



# Achiziții cu impact social și de mediu în România

## Raport de politică publică

Proiect derulat de:

Coordonator:

Petrescu Claudia – expert cercetare și politici publice Centrul pentru Legislație Nonprofit, cercetător Institutul de Cercetare a Calității Vieții

Autori:

Lambru Mihaela – expert antreprenariat social Centrul pentru Legislație Nonprofit și profesor Universitatea din București, Facultatea de Sociologie și Asistență Socială

Stănilă Gabriel – expert politici sociale Centrul pentru Legislație Nonprofit

Neguț Adriana – cercetător Centrul pentru Legislație Nonprofit, cercetător Institutul de Cercetare a Calității Vieții

Mihalache Flavius – cercetător Centrul pentru Legislație Nonprofit, cercetător Institutul de Cercetare a Calității Vieții

Ciobanu Carmen – expert antreprenariat social Fundația Civitas pentru Societate Civilă Cluj

Balogh Martin – expert advocacy și politici publice Fundația Civitas pentru Societate Civilă Cluj

Sîrbu Simona – expert Fundația Civitas pentru Societate Civilă Cluj

Constantinescu Lorita – expert antreprenariat social Ateliere fără Frontiere

Neagoe Ștefania – expert advocacy și politici publice Ateliere fără Frontiere

©Asociația Centrul pentru Legislație Nonprofit, Decembrie 2021

<https://www.clnr.ro/project/achizitii-cu-impact-social-si-de-mediu/>

[www.buysocial.ro](http://www.buysocial.ro)

Proiect derulat de:



**Centrul pentru  
Legislație  
Nonprofit**



**Civitas**  
Fundația - Alapítvány - Foundation



**ateliere**  
fără frontiere  
[ SOS GROUP ]

## Listă abrevieri

ADV – Fundația Alături de Voi

AFF – Ateliere Fără Frontiere

ANAP – Agenția națională pentru Achiziții Publice

ANDPDCA – Autoritatea Națională pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, Copii și Adopții

ANOFM – Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă

ANPD – Autoritatea Națională pentru Persoane cu Dizabilități

CIVITAS – Fundația Civitas pentru Societate Civilă

CLNR – Centrul pentru Legislație Nonprofit

CSR – Responsabilitate socială corporatistă

ÎS – Întreprindere socială

ÎSI – Întreprindere socială de inserție

MMPS – Ministerul Muncii și Protecției Sociale

ONAC – Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate

ONG – Organizație neguvernamentală

SEAP – Sistemul Electronic de Achiziții Publice

UE – Uniunea Europeană

UPA – Unitatea protejată autorizată



Proiect derulat de:



**Centrul pentru  
Legislație  
Nonprofit**



**Civitas**  
Fundația-Alapítvány-Foundation



**ateliere**  
fără frontiere  
| SOS GROUP |

## Cuprins

|                                                                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Listă abrevieri.....                                                                                                       | 3  |
| Cuprins.....                                                                                                               | 4  |
| Listă tabele.....                                                                                                          | 5  |
| Listă grafice.....                                                                                                         | 5  |
| Achiziții cu impact social și de mediu – beneficii, provocări și soluții.....                                              | 6  |
| Introducere.....                                                                                                           | 10 |
| Obiectivele raportului și metodologie .....                                                                                | 13 |
| Organizarea procesului de achiziții publice sociale și de mediu în România .....                                           | 14 |
| Date privind achizițiile publice în România .....                                                                          | 15 |
| Efectele implementării Directivelor privind achizițiile publice în România .....                                           | 18 |
| Legislație la nivel european .....                                                                                         | 19 |
| Legislație la nivel național.....                                                                                          | 22 |
| Întreprinderi sociale și unități protejate.....                                                                            | 27 |
| Implementarea politicilor de achiziție socială/ de mediu în România .....                                                  | 30 |
| Practica la nivelul autorităților .....                                                                                    | 30 |
| Practica la nivelul companiilor .....                                                                                      | 32 |
| Impact la nivelul întreprinderilor sociale / unităților protejate autorizate.....                                          | 33 |
| Bariere și provocări pentru achizițiile sociale și de mediu .....                                                          | 34 |
| Pentru autoritățile publice .....                                                                                          | 35 |
| Pentru companii.....                                                                                                       | 38 |
| Pentru întreprinderi sociale/ unități protejate autorizate/ organizații nonguvernamentale .....                            | 41 |
| Soluții pentru implementarea cu succes a achizițiilor sociale și de mediu.....                                             | 43 |
| Îmbunătățirea cadrului legislativ și de procedură.....                                                                     | 43 |
| Profesionalizare și creșterea capacității de gestionare a proceselor de achiziție publică .....                            | 44 |
| Acces facil la informație structurată și comunicare .....                                                                  | 45 |
| Comunicare privind impactul achizițiilor sociale și verzi și colaborare trans-sectorială pentru încurajarea acestora ..... | 46 |
| Concluzii .....                                                                                                            | 48 |
| Referințe .....                                                                                                            | 49 |



Proiect derulat de:



**Centrul pentru  
Legislație  
Nonprofit**



**Civitas**  
Fundatia-Alapitvány-Foundation



**atelierul**  
fără frontiere  
[ SOS GROUP ]

## Listă tabele

|                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabelul 1. Grupe de produse și servicii pentru care sunt elaborate criterii de mediu la nivel European și național ..... | 22 |
| Tabelul 2. Legislația națională privind achizițiile cu impact social și de mediu .....                                   | 22 |
| Tabelul 3. Evoluția numărului de ONG-uri și entități de economie socială .....                                           | 28 |
| Tabelul 4. Numărul angajaților în ONG-uri și entități de economie socială .....                                          | 28 |
| Tabelul 5. Întreprinderi sociale înregistrate în Registrul Unic de Evidență .....                                        | 29 |
| Tabelul 6. Evoluția numărului unităților protejate în România .....                                                      | 30 |



## Listă grafice

|                                                                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1. Procentul achizițiilor publice realizate în funcție de criteriul de atribuire .....                           | 16 |
| Figura 2. Tipul procedurii de atribuire a contractelor de achiziție (%).....                                            | 16 |
| Figura 3. Proportia de contracte atribuite în cazul în care a existat un singur ofertant (inclusiv atribuire directă) . | 17 |
| Figura 4. Proportia de proceduri de achiziții care au fost negociate cu o companie fără nicio cerere de ofertă ....     | 17 |
| Figura 5. Proportia de proceduri atribuite numai pentru că oferta era cea mai ieftină disponibilă .....                 | 18 |

Proiect derulat de:



## Achiziții cu impact social și de mediu – beneficii, provocări și soluții

Achizițiile publice sau private reprezintă instrumente de realizare a obiectivelor de politică publică ale guvernelor, precum și a obiectivelor de dezvoltare ale mediului de afaceri. Nivelul ridicat al sumelor alocate pentru achiziții în general la nivelul instituțiilor publice și al companiilor face ca acestea să fie extrem de importante pentru realizarea obiectivelor de sustenabilitate ale sectorului public și ale celui de afaceri. Mediul de afaceri a înțeles acest lucru, marile companii introducând criterii de evaluare legate de mediu, de transparență sau sociale în alegerea furnizorilor lor.

Cu un procent de aproximativ 14% din PIB la nivelul Uniunii Europene, achizițiile publice au devenit instrumente importante pentru realizarea obiectivelor de politică publică ale statelor membre.

Reglementarea din 2014 a achizițiilor publice la nivelul UE vine să răspundă acestei importanțe crescute a domeniului pentru obiectivele de politică publică ale Uniunii și introduce prevederi referitoare la clauze sociale și de mediu care pot fi folosite pentru a ajuta la implementarea obiectivelor de politică socială și de mediu în condițiile dezvoltării Pilonului European al Drepturilor Sociale și al Pactului Verde European.

Achizițiile responsabile social sunt cele care vizează obținerea unui impact social pozitiv în urma procesului de cumpărare de produse/ servicii/ lucrări, fiind urmărite beneficiile sociale aduse, reducerea riscurilor sociale sau a inegalităților existente.

Achizițiile cu impact de mediu (achiziții verzi) urmăresc un impact redus asupra mediului pe durata întregului ciclu de viață al bunurilor, serviciilor și lucrărilor contractate.

Principalele beneficii ale achizițiilor cu impact social și de mediu pentru instituțiile publice și companii sunt:

### A. Instituții publice

- Reprezintă instrumente principale de realizare a obiectivelor de politică socială și de mediu la nivel național
- Utilizare eficientă a fondurilor publice atât pentru cumpărarea de produse/ servicii/ lucrări, cât și pentru îndeplinirea obiectivelor de incluziune socială, ocupare de calitate, protecție a mediului etc.
- Creșterea vizibilității activității în comunitate/ societate
- Creșterea încrederii populației în produse/ servicii responsabile social și prietenoase cu mediul, inclusiv în cele realizate de către entități ale economiei sociale

- Reducerea riscurilor sociale și a celor de mediu
- Dezvoltarea în rândul mediului de afaceri a unor practici de lucru prietenoase cu mediul și care contribuie la dezvoltarea socială

### B. Companii

- Sunt instrumente de implementare a obiectivelor de sustenabilitate, inclusiv a celor de responsabilitate socială
- Creșterea vizibilității activității în comunitate/ societate
- Dezvoltarea în rândul mediului de afaceri a unor practici de lucru prietenoase cu mediul și care contribuie la dezvoltarea socială

Astfel de achiziții cu impact social și de mediu contribuie și la dezvoltarea sectorului economiei sociale, care cuprinde entități ce urmăresc în același timp obiective economice, sociale și/ sau de mediu, au un model de conducere democratic și au o distribuție limitată a profitului. Este un model economic care pune în centrul său oamenii și dezvoltarea socială, nu doar obținerea de profit. Entitățile care pot fi incluse în sectorul economiei sociale sunt organizațiile neguvernamentale care



**Cu un procent de aproximativ 14% din PIB la nivelul Uniunii Europene, achizițiile publice au devenit instrumente importante pentru realizarea obiectivelor de politică publică ale statelor UE.**



derulează activități economice, cooperativele, casele de ajutor reciproc ale salariaților și cele ale pensionarilor, dar și societăți comerciale care respectă principiile enunțate mai sus. Întreprinderile sociale sunt entitățile economiei sociale care satisfac într-o măsură ridicată principiile enunțate anterior: 1) derulează activitate economică prin care furnizează bunuri și servicii către piață, având la bază obiective sociale și/ sau de mediu; 2) profitul este reinvestit în mare parte pentru realizarea obiectivelor sociale și/ sau de mediu; 3) au un model de conducere democratic (European Commission, 2021). Întreprinderile sociale de inserție sunt întreprinderile sociale care au cel puțin 30% dintre angajați persoane din grupuri vulnerabile. Unitățile protejate sunt entitățile care au cel puțin 30% din angajați persoane cu dizabilități. Întreprinderile sociale, cele de inserție și unitățile protejate autorizate pot avea diferite forme legale de organizare a activității economice (asociații, fundații, cooperative, case de ajutor reciproc, societăți comerciale etc.), fiind doar forme de recunoaștere (etichete) a îndeplinirii diferitelor caracteristici de către acestea. Aceste entități nu urmăresc doar realizarea de „profit pentru oameni”, ci în unele cazuri integrează pe piața muncii persoane din grupuri vulnerabile cărora le oferă și servicii de suport, nu doar un venit lunar constant. Astfel, ele devin un instrument activ de realizarea a obiectivelor de incluziune socială, dar și de ocupare activă a forței de muncă.

La nivel european, sectorul economiei sociale cuprinde aproximativ 2.8 milioane de entități cu mai mult de 13.6 milioane de locuri de muncă, ceea ce reprezintă 6.3% din totalul forței de muncă (EESC, 2017; European Commission, 2021). Numărul entităților de economie socială și al locurilor de muncă create variază foarte mult la nivelul statelor membre în funcție de gradul de dezvoltare al sectorului. Astfel, cele mai multe entități de economie socială sunt în Italia (102 500), Franța (96 600), Germania (77 500) și Polonia (24 500) (European Commission, 2020), iar cele mai multe locuri de muncă în sectorul economiei sociale sunt în Franța (peste 2.3 milioane de angajați – 9.1% din totalul forței de muncă), Germania (peste 2.6 milioane de angajați – 6.7% din totalul forței de

muncă), Italia (peste 1.9 milioane de angajați – 8.8% din totalul forței de muncă salariate) și Spania (peste 1.3 milioane de angajați – 7.7% din totalul forței de muncă salariate).

Dimensiunea sectorului economiei sociale în România este redusă – în 2015 erau 10236 de entități de economie socială (exceptând organizațiile neguvernamentale fără activitate economică) și 44690 de salariați (0.9% din totalul salariaților). În ultimii 15 ani sectorul economiei sociale s-a dezvoltat în special ca urmare a finanțărilor din Fondul Social European. România are un număr de 2392 de întreprinderi sociale înregistrate în Registrul Unic de Evidență al Întreprinderilor Sociale, din care 113 sunt de inserție socială (au minim 30% dintre angajați persoane din grupuri vulnerabile) (Registrul Unic de Evidență al Întreprinderilor Sociale, ANOFM, octombrie 2021). Un număr de 2258 dintre aceste întreprinderi sociale sunt nou create în cadrul proiectelor finanțate prin Fondul Social European. În perioada 2009 – 2015 au fost susținute prin Fondul Social European aproximativ 1400 de întreprinderi sociale care creaseră aproximativ 9000 de locuri de muncă. Din păcate, lipsa facilităților fiscale pentru întreprinderile sociale a făcut ca după apariția Registrului Unic de Evidență al Întreprinderilor Sociale în 2018 să fie înregistrate doar 115 întreprinderi sociale (Petrescu, 2019).

Dezvoltarea sectorului economiei sociale presupune existența unor măsuri de sprijin pentru funcționarea întreprinderilor sociale, dar și o mai bună promovare a acestora în rândul instituțiilor administrației publice, mediului de afaceri și populației generale. Comisia Europeană a propus în decembrie 2021 un Plan de acțiune pentru Economia Socială care include măsuri de stimulare a sectorului întreprinderilor sociale considerate un instrument de realizare al Pilonului European al Drepturilor Sociale, dar și al tranziției la o economie verde (Green Deal). Întrucât una dintre măsurile de stimulare a sectorului economiei sociale o reprezintă realizarea de achiziții cu clauze sociale și de mediu., Comisia Europeană încurajează statele membre să folosească aceste achiziții responsabile social și cu impact de mediu.



**La nivel european, sectorul economiei sociale include 6.3% din totalul forței de muncă.**

Proiect derulat de:



În România, achizițiile cu impact social și de mediu sunt utilizate extrem de limitat de către instituțiile publice, dar și de către mediul de afaceri. Principalele cauze ale sub-utilizării acestui tip de achiziții sunt:

- Cultura organizațională existentă în cadrul instituțiilor publice și companiilor care este destul de conservatoare în menținerea criteriului prețului celui mai scăzut și a procedurii de achiziție directă în achizițiile realizate
- Cunoașterea redusă a prevederilor legislative privind achizițiile cu clauze sociale/ de mediu sau a achizițiilor rezervate la nivelul instituțiilor publice și al întreprinderilor sociale/ întreprinderilor sociale de inserție / unităților protejate
- Slaba cunoaștere a conceptelor de achiziție socială și de mediu, impact social și valoare socială adăugată
- Cunoașterea limitată a ghidului privind achizițiile responsabile social și a celui privind achizițiile publice verzi
- Probleme de structurare ale platformei SICAP care nu conține filtre care să permită identificarea achizițiilor cu clauze sociale sau de mediu sau a contractelor rezervate
- Capacitatea redusă de măsurare a impactului social la nivelul instituțiilor publice
- Insuficienta cunoaștere a întreprinderilor sociale/ întreprinderilor sociale de inserție / unităților protejate în rândul instituțiilor publice și a companiilor
- Capacitatea redusă a întreprinderilor sociale/ unităților protejate autorizate de a furniza produse/ servicii în cantități mari, într-o perioadă scurtă de timp și la prețuri reduse
- Percepții negative legate de calitatea produselor/ serviciilor întreprinderilor sociale/ întreprinderilor sociale de inserție / unităților protejate



Având în vedere barierele menționate, principalele soluții vizează:

- **Îmbunătățirea cadrului de politică publică:**
  - O mai bună coordonare la nivel de politică publică pentru integrarea unor obiective asumate în diverse domenii precum protecția mediului, incluziune socială, reforma serviciilor sociale. Astfel, în promovarea achizițiilor cu impact social și de mediu ar trebui să fie implicate activ și ministerele de linie și în special

Proiect derulat de:



**Centrul pentru  
Legislație  
Nonprofit**



**Civitas**  
Fundatia-Alapitvány-Foundation



Ministerul Muncii și Protecției Sociale și agențiile din subordine/coordonate, Ministerul Mediului, Curtea de Conturi, alte organizații și agenții cu impact în domeniul social și de mediu.

- Dezvoltarea de documentație standard, ghiduri și modele pentru dezvoltarea achizițiilor cu clauze sociale/ de mediu. Este nevoie de modele de clauze sociale și de detalierea lor.
- Obligația ca un procent de minim de 5% din totalul achizițiilor derulate de o instituție publică să conțină clauze sociale / de mediu sau să fie achiziții rezervate. În același timp, sunt necesare și sancțiuni în cazul în care nu se respectă acest procent.
- Obligatorietatea ca 0,5% din bugetul anual de achiziții, în cazul autorităților contractante cu un buget mai mare de 30.000.000 lei fără TVA, să fie rezervat contractelor cu întreprinderile sociale de inserție. Ne referim doar la întreprinderi sociale de inserție, pentru că unitățile protejate, deja beneficiază de o facilitate prevăzută de Legea 448/2006, prin care angajatorii cu peste 50 de salariați, care nu au 4% dintre angajați persoane cu dizabilități, pot utiliza jumătate din cota pe dizabilitate, pe care o plătesc la stat, pentru achiziții rezervate de la unități protejate autorizate.
- Pentru companii, elaborarea de criterii și indicatori specifici pentru aspectele sociale și de mediu în cadrul raportului non-financiar.
- **Profesionalizarea și creșterea capacității de gestionare a proceselor de achiziție publică:**
  - Dezvoltarea ofertei de programe de formare care să se adreseze achizitorilor publici, dar și angajaților din organizații neguvernamentale interesate să participe la licitații pe contracte lansate de autoritățile publice. Aceste programe de formare trebuie să ajute la: cunoașterea și înțelegerea legislației din România, a legislației și cadrului de politică publică din UE; dobândirea de competențe privind noile direcții, tendințe în politicile de achiziție publică la nivel internațional; competențe privind planificarea și managementul de contract (dezvoltare și utilizare clauze sociale și de mediu); competențe în domeniul comunicării, negocierii contractuale și monitorizării performanței; competențe privind documentarea, arhivarea și asigurarea accesului la informația privind procesul achizițiilor publice (mai multă transparență în proces). În același timp, programele de formare ar trebui să cuprindă și informații despre întreprinderile sociale / unitățile protejate, specificitățile lor și beneficiile pentru comunitate și societate.
- **Acces facil la informație structurată și comunicare:**
  - Simplificarea accesului către ghidurile privind achizițiile cu clauze sociale și de mediu pe site-ul ANAP. Deși există ghidurile pentru achizițiile responsabile social și cele pentru achizițiile verzi pe site-ul ANAP, ele nu sunt cunoscute de către achizitorii din instituțiile publice.
  - Îmbunătățirea platformei SEAP pentru: 1) evidențierea domeniilor de activitate și a produselor/ serviciilor întreprinderilor sociale sau/și unităților protejate; 2) identificarea rapidă a achizițiilor cu clauze sociale/ de mediu / achizițiilor rezervate la care întreprinderile sociale și unitățile protejate pot participa. Este nevoie doar de un filtru suplimentar.
  - Prezentarea informațiilor despre întreprinderile sociale și unitățile protejate sub o formă unitară (ex. sub forma unui registru), care să permită achizitorilor verificarea cu ușurință a acestora (inclusiv încadrarea legală a întreprinderii, domeniul de activitate, clauzele sociale/ de mediu pe care le susțin etc.).
- **Comunicare și colaborare:**
  - Derularea unei campanii publice inițiate de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale care să prezinte activitatea întreprinderilor sociale și beneficiile pe care acestea le aduc pentru comunitate și societate.
  - Derularea la nivel național și/ sau local a unor evenimente de tipul "Cumpără social/ responsabil" sau „cumpără local” în care să fie implicate întreprinderile sociale / unitățile protejate.



## Introducere

Numărul mare al persoanelor aflate în risc de sărăcie și excluziune socială, al celor care deși lucrează se află în imposibilitatea de a-și acoperi nevoile de bază, creșterea riscurilor asociate cu protecția insuficientă a mediului au făcut ca la nivel european să fie introdusă în legislația privind achizițiile publice posibilitatea realizării de achiziții cu impact social și achiziții verzi. Stimularea instituțiilor publice să realizeze achiziții cu impact social și de mediu este una dintre măsurile prevăzute în strategiile de incluziune socială și protecția mediului și de atingere a obiectivelor de dezvoltare durabilă la nivel european. Achizițiile publice durabile includ criterii de mediu și sociale tocmai pentru a promova importanța acestora pentru dezvoltarea responsabilă.

Efectele sociale ale crizei generate de pandemia COVID-19 sunt estimate a fi însemnate la nivelul țărilor UE, iar unul dintre instrumentele de contracarare a acestora îl reprezintă și achizițiile responsabile social. Având în vedere că valoarea achizițiilor publice reprezintă cca 14% din PIB la nivelul UE, este recomandat ca aceste resurse să fie utilizate inteligent, astfel încât să producă impact social și de mediu, iar pentru acest lucru este important să se renunțe la criteriul prețului cel mai mic, să se folosească criteriul cel mai bun raport calitate – cost/ calitate - preț care să includă considerente privind protecția mediului, performanța climatică, performanța energetică, tranziția verde, integrarea socială, egalitatea, locurile de muncă echitabile (și favorabile incluziunii sociale), produsele etice.

Dacă în alte țări vest și sud europene achizițiile cu impact social și cele verzi sunt utilizate pe scară largă de instituțiile publice, dar și de companii, nu

același lucru se observă în țările din Estul și Centrul Europei, inclusiv România. Utilizarea majoritară a criteriului prețului cel mai scăzut, cunoașterea limitată a modalităților de realizare a achizițiilor sociale și verzi, lipsa unor mecanisme rapide de identificare a entităților eligibile pentru acordarea contractelor rezervate, lipsa unor activități de informare și educare privind efectele acestor tipuri de achiziții asupra societății, fac ca ele să fie implementate la un nivel extrem de redus în România. În anul 2019, aproape 80% dintre contractele de achiziție publică au fost realizate prin procedură simplificată, iar contractele de achiziție publică au fost atribuite în baza criteriului prețului cel mai scăzut în peste 80% dintre cazuri (ANAP, 2020).

Conform principiului bunei guvernante, achizițiile publice nu reprezintă doar un proces administrativ, ci sunt și instrumente de realizare a diverselor obiective de politică publică (politici sociale, politici de mediu, politici economice etc). Achizițiile publice reprezintă instrumente ale statelor membre UE pentru atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă asumate și ale Pilonului european al drepturilor sociale. Astfel, prin achiziții realizate inteligent, instituțiile publice pot ajuta la îndeplinirea obiectivelor de dezvoltare și la creșterea încrederii populației în măsurile sociale și de protecție a mediului.

Pornind de la importanța achizițiilor responsabile social și cu mediul, raportul examinează modul în care administrația publică, corporațiile și organizațiile celui de-al treilea sector (organizații neguvernamentale, întreprinderi sociale, ateliere protejate etc) utilizează cadrul de politică publică în acest domeniu.



**În anul 2019, aproape 80% dintre contractele de achiziție publică au fost realizate prin procedură simplificată, iar contractele de achiziție publică au fost atribuite în baza criteriului prețului cel mai scăzut în majoritatea cazurilor.**

Modalitățile prin care diversele organizații, publice sau private, își utilizează resursele financiare pentru a cumpăra bunuri și servicii, procedurile utilizate și criteriile dezvoltate de acestea au un profund impact social și de mediu. În cazul marilor companii, acestea implementează indicatori de sustenabilitate pe diverse modele (ex. GRI Index), aceștia fiind aplicați și în cazul selecției furnizorilor lor. Situația este cu totul alta când vorbim despre instituțiile publice, care nu au avut în vedere astfel de criterii în achizițiile realizate, primordial fiind prețul produselor și serviciilor și nu aspecte legate de calitate sau impactul social și de mediu.

Achizițiile responsabile social reprezintă o modalitate prin care administrația publică, corporațiile și sectorul neguvernamental pot să asigure legătura directă între incluziunea economică și socială. Reforma achizițiilor prin introducerea celor responsabile social și cu mediul reprezintă o modalitate optimă, cu efect multiplicator, de a contribui la reducerea excluziunii sociale, de a investi în capacitatea și potențialul indivizilor și de a genera dezvoltare în comunități. Procesul de achiziție poate juca un rol important în adresarea problemelor sociale și generarea de impact social. Achizițiile sociale oferă un mecanism pentru a integra agenda economică cu agenda socială, atât la nivel de politică publică, cât și la nivel societal și comercial. Altfel spus, separarea dintre politici sociale, politici economice și agenda comercială este eliminată.

Achizițiile responsabile social pot fi înțelese ca utilizare a puterii de cumpărare pentru a crea valoare socială. În cazul achizițiilor publice ne referim la utilizarea strategiilor de achiziție publică drept suport pentru obiectivele de politică socială. Pentru sectorul de afaceri, acest lucru înseamnă că obiectivele sociale devin parte integrantă a strategiei de business și sunt luate în considerare în mod direct în

momentul în care sunt luate decizii strategice pentru companie.

Achizițiile responsabile social pot fi definite ca fiind cele care vizează obținerea unui impact social pozitiv. Astfel, este avut în vedere nu doar prețul produsului, serviciului sau lucrării, ci și impactul acestuia asupra societății, fiind vizate beneficiile sociale aduse sau reducerea riscurilor sociale sau a inegalităților existente. Astfel de achiziții pot influența piața prin promovarea de „oportunități în materie de ocupare a forței de muncă, actualizarea competențelor și recalificarea forței de muncă, munca decentă, incluziunea socială, egalitatea de gen și nediscriminarea, accesibilitatea, proiectarea universală, comerțul etic, și pot încerca să asigure o mai bună respectare a standardelor sociale”. (Comisia Europeană, 2021<sup>1</sup>, p. 6)

Achizițiile cu impact de mediu, numite și achiziții verzi, sunt cele care vizează un impact redus asupra mediului pe durata întregului ciclu de viață al bunurilor, serviciilor și lucrărilor contractate: de la materiile prime utilizate, fabricarea acestuia, modalitățile de reciclare și eliminare. Achizițiile verzi urmăresc diminuarea efectelor negative ale bunurilor, serviciilor și lucrărilor asupra mediului înconjurător. Aceste achiziții contribuie la reducerea emisiilor de CO<sub>2</sub> și a poluării solului și apei, precum și la îmbunătățirea eficienței energetice și a calității aerului.

Întrucât Planul European pentru Economia Socială, lansat de Comisia Europeană la finalul lui 2021, consideră acest tip de achiziții responsabile social și cu mediul ca un instrument de dezvoltare a acestui sector, aceste achiziții responsabile social vor fi susținute mai mult în anii următori.

Cercetările anterioare au reliefat că implementarea achizițiilor rezervate la nivel național este extrem de redusă din cauza cunoașterii limitate a prevederilor legale, conștientizării extrem de reduse a impactului social pe care l-ar avea acordarea de contracte

<sup>1</sup> Comunicare a Comisiei 3573. (2021). „Achiziții— un ghid al aspectelor sociale care trebuie luate în considerare în procedurile de achiziții publice (ediția a doua)”.



rezervate, precum și înțelegerii eronate a condițiilor de utilizare a acestor prevederi, în lipsa unor ghiduri de aplicare disponibile pe site-urile autorităților publice (CLNR, 2019; Comisia Europeană, 2019).) și a numărului redus de întreprinderi sociale (IS) înregistrate (din 1400 create prin POSDRU erau înregistrate 124). Demersul nostru a avut în vedere cercetările și studiile dedicate accesului întreprinderilor sociale la achizițiile publice (Baciu și Constantinescu, 2019; ADV, 2021; CLNR, 2019), achizițiile verzi (Bilan, 2021; Cazan, 2014; Comisia Europeană, 2016) sau la cele derulate de companii (Ducu și Toma, 2014).

Principalele bariere în implementarea achizițiilor cu impact social sau de mediu identificate în cadrul cercetării efectuate sunt legate de cultura organizațională existentă în cadrul instituțiilor publice și companiilor care încurajează menținerea criteriului prețului cel mai mic și a procedurii de achiziție directă în achizițiile realizate; cunoașterea redusă a prevederilor legislative privind achizițiile cu clauze sociale/ de mediu sau a achizițiilor rezervate; slaba

cunoaștere a conceptelor de achiziție socială și de mediu, impact social și valoare socială adăugată; capacitatea redusă de măsurare a impactului social, insuficienta cunoaștere a pieței furnizorilor de servicii sociale, întreprinderi sociale; costurile mai ridicate ale produselor/ serviciilor furnizate de întreprinderile sociale/ unitățile protejate; capacitatea redusă a întreprinderilor sociale/ unităților protejate de a furniza produse/ servicii în cantități mari și într-o perioadă de scurtă timp; percepții negative ale companiilor/ instituțiilor publice legate de calitatea produselor/ serviciilor întreprinderilor sociale.

Având în vedere toate aceste bariere, principalele soluții urmăresc: îmbunătățirea cadrului de politică publică prin dezvoltarea de ghiduri de lucru și introducerea obligativității ca un procent de 5-10% din achizițiile publice să fie cu clauze sociale și de mediu; profesionalizarea și creșterea de capacitate în gestionarea proceselor de achiziție publică; asigurarea unui acces facil la informație structurată și o mai bună comunicare și colaborare între autorități și sectorul economiei sociale.



Proiect derulat de:



## Obiectivele raportului și metodologie

Studiul a urmărit o analiză a practicilor de achiziții cu impact social la nivelul instituțiilor publice și al companiilor pentru a identifica gradul de utilizare al acestor achiziții, provocările în implementarea lor, dar și a potențialelor soluții pentru stimularea lor.

Obiectivele studiului au cuprins:

- Analiza utilizării clauzelor sociale și a celor de mediu în achizițiile publice și în cele realizate de companii
- Identificarea principalelor provocări în realizarea și implementarea achizițiilor cu clauze sociale și de mediu în cazul instituțiilor publice și a companiilor
- Analiza măsurilor de politică publică privind achizițiile cu clauze sociale și de mediu
- Stabilirea principalelor măsuri care trebuie adoptate pentru stimularea achizițiilor cu clauze sociale și de mediu în cazul instituțiilor publice și al companiilor

Cercetarea a inclus ca metode: analiza secundară de date, analiza de politici publice, interviuri în profunzime și studii de caz din România și de la nivel european.

Analiza secundară de date a cuprins datele din statisticile Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, precum și cele existente în diverse rapoarte privind achizițiile cu clauze sociale și de mediu. În același timp au fost analizate date din Registrul național al Întreprinderilor sociale privind întreprinderile sociale, întreprinderile sociale de inserție și din Registrul Unităților Protejate pentru unitățile protejate autorizate din România.

Analiza măsurilor de politică publică privind achizițiile cu clauze sociale și de mediu a vizat actele normative existente la nivel național și european în domeniu, precum și demersurile actuale de modificare a acestora.

Cercetarea calitativă a cuprins 50 de interviuri în profunzime: 15 cu reprezentanți ai administrației publice, 10 cu reprezentanți ai companiilor, 10 cu reprezentanți ai întreprinderilor sociale/unităților protejate/ONG-urilor sociale și de mediu, 5 cu experți în domeniu și 10 cu persoane vulnerabile angajate în întreprinderi sociale, unități protejate, ONG-uri sociale și de mediu. Tematica ghidurilor de interviu a vizat: nivelul de utilizare a achizițiilor cu clauze sociale și de mediu, provocările în utilizarea clauzelor sociale și de mediu în achiziții, tipuri de produse/servicii achiziționate prin utilizarea clauzelor sociale și de mediu, tipuri de clauze sociale și de mediu utilizate, motivația realizării de achiziții cu clauze sociale și de mediu, soluții pentru utilizarea pe scară largă a clauzelor sociale și de mediu în achiziții. În cazul interviurilor cu persoanele din grupurile vulnerabile angajate în întreprinderi sociale/unități protejate/ONG-uri sociale și de mediu următoarele dimensiuni au fost vizate: satisfacția cu locul de muncă, efectele angajării asupra calității vieții / incluziunii socio-economice a respondenților, importanța locului de muncă pentru respondent și familia lui, serviciile conexe primite.

Studiile de caz au avut în vedere exemple de bune practice din România și din Uniunea Europeană, Marea Britanie, Norvegia, Islanda. Aceste studii de caz au rolul de a oferi o imagine asupra clauzelor sociale și de mediu utilizate, a tipurilor de servicii/produse achiziționate, a modificărilor legislative necesare etc. Au fost realizate 10 studii de caz: 6 din țări europene și 4 din România.



Proiect derulat de:



**Centrul pentru  
Legislație  
Nonprofit**



**Civitas**  
Fundăția-Alapítvány-Foundation



**ателиере**  
fără frontiere  
[ SOS GROUP ]

## Organizarea procesului de achiziții publice sociale și de mediu în România

În contextul provocărilor climatice, dar și sociale, Uniunea Europeană are în vedere promovarea unui model de dezvoltare sustenabil atât din punct de vedere al mediului, cât și social. Promovarea cheltuielilor responsabile care să aibă impact social și de mediu și să contribuie la realizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă ale Agendei 2030 reprezintă una dintre prioritățile Uniunii Europene. Aceste cheltuieli cu impact social și de mediu, atât publice, cât și private, sunt pe agenda Uniunii Europene din ultimii ani, fiind considerate un instrument de asigurare a sustenabilității. În cazul cheltuielilor publice, acestea au fost reglementate prin Directiva privind achizițiile publice (Directiva 2014/24/UE) și au fost ulterior dezvoltate și ghiduri de realizare a achizițiilor responsabile social (Comunicare C(2021) 3573) sau recomandări pentru cele cu impact de mediu (pentru 20 de domenii). Pentru a susține efortul statelor membre de a înțelege și implementa aceste prevederi, în ultimii 5 ani Comisia Europeană a finanțat și elaborarea de studii și modele de bună practică în domeniul achizițiilor responsabile social și cu mediul.

În același timp, nu doar cheltuielile publice au fost vizate de către autoritățile europene, ci și cele ale marilor companii. În acest sens a fost adoptată Directiva privind raportarea non-financiară a companiilor (Directiva 2014/95/UE) care solicită întreprinderilor și grupurilor mari, care au mai mult de 500 de angajați să ofere anual informații privind aspectele de mediu, aspectele sociale și de personal, respectarea drepturilor omului, combaterea corupției și a dării de mită.

Ambele directive europene au fost transpuse în legislația statelor membre, dar implementarea lor diferă foarte mult de la o țară la alta. Acest fapt face să fie nevoie de măsuri suplimentare care să stimuleze achizițiile/ cheltuielile responsabile atât în cazul instituțiilor publice, cât și al companiilor.

Procesul de achiziție socială este utilizat în diverse organizații, publice și private, pentru:

- A indica faptul ca organizația și-a evaluat oferta de bunuri și servicii (supply chain) din perspectiva **valorilor etice și**

**responsabilității sociale.** Astfel, organizația se asigură că nu va afecta prin acțiunea ei de achiziție indicatori sociali precum condițiile decente de muncă sau drepturile angajaților;

- A lega generarea de **impact social** de procesul de achiziție de bunuri, servicii și muncă (valoare adăugată a achiziției);
- Cu referire strictă la achiziția de **servicii sociale.**

La nivel internațional, în ultimele două decenii, am asistat la creșterea interesului pentru utilizarea achizițiilor sociale ca instrument de stimulare a pieței întreprinderilor sociale. Această tendință face parte dintr-un cadru de politică publică mai larg, care a implicat devoluția de servicii publice către întreprinderi sociale și sectorul asociativ. În România această tendință se află încă la început.

Motivele principale pentru care introducem în legislație și în practica organizațiilor publice și private conceptul de achiziție socială sunt legate, pe de-o parte, de nevoia de a stimula dezvoltarea soluțiilor inovatoare pentru rezolvarea problemelor complexe sociale și de mediu. Pe de altă parte, există interesul de a genera mai multă valoare banilor ("more value for money") prin producerea de valoare socială și economică prin intermediul procesului de achiziție.

### De ce reforma sistemului de achiziții publice e importantă:

- În fiecare an, peste 250 000 de autorități publice din UE cheltuiesc în jur de 14% din PIB pentru bunuri și servicii;
- În multe sectoare precum energie, transport, managementul deșeurilor, protecție socială, educație și sănătate, autoritățile publice sunt principalul client;
- Sectorul public poate utiliza sistemul de achiziții publice pentru a stimula angajarea, creșterea economică și investițiile, pentru a crea o economie mai inovatoare, mai eficientă din punct de vedere energetic și în utilizarea resurselor, mai incluzivă social;



- Reforma achizițiilor publice reprezintă un element important în modernizarea administrației publice;
- Îmbunătățirea sistemului de achiziții publice poate conduce la economii importante de resurse financiare și naturale.

Reforma achizițiilor publice a avut un rol foarte important în susținerea dezvoltării economice și competitivității, sustenabilității, solidarității și securității la nivel UE. O parte importantă a investițiilor publice sunt cheltuite prin sistemul de achiziții, reprezentând 14% din PIB-ul la nivel european (COM 572 final, 2017.)

Un sistem modern și eficient de achiziții publice poate asigura creșterea calității serviciilor publice. Pentru autoritățile publice sistemul de achiziții publice reprezintă un instrument care susține cheltuirea banilor publici într-un mod eficient, sustenabil și strategic. Pentru organizațiile celui de-al treilea sector, întreprinderi sociale și asociații implicate în dezvoltarea și implementarea de servicii sociale, asociații de protecția mediului etc., reforma sistemului de achiziții aduce oportunități mai mari de

a intra pe piața publică prin accesarea unor contracte cu clauze sociale sau de mediu, contracte protejate etc.

Directivele UE privind achizițiile publice adoptate în 2014 (Directiva 2014/23/EU; Directiva 2014/24/EU; Directiva 2014/25/EU) au simplificat procesul de achiziție publică, îmbunătățind accesul IMM-urilor și organizațiilor de economie socială la sistemul de achiziții. Obiectivul general al reformei a fost obținerea unei valori mai bune pentru banii publici ("better value for public money"), realizarea de rezultate mai bune pentru societate și facilitarea îndeplinirii de obiective de politică publică, prin creșterea eficienței cheltuirii banului public. De asemenea, Directivele asigură o mai mare transparență și mai multă integritate în gestionarea finanțelor publice.

După adoptare, în maxim doi ani toate Statele Membre au integrat Directivele în legislația națională, modernizând și flexibilizând astfel cadrul național de politică publică privind achizițiile publice.



#### Date privind achizițiile publice în România

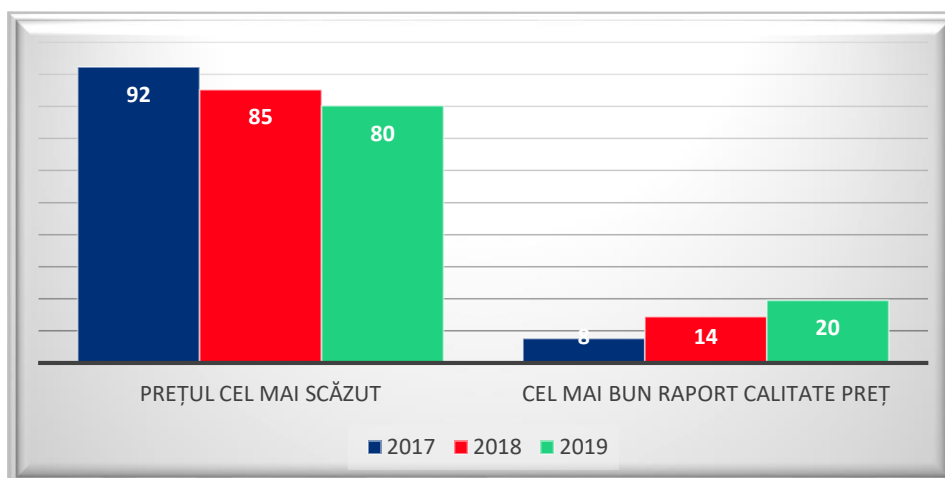


Majoritatea contractelor de achiziții publice din România au drept criteriu de atribuire prețul cel mai scăzut – 92% în 2017, 85% în 2018 și 80% în 2019. Cu toate acestea, se remarcă în perioada 2017 – 2019 o scădere a procentului acestora de la 92% la 80% și creșterea contractelor de achiziții realizate în baza criteriului cel mai bun raport calitate-preț (de la 8% la 20%). (Figura 1)

Proiect derulat de:



Figura 1. Procentul achizițiilor publice realizate în funcție de criteriul de atribuire

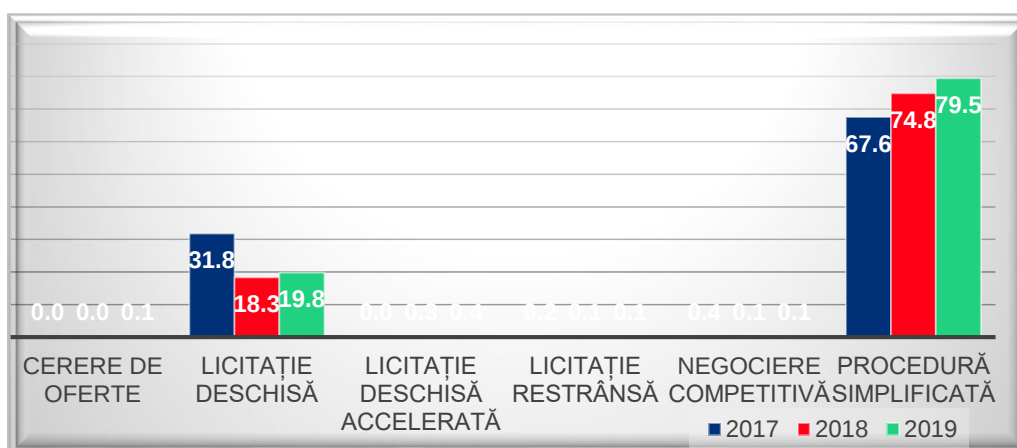


Sursa: ANAP, rapoarte INDICATORII DE MONITORIZARE A EFICIENȚEI PROCEDURILOR DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ FINALIZATE PRIN CONTRACT ÎN ANUL 2017, 2018, 2019, <http://anap.gov.ro/web/analize-si-rapoarte-statistice/>

În perioada 2017 – 2019 cea mai utilizată procedură pentru atribuirea contractelor de achiziție publică a fost procedura simplificată, urmată de procedura de licitație deschisă. Se observă o creștere a contractelor atribuite prin procedură simplificată de la 68% la 80% între 2017 și 2019. În același timp, scade

procentul celor alocate prin licitație deschisă de la 32% la 20%. Dacă în 2017 valoarea contractelor acordate prin licitație deschisă era de 4 ori mai mare decât a celor atribuite prin procedură simplificată, în 2018 și 2019 valorile contractelor atribuite prin cele două tipuri de proceduri sunt aproape similare (în 2019 valoarea contractelor acordate prin licitație deschisă a fost de 20,656,435.63 mii lei, iar a celor atribuite prin procedură simplificată de 20,644,206.91 mii lei). (Figura 2)

Figura 2. Tipul procedurii de atribuire a contractelor de achiziție (%)



Sursa: ANAP, rapoarte INDICATORII DE MONITORIZARE A EFICIENȚEI PROCEDURILOR DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ FINALIZATE PRIN CONTRACT ÎN ANUL 2017, 2018, 2019, <http://anap.gov.ro/web/analize-si-rapoarte-statistice/>

Proiect derulat de:



**Centrul pentru  
Legislație  
Nonprofit**



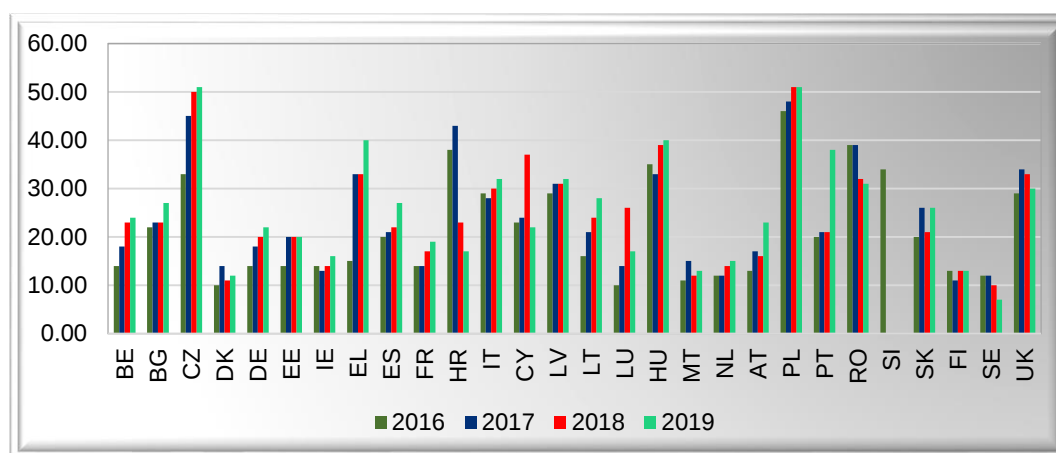
**Civitas**  
Fundația-Alapitvány-Foundation



Datele existente la nivel european privind achizițiile publice indică în România un procent ridicat al contractelor atribuite în care a existat un singur ofertant (inclusiv atribuire directă). Progresele înregistrate în materie de reformă a sistemului de

achiziții publice în România fac ca acest procent al contractelor acordate în condițiile existenței unui singur ofertant să se reducă în perioada 2016 – 2019 de la 39% la 31%. (Figura 3)

Figura 3. Proporția de contracte atribuite în cazul în care a existat un singur ofertant (inclusiv atribuire directă)

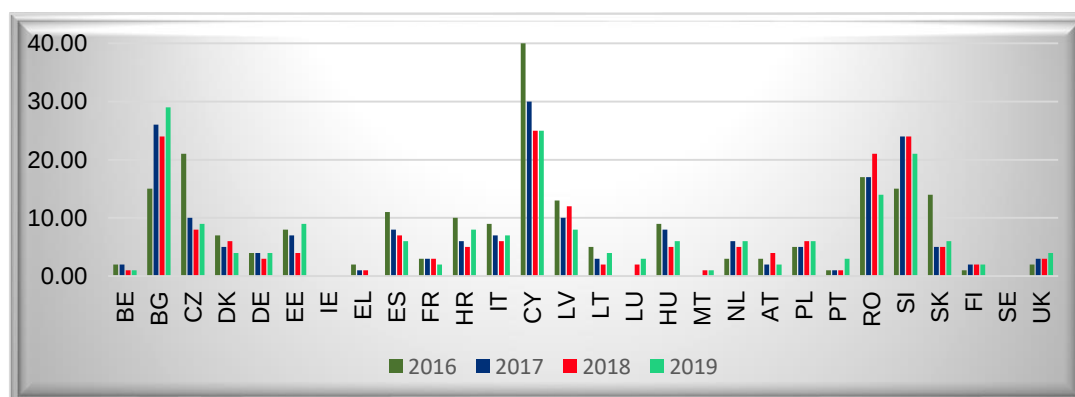


Sursa: prelucrări ale autorilor pe baza datelor din

[https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm)

În ciuda progreselor făcute în domeniu, proporția de proceduri de achiziții care au fost negociate cu o companie fără nicio cerere de ofertă rămâne destul de ridicată în România. În 2018 acest procent crește la 21%, iar în 2019 scade la 14%. Cu toate acestea, România se situează pe locul 4 la nivel european ca procent al procedurilor de achiziții care au fost negociate cu o companie fără nicio cerere de ofertă, fapt ce arată o transparență și o competitivitate reduse. (Figura 4)

Figura 4. Proporția de proceduri de achiziții care au fost negociate cu o companie fără nicio cerere de ofertă

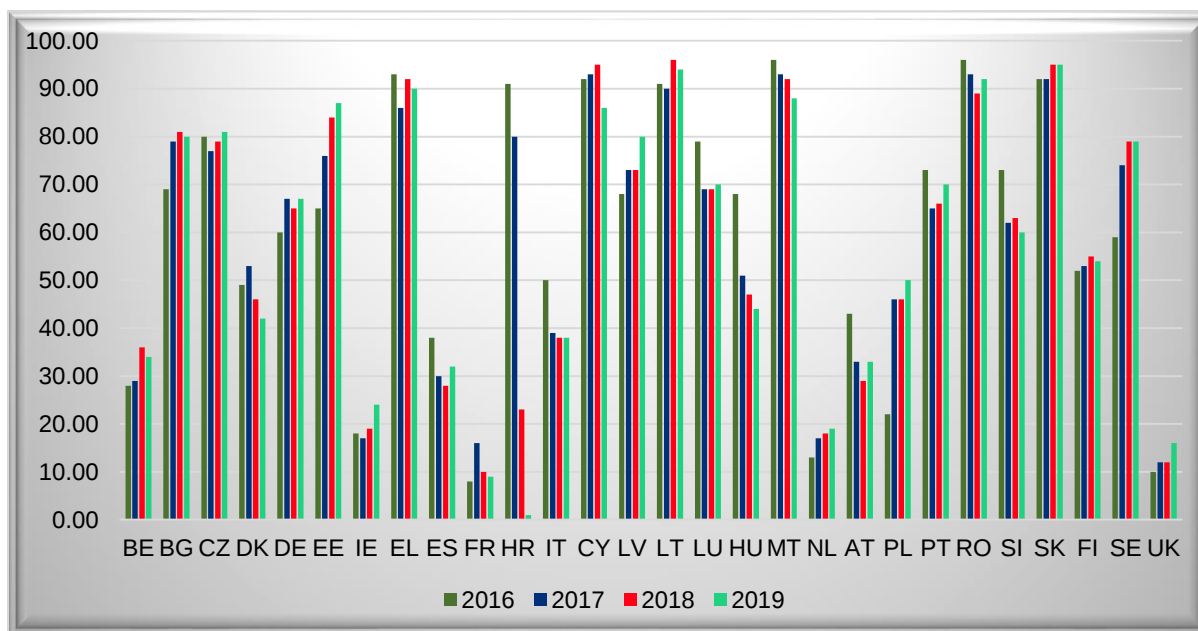


Proiect derulat de:

Sursa: prelucrări ale autorilor pe baza datelor oferite de [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm)

Ponderea procedurilor de achiziție atribuite numai pentru că oferta era cea mai ieftină disponibilă este în continuare una dintre cele mai ridicate în România – 92% în 2019 (locul trei la nivelul UE). Acest procent ridicat indică o lipsă de aplicare a altor criterii care să reflecte calitatea achizițiilor efectuate. (Figura 5)

Figura 5. Proporția de proceduri atribuite numai pentru că oferta era cea mai ieftină disponibilă



Sursa: prelucrări ale autorilor pe baza datelor oferite de [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm)

### Efectele implementării Directivelor privind achizițiile publice în România

În 2016, prin adoptarea noii legislații privind achizițiile publice în România, s-au creat condițiile legislative pentru îmbunătățirea și mai buna integrare a pieței achizițiilor publice din România la nivel european. Crearea unei piețe unice Europene privind achizițiile publice a fost susținută de Comisia Europeană prin asistență tehnică extensivă, așa cum a fost stabilit prin Comunicarea "Better governance for the single market" și prin acces la fonduri europene. Procesul de reformă în acest domeniu a făcut pași importanți și continuă să se dezvolte:

- În România a fost adoptată legislația specifică, în acord cu Directivele UE privind achizițiile publice.
- Au fost create instituții noi (Oficiul Național pentru Achiziții Centralizate) și au fost reformate instituții deja existente (ANAP)
- A fost creată o strategie privind reforma sistemului de achiziții publice care să definească mai bine politica în acest domeniu.
- Au fost create programe de formare pentru personalul din instituțiile publice locale și centrale.

Proiect derulat de:

- S-a elaborat ghid pentru achizițiile verzi care să ofere suport în crearea de proceduri specifice de către autoritățile publice în procesul de modernizare a sistemului de achiziții.

Cu toate acestea, procesul de reformă a sistemului de achiziții publice se află încă la început în România, existând încă o serie de provocări:

- Posibilitățile oferite de sistemul de achiziții publice privind includerea de criterii care să promoveze achizițiile cu clauze sociale, de mediu, sau inovarea sunt generoase. Cu toate acestea, în sectorul public predomină procedurile care promovează costul cel mai mic ca unic criteriu de atribuire.
- Utilizarea redusă a posibilităților oferite de digitalizare – există platforma electronică de achiziții, dar ea necesită o serie de îmbunătățiri pentru a fi mai ușor de sortat unele achiziții și pentru a identifica mai facil achizițiile rezervate sau achizițiile cu clauze sociale și de mediu. Dar, cum o mare parte dintre achiziții se fac prin achiziție directă, multe dintre cererile de ofertă nici nu sunt publicate.
- Autoritățile contractante nu au pregătirea necesară pentru a introduce la scară largă noile abordări privind achizițiile publice. E nevoie de mai multă profesionalizare pe mai multe paliere – utilizarea de noi tehnologii de tip e-skills, cunoașterea mai bună a piețelor și a instrumentelor inovatoare pentru a susține un proces performant de achiziție publică care să se reflecte ulterior în servicii publice de mai bună calitate.
- Accesul redus la piețele publice pentru diverse categorii de organizații, cum ar fi întreprinderile mici și mijlocii, întreprinderile sociale, unitățile protejate, organizațiile neguvernamentale
- Nivelul redus de transparență, integritate și acces la date publice despre achizițiile efectuate. Reforma digitală înseamnă și disponibilitate mai mare de a accesa date care pot ajuta autoritățile publice să identifice mai bine nevoi, trenduri, dar și să

se identifice mai ușor cazuri de corupție. Introducerea platformelor digitale de tip SEAP reprezintă un început, dar nu este suficient. Accesul liber la date privind achizițiile de către societatea civilă poate îmbunătăți transparența, reduce corupția, crește nivelul de participare publică și de economisire a banilor publici care pot fi mai bine orientați pe rezolvarea problemelor identificate.

- Utilizarea redusă a unei abordări cooperative privind accesul la achizițiile publice. Autoritățile publice se pot implica prin realizarea unor proceduri de lotizare a contractelor și stimularea a cooperării și parteneriatului dintre participanții la procesul de achiziție publică.



### Legislație la nivel european

În analiza legislației europene și naționale studiul are în vedere două dimensiuni cheie:

1. Achizițiile publice, care sunt aplicabile autorităților contractante așa cum sunt ele definite de art. 4 din Legea 98/2016, pe care le-am numit generic „autorități publice”
2. Obligațiile legale de raportare impuse companiilor, care includ și o componentă socială și verde

Directivele UE privind achizițiile publice se referă la licitațiile care pornesc de la un anumit nivel valoric. Principiile de bază ale acestor directive sunt transparența, tratamentul egal, competiția deschisă și procedurile manageriale solide. Ele au ca scop susținerea unei piețe a achizițiilor publice competitivă, deschisă, bine reglementată.

Uniunea Europeană adoptă în aprilie 2014 Directiva 24/2014, care reglementează, printre altele achizițiile publice rezervate și introduce clauze sociale și de mediu în contractele de achiziții publice care au o valoare mai mare sau egală cu cele 4 praguri cuprinse în Directivă, în funcție de natura achiziției efectuate și de autoritatea publică contractantă (Art.4

Proiect derulat de:



**Centrul pentru  
Legislație  
Nonprofit**



**Civitas**  
Fundatia-Alapitvány-Foundation



**ateliere**  
fără frontiere  
[ SOS GROUP ]

din Directiva UE 24/2014). Conform acestei directive, egalitatea de șanse, realizată prin încadrarea în muncă a persoanelor din grupurile vulnerabile, este importantă. Având în vedere că atelierele protejate și întreprinderile sociale sunt cele care ajută semnificativ la încadrarea în muncă a persoanelor din grupurile vulnerabile, se consideră că acestor

entități ar trebui să li se rezerve dreptul de a participa la proceduri de atribuire a contractelor de achiziții publice. În același timp, Directiva apreciază că este necesară o mai bună integrare a cerințelor de mediu, sociale și de muncă în procedurile de achiziții publice (punctele 36 și 37 din preambulul Directivei 24/2014).

*Caseta 1. Prevederi ale Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE referitoare la contractele rezervate și clauze sociale și de mediu*



În preambulul Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE se prevede la punctul 36 necesitatea introducerii contractelor rezervate:

Încadrarea în muncă și munca contribuie la integrarea în societate și sunt elemente esențiale care garantează șanse egale pentru toți. În acest context, atelierele protejate pot juca un rol important. Același lucru este valabil și pentru alte întreprinderi sociale al căror principal obiectiv este de a sprijini integrarea socială și profesională sau reintegrarea persoanelor cu handicap și a persoanelor dezavantajate, cum ar fi șomerii, membrii minorităților defavorizate sau alte grupuri marginalizate din punct de vedere social. Cu toate acestea, este posibil ca astfel de ateliere sau de întreprinderi să nu poată obține contracte în condiții de concurență normale. În consecință, este oportun să se prevadă că statele membre ar trebui să fie în măsură să rezerve pentru astfel de ateliere sau întreprinderi dreptul de a participa la procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice sau a anumitor loturi de contracte sau să rezerve executarea contractelor în cadrul programelor de angajare protejată.

Referitor la cerințele de mediu și sociale din achizițiile publice, la punctul 37 din preambulul Directivei 24/2014 se prevede necesitatea ca statele să aibă în vedere implementarea lor pentru a asigura îndeplinirea legislației în domeniu:

În vederea unei integrări adecvate a cerințelor de mediu, sociale și de muncă în cadrul procedurilor de achiziții publice, este deosebit de important ca statele membre și autoritățile contractante să ia măsuri relevante de asigurare a îndeplinirii obligațiilor prevăzute de legislația din domeniul mediului, social și al muncii, care se aplică în locul în care sunt executate lucrările sau sunt furnizate serviciile, și care derivă din legi, regulamente, decrete și decizii, atât la nivel național, cât și la nivelul Uniunii, precum și din acorduri colective, cu condiția ca aceste norme și aplicarea lor să respecte legislația Uniunii. În aceeași măsură, obligațiile care decurg din acordurile internaționale ratificate de toate statele membre și menționate în anexa X ar trebui să se aplice în timpul executării contractului. Pe de altă parte, aceasta nu ar trebui să aducă atingere aplicării unor condiții de muncă și de încadrare în muncă mai favorabile pentru lucrători.

Proiect derulat de:



**Centrul pentru  
Legislație  
Nonprofit**



**Civitas**  
Fundația-Alapítvány-Foundation



Conform articolului 67 al Directivei 24/2014, în stabilirea ofertei celei mai avantajoase se pot avea în vedere de către autoritatea contractantă a unor criterii care să includă aspecte de mediu și sau sociale:

„(2) *Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic din perspectiva autorității contractante este identificată pe baza prețului sau a costului cu ajutorul unei abordări bazate pe rentabilitate, cum ar fi calcularea costurilor pe ciclu de viață, în conformitate cu articolul 68, și poate include cel mai bun raport preț-calitate evaluat pe baza unor criterii care să includă aspecte calitative, de mediu și/sau sociale, legate de obiectul contractului de achiziții publice în cauză. Printre aceste criterii se pot număra, de exemplu:*

*(a) calitatea, inclusiv avantajele tehnice, caracteristicile estetice și funcționale, accesibilitatea, proiectarea pentru toți utilizatorii, caracteristicile sociale, de mediu și inovatoare și comercializarea și condițiile acesteia;*

*(b) organizarea, calificarea și experiența personalului desemnat să execute contractul, în cazul în care calitatea personalului desemnat poate să aibă un impact semnificativ asupra nivelului de executare a contractului; sau*

*(c) serviciile post-vânzare, asistența tehnică și condițiile de livrare, cum ar fi data livrării, procesul de livrare și termenul de livrare sau de execuție.” (Directiva 24/2014, art. 67)*

Calcularea costurilor pe ciclu de viață se referă la cerințele de mediu care pot fi incluse în procesul de achiziții publice:

„(1) *Calcularea costurilor pe ciclu de viață acoperă, în măsura în care sunt pertinente, toate sau o parte dintre următoarele costuri pe parcursul ciclului de viață al unui produs, serviciu sau al unei lucrări:*

*(a) costurile suportate de autoritatea contractantă sau de alți utilizatori, cum ar fi:*

*(i) costuri legate de achiziție;*

*(ii) costuri de utilizare, cum ar fi consumul de energie și de alte resurse;*

*(iii) costuri de întreținere;*

*(iv) costuri de la sfârșitul ciclului de viață, cum ar fi costurile de colectare și reciclare*

*(b) costuri determinate de efectele externe asupra mediului legate de produs, serviciu sau lucrări pe parcursul ciclului lor de viață, cu condiția ca valoarea monetară a acestora să poată fi determinată și verificată. Astfel de costuri pot include costul emisiilor de gaze cu efect de seră și al altor emisii poluante și alte costuri de atenuare a efectelor schimbărilor climatice.” (Directiva 24/2014, art. 68)*

Autoritățile publice se pot angaja în procesul de achiziții responsabile social prin cumpărarea de produse și servicii realizate pe principii etice, prin utilizarea licitațiilor cu scopul de a genera oportunități de angajare, condiții de muncă decentă, incluziune profesională, condiții mai bune pentru persoanele dezavantajate sau cu dizabilități.

Achiziția responsabilă și etică poate genera stimulente pentru antreprenori care să susțină la rândul lor un management mai responsabil și sustenabil în procesele de producție și practicile de angajare. Asta face ca achizițiile publice responsabile social să reprezinte un instrument care să susțină și dinamizeze politicile sociale și de ocupare.

Directiva 2014/95/UE vizează prezentarea de informații nefinanciare și de informații privind diversitatea de către anumite întreprinderi și grupuri mari. Conform acesteia, întreprinderile cu cel puțin 500 de angajați trebuie să depună o raportare nefinanciară care să cuprindă referiri la impactul activității lor privind aspectele de mediu, sociale și de personal, respectarea drepturilor omului și combaterea corupției și a dării de mită.



## Legislație la nivel național

Legislația națională transpune prevederile directivelor europene (Directiva 24/2014/UE, Directiva 25/2014/UE, Directiva 95/2014/UE), atât în domeniul achizițiilor publice, cât și a raportării non-financiare a companiilor, cu adaptări la contextul național în domeniu.

În România, legea cadru a achizițiilor publice este Legea 98/2016 care introduce printre altele: achizițiile rezervate (art. 56), utilizarea clauzelor sociale și utilizarea clauzelor de mediu. Aceasta transpune prevederile Directivei 24/2014/UE. În cazul achizițiilor sectoriale există Legea nr. 99/2016 care transpune prevederile Directivei 25/2014/UE. Clauzele sociale și de mediu pot fi utilizate în cadrul oricărei proceduri de achiziție publică.

Pentru achizițiile publice verzi este adoptat un ordin separat (Ordinul nr. 1068/1652/2018) pentru aprobarea Ghidului de achiziții publice verzi care cuprinde cerințele minime privind protecția mediului pentru anumite grupe de produse și servicii ce se solicită la nivelul caietelor de sarcini. Deși la nivel european sunt elaborate criterii de mediu pentru achiziții pentru 20 de grupe de produse și servicii ([https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)) la nivel național ghidul prevede criterii doar pentru 6 categorii. (Tabelul 1)

*Tabelul 1. Grupe de produse și servicii pentru care sunt elaborate criterii de mediu la nivel European și național*

| Nivel european                                                   | Nivel național                     |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| 1. produse și servicii de curățenie                              | produse și servicii de curățenie   |
| 2. echipamente IT                                                | echipamente IT de birou            |
| 3. hârtie de copiat și hârtie grafică                            | hârtie de copiat și hârtie grafică |
| 4. centre de date, servere și servicii de cloud                  |                                    |
| 5. echipamente electrice și electronice din sectorul de sănătate |                                    |
| 6. electricitate                                                 |                                    |
| 7. servicii de catering                                          | alimente și servicii de catering   |
| 8. mobilier                                                      | mobilier                           |
| 9. servicii de copiere și consumabile                            |                                    |
| 10. proiectare, construcție și management clădiri                |                                    |
| 11. vopsele, lacuri și marcaje rutiere                           |                                    |
| 12. îngrijirea spațiilor verzi                                   |                                    |
| 13. proiectarea, construcția și mentenanța drumurilor            |                                    |
| 14. iluminarea drumurilor și semnalizarea din trafic             |                                    |
| 15. autovehicule de transport                                    | autovehicule pentru transport      |
| 16. robinete sanitare                                            |                                    |
| 17. textile                                                      |                                    |
| 18. produse sanitare                                             |                                    |
| 19. încălzitoare pe bază de apă                                  |                                    |
| 20. infrastructura apelor uzate                                  |                                    |

Sursa: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm), Ordinul nr. 1068/1652/2018

În același timp, pe site-ul Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (ANAP) sunt publicate și ghidurile elaborate pe Comisia Europeană pentru achiziții responsabile social, achiziții verzi și achiziții în domeniul inovării - <http://anap.gov.ro/web/ghiduri-documente-utile/>.

Directiva 95/2014/UE privind raportarea non-financiară este transpusă în legislația românească prin Ordinul MFP nr. 3.456/2018 privind modificarea și completarea unor reglementări contabile.

Pentru achiziția produselor/ serviciilor realizate de către unitățile protejate de către companii sau instituții publice mai este o facilitare prevăzută în legea 448/2016 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu dizabilități.

Toate informațiile relevante pentru achizițiile cu impact social și de mediu din aceste acte normative sunt sintetizate în tabelul următor. (Tabelul 2)

Proiect derulat de:

Tabelul 2. Legislația națională privind achizițiile cu impact social și de mediu

| Tip entitate       | Legislație                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Instituții publice | <p><b>1. Achiziții rezervate</b></p> <p>Legea 98/2016 privind achizițiile publice reglementează contractele rezervate în cuprinsul articolului 56 care prevede următoarele:</p> <p>(1) „Autoritatea contractantă poate rezerva dreptul de participare la procedura de atribuire doar unităților protejate autorizate conform Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și întreprinderilor sociale de inserție prevăzute de Legea nr. 219/2015 privind economia socială.</p> <p>(2) În anunțul/invitația de participare autoritatea contractantă precizează explicit prezentul articol ca temei legal al procedurii de atribuire.”</p> <p>Legea 98/2016 acordă posibilitatea instituțiilor publice de a face achiziții rezervate doar de la atelierele protejate sau întreprinderilor sociale de inserție. Acest lucru se întâmplă deoarece doar aceste două tipuri de entități satisfac cerințele Directivei UE 24/2014 și sunt deja reglementate în legislația românească.</p> <p><b>2. Achiziții cu clauze sociale și de mediu</b></p> <p>Legea 98/2016 prevede posibilitatea realizării de achiziții utilizând criteriul cel mai bun raport calitate – preț sau calitate – cost. Pentru a stabili acest raport se pot utiliza factori ce pot viza caracteristici sociale și de mediu (art. 187).</p> <p>În același timp se pot utiliza etichete de mediu sau sociale (art. 157)</p> <p>Art. 2*)</p> <p>(1) Scopul prezentei legi îl constituie asigurarea cadrului legal necesar pentru a realiza achiziționarea de bunuri, servicii și lucrări în condiții de eficiență economică și socială.</p> <p>Art. 51*)</p> <p>(1) Autoritatea contractantă precizează în documentația de atribuire reglementările obligatorii în domeniile mediului, social și al relațiilor de muncă, stabilite prin legislația adoptată la nivelul Uniunii Europene, legislația națională, prin acorduri colective sau prin tratatele, convențiile și acordurile internaționale în aceste domenii, care trebuie respectate pe parcursul executării contractului de achiziție publică ori să indice instituțiile competente de la care operatorii economici pot obține informații detaliate privind reglementările respective.</p> <p>(2) În cazul prevăzut la alin. (1), autoritatea contractantă are totodată obligația de a solicita operatorilor economici să indice în cadrul ofertei faptul că la elaborarea acestora au ținut cont de obligațiile relevante din domeniile mediului, social și al relațiilor de muncă.</p> <p>_____ *) Transpune art. 18 alin. (2) din Directiva 2014/24/UE.</p> |



Art. 157\*)

(1) În cazul în care autoritatea contractantă intenționează să achiziționeze lucrări, produse sau servicii cu anumite **caracteristici de mediu, sociale sau de altă natură, aceasta poate solicita prin specificațiile tehnice, factorii de evaluare sau prin condițiile de executare a contractului o etichetă specifică drept dovadă că lucrările, serviciile sau produsele corespund cerințelor solicitate**, dacă următoarele condiții sunt îndeplinite în mod cumulativ:

- a) cerințele de etichetare se referă numai la criterii care sunt legate de obiectul contractului și sunt potrivite pentru a defini caracteristicile lucrărilor, produselor sau serviciilor care constituie obiectul contractului;
- b) cerințele de etichetare se bazează pe criterii nediscriminatorii și verificabile în mod obiectiv;
- c) etichetele sunt create printr-o procedură deschisă și transparentă, în cadrul căreia pot participa toate entitățile interesate relevante, inclusiv organisme guvernamentale, consumatori, parteneri sociali, producători, distribuitori și organizații neguvernamentale;
- d) etichetele sunt accesibile tuturor entităților interesate; e) cerințele de etichetare sunt stabilite de o entitate terță asupra căreia operatorul economic care solicită acordarea etichetei nu poate exercita o influență determinată.

\*) Transpune art. 43 din Directiva 2014/24/UE

Secțiunea a 7-a Criterii de atribuire

Art. 187\*)

(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor legale sau administrative privind prețul anumitor produse ori remunerarea anumitor servicii, autoritatea contractantă atribuie contractul de achiziție publică/acordul-cadru ofertantului care a depus oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic.

(2) În sensul dispozițiilor alin. (1), autoritatea contractantă stabilește oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic pe baza criteriului de atribuire și a factorilor de evaluare prevăzuți în documentele achiziției.

(3) Pentru determinarea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic în conformitate cu dispozițiile alin. (2), autoritatea contractantă are dreptul de a aplica unul dintre următoarele criterii de atribuire:

- a) prețul cel mai scăzut;
- b) costul cel mai scăzut;
- c) cel mai bun raport calitate-preț;
- d) cel mai bun raport calitate-cost.

(31) Autoritatea contractantă poate utiliza criteriul prețul cel mai scăzut numai în situația în care achiziționează produse, servicii sau lucrări a căror valoare estimată a contractului nu depășește pragurile prevăzute la art. 7 alin. (1).



(4) În sensul alin. (3) lit. c) și d), cel mai bun raport calitate-preț/calitate-cost se determină pe baza unor factori de evaluare care includ aspecte calitative, de mediu și/sau sociale, în legătură cu obiectul contractului de achiziție publică/acordului-cadru.

**(5) Factorii de evaluare prevăzuți la alin. (4) pot viza, printre altele:**

**a) calitatea, inclusiv avantajele tehnice, caracteristicile estetice și funcționale, accesibilitatea, conceptul de proiectare pentru toți utilizatorii, caracteristicile sociale, de mediu și inovatoare și comercializarea și condițiile acesteia;**

**b) organizarea, calificarea și experiența personalului desemnat pentru executarea contractului, în cazul în care calitatea personalului desemnat poate să aibă un impact semnificativ asupra nivelului calitativ de executare a contractului;**

**c) serviciile postvânzare, asistența tehnică și condițiile de livrare, cum ar fi data livrării, procesul de livrare și termenul de livrare sau de finalizare.**

(6) În sensul alin. (3) lit. c), criteriul de atribuire cel mai bun raport calitate-preț include de regulă un element de preț sau de cost; în situația în care autoritatea contractantă inițiază o procedură de atribuire cu buget fix, în care elementul de preț sau de cost este un preț sau cost fix, factorii de evaluare se referă numai la aspecte calitative ale produselor, serviciilor sau lucrărilor care fac obiectul achiziției.

(7) În sensul alin. (3) lit. b), costul cel mai scăzut se determină pe considerente de rentabilitate, utilizând factori precum calcularea costurilor pe ciclul de viață.

(10) În cazul în care două sau mai multe oferte sunt echivalente, autoritățile contractante pot aplica un criteriu suplimentar, de exemplu: combaterea șomajului, ce se va menționa explicit în anunțul de participare.

\_\_\_\_\_ \*) Transpune art. 67 alin. (1), (2) din Directiva 2014/24/UE.

### 3. Achiziții cu clauze de mediu/ achiziții verzi

Ordinul nr. 1068/1652/2018 pentru aprobarea Ghidului de achiziții publice verzi care cuprinde cerințele minime privind protecția mediului pentru anumite grupe de produse și servicii ce se solicită la nivelul caietelor de sarcini- <http://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2018/11/ORDIN-Nr-1068-Achizitii-verzi.pdf>

Ghidul are la bază documentul european în domeniu - Ghid privind achizițiile publice ecologice. A 3-a ediție ([https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_2016\\_ro.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_ro.pdf)). La nivel European au fost definite criteriile pentru 21 de grupuri de produse și servicii.

Ghidul de achiziții publice verzi din România are ca scop furnizarea de informații asupra cerințelor minime obligatorii privind protecția mediului ce trebuie avute în vedere la elaborarea documentației pentru atribuirea contractelor/acordurilor-cadru de achiziții publice verzi pentru 6 categorii de produse și/sau servicii. Cele 6 categorii de produse sau servicii sunt:

1. Hârtie de copiat și hârtie grafică
2. Mobilier nou de interior și de exterior, servicii de renovare/recondiționare a mobilierului și servicii de colectare și reutilizare a stocului de mobilier aflat la sfârșitul ciclului de viață
3. Alimente și servicii de catering

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                   | <p>4. Autovehicule pentru transport</p> <p>5. Produse și servicii de curățenie</p> <p>6. Echipamente IT de birou</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Unități protejate | <p>Prin <a href="#">LEGEA nr. 193 din 21 august 2020</a>, pentru modificarea și completarea <a href="#">Legii nr. 448/2006</a> privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu dizabilități există posibilitatea ca autoritățile publice/ instituțiile publice/companiile care au peste 50 de salariați să redirecționeze către bugetul de stat maximum jumătate din suma datorată fondului pentru handicap pe produse sau servicii de la <b>unități protejate autorizate</b>. Condiția este ca produsele sau serviciile achiziționate să fie realizate prin propria activitate a persoanelor cu handicap angajate în cadrul unității protejate de la care se face achiziția. Prin urmare, conform acestei legi, sunt eliminate intermedierele de produse sau servicii și sunt deductibile din fondul pentru handicap doar produsele sau serviciile făcute de către persoanele cu handicap angajate în cadrul unității.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Companii          | <p>Ordinul MFP nr. 3.456/2018 privind modificarea și completarea unor reglementări contabile.</p> <p>Declarația nefinanciară consolidată</p> <p><b>556<sup>A</sup>1.</b> din Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1.802/2014 se modifică după cum urmează:</p> <p>(1) Entitățile de interes public care sunt societăți-mamă ale unui grup, care, la data bilanțului pe o bază consolidată, depășesc criteriul de a avea un număr mediu de 500 de salariați în cursul exercițiului financiar, includ în raportul consolidat al administratorilor o declarație nefinanciară consolidată care conține, în măsura în care acestea sunt necesare pentru înțelegerea dezvoltării, performanței și poziției grupului și a impactului activității sale, informații privind cel puțin aspectele de mediu, sociale și de personal, respectarea drepturilor omului, combaterea corupției și a dării de mită, inclusiv:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>o descriere succintă a modelului de afaceri al grupului;</li> <li><b>o descriere a politicilor adoptate de grup în legătură cu aceste aspecte, inclusiv a procedurilor de diligență necesară aplicate;</b></li> <li><b>rezultatele politicilor respective;</b></li> <li>principalele riscuri legate de aceste aspecte care decurg din operațiunile grupului, inclusiv, atunci când este relevant și proporțional, relațiile de afaceri, produsele sau serviciile sale care ar putea avea un impact negativ asupra domeniilor respective și modul în care grupul gestionează riscurile respective;</li> <li>indicatori-cheie de performanță nefinanciară relevanți pentru activitățile specifice.</li> </ol> |



## Întreprinderi sociale și unități protejate

În ultimii ani potențialul întreprinderilor sociale a început să fie mai bine înțeles și în România de către factorii de decizie și publicul larg. Începând cu 2015 avem o legislație (Legea 219/2015 privind economia socială) care reglementează activitatea întreprinderilor sociale și a celor de inserție prin stabilirea unor criterii de definire a acestora. În același timp, întreprinderile sociale sunt menționate ca instrument de politică publică în diverse documente strategice (Strategia Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă 2021-2027; Strategia Națională pentru Incluziunea Socială Și Reducerea Sărăciei pentru perioada 2021-2027; Strategia Națională pentru Locuri de Muncă Verzi 2018 - 2025). Dezvoltarea de noi întreprinderi sociale în România a fost finanțată din fonduri europene.

O problemă serioasă o reprezintă modul de definire a economiei sociale și a întreprinderilor sociale ca fiind, cu precădere, instrumente de incluziune socială, și mai puțin prin raportare la rolul acestora în dezvoltarea locală prin stimularea potențialului local și utilizarea resurselor comunitare. Această definire limitată a conceptelor a făcut ca de multe ori economia socială să fie privită ca o economie a „săracilor/ grupurilor vulnerabile” și să fie asociată cu produse și servicii de o calitate mai redusă.

În legislația privind achizițiile publice contractele rezervate sunt specificate ca o opțiune la îndemâna autorităților publice pentru a-și realiza obiectivele

specifice prin stimularea dezvoltării pieței întreprinderilor sociale în mod sustenabil. Din păcate, așa cum au indicat cercetările anterioare (CLNR, 2019; ADV, 2021), utilizarea achizițiilor rezervate este extrem de limitată în România. Astfel, acest instrument nu a ajutat la dezvoltarea pieței întreprinderilor sociale de inserție sau unităților protejate. Barometrul Achizițiilor Publice Responsabile Social În România arată că utilizarea achizițiilor publice sociale este redusă în principal din cauza gradul mic de cunoaștere al prevederilor legale privitoare la clauzele sociale și contractele rezervate de către achizitorii publici.

Lipsa datelor actualizate privind numărul entităților de economie socială din România, face ca referirile la evoluția numărului acestora să fie făcute doar până în anul 2015. Entitățile de economie socială au înregistrat o evoluție pozitivă în perioada 2010 – 2015 în special ca urmare a creșterii numărului organizațiilor neguvernamentale active (de la 26322 în 2010 la 42707 în 2015), dar și a celor care au activitate economică (de la 2730 la 5302). Celelalte tipuri de

entități de economie socială au înregistrat evoluții modeste (casele de ajutor reciproc ale pensionarilor (CARP), cooperative meșteșugărești), sau chiar scăderi ale numărului (cooperative de credit, cooperative de consum). Și în cazul cooperativelor agricole se observă o creștere de peste 3 ori a numărului lor în perioada 2010 – 2015 ca urmare a politicilor de încurajare a asocierii promovate de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale. (Tabelul 3)



Tabelul 3. Evoluția numărului de ONG-uri și entități de economie socială

| Tip de entitate                                         | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015         |
|---------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| <b>ONG-uri active</b>                                   | 26322       | 29656       | 33670       | 37679       | 40838       | 42707        |
| <b>ONG-uri cu activitate economică</b>                  | 2730        | 3832        | 4058        | 4468        | 4744        | 5302         |
| <b>Case de ajutor reciproc ale salariaților (CARS)</b>  | 2737        | 2542        | 2569        | 2602        | 2502        | 2412         |
| <b>Case de ajutor reciproc ale pensionarilor (CARP)</b> | 203         | 193         | 198         | 201         | 218         | 219          |
| <b>Cooperative meșteșugărești</b>                       | 857         | 836         | 846         |             |             | 885          |
| <b>Cooperative de consum</b>                            | 958         | 947         | 940         |             |             | 925          |
| <b>Cooperative de credit</b>                            | 75          | 87          | 86          |             |             | 67           |
| <b>Cooperative agricole</b>                             | 127         | 275         | 356         |             |             | 426          |
| <b>Total entități economie socială</b>                  | <b>7687</b> | <b>8712</b> | <b>9053</b> | <b>7271</b> | <b>7464</b> | <b>10236</b> |



Sursa: FDSC, 2017

Nu doar numărul organizațiilor neguvernamentale a crescut, ci și al angajaților acestora. Astfel, dacă în 2010 erau 60.947 de angajați în ONG-uri, numărul lor a crescut la 99.774 în 2015. Numărul angajaților din ONG-urile cu activitate economică a înregistrat o evoluție oscilantă: a crescut până în 2012, ajungând la 16.097, după care s-a redus cu aproape 5.000 în 2013 (până la 11.272), în 2014 și 2015 crescând ușor până la 13.117. Creșteri ale numărului de angajați se înregistrează și în cazul caselor de ajutor reciproc ale salariaților (de la 3157 în 2011 la 3498 în 2015), caselor de ajutor reciproc ale pensionarilor (de la 1306 în 2010 la 2450 în 2015) și cooperativelor agricole (de la 246 în 2010 la 594 în 2015). (Tabelul 4)

Tabelul 4. Numărul angajaților în ONG-uri și entități de economie socială

| Tip de entitate - angajați                              | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|---------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>ONG-uri active</b>                                   | 60947 | 69907 | 76902 | 83844 | 92430 | 99774 |
| <b>ONG-uri cu activitate economică</b>                  | 12561 | 15038 | 16097 | 11272 | 12469 | 13117 |
| <b>Case de ajutor reciproc ale salariaților (CARS)</b>  |       | 3157  | 3163  | 3315  | 3426  | 3498  |
| <b>Case de ajutor reciproc ale pensionarilor (CARP)</b> | 1306  | 2176  | 2240  | 2412  | 2544  | 2450  |
| <b>Cooperative meșteșugărești</b>                       | 25109 | 23202 | 22082 |       |       | 17850 |
| <b>Cooperative de consum</b>                            | 7485  | 7621  | 7050  |       |       | 5244  |
| <b>Cooperative de credit</b>                            | 2003  | 1858  | 2049  |       |       | 1937  |
| <b>Cooperative agricole</b>                             | 246   | 224   | 247   |       |       | 594   |

Sursa: FDSC, 2017

După adoptarea Legii 219/2015, întreprinderile sociale și întreprinderile sociale de inserție trebuie înregistrate în Registrul Unic de Evidență al Întreprinderilor Sociale administrat de Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă. Registrul a devenit funcțional abia din anul 2018, iar numărul întreprinderilor sociale cuprinse în acesta a rămas destul de mic până la finalul anului 2020. Numărul întreprinderilor sociale înregistrate a crescut foarte mult după ce au început să se înregistreze cele finanțate prin proiectele POCU. Astfel, dacă în martie 2020 numărul

Proiect derulat de:

Întreprinderilor sociale era de 134, în octombrie 2021 sunt 2392 de întreprinderi sociale înregistrate. Și numărul întreprinderilor sociale de inserție a crescut de aproape 7 ori, de la 17 în martie 2020 la 113 în octombrie 2021. Dacă până în martie 2020 cele mai multe întreprinderi sociale înregistrate erau organizații neguvernamentale, în octombrie 2021 cele mai multe sunt societăți comerciale. (Tabelul 5)

*Tabelul 5. Întreprinderi sociale înregistrate în Registrul Unic de Evidență*

| Forma juridică a întreprinderii sociale      | Martie 2018 | Noiembrie 2018 | Martie 2020 | Octombrie 2021 |
|----------------------------------------------|-------------|----------------|-------------|----------------|
| Societate comercială                         | 37          | 42             | 54          | 2122           |
| Organizație neguvernamentală                 | 54          | 59             | 66          | 255            |
| Case de ajutor reciproc                      | 6           | 7              | 7           | 6              |
| Cooperative                                  | 6           | 7              | 7           | 9              |
| <b>Total</b>                                 | <b>103</b>  | <b>115</b>     | <b>134</b>  | <b>2392</b>    |
| Din care – Întreprinderi sociale de inserție | 10          | 12             | 17          | 113            |



*Sursa: ANOFM, Registrul Unic de Evidență a Întreprinderilor Sociale, 2018, 2020, 2021*

Unitățile protejate au avut o evoluție pozitivă în perioada 2008 – 2016, ajungând de la 207 la 759. Acest lucru s-a datorat și facilității fiscale oferite acestor entități prin Legea 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu dizabilități. Conform acestei legi, instituțiile publice, ONG-urile și companiile care au cel puțin 50 de angajați sunt obligate să angajeze persoane cu dizabilități într-un procent de cel puțin 4% din numărul total de angajați, în caz contrar fiind nevoite să plătească lunar către bugetul de stat o sumă egală cu salariul minim brut pe țară înmulțit cu numărul de locuri de muncă în care nu au încadrat persoane cu dizabilități. Legea 448/2006 vine cu o măsură care să contribuie la dezvoltarea acestor unități protejate, prin crearea unei piețe de desfacere suplimentare.

OUG 60/2017 a modificat textul art. 78 alin. (3) al Legii nr. 448/2006 anulând practic posibilitatea instituțiilor publice și a celorlalte persoane juridice care au cel puțin 50 de angajați și nu au angajat persoane cu dizabilități în procent de 4% din numărul total de salariați de a contribui la dezvoltarea unităților protejate, și stipulează că acestea trebuie să plătească lunar către bugetul de stat o sumă reprezentând salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată înmulțit cu numărul de locuri de muncă în care nu au angajat persoane cu dizabilități.

Abia în 2020 s-a reușit revenirea la textul anterior al Legii nr. 448/2006 prin Legea 193/2020 care prevedea posibilitatea ca autoritățile și instituțiile publice, persoanele juridice, publice sau private, care nu angajează persoane cu dizabilități să poată opta: 1) fie să plătească lunar către bugetul de stat o sumă reprezentând salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată înmulțit cu numărul de locuri de muncă în care nu au angajat persoane cu handicap; 2) fie să plătească lunar către bugetul de stat o sumă reprezentând echivalentul a minimum 50% din salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată înmulțit cu numărul de locuri de muncă în care nu au angajat persoane cu handicap, iar cu suma reprezentând diferența să achiziționeze, pe bază de parteneriat, produse sau servicii realizate prin activitatea proprie a persoanelor cu handicap angajate în unități protejate autorizate. Această prevedere a fost menținută și de Legea nr 81/2021, care a dat forma actualmente în vigoare a art. 78 alin (3) din Legea 448/2006 și care a clarificat faptul că entitățile care nu angajează procentul minim de persoane cu dizabilități prevăzut de Lege, pot achiziționa atât produse cât și servicii de la unități protejate autorizate (nu produse sau servicii cum prevedea modificarea adusă de Legea 193/2020).

Apariția OUG 60/2017 a făcut ca numărul unităților protejate să se reducă la 131 în 2018 și la 27 în 2020. Abia după apariția Legii 193/2020, numărul unităților protejate începe din nou să crească ajungând la 252

Proiect derulat de:

cu 1597 de angajați din care 1018 cu dizabilități (Tabelul 6).

Această facilitate oferită de Legea 448/2006 este cea mai folosită de către mediul de afaceri și instituțiile publice atunci când achiziționează produse / servicii

de la unitățile protejate. Anularea acestei facilități a făcut ca piața de desfacere a produselor și serviciilor UPA să se reducă dramatic, iar multe dintre acestea și-au închis activitatea ceea ce a făcut să se reducă numărul persoanelor cu dizabilități angajate.

*Tabelul 6. Evoluția numărului unităților protejate în România*

| Unități protejate autorizate                                       | 2008 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2016 | 2017 | 2018 | 2020 | 2021 |
|--------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Număr total unități protejate autorizate</b>                    | 207  | 481  | 330  | 564  | 667  | 759  | 708  | 308  | 27   | 252  |
| <b>Societăți comerciale</b>                                        | 156  | 378  | 245  | 391  | 455  | 406  | 368  | 131  | 12   | 190  |
| <b>Structuri în cadrul societăților comerciale</b>                 |      |      |      |      |      | 89   | 84   | 33   |      |      |
| <b>Structuri în cadrul ONG-urilor</b>                              | 24   | 58   | 56   | 109  | 149  | 204  | 197  | 101  | 9    | 35   |
| <b>Societate Cooperativă Meșteșugărească</b>                       | 22   | 24   | 11   | 19   | 18   | 15   | 14   | 13   | 4    | 3    |
| <b>Structuri în cadrul Societăților Cooperative Meșteșugărești</b> |      |      |      | 1    | 1    | 1    | 1    |      |      |      |
| <b>Alte forme</b>                                                  | 5    | 21   | 18   | 40   | 43   | 43   | 42   | 28   |      | 21   |
| <b>Instituții publice</b>                                          |      |      |      | 4    | 1    | 1    | 1    | 2    | 2    | 3    |
| <b>Număr angajați cu dizabilități în UPA</b>                       |      |      |      | 1690 | 1769 | 2015 | 1550 | 63   | NO   | 1018 |



Sursa: DPPH, 2011; ANPD, 2015; ANPD, 2016; ANPD, 2017; Alături de voi, 2014; Constantinescu, 2013; Petrescu& Lambru, 2021; ANDPDCA, 2021

## Implementarea politicilor de achiziție socială/ de mediu în România

### Practica la nivelul autorităților

Utilizarea clauzelor sociale și de mediu este extrem de redusă la nivelul instituțiilor publice românești. În ce privește achizițiile publice cu clauze sociale nu există date privind utilizarea lor, informațiile existente indicând practici sporadice în acest sens (ex. ONAC). Pentru achizițiile cu clauze de mediu, datele sunt extrem de puține, dar studiul ARDL (Bilan, 2021) arată că pentru achiziția de hârtie doar 21% dintre autorități au respectat în perioada noiembrie 2018 – mai 2021 legislația privind obligativitatea de a face achiziții publice verzi.

Studiul nostru indică o cunoaștere mai ridicată a legislației din domeniul achizițiilor sociale/ de mediu la nivelul administrației publice centrale și județene, comparativ cu instituțiile de la nivel local. Procedurile de achiziții ale instituțiilor publice la nivel județean includ în mai mare măsură obiective de mediu, printre clauzele utilizate numărându-se existența diverselor standarde de calitate (ISO), reciclarea ambalajelor sau achiziționarea de materiale reciclate, etichete ecologice, sau achiziționarea de vehicule electrice. La nivel județean au fost implementate cu precădere criteriile de mediu și mai puțin cele sociale, acest lucru fiind datorat și

Proiect derulat de:



**Centrul pentru  
Legislație  
Nonprofit**



**Civitas**  
Fundatia-Alapitvány-Foundation



**ateliere**  
fără frontiere  
[SOS GROUP]

existenței unui ghid pentru achiziții verzi aprobat prin ordin de ministru.

„Am folosit indicatorul cu transportul mărfii, unde s-a punctat distanța cât mai mică de la punctul de achiziționare, protejarea mediului și emisiile de carbon să fie cât mai mici. Am mai avut o tentativă pentru construcții de drumuri cu cantitatea de asfalt reutilizabil.” (reprezentant instituție publică județeană)

„Noi am cerut condiții de calificare pentru ISO, deci operatorii economici, ofertanții, trebuiau să demonstreze că îndeplinesc cerința cu un ISO pe 14001 valabil. Iar pentru domeniul IT am cerut eticheta ecologică pentru produsele pe care ni le furnizează, și la produsele de curățenie și la IT. Probabil o să mai dezvoltăm, să vedem în ce măsură și prețurile pe care le primim sunt la nivelul pieței și nu o să avem probleme cu Curtea de Conturi, pe motivul de ce am vrut noi produse ecologice care au prețul mai mare decât celelalte produse.” (reprezentant instituție publică județeană)

În același timp, achizițiile se realizează, de cele mai multe ori, pe baza criteriului prețului celui mai scăzut. În motivarea acestei alegeri au fost invocate raționamente economice (selectarea anumitor companii de tipul ÎS/UPA ar restrânge piața sau costurile mai mari ale acestor produse/ servicii), administrative (posibilitatea de a argumenta mai facil atribuirea achiziției în cazul unui control al Curții de Conturi), politice (teama de a nu fi trași la răspundere public în cazul în care ar alege să utilizeze clauze specifice în achiziții), dar și necunoașterea legislației privind achizițiile cu clauze sociale/ de mediu/ contracte rezervate.

„Ca și autoritate publică nu puteam decât să luăm în calcul prețul cel mai mic, acesta este principal, indiferent despre ce fel de servicii sau cu ce fel de clauze vorbim. Bineînțeles, vorbim și de calitate din punct de vedere

economic, da prețul cel mai mic este cel mai important, suntem constrânși de legislație și de regulamente, pentru că s-ar putea să vină și alții după noi și să ne întrebe de ce am achiziționat sau am avantajat acea firmă sau oricine vinde/prestează la un preț mult mai mare decât e indicat.” (reprezentant instituție publică locală)

„Noi avem o dispută aici cu Curtea de Conturi, pentru că ei merg pe principiul: banul fiind unul public să fie la valoarea cea mai mică, ei nu se gândesc la un criteriu de atribuire cu oferta cea mai avantajoasă pentru autoritatea publică.” (reprezentant instituție publică județeană)

Trebuie menționat că respondenții au afirmat că participă anual la cursuri de perfecționare în domeniu, conform legii funcționarilor publici, dar în cadrul acestor cursuri nu se punctează sau nu se insistă asupra utilizării clauzelor de mediu sau sociale în achizițiile publice. Lipsa cunoștințelor asupra legislației, împreună cu faptul că nu sunt încurajate aceste tipuri de achiziții de autoritățile centrale, descurajează utilizarea clauzelor verzi și sociale.

„De obicei, anual particip la cursurile de achiziții publice, anul acesta nu, nu 2020 (nu s-au organizat din cauza pandemiei), în 2019 a fost ultimul an în care am participat, dar nu s-a atins deloc problema aceasta. Din păcate nu s-a menționat deloc.” (reprezentant instituție publică locală)

„Am participat la cursuri, am participat chiar și la un postuniversitar de achiziții publice dar, în toate aceste situații doar s-a amintit sau s-a menționat puțin de clauze sociale și achiziții de mediu sau achiziții verzi sau contracte rezervate.” (reprezentant instituție publică locală)



## Practica la nivelul companiilor

Companiile se declară interesate de realizarea achizițiilor cu impact social și de mediu dar, ca și în cazul instituțiilor publice, clauzele de mediu par a fi mai frecvent utilizate. Companiile, cu precădere cele mari, aplică în procesul de selecție a furnizorilor o serie de criterii privind existența ISO, riscurile de mediu, dacă produsele furnizate prezintă vreun risc pentru sănătatea angajaților, caracterul reciclabil al produselor, modalitățile de transport (mai puțin poluante) sau distanța parcursă până la livrare, respectarea drepturilor omului, raportul de angajați femei vs. bărbați, numărul de angajați cu dizabilități sau din categorii vulnerabile. Acestea iau de regulă forma unui chestionar pe care furnizorii îl completează și, ulterior, se regăsesc drept clauze în contract.

*„Cred că trebuie să diferențiem între achizițiile publice și cele realizate în mediul privat, cele publice merg pe alte criterii precum prețul cel mai mic, noi dacă ne-am axa pe aceleași criterii am da faliment foarte repede, pentru că nu am putea asigura calitatea. În cazul ISO 14001, când au venit auditorii cu experiență, care înțeleg lanțul și se uită la: furnizorii tăi, la creditorii tăi, pe documente și procese și cum sunt implementate și dovezile că sunt făcute, care este frecvența, dacă există job pentru asta, este pregătit pentru asta, dar cel care a pregătit, la ce nivel și cine l-a certificat pe el. Tot ce raportăm către fondul de mediu este mai facil și transparent și online.”*  
(reprezentant companie)

*„Ne uităm la drepturile omului. Pentru că noi avem un cod de etică și un cod de conduită pe care toți furnizorii noștri trebuie să și-l însușească și acolo sunt elemente de drepturile omului. Inclusiv partea de un număr maxim de ore, de crearea unui standard de viață decent (nu se definește într-adevăr ce înseamnă), copii, evitarea pedepsei corporale etc. Ne uităm și la mediu. La guvernarea ne uităm iarăși, pentru că*

*politica noastră e 0 toleranță la mită și corupție.”* (reprezentant companie)

Componenta socială este mult subreprezentată în rândul achizițiilor realizate de companii și ia, cel mai adesea, forma achiziționării de produse cu ocazia sărbătorilor (cel mai frecvent cu ocazia Crăciunului sau a Paștelui).

*„Clauzele sociale sunt cele din codul de etică și cel de conduită. Aș tinde să cred că sunt discutate pe tipuri de furnizori, nu sunt standard 100%.”*  
(reprezentant companie)

*„Noi nu putem să cumpărăm creioane și hârtie de la întreprinderi sociale dar ne-am orientat către perioada de cadouri Paște, Crăciun ca să facem o abordare unitară în companie și aproape ne-a ieșit. Adică sunt departamente care și acum ne întreabă dacă mai există întreprinderile noastre sociale pentru că ei vor să continue să cumpere de acolo. Feedback-ul pe care l-am primit e că își doresc o calitate crescută a produselor.”* (reprezentant companie)

La nivelul companiilor, departamentul de achiziții colaborează cu cele de resurse umane, marketing sau CSR.

*„Nu există neapărat o procedură, dar ne coordonăm cu departamentul de HR unde există preocupare pentru angajarea persoanelor cu dizabilități și cu departamentul de CSR unde sunt derulate campanii pe tema sustenabilității.”* (reprezentant companie)

*„Procedurile sunt preluate din câteva politici de grup, activitățile de CSR sunt distribuite între top management, care autorizează inițiative provenite din diverse arii. Însă am atribuit astfel de achiziții pe categoriile de textile, echipamente pentru persoanele care fac suport administrativ, personal*



*curățenie sau măști de exemplu, acestea ar fi categoriile unde ne-am adresat către unități de producție protejate.” (reprezentant companie)*

Dacă departamentul de achiziții acordă prioritate criteriilor obiective (costuri, respectarea standardelor de calitate), departamentele de CSR intervin uneori cu o abordare „ceva mai personală”, o motivație intrinsecă, și încearcă să atragă atenția asupra beneficiilor sociale ale achizițiilor și, în unele companii chiar reușesc să determine o relaxare a relației cu furnizorii, atunci când aceștia sunt IS/ UP.

*„Avem un sentiment de „fulfilment” oferind beneficii angajaților sau clienților. (.....) Oferim flexibilitate mai mare unui UPA în termeni de respectare contractuală deoarece intervine empatia”. (reprezentant companie)*

#### Impact la nivelul întreprinderilor sociale / unităților protejate autorizate

Întrucât contractele încheiate în baza taxei de dizabilitate reprezintă cea mai mare pondere în sursele de venit ale UPA, beneficiile acestora dar, în același timp, și dependența UPA de acest tip de contracte sunt evidente. Acestea au fost mai vizibile odată cu modificările legislative din august 2017, când a fost eliminată opțiunea angajatorilor care nu îndeplineau cota de 4% persoane cu dizabilități de a achiziționa produse de la unități protejate autorizate.

*„În 2017 când treaba cu unitatea protejată nu a mai funcționat și în perioada respectivă achizițiile pe unitate protejată reprezentau un procent destul de mare din vânzări și când acestea au încetat, a fost complicat.” (reprezentant UPA)*

*„Păi avem partea de vânzări persoane fizice, vindem noi pe site-ul nostru, mai avem și câteva platforme e-Commerce unde la fel încercăm să mai vindem câteva produse. Aș zice că acolo vânzările sunt undeva între 9-10%. Mai avem cam 30% vânzările noastre clasice, tot către companii, tot*

*persoane juridice, dar nu neapărat prin fond de unitate protejată și restul de 60% ar susține bugetul nostru ca entitate juridică din achizițiile astea pe beneficiul fiscal.” (reprezentant UPA)*

Achizițiile realizate de companii de la unități protejate autorizate/ întreprinderi sociale au atât beneficii sociale, prin crearea și păstrarea locurilor de muncă pentru angajați, cu precădere persoane vulnerabile pe piața muncii, cât și beneficii de mediu, prin tipul produselor achiziționate (realizate cu resturi de materiale, cu ambalaje sustenabile etc.).

*„În primul rând beneficiul financiar, asta este clar. Pentru că o comandă de acest gen, pe unitate protejată, îți conferă siguranța faptului că cel puțin câteva luni de acum încolo ...- vorbim de o colaborare recurentă, că fiind unitate protejată ei nu-și pot folosi decât bugetul lunar și atunci fie vin cu o comandă mai mare care se întinde pe câteva luni de acum încolo, fie o comandă micuță luna asta, luna următoare și tot așa. Cel puțin ai o siguranță în colaborările cu companii pe achiziții unitate protejată că ele vin cu achiziții de 2-3- 6 luni chiar și că sunt clienți recurenți. Cel puțin jumătate de an de acum înainte își utilizează bugetul respectiv ca să facă aceste achiziții.” (reprezentant UPA)*

Angajații intervievați povestesc că procesul de căutare a unui loc de muncă nu a fost deloc ușor și au întâmpinat reticență din partea multor angajatori, ca urmare a problemelor de sănătate și a faptului că aveau drept de muncă redus (4 ore). La nivel personal, un loc important în rândul beneficiilor actualului loc de muncă îl ocupă creșterea calității vieții prin reducerea sentimentelor de inutilitate, de singurătate, prin integrarea într-un colectiv, cu efecte importante pe termen lung asupra stării de sănătate fizice și mentale. Aceștia li se adaugă, bineînțeles, și beneficiile financiare, despre care angajații spun că îi ajută să se descurce în condițiile unor pensii medicale insuficiente.

„În primul rând să plec de acasă că era stresant să stau acasă. Și cred că cădeam și psihic, să se ducă soția mea la muncă și eu să stau acasă ca un trântor.” (angajat UPA)

„Pentru mine principalul beneficiu a fost că am scăpat de singurătate. Nu am mai stat acasă singură cu gândurile mele. Dar nu mai puteam să mai stau acasă, pur și simplu singură în casă să nu aud pe nimeni.” (angajat UPA)



## Bariere și provocări pentru achizițiile sociale și de mediu

Reforma sistemului de achiziții publice reprezintă o componentă esențială a reformei administrației publice, a creșterii calității serviciilor publice. În România reforma sectorului public reprezintă în continuare o mare provocare. Elemente de managerialism public au fost introduse treptat de-a lungul ultimelor două decenii și jumătate, în bună parte ca urmare a presiunilor și condițiilor diverse venite din partea organizațiilor internaționale precum Banca Mondială, ONU sau Comisia Europeană. (Petrescu și Mihalache, 2020; Hințea 2013; Dragoș and Neamțu 2007; Gheorghe, 2012). Reforma achizițiilor publice din România a fost realizată în bună parte ca urmare a respectării obligativității de integrare a Directivelor UE de către Statele Membre. Astfel, transpunerea Directivelor UE (Directiva 24/2014/UE, Directiva 25/2014/UE, Directiva 95/2014/UE) de către România s-a realizat prin adoptarea legislației în domeniul achizițiilor (Legea 98/2016 privind achizițiile publice și Legea 99/2016 privind achizițiile publice sectoriale) și

raportării non-financiare a companiilor (Ordinul MFP nr. 3.456/2018 privind modificarea și completarea unor reglementări contabile).

Pornind de la analiza cadrului de politică publică privind achizițiile sociale și de mediu în organizațiile publice și private din România, de la analiza interviurilor realizate cu reprezentanți ai acestor organizații, am identificat o serie de bariere și provocări în implementarea cu succes a proceselor de achiziție socială și de mediu.

**Cererea de achiziții sociale și de mediu** este puternic condiționată de atitudinea și practica organizațiilor publice. Aici identificăm câteva constrângeri legate de cultura organizațională, slaba cunoaștere a prevederilor legislative, slaba cunoaștere a conceptelor de achiziție socială și de mediu, impact social și valoare socială adăugată, slaba cultură a măsurării impactului social, insuficienta cunoaștere a pieței furnizorilor de servicii sociale, întreprinderi sociale.



Proiect derulat de:



Din **perspectiva ofertei**, menționăm cunoașterea limitată a condițiilor și oportunităților legate de reforma achizițiilor publice de către multe organizații neguvernamentale cu activitate economică, unități protejate autorizate și întreprinderi sociale, dificultăți în înțelegerea procesului de achiziție publică, capacitate redusă de marketing și conectare cu achizitorii publici și privați potențial interesați de practica încurajării achizițiilor sociale. Cultura organizațională reprezintă o barieră în dezvoltarea unui cadru propice pentru dezvoltarea practicilor de achiziție socială reformate.

Pornind de la analiza interviurilor realizate cu reprezentanți ai organizațiilor publice și ai sectorului neguvernamental cu activitate economică, întreprinderi sociale și unități protejate, am extras următoarele probleme legate de cultura organizațională:

- O atitudine conservatoare legată de schimbarea practicilor de achiziție publică bazate pe costul cel mai scăzut și deschiderea pieței publice către contractori privați neguvernamentali care includ în oferta lor și obiective sociale;
- Absența unor abordări strategice în ceea ce privește activitatea de achiziție publică care să vizeze și alte aspecte în afara celor legate de preț,
- Izolarea departamentelor responsabile de achizițiile publice de discuțiile legate de reforma relațiilor contractuale și angajarea organizațiilor publice în abordări moderne, sustenabile;

Lipsa de informație structurată privind rolul achizițiilor sociale în cadrul reformei sistemului de achiziții publice limitează oportunitățile pentru întreprinderile sociale și organizațiile care oferă servicii sociale de a avea acces la piața publică. Pe de-o parte, reprezentanți ai administrației publice au indicat faptul că nu cunosc întreprinderi sociale și nu știu de unde ar putea obține informații clare privind aceste organizații (baze de date, centre de resurse etc). Pe de altă parte, multe astfel de organizații de economie socială și/sau furnizoare de servicii sociale au operațiuni limitate și dificultăți legate de dezvoltarea activităților de marketing.

În general, această lipsă de cunoaștere reciprocă a actorilor implicați în procesul de cerere și ofertă poate genera blocaje în dezvoltarea practicilor consistente de achiziție socială. Pentru a alinia obiectivele socio-economice ale achizițiilor cu principiul neutralității competitive este nevoie să avem definiții clare cu privire la conceptul de achiziție socială, de impact social și valoare socială adăugată, de criterii clare care să încorporeze aceste concepte și principii. Analiza noastră a arătat faptul că organizațiile publice au o capacitate limitată de a stabili aceste criterii sociale, de aici nevoia de ghiduri și programe de formare care să ajute în înțelegerea și formularea acestor criterii absolut necesare în implementarea achizițiilor sociale, în înțelegerea conceptului de impact social și valoare socială adăugată.

Nici organizațiile de economie socială nu au o abordare coerentă legată de măsurarea impactului social. Pentru a fi utilizate într-un proces de achiziție publică, aceste principii și valori trebuie exprimate în indicatori măsurabili care să facă valoarea lor socială incontestabilă. De asemenea e important ca procedurile de achiziție publică să încorporeze, așa cum este de altfel prevăzut și în legislație, proceduri consultative și participative.

#### Pentru autoritățile publice

Peste tot în lume sectorul public reprezintă un achizitor foarte important, politicile în domeniul achizițiilor publice fiind un instrument în efortul guvernelor democratice de a realiza obiectivele economice, sociale și de mediu pe care le au stipulate în programele de guvernare. Cu toate acestea, în multe țări reforma sistemului de achiziții publice reprezintă încă o provocare. În România reforma achizițiilor publice poate conduce la avansarea reformei sectorului public, creșterea calității serviciilor publice, mai multă transparență și oportunități pentru participarea cetățenilor și a sectorului neguvernamental, mai multă eficiență în managementul finanțelor publice.

Raportul de față a identificat în urma cercetării o serie de bariere și provocări cărora trebuie să le facă față autoritățile publice din România în contextul reformei achizițiilor sociale și de mediu.

Pentru a realiza cu succes reforma achizițiilor sociale și de mediu este necesar să existe **legislație clară**



**și diseminată cu succes** la nivelul tuturor achizitorilor publici ai administrației centrale și locale. Una dintre principalele provocări pentru instituțiile publice în realizarea achizițiilor cu clauze sociale și de mediu o reprezintă cunoașterea încă redusă a oportunităților oferite de legislația în domeniu.

*„Avem o lege bună.....dar suntem organizați prost.....am înțeles mai greu logica reformei în domeniul achizițiilor publice.”* (reprezentant administrație publică centrală)

O mai bună cunoaștere a legislației în domeniul achizițiilor publice ar putea duce la utilizarea extinsă a opțiunilor oferite pentru realizarea unor obiective de politică publică în domeniul social și de mediu. Din cercetare a reieșit faptul că administrațiile locale folosesc preponderent achizițiile directe, evitând sistematic să utilizeze alte tipuri de achiziție care implică formularea de clauze sociale sau de mediu.

*„Ca să facem achiziții sociale trebuie să știm să stabilim criteriile sociale. La fel în cazul contractelor rezervate. În materie de cadru de politică publică nu sunt probleme, putem lucra cu ce avem acum. Dar avem nevoie de voință politică și de cunoaștere.”* (expert economie socială)

*„Clauzele sociale sunt ușor de utilizat, dar nu sunt promovate pentru că lumea nu vrea să se complice. Vor opta mereu pentru varianta cea mai simplă.”* (reprezentant administrație publică centrală)

Pe lângă provocările legate de cunoașterea și înțelegerea legislației specifice, apar și **provocări legate de procesul de achiziție socială și de mediu**. Achiziția publică, inclusiv cea cu clauze sociale și de mediu, reprezintă un demers administrativ complex care implică proceduri și sarcini specifice de pregătire a procesului de achiziție, proceduri de negociere, selectare și contractare. Tot acest proces trebuie să fie ghidat de principii clare care definesc ce anume dorim de la procesul de achiziție socială și de mediu și ce anume dorim să evităm.

Pregătirea administrației publice pentru procesul de achiziție socială și de mediu presupune identificarea clară a cererii și ofertei în relație clară cu obiectivele sociale și de mediu pe care le avem stabilite în diverse documente majore de politică publică (strategii, legislație, angajamente internaționale). Analiza noastră a arătat faptul că în România există o serie de probleme (lipsa stabilirii unor astfel de achiziții în planul de achiziții anual, înțelegerea limitată a importanței clauzelor sociale și de mediu, rezistența la inovare) care fac ca acest proces să nu fie unul clar, bine înțeles și structurat de către



participanții la procesul de achiziție socială și de mediu.

*„La nivel de administrație publică locală achiziția socială e un concept neclar.” (reprezentant întreprindere socială)*

*„Administrația publică locală decide cum face achiziția, dar e bine să treacă procedura în manualul ei de proceduri. Are nevoie de reguli simple și clare pentru servicii sociale (principii de bază prezente în lege la art. 2). În momentul de față nu mai există o recomandare specifică legată de procedură, fiecare e liber să-și facă propria procedură.” (reprezentant ONG servicii de interes general)*

**Administrația publică locală** reprezintă un actor important în reforma sistemului de achiziții publice. Pe lângă elementele comune legate de provocări/bariere în implementarea cu succes achizițiilor sociale și de mediu, administrația publică locală prezintă și o serie de particularități care derivă din rolurile și funcțiile specifice. Autoritățile locale trebuie să își realizeze un regulament intern de achiziții fără susținerea instituțiilor centrale și în același timp trebuie să se asigure că regulamentul intern respectă eventualele prevederi aduse de Curtea de Conturi în cazul controalelor specifice. Astfel, autoritățile locale, în special cele mici, din mediul rural, cu resurse limitate, preferă să nu riște eventuale probleme legale în timpul auditului și refolosesc materiale (anunțuri de participare, caiete de sarcini) asupra cărora nu a fost adusă nicio contestație din partea organelor de audit. De asemenea, platforma SICAP este considerată neprietenosă de către utilizatori.

*„Sistemul informatic SICAP nu funcționează în toate situațiile pe care le avem, de exemplu pentru cadrul de reluare a licitației nu sunt butoane, ca să aplicăm legea 99, trebuie să scoatem tot sistemul de pe legea 98, nu îți preia informațiile din declarațiile de incompatibilitate.” (reprezentant instituție publică județeană)*

*„Lucrurile acestea sunt posibile în măsura în care o instituție poate și să le explice. Frica cea mai mare pe care am descoperit-o eu în această analiză pe achiziții verzi este că există o frică de la nivel instituțional, funcționarii responsabili de aceste proceduri de achiziții au ca și teamă cea mai mare: cerințele restrictive, restricționarea pieței. Se tem că vine Curtea de Conturi și trebuie să dea banii înapoi.” (reprezentant ONG de mediu)*

E important să adresăm aceste temeri legate de consecințe administrative negative în condițiile în care administrația publică încearcă să implementeze achiziții cu clauze sociale și de mediu, să inoveze în găsirea de soluții pentru rezolvarea obiectivelor diverse din zona socială. Teama de acuzații de fraudă sau practici neconforme legislației sau de practici care creează bariere competiției (operând, de exemplu, cu contracte rezervate) trebuie eliminată specificând faptul că la nivel internațional vedem aceste tipuri de achiziții publice implementate cu succes, instituțiile administrației publice deschizând piața publică pentru organizații care oferă servicii sociale și de mediu, fără a oferi în mod discreționar fonduri publice unor organizații din aceste domenii.

**Administrația locală este însă și o importantă sursă de inovație socială** și bune practici. Din cercetarea noastră au reieșit câteva elemente care conduc spre ideea că multe inovații legate de reforma serviciilor sociale, instrumentalizarea procedurilor de achiziție socială și de mediu pentru a realiza obiective de politică socială dezirabile se dezvoltă deja în administrații locale cu inițiativă și viziune.

*„La nivel local vedem germeii schimbării. De exemplu apar tot mai multe exerciții de bugetare participativă, dezvoltare și implementare de programe de granturi, exemple de parteneriat public-privat. Avem o mai mare implicare a comunității. Localul începe să implice publicul, vorbim despre*

*„achiziții competitive, transparente.”  
(expert economie socială)*

Și reprezentanții organizațiilor neguvernamentale active în domeniul serviciilor sociale remarcă această tendință pozitivă la nivelul administrației publice locale:

*„Până acum am tot folosit achiziția directă și licitația deschisă, dar apare un trend nou în care folosesc negociere competitivă (de exemplu județe sau orașe ca Bacău, Iași etc). Deci dai anunțul și chemi la negociere furnizorii; administrația publică locală poate cumpăra serviciul de la unul, sau de la mai mulți furnizori combinat. Administrația publică locală poate decide apoi să facă licitație restrânsă după ce s-a lămurit cine e pe piață și cu ce ofertă de serviciu. E un trend pozitiv faptul că administrația publică locală vrea să cumpere servicii sociale. E un trend în special legat de dezinstituționalizare, care aduce presiune pe DGASPC-uri și administrația locală mai mare.”  
(reprezentant ONG servicii sociale)*

Altă provocare ține de zona participativă, de **necesitatea implicării unui spectru cât mai larg de organizații** din zona societății civile în reformarea și implementarea cu succes a politicilor din domeniul achizițiilor sociale și de mediu. Un sistem de achiziții publice reformat este o garanție pentru creștere economică și investiții publice eficiente și eficace. Slaba guvernare a procesului de achiziții publice, incluziv în zona achizițiilor cu clauze sociale și de mediu, poate deturna premisele pentru realizarea obiectivelor economice și sociale, rezultând în costuri suplimentare și risipă a fondurilor publice. Din această perspectivă putem vedea sistemul de achiziții publice ca parte a sistemului de bună guvernare, implicând nevoia de transparență, răspundere și responsabilitate și participarea factorilor interesați ca elemente de bază care să ducă la un sistem de achiziții publice de calitate. Cetățenii se pot implica în procesul de consultare publică în diverse etape, de la planificare la implementare și evaluare, participând la dezbaterile publice privind reforma

sistemului de achiziții. Cercetarea noastră a surprins o serie de provocări legate de dimensiunea participativă a reformei sistemului de achiziții, dar și indicații privind progrese în această direcție.

*„Ministerul Muncii și Protecției Sociale și Agenția Națională pentru Achiziții Publice fac o comisie (grup) care să producă un ghid pentru achiziții peste prag. Din grup fac parte toate coalițiile mari – FONSS, FONPC, Caritas, DizabNet. Ele sunt parte din grupul de lucru inițiat de MMPS și ANAP. Curtea de Conturi susține această inițiativă.”  
(reprezentant ONG servicii sociale)*

*„Un exemplu bun e cum a lucrat Ministerul Agriculturii pe factorii de acreditare în agricultura ecologică. Au implicat pe toată lumea.” (reprezentant administrație publică centrală)*

### Pentru companii

Sectorul privat, reprezentant de companii și întreprinderi private, nu este implicat în zona de politici sociale. Legătura cu problematica achizițiilor cu clauze sociale e reprezentată de modalitățile prin care funcțiile de achiziție ale companiilor sunt legate de agenda de CSR. În cazul achizițiilor cu clauze de mediu lucrurile sunt reglementate foarte riguros la nivel european iar companiile au integrate deja aceste practici din zona de sustenabilitate în strategiile proprii.

Reglementările existente privind sustenabilitate creează la nivelul companiilor o schimbare a practicilor de producție și a modului de business în general. În contextul reglementărilor tot mai stricte la nivel european și național legate de protecție mediului, companiile au fost nevoite să își crească nivelul de cunoștințe și competențe legate de achizițiile cu clauze de mediu. Acest lucru se datorează unor presiuni multiple – de la cele din partea reglementatorilor europeni și naționali, la cele care vin din auto-reglementare sau pentru a răspunde mai bine așteptărilor stakeholderilor și pentru dezvoltarea unor modele de afaceri care să demonstreze faptul că profitabilitatea se corelează pozitiv cu aplicarea unor practici sustenabile.



*„Intervenim pe zona de sustenabilitate. Asta generează o schimbare a modului de a face producție și de a face business.” (reprezentant asociație de business)*

*„Avem cunoștințe aprofundate legate de achizițiile de mediu. Operăm cu conceptul de furnizor sustenabil, totul e legat de triple bottom up.” (reprezentant companie)*

În ceea ce privește achizițiile cu clauză socială lucrurile stau diferit. Dacă în trecut companiile favorizau abordările de tip caritabil în zona clauzelor și cauzelor sociale, în prezent acestea operează majoritar în această zonă socială prin politicile de CSR.

*„Tot ce e legat de achiziții are procedură strictă. Pe social găsești mai mult în zona de CSR.” (reprezentant companie)*

Una din zonele în care companiile s-au întâlnit cu conceptul de achiziție socială a fost legată de posibilitatea achiziționării de produse la unități protejate autorizate/ întreprinderi sociale de inserție oferită în legislația din România. Trecând peste parcursul sinuos din ultimii ani ai acestei legislații, respondenții noștri au semnalat o serie de bariere în calea dezvoltării extinse a acestei practici la nivelul companiilor. Principalele motive invocate de reprezentanții mediului de afaceri pentru ne-achiziționarea de produse sau servicii prin intermediul taxei de dizabilitate sunt lipsa informațiilor despre oferta unităților protejate autorizate/ întreprinderilor sociale de inserție, costurile mai ridicate ale produselor furnizate de acestea și capacitatea redusă a acestor structuri de a furniza produse în cantități mari.

**Lipsa informațiilor despre oferta unităților protejate autorizate/ întreprinderilor sociale de inserție și slaba promovare** a produselor sau serviciilor oferite de acestea au fost menționate de reprezentanții companiilor care au participat la studiul nostru. De asemenea, lipsa credibilității unor astfel de furnizori a fost o problemă ridicată de unii respondenți, în absența unei platforme care să

centralizeze și să filtreze informațiile despre aceste entități. O parte dintre aceștia au recunoscut că nu cunosc unități protejate autorizate/ întreprinderi sociale, alții au amintit că achiziționează cu ocazia sărbătorilor produse de la cele pe care deja le cunosc și de la care au mai cumpărat în trecut.

*„Eu sunt sigură că există potențial și că în general companiilor le place lucrul ăsta, să afișeze buna cetățenie doar că trebuie să le livrezi la îndemână toate lucrurile. Să nu mă pui pe mine să caut, să am niște produse de bună calitate, să pot să am acces și la cantitate.” (reprezentant companie)*

*„Am o problemă aici, nu sunt suficient promovate, nu sunt deloc promovate. Ca să fac genul ăsta de achiziție...să li se facă un website, nu pentru fiecare în parte...poate să fie un loc unde să vezi ce există disponibil.” (reprezentant companie)*

*„Nu există o transparență foarte mare, și nici o platformă care să conțină toate ONG-urile și ce servicii pot să ofere. Am mers pe cele cunoscute, Ateliere Fără Frontiere, Atelierul de Pânză: ne-am reciclat bannerele, am cumpărat cadouri de Crăciun, sacoșe pentru că știm de cine sunt făcute, am încercat să creștem awareness-ul în cadrul companiei și clădirii în care suntem și am avut acum 2 ani (când lucrurile permiteau) târguri de Crăciun unde am invitat producători, întreprinderi sociale, ONG-uri sau grupuri pe care i-am promovat și lucrurile au mers cât de cât ok. Am mers la cei de Work from Home Moms, unde a venit un grup foarte mare, multe fiind organizate sub formă de ONG-uri. Am avut în trecut tot felul de oferte de la unii care erau dubioși, îmi ofereau advertising și o vindeau ca fiind întreprinderi sociale, dar nu apăreau în registrul întreprinderi sociale, nu păreau foarte responsabili sau legali, deci am refuzat.” (reprezentant companie)*



În discuțiile despre motivația realizării unei achiziții, reprezentanții companiilor menționează frecvent importanța acordată **reducerii costurilor** și semnalează faptul că produsele sau serviciile achiziționate de la întreprinderi sociale/ unități protejate autorizate sunt, de multe ori, mai scumpe decât ale concurenților (agenți economici fără misiune socială). Dacă cel mai adesea, ofertele întreprinderilor sociale/ unităților protejate autorizate sunt aduse în atenția departamentelor de sustenabilitate/ CSR din cadrul companiilor, achizițiile revin departamentului dedicat, care acordă prioritate costului, în detrimentul beneficiilor sociale ale produselor achiziționate.

„Pentru că atunci când faci o achiziție cred că cel mai important e prețul.”  
(reprezentant companie)

Componenta de cost merge mână în mână cu capacitatea de producție. Din păcate, întreprinderile sociale/ unitățile protejate autorizate au o capacitate redusă de producție, comparativ cu alți competitori, și, de multe ori, nu pot onora unele dintre comenzile primite din partea companiilor.

„Ca să simt cu adevărat mie-mi trebuie să mă duc pe achiziția de produse care reprezintă un cost mare. Nu cadourile de Crăciun sunt un cost mare. Gândește-te la salopetă, la hârtie, căști, bocanci, mănuși, ochelari....Eu le achiziționez pentru mii și mii de oameni. Ca eu să simt că rentează achiziția am nevoie de costuri mici.”  
(reprezentant companie)



În România practicile de CSR ale companiile au devenit tot mai extinse în ultimele două decenii. Dată fiind capacitatea de achiziție a acestui sector, forța și capacitatea lui de scalare a bunelor practici și de susținere a inovației, dezvoltarea unui trend în creștere de susținere a achizițiilor sociale poate duce la un impact social important.

### **Pentru întreprinderi sociale/ unități protejate autorizate/ organizații nonguvernamentale**

Sectorul neguvernamental a reprezentat încă de la început un mare suport al reformei achizițiilor publice și introducerii pe scară largă a achizițiilor cu clauze sociale și de mediu. Aceste organizații au un dublu rol în cadrul procesului de achiziție socială și de mediu – pe de-o parte sunt ofertanți de astfel de servicii sociale pe care urmează să le cumpere organizațiile publice sau de business. Pe de altă parte, ele cumpără diverse bunuri și servicii (iau decizii comerciale), reprezentând la rândul lor o mică piață pentru achiziția socială și de mediu.

Achizițiile sociale extins și consecvent aplicate pot să ofere mari beneficii organizațiilor neguvernamentale și beneficiarilor activităților lor. Marea provocare pentru aceste organizații (întreprinderi sociale / unități protejate / organizații nonguvernamentale) este de a utiliza cât mai bine aceste oportunități. În continuare prezentăm câteva bariere care conduc la diminuarea oportunităților pentru aceste organizații. Reforma sistemului de achiziții sociale nu înseamnă că aceste organizații vor fi favorizate în procesul de achiziție publică care utilizează și clauze sociale sau că vor avea contracte garantate. Oportunitățile oferite de această reformă se referă la deschiderea pieței publice către aceste organizații, la posibilitățile legate de participarea lor în cadrul proceselor de achiziție.

Este important ca principalii achizitori din sectorul public, cei privați din sectorul de afaceri, să cunoască și să înțeleagă piața organizațiilor care oferă servicii sociale și cu impact social. Astfel, unul dintre principalele obstacole întâmpinate de întreprinderile sociale / unitățile protejate / organizațiile nonguvernamentale îl reprezintă **gradul redus de cunoaștere** a activității lor, atât în rândul autorităților publice, cât și al companiilor, și implicit al beneficiilor pe care le-ar putea aduce achizițiile cu clauze sociale

sau de mediu. Întreprinderile sociale / unitățile protejate autorizate / organizațiile nonguvernamentale se confruntă adesea cu dificultăți de acces în companii pentru a-și face cunoscută oferta, iar promovarea prin intermediul e-mail-urilor se dovedește de multe ori inefficientă. Acestea obțin cele mai bune rezultate când au colaborat anterior cu compania respectivă sau când reprezentanții întreprinderii sociale/ unității protejate / organizației nonguvernamentale cunosc deja o persoană din cadrul companiei, care să le faciliteze comunicarea cu departamentele de profil (achiziții, marketing, CSR).

*„Avem pe site, avem și o ofertă pe care o trimitem direct, problema este că acolo unde nu cunoșteam personal, oamenii care se ocupă de achiziții, este și foarte greu de aflat, pentru că nu au pe site o organigramă ca să știm un mail direct. Opinia mea este că dacă trimiți la o adresă de office sau un secretariat, 90% sunt șanse să rămână acolo.” (reprezentant întreprindere socială)*

*„Adică ne-am dat seama....Ok, trebuie să fim un actor pe piață concurent cu toți ceilalți, trebuie să fim interesanți în tot ce înseamnă comunicare, printuri noi, colaborări și așa și ne-am diversificat foarte mult și gama de produse și printuri. Și eu zic că a fost cumva un șut în fund și un pas înainte.” (reprezentant unitate protejată)*

În același timp, interviurile realizate relevă faptul că **legislația în domeniul achizițiilor cu impact social și de mediu este încă insuficient cunoscută**, atât în instituții publice și în companii, cât și de către întreprinderile sociale / unitățile protejate autorizate/ organizațiile nonguvernamentale. Unitățile protejate autorizate sunt cele mai familiarizate cu prevederile Legii 448/2006 (și completările aduse prin legea 193/21 august 2020). Mulți funcționari publici nu cunosc reglementările legale în baza cărora pot fi utilizate aceste clauze și nici practici/ exemple pe care acestea le-ar putea folosi în documentație. În plus, achizitorii publici nici nu cunosc ce este aceea

o întreprindere socială și care sunt beneficiile acestora pentru comunitate.

„Oamenii de la noi de la primărie nici nu știu ce e aia întreprindere socială. Nici AJOFM nu știe ce e aia întreprindere socială. Cei care ne-au autorizat... a trebuit să le explic.” (reprezentant întreprindere socială de inserție)

„Ar trebui instruit și personalul care face achizițiile. Cred că și ei ar trebui să știe mai multe despre achizițiile acestea sociale și de mediu, pentru că eu când am sunat ...o doamnă de la achiziții a spus că nu a auzit de așa ceva. Noi nu suntem de sine stătători ca să ne facem aici contabilitatea și achizițiile.” (reprezentant unitate protejată)

„Pe mine mă sperie programul, mi se pare o procedură greoaie, sper să reușesc să fac un curs de achiziții ca să pot înțelege mai bine procedura, este o piață de desfacere potențială pentru noi. Instituțiile spun, conform legii, că ne pot ajuta foarte mult, dar acest lucru nu ajunge la noi.” (reprezentant întreprindere socială)

Paradoxal, deficitul de cunoaștere a ofertei întreprinderilor sociale/ unităților protejate autorizate este acompaniat de existența la nivelul companiilor a unei **imagini mai puțin favorabile în ceea ce privește calitatea produselor** pe care le acestea le oferă. Acestea sunt, de multe ori, considerate inferioare calitativ produselor similare existente pe piață.

„Și mai este calitatea produselor lor. Pentru că într-adevăr vorbim de întreprinderi sociale – mai erau înainte acele unități protejate – unde legea îți permitea, te lăsa... doar că produsele ar fi avut nevoie de un upgrade de calitate.” (reprezentant companie)

„Oamenii consideră că dacă sunt făcute de persoane cu dizabilități sunt nașpa, au o calitate îndoielnică... Ne chinuim prin imaginea firmei, prin calitatea produselor să schimbăm asta.” (reprezentant întreprindere socială de inserție)

Problema **costurilor mai ridicate** ale produselor și a **capacității reduse de producție**, semnalată de respondenții din companii, este un subiect recurent și în discursul reprezentanților întreprinderilor sociale/ unităților protejate autorizate.

„Costul cel mai mic dictează tot timpul. La persoane juridice costul cel mai mic contează și mai mult.” (reprezentant întreprindere socială de inserție)

„Nu putem asigura partea de cost redus, avem capacitate de muncă redusă, avem costuri foarte mari de consiliere de exemplu. (...) Dacă vrei să angajezi persoane cu dizabilități o să ai un cost mai mare pentru că nu poți să automatizezi.” (reprezentant întreprindere socială de inserție)

Pentru întreprinderile sociale/ unitățile protejate autorizate aflate la început de drum, cu un număr mic de angajați, onorarea comenzilor mari reprezintă o provocare. Pentru cele cu vechime însă, care au o bază de date de clienți care plasează constant comenzi, uneori chiar și în afara beneficiului fiscal oferit de Legea 448/2006, solicitările companiilor reprezintă o oportunitate de a-și extinde echipa.

„Pentru a susține cererea, care credem că depășește cu mult capacitatea de producție, suntem în plin proces de recrutare în momentul de față.” (reprezentant UPA)



## Soluții pentru implementarea cu succes a achizițiilor sociale și de mediu

### Îmbunătățirea cadrului legislativ și de procedură

Legislația privind achizițiile publice din România oferă un cadru modern, generos pentru reformă, incluzând toate opțiunile tehnice promovate de Directivele UE în domeniu. O înțelegere bună și o utilizare consecventă a instrumentelor/ opțiunilor de achiziție oferite de lege pot conduce la rezultate benefice în zona creșterii calității serviciilor publice, incluziunii sociale, sustenabilității. Utilizat ca instrument strategic pentru a crește performanța guvernării, sistemul public de achiziții impune o abordare multi-fațetată coordonată, un accent mare pus pe evaluarea rezultatelor și pe respectarea procedurilor. Altfel spus, pentru a exploata oportunitățile oferite de legislația modernă din zona achizițiilor publice trebuie să ieșim din logica juridică excesivă și să integrăm elemente de logică managerialistă. Din analiza interviurilor aprofundate am selectat o serie de soluții la problemele identificate privind implementarea cu succes a reformei achizițiilor cu clauze sociale și de mediu.

O mai bună coordonare la nivel de politică publică poate reprezenta o soluție pentru integrarea unor obiective asumate în diverse zone de politică publică precum protecția mediului, incluziune socială, reforma serviciilor sociale. Pe lângă Agenția Națională privind Achizițiile Publice și Oficiul Național al Achizițiilor Centralizate este important să se implice activ în promovarea achizițiilor sociale și de mediu ministere specializate precum Ministerul Muncii și Protecției Sociale și agențiile din subordine/coordonate, Ministerul Mediului, Curtea de Conturi, alte organizații și agenții cu activitate în domeniul social și de mediu.

Procedurile contractuale specifice achizițiilor cu clauze sociale și de mediu sunt o altă zonă importantă, cu impact asupra modernizării și eficientizării sistemului de achiziții publice. Realizarea contractelor cu clauze sociale și/sau de mediu reprezintă zona cea mai sensibilă a acestui segment de reformă. Slaba capacitate administrativă

este cea care generează comportamente de reținere sau evitare a utilizării acestui tip de contracte. Pentru depășirea acestei situații este nevoie de dezvoltare de documentație standard, ghiduri și modele pentru dezvoltarea acestui tip de contracte cu clauze sociale/ de mediu. Există deja inițiative din parte ONAC care a promovat utilizarea clauzelor sociale și ANAP care pregătește lansarea unor ghiduri specifice pentru achizitorii publici. Și la nivelul autorităților locale avem inițiative de introducere de punctaje pentru inserția în muncă a persoanelor defavorizate. Cu toate acestea, e nevoie de un efort mai mare, coordonat, pentru modernizarea procedurilor de contractare.

*„În urma programului POCA au fost elaborate propuneri de proceduri pentru achizițiile sociale.”*  
(reprezentant ONG servicii sociale)

*„E o problemă legată de cum e distribuită informația privind achizițiile sociale. Nu se știe cum să se introducă contractele rezervate în caietele de sarcini. Zona de politici privind clauzele sociale/mediu nu e gestionată de nimeni în mod particular.”*  
(reprezentant administrație publică centrală)

O soluție recomandată atât de către instituții ale administrației publice centrale, cât și de reprezentanții întreprinderilor sociale/ unităților protejate autorizate este cea a existenței unui procent minim din achizițiile publice care să conțină clauze sociale/ de mediu sau achiziții rezervate. Acest procent ar trebui să fie minim 5% din totalul achizițiilor derulate de o instituție publică. Trebuie avută în vedere și existența unor sancțiuni în cazul în care nu se respect acest procent.

*„Un ordin comun cu Ministerul Mediului există, există ghiduri, dar nu există ținte și sancțiuni (în funcție de*



*mărime).*” (reprezentant administrație publică centrală)

*„Cred că legislație, românul ține cont de legislație. Dacă se spune la lege...să fie nevoie de aceste achiziții.”* (reprezentant UPA)

Pentru companii este necesar să existe criterii și indicatori specifici pentru aspectele sociale și de mediu în cadrul raportului non-financiar. La nivelul UE se lucrează la modificarea Directivei 95/2014/UE prin includerea unor criterii și indicatori specifici și mai detaliați în funcție de domeniile de activitate ale companiilor.

### Profesionalizare și creșterea capacității de gestionare a proceselor de achiziție publică

O altă provocare identificată în cercetare se referă la nevoia de profesionalizare și creșterea capacității administrației publice. Un proces de achiziție publică cu clauze sociale și de mediu bine structurat presupune existența de proceduri clare, larg cunoscute de achizitorii publici, o resursă umană implicată în procesul de achiziție publică bine formată și informată.

Procesul de profesionalizare este esențial pentru realizarea unui sistem de achiziții publice modern, eficace. Astfel, a fost identificată necesitatea dezvoltării unui standard ocupațional specific pentru achizitori, pentru cei care trebuie să se specializeze în zona achizițiilor sociale. În interviuri a apărut frecvent ideea necesității dezvoltării ofertei de programe de formare care să se adreseze achizitorilor publici, dar și celor din organizații neguvernamentale interesate să participe la licitații pe contracte lansate de autoritățile publice.

*„Să se facă așa ceva pentru departamentele de achiziții sau pentru secretarii generali de organizații publice. Eu nu am primit până acum nimic pe problematica asta ca informare, training.”* (reprezentant administrație publică centrală)

*„Să se facă training cu cei de la achiziții. Dacă s-ar face un training pe tema asta m-aș duce, dacă cineva mi-ar explica ce și cum, ca acum, m-aș duce.”* (reprezentant administrație publică centrală)



Proiect derulat de:



„Făcută mai multe informare și promovare, trebuie cursați atât oamenii din întreprinderi sociale cât și cei din mediul privat și mediul public, care se ocupă de achiziții. Să se pună concret avantajele și dezavantajele în balanță. Să existe ca obligativitate punerea în caietele de sarcini a acestor clauze.” (reprezentant întreprindere socială)

Aceste programe de formare trebuie să cuprindă câteva arii cheie, unde avem nevoie de competențe specifice dezvoltate: zona de cunoaștere și înțelegere a legislației din România, a legislației și cadrului de politică publică din UE; competențe privind noile direcții, tendințe în politicile de achiziție publică la nivel internațional; competențe privind planificarea și managementul de contract (dezvoltare și utilizare clauze sociale și de mediu); competențe în domeniul comunicării, negocierii contractuale și monitorizării performanței; competențe privind documentarea, arhivarea și asigurarea accesului la informația privind procesul achizițiilor publice (mai multă transparență în cadrul acestui proces). În același timp, programele de formare ar trebui să cuprindă și informații despre întreprinderile sociale/ unitățile protejate, specificitățile lor și beneficiile pentru comunitate și societate.

### Acces facil la informație structurată și comunicare

Autoritățile publice solicită o sursă de informare cu privire la bune practici, dar și cu rol de registru care să includă potențialii furnizori cu impact social și de mediu, precum o secțiune pe platforma SEAP sau pe site-ul ANAP privind legislația. Informațiile, deși există, sunt diluate și nu la îndemână. Toate informațiile ar trebui să se regăsească într-un singur loc. Ar fi utile manuale care să se regăsească pe site-ul ANAP, sau măcar exemple practice. Pe site-ul ANAP nu există o zonă dedicată achizițiilor cu clauze sociale sau contractelor rezervate. Există ghidurile europene postate pe site-ul ANAP, dar sunt dificil de găsit de un utilizator neexperimentat.

„Pentru achizițiile verzi există Ordinul 1068 din 2018, dar nu este suficient de detaliat, ca să știm în achizițiile publice ce să cerem efectiv. Interpretăm după cum gândim noi, bine ar fi să avem niște exemple sau o instrucțiune pentru servicii sociale cu niște exemple concrete pe contracte de lucrări, pe contracte de servicii, de furnizare. Dacă am avea niște spețe dezbătute cu concluzii, cred că ar fi mult mai ușor și mult mai repede ar reuși autoritățile contractante să parcurgă și să realizeze achizițiile de genul asta.” (reprezentant instituție publică județeană)

„Pentru servicii sociale, nu sunt prezente în legea 98, sunt niște proceduri pe care ar trebui să ni le facem noi singuri, deci să ne creionăm o procedură internă, în baza căreia ar trebui să ne derulăm aceste proceduri. Noi nu avem în momentul de față dar, poate, pe viitor, ne vom gândi și la introducerea acestui aspect.” (reprezentant instituție publică județeană)

Pe platforma SICAP nu sunt evidențiate domeniile de activitate ale întreprinderilor sociale sau/ și unităților protejate autorizate. Ar fi mai ușor pentru achizitorii publici să aibă aceste informații evidențiate pe platforma SICAP ca să le identifice la o simplă filtrare/ sortare. În acest moment platforma nici nu oferă posibilitatea evidențierii acestor informații. În același timp nici pentru întreprinderile sociale/ unitățile protejate autorizate nu este facil să identifice astfel de achiziții la care pot participa. Deci ar fi necesar să existe un filtru în platforma SICAP care să indice dacă o achiziție este rezervată sau cu clauze sociale/ de mediu. Atât autoritățile publice, cât și întreprinderile sociale care doresc să participe la achiziții consideră că platforma funcționează greu, se blochează, este extrem de complicat de folosit fără experiență anterioară.

„Să îmbunătățească SICAP, este esențial.” (reprezentant instituție publică județeană)



Proiect derulat de:



**Centrul pentru  
Legislație  
Nonprofit**



**Civitas**  
Fundatia-Alapitvány-Foundation



*„Ar fi necesar să existe căsuțe separate pe SICAP unde să fie bifate că sunt achiziții rezervate sau achiziții cu clauze sociale. În plus sunt necesare ghiduri cu modele de caiete de sarcini cu clauze sociale pentru instituțiile publice.” (reprezentant UPA)*

O recomandare semnalată atât de reprezentanții autorităților publice, cât și de cei ai companiilor private este cea a prezentării informațiilor despre întreprinderile sociale și unitățile protejate sub o formă unitară (ex. sub forma unui registru), care să permită achizitorilor verificarea cu ușurință a acestora (inclusiv încadrarea legală a întreprinderii, domeniul de activitate, clauzele sociale/ de mediu pe care le susțin etc.).

Este necesar să existe mai multe cursuri, seminarii, conferințe pentru reprezentanții instituțiilor publice în care să le fie prezentate și aceste clauze sociale și de mediu, cu exemple și modele de bune practici. Ar fi util ca aceste modele de bune practici să fie și din România pentru a înțelege că se poate face un astfel de demers și eventual să poată solicita informații ulterior legate de procedura aplicată.

Întreprinderile sociale consideră că au nevoie de experți în cadrul organizației care să se preocupe de urmărirea și încheierea de contracte rezervate. În același timp, majoritatea întreprinderilor sociale sunt companii mici care nu pot acoperi costurile necesare pentru angajarea acestei resurse umane specializate.

*„Procedura este greoaie pe SICAP. În orice ONG mic sau întreprindere socială de inserție, cum suntem noi, unde presupunem că sunt puțini angajați, trebui să fie angajat un om specializat pentru achiziții, dar acest lucru este imposibil din punct de vedere financiar, iar să formăm pe cineva care să facă și asta este destul de greu. Este o procedură grea, necesită cunoștințe legislative și limbaj administrativ. Pentru că suntem foarte mici, nu ne permitem un om specializat doar pe asta.” (reprezentant întreprindere socială de inserție)*

## Comunicare privind impactul achizițiilor sociale și verzi și colaborare trans-sectorială pentru încurajarea acestora

Întreprinderile sociale consideră că este nevoie de mai multă conștientizare despre impactul pe care îl au asupra comunității și a mediului, respectiv a contribuției pe care o aduc pe termen lung și consideră achizițiile cu clauze sociale și de mediu drept o investiție care nu este suficient cunoscută achizitorilor publici. Astfel ar fi necesară o campanie publică inițiată de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale care să prezinte activitatea întreprinderilor sociale și beneficiile pe care acestea le aduc pentru comunitate și societate. Această campanie ar avea rolul de a crește vizibilitatea întreprinderilor sociale, de a îi face pe actorii sociali conștienți de existența lor și de a le oferi o credibilitate mai mare.

*„Ar trebui să existe o campanie publică de promovare a întreprinderilor sociale pentru că nu se știe încă ce înseamnă întreprindere socială, cu ce ajută ea o comunitate, de ce este important să le susținem mai mult. Ar trebui discutat cu Ministerul Muncii.” (expert antreprenoriat social)*

*„Toate lucrurile astea care s-au făcut deja, trebuie să facă parte din promovare, din awareness. Trebuie subvenționate de la stat pentru astfel de campanii de awareness.” (reprezentant companie)*

Este necesară o colaborare și o comunicare deschisă atât de sus în jos - de la instituții centrale precum ministere, ANAP, ONAC către autoritățile locale și mediul de business, cât și o colaborare pornită de jos în sus, de la producători/prestatori de servicii înspre autoritățile publice locale și centrale. O comunicare pornind de la nevoile identificate de comunitate și piață spre politicile publice va influența pozitiv evoluția organică a proceselor de achiziții.

*„Toate aceste lucruri sunt complexe și trebuie comunicate bine în comunitate, putem și din jos în sus, nu să așteptăm de la național, unde, sincer, la nivel central lucrurile nu se mișcă. Și să schimbăm mentalitatea din ideea că*



*prețul este cel mai important și să poziționăm calitatea, să schimbăm și mentalitatea la nivel de cultură organizațională în instituțiile publice pe bază de strategii și nevoi.”*  
(reprezentant ONG de mediu)

Nu doar la nivelul instituțiilor publice trebuie comunicat mai bine despre impactul social și de mediu al întreprinderilor sociale/ unităților protejate/ organizațiilor neguvernamentale, ci și la nivelul companiilor. Și în cazul acestora se simte nevoia de informații structurate despre întreprinderile sociale/ unitățile protejate autorizate, precum și despre beneficiile lor asupra comunității și societății.

*„Ar fi util de analizat beneficiul, impactul, de luat pragmatic care sunt beneficiile pentru companii și cum ajută o astfel de situație. În ceea ce privește întreprinderile sociale, poate angajatorii nu sunt cei mai responsabili cu angajații dezavantajați, și am fi deschiși să achiziționăm de la companii despre care știm că respectă angajatul și mediul. De crescut awareness-ul, cu studii din care să rezulte nevoia și situația reală. Platforme, unde poți să ai într-un singur loc asociațiile, companiile care sunt responsabile, precum Ambasada Sustenabilității. De crescut awarenessul asta la nivel de top management unde mentalitatea e all about figures - ce arată nu doar bani ci și impactul. Acum, pentru o bună raportare și o conduită responsabilă trebuie să nu fie doar la*

*nivelul tău ci și la nivelul lanțului de furnizori.”* (reprezentant companie)

Autoritățile publice centrale și locale pot fi implicate în promovarea produselor și serviciilor întreprinderilor sociale/ unităților protejate / organizațiilor neguvernamentale și prin crearea unor evenimente de tipul "Cumpără social/ responsabil" sau "cumpără local". Aceste evenimente au rolul de a crește gradul de cunoaștere a unor astfel de produse/ servicii în rândul populației generale, dar și al mediului de afaceri și al instituțiilor publice.

*„Să se facă campanii pentru crearea ecosistemului local – de genul buy local.”* (expert economie socială)

În același timp autoritățile locale, pornind de la modele similare la nivel european, pot recomanda produsele și serviciile oferite de întreprinderile sociale/ unitățile protejate/ organizațiile neguvernamentale mediului de afaceri interesat să investească la nivel local/ regional.

*„În alte țări, autoritatea publică trimite companiilor oferta de produse și servicii a întreprinderilor sociale tocmai pentru a le promova și a investi banii în comunitate. Un exemplu este atunci când un investitor vine în comunitate și autoritatea publică locală îi arată lista de întreprinderi sociale și le spune că îi roagă să achiziționeze produse de la aceștia. La noi nu se întâmplă pentru că autoritățile publice nici nu știu cu ce se mănâncă întreprinderea socială.”*  
(expert antreprenariat social)



## Concluzii

Dezvoltarea achizițiilor sociale și de mediu cere consecvență și coordonare la nivel de politică publică, experimentare și creativitate, susținere prin politici publice de stimulare a inovației sociale. Pentru administrația publică din România toate acestea nu sunt practici și comportamente curente. Dimpotrivă, așa cum mulți dintre cei intervievați în raport au precizat, contextul general în materia reformei administrației publice este mai degrabă unul conservator, foarte birocratizat și opac la inovație și experimentare, cu consecințe negative și în domeniul reformei achizițiilor sociale și de mediu. Slaba capacitate administrativă, cu consecințe în domeniul designului și implementării cu succes a unei politici moderne, eficiente și eficace în domeniul achizițiilor publice, este adesea atribuită lipsei programelor de formare pentru achizitorii publici, lipsei unui standard ocupațional clar pentru achizitori, lipsei evaluatorilor care să analizeze ofertele depuse în cadrul licitațiilor cu clauză socială sau de mediu, lipsei de informație structurată privind piața de servicii sociale sau lipsei analizelor de nevoi ale cetățenilor care împiedică dezvoltarea unor intervenții susținute în zona reformei serviciilor sociale. Dar nu este vorba numai de probleme practice legate de proceduri, organizare și formare.

Reforma achizițiilor publice prin promovarea practicii extinse a clauzelor sociale și de mediu nu va conduce automat la rezolvarea problemelor sociale din comunitățile noastre. Nu există un răspuns singular la problemele complexe cu care ne confruntăm în cadrul sistemului nostru de bunăstare limitat, cu alocări bugetare mici în zona de servicii sociale. Este doar un pas, care să conducă la eliminarea barierelor dintre intervenția socială și cea economică care se adresează persoanelor și grupurilor dezavantajate, crearea de oportunități mai bune pentru incluziune socială și dezvoltarea de servicii sociale moderne.

În cazul companiilor, există cunoștințe solide în ceea ce privește achizițiile cu clauze de mediu, acestea

fiind integrate în practicile de sustenabilitate. Clauzele sociale în achizițiile companiilor țin mai mult de practicile de non-discriminare. Există însă și alte achiziții cu clauze sociale la nivelul companiilor care sunt legate de agenda de responsabilitate socială corporatistă a acestora. În același timp, existența unor facilități legate de achiziționarea de produse de la unități protejate autorizate/ întreprinderi sociale de inserție în legislația din România (Legea 448/2006) a făcut ca o parte dintre companii să achiziționeze produse/ servicii realizate de către acestea.

Principalele bariere în implementarea achizițiilor cu impact social sau de mediu identificate în cadrul cercetării efectuate sunt:

- **Cultura organizațională** existentă în cadrul instituțiilor publice și companiilor care este destul de conservatoare în menținerea criteriului prețului celui mai scăzut și a procedurii de achiziție directă în achizițiile realizate;
- **Cunoașterea redusă a prevederilor legislative privind achizițiile cu clauze sociale/ de mediu sau a achizițiilor rezervate:**

- Deși legislația prevede posibilitatea utilizării acestui tip de clauze sociale și de mediu în achiziții sau a achizițiilor rezervate, ele nu sunt practicate la nivelul instituțiilor

publice. Complexitatea procesului de achiziție publică și lipsa unei viziuni pe termen lung asupra a obiectivelor de politică publică urmărite determină o preferință a achizitorilor pentru achizițiile directe sau cele care nu presupun clauze suplimentare cum sunt cele sociale sau de mediu.

- Această cunoaștere limitată a procedurilor de achiziție face ca multe dintre autoritățile publice să invoce teama de controalele Curții de Conturi. Această „teamă” de Curtea de Conturi

face ca multe dintre autorități să refolosească materiale (anunțuri de participare, caiete de sarcini) utilizate anterior și asupra cărora nu a fost adusă nicio contestație din partea organelor de audit.

- o Platforma SICAP este considerată neprietenosă de către utilizatori, fiind dificil de identificat achizițiile cu clauze sociale sau de mediu sau contractele rezervate.
- o Nici întreprinderile sociale/ unitățile protejate autorizate nu cunosc condițiile și oportunitățile oferite de legea achizițiilor publice. Acest fapt se datorează și numărului mic de angajați pe care îl au și a lipsei personalului specializat care să se ocupe doar de achiziții publice.

- **Slaba cunoaștere a conceptelor de achiziție socială și de mediu, impact social și valoare socială adăugată:**

- o Utilizarea achizițiilor cu clauze sociale și de mediu presupune și o înțelegere a acestor concepte astfel încât să poată fi formulate corect criteriile în cadrul procesului de achiziție. Din păcate, ghidurile existente în domeniu nu sunt cunoscute de către achizitorii publici.

- **Capacitatea redusă de măsurare a impactului social:**

- o Lipsa unor practici de măsurare a impactului social la nivelul instituțiilor publice face dificil de înțeles ce criterii ar putea fi formulate și cum pot fi ele surprinse corect în procesul de evaluare a achiziției, dar și ulterior.
- o La nivelul companiilor, aceste elemente de impact social sunt strâns legate de politicile de responsabilitate socială corporatistă.

- **Insuficienta cunoaștere a pieței furnizorilor de servicii sociale, întreprinderi sociale:**

- o Există încă o cunoaștere limitată a conceptului de întreprindere socială/ unitate protejată atât în rândul instituțiilor publice, cât și al companiilor. Multe dintre acestea îl asociază doar cu incluziunea socială a celor vulnerabili și nu înțeleg beneficiile aduse de întreprinderile sociale/ unitățile protejate pentru alte dimensiuni ale societății sau comunității.

- o Din păcate, nici sursele de informații existente nu oferă date clare și structurate despre produsele/ serviciile întreprinderilor sociale. În plus, aceste informații sunt disipate și procesul de căutare a lor presupune un consum de timp însemnat. Acest lucru se datorează lipsei campaniilor de promovare a sectorului, dar și capacității reduse a acestuia de marketing și vânzare a produselor/ serviciilor.

- **Costurile mai ridicate ale produselor/ serviciilor furnizate de întreprinderile sociale/ unitățile protejate autorizate** au fost invocate ca un argument pentru achiziția limitată a acestora și în special prin utilizarea facilității oferite de taxa de dizabilitate.

- **Capacitatea redusă a întreprinderilor sociale/ unităților protejate de a furniza produse/ servicii în cantități mari și într-o perioadă scurtă de timp.**

- **Percepții negative legate de calitatea produselor/ serviciilor întreprinderilor sociale** - de multe ori, acestea sunt considerate inferioare calitativ produselor similare existente pe piață, ceea ce duce la reticență în achiziționarea acestora.

Având în vedere toate aceste bariere menționate, principalele soluții vizează:

- **Cadrul de politică publică:**

*O mai bună coordonare la nivel de politică publică pentru integrarea unor obiective asumate în diverse zone de politică publică precum protecția mediului, incluziune socială, reforma serviciilor sociale. Astfel, în promovarea achizițiilor cu impact social și de mediu ar trebui să fie implicate activ și ministerele de linie și în special Ministerul Muncii și Protecției Sociale și agențiile din subordine/coordonate, Ministerul Mediului, Curtea de Conturi, alte organizații și agenții cu impact în domeniul social și de mediu.*

*Dezvoltarea de documentație standard, ghiduri și modele pentru dezvoltarea achizițiilor cu clauze sociale/ de mediu. Este nevoie de modele de clauze sociale și*



Proiect derulat de:



*detalierea lor, precum și modele de caiete de sarcini care să conțină astfel de clauze.*

*Obligația ca un procent minim de 5% din totalul achizițiilor derulate de o instituție publică să conțină clauze sociale / de mediu sau achiziții rezervate. În același timp sunt necesare și sancțiuni în cazul în care nu se respect acest procent.*

*Obligativitatea ca 0,5% din bugetul anual de achiziții, în cazul autorităților contractante cu un buget mai mare de 30.000.000 lei fără TVA, să fie rezervat contractelor cu întreprinderile sociale de inserție. Ne referim doar la întreprinderi sociale de inserție, pentru că unitățile protejate, deja beneficiază de o facilitate prin Legea 448/2006 prin care angajatorii cu peste 50 de salariați, care nu au 4% angajate persoane cu dizabilități, pot utiliza jumătate din cota pe dizabilitate pe care o plătesc la stat, pentru achiziții rezervate de la unități protejate autorizate.*

*Pentru companii, elaborarea de criterii și indicatori specifici pentru aspectele sociale și de mediu în cadrul raportului non-financiar.*

- **Profesionalizarea și creșterea capacității de gestionare a proceselor de achiziție publică:**
  - dezvoltarea ofertei de programe de formare care să se adreseze achizitorilor publici, dar și angajaților din organizații neguvernamentale interesate să participe la licitații pe contracte lansate de autoritățile publice. Aceste programe de formare trebuie să cuprindă: zona de cunoaștere și înțelegere a legislației din România, a legislației și cadrului de politică publică din UE; competențe privind noile direcții, tendințe în politicile de achiziție publică la nivel internațional; competențe privind planificarea și managementul de contract (dezvoltare și utilizare clauze sociale și de mediu); competențe în domeniul

comunicării, negocierii contractuale și monitorizării performanței; competențe privind documentarea, arhivarea și asigurarea accesului la informația privind procesul achizițiilor publice (mai multă transparență în proces). În același timp, programele de formare ar trebui să cuprindă și informații despre întreprinderile sociale / unitățile protejate, specificitățile lor și beneficiile pentru comunitate și societate.

#### • **Acces facil la informație structurată și comunicare:**

- Simplificarea accesului către ghidurile privind achizițiile cu clauze sociale și de mediu pe site-ul ANAP. Deși există ghidurile pentru achizițiile responsabile sociale și cele pentru achizițiile verzi pe site-ul ANAP, ele nu sunt cunoscute de către achizitorii din instituțiile publice.
- Îmbunătățirea platformei SEAP pentru:
  - 1) evidențierea domeniilor de activitate și a produselor / serviciilor întreprinderilor sociale sau/și unităților protejate;
  - 2) identificarea rapidă a achizițiilor cu clauze sociale / de mediu / achizițiilor rezervate la care pot participa. Este doar nevoie de un filtru suplimentar.
- Prezentarea informațiilor despre întreprinderile sociale și unitățile protejate sub o formă unitară (ex. sub forma unui registru), care să permită achizitorilor verificarea cu ușurință a acestora (inclusiv încadrarea legală a întreprinderii, domeniul de activitate, clauzele sociale/ de mediu pe care le susțin etc.).

#### • **Comunicare și colaborare:**

- Derularea unei campanii publice inițiate de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale care să prezinte activitatea întreprinderilor sociale și beneficiile pe care acestea le aduc pentru comunitate și societate.
- Derularea la nivel național și / sau local a unor evenimente de tipul „Cumpără social/ responsabil” sau „cumpără local” în care să fie implicare întreprinderile sociale / unitățile protejate.



Proiect derulat de:



## Referințe

- Alături de Voi. 2021. *Barometrul Achizițiilor Publice Responsabile Social în România*. Autori: Ancuța Vameșu și Angela Achitei.
- Bilan, Alina. (2021). *Primul studiu național privind utilizarea achizițiilor publice verzi în România. Etapa 1. Achiziții publice de hârtie ecologică*. Asociația Română pentru Dezvoltare Locală Durabilă și ONV Law. <https://www.ardld.ro/ro/proiecte/toate-proiectele/studiu-naional-privind-achizițiile-publice-verzi-n-romnia/>
- Baciu, Ioan și Constantinescu, Simona. 2019. *Promoting Social Considerations into Public Procurement Procedures for Social Economy Enterprises. Mapping the ecosystem in which social economy enterprises operate, including access to public procurement contracts, in Romania*. European Commission. <https://aeidl.eu/docs/bsi/index.php/bsi-buying-for-social-impact/bsi-library/bsi-deliverable/16-mapping-se-ecosystem-ro-pdf/file>
- Centrul pentru Legislație Nonprofit. 2019. *Achiziții rezervate: provocări, tendințe, oportunități*, Autor: Claudia Petrescu. <https://www.clnr.ro/raport-achizitii-rezervate-provocari-tendinte-oportunitati/>
- COM 572 final. 2017. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – "Making Procurement Work in and for Europe"/ Strasbourg 3.10.2017.
- Dragoș, Dacian C., and Bogdana Neamțu. 2007. "Reforming Local Public Administration in Romania: Trends and Obstacles." *International Review of Administrative Sciences* 73 (4): 629–48. <https://doi.org/10.1177/0020852307083464>.
- Ducu, Cristian și Toma, Bianca. 2014. *Obligativitatea raportării non financiare de către Companii din UE – Impactul Directivei 2014/95/UE asupra mediului de afaceri din România*. Centrul Român pentru Politici Europene și Fundația Romanian Business Leaders. <https://www.crpe.ro/raportarea-non-financiara/>
- European Commission. 2019. *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Updated country report: Romania*. Authors: Mihaela Lambru and Claudia Petrescu. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponibil la: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=socnteco&mode=advancedSubmit&catId=22&docSubmit=&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0>
- European Commission. 2020. *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Comparative synthesis report. Executive summary*. Authors: Carlo Borzaga, Giulia Galera, Barbara Franchini, Stefania Chiomento, Rocío Nogales and Chiara Carini. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at <https://europa.eu/!Qq64ny>
- European Commission. 2021. *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponibil la: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10117>
- European Commission. 2021. Factsheet: Social Economy Action Plan. Disponibil la: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10117>
- European Commission. 2021. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Building an economy that works for people: an action plan for the social economy. Disponibil la: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10117>



European Economic and Social Committee. 2017. *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union*. Disponibil la: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-en-n.pdf>

Gheorghe, Irina. 2012. "Weberian Public Administration Versus New Public Management in Eastern Europe: The Case of Romania." *International Journal of Public Administration* 35 (10): 695–702. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.688085>.

Hințea, Cristina. 2013. *Introducere În Administrația Publică. Suport de Curs Pentru Învățământ La Distanță*. Cluj-Napoca: Universitatea BABES-BOLYAI, Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării.

Petrescu, Claudia; Lambru, Mihaela. 2021. Using evidence in shaping disability policy in Romania: the case of sheltered workshops, *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 17(2), pp. 243-260(18), doi: <https://doi.org/10.1332/174426421X16146970604672>

Petrescu, Claudia, Mihalache Flavius. 2020. Perceptions towards the quality of public services in Romania. Poor outcomes of public administration reforms. *Calitatea Vieții*, 31 (3), pp. 263–285



Proiect derulat de:



**Centrul pentru  
Legislație  
Nonprofit**



**Civitas**  
Fundația-Alapitvány-Foundation



Material realizat cu sprijinul financiar Active Citizens Fund România, program finanțat de Islanda, Liechtenstein și Norvegia prin granturile SEE 2014-2021. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE Norvegiene 2014-2021; pentru mai multe informații accesați: [www.eeagrants.org](http://www.eeagrants.org).

Proiect derulat de:

