



ACHIZIȚIILE PUBLICE

Acest proiect a fost finanțat cu sprijinul Programului European pentru Prevenirea și Lupta Împotriva Criminalității al Comisiei Europene – Directoratul General al Afacerilor Interne. Publicația reflectă numai viziunile autorilor, iar Comisia nu poate fi trasă la răspundere pentru nici o utilizare a informației conținute în acest material.

Taxele și impozitele finanțează cheltuielile din banul public.

Statul nu deține fonduri proprii. Sunt doar bani ai contribuabililor¹.

1. ANALIZĂ CONTEXTUALĂ

Banul public și proprietatea publică, ca și resurse naționale, rămân încă nerespectate în societatea noastră. Motivele pot fi multiple.

Achizițiile publice reprezintă la momentul de față unul din factorii esențiali în facilitarea redistribuirii după buul plac a banului public. Prin intermediul procesului de atribuire a contractelor:

- ✓ se recompensează datorii " politice ",
- ✓ se inițiază o rețea strânsă de contacte între factorul de decizie și susținătorii acestuia
- ✓ se finanțează și/sau achită acțiuni și reacțiuni și bineînțeles,
- ✓ se cumpără atenții, în spiritul instinctului de conservare despre care vorbeam.

¹ *It is your tax which pays for public spending. The government has no money of his own. There is only taxpayers' money, Margaret Thatcher – Discurs ținut la Conferința Partidului Conservator/Speech to Conservative Party Conference, 14.10.1983. Varianta extinsă "Let us never forget this fundamental truth: the State has no source of money other than money which people earn themselves. If the State wishes to spend more it can do so only by borrowing your savings or by taxing you more. It is no good thinking that someone else will pay—that "someone else" is you. There is no such thing as public money; there is only taxpayers' money"*

Comisia Europeană precizează în Raportului de Monitorizare și Verificare²: *De la ultima evaluare a Comisiei, România a luat măsuri pentru a se verifica în mod mai eficace licitațiile publice, în vederea identificării neregulilor în urma evaluărilor de risc.. De la ultima evaluare a Comisiei, România a modificat temeiul juridic al Departamentului pentru Lupta Antifraudă (DLAF), echivalentul OLAF la nivel național, acesta fiind autorizat să desfășoare acțiuni de anchetare. Aceste îmbunătățiri sunt binevenite, dar, în același timp, capacitatea administrativă și calitatea acțiunii administrative rămân la un nivel scăzut și constituie principalele provocări în domeniul achizițiilor publice.*

Studiul privind Sistemul Național de Integritate 2012 consideră că administrația publică, mediul de afaceri și politicul sunt sectoarele cele mai vulnerabile la corupție. Produra achizițiilor publice este situată la răscrucea dintre aceste trei sectoare, fiecare dintre ele fiind de fapt stakeholderi în domeniu.

Procesul de atribuire a contractelor de achiziție publică, alături de executarea acestora rămâne și la momentul de față viciat. Una dintre principalele arii care și-au demonstrat profunde vulnerabilități și care a condus la pagube importante pentru bugetul public, este cea a achizițiilor publice, unde procedurile de verificare și conformarea voluntară la normele existente au eșuat, în

² Raport al Comisiei către Parlamentul European Și Consiliul privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare - 20.07.2011, pag.8

favoarea unor practici clientelare. Acestea au condus la amânarea repetată a unor proiecte de interes național, la stabilirea unor costuri de producție exacerbate față de nivelul pieței, prin majorări repetate ale valorii contractelor, la calitate inferioară a lucrărilor executate și la cheltuieli nepermis de mari pentru mentenanță. Nu în ultimul rând, problema conflictelor de interese și nepotismelor în atribuirea contractelor a luat amploare.³

Principiile utilizării banului public sunt:

✓ principiul buneii administrării – desfășurarea activității să fie circumscrisă realizării interesului general, de către persoane specializate și competente în domeniul în care activează

✓ principiul eficienței presupune ca liniile de activitate trebuie elaborate astfel încât să răspundă unor nevoi obiective, existente în cadrul comunității pe care entitățile publice o deservește, iar aplicarea lor să se facă pe baza unor obiective bine definite, ierarhizate și a unor evaluări de impact prealabile. Aceste linii de activitate trebuie aplicate în termenul planificat, astfel cum acesta a fost stabilit pe baza evaluărilor, pentru a nu mări costurile aferente implementării lor.⁴

✓ principiul eficacității – cheltuirea banului public în mod responsabil, limitând pierderi

³ Context identificat de TI în cadrul proiectului "Împreună pentru integritate, responsabilitate socială și dezvoltare durabilă", finanțat în cadrul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane

⁴ Transparency International România – Avertizarea în interes public, pag.20. <http://www.transparency.org.ro/publicatii/publicatiiti/2008/Raport.pdf>

✓ principiul economicității prin care se încearcă satisfacerea nevoilor la standarde ridicate, cu costuri minime

✓ principiul transparenței prin care se asigură dreptul de acces la informație al cetățeanului, se înlătură "vălul guvernamental" și sunt responsabilizate instituțiile publice

Aceste principii trebuie corelate în cadrul procedurii de atribuire a contractelor de achiziție publică cu cele stipulate la art. 2 din OUG 34/2006 și anume nediscriminarea, tratamentul egal, recunoașterea reciproc, transparența, proporționalitatea, eficiența utilizării fondurilor publice și asumarea răspunderii.

Nerespectarea acestor principii alături de încălcarea obligațiilor contractuale în materie nu sunt verificate, așa cum constată și Studiul privind Sistemul Național de Integritate "Conform reglementărilor, monitorizarea și realizată de A.N.R.M.A.P., lunar sau în mod spontan, cu notificare și acoperă numai procedurile de achiziție publică finalizate. Persoanele responsabile pentru evaluarea/verificarea aplicării legii achizițiilor publice au dreptul să observe și să înregistreze faptele care constituie încălcări ale prevederilor legale, să aplice sancțiuni și să recomande președintelui instituțiilor măsuri de prevenire, stopare și corectare a efectelor produse de abaterea de la lege. C.N.S.C. soluționează reclamațiile formulate în timpul procedurii de acordare, înainte de rezilierea contractului, prin intermediul unor comisii specializate.

Conform legii, cazurile referitoare la dispute juridice sunt distribuite în mod aleatoriu acestor comisii. Depunerea reclamației către Consiliu suspendă procedura de achiziție publică, până la soluționarea acesteia de către Consiliu, decizia acestuia fiind obligatorie pentru toate părțile implicate. Astfel, contractul încheiat în perioada de suspendare a procedurii este nul. Conform legislației, autoritatea contractantă e responsabilă pentru acordarea contractului și, prin extensie, pentru modul în care e organizată procedura de acordare, pentru a asigura respectarea principiilor stipulate prin lege. Astfel, în organizarea procedurii de acordare, autoritatea contractantă are obligația de a selecta procedura corectă, de a asigura transparența acesteia și accesul egal al tuturor ofertelor, corectitudinea competiției și confidențialitatea, oriunde este necesară, pentru a evita conflictele de interese, a asigura tratamentul egal al tuturor candidaților/ofertelor, a informa candidații/ofertanții cu privire la rezultatul procedurii⁵ și pentru a asigura accesul la informație al tuturor părților interesate”.

De asemenea, Studiul identifică una din lacunele Ordonanței, și anume lipsa oricăror dispoziții cu privire la executarea contractului, odată atribuit - *”Legea achizițiilor publice nu menționează nicio măsură specifică pentru consultare/supervizare asupra implementării contractului. Dacă este realizat înainte de încheiere sau după finalizarea contractului, controlul ANEREMAP sau UCEVAP privește numai procesul de achiziție publică, nu și*

⁵ Art. 206-208, GEO 34/2006, conform modificărilor.

coerența dintre stipulațiile din contract și implementarea acestuia, control care poate fi realizat de Curtea de Conturi.”

2, RISCURI ȘI VULNERABILITĂȚI

Corupția în domeniul achizițiilor publice rămâne o problemă actuală, mai ales având în vedere ultimele controale efectuate de instituțiile abilitate, precum și blocarea de către Comisia Europeană a finanțării comunitare.

Deși România a adoptat în ultimii ani noi măsuri legislative care să garanteze cheltuirea banului public în scopul și conform standardelor comunitare, schimbări esențiale nu au avut loc.

Lacunele legislative, aplicarea dispozițiilor OUG 34/2006 în mod arbitrar și fără o răspundere angajată în situația încălcării normelor, rămân principalele cauze pentru care atribuirea contractelor de achiziție publică reprezintă o procedură ce facilitează creșterea gradului de corupție la nivelul României.

În continuare sunt identificate riscuri și vulnerabilități prezente și în anii anteriori.

I. LEGISLAȚIA ACHIZIȚIILOR

Aceste riscuri sunt în general prezentate în funcție de etapele procedurii de achiziție publică.

Planificarea achizițiilor publice

Metodele prin care planificarea poate un fi element corupt sunt:

- Stabilirea caracterului necesar al achiziției în mod fraudulos, neexistând de fapt o nevoie justificată la nivelul autorității contractante cu privire la bunurile/lucrările sau serviciile ce vor face obiectul achiziției
- Alocarea în mod intenționat a unui buget supraestimat comparativ cu valoarea de piață a obiectului contractual
- Alterarea, de către factori externi (inclusiv politicul), a deciziei de inițiere a procedurii de achiziție

Documentația de atribuire a contractului de achizițiilor publice

Prevederea unor specificații tehnice fie ambigue, fie nejustificate, menite să inducă în eroare (confuzie) ofertanții și să ofere o plasă de scăpare pentru calificarea ofertelor ca neconforme

- Redactarea specificațiilor tehnice și/ sau criteriilor de atribuire în conformitate cu posibilitățile unui ofertant anume sau introducerea unor criterii evident nejustificate, ambele cu scopul de a restrânge concurența între ofertanți

- Absența modului de calcul după care va fi evaluată oferta, în cazul utilizării criteriului "oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic"

- Încălcarea dispozițiilor legale cu privire la publicitatea procedurii, dar și divulgarea unor informații confidențiale de natură a avantaja/ defavoriza ofertanții

Atribuirea contractului

- Atribuirea contractului cu încălcarea prevederilor referitoare la conflictul de interese, așa cum este prevăzut în art. 69 din OUG 36/2006

- Evaluarea ofertelor într-un mod opac și fără a exista o verificare bine determinată și promptă a alegerii făcute de autoritatea contractantă

Executarea contractului

Fundamentală problemă cu care ne confruntăm în materia achizițiilor o reprezintă executarea contractului în conformitate cu dispozițiile legale precum și cu principiile enunțate mai sus. Risipa banului public este direct determinată de neîndeplinirea / îndeplinirea în mod necorespunzător a obligațiilor de către contractant și/sau de modificarea clauzelor inițiale prin acte adiționale ce schimbă în esență obiectul juridic al contractului.

În acest context, identificăm următoarele

metode prin care executarea contractului poate genera corupție:

- Modificarea, în mod substanțial, a clauzelor contractuale care se referă la obiectul contractului, valoarea contractului, termenele de plată, perioada de timp necesară executării, forma executării obligațiilor, condițiile încetării contractului și rezilierea/rezoluținea acestuia, etc
- Modificarea subcontractorilor, dacă este cazul
- Absența oricărei monitorizări a executării contractului, cu toate consecințele ce decurg de aici

II. INSTITUȚIILE PUBLICE

Atât în cadrul Strategiei Naționale de Integritate, cât și a work-shop-ului desfășurat în baza proiectului Prevenirea și Lupta Împotriva Criminalității au fost identificate o serie de dificultăți cu care se confruntă instituțiile chemate să vegheze la utilizarea banului public conform normelor în vigoare.

a) Autoritatea Națională și Unitatea Centrală pentru Verificarea Achizițiilor Publice

În cadrul acestor instituții, persistă următoarele vulnerabilități

- Existența unui număr mare de autorități contractante (38000) suprapusă peste capacitatea administrativă a ANRMAP
- lipsa de pregătire profesională a personalului angrenat în procedură – atât

al ANRMAP și UNCPAV, cât și al autorităților contractante

- lipsa coordonării în ceea ce privește mijloacele de verificare și control a procedurii

Ca exemplu menționăm că există 3 organisme care au competențe în domeniul achizițiilor publice – ANRMAP UNCPAV dar și ANI.

Raportul Comisiei privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare stipulează⁶ că
” Cele mai multe hotărâri ale instanțelor privind cazurile de conflict de

interese în domeniul achizițiilor publice sunt pronunțate, în general, prea târziu. Din câte se pare, comisiile de cercetare a averilor create în temeiul Legii ANI revizuite, la nivelul curților de apel, hotărăsc de facto în ceea ce privește fondul cazurilor transmise de ANI, aplicând aceleași criterii în materie de probe ca și instanțele de judecată. O astfel de procedură nu numai că duce la întâzieri în procesul de luare a deciziilor judiciare, dar se și suprapune peste rolul curților de apel, care ar trebui să fie competente în ceea ce privește cazurile ANI. Din acest motiv, vor trebui luate măsuri pentru a se evita abordarea unor practici inconsecvente în cadrul comisiilor de cercetare a averilor. Sunt necesare modificări suplimentare la nivel legislativ, care să permită ANI să facă recurs la hotărârile Comisiei de cercetare a averilor.”

⁶ Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind Progresele Realizate de România în Cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare, 20.07.2011 Pag.7

b) Curtea de Conturi

Organizarea și funcționarea Curții de Conturi este reglementată de Legea nr. 94/2002.

Conform dispozițiilor acesteia⁷, Curtea exercită funcția de control asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, furnizând Parlamentului și, respectiv, unităților administrativ-teritoriale rapoarte privind utilizarea și administrarea acestora, în conformitate cu principiile legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității.

Curtea de Conturi poate exercita auditul performanței asupra gestiunii bugetului general consolidat, precum și a oricăror fonduri publice.

Activitatea de audit extern exercitată de Curtea de Conturi se desfășoară cu respectarea normelor proprii, adoptate pe baza standardelor de audit internaționale general acceptate.

Prin constatările și recomandările sale, auditul performanței urmărește diminuarea costurilor, sporirea eficienței utilizării resurselor și îndeplinirea obiectivelor propuse.

Din păcate, sancțiunile pe care această instituție le poate aplica nu sunt nici pe departe suficiente pentru a restabili echilibrul economic.

c) Valoarea estimată – la răscruce

Cadru legislativ : OUG 34/2006 prevede la art. 25. ” (1) Autoritatea contractantă are obligația de a estima valoarea contractului de achiziție publică pe baza calculării și însumării tuturor sumelor plătibile pentru îndeplinirea contractului respectiv, fără taxa pe valoarea adăugată, luând în considerare orice forme de opțiuni și, în măsura în care acestea pot fi anticipate la momentul estimării, orice eventuale suplimentări sau majorări ale valorii contractului.

(2) În cazul în care autoritatea contractantă a prevăzut, în conformitate cu prevederile prezentei ordonanțe de urgență, posibilitatea de acordare a unor premii/prime pentru candidați/ofertanți, atunci determinarea valorii estimate a contractului de achiziție publică trebuie să includă și valoarea premiilor/primelor respective. ”

Autoritatea contractantă este obligată, în faza inițială a procedurii, să estimeze valoarea contractului, pe baza unor calcule ce respectă prevederile legale

În raport cu aceste cerințe, OUG reglementează la art. 202 alin.1 indice 1 (11) O ofertă prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat, atunci când prețul ofertat, fără TVA, reprezintă mai puțin de 85% din valoarea estimată a contractului respectiv sau, în cazul în care în procedura de atribuire sunt cel puțin 5 oferte care nu sunt considerate inacceptabile și/sau neconforme,

⁷ art.21 Legea nr.94/2002 republicată

atunci când prețul ofertat reprezintă mai puțin de 85% din media aritmetică a ofertelor calculată fără a se avea în vedere propunerea financiară cea mai mică și propunerea financiară cea mai mare.

În situația în care oferta are un preț neobișnuit de scăzut, autoritatea contractantă are obligația de a solicita ofertantului, în scris și înainte de a lua o decizie de respingere a acelei oferte, detalii și precizări pe care le consideră semnificative cu privire la ofertă, precum și de a verifica răspunsurile care justifică prețul respectiv.⁸

În continuare legea prevede obligația autorității contractante de a lua în considerare justificările primite de la ofertant, îndeosebi cele care se referă la:

- fundamentarea economică a modului de formare a prețului, aferent metodelor de execuție utilizate, procesului de producție sau serviciilor prestate;
- soluțiile tehnice adoptate și/sau orice condiții deosebit de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru executarea lucrărilor, pentru furnizarea produselor sau prestarea serviciilor;
- originalitatea ofertei din punct de vedere al îndeplinirii tuturor cerințelor prevăzute în caietul de sarcini;
- respectarea dispozițiilor privind protecția muncii și condițiile de lucru aplicabile pentru executarea lucrării, prestarea

serviciului sau furnizarea produselor;

- posibilitatea ca ofertantul să beneficieze de un ajutor de stat.⁹

Astfel, autoritatea contractantă va solicita ofertantului inclusiv documente privind, după caz, prețurile la furnizori, situația stocurilor de materii prime și materiale, modul de organizare și metodele utilizate în cadrul procesului de lucru, nivelul de salarizare a forței de muncă, performanțele și costurile implicate de anumite utilaje sau echipamente de lucru.

Dacă în urma verificărilor se constată că oferta are un preț neobișnuit de scăzut pentru îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini, oferta este respinsă ca fiind neconformă.¹⁰ De asemenea, aceeași sancțiune este prevăzută și în cazul în care ofertantul nu prezintă informațiile solicitate sau aceste informații nu pot justifica prețul aparent neobișnuit de scăzut.

La momentul redactării acestui document, ANRMAR a depus pe masa Guvernului un proiect de modificare a legislației în materia achizițiilor publice, solicitând reducerea acestui prag de 85% la 70%.¹¹

⁹ Art. 202 alin.2 OUG

¹⁰ Art.36 HG 925/2006

¹¹ <http://www.anrmap.ro/legislatie> - Alineatul (11) al articolului 202 se modifică și va avea următorul cuprins: „(11) O ofertă prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat, atunci când prețul ofertat, fără TVA, reprezintă mai puțin de 70% din valoarea estimată a contractului respectiv sau, în cazul în care în procedura de atribuire sunt cel puțin 5 oferte care nu sunt considerate inacceptabile și/sau neconforme, atunci când prețul ofertat reprezintă mai puțin de 85% din media aritmetică a ofertelor calculată fără a se avea în vedere propunerea financiară cea mai mică și propunerea financiară cea mai

⁸ Art.202 alin.1 indice 1 OUG

Vulnerabilități identificate în practică

La o primă vedere, dispozițiile legale au întocmai scopul de a asigura executarea contractului la un standard ridicat și pe cale de consecință utilizarea banului public conform destinației sale și cu rezultatele preconizate. Practica, pe de altă parte, conține numeroase exemple ce scot în evidență exact contrariul.

Măsura propusă de către ANRMAP este binevenită în contextul actual, din mai multe motive.

În primul rând am dori să subliniem faptul că în majoritatea cazurilor, autoritățile contractante nu fac un calcul fundamentat al prețului achiziției, alegând să ia în considerare prețurile maximale practicate pe piață. Dincolo de efectul pe care această decizie îl are asupra calificării unei oferte ca fiind neconforme, constatăm din nou risipa banului public despre care vorbeam, alături de lipsa personalului calificat în acest domeniu care să poate estima în mod corect prețul.

De asemenea, există numeroase cazuri în care autoritatea contractantă nu își îndeplinește obligația de a solicita clarificări, sau consideră că justificarea detaliată a prețului întârzie derularea procedurii, astfel încât respinge de plano oferta ca fiind neconformă.

Sub aspectul vulnerabilităților pe care această situație le creează, câteva observații se impun.

În principiu, abuzurile procedurale au loc când criteriul de atribuire este prețul cel mai

scăzut. Scenariul este următorul:

Valoarea estimată este calculată conform prețurilor maximale. În plus, autoritatea contractantă nu își îndeplinește obligația de a solicita lămuriri cu privire la oferta financiară și o respinge ca fiind neconformă.

Astfel, ofertanții de bună-credință încearcă să nu intre sub incidența dispozițiilor referitoare la procentul de 85% din valoarea estimată, apropiindu-se de prețul maximal.

O altă categorie de ofertanți riscă - pe baza unor informații furnizate de autoritatea contractantă sau merg la sigur - cu prețul de dumping știind că lor le vor fi solicitate, dacă e cazul, clarificări cu privire la fundamentarea costului.

Este evident că acestora din urmă le va fi atribuit contractul. Pentru a nu ieși în pierdere, prețul este ulterior ajustat printr-un act adițional.

Din păcate acesta este unul din multele exemple unde calitatea umană este cea care contribuie la deturnarea scopului legii, însă acest lucru nu trebuie să acopere faptul că autoritatea contractantă beneficiază în acest caz de putere discreționară.

Deosebit de important este și faptul că acest scenariu este complet legitim, tocmai dispozițiile legale fiind cele ce permit arbitrariul - vulnerabilitate ce favorizează corupția.

mare.”

3. RECOMANDĂRI

Raport privind contractul de achiziție publică

Pe linia principiului transparenței considerăm necesară implementarea unui sistem prin care autoritățile contractante să pună la dispoziția oricărei persoane, în timp real, următoarele informații:

Referitor la planificarea achizițiilor:

- ◆ Analiza nevoilor specifice pe care autoritatea contractantă le are
- ◆ Bugetul total alocat și defalcarea acestuia în funcție de achiziție
- ◆ Motivarea ierarhizării nevoilor și distribuirii bugetului

Referitor la inițierea procedurii :

- ◆ Membrii comisiei de evaluare și funcția pe care o ocupă în cadrul autorității
- ◆ Declarațiile de interese ale acestora

Referitor la estimarea valorii contractului :

- ◆ Informațiile obținute din cercetările de piață
- ◆ Costurile ce au fost avute în vedere la calcularea valorii
- ◆ Analiza costurilor pe care le implică executarea contractului
- ◆ Costuri suplimentare ce pot apărea și cauza acestora
- ◆ Posibilitatea optării pentru un nivel

maxim de lucrări, servicii sau produse în perioada post contractare, a tuturor documentelor care au legătură cu execuția contractelor, inclusiv documentele de plată aferente, actele adiționale și procesele verbale de recepție. Acest sistem poate fi implementat prin introducerea obligației legale de publicare pe SEAP și pe pagina de internet a autorității contractante a tuturor acestor informații.

Referitor la alegerea procedurii:

- ◆ Calendarul achizițiilor
- ◆ Strategii clare pentru achiziția directă, prin negociere

Referitor la atribuirea contractului:

- ◆ Informații clare cu privire la evaluarea ofertelor, atât din punct de vedere al îndeplinirii/neîndeplinirii cerințelor legale, cât și cu privire la motivele ce au stat la baza deciziei de atribuire

Referitor la executarea contractului:

- ◆ Data semnării contractului
- ◆ Drepturile și obligațiile părților
- ◆ Orice act adițional la contractul de achiziție publică
- ◆ Subcontractanții, dacă există
- ◆ Îndeplinirea/neîndeplinirea/îndeplinirea necorespunzătoare sau după termen a obligațiilor
- ◆ Plățile efectuate și obiectul acestora (dacă sau nu includ penalități, dobânzi, daune-interese)
- ◆ Procesele-verbale de recepție pentru

orice executare ce implică această confirmare, inclusiv procesul verbal de recepție finală

Cu privire la managementul contractului:

- ◆ Analiză privind obținerea rezultatelor scontate
- ◆ Folosirea informațiilor rezultate din executarea contractului în scopul îmbunătățirii procedurii

Măsurile administrative

În plus, pentru a restrânge sfera vulnerabilităților identificate, propunem:

- Ridicarea standardului planificărilor prin evaluarea resurselor umane, tehnice și financiare pe care autoritatea contractantă le deține și corelarea acestora cu performanțele obținute în cadrul fiecărui departament
- Alocarea și defalcarea corespunzătoare a bugetului conform nevoilor, în urma unor analize de oportunitate și financiar-contabile întemeiate
- Asigurarea necesarului de resurse umane, precum și a tehnicii pusă la dispoziția acestora
- Instruirea și specializarea personalului implicat în proces, atât prin cursuri de achiziții publice, cât și de management
- Instruirea, sub formă de sesiuni de training sau work-shop-uri, a vulnerabilităților și acțiunile/omisiunile ce pot favoriza corupția, corelat cu răspunderea fiecăruia pentru propriile fapte; în plus, e indicat să le fie aduse la cunoștință prevederile Legii nr.571/2004

privind avertizorii de integritate și explicate drepturile, obligațiile și procedura prevăzută

Pactul de integritate și Martorul social¹²

1. **Implementarea pactelor de integritate sub forma unui angajament ferm, suplimentar din partea autorităților contractante și a potențialilor ofertanți cu privire la respectarea practicilor de integritate și evitarea oricăror forme de corupție pe toată perioada derulării procedurii, neîndeplinirea acestor obligații asumate putând conduce la excluderea ofertanților de la procedură.**
2. **Reglementarea instituției Martorului social**
3. **Formularea unui sistem de bonificații în cadrul procedurilor de achiziție, pentru operatorii economici care adoptă în mod voluntar standarde de conformitate sporite**

Conceptul de **Pact de Integritate** este un instrument dezvoltat de către Transparency International în anii 1990 pentru a ajuta guvernele, mediul de afaceri și societatea civilă care doresc să lupte împotriva corupției din domeniul achizițiilor publice. PI vizează contractele în care una dintre părți este o instituție guvernamentală centrală sau locală, sau una subordonată unei instituții a statului, chiar și a acelora cu capital de stat (Autoritatea). Cealaltă parte semnatară este ofertantul, interesat să obțină și să

¹² Analiza efectuată cu ocazia redactării unui proiect de lege în cadrul proiectului " Împreună pentru integritate, responsabilitate socială și dezvoltare durabilă, în cadrul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane.

implementeze un astfel de contract.

Pactul de integritate stabilește drepturile și obligațiile contractuale.

El trebuie să acopere toate activitățile derulate în cadrul procedurii de atribuire – de la planificarea cererii și a bugetului până la executarea și evaluarea contractului..

Pactul de Integritate are două obiective principale:

1. determinarea companiilor care intenționează să ofere mită să nu o facă, asigurându-i că niciun competitor nu o va face, că angajații autorității contractante nu se află în conflict de interese, nu vor cere la rândul lor foloase necuvenite și vor asigura aplicarea corectă a procedurilor de atribuire respectând principiile transparenței decizionale.

2. să ajute instituțiile guvernamentale să scadă costul financiar generat de corupție dar și impactul negativ asupra procedurilor publice de achiziție, privatizare și licențiere.

Impactul așteptat al Pactului de Integritate este să creeze un climat de investiții transparent, previzibil, fundamentat pe încrederea în procesul public decizional, dar și susținere publică pentru licitațiile, privatizările și programele de licențiere.

Elemente ce trebuie să facă parte dintr-un pact de integritate:

➤ Un pact (contract) între autoritatea contractantă și posibilia ofertanți la licitație.

➤ Asumarea de către autoritate a faptului că angajații săi nu vor accepta mită, iar în caz de încălcare a acestei prevederi, se

vor aplica sancțiuni.

➤ Asumarea de către ofertanți a faptului că nu dau și nici nu intenționează să ofere mită pentru câștigarea licitației.

➤ O declarație dată de fiecare participant la licitație care să ateste toate cheltuielile făcute pentru acest contract (agenții și intermediari)

➤ Acceptarea explicită a fiecărui ofertant că toate declarațiile privind angajamentul de a nu oferi mită rămân valabile până la încetarea contractului în cazul în care sunt declarați câștigători.

➤ Ofertantul, odată declarat câștigător, trebuie să adopte un cod de conduită pentru angajații săi în care să se stipuleze clar că oferirea de mită și comportamentul ilegitim nu sunt acceptate și să stabilească procedura de implementare a acestuia.

➤ Să se formuleze un mecanism de rezolvare a conflictelor de interese cu posibilitatea de a aplica sancțiuni.

➤ Să existe un set de sancțiuni privind orice încălcare a angajamentelor luate, anunțat în prealabil, inclusiv:

a. Denunțarea sau pierderea contractului

b. Pierderea garanției de participare la licitație și de îndeplinire a obligațiilor

c. Excluderea de la procesul de achiziție publică celor care încalcă prevederile pactului pentru o perioada de timp care să reflecte gravitatea faptelor.

Martor social este reglementat prin Pactului

de Integritate având rolul de a monitoriza și verifica respectarea de către părți a obligațiilor asumate în cadrul atribuirii contractului, implementării, monitorizării și evaluării acestuia.

Martorul social poate fi o companie privată, universitate, reprezentant al societății civile sau un expert independent. Contractarea matorului social va avea loc anterior începerii procedurii de achiziție.

Martorul Social va avea obligația să depună trimestrial rapoarte de activitate

Sistem de bonificație de tipul listelor albe¹³

„Listele albe” (whitelisting) reprezintă catalogări ale companiilor în funcție de îndeplinirea de către acestea a anumitor standarde de integritate și a unui comportament etic. Pentru a fi eficient, sistemul de catalogare trebuie coroborat cu un sistem de certificare (declarații de conformitate cu standardele UE, omologări, certificare ISO, etc.)

Odată îndeplinite criteriile, pentru a fi incluși în listele albe, operatorii economici urmează a primi - în cadrul procedurilor de achiziții publice - bonificații de punctaj, oferindu-le astfel un avantaj competitiv și fiind astfel încurajați să respecte standardele cerute. Criteriile în baza cărora operatorii economici pot fi incluși pe lista alba sunt următoarele:

1. Toate proiectele derulate cu finanțare

¹³ Acest context a fost identificat în cadrul proiectului "Împreună pentru integritate, responsabilitate socială și dezvoltare durabilă", în cadrul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane

din bani publici sau fonduri europene sa fi fost câștigate prin procedura de achiziție publică;

2. Să aibă un sistem integrat de management al calității implementat și care să fie funcțional de cel puțin 3 ani;
3. Să aplice și să aibă implementat în raportarea financiară standardele internaționale de contabilitate și politici contabile interne elaborate conform standardelor;
4. Să aibă implementat un cod de etică care să fie funcțional de cel puțin 3 ani;
5. Persoanele care fac parte din conducerea firmei (Director Executiv, Director Adjunct, Repsonabil Financiar, membru de board, etc) să nu fi avut antecedente penale în ultimii 10 ani;
6. Să aibă un sistem propriu de conformitate și o politica privind evitarea conflictului de interese;
7. Să aibă un mecanism transparent de acordare a bonificațiilor;
8. Să aibă un mecanism de protecție a avertizorilor;
9. Să aibă un sistem de interzicere a mitei;
10. Să folosească pactele de integritate în derularea procedurilor de achiziție publică

Măsurile concrete referitoare la pactele de integritate¹⁴

1. Adoptarea de prevederi legale în

¹⁴ Acest context a fost identificat în cadrul proiectului "Împreună pentru integritate, responsabilitate socială și dezvoltare durabilă", în cadrul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane

cea ce privește standardele pactelor de integritate în procesul de achiziții publice și în parteneriatele public-privat, ca pacte încheiate între autoritățile contractante, ofertanți și părți terțe (martorii sociali), urmate de implementare și evaluare constantă a modului în care pactele de integritate sunt respectate, în acord cu metodologia standard, utilizată la nivel internațional.

2. Pentru încurajarea ofertanților care adoptă și implementează standardele de integritate în afaceri, se introduc mecanisme de stimulare prin completarea legislației curente privind achizițiile publice, care să atragă interesul altor potențiali ofertanți și să asigure integritatea publică în acest sector. Stabilirea cotei de bonificație în punctajul ofertei tehnice pentru ofertanții care prezintă certificarea standardelor de integritate.

3. Textul pactului de integritate trebuie să fie identic în cadrul tuturor proceselor de achiziție și pentru toți semnatarii unei aceleiași proceduri de achiziție.

4. Semnarea pactului de integritate trebuie să fie obligatorie pentru toți ofertanții, iar în cazul în care unul refuză, să nu i se accepte oferta.

5. Martorul social să fie implicat în supravegherea și monitorizarea procesului de atribuire al unui contract încă de la începutul întregului proces: estimarea bugetară, redactarea Caietului de Sarcini, publicarea anunțului de intenție (dacă este cazul), de participare, derularea licitației, răspunsurile la clarificări, atribuirea contractului, executarea

și evaluarea finală a acestuia.

6. Martorul social să accepte să îi fie puse sub supraveghere conturile pentru o perioadă de 5 ani, să depună declarații de avere și de interese la începutul și sfârșitul contractului.

7. Martorul social trebuie reglementat prin lege și poate fi o companie privată cu expertiză solidă în domeniul achizițiilor publice, o universitate, un reprezentant al societății civile sau un expert independent.

8. Pentru a evita conflictele de interese sau posibilele acte de corupție, propunem ca martorul social să fie contractat prin licitație de către Ministerul Finanțelor Publice care, în acest caz, va avea rol de Agenție Contractantă și de Certificare a Plății.

9. Bani pentru plata serviciilor prestate de către martorul social provin de la Autoritatea Contractantă care scoate la licitație proiectul care urmează a fi monitorizat de martorul social. Astfel, trebuie prevăzuți bani în bugetul anual al fiecărei Autorități Contractante pentru plata serviciilor martorului social.

10. Agenția Contractantă și de Certificare a Plății va selecta câte un martor social pe an pentru fiecare instituție, pentru procedurile de achiziție care urmează să fie inițiate în acel an.

11. Martorul social va depune rapoarte de activitate trimestriale la Agenția Contractantă și Certificare a Plății, al căror conținut să poată fi accesat de către toți participanții la procesul de achiziție, pe baza unei solicitări.

12. Rapoartele vor fi aprobate de către

Ministerul Finanțelor iar pe baza aprobării acestora se va face plata.

13. Obligativitatea încheierii unui pact de integritate se aplică doar în cazul contractelor cu valoare mai mare de 1 milion de euro, dar existența lor trebuie încurajată și în cadrul proiectelor cu valoare mai mică.
14. Contractarea martorului social trebuie să aibă loc anterior începerii oricărei proceduri de atribuire a unui contract.
15. În cazul în care, în cadrul unui proiect deja câștigat și aflat în implementare se intenționează subcontractarea unor activități cu valoare mai mare de 1 milion de euro, necesitatea contractării unui martor social este obligatorie. Pentru îndeplinirea acestei cerințe trebuie ca de la momentul scoaterii la licitație a contractului din care urmează să fie subcontractate activități cu valoare mai mare de 1 milion de euro să se prevadă linie bugetară distinctă pentru contractarea martorului social.
16. În situația de la punctul anterior, Agenție Contractantă și de Certificare a Plății va fi Ministerul Finanțelor Publice pentru selectarea martorului social
17. Autoritatea Contractată descrisă la punctul 14 are datoria de a iniția și semna un Pact de Integritate cu ceilalți doi actori implicați în procesul de selecție: ofertanții și martorul social.
18. În cazul în care martorul social constată indicii de corupție în procesul de atribuire al unui contract finanțat din bani publici proveniți din fonduri naționale sau europene, trebuie să sesizeze mai întâi Agenția Contractantă și de Certificare a Plății, iar dacă aceasta nu clarifică situația într-un timp rezonabil, are datoria să sesizeze Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC), Autoritatea Națională de Reglementare a Achizițiilor Publice (ANRMAP) sau instanța.
19. În cazul în care se constată ca unul dintre ofertanți a încălcat prevederile pactului de integritate, acesta ar trebui să plătească daune –un anumit procent din valoarea contractului, să fie exclus din licitația prezentă sau chiar și din cele viitoare, în cazul încălcărilor grave.
20. Constituirea unui registru unic al standardelor de integritate și conformitate și formularea unei metodologii pentru certificarea companiilor
21. Companiile care vor face dovada îndeplinirii acestor standarde vor beneficia de bonificații în valoare de maxim 15% din punctajul total
22. Companiile vor fi excluse de la certificare în situația în care se fac vinovate de executarea improprie a contractelor, pentru o perioadă determinată
23. Toate instituțiile și autoritățile publice vor publica pe pagina proprie de internet și vor transmite operatorilor SEAP spre publicate, lunar, toate documentele aferente execuției contractelor în derulare, sub aplicarea de sancțiuni pentru conducătorul instituției.

