană [recomandă](#) această procedură în achizițiile europene: „ca instrument complementar, achizitorii publici sunt încurajați să achiziționeze în comun și să profite de inițiativele Comisiei în materie de achiziții publice comune”.

2. [Achizițiile centralizate](#) implică o unitate de achiziții centralizate care achiziționează în nume propriu produse și/sau servicii destinate unei/unor alte autorități contractante, ori atribuie contracte de achiziție publică sau încheie acorduri-cadru pentru lucrări, produse ori servicii în numele și pentru o altă/alte autoritate/autorități contractante.

În februarie 2020, prin [OUG nr 11/2020](#), Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate (ONAC) a fost desemnată instituția abilitată pentru organizarea și derularea procedurilor de atribuire pentru constituirea stocurilor de urgență medicală. ONAC primește de la Inspectoratul General pentru Situații de Urgență (IGSU) și Ministerul Sănătății necesitățile și detaliile necesare. IGSU gestionează și administrează stocurile. La nivel central, ONAC realizează deja achiziții centralizate¹³. La nivel local, nu există o unitate centralizată, însă, ar putea fi o soluție în cazul în care mai multe spitale din localitate / regiune doresc să realizeze împreună o achiziție mai mare.

Avantaje:

- o soluție eficientă pentru autoritățile contractante de a gestiona resursele disponibile;
- se pot realiza achiziții în volume mai mari, care să ofere o putere de negociere mai mare în fața furnizorilor / producătorilor care prioritizează comenzile în volume mari.

prealabilă, conform prevederilor art. 68 alin. (1) lit. f), art. 69 alin. (4) și art. 104 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare.

¹³ Însă, pentru a beneficia de produsele achiziționate, necesarul trebuie solicitat Ministerului Sănătății, IGSU și/sau Comitetului Național pentru Situații de Urgență, care transmite acest necesar către ONAC.