



*Policy Brief no. 90, august 2020*

**Pentru a explica mai bine cum s-au făcut achiziții în timpul stării de urgență, EFOR a discutat cu Secretarul general al Agenției Naționale de Integritate despre conflicte de interese, PREVENT și avertizori de integritate**



## **Impactul pandemiei asupra achizițiilor publice (I) Conflictele de interese**

În starea generată de pandemia cauzată de COVID-19, domeniul achizițiilor publice a fost unul dintre cele mai afectate, din cauza creșterii substanțiale a cererii de produse de protecție medicală, scăderii transparenței procedurilor de achiziție și apariției unor concurenți noi pe piață, care pot modifica standardele de cost și de calitate, dar și corectitudinea procesului. Răspândirea epidemiei a crescut riscurile de corupție și conflicte de interese, în special când ne uităm spre sistemul medical, expus în mod deosebit

prin necesitatea iminentă de consumabile medicale, achiziționate în regim de urgență, pe o piață care s-a reinventat rapid.

Riscurile deja existente privind achizițiile publice, plecând de la conflicte de interese și transparența procesului și ajungând la calitatea discutabilă a produselor cumpărate au crescut și mai mult. Într-o perioadă de incertitudine, regulile privind achizițiile publice au fost schimbate

și adaptate noii situații<sup>1</sup>, atrăgând și critici întrucât au permis anumitor autorități sau competitori să ocolească regulile jocului.

Pentru a aduce lumină în întreg procesul de achiziții publice, EFOR a inițiat o serie de dezbateri cu experți și instituții publice, care au rol de îndrumare și control cu privire la procesele de achiziții publice. Prima dezbatere organizată alături de instituții publice a avut ca interlocutor Agenția Națională de Integritate (ANI)<sup>2</sup>.

### Activitatea ANI referitoare la conflictele de interes în achiziții publice

Agenția Națională de Integritate (ANI) este o instituție independentă care exercită control administrativ cu privire la verificarea averilor dobândite în timpul exercitării unei funcții publice, conflictelor de interes și a incompatibilităților.

Statistica ANI arată că în ultimii 10 ani au fost constatate peste 1000 de cazuri privind conflictele de interes consumate, mare parte din acestea fiind contestate în instanță. În 8-9 din 10 cazuri instanța a confirmat concluzia inspectorilor de integritate, iar mare parte din aceste persoane au fost sancționate disciplinar.

<sup>1</sup> EFOR [a publicat](#) o serie de articole despre neclaritățile privind noutățile legislative, dar și practica privind achizițiile publice în timpul stării de urgență și [a organizat prima dezbatere](#) cu experți în achiziții publice pe data de 11 mai.

<sup>2</sup> Temele, cifrele și câteva dintre concluziile acestui raport sunt extrase [din cadrul](#)

Foarte multe dintre aceste cazuri se referă și la proceduri de achiziție publică.

ANI a cerut anularea contractelor în aproape toate cazurile în care a câștigat, iar prejudiciul a putut fi identificat; majoritatea dosarelor, care sunt acțiuni separate în fața instanței, au fost câștigate. Din contractele anulate, **niciun leu nu s-a reîntors la bugetul de stat**. Mecanismul este foarte complicat: contractele fuseseră deja executate prin construcții de școli, poduri, grădinițe etc.

### Sistemul PREVENT

Acesta este unul dintre motivele pentru care a apărut sistemul PREVENT<sup>3</sup>, un mecanism de prevenire a conflictelor de interes în achizițiile publice. Acesta a fost inițial destinat doar verificării fondurilor europene, ulterior fiind extins și la cele naționale. Acesta monitorizează toate procedurile care se desfășoară prin intermediul SICAP, platforma de achiziții publice, cu scopul clar de a preveni potențialele conflicte de interes, incluzând doar persoanele care se supun legii declarării averilor și a intereselor.

În cei trei ani de activitate, sistemul PREVENT a examinat aproximativ **50 de mii de proceduri de achiziție publică și 250 de mii de contracte de**

[dezbaterei organizate](#) alături de Agenția Națională de Integritate pe 20 iulie 2020, la care a participat secretarul general al instituției, domnul Silviu Popa.

<sup>3</sup> Vezi [pagina web ANI](#) pentru mai multe detalii despre cum funcționează sistemul PREVENT și despre rezultatele utilizării acestuia

**achiziții**, dacă includem și loturile. Au fost detectate puțin peste 120 de potențiale conflicte de interese, cu o valoare de câteva zeci de milioane de euro.

Când sistemul identifică un potențial conflict de interese, se transmite un avertisment autorității contractante sau entității care face achiziția. Aceasta, potrivit variantelor pe care legea i le oferă, trebuie să elimine cauza care generează conflictul de interes. Dacă un membru al comisiei de evaluare sau chiar șeful instituției generează un conflict de interese, acesta trebuie să se retragă. **În 9 din 10 cazuri** cauza conflictului este eliminată. În cazul în care sursa nu este eliminată și contractul se semnează în conflict de interese, agenția se autosesizează din oficiu, privind conflictul de interese consumat. ANI a și inițiat câteva astfel de proceduri, urmând a vedea cum se vor finaliza. Dacă o persoană declară pe proprie răspundere că nu se află în conflict de interese, deși realitatea este alta, intră sub incidența Codului Penal.

Dacă sistemul detectează prezumtive relații de conflict de interese care implică persoane ce nu au obligația raportării averii și intereselor, acestea sunt transmise Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (ANAP). De asemenea, autoritățile de management pentru fondurile europene sunt informate trimestrial cu privire la rezultatele sistemului PREVENT referitor la zona lor de acțiune.

Instrumentul este unul extrem de fluid, nu blochează procedurile de achiziții, dar elimină conflictul de interese prin identificarea legăturilor dintre factorii de decizie și ofertanți. Cel mai important este ca sistemul responsabilizează factorii de decizie din autoritățile contractante. Filozofia Strategiei Naționale Anticorupție, conform căreia orice incident de integritate este un eșec al managementului, a fost incorporată în sistemul PREVENT.

Numărul sesizărilor și implicit al dosarelor de evaluare în ceea ce privește conflictele de interese consumate a scăzut cu aproximativ **52% după primii doi ani de funcționare**, în vreme ce până în anul 2017 numărul acestora a fost constant sau în ușoară creștere.

### **Achizițiile în timpul stării de urgență**

#### **Monitorizarea achizițiilor directe prin intermediul PREVENT**

Dacă o procedură nu trece prin sistemul SICAP, sistemul PREVENT n-o poate analiza automat; de aceea ANI desfășoară această procedură de monitorizare a achizițiilor directe efectuate de către autoritățile contractante cu depășirea pragului. ANI nu are capacitatea fizică de a verifica toate achizițiile directe, dar folosește matricea pe indicatori de risc pentru a selecta doar acele proceduri care pot fi susceptibile sau care par problematice.

Începând cu 2018 a fost implementată o procedură

operațională, la recomandarea GRECO<sup>4</sup>, care se folosește ca bază de plecare de seturile de date privind achizițiile directe, care sunt publicate de către Guvern. Prin folosirea unor indicatori obiectivi se pot selecta proceduri cu risc ridicat din perspectiva conflictului de interese, posibili indicatori fiind: prețul ridicat, numărul limitat de ofertanți unici, recurența contractelor câștigate de o singură companie etc. Astfel, ANI poate identifica elemente pentru demararea din oficiu a evaluării conflictelor de interese. Aceeași procedură este în prezent actualizată pentru a putea opera acest algoritm și pentru achizițiile publice directe care nu au fost luate în analiza PREVENT și care vizează achiziționarea produselor necesare combaterii pandemiei. Orizontul de timp urmărit este, în primul rând, starea de urgență, cu posibilitatea extinderii și pentru perioada stării de alertă.

Elementele privind un potențial conflict de interese vor fi verificate exclusiv prin prisma informațiilor publice, fiind o măsură pro activă luată de către ANI pentru a verifica că procedurile care s-au desfășurat în afara ariei de acoperire a sistemului PREVENT au avut loc respectând regulile privind conflictul de interese, care nu au fost relaxate. Dacă se vor identifica elemente care vor conduce la un potențial conflict de interese, va exista posibilitatea deschiderii de proceduri de evaluare din oficiu privind conflicte de interese consumate.

Pentru achizițiile directe derulate prin SEAP nu există obligativitatea depunerii formularului de integritate. Astfel, unde se depune formularul de integritate funcționează sistemul PREVENT, adică funcționează mecanismul preventiv. Unde nu se depune formularul de integritate, funcționează legea ANI care stabilește cum sunt sancționate conflictele de interese în formă consumată.

Persoanele care pot influența rezultatul procedurii direct sau indirect din cadrul unei autorități sunt prevăzute foarte clar de Legea achizițiilor publice (98/2016) în art. 3. Aceeași lege menționează că autoritatea contractantă are obligația de a lua toate măsurile necesare în scopul prevenirii, identificării și remedierii situațiilor de potențial conflict de interese. Din punctul acesta de vedere, sarcina acestei verificări sau monitorizări cade deopotrivă și pe autoritatea contractantă. Achizițiile directe nu intră sub imperiul legii privind implementarea sistemului PREVENT, decât în măsura în care sunt derulate prin SICAP.

### **Rolul PREVENT în timpul stării de urgență**

Relaxarea măsurilor privind achizițiile publice a avut loc prin legislația adoptată în perioada stării de urgență conform căreia autoritățile contractante pot achiziționa direct materiale și echipamente necesare pentru prevenirea și combaterea epidemiei

4 <sup>4</sup> Runda a IV-a de evaluare GRECO, [www.coe.int/en/web/greco/evaluations/romania](http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/romania)

cu virusul COVID-19 cu depășirea pragului valoric stabilit în Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice (art.7 al. 5). Autoritățile contractante au putut face achiziții directe cu valoarea de peste 135.000 lei, iar achizițiile au fost analizate PREVENT doar dacă au fost derulate și prin SICAP.

*Considerăm că autoritățile contractante ar trebui să folosească proceduri de achiziție care permit un grad mai ridicat de transparență, permițând în același timp și realizarea achizițiilor într-un timp rezonabil și util. O astfel de procedură este cea a negocierii fără publicare prealabilă<sup>5</sup>.*

Sistemul PREVENT a monitorizat în această perioadă aproximativ **9.000 de proceduri** privind achiziționarea de servicii medicale, reactivi medicali, consumabile, stații de oxigen etc. Aceste date reprezintă cu **15% mai puțin față de achizițiile cu același profil derulate în aceeași perioadă în anul 2019**. Numărul total a fost mult mai mare, dar numărul celor care au trecut prin PREVENT a fost cu 15% mai mic. PREVENT a făcut analiză pe câteva zeci de mii de proceduri în primul trimestru al anului. Doar **33% din procedurile monitorizate** de PREVENT în perioada stării de urgență au legătură cu produsele și serviciile medicale pentru combaterea pandemiei.

Niciun avertisment nu a fost generat în această categorie de proceduri monitorizate. În cazul

procedurilor care nu au fost monitorizate prin PREVENT, există instrumentul evaluării de conflicte de interese consumate. Ani au realizat analize privind concentrări de atribuire pe un anumit operator sau regiune geografică.

Referitor la analiza datelor despre cumpărările directe, ANI a observat că anumite entități – spitale - au făcut, în primul trimestru, **136 de mii de achiziții directe**. Ceea ce înseamnă că **una din 5 achiziții directe a fost făcută de către spitale în această perioadă**, valoarea totală a acestor achiziții fiind de **194 de milioane de euro**.

Cu o zi înaintea instaurării stării de urgență, aceste autorități desfășoară puțin peste 100 de achiziții directe, cu o valoare totală peste 140.000 EUR. Odată cu instaurarea stării de urgență, numărul achizițiilor a crescut la peste 3000 – cu o valoare de cinci milioane de EUR pe zi -, respectiv în a patra zi la 7.8 milioane EUR. Doar pentru dezinfectanți în luna martie s-au cheltuit aproximativ cinci milioane de EUR.

*Considerăm că ar fi utilă publicarea datelor privind achizițiilor publice cu o frecvență mai crescută, pentru a permite accesul la informații centralizate într-un timp util și rezonabil. Datele sunt publicate de Agenția pentru Agenda Digitală a României pe portalul [www.data.gov.ro](http://www.data.gov.ro) trimestrial<sup>6</sup>. Pentru a permite actorilor externi să realizeze analize eficiente și care să răspundă nevoilor de*

<sup>5</sup> Vezi și [Orientările Comisiei Europene](#) pentru utilizarea cadrului privind achizițiile publice în situația de urgență legată de criza COVID-19

<sup>6</sup> <https://data.gov.ro/dataset/achizitii-publice-2020>

moment, datele care putea fi publicate la intervale mai mici

### Transparența procesului și avertizorii de integritate

În contextul unei transparențe scăzute, care a fost impusă de condițiile stării de urgență, rolul avertizorilor de integritate, persoane care pot sesiza nereguli în cadrul instituțiilor publice, este unul foarte important. Criza a arătat că intervențiile avertizorilor de integritate nu au fost neapărat încurajate, un exemplu în acest sens fiind demiterea unui lider de sindicat din Poliție, din județul Timiș care s-a opus sancțiunilor abuzive și a fost demis<sup>7</sup>.

Problematika avertizorului de integritate este una foarte interesantă în spațiul post comunist, unde acest concept este unul cu conotații peiorative. În România exista legea privind avertizorul de integritate de peste 16 ani, dar utilizarea sa în practică rămâne foarte redusă, deși legea a fost evaluată de multiple organisme internaționale ca fiind foarte bună. Este un caz clasic în care avem o lege scrisă foarte bine, care nu se suprapune peste realitățile sociale.

Reprezentantul ANI consideră că, în prezent, ultima directivă a Comisiei Europene pentru protejarea avertizorilor de integritate<sup>8</sup> prezintă un cadrul legal foarte

cuprinzător, care poate aduce o schimbare spre bine în acest domeniu. Acest mecanism ar putea da posibilitatea tuturor angajaților și tuturor lucrătorilor din sistemul de stat și privat de a semnală anumite încălcări ale regulilor și ar pune în același timp o mare presiune pe management în instituții, pe autoritățile publice și în mediul privat.

Toate țările au un termen strâns pentru transpunerea acestei directive, iar provocarea este de a elabora legislația de transpunere. Secretarul general ANI consideră că trebuie consultată întreaga plajă de actori: Agenția Națională de Integritate, Guvernul, societatea civilă și asociațiile de patronate, syndicate etc. Toți actorii trebuie să stea la aceeași masă și să discute această chestiune, iar legea care ar putea să fie elaborată în urma acestui proces trebuie să fie simplă, predictibilă, care să ofere garanții că acest sistem poate funcționa eficient pe un orizont de 10-20 de ani, până când situațiile se vor schimba și vor fi nevoie de ajustări. Trebuie pus un mai mare accent pe digitalizare și folosirea canalelor digitale, care pot proteja avertizorul de integritate. ANI se va implica direct pentru a transpune această legislație.

*Considerăm că este esențială crearea unui context instituțional practic care să permită exercitarea rolului de avertizor de integritate în*

<sup>7</sup> Valer Kovacs, polițistul de la IPJ Timiș care s-a opus amenzilor Covid-19, înștiințat că -a fi trecut în rezervă, [www.ziuaadevest.ro/valer-kovacs-politistul-de-la-ipj-timis-care-s-a-opus-amenziilor-covid-19-instiintat-ca-v-a-fi-trecut-in-rezerva/](http://www.ziuaadevest.ro/valer-kovacs-politistul-de-la-ipj-timis-care-s-a-opus-amenziilor-covid-19-instiintat-ca-v-a-fi-trecut-in-rezerva/). Vezi și Policy Brief EFOR 87, Criza

amenzilor: cum trebuie combătută epidemia?, [www.expertforum.ro/criza-amenziilor](http://www.expertforum.ro/criza-amenziilor)

<sup>8</sup> Noile reguli europene pentru protecția avertizorilor de integritate au fost aprobate, [www.europarl.europa.eu/news/ro/press-room/20190410IPR37529/noi-reguli-europene-pentru-protectia-avertizorilor-de-integritate](http://www.europarl.europa.eu/news/ro/press-room/20190410IPR37529/noi-reguli-europene-pentru-protectia-avertizorilor-de-integritate)



*condiții de siguranță și fără a genera abuzuri din partea superiorilor.*

*De asemenea, deși în contexte de criză statul trebuie să achiziționeze produse sau servicii în regim de urgență, principiile clarității și consistenței legislative, precum și cel al transparenței cheltuirii banilor publice nu trebuie să fie afectate.*

## **Hibele cadrului legislativ**

### **Beneficiarii reali**

Unul dintre aspectele problematice este acela al firmelor care sunt conduse prin interpuși și care au legături cu membrii comisiilor de evaluare, respectiv al beneficiarului real. Legea declarării averilor și sistemul de declarare a averilor și a intereselor are această hibă majoră: nu există obligația de a declara beneficiarul real al unui bun, afaceri, clădiri decât dacă persoana respectivă este și beneficiar în acte. Mecanismul românesc nu prevede declararea beneficiarului real (există țări precum Moldova sau Ucraina care au introdus prevederi legale), dincolo de mențiunile din documente. Din acest motiv, dacă firmele sunt înființate de interpuși, sistemul nu poate detecta această chestiune, pentru că sistemul raportează datele înscrise în formularul de integritate - care prevede date și informații relevante despre managementul autorității contractante, membrii comisiei de evaluare și despre ofertanți -, iar aceste date sunt interconectate în mod real, automat, cu baza de date a

Evidenței Populației și cu datele din Registrul Comerțului. ANI consideră că dacă vom avea noțiunea de beneficiar real ca o obligație de declarare, sistemul este destul de flexibil încât să surprindă și acest tip de neregulă.

### **Îmbunătățirea cadrului legislativ**

Reprezentantul ANI consideră că are suficientă independență operațională și capacitate de a își dezvolta mecanisme de creștere a activității de evaluare, a prevenției, de comunicare cu persoanele care au obligația de a depune declarații de avere și interese etc.

În schimb, secretarul general ANI consideră că **Agencia operează cu un cadru legislativ complex**. Mare parte din cadrul legislativ a fost dezvoltat înainte de apariția instituției (ex. comisiile de verificare a averilor din 1996), regulile după care lucrează nu țin pasul cu dezvoltarea societății. Mai mult, consideră că acest cadru legislativ a fost peticit în ultimii ani cu tot felul de prevederi legislative care se contrazic cu cele care existau deja; în momentul de față avem o legislație extrem de fragmentată, nesustenabilă și care pune probleme inclusiv inspectorii de integritate, avocaților, judecătorilor, procurorilor etc.

Secretarul general ANI **consideră că acest cadru legislativ trebuie simplificat, uniformizat și unificat**. Trebuie să existe un cod al integrității, o serie de incompatibilități, o definiție mai

clară a conflictului de interese.  
Sancțiunile trebuie să fie disuasive.

Toți actorii relevanți trebuie să stea la aceeași masă și, în acord cu toate recomandările și standardele internaționale de anticorupție și de integritate, având în vedere expertiza ANI din ultimii 12-13 ani de funcționare, dar și expertiza societății civile, să fie pus la punct un mecanism suficient de clar de reguli pentru următorii 10-20 de ani. Într-un cadru similar a fost adoptat și sistemul PREVENT, prin consultări și discuții incluzând instituții și societate civilă, aceste discuții ducând în final la o lege scurtă și clară.

Secretarul general ANI consideră că această nouă legislație trebuie să fie gândită astfel încât să țină cont de **digitalizare**. Perioada pandemiei a reprezentat o fereastră de oportunitate pentru a trece proiectul legislativ de **digitalizare totală a declarațiilor de avere și de interese prin Parlament**. Până în 2021 declarațiile pot să fie depuse în format electronic, în paralel cu formatul clasic. Din 1 ianuarie 2022 toate declarațiile trebuie trimise exclusiv prin canale electronice. Astfel sunt cheltuiți mai puțini bani, securitatea este crescută, iar declarațiile pot să fie disponibile în timp real pe pagina de internet, respectând regulile privind protecția datelor cu caracter personal. Mai mult, publicarea acestor date va permite exportarea de date deschis și realizarea de analize independente.



Semilunei 7, ap. 1  
București  
[www.expertforum.ro](http://www.expertforum.ro)



Proiect finanțat de Biroul din România al  
Konrad-Adenauer-Stiftung.