



IDENTIFICAREA ȘI PREVENIREA CORUPȚIEI ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE - ETAPE, RISCURI, SOLUȚII – *Excelență și integritate în achizițiile publice*



Acest proiect este co-finanțat de către Comisia Europeană (OLAF) în cadrul programului Hercule II 2007-2013 : un program de acțiune al Uniunii Europene pentru promovarea activităților în domeniul protejării intereselor financiare ale Comunității (pentru mai multe informații a se vedea: http://ec.europa.eu/anti_fraud/programmes/index_en.html)

Cauze și factori favorizanți pentru corupție

Opacitate + Monopol



Corupție



Abuzul puterii încredințate pentru beneficii
personale



Achiziția: un proces în 5 etape

- **Faza 1:** Evaluarea nevoilor - Determinarea scopului contractului
- **Faza 2:** Faza de pregătire - Planificarea procesului de achiziție, metoda decisă, redactarea documentelor de licitație
- **Faza 3:** Alegerea contractorului - Invitarea licitanților, evaluarea, acordarea contractului
- **Faza 4:** Performanța contractului - Licitantul câștigător execută contractul, clientul monitorizează implementarea, urmărește calitatea, administrează alte chestiuni
- **Faza 5:** Acceptare/Închidere - Ultima posibilitate a clientului de a anunța într-un mod valid calitatea și performanța proastă

Corupția în Faza 1 (I)

- Definirea fazei 1
 - Locul unde sunt luate decizii despre scopul contractului, proiectarea și viabilitatea lui economică și unde este evaluat impactul social și de mediu
 - Rezultatele sunt trimise pentru revizuire unor forumuri politice și bugetare înalte
 - Sunt aprobate proiectele și sunt alocate bugetele
- Tipurile de corupție întâlnite sunt mita, oferirea de favoruri politice, etc., iar scopul lor este de a:
 - Trece cu vederea a unor chestiuni sau supradimensionarea proiectării astfel încât să fie favorizate anumite firme sau indivizi
 - Trece cu vederea alternativele mai viabile sau mai ieftine
 - Sprijini soluții sub-optimale
 - Folosi consultanți care au conflicte de interese și care favorizează foștii angajatori

Corupția în Faza 1 (II)

Cauze posibile

- Lipsa transparenței sau a supravegherii din partea societății civile
- Conflicte de interese
- Intervenții politice
- Sisteme de guvernare slabe

Remedii

De moment:

- introducerea folosirii de unelte anticorupție și a monitorizării din partea societății civile
- întărirea limbajului despre corupție/conflicte de interese din documentele de licitare
- angajarea personalului experimentat pentru a completa lipsurile de calificare din Fazele 1 și 2

Pe termen lung:

- implicarea societății civile în faza de proiectare pentru toate proiectele majore, organizarea de workshop-uri cu beneficiarii privind toate aspectele
- introducerea unor sisteme mai puternice de detectare a corupției/conflictelor de interese la nivelul întregului sistem
- îmbunătățirea sistemelor de guvernare, creșterea capacității autorităților contractante

Faza 1: Conflicte de interese

- De ce sunt conflictele de interese atât de dăunătoare?
 - Consultanții ar trebui să ofere sfaturi profesionale, imparțiale și obiective în care să stea pe primul loc interesele clientului, fără să ia în considerare primirea de alte contracte în viitor sau alte beneficii ascunse
 - În mod obișnuit, aceste sfaturi se referă la chestiuni importante legate de pregătirea proiectului, monitorizarea implementării și probleme sociale și de mediu
 - Aceste sfaturi au un cost mic, dar atunci când sunt distorsionate de conflictele de interese întregul proiect și costurile asociate lui sunt supuse riscurilor
- Cum sunt definite?

Faza 1: Conflicte de interese (BM) (I)

Banca Mondială clasifică conflictele de interese în 4 categorii unde:

1. Firma este invitată să desfășoare activități care intră în conflict cu însărcinările anterioare, sau
2. Firma ar putea distorsiona sfaturile referitoare la o sarcină nouă pentru a fi în conformitate cu sfaturile date pentru o sarcină conexasă anterioară, sau
3. Firma are o relație ascunsă cu un membru al personalului clientului, sau
4. Atunci când o firmă lucrează concomitent pentru doi sau mai mulți clienți care au interese concurente diferite

Faza 1: Conflicte de interese (BM) (II)

Abordarea BM pentru controlarea conflictelor

- Adăugarea de limbaj referitor la conflictele de interese în documentele de licitație
- Identificarea, prevenirea și administrarea lor prin:
 - Cererea firmelor să identifice orice conflict de interese care ar putea să apară în licitație
 - Obligarea membrilor panoului de evaluare să semneze declarații de imparțialitate
 - Verificarea pe parcursul evaluării a licitațiilor pentru alte contracte guvernamentale și pentru a vedea dacă există membrii comuni în consiliile directoare

Corupția în Faza 2

- **Definirea fazei 2**

- Unde se iau deciziile cheie (metoda de achiziție, criteriile de evaluare, etc.)
- Se redactează documentele de licitație
- Începe cu autorizarea achiziției
- Se termină cu publicarea invitației pentru licitație

- **Felurile de corupție care apar:**

- Mita, ajutorul financiar, amenințarea cu forța, furtul, dezvăluirea selectivă a informațiilor confidențiale, etc.
- Toate acestea pentru a obține:
 - Specificații tehnice părtinitoare/criterii de evaluare neechilibrate
 - Avantaje pentru un singur licitant
 - Obținerea de acces timpuriu la informații tehnice și financiare confidențiale
 - Convingerea oficialităților să folosească o metodă de achiziție mai puțin competitivă

Corupția în Faza 2

- Cauze posibile -- documente de licitație slabe cauzate de:
 - Lipsa de capacitate a autorității contractante
 - Lipsa de sisteme de guvernare sau de apărare împotriva corupției ale autorităților
 - Lipsa transparenței în Faza 2, sau a monitorizării din partea societății civile
- Remedii
 - Angajarea de experți externi care să completeze lacunele de competență
 - Întărirea sistemelor de guvernare
 - Dezvăluirea documentelor de licitație societății civile înainte de lansarea lor
 - Punerea în temă a comunității licitanților asupra regulilor care se vor aplica

Faza 2: Evaluări (I)

Criteriile de evaluare – un punct de pornire pentru corupție care are un impact important asupra tuturor fazelor. Există trei motive pentru aceasta:

1. În primul rând, problema dificilă a reconcilierii obiectivelor concurente importante ale achiziției
 - Obiectivitate și subiectivitate
 - Transparență și confidențialitate
 - Practicile pieței și cerințele legale

Faza 2: Evaluări (II)

2. Agențiile nu au capacitatea sau duc lipsa formării
 - Mixul de personal este slab. Lipsește expertiza cheie, nu s-a făcut formare
 - Comisia de evaluare nu este independentă, membrii săi sunt slabi. Lipsesc abilitățile, nu există instruire pentru evaluări specifice. Ar ajuta documentele standard
 - Sunt ignorate probleme de confidențialitate, etică și conflicte de interese
3. Sistemele de control intern și de guvernare sunt slabe
 - Lansarea documentelor de licitație nu este supusă controlului calității
 - Lipsesc “checks and balances”. Deciziile sunt luate fără o revizuire imparțială făcută de alții (pe sistemul “între 4 ochi”)

Faza 2: Evaluarea bunurilor și forței de muncă

- Practicile pentru evaluarea bunurilor au evoluat. Un rezumat al situației actuale:
 - Factorul cost = 100%. Respingerea se face numai în cazul problemelor tehnice
 - Practica diferă în cazul bunurilor cu un cost mare. Se iau în calcul și experiența, capacitatea și volumul de muncă prezent
 - Principala problemă a evaluării: cum se tratează abaterile. Agențiile resping deseori pe baza unor probleme minore
- Practicile pentru evaluarea forței de muncă a o istorie mai lungă și diferă întrucâtva
 - Costul este de asemenea principalul factor în acordare
 - Se obișnuia ca preselețiile să reducă numărul licitanților
 - Evaluările sunt complicate. Se bazează pe estimarea costurilor totale
 - Înțelegerile frauduloase și alte trucuri sunt greu de detectat

Faza 2: Evaluarea serviciilor repetitive

- Practicile de evaluare pentru serviciile repetitive (de ex. curățare, curierat, forare, etc.) sunt similare cu cele pentru bunuri
 - Licitarea se face referitor la prețul pe unitate, iar decizia de acordare se ia 100% pe baza estimării prețului total
 - Pentru serviciile complexe se ia în considerare și calificarea
 - Sunt folosite metode de selecție restrictive (nu este o bună practică pentru sectorul public) sau preselecția

Faza 2: Evaluarea serviciilor de consultanță

- Practicile de evaluare pentru serviciile de consultanță sunt foarte diferite (spre exemplu servicii financiare, sociale, de mediu, etc.). Practica în sectorul public este după cum urmează:
 - Propunerile care prezintă abordarea tehnică, calificarea și personalul unei firme, pe de o parte, și prețul cerut, pe de alta, sunt trimise separat
 - Se evaluează mai întâi chestiunile tehnice. Fiecare criteriu (experiența, calificarea personalului, planul de execuție, etc.) sunt punctate folosind ponderile din documentele de licitație
 - Prețurile sunt analizate numai dacă punctajul tehnic este peste un anumit prag
 - Punctajul final = punctaj tehnic + punctaj financiar, ponderile fiind de obicei 80% 20%
- Principala problemă: transformarea unui proces subiectiv într-unul obiectiv

Faza 2: Evaluarea în cadrul proiectelor complexe (I)

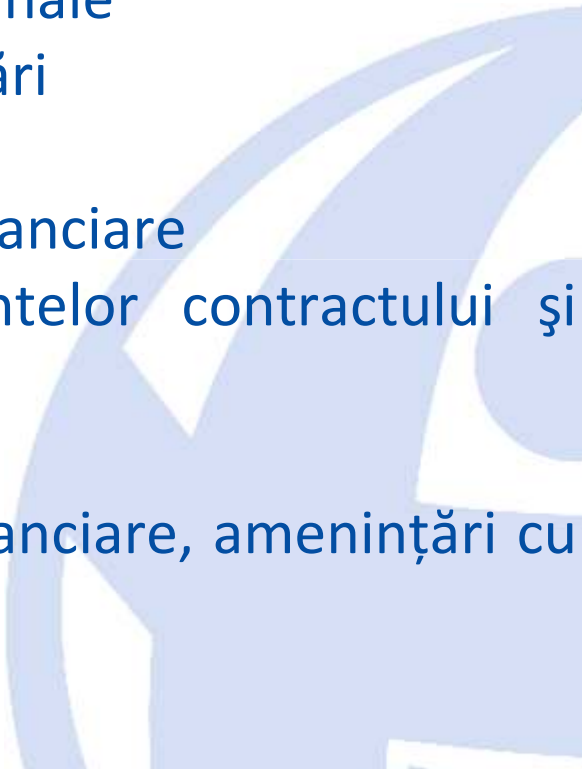
- Nu există încă bune practici pentru evaluarea și acordarea de PPPs, BOTs, concesiuni
- Cazurile sunt complexe d.p.d.v. tehnic și financiar, licitanții capabili sunt rari, transparența este foarte greu de obținut
- Trebuie evaluate costurile și expertiza tehnică, plus posibilitatea de a investi sume mari de bani, abilitățile de management, etc.
- Practica curentă este cea a negocierilor directe. Guvernele nu au experiență, astfel încât durează ani până să se ajungă la un acord, iar rezultatele înclină în favoarea contractorilor
- Complexitatea procesului și structura contractului final fac să fie ușoară ascunderea corupției

Faza 2: Evaluarea în cadrul proiectelor complexe (II)

O posibilă abordare cu potențial de a deveni o bună practică

- Guvernele prezintă public o carte de informare în care se specifică abordarea tehnică/financiară a proiectului, termenii contractului, etc.
- Sunt invitate exprimările de interes laolaltă cu calificările, puterea financiară, comentarii despre abordare, termeni ai contractului, alternative, etc.
- Folosind proceduri de selecție ale consultanților, guvernele publică cereri de propuneri (revizuite pentru a reflecta comentariile), clasifică propunerile, îi invită la negocieri pe cei mai buni
- Evaluările includ revizuirea capacității financiare, plus o verificare a “reputației” firmei celei mai bine cotate (mai precis căutarea dovezilor cum că nu există conflicte de interese, sau alte riscuri asociate corupției)
- Guvernele ar trebui să angajeze consultanți experți care să le ajute în proiectarea procesului, acordând o atenție specială riscurilor de corupție asociate

Corupția în Faza 3 (I)

- Definirea Fazei 3: Atunci când:
 - Eliberează documentele de licitație finale
 - Răspunde solicitărilor pentru clarificări
 - Primește propuneri sau oferte
 - Supervizează evaluările tehnice și financiare
 - Monitorizează finalizarea documentelor contractului și acordarea sa
 - Tipuri de corupție care apar
 - Mită, plăți de facilitare, ajutoare financiare, amenințări cu forța
 - Încălcări ale confidențialității, furt
 - Fraudă
- 

Corupția în Faza 3 (II)

Cauze posibile

- Conflicte de interese
- Lipsa controlului intern și ale “checks and balances”
- Lipsa capacității
- Proasta conformare a pieței cu legislația anticorupție

Remedii

Pe termen scurt:

- acordarea unui acces mai mare la informații publicului
- introducerea unor instrumente SIGMA pentru conflictele de interese
- angajarea experților externi care să ajute autoritățile contractante
- executarea unor audituri ad hoc
- adăugarea unor verificări de calitate de către organismul central
- invitarea societății civile la conferințele dinaintea licitației și la deschiderea licitației

Pe termen lung insistarea pentru:

- o implicare mai mare a societății civile în întreg procesul
- reformarea guvernării autorității contractante și întărirea capacității ei
- o relație mai deschisă și mai puțin ostilă cu piața

Corupția în Faza 4 (I)

- Definirea Fazei 4:
 - Licitantul câștigător îndeplinește contractul
 - Autoritatea contractantă supervizează și monitorizează conformarea cu termenii contractuali și tehnici ai contractului
 - Se procesează cererile de schimbare, facturile și revendicările
 - Se supervizează performanțele de monitorizare și îndeplinirea inspecțiilor pentru celelalte firme angajate să facă acest lucru
- Tipurile de corupție care apar
 - Acceptarea de calitate sub standarde din cauza mitei, sprijinului financiar, etc.
 - Revendicările și cererile de schimbare acceptate fără să existe o bază contractuală sau permisiune
 - Autoritatea contractuală cere sprijin financiar pentru a elibera facturi care oricum trebuie eliberate
 - Autoritatea renunță la drepturile contractuale în schimbul primirii de mită și de sprijin financiar
 - Supervizorii/inspectorii au conflicte de interese, sunt cumpărați

Corupția în Faza 4 (II)

- **Cauze posibile**
 - Sisteme slabe de raportare și de monitorizare a progresului general
 - Societatea civilă și beneficiarii nu sunt informați
 - Lipsa sistemelor autorității pentru rezistență la corupție
 - Eșecul promovării unor condiții contractuale împotriva performanțelor slabe
- **Remedii**

Pe termen scurt:

- luarea în calcul a angajării unei agenții expertă în monitorizare
- stabilirea de limite pentru cererile de schimbare și amendamente
- executarea unor audituri la perioade de timp arbitrare în timpul executării contractului
- publicarea rapoartelor despre progres și invitarea societății civile pentru a fi martoră la evenimentele cheie

Pe termen lung:

- implicarea mai puternică a societății civile pe întreg parcursul Fazei 4
- dezvoltarea unei strategii sustenabile de reformare a serviciului public și întărirea abilităților de monitorizare și
- întărirea capacității autorității contractante de a duce la bun sfârșit toate aspectele monitorizării implementării

Corupția în Faza 5 (I)

- **Definirea Fazei 5**

- Contractorul/furnizorul termină de îndeplinit contractul
- Clientul trece în revistă rapoartele finale/conduce teste de acceptare, defectele sunt remediate
- Conturile sunt reconciliate, clientul face plățile finale
- Sunt conduse audituri finale, se închid registrele proiectului

- **Tipuri de corupție**

- Mită, sprijin financiar, amenințare cu forța menite să
 - Ascundă defectele de calitate
 - Crească sumele finale de plată

Corupția în Faza 5 (II)

- Cauze posibile
 - Conflicte de interese
 - Lipsa transparenței și a implicării societății civile
 - Capacitatea neadecvată de monitorizare a agenției
- Remedii

Natura problemelor din Faza 5 e similară cu cea a problemelor din Faza 4, dar părțile implicate sunt diferite și mai puțin familiare cu detaliile proiectului

Pe termen scurt trebuie luate în considerare:

- angajarea unei firme externe pentru monitorizare și conducerea activităților de încheiere a contractului
- facerea publică a procesului de încheiere
- invitarea societății civile să fie martoră la evenimentele majore

Pe termen lung trebuie îmbunătățite:

- transparența și
- implicarea societății civile ca parte a tuturor procedurilor de încheiere a contractelor

Riscuri transversale

- *Lipsa profesionalismului în achizițiile publice* - crește vulnerabilitatea la corupție
- *Neclaritatea mecanisme de control și răspundere* - scade capacitatea de a sesiza fapte de corupție și de a aplica sancțiuni a instituțiilor abilitate
- *Lipsa transparenței în achizițiile publice* - favorizează suspiciunile și scade încrederea și respectul cetățenilor față de instituția publică

Soluții posibile

- Banul public este folosit în scopurile în care este destinat
- Responsabilii cu achizițiile publice se pot adapta ușor la un mediu în permanentă schimbare
- Vulnerabilitățile la corupție sunt minimizate
- Introducerea unor mecanisme de control și răspundere
- Stabilirea unui mecanism de *blacklist* pentru ofertanții care au avut probleme în implementarea contractelor în trecut / Stabilirea unui mecanism de punctaj bonus pentru ofertanții care au adoptat coduri de etică în afaceri (studiu de caz)
- Încheierea pactelor de integritate (studiu de caz)

1. Banul public este folosit în scopurile în care este destinat

anterior

Planificarea bugetului → Execuție → Monitorizare → Raportare și execuție

ACUM

Analiza nevoilor → Planificarea bugetului → Managementul achizițiilor
→ Managementul logisticii → Managementul mijloacelor nenesesare

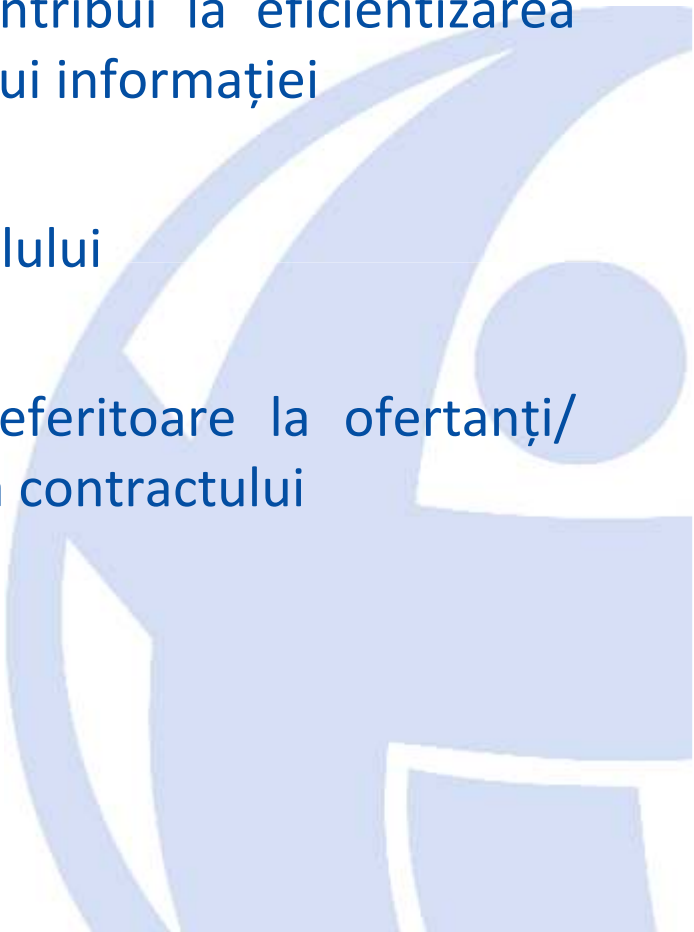


Utilizarea fondurilor publice pentru scopul în care sunt destinate



Monitorizarea rezultatelor obținute prin utilizarea fondurilor

2. Adaptarea la un mediu în schimbare

- Centralizarea achizițiilor publice poate contribui la eficientizarea acestora prin îmbunătățirea managementului informației
 - Informarea și instruirea periodică a personalului
 - Fundamentarea deciziilor pe informații referitoare la ofertanți/contractori, contracte anterioare și execuția contractului
- 

3. Reducerea vulnerabilităților la corupție

- Separarea atribuțiilor la nivelul entităților, funcțiilor, etapelor procesului de achiziție publică, atribuțiilor de evaluare tehnică și financiară, atribuțiilor financiare
- Reducerea interacțiunii dintre ofertanți și autoritatea contractantă
- Rotația personalului
- Principiul “four yes”
- Definirea și aplicarea unor standarde etice specifice
- Aplicarea standardelor încă de la selecția ofertanților
- Declarații de interese și de avere
- Parteneriatele cu ofertanții

4. Mecanisme de control și răspundere

- Evidențe scrise
- Auditul extern
- Coordonarea activităților de control
- O abordare bazată pe risc
 - Implicarea stakeholderilor
 - Comprehensivitate
 - Bazate pe acțiune
- Asigurarea protecției avertizorilor de integritate





Vă mulțumim!

