

2023

CREȘTEREA INTEGRITĂȚII ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE DIN ROMÂNIA

- propunere de politică publică -

Siemens Integrity Initiative

Propunere de politică publică

CREȘTEREA INTEGRITĂȚII ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE DIN ROMÂNIA

Cuprins

Sumar executiv.....	2
Introducere: importanța integrității achizițiilor publice în România	4
Privire de ansamblu asupra achizițiilor publice în România.....	6
Organizarea proceselor de achiziții publice în ansamblu	6
Transparența achizițiilor publice	7
Proceduri care limitează sfera de luare a deciziilor discreționare în achizițiile publice....	7
Supravegherea externă a achizițiilor publice în România	8
Principalele puncte slabe și lacune în ceea ce privește protecția împotriva corupției și defectuoasa guvernare în contractarea publică	10
Riscuri de integritate și corupție în achizițiile publice din România	10
Capacitatea autorităților contractante din România	10
Transparență, publicarea informațiilor și contractare deschisă în România	11
Integritatea mediului de afaceri și achizițiile din România	12
Implicarea societății civile și monitorizarea achizițiilor publice și a corupției	14
Rolul presei românești în combaterea corupției.....	14
Rolul organizațiilor neguvernamentale.....	15
Pactele de Integritate în sistemul românesc de achiziții publice	15
Implicarea mediului de afaceri în integritatea achizițiilor	17
Necesitatea unei acțiuni colective pentru integritatea achizițiilor publice din România ...	19
Recomandări de politici publice	21
Reforme necesare	21
Recomandări cheie.....	22

Sumar executiv

În ciuda importanței semnificative și valorii mari a fondurilor direcționate către achizițiile publice din România (aproximativ 8% din PIB / 50 de miliarde de euro), există în continuare riscuri considerabile de corupție și nereguli în cadrul sistemului. Corupția este percepută ca fiind mare atât de publicul larg,¹ cât și de sistemul privat, acesta fiind efectul numeroaselor situații în care au fost depistate cazuri de corupție în procedurile de achiziții din România.² Neregulile au loc atât sub forma abuzului de putere, cât și ca erori produse din cauza capacității administrative limitate de a gestiona procesele de achiziții complexe.

În ansamblu, **cele mai frecvente tipologii de corupție în achizițiile publice observate în România**, conform autorităților române de supraveghere și a altor cercetări³, sunt:

- Mită sau conflicte de interese în ceea ce privește termenii de referință elaborați „cu dedicație” sau evaluarea ofertelor fără obiectivitate;
- Utilizarea achizițiilor de urgență pentru limitarea concurenței, fără un motiv adecvat;
- Coluziune (înțelegeri secrete) între ofertanți (de multe ori fără implicarea autorității contractante);
- Înțelegeri secrete și mită la livrare (de bunuri, servicii sau lucrări), chiar dacă procesul de atribuire a contractului nu a fost corupt.

Alte **riscuri semnificative pentru integritatea achizițiilor publice din România sunt legate de:**

- Capacitatea redusă a autorităților contractante;
- Calitatea scăzută a informațiilor furnizate și lipsa de utilizare a datelor generate de sistemul de achiziții pentru managementul riscului;
- Dezvoltarea scăzută a practicilor de integritate în afaceri în România;
- Capacitatea, în general, limitată a societății civile de a supraveghea eficient procesul de achiziții, împreună cu numărul relativ mic de cazuri în care autoritățile contractante și organizațiile societății civile colaborează pentru a atenua riscurile de corupție în achizițiile publice.

În acest context, **mai multe măsuri de politici sunt recomandate Guvernului României pentru îmbunătățirea integrității achizițiilor publice:**

- **Recunoașterea formală și utilizarea sistematică a Pactelor de Integritate**, prin includerea lor în legislație și utilizarea lor în procesele de achiziții cu riscuri mari de corupție;

¹ În Indicele de Percepție a Corupției, România a obținut un punctaj de 46 din 100 în 2022, iar 74% dintre companii cred că corupția le-a împiedicat să acceseze un contract într-o procedură de achiziție publică conform Eurobarometrului din 2020.

² A se consulta rapoartele și comunicatele publicate de Direcția Națională Anticorupție.

³ A se vedea rapoartele publicate de Direcția Națională Anticorupție: <http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=342> and <http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=309>. De asemenea, a se vedea:

- Cercetarea realizată de Transparency International Romania: https://www.transparency.org.ro/proiecte/proiecte_incheiate/2010/proiect_3/Riscuri%20de%20coruptie%20in%20achizitiile%20publice.pdf;
- Inițiativa R2G4P, 2022, “Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector”, disponibilă la: <https://seldi.net/publications/public-procurement-integrity-in-southeast-europe-mechanisms-red-flags-and-state-owned-enterprises-in-the-energy-sector/>.

- Creșterea gradului de conștientizare și instruire al funcționarilor publici care se ocupă de achiziții publice, în ceea ce privește combaterea corupției și promovarea integrității;
- Dezvoltarea unui program de instruire pentru achizitorii publici, funcționarii publici care se ocupă de achiziții publice, pentru a le permite să cunoască mai bine piața;
- Evaluarea și modificarea prevederilor legale pentru a lărgi domeniul de aplicare și definirea conflictului de interese;
- Implementarea unui sistem de management al riscului de corupție în achizițiile publice;
- Emiterea de reguli generale pentru achiziții directe și proceduri model pentru procedurile instituționale obligatorii, exceptate de Directiva 2014/24 și Legea achizițiilor publice;
- Asigurarea calității datelor publicate privind achizițiile publice pentru întărirea funcției de monitorizare;
- Utilizarea costurilor standard (așa cum sunt recomandate de unele proiecte cu finanțare europeană) în estimările de preț pentru achizițiile publice.

Pactele de integritate implementate în România între 2016 și 2021 reprezintă un instrument valoros de creștere a încrederii în achizițiile publice pentru a facilita luarea deciziilor și a implementa reformele necesare.

Creșterea încrederii în procedurile de achiziții este unul dintre obiectivele Transparency International România, deoarece este un pas crucial în ruperea cercului vicios în care lipsa de capacitate și integritate subminează încrederea, iar lipsa de încredere favorizează un mediu propice pentru ca neregulile și corupția să prospere.

Mai mult decât atât, Pactele de Integritate sunt un mecanism de Acțiune Colectivă și susțin dezvoltarea capacității, bazată pe învățare reciprocă, a tuturor stakeholderilor implicați: autoritățile contractante, companiile care reprezintă potențialii ofertanți și contractați precum și societatea civilă. Inițiativele de acțiune colectivă pot sprijini autoritățile contractante să înțeleagă mai bine piețele și să formuleze cereri realiste și nediscriminatorii. Ele pot sprijini, de asemenea, evitarea neregulilor neintenționate, care cresc percepția asupra corupției și scad încrederea din cauza neînțelegerilor și a diferitelor stiluri de comunicare. Mai mult, Acțiunea Colectivă poate permite detectarea timpurie a problemelor de integritate cu consecințe financiare (pentru bugetul public și sectorul privat), inclusiv detectarea timpurie a corupției, dacă este cazul.

Transparency International România propune un plan în patru pași pentru mai multă încredere în achizițiile publice și pentru abordarea reformelor menționate mai sus:

1. **Prin utilizarea de analize *big data*, instituțiile publice, sectorul privat și societatea civilă pot identifica proiecte/proceduri de achiziții publice/contracte care sunt expuse corupției/au un risc ridicat de corupție;**
2. **O varietate de stakeholderi ar trebui să se mobilizeze pentru a monitoriza proiectele/procedurile de achiziții publice/contractele expuse riscurilor de corupție;**
3. **Utilizarea Pactelor de Integritate pentru monitorizarea proiectelor/procedurilor de achiziții publice/contractelor expuse riscurilor de corupție și implicarea părților interesate;**
4. **Pe baza experienței Pactelor de Integritate, atât activitățile de creștere a capacităților pentru consolidarea instituțională, cât și reformele politicilor pot fi mai bine planificate și implementate.**

Introducere: importanța integrității achizițiilor publice în România

Achizițiile publice, ca domeniu cheie al cheltuielilor guvernamentale, sunt reglementate substanțial pentru a asigura raportul calitate-preț, concurența loială și transparența. Cu toate acestea, domeniul este expus și riscurilor de corupție din cauza sumelor mari de bani cheltuite, a complexității tehnice și juridice și a gradului de discreție/liberate la dispoziția autorităților contractante pentru a stabili detaliile cu privire la cheltuielile publice.

Pe baza estimărilor recente, **achizițiile publice din România reprezintă aproximativ 8% din PIB, ceea ce corespunde cu 20% din bugetul public sau aproximativ 50 de miliarde de euro** (întrucât cheltuielile guvernamentale din România au fost înregistrate cel mai recent la 39,9% din PIB în 2021).⁴

Cu toate acestea, **sistemul de achiziții publice din România este perceput ca fiind vulnerabil la corupție și nereguli**. Companiile consideră că mita și plățile neoficiale sunt oferite la schimb pe scară largă pentru obținerea de contracte publice (mai mult de jumătate dintre companii raportează că s-au confruntat cu criteriile de evaluare neclare și conflicte de interese în achizițiile publice). Mai mult, funcționarii și demnitarii care se ocupă cu achizițiile publice și emiterea de licențe sunt puternic percepuți ca fiind dispuși să favorizeze atunci când decid asupra contractelor, conform Portalului *Business Anti-Corruption*.⁵

În acest context, 74% dintre companii cred că corupția le-a împiedicat să acceseze un contract în cadrul unei proceduri de achiziții publice, conform Eurobarometrului din 2020 privind atitudinile mediului de afaceri față de corupție.

În Indicele de Percepție a Corupției (IPC), România a obținut 44 de puncte din 100 în 2012 și 46 de puncte din 100 în 2022.⁶ Prin urmare, în ciuda eforturilor de îmbunătățire a situației și a implementării a două Strategii Naționale Anticorupție (2010-2015 și 2016-2020), mai sunt multe de făcut pentru a îmbunătăți sistemul de integritate și a reduce percepția asupra corupției. Numai în 2020, 20% dintre români au recunoscut că au plătit mită în ultimele 12 luni (Global Corruption Barometer - GCB 2021). Deși există un progres de la cei 29% dintre români care au recunoscut că au dat mită în 2015, România rămâne statul membru UE cu cea mai răspândită corupție mică, semn de corupție sistemică.⁷ 51% dintre români consideră că majoritatea sau toți membrii Parlamentului sunt corupți, iar 40% consideră că oficialii guvernului sunt corupți, ceea ce indică

⁴ A se vedea: Bosio et al., 2020, "Public Procurement in Law and Practice", NBER Working Paper Series. A se vedea, de asemenea, Institutul pentru Politici Publice, 2021, "Achizițiile publice în România 2019-2020".

⁵ European Union Anti-Corruption Report, 2014, citat de <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/romania/>.

⁶ Datele complete sunt disponibile pe site-ul Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/rou>.

⁷ Există o inconsecvență a datelor între Barometrul Global al Corupției: 20% utilizatori de servicii publice au plătit mită în ultimele 12 luni și Eurobarometrul privind corupția în 2020, când 9% dintre respondenții din România au raportat că au experimentat sau au asistat la orice caz de corupție și Eurobarometrul privind corupția în 2020. Cu toate acestea, în ambele cazuri, 18% (2021) și 19% (2020) dintre respondenți au raportat că au oferit o plată suplimentară sau un cadou valoros unei asistente sau unui medic sau au făcut o donație la spital, atunci când au avut nevoie de servicii medicale. Prin urmare, nivelul scăzut de experiență directă a corupției mici raportat de Eurobarometre pare să fie expresia denaturării românești a ceea ce este corupția. Adesea, în România, oferirea de cadouri sau bani pentru servicii în afară de taxele obișnuite este considerată un semn de recunoștință, iar doar extorcarea este recunoscută drept corupție.

faptul că percepția cetățenilor despre marea corupție este de asemenea ridicată. Administrația locală, inclusiv primarii, este considerată coruptă de 33% dintre cetățenii români.⁸

Percepția românilor despre corupția în rândul politicianilor, în administrația centrală și locală este raportată în mod similar de GCB și Eurobarometrele privind corupția.

Deși nu există studii ample care să compare modul în care corupția afectează diferite instituții, sondaje precum Eurobarometru și GCB au arătat că cetățenii români percep sistemul de sănătate, poliția, vama, Parlamentul și Guvernul ca unele dintre cele mai corupte sisteme instituționale. Pe de altă parte, municipalitățile mici și instituțiile publice au o capacitate scăzută de a derula procese de achiziții publice și, prin urmare, sunt expuse unui risc ridicat de nereguli din cauza lipsei de control instituțional și a mecanismelor de supraveghere.

Un studiu publicat în 2022 privind integritatea achizițiilor publice în Europa de Sud-Est⁹ subliniază un set clar definibil de tehnici corupte care sunt utilizate în mod activ în respectiva regiune, inclusiv în România, pentru a delapida/direcționa ilegal banii publici în beneficiul personal: favoritism și clientelism legate de alte nereguli grave. Aceste nereguli includ: supraprețul contractelor, caietul de sarcini realizate „cu dedicație”, adaptate unor posibili ofertanți, conflictul de interese în procesul de licitație, o pondere mare a procedurilor netransparente și modificarea contractului în faza de implementare. Mita a putut fi, și a și fost asociată cu majoritatea neregulilor menționate mai sus, iar cele mai reprezentative cazuri de mită în achizițiile publice investigate în Europa de Sud-Est sunt din România. Prin urmare, atât mita, cât și favoritismul/clientelismul sunt cele mai importante riscuri de corupție pentru achizițiile publice din România.

Sistemul de sănătate și educație, precum și marile proiecte de infrastructură și IT au fost afectate de corupția din achizițiile publice, conform comunicărilor și rapoartelor publicate de Direcția Națională Anticorupție și mass-media.¹⁰ În plus, proiectele mici de infrastructură la nivel local au fost afectate de corupție din cauza lipsei de supraveghere, iar investigațiile media arată aceste vulnerabilități.¹¹

⁸ Datele complete sunt disponibile pe site-ul Transparency International:
<https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021/results/rou>.

⁹ R2G4P initiative, 2022, “Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector”, disponibil la: <https://seldi.net/publications/public-procurement-integrity-in-southeast-europe-mechanisms-red-flags-and-state-owned-enterprises-in-the-energy-sector/>

¹⁰ <http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=342> și <http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=309>

¹¹ <https://recorder.ro/video-dumnezeul-achizitiilor/>

Privire de ansamblu asupra achizițiilor publice în România

România a transpus noile Directive ale Uniunii Europene în domeniul achizițiilor publice în 2016. Patru legi au fost adoptate de Parlament în mai 2016: Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale, Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii și Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor. Cu toate acestea, legile au fost modificate de mai multe ori de atunci, iar instabilitatea juridică reprezintă unul dintre punctele slabe ale sistemului de achiziții publice.

Organizarea proceselor de achiziții publice în ansamblu

Sistemul de achiziții din România este foarte descentralizat, fiecare instituție publică reprezentând o autoritate contractantă. Aceasta se suprapune structurii administrative a României, incluzând peste 3.000 de municipii (majoritatea foarte mici) și un număr mare de instituții de specialitate prezente la nivelul fiecăruia dintre cele 41 de județe. În total, în România există peste 10.000 de autorități contractante.

Fiecare autoritate contractantă trebuie să își planifice achizițiile și procesele de achiziții, să elaboreze termenii de referință, să planifice calendarul achizițiilor în conformitate cu termenele limită și termenele legale și să efectueze evaluarea ofertelor ofertanților.

Pe lângă legile privind achizițiile, care transpun Directivele Uniunii Europene, un număr mare de reglementări, proceduri obligatorii și linii directe au fost emise de către Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP). Mai mult, programe de formare pentru specialiștii în achiziții din instituțiile publice au fost organizate de către ANAP și alte autorități. Cu toate acestea, deoarece întreaga implementare a proceselor de achiziție este gestionată separat de fiecare autoritate sau instituție publică, provocările de capacitate pentru achizițiile publice apar cu ușurință.

În conformitate cu Directivele Uniunii Europene în domeniul achizițiilor publice din 2016, contractele publice care depășesc un anumit prag fac obiectul unei proceduri/licitații competitive. Mai mult, contractele sub pragul prevăzut de Directiva UE 24/2014 privind achizițiile publice sunt obligate să aplice o procedură de licitație competitivă dacă valoarea lor este de aproximativ 54.000 euro pentru bunuri și servicii și aproximativ 180.000 euro pentru lucrări. Pentru achizițiile directe, sub acest al doilea prag, nu este necesară licitația competitivă, dar autoritățile contractante trebuie să compare ofertele. Pe de altă parte, procedurile de achiziție prevăzute de lege nu sunt aplicabile achizițiilor menționate în anexa nr. 2 din legea achizițiilor din România.¹² În general, un număr mare de contracte nu sunt acoperite de reglementările europene și naționale, iar procedurile ar trebui stabilite și gestionate de autoritățile contractante, care sunt adesea instituții mici cu capacitate limitată atât de a gestiona achizițiile, cât și de a gestiona riscurile de corupție/integritate.

Achizițiile centralizate au fost introduse în România destul de recent. Posibilitatea de a organiza achiziții centralizate este cuprinsă în Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, dar Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate a început achizițiile abia în 2018 și se concentrează pe produsele de bază utilizate de toate (sau majoritatea) autorităților contractante.

¹² Asistență medicală, servicii sociale și educaționale, servicii hoteliere și restaurante, servicii juridice.

Primul contract de achiziție centralizată a fost pentru hârtie de birou. Nu există intenția de a extinde sistemul centralizat de achiziții pentru servicii complexe, cum ar fi consultanța. Prin urmare, cu excepția celor mai multe produse de bază pentru administrație, nu există o modalitate integrată/centralizată de organizare a achizițiilor în țară, nu există integrare sau chiar coordonare a achizițiilor între instituțiile guvernamentale (ministere, autorități și agenții naționale), sau între alte instituții de la nivelurile de guvernare.

Transparența achizițiilor publice

Legile privind achizițiile publice, concesiunile și remediile, coroborate cu Legea nr. 544/2001 privind accesul la informații de interes public, asigură o transparență solidă a aspectelor cheie ale procesului de achiziții publice (planificare, licitație, evaluare, implementare și monitorizare). Informațiile de interes pentru procesul de achiziție și cele necesare ofertanților în vederea pregătirii ofertelor sunt publicate pentru toți ofertanții interesați pe platforma electronică de achiziții publice: SEAP, disponibilă la adresa www.e-licitatie.ro. Întregul „dosar de achiziții publice”, cuprinzând toate documentele privind achiziția, ofertele ofertanților și documentele și procesele-verbale ale comisiilor de evaluare a ofertelor, poate fi solicitat și se face public numai după atribuirea contractului, în baza Legii nr. 544/2001 privind accesul la informațiile de interes public.

În ultimii câțiva ani, autoritățile române au depus eforturi substanțiale pentru a îmbunătăți transparența, integritatea și a reduce corupția în achizițiile publice. Un pas cheie în acest proces a fost furnizarea de date deschise detaliate privind fazele de licitație și atribuire ale procesului de achiziție, oferind acces gratuit utilizatorilor de date și altor terți la fișiere administrative mari atât pe SEAP, cât și pe platforma guvernamentală dedicată datelor deschise. Astfel de date disponibile public permit monitorizarea sistematică și în timp real a riscurilor de corupție de către societatea civilă, actorii interguvernamentali și guvernamental de la diferite niveluri. Disponibilitatea imediată a datelor permite identificarea schimbărilor notabile ale riscurilor de pe piața achizițiilor publice, de exemplu, ca urmare a modificărilor de reglementare. Datele la nivel guvernamental permit, de asemenea, compararea unei game largi de organizații și identificarea entităților și tranzacțiilor cu risc ridicat, chiar și atunci când riscurile obișnuite sunt acceptabile.

Cu toate acestea, în acest sens este încă nevoie de progres, așa cum este prezentat în secțiunea următoare dedicată deficiențelor sistemice.

Proceduri care limitează sfera de luare a deciziilor discreționare în achizițiile publice

Procedurile administrative descrise de legea achizițiilor publice sunt eficiente în limitarea sferei de luare a deciziilor discreționare. Procedurile și etapele detaliate sunt descrise de lege.¹³ Mai mult, Codul penal include o infracțiune legată de fraudarea licitațiilor în achizițiile publice, inclusiv licitațiile fraudate. Constituie infracțiune „înlăturarea, prin constrângere sau corupție, a unui participant de la o licitație publică”. Acordul dintre participanți de denaturare a prețului de atribuire este de asemenea o infracțiune.¹⁴

Transparența oferită de sistemul electronic de achiziții publice este unul dintre principalele instrumente de monitorizare și control al procesului decizional în achizițiile publice. În plus, la sfârșitul anului 2016 a fost instituit un nou sistem denumit PREVENT care permite impunerea de

¹³ Hotărârea de Guvern nr. 395/2016, cu modificările ulterioare.

¹⁴ Articolul 246 din Codul Penal.

verificări ex-ante asupra proceselor de achiziții publice privind conflictele de interese între factorii de decizie din cadrul autorităților contractante și ofertanți.¹⁵

Cu toate acestea, prevederile legale privind conflictele de interese au fost reduse în ultimii 10 ani în România. Demnitarii și toți funcționarii publici trebuie să își declare în mod public și regulat bunurile și interesele, inclusiv investițiile financiare, cadourile, beneficiile și protocolul de care au beneficiat de la entități din sectorul privat și orice venituri din funcțiile deținute în sectorul privat. Cu toate acestea, există unele neajunsuri legate de elemente din declarații care nu sunt făcute publice conform legii (de exemplu: beneficiarul real, pozițiile neplătite, activele deghizate – deținute în practică, dar nu pe hârtie). Mai mult, legea definește doar conflictele de interese în legătură cu deciziile de care beneficiază rudele de gradul I. Conflictul de interese nu acoperă deciziile care generează un beneficiu non-financiar pentru un funcționar public sau generează beneficii pentru rude în afara soților, copiilor, părinților și fraților.

Mai mult, prin lege, conflictele de interese sunt monitorizate de o agenție administrativă specializată, Agenția Națională de Integritate (ANI). Mandatul instituției este larg, iar responsabilitățile acesteia au fost evaluate de Comisia Europeană (prin MCV) ca fiind adecvate pentru controlul conflictelor de interese.¹⁶ Cu toate acestea, există aproximativ 300.000 de funcționari publici care completează declarații de avere și de interese în fiecare an,¹⁷ iar ANI nu are capacitatea de a verifica toate declarațiile.

Supravegherea externă a achizițiilor publice în România

Curtea de Conturi a României este principalul organ de supraveghere a cheltuielilor publice, inclusiv a achizițiilor publice din România. Curtea efectuează audituri regulate care acoperă toate instituțiile publice și analizează procedurile de achiziții ale acestora. Cu toate acestea, nu este posibil să se acopere toate activitățile unei instituții în timpul auditurilor regulate, prin urmare doar un eșantion de achiziții și contracte sunt de obicei verificate. Dacă se constată nereguli, Curtea formulează recomandări de remediere obligatorii. Totuși, fiecare instituție are dreptul de a contesta raportul și constatările Curții de Conturi la instanța judecătorească. Recomandările de remediere sunt executorii numai după pronunțarea deciziei judecătorești asupra raportului Curții de Conturi și decizia instanței de menținere a acestora.

Întrucât rapoartele Curții de Conturi sunt făcute publice doar atunci când sunt finalizate, iar o anchetă a Curții de Conturi a României poate dura ani de zile, uneori informațiile nu sunt făcute publice în timp util.

Privind partea pozitivă, cadrul legislativ pentru asigurarea răspunderii și integrității Curții de Conturi a României prevede un cod de conduită special pentru auditorii externi care formează personalul Curții de Conturi a României. Acesta este un element pozitiv pentru a asigura integritatea în practică.¹⁸

¹⁵ Legea nr. 184/2016.

¹⁶ A se consulta rezultatele monitorizării Comisiei Europene în cadrul Mecanismului de Verificare și Cooperare în România, disponibil la: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en

¹⁷ Raportul de 10 ani de activitate al Agenției Naționale de Integritate, disponibil la: <https://www.integritate.eu/Home/Brosura-A.N.I.aspx>

¹⁸ Reglementările speciale pentru angajații Curții de Conturi sunt publicate la: <http://www.curteadeconturi.ro/Regulamente.aspx>.

În ceea ce privește eficacitatea Curții de Conturi a României în îndeplinirea rolului său, nu există date privind implementarea recomandărilor Curții, deși este infracțiune ca funcționarul public să nu pună în practică recomandările Curții de Conturi a României atunci când au fost identificate pagube.¹⁹ Curtea de Conturi urmărește implementarea recomandărilor sale, dar aceasta se face separat pentru fiecare instituție. Nu există o bază de date cu toate recomandările, implementarea și monitorizarea stadiului lor care ar putea susține o analiză mai generală a riscurilor de sistem privind neregulile în achiziții sau alte aspecte.

Controlul poate fi exercitat și de către Corpurile de Control de la nivel ministerial și de către Corpul de control al Primului-ministru, însă funcționarea acestora este mai puțin independentă, întrucât sunt dependente de miniștri și de prim-ministru. Mai mult, rapoartele lor nu sunt publice și controlul lor nu generează efecte juridice directe, dar sunt folosite pentru a sesiza nereguli către alte autorități, inclusiv către Curtea de Conturi și Parchetul României.

¹⁹ Articolul 64 din Legea 94/1992 privind Curtea de Conturi, cu modificările ulterioare.

Principalele puncte slabe și lacune în ceea ce privește protecția împotriva corupției și defectuoasa guvernare în contractarea publică

Riscuri de integritate și corupție în achizițiile publice din România

O analiză realizată de Government Transparency Institute pentru Transparency International România și Societatea Academică din România în 2021 arată că, urmare a pandemiei și crizei COVID-19, riscurile de corupție asociate achizițiilor publice din România au crescut. Folosirea abuzivă a tipurilor de proceduri, în special utilizarea procedurilor de urgență, pentru produse care nu au fost legate de criză (produse care nu au legătură cu protecția împotriva virusului și sistemul medical) în 2020 și 2021, a contribuit la creșterea riscurilor de corupție.

Cele mai frecvente tipologii de corupție în contractarea publică observate în România, conform autorităților române de supraveghere și altor cercetări²⁰ sunt:

- Conflicte de interese: conflictele de interese reglementate de lege sunt identificate de Agenția Națională de Integritate și prevenite în mare măsură printr-un sistem electronic, însă conflictele de interese între prieteni și rude îndepărtate (care pot genera un tratament special pentru un ofertant) sunt identificate de jurnaliștii de investigații;
- Mită pentru termeni de referință adaptați/personalizați (deseori) sau anume cerințe de calificare (mai rar);
- Utilizarea achizițiilor de urgență pentru limitarea concurenței, fără un motiv adecvat, în principal ca urmare a favoritismului sau clientelismului;
- Coluziune între ofertanți (de multe ori fără implicarea autorității contractante);
- Mită sau conflicte de interese vizibile în evaluarea ofertelor, atunci când nu toți ofertanții sunt tratați în mod egal, mai ales în procedura de solicitare și analiză a clarificărilor la oferte;
- Coluziune și mită la livrare (de bunuri, servicii sau lucrări), chiar dacă procesul de atribuire a contractului nu a fost corupt. Acest lucru este vizibil în modificarea contractelor în timpul etapei de implementare (modificarea parametrilor tehnici ai livrării) sau chiar existența unei recepții intenționat greșite, false sau neglijente a produselor/serviciilor.

Capacitatea autorităților contractante din România

Formarea periodică a angajaților din sectorul public este reglementată. Cu toate acestea, în practică, formarea periodică nu este disponibilă la toate instituțiile. Rezultate bune în asigurarea instruirii în domeniul anticorupției și integrității angajaților care lucrează în cadrul autorităților contractante sunt generate de proiectele cu finanțare europeană din cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă, prin care au fost alocate fonduri pentru implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 la nivel local și nivel central.

²⁰ A se vedea rapoartele publicate de Direcția Națională Anticorupție: <http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=342> and <http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=309>. De asemenea, a se vedea:

- Cercetarea realizată de Transparency International Romania: https://www.transparency.org.ro/proiecte/proiecte_incheiate/2010/proiect_3/Riscuri%20de%20corupție%20in%20achizitiile%20publice.pdf;
- Inițiativa R2G4P, 2022, "Public Procurement Integrity in Southeast Europe: Mechanisms, Red Flags, and State-Owned Enterprises in the Energy Sector", disponibilă la: <https://seldi.net/publications/public-procurement-integrity-in-southeast-europe-mechanisms-red-flags-and-state-owned-enterprises-in-the-energy-sector/>.

Un total de 42 de instituții sunt beneficiari de finanțare în acest scop, iar proiectele cuprind adesea instruire, precum și alte intervenții, cum ar fi dezvoltarea unor proceduri specifice anticorupție.²¹

Deși binevenit, acest lucru este insuficient în comparație cu nevoia autorităților contractante din România. După cum s-a menționat, întreaga implementare a proceselor de achiziție este gestionată separat de fiecare instituție publică - și există peste 10.000 de instituții - în calitatea sa de autoritate contractantă. Capacitatea slabă a autorităților contractante reprezintă o problemă importantă pentru integritatea și corectitudinea procedurilor de achiziții publice. Instituțiile și municipalitățile mici se confruntă adesea cu riscul de a fi influențate în mod nejustificat de către companii, în special atunci când stabilesc specificații tehnice pentru achiziții.

Descentralizarea sistemului de achiziții reprezintă o slăbiciune, întrucât toate autoritățile publice/contractante trebuie să-și dezvolte capacitatea în acest sens, iar lipsa experților instruiți în achiziții reprezintă una dintre cele mai importante provocări ale sistemului de achiziții din România. Acest lucru este și mai mult complicat de către cadrul legal instabil, modificări frecvente ale legii și numeroase acte normative secundare și terțiare greu de gestionat. Aceste chestiuni sunt deosebit de problematice, având în vedere supraîncărcarea experților existenți.

Transparență, publicarea informațiilor și contractare deschisă în România

Deși s-au înregistrat unele progrese în furnizarea de informații privind achizițiile din România și unele date sunt ușor disponibile, există lacune importante legate de transparența achizițiilor. Standardele de date deschise privind contractele nu sunt utilizate și, în general, datele deschise nu sunt publicate integral sau, atunci când sunt publicate, includ o mare parte de erori care îngreunează orice analiză.

Pe de o parte, nu toate documentele sunt publicate implicit, iar unele sunt încă disponibile doar la cerere. Ofertele ofertanților, precum și comunicarea dintre comitetele de evaluare a ofertelor și ofertanți, sunt disponibile numai la cerere. Aceste informații sunt esențiale pentru a verifica tratamentul egal aplicat tuturor ofertanților și pentru a exclude riscul de favoritism. Mai mult, dreptul legal de a declara ca fiind confidențiale părți din oferte este, se pare, utilizat foarte mult în România. Sunt necesare cercetări ample, dar experiența Transparency International România arată că în mai multe cazuri ofertanții își declară întreaga ofertă ca fiind confidențială, ceea ce nu este permis de lege, care prevede ca orice informație confidențială să fie temeinic motivată de ofertant.

Pe de altă parte, calitatea, cantitatea și acuratețea datelor sunt încă problematice. Publicarea de date fiabile, de înaltă calitate și actualizarea politicilor de publicare și de acordare a licențelor care obligă oficialii guvernamentali să îmbunătățească caracterul complet și acuratețea datelor este o cerință esențială pentru realizarea unor analize aprofundate și cuprinzătoare ale riscului de corupție, pentru a obține recomandări de politici bazate pe dovezi. Dacă datele lipsesc, sunt incomplete sau complet eronate, analiza este în cel mai bun caz incompletă și în cel mai rău caz este greșită. Este important de menționat faptul că informațiile lipsă sau eronate pot indica o încercare deliberată de a ascunde dovezi, ceea ce afectează în mod direct evaluările exacte ale riscului de corupție. Calitatea datelor poate fi îmbunătățită prin aplicarea directă a standardelor referitoare la acest aspect, de exemplu prin refuzul de a publica înregistrări incomplete sau prin impunerea de amenzi pentru administrarea defectuoasă recurentă. Cu toate acestea, aceste evaluări ar trebui să ia în considerare și contextele instituționale slabe sau subdezvoltate în care

²¹ Evaluarea Programului Operațional Capacitate Administrativă, publicat în 2020.

colectarea, ordonarea și publicarea datelor sunt împiedicate de platforme și/sau competențe digitale slabe sau lipsă, în special atunci când se face referire la autoritățile contractante mai mici.

Integritatea mediului de afaceri și achizițiile din România

Potrivit cercetărilor efectuate de Transparency International România din 2012 până în 2019, puține companii din sectorul de afaceri din România au adoptat standarde internaționale de integritate corporativă. Inițiativele de promovare a integrității companiilor românești sunt rare și slabe. Majoritatea companiilor naționale care operează la nivel local nu au politici și programe anticorupție; cu toate acestea, unele dintre companiile mai mari care operează și în străinătate au acest gen de practici. În general, chiar dacă mulți antreprenori se declară împotriva corupției, acest lucru nu se reflectă în strategiile lor de management. De obicei, corporațiile multinaționale care operează în România își urmează propriile politici și standarde anticorupție.²² Potrivit articolului 169 din Legea 98/2016,²³ un operator economic poate fi exclus din procedura de atribuire în orice moment, pentru motive de acțiune sau inacțiune legate de motivele de excludere²⁴ comise înainte sau în timpul procedurii. Prin urmare, contractele existente (deja atribuite) pot fi reziliate dacă sunt descoperite cazuri de corupție după semnarea contractului. Totuși, articolul 171 din Legea 98/2016²⁵ prevede că operatorul economic poate face dovada că a luat măsuri suficiente pentru a-și demonstra credibilitatea. Prin urmare, operatorul economic nu poate fi exclus dacă autoritatea contractantă consideră dovezile suficiente și relevante. Potrivit articolului 168 din Legea 98/2016 (art.181 din Legea 99/2016 / art.82 din Legea 100/2016), autoritatea contractantă trebuie să facă acest lucru, dacă sunt furnizate probe, precum certificate, cazier judiciar sau alte documente echivalente eliberate de autoritățile competente ale țării respective. Nu există criterii furnizate pentru a evalua efectiv dovezile puse la dispoziție de către companii.

Cazurile de înregistrare a furnizorilor de paradisuri fiscale au fost, de asemenea, semnalate ca indicatori de risc (*red-flags*) în cadrul analizei efectuate în 2021, deși indicatorul nostru surprinde doar țara de înregistrare a furnizorilor, fără a lua în considerare proprietarii efectivi ai acestora sau întreaga rețea de proprietate. Dovezile din studiile de caz, precum și analiza cantitativă a seturilor de date la scară largă au arătat efectele negative ale companiilor legate de paradisuri fiscale în achizițiile publice.²⁶

Structura de proprietate opacă și lipsa unui program de integritate nu sunt motive de excludere a ofertanților, întrucât nu fac parte din cauzele limitate de excludere prevăzute de Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice.

După cum confirmă atât cercetarea juridică de birou, cât și interviurile efectuate de Transparency International România, nu există prevederi legale privind stimulentele oferite companiilor cu programe anticorupție eficiente (de exemplu, ca criteriu de eligibilitate în condițiile de achiziție).

²² A se vedea Raportul de evaluare Business Integrity Country Agenda (BICA), realizat de Transparency International Romania în 2020: <https://www.transparency.org.ro/en/tiropage/business-integrity-country-agenda>.

²³ A se vedea, de asemenea, și articolul 182 din Legea 99/2016, privind achizițiile sectoriale, articolul 83 din Legea 100/2016, privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii.

²⁴ Aceste motive includ: o infracțiune de corupție sau spălare de bani comisă înainte de procedură, alt tip de fraudă comisă înainte de procedură, datorii către bugetul public, evaziune fiscală, fals în declarații, conflicte de interese, etc.

²⁵ A se vedea, de asemenea, și articolul 184 din Legea 99/2016, privind achizițiile sectoriale, articolul 84 din Legea 100/2016, privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii.

²⁶ Fazekas, M., and Kocsis, G., 2020, "Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data" in *British Journal of Political Science*, <https://doi.org/10.1017/S0007123417000461>.

În general, conform datelor culese de Transparency International România, doar câteva companii au politici formale clare, vizibile și accesibile de combatere a corupției. Atunci când există, aceste politici abordează cele mai răspândite riscuri de corupție, cum ar fi conflictele de interese, mita, contribuțiile politice, contribuțiile și sponsorizările caritabile, plățile de facilitare, cadourile, protocolul, cheltuielile, spălarea banilor și coluziunea. Aceste politici sunt vizibile pentru toate părțile din cadrul și din afara companiei. Cu toate acestea, în majoritatea cazurilor, aceste politici interne corporative sunt preluate de la alte companii, iar implementarea unor astfel de politici anticorupție este scăzută – la toate nivelurile și în toate departamentele unei companii. Pentru implementarea programelor corporative anticorupție, se derulează sesiuni de instruire a managerilor și angajaților, dar nu este clar câte dintre aceste programe se bazează pe o evaluare a riscurilor și impactul lor asupra managementului resurselor umane, a comunicării interne și a mecanismelor de feedback. Nu este clar în ce măsură aceste programe sunt implementate în sinergie cu alte programe corporative. Cazurile concrete existente, în care persoane importante din corporații sunt acuzate sau mărturisesc că fac parte din cazuri de corupție, arată că aceste programe nu sunt pe deplin implementate și companiile nu cooperează întotdeauna în mod corespunzător cu autoritățile relevante în legătură cu anchetele și urmărirea penale în materie de corupție.²⁷

²⁷ Raportul de cercetare Business Integrity Country Agenda (BICA) elaborat de Transparency International Romania, 2020.

Implicarea societății civile și monitorizarea achizițiilor publice și a corupției

Deși anticorupția a fost tema principală a activismului românesc în ultimii ani și a generat proteste și o mobilizare publică impresionantă, atenția societății civile și a presei este focusată mai mult asupra corupției din sectorul public și mult mai puțin asupra corupției mediului de afaceri și integrității în afaceri.

Corupția existentă are un impact mare asupra libertății și calității mass-media și subminează capacitatea presei de a genera o reacție eficientă pro-integritate, cu atât mai puțin una în sectorul de afaceri, creându-se astfel un cerc vicios. Pe de altă parte, folosind internetul și rețelele sociale, unele ONG-uri au reușit să crească gradul de conștientizare privind corupția, inclusiv privind corupția în achizițiile publice.

Rolul presei românești în combaterea corupției

Potrivit Reporterii Fără Frontiere, România ocupă locul 56 în Indicele Global al Libertății Presei 2022, cu un scor de 68.46 din 100, unde scorurile cuprinse între 55 și 70 arată că există o situație problematică privind libertatea presei. Deși foarte aproape de un scor mulțumitor (peste 70), când vine vorba de libertatea presei tendința nu este una pozitivă.

Legal, presa este liberă, aceasta nu depinde nici de guvern și nici nu este cenzurată,²⁸ dar Reporterii Fără Frontiere subliniază că „lipsa considerației din partea Guvernului față de jurnalism și mass-media, creșterea cenzurii politice și creșterea autocenzurii sunt principalele caracteristici ale peisajului media actual.”²⁹ La fel de îngrijorător este faptul că Consiliul Național al Audiovizualului nu își îndeplinește cu adevărat rolul de reglementare și nu condamnă abuzurile.³⁰ „Autoritățile presează constant jurnaliștii să-și dezvăluie sursele, încercând totodată să reducă la tăcere orice critică la adresa sistemului. Agenții guvernamentale dându-se drept jurnaliști au început recent să se infiltreze în redacțiile de știri. Câteva instituții de presă independente reușesc să supraviețuiască alături de marile grupuri media, dar sunt supuse unor controale arbitrare fiscale și financiare ori de câte ori critică politicieni puternici.”³¹

Referitor la istoricul mass-media în dezvăluirea faptelor de corupție, jurnaliștii de investigație români se concentrează mai degrabă pe corupția din sectorul public, decât pe corupția din sectorul privat. De exemplu, în mai multe cazuri de corupție privind achizițiile publice, privatizări sau alte aspecte în care au fost implicați demnitari sau funcționari publici și companii private, mass-media a relatat pe larg despre ancheta demnitarilor sau funcționarilor publici și mult mai puțin despre cum au fost implicate în cazurile de corupție părțile din sectorul de afaceri.³²

²⁸ Articolul 30 din Constituția României.

²⁹ Reporterii Fără Frontiere, Indicele Global al Libertății Presei 2019, <https://rsf.org/en/romania>. Pentru mai multe informații privind Indicele Global al Libertății Presei, accesați: <https://rsf.org/en/world-press-freedom-index>.

³⁰ A se vedea, de asemenea, rapoartele ActiveWatch privind libertatea presei “FreeEx (2017-2018)”: <https://activewatch.ro/ro/freeex/publicatii/lansarea-raportul-freeex-2017-2018-libertatea-presei-in-romania> și “FreeEx (2018-2019)”: <https://activewatch.ro/ro/freeex/publicatii/lansarea-raportul-freeex-2018-2019-libertatea-presei-in-romania/>

³¹ *Ibid.* De asemenea: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/06/europes-gdpr-elevated-privacy-over-press-freedom/590845/>, 3 iunie 2019.

³² Informație obținută în urma interviurilor desfășurate.

Rolul organizațiilor neguvernamentale

Societatea civilă din România a fost unul dintre cei mai importanți stakeholderi în promovarea politicilor anticorupție. Începând cu anii 1990, ONG-urile au fost active în convocarea inițiativelor în domenii cheie pentru sectorul privat, cum ar fi achizițiile publice și cooperarea cu forțele de ordine. Mai recent, în 2014-2015 și în 2017, în țară au apărut numeroase mișcări civice, iar o mișcare anticorupție de anvergură a luat naștere în cadrul societății, în special în rândul tinerilor.³³ Cu toate acestea, majoritatea acestor mișcări civice anticorupție mai noi acționează mai mult ca entități de tipul *watchdog* și mai puțin ca parteneri pentru celelalte instituții din sectorul public și privat. În plus, capacitatea noilor mișcări civice de a promova inițiative sistematice anticorupție este limitată.

Pactele de Integritate în sistemul românesc de achiziții publice

Strategia Națională Anticorupție 2021-2025 încurajează monitorizarea din partea societății civile a achizițiilor publice, ceea ce reprezintă primul pas în formularea unei politici cuprinzătoare bazată pe un parteneriat propriu-zis referitor la Acțiunea Colectivă pentru integritatea achizițiilor în România, folosind Pactele de Integritate.

Pactele de Integritate (IP) au fost dezvoltate în anii 1990 de mișcarea Transparency International, perfecționate în ultimii 10 ani și implementate mai apoi în România cu rezultate foarte bune. IP este o inițiativă de acțiune colectivă bazată pe proiecte, care reunește autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat, cu scopul de a contribui la implementarea deschisă, responsabilă, eficientă și incluzivă a unui proiect de contractare publică. Acesta include patru elemente de bază: (i) un acord obligatoriu; (ii) un set de activități care vizează creșterea capacității de integritate și anticorupție și de detectare timpurie a riscurilor; (iii) un mecanism independent de monitorizare condus de societatea civilă și (iv) mecanisme și/sau proceduri de raportare, abordare și sancționare a corupției, a neregulilor și a nerespectării angajamentelor inițiale luate referitor la IP (așa cum se reflectă în acordul obligatoriu).

Pactele de Integritate au fost implementate într-o inițiativă pilot în România, cu sprijinul Uniunii Europene, între 2016 și 2022. Transparency International România și Institutul pentru Politici Publice (IPP) au monitorizat trei proiecte de importanță pentru dezvoltarea României și pentru conturarea unei strategii, în perioada de finanțare europeană 2014-2020 când Pactele de Integritate au fost semnate. Cele trei proiecte sunt: proiectul de cadastru în mediul rural (oficial: Creșterea gradului de acoperire geografică și de înregistrare a proprietăților din zonele rurale în Sistemul Integrat de Cadastru și Carte Funciară) implementat de Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară, proiectul: Sistem integrat de management al școlarității, implementat de Ministerul Educației și proiectul: E-cultura: biblioteca digitală a României, implementat de Ministerul Culturii. Societatea Academică din România a fost monitorul independent pentru Pactul de Integritate semnat cu Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Capacitate Administrativă pentru campaniile de comunicare ale Programului Operațional și alte activități de promovare ale programului.

Activitatea de monitorizare a avut beneficii în toate etapele procesului. În faza de planificare și prelicitație, monitorul a contribuit la includerea unor criterii de selecție mai bune în documentele de

³³ #rezist – Romania's 2017 anti-corruption protests: causes, development and implications. Quadriga University of Applied Sciences, http://eprints.bournemouth.ac.uk/29647/1/romanian_protests_2017_publication_FINAL_nk.pdf.

licitație și introducerea penalităților pentru întârzieri în implementarea obiectului contractului. În plus, observând o participare scăzută la licitații și o lipsă de interes din partea companiilor, monitorul a ajutat autoritatea contractantă să efectueze o consultare cuprinzătoare a pieței care a dus la o creștere semnificativă a numărului de ofertanți.

Pactele de Integritate implementate în România au avut rezultate bune și în faza de licitație și atribuire, care sunt în sine deosebit de expuse la riscuri ridicate de conflict de interese și pantouflage, în ceea ce privește funcționarii din administrația funciară și entitățile private care activează în domeniu. Cu scopul diminuării acestor riscuri, monitorii au recrutat un jurnalist de investigație pentru a verifica antecedentele ofertanților și ale funcționarilor publici pentru posibile cazuri de favoritism. În plus, întrucât înregistrarea funciară în România este supusă aprobării primarilor locali, monitorii au participat la întâlniri între aceștia și agenția de cadastru pentru a elimina riscul de părtiniri politice.

Monitorii IP au contribuit, de asemenea, la revizuirea termenilor de referință potențial restrictivi și ambigui din licitație. În faza de implementare, monitorul a ajutat la atenuarea dezacordurilor privind calitatea lucrării, asigurând o prelungire fără costuri a contractului pentru finalizarea proiectului.

Proiectul-pilot a arătat că cooperarea dintre diferiți stakeholderi pentru beneficiile sociale și economice ale unui anumit proiect și ale Pactelor de Integritate în sine, precum și dorința reală a autorităților contractante de a asigura integritatea și de a fi deschiși cu cetățenii sunt condiții esențiale pentru implementarea cu succes a Pactelor de Integritate viitoare.

Pe de altă parte, un rezultat și o lecție importantă din proiect este că monitorul independent a fost un factor important în implementarea contractelor, asigurând un dialog bun între autoritățile contractante (în special Ministerul Culturii) și contractori. Implementarea Pactelor de Integritate și prezența monitorului independent a permis părților să se concentreze asupra interesului public, iar atenția lor să nu fie total acaparată de aspectele juridice din contractul. Acest lucru a permis o mai bună implementare a contractelor și a dus la mai puține conflicte între părți.

După șapte ani de campanii de advocacy, suntem încrezători că instituțiile românești sunt acum mai deschise la monitorizarea din partea societății civile a achizițiilor publice pentru asigurarea orientării acestora spre interesul general/public și integritatea proceselor de achiziție. Mai mult, comunicarea și activitățile desfășurate de Transparency International România cu reprezentanți ai sectorului de afaceri ne permit să avem încredere că ofertanții sunt deschiși la utilizarea mai multor standarde de integritate (standarde de guvernare).

Studiul din 2021 al Government Transparency Institute (GTI) arată că, cel puțin în România, Pactele de Integritate au acționat conform planului inițial, pe baza indicatorilor de corupție utilizați. GTI a analizat diferențele dintre entitățile publice care au fost parte a unui Pact de Integritate și cele care nu au luat parte la o astfel de inițiativă. Mai exact, entitățile ce au fost parte a unui Pact de Integritate, în medie, nu prezintă foarte multe riscuri de corupție, conform indicatorilor setați. Această constatare ar putea avea un impact major în ceea ce privește policy-ul prin extinderea ariei de aplicare al Pactelor de Integritate către alte entități publice, pentru ca acestea să beneficieze de bunele rezultate ale unei supravegheri externe sporite, care ar putea duce la îmbunătățirea rezultatelor achizițiilor publice pentru public, în special în perioadele de criză.

În ultimele luni, către finalul proiectului, au fost formulate recomandări suplimentare, referitoare la utilizarea *Open Contracting Data Standards*³⁴ pentru a asigura o mai bună transparență în faza de implementare a contractului și reforma sistemului de garantare a performanței pentru a asigura o mai bună responsabilitate a contractorilor. Campania de advocacy referitoare la aceste condusă mai departe de Transparency International România.

De menționat este și faptul că Agenția Națională pentru Achiziții Publice promovează Pactele de Integritate ca fiind un exemplu de bună practică, Agenția însăși semnând un Memorandum și un Acord de Monitorizare cu Transparency International România. Strategia Națională Anticorupție și Agenția Națională pentru Achiziții Publice reprezintă puncte de plecare importante în extinderea utilizării Pactelor de Integritate.

Cu toate acestea, există însă câteva limite ale Pactelor de Integritate implementate în România: acestea nu sunt obligatorii pentru ofertanți, iar punerea lor în aplicare nu presupune și cuprinderea subcontractanților în procesul de monitorizare. Accesul la faza de evaluare a ofertelor a monitorului independent este de asemenea limitat, fiind permis doar după atribuirea contractului. Monitorul independent are acces direct la achiziții și pregătirea ofertelor și execuția contractului, dar poate evalua doar ex-post procesul de evaluare a ofertelor.³⁵ Acest lucru limitează capacitatea monitorului de a semnală în timp util potențialele riscuri și nereguli și limitează impactul preventiv al Pactelor de Integritate.

Implicarea mediului de afaceri în integritatea achizițiilor

Pe de altă parte, inițiativele de integritate în afaceri sunt rare în România. Potrivit experienței Transparency International România, anticorupția nu este o prioritate a companiilor din România, în ciuda creșterii gradului de conștientizare a riscurilor asupra afacerii pe care le poate avea corupția. Prin urmare, companiile nu colaborează în mod uzual cu stakeholderii din sectorul public și/sau societatea civilă pentru consolidarea practicilor anticorupție. Cooperarea în interiorul propriului sector, dar și între sectorul privat, cel public și organizațiile societății civile sunt limitate, rare și întreprinse de un număr mic de companii.³⁶

Ministerul Justiției are o platformă dedicată cooperării cu sectorul de afaceri în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție; platforma cuprinde 22 de membri (de exemplu, patru ambasade, trei camere de comerț, Consiliul Investitorilor Străini, Asociația Română a Băncilor și zece companii importante). Platforma se întrunește de două ori pe an, începând cu anul 2012, pentru a discuta subiecte de interes comun pentru mediul de afaceri și administrația publică. Subiectele abordate în cadrul platformei includ, între altele, sisteme de conformitate, programe anti-mită în companii, utilizarea clauzelor anticorupție în relațiile cu furnizorii și distribuitorii, procedurile de achiziții publice, transparența activităților de lobby și date deschise. OECD afirmă că aceste „discuții au determinat adoptarea unor măsuri preventive, cum ar fi controlul ex-ante al conflictelor de interese în achizițiile publice și publicarea informațiilor contractuale ca urmare a angajamentelor luate în cadrul Parteneriatului pentru Guvernare Deschisă.”³⁷

Centrul de Integritate în Business (CIB) este un centru de resurse prin care Transparency International România promovează soluții durabile pentru consolidarea bunei guvernante bazate

³⁴ <https://standard.open-contracting.org/latest/en/>

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Informații obținute în urma interviurilor realizate pentru prezentul raport.

³⁷ OECD, “Business Integrity in Eastern Europe and Central Asia”, 2016. Este important de menționat faptul că România este parte a Parteneriatului pentru Guvernare Deschisă încă din 2011.

pe principii etice și urmărește să dezvolte parteneriate între sectorul public, sectorul privat și societatea civilă.³⁸

O altă inițiativă a fost lansată de *Romanian Business Leaders* în parteneriat cu Centrul Român de Politici Europene, cu sprijinul Raiffeisen Bank, în cadrul proiectului *Partners for Integrity*. Inițiativa a avut ca rezultat crearea Coaliției pentru Afaceri Curate din România, care își propune să dezvolte un parteneriat instituționalizat între oamenii de afaceri români care, la rândul lor, vor contribui la reducerea semnificativă a corupției în mediul privat și sectorul public din România.³⁹ Din păcate, însă, proiectul pare că este inactiv începând cu anul 2016, deoarece finanțarea și implicarea părților interesate nu a continuat.

³⁸ <https://www.businessintegrity.ro>

³⁹ http://www.cleanbusiness.ro/?page_id=54

Necesitatea unei acțiuni colective pentru integritatea achizițiilor publice din România

Este nevoie de îmbunătățirea atât a integrității în achizițiile publice, cât și a percepției despre integritatea în achizițiile publice. Atât corupția, cât și percepția asupra corupției sunt dăunătoare și pentru sectorul public, și pentru cel privat. Studiile OCDE arată că creșterea încrederii în administrația publică se corelează cu scăderea corupției. Pentru ca demnitarii și funcționarii publici din cadrul autorităților contractante să facă o treabă bună în achizițiile publice, este important ca aceștia să beneficieze de încrederea societății că sunt capabili de o astfel de responsabilitate. Așadar, construirea încrederii este unul dintre obiectivele Transparency International România. Aceasta este **o cale importantă pentru a rupe cercul vicios, unde lipsa capacității și integrității subminează încrederea, iar lipsa de încredere creează, de asemenea, un mediu pentru nereguli și corupție.**

Pentru a construi încrederea necesară, credem cu tărie că inițiativa unei Acțiuni Colective ar fi eficace. În linii mari, Acțiunea Colectivă reprezintă o abordare colaborativă a provocărilor determinate de corupție și a creșterii standardelor de integritate în sectorul public și privat și pentru a asigura o concurență loială în afaceri. Pledăm, astfel, pentru colaborări cu mai multe părți interesate pentru a aborda provocările comune legate de achiziții și pentru a atinge obiective comune privind eficiența și integritatea proceselor și contractelor de achiziții.

În achizițiile publice este necesară cooperarea dintre autoritățile publice și sectorul privat, iar calitatea acestei colaborări contribuie la creșterea calității bunurilor, serviciilor și lucrărilor ce fac obiectul contractelor publice. Doar această cooperare poate genera cereri din partea autorităților contractante care sunt bine adaptate la capacitățile pieței și care profită de toate noile produse și tehnologii dezvoltate. De asemenea, contribuția societății civile este esențială în monitorizarea relației dintre sectorul public și cel privat, astfel încât aceasta să se bazeze pe încredere reciprocă, dar niciodată pe corupție sau înțelegeri ascunse. Mai mult decât atât, organizațiile societății civile pot juca un rol important în aducerea cetățenilor la masa dezbaterilor atunci când se discută contractele publice, direcționând astfel planificarea și implementarea acestor contracte în interesul public în primul rând.

Pentru creșterea încrederii, este nevoie de mai mult dialog, bazat pe principiile Acțiunii Colective, între diferitele instituții publice – inclusiv autoritățile contractante și organismele de supraveghere, sectorul privat și societatea civilă pentru a asigura:

- faptul că autoritățile contractante cunosc bine piața și pot formula cereri realiste și nediscriminatorii în numele autorităților contractante, bine adaptate pieței: ce și cum poate oferi piața;
- evitarea neregulilor neintenționate și a neînțelegerilor care determină creșterea percepției corupției;
- detectarea timpurie a problemelor de integritate cu consecințe financiare (pentru bugetul public și sectorul privat), inclusiv detectarea timpurie a corupției, dacă este cazul.

Monitorizarea achizițiilor publice de către societatea civilă poate ajuta la abordarea problemelor de integritate și a riscurilor de corupție care nu sunt bine acoperite de lege și

poate preveni neregulile în această privință (de exemplu, identificarea conflictelor de interese care nu sunt reglementate ca atare, dar sunt sursa altor probleme de integritate, cum ar fi favoritismul).

Monitorizarea de către societatea civilă poate ajuta, de asemenea, la **abordarea problemelor de integritate și a riscurilor de corupție în faza de implementare a contractului**, când nu există o supraveghere preventivă, ci doar controlul ex-post al Curții de Conturi.

Recomandări de politici publice

Reforme necesare

Următoarele măsuri de politici ar trebui luate de Guvernul României pentru a îmbunătăți integritatea achizițiilor publice din România:

- **Recunoașterea formală și utilizarea sistematică a Pactelor de Integritate**, prin includerea lor în legislație și aplicarea acestora pentru achizițiile cu riscuri mari de corupție/integritate, având în vedere eficiența lor dovedită în prevenirea și atenuarea riscurilor de corupție legate de achizițiile publice, precum și eficacitatea lor în creșterea încrederii în ceea ce privește achizițiile publice rându stakeholderilor (având în vedere că încrederea este o condiție prealabilă pentru combaterea corupției).
- **Creșterea gradului de conștientizare și instruire a funcționarilor publici care se ocupă de achizițiile publice, cu privire la combaterea corupției și creșterea integrității.** În acest scop, ar trebui create programe naționale de formare și încheiate parteneriate cu mediul academic.
- **Dezvoltarea unui program de instruire pentru achizitorii publici, pentru funcționarii publici care se ocupă de achiziții publice, care să le permită să cunoască mai bine piața,** să formuleze cereri realiste și nediscriminatorii din partea autorităților contractante pe care le reprezintă, să formuleze cereri bine adaptate pieței: ce și cum poate oferi piața.
- **Evaluarea și modificarea prevederilor legale pentru a lărgi sfera și definiția conflictului de interese** și pentru a include toate tipurile de interese, nu doar interesele financiare generate de relațiile de familie. În prezent, conform legislației din România, există un conflict de interese atunci când un funcționar public decide asupra unui contract pentru un membru apropiat al familiei, dar nu există conflict de interese dacă beneficiarul contractului este un prieten apropiat sau fost partener de afaceri al funcționarului în cauză.
- **Implementarea unui sistem de management al riscurilor de integritate în achizițiile publice,** folosind *big data* și permițând autorităților de supraveghere și societății civile, inclusiv Acțiunii Colective, să se concentreze asupra proiectelor/procedurilor de achiziții publice/contractelor cele mai expuse riscurilor de corupție.
- **Publicarea de reguli generale pentru achizițiile directe și proceduri model pentru procedurile instituționale obligatorii exceptate de Directiva 2014/24** și de legea de transpunere a Directivei, privind achizițiile publice (Legea nr. 98/2016) (în special pentru achizițiile menționate în Anexa II a Directivei 2014/24).
- **Asigurarea calității datelor publicate privind achizițiile publice,** permițând o supraveghere mai eficientă din partea societății civile, presei și mediului academic.
- Pentru un raport calitate-preț mai bun în achiziții, **costurile standard (așa cum sunt recomandate de unele proiecte cu finanțare europeană) ar putea fi utilizate în estimările de preț pentru achizițiile publice.**

Recomandări cheie

Transparency International România propune un plan în patru pași pentru creșterea încrederii în achizițiile publice și pentru realizarea reformelor necesare menționate mai sus:

1. **Folosind analizelor *big data*, instituțiile publice, sectorul privat și societatea civilă pot identifica proiecte/proceduri de achiziții publice/contracte care sunt expuse corupției/au un risc de corupție ridicat, conform indicatorului setat.** Elaborarea indicatorului de risc de corupție pentru achizițiile publice ar trebui să se bazeze pe variabilele utilizate de Transparency International în proiectul Red Flags.
2. **O varietate stakeholderi ar trebui să se mobilizeze pentru a monitoriza proiectele/procedurile de achiziții publice/contractele expuse riscurilor de corupție.** Efectuarea monitorizării civice pe baza Acțiunii Colective și a parteneriatelor între diferite tipuri de instituții este esențială ca strategie de consolidare a încrederii.
3. **Utilizarea Pactelor de Integritate pentru monitorizarea proiectelor/procedurilor de achiziții publice/contractelor expuse riscurilor de corupție și implicarea stakeholderilor**, prin Acțiunea Colectivă, în formularea:
 - strategiilor de monitorizare;
 - recomandărilor pentru reducerea riscurilor de corupție.
4. **Utilizând experiența dobândită în urma implementării Pactelor de Integritate, atât activitățile de creștere a capacităților pentru consolidarea instituțională, cât și reformele politicilor pot fi mai bine planificate și implementate.**