

**4 ANI**DURATA
PROIECTULUI**17**PACTE DE INTEGRITATE
PILOTATE

PACTELE DE INTEGRITATE MECANISM DE CONTROL CIVIC PENTRU SALVGARDAREA FONDURILOR EUROPENE

**PESTE 920 MILIOANE**VALOAREA TOTALĂ A PROIECTELOR
PARTICIPANTE SELECTATE, COFINANȚATE DE UE**PESTE 7.2 MILIOANE**BUGETUL COMISIEI PENTRU ACEASTĂ
INIȚIATIVĂ**11**SECTOARE ACOPERITE PRIN
PROIECTELE COFINANȚATE DE UE**15**ORGANIZAȚII ALE
SOCIETĂȚII CIVILE/
MONITORI**11**STATE MEMBRE UE
PARTICIPANTE#integritypact
@EU_Regional
@TI_EU<http://europa.eu/!Qn67BM>

Proiectul este coordonat de

Politica Urbană
și Regională

#IntegrityPactsRO

Newsletter nr.9 / August 2017

Institutul pentru Politici Publice
București IPPProiect finanțat de Uniunea Europeană. Conținutul
acestui material nu reprezintă în mod necesar
poziția oficială a Uniunii Europene.

Pactele de Integritate (Integrity Pacts) reprezintă un acord între o instituție publică și o companie/un grup de companii participante la un proces de achiziție publică. Acest acord implică angajamentul părților de a se abține de la a plăti, oferi, solicita sau promite mită, trafic de influență sau orice alte forme de coluziune pe parcursul procesului de achiziție. Totodată instituie o formă de transparentizare a achiziției, prin facilitarea accesului unei terțe părți la acest proces în calitate de monitor extern. Monitorul este de regulă o organizație a societății civile, iar monitorizarea se poate desfășura de la începutul procesului de achiziție și până la finalizarea implementării contractului.

Președintele ANAP, Bogdan Pușcaș: Transparentizarea cu orice preț în achizițiile publice este necesară

La un an de la aprobarea pachetului legislativ privind achizițiile publice, l-am invitat pe președintele Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, Bogdan Pușcaș, să facă un bilanț al implementării actelor normative și să ne dezvăluie care sunt planurile ANAP pentru simplificarea procedurilor aplicabile și pentru prevenirea corupției în achizițiile publice.

Cum evaluați implementarea pachetului legislativ pe achiziții publice, la un an de la aprobarea acestuia?

La o primă impresie, noul pachet legislativ este clar mult mai extins în ceea ce privește prevederile, fiind mult mai

greu de implementat litera întregului pachet. Avem nevoie de mai multă cunoaștere și de o creștere a capacității administrative, iar acest prim an a avut exact aceste două componente într-o luptă permanentă. Nevoia noastră, a celor care reglementăm, este de a pune la dispoziție îndrumare și explicații suplimentare. Necesitatea noastră este de a ne îmbunătăți capacitatea administrativă. Și în interiorul Agenției au fost elemente de noutate, ceea ce a dus la o situație pe care a trebuit să o gestionăm în paralel: pe de o parte să ne facem rolul de reglementator și să emitem toate textele pe care trebuia să le emitem, pe de altă parte să avem un nivel de cunoaștere suficient de bun încât să orientăm corect autoritățile care ne-au contactat cu diverse

întrebări. Din acest motiv s-a născut o sumă de elemente de legislație terțiară, pe care autoritățile contractante și operatorii economici au simțit nevoia să o acceseze. Și iată că la un an de la emiterea celor patru legi și trei Hotărâri de Guvern, suntem în etapa în care este încă nevoie să explicăm la nivel de legislație terțiară foarte multe concepte.

Standardizare, migrare către mediul online și transparentizare

Să înțelegem că informațiile de care au nevoie cei care lucrează în domeniul achizițiilor publice, precum și nevoia de a crește capacitatea ANAP, sunt două provocări pe care le aveți în implementarea acestui pachet legislativ. Au mai fost și alte probleme până acum?

În implementarea acestui pachet legislativ, noi (n.r. – ANAP) ne-am asumat o Strategie Națională în domeniul achizițiilor publice, care este un document extrem, extrem de extins. Nu de foarte puține ori mi-am exprimat opinia cu privire la riscurile, efectele nocive ale extinderii acestei strategii. Din acest motiv, noi am ales să mergem pe trei piloni foarte importanți și anume: standardizare, migrare către mediul online și transparentizare cu orice preț. Este adevărat că primele două reprezintă premisele, iar cea de a treia este concluzia la care ar trebui să ajungem.

Care sunt principalele trei beneficii pe care le aduce acest pachet legislativ?

În primul rând a dat un reset sistemului. Practic, în acest moment, cu noul pachet legislativ, toți actanții o iau de la zero și toți sunt sub semnul egalității. Este adevărat că experiența celor 10 ani de Ordonanță 34/2006 nu se pierde, ne dorim ca bunele practici să fie replicate, dar în noul context toată lumea pornește de la zero. În al doilea rând, migrarea către mediul online a tuturor procedurilor, așa cum este ea asumată de România până în 2018, este un beneficiu real sub aspectul relaxării muncii specialiștilor în achiziții publice.

Vom ajunge până în 2018 să apelăm la formate consacrate, la modele foarte bine înțelese, la aspecte care în mediul online și-au demonstrat eficiența precum ghiduri, forumuri. Cel de-al treilea beneficiu al acestui pachet este acela că

vom merge, prin ceea ce am agreat, către o profesionalizare mai accentuată. Vrem ca la un moment dat să reușim să implementăm această profesie de achizitor – expert achiziții publice.

Un departament cu experți din cele mai diverse domenii

Apropo de această profesie, credeți că un bun expert în achiziții publice este cel care are studii juridice, care știe reglementările cadrului legal, sau mai degrabă cel care înțelege mecanismele din piață?

Aici lucrurile trebuie privite puțin mai nuanțat. Eu sunt adeptul apropierei de piață, de cei care depun efort pentru a pregăti o ofertă și câștiga un contract. Trebuie să te pui și în pielea celor care cheltuie resurse și energie pentru a ajunge în postura de contractant. În același timp, e clar că ai nevoie de cunoștințe juridice solide pentru că nu poți face lucrurile după bunul plac, fără să ții cont de textul și de spiritul legii. Noi avem o abordare diferită, în sensul în care acest profesionist în achiziții publice, ca specializare, ar trebui să se sprijine pe un corp foarte serios de experți. În cadrul Agenției vom crea un departament în care veți regăsi experți din cele mai diverse domenii, tocmai pentru a ne putea pronunța, spre exemplu, pe validitatea unui caiet de sarcini.

Pachetul de legi din domeniul achizițiilor publice va fi modificat

Legat de modulul adoptat de către România pentru transpunerea Directivei Europene 2014/24/CE în noul pachet pe achiziții publice, s-a făcut mai degrabă o transpunere a Directivei sau a fost și un proces substanțial de colectare de păreri, de documente venite din piață, de la alte instituții publice?

La nivelul anului 2014, noi am avut multe condiționalități exterioare obligativității transunerii Directivei 2014/24/CE. Eram cu Programul Operațional Sectorial Transport suspendat, din acest motiv România a ales să traducă Directivele și să le transpună în legislația națională cu un adaos semnificativ de prevederi, sub pragurile stabilite de Directivă. În plus, a ales să transpună aceste trei Directive prin raportarea la ceea ce Comisia Europeană, prin serviciile

tehnice, a considerat ca fiind obligatoriu pentru România în procesul de reformă. Practic, am adăugat destul de mult la Directive sub pragurile valorice, cu un plus și pentru partea organizatorică, pentru că făceau parte din pachetul de negociere al Acordului de Parteneriat. Din acest motiv, astăzi suntem în etapa în care vom propune o Ordonanță de modificare a pachetului de legi din domeniul achizițiilor publice, tocmai pentru o clarificare sporită a ceea ce am transpus, poate incorect, la momentul respectiv, pentru că este necesară simplificarea, sesizând, după un an de la adoptarea legilor, că multe din fluxurile gândite sunt departe de a fi simple și trasabile și, în al treilea rând, pentru o aducere a textului în limba română la coerența Directivei.

Cum vedeți politica de prevenție care se practică în domeniul achizițiilor publice? Și care ar fi rezultatele ANAP în această direcție, raportat la ultimii ani?

În primul rând, optica legată de aspectele preventive este o componentă importantă a noilor Directive și face parte din Strategia Națională în domeniul Achizițiilor Publice, din acest motiv ANAP a întreprins mai multe măsuri, menite a veni în întâmpinarea nevoilor autorităților contractante. Sesizez, în implementarea acestui nou pachet legislativ, o capacitate administrativă redusă a autorităților contractate. Cu cât este mai mică o autoritate contractantă, cu atât capacitatea administrativă este mai scăzută, din acest motiv nevoia de prevenție se traduce de multe ori în nevoia de informare consecventă, coerentă și de la sursă. Am început să dezvoltăm mecanisme online la dispoziția tuturor, aici vorbind de Ghidul Online pe Achiziții Publice disponibil pe site-ul www.achizitiipublice@gov.ro, tocmai pentru că vrem să credem că, în 2017, oricine are acces la o sursă de internet și poate consulta foarte ușor și repede un material structurat și util, punctual și cu răspunsuri la obiect. În plus, și optica noastră de control ex-ante se modifică foarte mult în direcția transformării ei într-un instrument preventiv. Mecanismul de eșantionare, modalitatea de evaluare ex-ante a documentațiilor pe criterii calitative, scăderea ponderii observatorilor desemnați sunt măsuri în Strategia Națională în domeniul Achizițiilor Publice menite să întărească acest aspect preventiv. Este clar, răspunderea este exclusiv a autorității contractante, dar ar avea parte de tot felul de instrumente, instituții și departamente care să

sprijine autoritatea contractantă. Din acest motiv, noi am vrut să separăm foarte bine ceea ce se face ex-ante și să transformăm această verificare, validare a documentațiilor de atribuire, într-un mecanism proactiv, preventiv.

Ne-ar fi foarte util Pactul de Integritate, în special în zona operatorului economic

Cum percepeți propunerea DG Regio de a implementa Pactul de Integritate în achizițiile publice, tocmai cu scopul de a crește prevenția în situații de tipul conflict de interese, fraudă? De ce credeți că este o problemă să transpunem acest mecanism în România, având în vedere că mare parte dintre țările membre UE funcționează cu acest Pact de Integritate?

Pactul de Integritate în sine este un instrument de salut, drept dovadă că și Comisia Europeană investește resurse considerabile, prin diverse proiecte, pentru transformarea acestui deziderat într-un instrument de lucru comun. Ne-ar fi foarte util Pactul de Integritate, în special în zona operatorului economic, deoarece această zonă este foarte puțin reglementată. Este foarte bine să ceri transparență, corectitudine și transabilitate autorităților contractante însă, în același timp, este foarte util să faci apel la un comportament etic în zona de ofertare. Degeaba spunem noi totul deschis, degeaba arătăm care sunt metodele de evaluare, dacă în partea cealaltă comportamentele de ofertare nu sunt integre, asistăm la o cartelizare, o captură a statului pe anumite domenii prin înțelegeri. Este clară utilitatea Pactului de Integritate și vedem foarte bine inserția ONG-urilor în activitatea aceasta de monitorizare.

Atunci de ce este atât de diferită abordarea legislativă a Pactului de Integritate față de alte state care au reglementat deja acest mecanism? De ce sunt atât de multe dificultăți în a implementa Pactele de Integritate în România, referindu-mă îndeosebi la a le asuma printr-un act normativ?

Propunerile celor care au definit conceptul și încearcă să îl rafineze în acest moment sunt extrem de generoase și se lovesc, în primul rând, de multitudinea de sarcini deja existente la nivelul autorităților contractante. Din acest motiv, este foarte clar că, pe de-o parte, o explicație suplimentară a

ce este și ce vrea Pactul de Integritate ajută, cum la fel de mult ar ajuta o deschidere din partea autorităților contractante, în sensul înțelegerii că aceste mecanisme slujesc scopului mai general de transparentizare a achizițiilor publice.

Care credeți că sunt nevoile pe care la are ANAP, în acest moment, tocmai în scopul de a-și crește această capacitate de a preveni problemele cu care se confruntă în monitorizarea achizițiilor publice?

În primul rând, în acest moment, este nevoie de clarificarea textului normativ. În al doilea rând, noi cei de la ANAP, am observat curentul prin care autoritățile contractante își fac cunoscută opinia vizavi de cele două mecanisme de control, ex-ante și ex-post. Mai exact, modul în care autoritățile contractante își doresc să recalibreze controlul ex-ante și de aceea există aici, în zona ex-ante, niște nevoi destul de mari de personal și de resursă fizică și de creștere a nivelului de cunoaștere din partea membrilor echipei. Cum la fel de bine simt nevoia unei regularizări a discursului public al Agenției. Nu este normal ca în contact cu trei direcții diferite ale Agenției să primești trei răspunsuri diferite. Comunicarea trebuie să aibă un singur vector și un singur mesaj la ieșirea din instituție.

În ce sens vă referiți la clarificarea legislației ANAP?

În sensul în care tot ceea ce a propus ANAP ca reglementator va ușura munca de monitorizare, de control și de reglementare ulterioară. Astăzi, din cauza faptului că legislația

de interpretare. În acel moment, ne dorim să ușurăm povara celui expert în achiziții publice care oricum trebuie să citească câteva mii de pagini.

Înțelegerea legislației este principala problemă în aplicarea ei

Care au fost cele mai mari probleme care au apărut în înțelegerea legislației?

În primul rând, aplicarea ei. Aplicarea în sensul în care foarte multe autorități contractante au înțeles sau nu ceea ce înseamnă divizarea unui contract pentru a fi sub sau peste praguri. Foarte multe probleme au apărut în modul de înțelegere al autorităților contractante referitoare la ce au voie și ce nu au voie să atribuie prin atribuire directă, prin încredințările speciale sau care sunt vectorii unei proceduri competitive, când au voie să facă negocieri fără publicare și când nu. Din păcate, cei zece ani de Ordonanță 34 vin și cu metehene, nu numai cu bune practici, iar divizarea contractului este una din cele mai periculoase modalități de lucru.

Dați-ne trei cifre care definesc achizițiile publice.

Cele trei cifre importante sunt:

- ⇒ 80 de miliarde de lei pe care le gestionăm anual prin achiziții publice;
- ⇒ cei 100 de oameni în plus pe care legea și Strategia Națională în domeniul Achizițiilor Publice ne permit să îi angajăm și de care avem nevoie și care se vor adăuga la cei 400 pe care îi are în prezent Agenția;
- ⇒ valoarea de 48 de milioane de lei pe care o reprezintă proiectul POCA (n.r. Programul Operațional Capacitate Administrativă) prin intermediul căruia ar trebui să ridicăm standardele și să îmbunătățim performanța Agenției.

TITLUL PROIECTULUI : Pactele de Integritate – Mecanisme de control civil pentru salvagardarea fondurilor europene

Scop: Reducerea riscurilor de corupție în achizițiile publice, prin implementarea unui mecanism de control civil în proiectele finanțate din fonduri UE.

Obiective: ●Asigurarea transparenței, integrității, răspunderii și responsabilității în proiectele cofinanțate din fonduri europene structurale și de coeziune, prin implementarea unui instrument pilot – Pactele de Integritate. ●Crearea revendicării de responsabilitate socială în contractele publice mari precum și deprinderea unor lecții învățate, cu scopul unei viitoare replicări și propagări a Pactelor de Integritate. **Parteneri:** Proiectul este coordonat de Secretariatul Transparency International, în parteneriat cu alte 15 organizații din 11 state: România, Italia, Polonia, Bulgaria, Cehia, Grecia, Ungaria, Letonia, Lituania, Portugalia, Slovenia. **Perioada de implementare:** Aprilie 2016 – Septembrie 2019

Transparency International România

Bld.Gh.Magheru nr. 28-30, etaj 3,
010336 București, România
Tel: +4 031 6606 000/Fax +4 031 6606 006
office@transparency.org.ro
www.transparency.org.ro/
www.facebook.com/transparencyRO

Institutul pentru Politici Publice

Str. Alexandrina nr. 19
București, România
Telefon și Fax +4 021 212 31 26
office@ipp.ro
http://www.ipp.ro/
www.facebook.com/@InstitutulPoliticiPublice