



În colaborare cu:



## RECOMANDĂRI

# Asigurarea transparenței în achizițiile publice în timpul stării de urgență

## E NEVOIE MAI MULT CA NICIODATĂ DE TRANSPARENȚĂ ȘI INTEGRITATE

Actuala pandemie cu COVID-19 solicită, și va continua să solicite autorităților contractante să achiziționeze produse și servicii din sectorul privat, în contextul unei urgențe fără precedent. Pe durata acestei crize, luarea rapidă a deciziilor și alocarea resurselor pot deseori să facă diferența dintre viață și moarte.

Recunoscând nevoia de a face achiziții publice cu extremă și neprevăzută urgență, Comisia Europeană, la data de 1 aprilie 2020, a publicat un [ghid](#) cu privire la utilizarea cadrului ce privește achizițiile publice pe durata pandemiei. Aceasta subliniază că procedura negocierii fără publicare prealabilă poate fi folosită în anumite circumstanțe, așa cum este prevăzută de Articolul 32 din [Directiva 2014/24/EU](#) cu privire la achizițiile publice.

În practică, acest lucru înseamnă că o autoritate contractantă poate atribui un contract în mod direct unui ofertant selectat, nemaifolosind procedura normală (licitație deschisă, licitație restrânsă sau procedura de negociere competitivă). Acest lucru permite autorităților contractante să achiziționeze bunuri și servicii în cea mai scurtă perioadă de timp (în doar câteva zile, poate chiar ore, dacă este necesar).

Cu toate acestea, chiar dacă este nevoie de flexibilitate în achiziții publice pentru ca bunurile să ajungă în timp util la cei care au nevoie, această flexibilitate nu ar trebui să compromită transparența în domeniu. Transparența și datele deschise sunt extrem de importante în prevenirea corupției în domeniul achizițiilor publice. Acest lucru nu este cu nimic mai diferit în timpul crizelor. Spre exemplu, în crizele globale ale sistemului de sănătate, în timpul epidemiei cu Ebola sau a gripei porcine, au apărut numeroase persoane care au urmărit să profite pe urma acestor crize, mai ales din cauza faptului că instituțiile și supravegherea procedurilor sunt mai slăbite în această perioadă.

Măsurile de protecție esențiale nu ar trebui să fie slăbite sau ignorate în nicio circumstanță. În situația în care am privi această criză ca un context în care să ignorăm transparența în domeniul achizițiilor publice, acest lucru ar conduce, în mod inevitabil, la apariția faptelor de corupție.

Potrivit Biroului ONU pentru Droguri și Criminalitate, aproximativ 10-25% din toți banii cheltuiți la nivel global sunt pierduți din cauza corupției. În Uniunea Europeană, chiar și în situații normale, 28% dintre cazurile de corupție care apar în sectorul medical sunt legate de achizițiile echipamentelor medicale.

Riscul crescut al corupției în situații de criză face, cu atât mai mult, ca asigurarea transparenței în domeniu să fie o prioritate.

Acest document oferă recomandări guvernelor / autorităților contractante cu privire la modalitățile în care să asigure transparența atunci când apelează la achiziții directe pe perioada pandemiei și explică de ce acest lucru este atât de important.

# RECOMANDĂRI PENTRU ASIGURAREA TRANSPARENȚEI ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE ÎN TIMPUL STĂRII DE URGENȚĂ



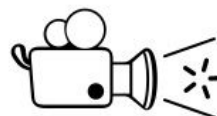
Utilizarea procedurilor rapide trebuie să fie justificată, înregistrată și publicată



Portalurile electronice de achiziții publice ar trebui actualizate în cel mai scurt timp posibil



Achizițiile în situații de urgență sunt excepția, nu regula, și ar trebui judecate de la caz la caz



Transparență pentru a preveni creșterea prețurilor



Datele ar trebui centralizate pe portalurile de achiziții publice



Date deschise pentru a preveni apariția fraudelor



Publicare completă pentru a menține încrederea în autorități



Publicarea sancțiunilor pentru activități frauduloase



Date transparente pentru achiziții în situații de urgență



Cooperarea cu societatea civilă și jurnaliștii de investigație

## Utilizarea procedurilor rapide trebuie să fie justificată, înregistrată și publicată

**PROBLEMĂ** → În condiții normale, normele privind achizițiile publice garantează că autoritățile publice respectă duratele și procedurile și încurajează concurența deschisă. Cu toate acestea, în situații de extremă urgență, **autoritatea contractantă poate să apeleze la procedura negocierii fără publicare prealabilă**, care este, în principiu, o atribuire directă către o companie preselectată.

Criza determinată de pandemie nu acordă însă autorităților contractante libertatea de a încheia contracte așa cum își doresc: decizia lor a încheia un contract prin achiziție publică directă trebuind să fie justificată. Conform directivei UE, autoritățile contractante pot face achiziții directe numai din motive de extremă urgență determinate de evenimente neprevăzute, ceea ce înseamnă că termenele pentru desfășurarea unei proceduri normale nu pot fi respectate.

Pentru fiecare procedură rapidă, **autoritatea contractantă trebuie să publice un raport care să justifice decizia sa**. Nu numai că publicarea acestui raport este o bună practică pentru ca cei care cheltuie banii publici să poată fi trași la răspundere, ci este o procedură care contribuie și la protejarea împotriva oricăror contestații aduse de către un alt furnizor, împotriva procedurii rapide. Dacă are succes, contestarea ar duce la declararea contractului drept nevalid. Asta ar dăuna în special dacă, de exemplu, contractul reprezintă valoare adăugată doar în cazul atingerii termenului de execuție.

Ca o măsură suplimentară, este de asemenea recomandabil ca **furnizorii** care decid să accepte atribuirea directă din partea autorităților contractante **să obțină o evaluare independentă a justificării autorității** pentru acea atribuire directă.

Un obstacol în calea transparenței cheltuielilor publice în cadrul achizițiilor publice în situații de urgență este acela că, în graba de a reacționa la criză și de a asigura aprovizionarea pe măsură ce deficitul crește, există riscul unei evidențe slabe a deciziilor luate în această perioadă. Acest lucru ar putea afecta în mod negativ capacitatea de a realiza **audituri post-criză** ale achizițiilor publice. Anticiparea viitoarelor cerințe în materie de transparență poate ajuta funcționarii publici să-și reamintească necesitatea de a păstra **o evidență completă și exactă a tuturor deciziilor și a tuturor acordurilor încheiate, precum și a justificărilor aferente**.

## RECOMANDĂRI

- Toate părțile trebuie să asigure o bună evidență a deciziilor luate în timpul achizițiilor publice în situații de urgență;
- Autoritățile contractante ar trebui să evalueze dacă li se permite să încheie contracte prin procedura achizițiilor directe și să păstreze o justificare scrisă care ar trebui făcută publică;
- Ofertanții sunt sfătuiți să obțină propria evaluare înainte să accepte o atribuire directă;

– 2 –

### **Achizițiile în situații de urgență sunt excepția, nu regula, și ar trebui judecate de la caz la caz**

**PROBLEMĂ** → Deși achizițiile în legătură cu pandemia COVID-19 pot fi clasificate ca neprevăzute și pot justifica apelarea la achiziții directe, această criză nu poate și nici nu trebuie să fie folosită ca justificare pentru toate achizițiile care au loc în timpul crizei. În acest context, trebuie să existe **evaluări continue pentru a se stabili dacă o atribuire directă este justificată sau nu**. De exemplu, odată cu trecerea timpului, ceea ce pare neprevăzut în acest moment, poate ca în viitor să nu mai fie.

Curtea Europeană de Justiție solicită ca utilizarea unei proceduri de urgență să fie excepțională și că toate condițiile care o justifică să fie îndeplinite cumulativ și să fie interpretate restrictiv.<sup>1</sup> Prin urmare, **achizițiile publice în situații de urgență ar trebui să se limiteze la ceea ce este absolut necesar**, atât în ceea ce privește ce se achiziționează, cât și durata contractului.

Achizițiile directe pot fi utilizate pentru a răspunde nevoilor imediate și pentru a acoperi decalajul până în momentul în care alte soluții mai stabile se pot găsi, cum ar fi contracte-cadru pentru bunuri și servicii atribuite prin proceduri obișnuite (inclusiv proceduri accelerate în cazul cărora termenele sunt reduse, dar se respectă alte aspecte ale normelor privind achizițiile).

**RECOMANDARE** → Alegerea de a utiliza achizițiile publice în situații de urgență este excepția, nu regula, chiar și într-o perioadă de criză. Autoritățile publice ar trebui să efectueze o evaluare separată înainte de a efectua orice achiziție ulterioară sau suplimentară, pentru a se asigura că toate condițiile sunt încă îndeplinite, în special pentru a verifica dacă circumstanțele încă sunt neprevăzute.

---

<sup>1</sup> De văzut cazul C-275/08, Comisia vs Germania , și C-352/12, Consiglio Nazionale degli Ingegneri

## **Datele privind achizițiile publice în situații de urgență ar trebui centralizate pe portalurile electronice naționale de achiziții publice**

**PROBLEMĂ** → Cei care răspund de achiziții în timpul crizei COVID-19 trebuie să ia decizii importante cât mai curând posibil. În acest sens, există proceduri de urgență care facilitează acest lucru și care face procesul cât mai rapid.

Deși procedurile de urgență pot elimina multe cerințe procedurale normale în atribuirea unui contract, **evidența deciziilor luate și transparența contractelor** post-atribuire nu ar trebui compromise.

Toate contractele de achiziții publice făcute în situații de urgență ar trebui publicate online. În acest sens au fost deja identificate câteva bune practici. Redăm două exemple de bună practică din alte țări:

- În Columbia, toate datele privind contractele în legătură cu COVID-19 trebuie publicate într-un format deschis, utilizând platforma de achiziții publice electronice a guvernului.
- În Ucraina, autoritățile contractante trebuie să raporteze și să publice contractele în termen de o zi de la semnarea acestora.
- În Portugalia, Institutul pentru achiziții publice (IMPIC) a creat o platformă de date pe portalul național de date deschise, actualizat săptămânal, pentru a publica toate contractele de achiziții publice încheiate pe perioada stării de urgență.

**Crearea unei secțiuni specifice în cadrul portalurilor naționale** de achiziții publice electronice, pentru publicarea fie a achizițiilor publice făcute în situații de urgență, fie a tuturor contractelor în legătură cu pandemia, contribuie la monitorizare și evaluare și, de asemenea, contribuie și la asigurarea responsabilității publice.

**RECOMANDARE** → Toate datele cu privire la pandemie, atât cele legate de starea de urgență, cât și cele în afara acesteia, ar trebui publicate într-o secțiune specifică în cadrul portalurilor naționale de achiziții publice electronice.

## Publicare completă pentru a menține încrederea în autorități

**PROBLEMĂ** → Nivelul ridicat de discreție oferit autorităților publice prin intermediul achizițiilor publice făcute în situații de urgență ar putea crea un **teren propice pentru corupție și pentru eventualele scandaluri**. Pentru a preveni apariția corupției și pentru a asigura încrederea publică, autoritățile contractante ar trebui să facă eforturi suplimentare pentru a acționa cu integritate și pentru a fi cât mai transparente în acordurile pe care le încheie în timpul crizei.

Deși procedurile rapide afectează cerințele normale în ceea ce privește procedurile și transparența, nu trebuie neglijată importanța respectării transparenței contractelor încheiate în această perioadă, fiind o cerință esențială pentru asumarea în viitor a deciziilor luate în prezent.

**RECOMANDARE** → autoritățile publice ar trebui să asigure o evidență adecvată a contractelor atribuite în timpul crizei. Pentru fiecare procedură atribuită, autoritățile ar trebui să publice:

1. Justificarea alegerii unei proceduri de negociere fără publicare prealabilă, care să arate că există motive reale de extremă urgență; că evenimentele care au dus la starea de extremă urgență nu puteau fi prevăzute, și că, din cauza acestui fapt, este imposibil să se respecte termenele obișnuite, iar situația nu este imputabilă autorității contractante;
2. Anunțul de atribuire al contractului;
3. Contractele încheiate în regim de urgență (cu redactarea minimală a informațiilor confidențiale);
4. Defalcarea detaliată a prețurilor pentru ceea ce se cumpără;
5. Condițiile de plată și de livrare;
6. Valoarea contractului (inclusiv o justificare dacă acea valoare este mai mare decât cea preconizată);

## Date transparente pentru achizițiile publice în situații de urgență

**PROBLEMĂ** → În timpul unei crize, publicarea informațiilor într-un mod transparent poate fi în beneficiul guvernelor deoarece permite altor actori, cum ar fi jurnaliștilor și organizațiilor non-guvernamentale, precum și altor instituții publice din aceeași țară sau alte țări, să împărtășească, să combine date și să analizeze probleme și oportunități noi.

De exemplu, publicarea datelor privind furnizorii și furnizorii de servicii medicale ar putea permite crearea unor instrumente de căutare care ar putea permite autorităților contractante să găsească **furnizorii adecvați**. În acest sens, aplicația [Openopps](#) adună și publică oferte din partea autorităților contractante din întreaga lume. Aceștia publică informații privind toți furnizorii de la nivel global care au câștigat contracte în ultimii 3 ani pentru produse care vor fi necesare pentru a răspunde crizei COVID-19. Instrumente precum acestea îi ajută pe cumpărători să găsească furnizori corespunzători atunci când vânzătorii obișnuiți nu mai sunt la dispoziție. Aceste instrumente funcționează doar dacă datele privind achizițiile publice sunt publicate.

Publicarea datelor ajută la **prevenirea apariției înșelătoriilor**, tocmai prin aceste măsuri de precauție. Atunci când furnizorii anteriori nu mai sunt în stoc, datele vor permite autorităților contractante să acționeze cu precauție în privința noilor potențiali furnizori.

De exemplu, prin **publicarea registrelor companiilor și a registrelor de evidență a beneficiarilor reali**, autoritățile contractante vor putea vedea când au fost înființate companiile și cine le susține cu adevărat. Acest lucru va permite autorităților contractante să **evite încheierea de contracte cu companii false** care au apărut brusc în timpul crizei și care pretind că vând echipamente medicale.

Datele privind achizițiile publice sunt cel mai valoroase atunci când sunt folosite în scopul asumării răspunderii, atunci când sunt publicate în formate deschise (*open data*). Autoritățile contractante ar trebui **să standardizeze formatul în care informațiile referitoare la contractele urgente sunt publicate** într-un mod transparent și într-o manieră accesibilă (e.g. care poate fi descărcat și citit automat). Acest lucru va contribui la monitorizarea de către jurnaliști și ONG-uri, care vor putea să identifice eventualele lacune ale datelor. Dacă este posibil, aceste informații ar trebui publicate în [standardul OCDS](#) (Open Contracting Data Standard), care oferă un etalon pentru publicarea structurată a datelor în toate etapele unui proces de contractare, de la planificare până la implementare. Elementele cheie ale acestui standard includ atribuirea fiecărui contract un ID unic și publicarea datelor în format deschis.



**RECOMANDARE** → Pe timpul crizei, în situații de urgență, datele privind achizițiile publice ar trebui să fie publice și cât mai prietenoase cu putință. Ne putem imagina, de pildă, o platformă de căutare unde furnizorii să-și etaleze în mod organizat serviciile și produsele, pentru ca autoritățile contractante să-i poată găsi acolo rapid, în situații de criză. Toate datele privind contractele de urgență ar trebui să fie disponibile într-un format deschis, descărcabil și lizibil în mod automat, ideal publicate în formatul standard oferit de Open Contracting Data Standard.

Fiecare procedură de achiziții ar trebui să aibă:

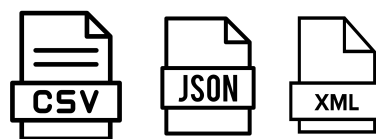


1. Un ID unic (Open Contracting ID);



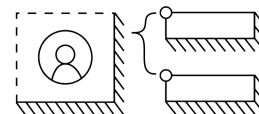
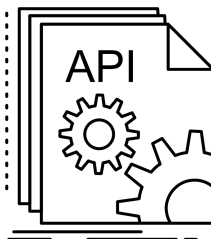
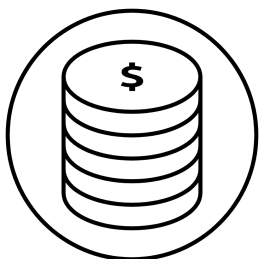
2. Publicarea la timp a informațiilor, în fiecare etapă, cu actualizări periodice;

3. Date furnizate în formate care pot fi citite automat, precum CSV, JSON, XML;



Platformele electronice de achiziții publice ar trebui să asigure:

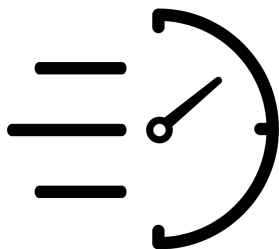
- Diseminări regulate de date, cu înregistrări publicate în fișiere care pot fi descărcate, fie ca CSV, fie prin intermediul unei interfețe pentru programare (Application Programming Interface - API);
- Trimitere la alte seturi de date;



## Portalurile electronice de achiziții publice ar trebui actualizate în cel mai scurt timp posibil

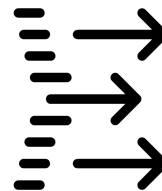
**PROBLEMĂ** → În perioadele de presiune extremă pentru achiziționarea bunurilor în regim de urgență, este posibil ca autoritățile contractante să nu poată actualiza portalurile electronice de achiziții publice în același timp când fac și achiziția (de exemplu, atunci când se decid tranzacțiile în persoană sau prin telefon - o tehnică de cumpărare care a fost acceptată de Comisie pentru a accelera achizițiile directe legate de COVID-19).

Totuși, aceasta nu este o scuză pentru a nu publica contractele la o dată ulterioară.



Flexibilitatea în ceea ce privește achiziționarea de bunuri și servicii în situații de urgență nu ar trebui să afecteze înregistrarea la timp a achizițiilor publice. Dacă actualizarea imediată a portalurilor electronice de achiziții publice legate de COVID-19 nu este posibilă, autoritățile contractante ar trebui să-și actualizeze portalurile ulterior, în cel mai scurt timp posibil.

Presiunea de a face achiziții cu rapiditate în timpul crizei nu ar trebui să fie folosită ca o scuză pentru publicări întârziate a informațiilor sau o evidență inadecvată a decizilor.



**RECOMANDARE** → Autoritățile contractante ar trebui să păstreze toate datele și informațiile cu privire la deciziile luate cu referire la achizițiile efectuate în timpul crizei și să-și actualizeze portalurile electronice cu celeritate

## Transparență pentru a preveni creșterea prețurilor

**PROBLEMĂ** → Penuria de materiale și echipamente medicale și rata de utilizare a acestora au crescut. Atunci când furnizorii - fie individual, fie împreună - cer prețuri mai mari decât cele normale, știind că autoritățile contractante nu au altă opțiune decât să plătească, acest lucru ia forma unei creșteri nejustificate a prețului, altfel zis, **speculă**.

Această creștere rapidă a prețurilor, poate, de asemenea, să oblige autoritățile contractante să contracteze cu alți furnizori, în afara celor obișnuiți, ceea ce poate duce la apariția problemelor suplimentare, cum ar fi **frauda**.

Guvernele trebuie să recunoască faptul că **creșterea nejustificată a prețurilor** este o problemă și să ia măsuri pentru a evita acest lucru. Existența unor date transparente privind achizițiile publice și prețurile plătite în timpul crizei face ca procesul de achiziții publice să fie transparent.

Acest lucru înseamnă că organizațiile de tip *watchdog* pot evalua în mod eficient piața, permițând ca creșterea prețurilor să fie observată și să se poată identifica mai ușor anumite vulnerabilități care pot apărea.

Deși prețurile pot fi mai mari decât cele preconizate pe o piață obișnuită, orice prețuri mărite într-un mod anormal ar trebui abordate cu **prudență**. Există, de asemenea, mecanisme pe care autoritățile publice le pot utiliza, cum ar fi încheierea de acorduri cu reduceri de prețuri pe durata contractului.

În cazul în care acest lucru nu este posibil, justificările pentru o astfel de achiziție la preț ridicat ar trebui **înregistrate și păstrate** pentru o verificare ulterioară.

**Guvernele au datoria de a evita plata bunurilor și serviciilor la prețuri gonflante** și ar trebui să pună în aplicare mecanisme de contracarare a acestui lucru. Spre exemplu, pentru a aborda problema creșterii nejustificate a prețurilor, [guvernul indian a creat o linie de asistență telefonică](#) pentru cetățeni, pentru ca aceștia să raporteze ce bunuri sunt vândute la un preț peste cel normal. Mai mult, există exemple și din mediul privat; companii precum [Amazon](#) au început să elimine oferte ale căror prețuri erau bănuite ca fiind crescute în mod exagerat, dar și reclame pentru așa zise produse capabile să vindece sau să protejeze împotriva virusului.

**RECOMANDĂRI** → Guvernele ar trebui să ia măsuri pentru a obține un raport între calitate și preț în contractele de achiziții făcute în stări de urgență și să instituie mecanisme pentru a preveni creșterea nejustificată a prețurilor.

Guvernele / autoritățile contractante ar trebui să:

- Introducă mecanisme de reducere a prețurilor în contractele de mare valoare făcute în situații de urgență;
- Să noteze justificarea achiziționării de bunuri la prețuri anormal de ridicate;

– 8 –

### Date deschise pentru prevenirea apariției fraudelor

**PROBLEMĂ** → Graba guvernelor de reacționa în fața crizei poate duce la

- o aprovizionare cu produse / servicii de proastă calitate;
- apelarea la furnizori necalificați;
- contracte scrise prost.

În timpul unei crize, supravegherea acestor lucruri poate fi slabă și, în consecință, riscurile de a apărea situații frauduloase pot crește.

Deși poate fi dificilă chiar în mijlocul crizei, când timpul pentru luarea deciziilor e limitat, luarea unor măsuri de precauție cu privire la operatorii economici (de tipul verificărilor, de pildă) poate duce la economisirea timpului și a banilor pe termen mediu.

**RECOMANDARE** → Dacă este posibil, autoritățile contractante ar trebui să se bazeze pe relațiile deja existente și stabile. Atunci când acest lucru nu este posibil, autoritățile contractante ar trebui să fie conștiente de noii actori care apar brusc pe piață sau de acei operatori economici care vând brusc bunuri și servicii pe care nu le furnizau anterior.

Dacă este posibil, autoritățile publice ar trebui să se bazeze pe relațiile existente și stabilite. Atunci când acest lucru nu este posibil, autoritățile publice ar trebui să fie conștiente de noii actori care apar brusc pe piață sau de acei operatori economici care vând bunuri sau servicii pe care nu le-au furnizat anterior. Dacă există îndoieli cu privire la un furnizor, ar trebuie anchetat cine deține acea companie și când a fost înființată.

## Publicarea sancțiunilor pentru activități frauduloase

**PROBLEMĂ** → Dat fiind riscul crescut de fraudă și corupție în timpul crizei, guvernele ar trebui să se asigure că cei implicați în procedura achizițiilor publice, atât funcționarii publici și furnizorii din sectorul privat, sunt conștienți de consecințele încălcării legii.

**Publicarea periodică a sancțiunilor acordate companiilor** în timpul crizei poate fi o intimidare pentru cei care se gândesc să comită fraude. De asemenea, publicarea perioadă a sancțiunilor poate ține informați atât publicul, cât și organizațiile de tip watchdog cu privire la măsurile pe care guvernul le ia pentru a se asigura că fondurile alocate pentru a reacționa în cazul pandemiei sunt bine cheltuite.

**RECOMANDARE** → Pentru a reduce tentația de a profita de pe urma crizei, atât în cazul funcționarilor publici, cât și în cazul companiilor private, sancțiunile aplicate celor implicați în activități frauduloase sau care formează carteluri în timpul crizei ar trebui intens mediatizate.

## Cooperarea cu societatea civilă și jurnaliștii de investigație

**PROBLEMĂ** → În timpul crizei, supravegherea și monitorizarea procedurilor de achiziții publice sunt mai slabe. Acesta este momentul în care corupția și fraudă pot prospera. Prin transparentizarea datelor privind achizițiile publice în perioada de urgență, societatea civilă și jurnaliștii de investigație pot acționa ca aliați valoroși, analizând informațiile privind achizițiile publice, asigurându-se că resursele sunt alocate în mod eficient.

De asemenea, aceștia pot investiga și efectua verificări ale furnizorilor noi apăruiți pe piață în timpul crizei. Atunci când este necesar, aceștia pot utiliza aceste date pentru a trage la răspundere decidenții în legătură cu cheltuielile pe care le-au făcut în timpul pandemiei.

**RECOMANDARE** → Guvernele ar trebui să caute parteneriate inovatoare în timpul crizei. Pentru a face publice datele privind achizițiile publice, **organizațiile societății civile și jurnaliștii de investigație pot acționa ca aliați guvernamentali**, analizând datele pentru a se asigura de cheltuirea echitabilă și eficientă a fondurilor publice.