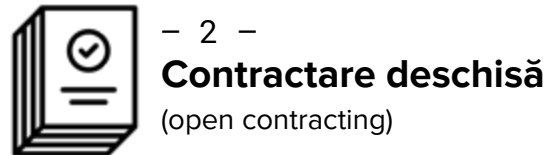
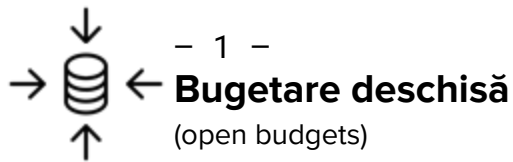


Reforma banului public

Introducere

Acest document reprezintă o propunere concretă de reformă vizavi de felul în care autoritățile gestionează banul public. Propunerea vizează două mari direcții care sunt deja implementate cu succes în alte țări:



Viziune:

Facem tranziția către bugetare bazată pe performanță și pe programe.

Misiune:

Scopul este de a implementa bugetarea deschisă ca element esențial pentru asigurarea responsabilității în domeniul fiscal-bugetar și limitarea impactului negativ pe care incertitudinea și lipsa de deschidere le au asupra cetățenilor și mediului de afaceri. Reforma are ca obiectiv secundar îndeplinirea standardelor pe care România trebuie să le îndeplinească pentru a deveni membru al OECD.

Viziune:

Autorități model când vine vorba de creșterea transparenței achizițiilor publice

Misiune:

Aducerea României la standardele internaționale din domeniul achizițiilor publice, prin implementarea open contracting, pentru cheltuieli publice mai eficiente și, pe termen lung, reducerea corupției în domeniu.

Propunerea a fost redactată de experții asociației Funky Citizens și depusă în februarie 2021, în cadrul consultărilor pentru PNRR. Documentul poate servi drept inspirație pentru orice decident deschis către ideea de reformă.

Contact:

Elena Calistru – elena@funky.org



Cuprins

Partea I: bugetare deschisă

Propunerea noastră:

Ce este bugetarea deschisă?

De ce e importantă implementarea bugetării deschise?

Beneficiile bugetării deschise

Ce probleme rezolvă implementarea bugetării deschise?

Care e contextul actual al reformei fiscal-bugetare?

1. Bugetarea bazată pe programe și bugetarea bazată pe performanță

2. Sincronizarea planificării strategice și a bugetării

3. Spending review/ evaluarea cheltuielilor

4. Bugetare cu orientare către SDG și bugetarea de gen

5. Inițiative ale administrației locale

Ce actori pot fi implicați în procesul de bugetare deschisă?

Principiile bugetării deschise:

Cum putem implementa bugetarea deschisă?

Provocări în implementarea bugetării deschise:

Partea a II-a: contractare deschisă

Propunerea noastră:

Ce este contractarea deschisă?

Beneficiile contractării deschise

Contextul actual:

Probleme generale

Probleme specifice:

Obiective

Principiile contractării deschise:

Cum putem implementa contractarea deschisă până în 2026?

Partea I: BUGETARE DESCHISĂ



Propunerea noastră:

Creșterea predictibilității, eficienței, coerenței și responsabilității procesului decizional în domeniul fiscal-bugetar prin bugetarea deschisă.

Ce este bugetarea deschisă?

Bugetele deschise presupun transparență, implicarea și consultarea societății civile și partenerilor sociali, oportunități de evaluare și monitorizare reală din partea instituțiilor cu rol de supervizare și se reflectă în toate etapele procesului bugetar, fiind incluse în managementul mai larg al finanțelor publice.

De ce e importantă implementarea ei?

Pentru asigurarea responsabilității în domeniul fiscal-bugetar și limitarea impactului negativ pe care incertitudinea și lipsa de deschidere le au asupra cetățenilor și mediului de afaceri. Reforma are ca obiectiv secundar îndeplinirea standardelor pe care România trebuie să le îndeplinească pentru a deveni membru al OECD.

Beneficiile bugetării deschise

Pentru instituții

un cadru mai predictibil, transparent și participativ de management al finanțelor publice

Pentru cetățeni

Un cadru fiscal-bugetar deschis care oferă transparență, posibilitatea de a participa la stabilirea priorităților și o mai bună monitorizare

Pentru mediul de afaceri

Un cadru fiscal-bugetar predictibil și transparent, care oferă un climat bun pentru investiții

Ce probleme rezolvă implementarea bugetării deschise?

1. Avem un cadru fiscal-bugetar care nu se aplică integral (mai precis criteriile de transparență, stabilitate, responsabilitate, echitate, eficiență)¹
2. Veniturile de care dispun autoritățile locale sunt lipsite de predictibilitate și stabilitate².
3. Îmbunătățirea eficacității și a calității administrației publice,
4. O mai bună previzibilitate a procesului decizional
5. Implicarea limitată a partenerilor sociali;
6. Guvernul adoptă inițiative importante fără evaluări de impact sau consultări
7. Procesul de descentralizare bugetară este lent
8. Veniturile administrațiilor locale sunt lipsite de stabilitate și previzibilitate.
9. Nu s-au mai înregistrat progrese din 2017 în revizuirea cadrului legislativ.

¹ Conform recomandărilor Comisiei Europene

² Recomandarea privind Programul național de reformă al României pentru 2019: „nu s-a înregistrat niciun progres în ceea ce privește asigurarea unei mai mari previzibilități a procesului decizional”. Sunt remarcate și inflația de ordonanțe de urgență și slaba calitate a consultărilor publice.

Care e contextul actual al reformei fiscal-bugetare?

România s-a străduit să implementeze o serie de reforme bugetare în ultimii ani pentru a-și moderniza sistemele bugetare în conformitate cu standardele europene și internaționale. Acest lucru se reflectă în primul rând într-o legislație destul de avansată - însă cele mai multe dintre probleme apar la implementare și au devenit mai evidente în perioada de după criza economică.

Când a fost adoptată legislația privind finanțele publice, s-au investit resurse în formarea funcționarilor publici și în sensibilizarea acestora la principii legate de deschiderea procesului bugetar. După, odată cu măsurile de austeritate, aceste inițiative au dispărut.

Priorități în curs de implementare:

1. Bugetarea bazată pe programe și bugetarea bazată pe performanță

Legea finanțelor publice a inițiat o trecere de la bugetarea bazată pe linie și bugetarea istorică la o bugetare bazată pe programe și pe performanță. Legea spune că bugetarea programelor trebuie făcută ca anexă la propunerile de buget, cel puțin la nivelul ordonatorilor principali de credite de la nivel central. Cu toate acestea, deoarece nu există consecințe pentru nerespectarea legii, de multe ori rămâne la latitudinea ministerelor de resort cât din bugetul lor este depus pe bază de program. Deși baza legală este în vigoare de aproape 20 de ani, practicienii pot observa cu ușurință că bugetul este încă pregătit pe baza elementelor de rând bugetar (line budgeting). În practică, pare că abia post-factum se încearcă și forțarea împărțiri (uneori artificiale) la nivel de program. La fel se întâmplă și cu selecția indicatorilor de performanță. Au fost elaborate și unele orientări și o metodologie generală privind modul de prezentare a bugetului pe programe, dar și a tipului de indicatori de performanță pe care ar trebui să îi aibă fiecare program. Problema apare însă la implementare, pentru că ministerele de resort au discreție în a pune în aplicare sau nu aceste orientări. Tot ministerele stabilesc și selecția indicatorilor de performanță și nu există un proces pentru verificarea sau monitorizarea acestora.

2. Sincronizarea planificării strategice și a bugetării

România a început în ultimii ani o serie de reforme pentru a consolida legăturile dintre planificarea strategică și procesul de bugetare. A fost realizat deja un proiect pilot cu câteva ministere în cadrul unui proiect sprijinit de Banca Mondială pentru elaborarea de planuri strategice instituționale (ISP) compatibile cu bugetul pe termen mediu și de a le lega de procesul de formulare a bugetului (pleacă de la activitățile fiecărui minister de resort și le leagă de programele bugetare). Ca parte a proiectului, a fost stabilită o metodologie pentru dezvoltarea PSI, însă aceasta nu a fost încă transformată într-un instrument de management bugetar coerent pentru toată administrația.

3. Spending review/ evaluarea cheltuielilor

România a înființat încă din 2016 o unitate de evaluare a cheltuielilor (Analiza și eficiența cheltuielilor publice) în cadrul MFP, cu sprijin de la FMI, iar în 2017, cu sprijinul Băncii Mondiale, unitatea a efectuat analize-pilot pentru a identifica posibilele economii și modalități de lărgire a spațiului fiscal disponibil. În acest proces, MFP conduce efortul în selectarea subiectelor de revizuire a cheltuielilor și inițiază discuții cu ministerele de resort stabilind domeniul de aplicare, obiectivele de economii și acțiunile necesare. Este încă neclar însă cu ce efecte în termeni de extindere și instituționalizare se va încheia acest exercițiu.

4. Bugetare cu orientare către SDG și bugetarea de gen

România și-a anunțat din septembrie 2019 angajamentul de a introduce bugetarea SDG (la Summitul ONU pentru climă), dar a făcut și câteva alte eforturi, inclusiv cu sprijinul OECD pentru a avansa în această direcție. De asemenea, începând cu bugetul 2020, există o recomandare a Ministerului Muncii prin care MFP solicită acum ministerelor de resort să furnizeze informații voluntare despre impactul de gen al propunerilor bugetare. Cu toate acestea, până acum nu avem o prezență sistemică / coerentă în bugetul pentru 2021 al programelor sau bugetelor din perspectiva atingerii SDG sau cu privire la impactul de gen al propunerilor din partea ministerelor de resort.

5. Inițiative ale administrației locale

La nivelul administrației publice locale există o sumedenie de inițiative care merg înspre direcțiile bugetării deschise. Din ce în ce mai multe comunități locale de diferite dimensiuni aleg să implementeze inițiative de bugetare participativă sau inițiative de dezbatere a bugetului local care merg mult dincolo de reglementările minime legale. Mai mult, pentru unele dintre aceste autorități locale există și angajamentul / voința politică de a face chiar mai mult în direcția deschiderii procesului lor bugetar, însă de foarte multe ori au resurse insuficiente pentru a pilota sau scala aceste inițiative

Ce actori pot fi implicați în procesul de bugetare deschisă?

Autorități centrale

SGG, MFP, MLPDA, Ministerul Economiei,

Alte organizații

Consiliul Economic și Social, Consiliul Fiscal, Asociația Municipiilor, Asociația Orașelor, Asociația Consiliilor Județene, Asociația Comunelor

ONG-uri

Funky Citizens, Expert Forum.

Principiile bugetării deschise:

transparență (inclusiv open data)	oportunități de participare (inclusiv bugetare participativă)	oversight eficient (inclusiv implicare a legislativului)
bugetare bazată pe programe și pe performanță		
bugetare orientată către SDGs ale ONU		

Cum putem implementa bugetarea deschisă?

Pasul 1: task-force

Stabilirea și consolidarea unui **task force** la nivelul SGG / Cancelariei care va fi responsabilă cu implementarea reformei și inițierea consultărilor cu stakeholderii din domeniu.

Pasul 2: calendar și listă a documentelor

Evaluarea cadrului legislativ din domeniul finanțelor publice (pornind inclusiv de la rezultatele care sunt anticipate a veni curând pe Budget review de la OECD) astfel încât să existe un **calendar clar** și coerent pentru toate etapele procesului fiscal-bugetar, precum și o **listă a documentelor** ce trebuie publicate și supuse dezbaterii publice ori supervizării altor instituții.

Pasul 3: intervenție legislativă

Sintetizarea și eficientizarea reglementărilor din domeniu și intervenție legislativă prin introducerea elementelor legate de bugetare deschisă ca inițiativă nouă sau ca o continuare a unor inițiative mai vechi mult amânate (Codul finanțelor publice). Se va obține astfel transpunerea standardelor de publicare și participare așa cum apar ele la nivelul organizațiilor internaționale guvernamentale sau non-guvernamentale (OECD, International Budget Partnership).

Pasul 4: instrumente și măsuri detaliate care implementează bugetarea deschisă

Proceduri, instrumente și măsuri de creștere a capacității administrative de a asigura bugetarea deschisă la nivel central și local:

- 4.1. Introducerea de **termene și calendare** asumate public pentru toate etapele procesului fiscal-bugetar;
- 4.2. Publicarea centralizată și fără fricțiuni de **seturi de date deschise** pentru toate etapele procesului bugetar:
 - (pre-budget statement / strategia fiscal-bugetară;
 - executive budget proposal / proiectul de buget;
 - enacted budget / bugetul aprobat;

- in-year, quarterly, mid-year, annual review / execuțiile bugetare lunare, trimestriale, semestriale, anuale;
- contul anual de execuție;
- audit report / raportul de audit.

Publicarea poate construi pe buna practică reprezentată de

<https://mfinante.gov.ro/transparenta-bugetara>, extinzând sfera sa de cuprindere;

- 4.3. **Training** pentru ordonatorii principali de credite cu minim 1500 de participanți, la nivel de executiv și de legislativ / oversight, atât la nivel central, cât și local;
- 4.4. **Program de asistență tehnică** de tip „opt-in” în parteneriat cu societatea civilă și partenerii sociali pentru deschiderea bugetelor locale pentru minim 10 autorități centrale și 100 autorități locale;
- 4.5. Sprijin pentru **proiecte pilot** de tip opt-in pentru
 - bugetare participativă
 - bugetare pe bază de programe și bugetare pe bază de performanță
 - bugetare pentru atingerea SDG la nivelul a 5 autorități centrale și 50 de autorități locale (nu neapărat concomitent)

Pasul 5: mecanisme de monitorizare

Dezvoltarea de mecanisme de raportare în parteneriat cu societatea civilă pentru a monitoriza respectarea planificării și calendarului fiscal-bugetar la nivel central și local (eventual pe modelul Platformelor de cooperare aferente Strategiei Naționale Anticorupție)

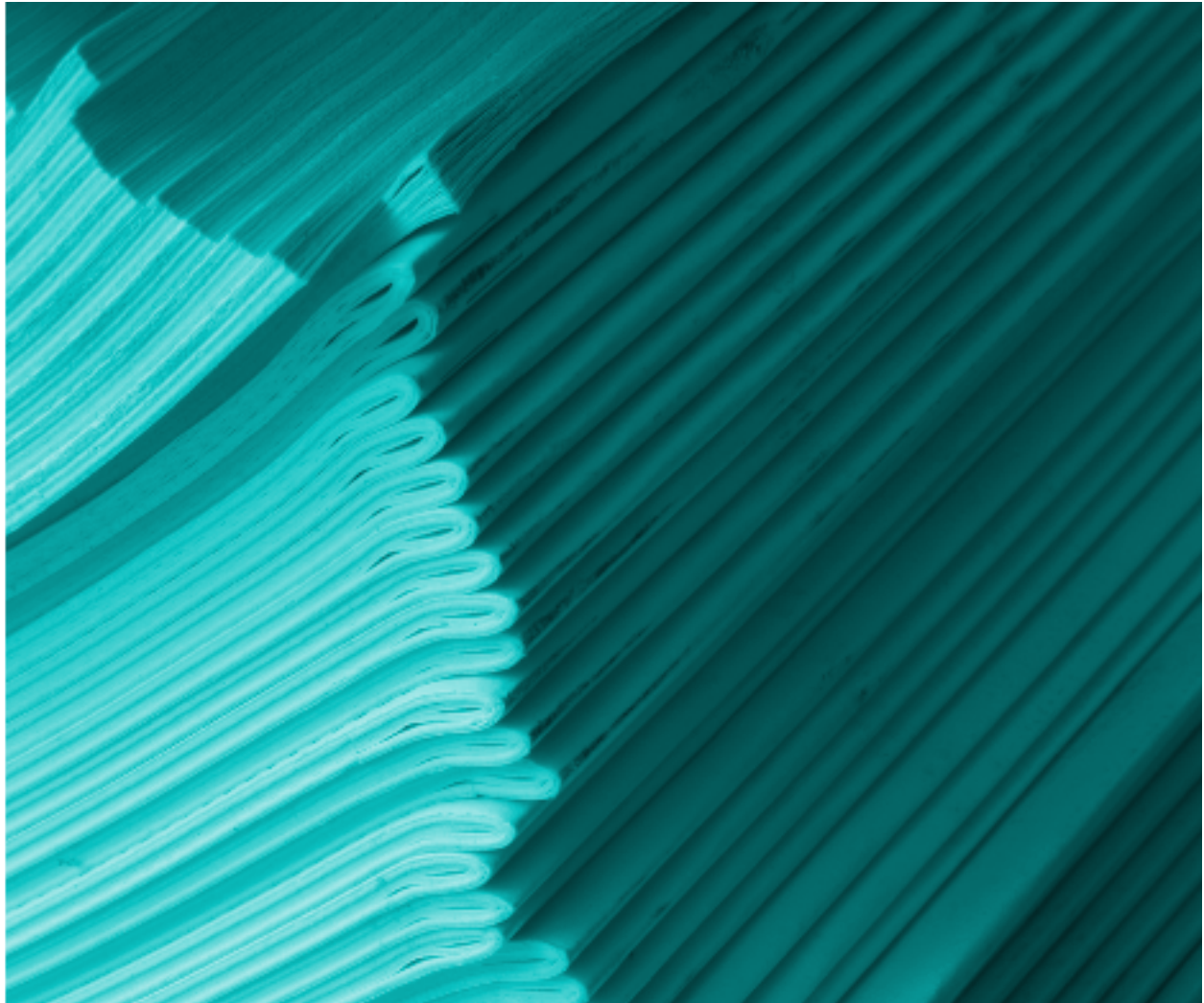
Pasul 6: consultare periodică cu instituțiile ce au rol de supervizare

Întărirea instituțiilor cu rol de oversight în procesul fiscal-bugetar prin asumarea unor programe și mecanisme coerente de consultare periodică (Consiliului Fiscal, comisiile de specialitate din Parlament, consiliile locale la nivel de administrație locală, comisiile de dialog social etc).

Provocări în implementarea bugetării deschise:

Lipsa de predictibilitate a procesului decizional și slaba implicare a stakeholderilor sunt elemente care se suprapun peste faptul că România deviază în mod repetat de la aplicarea integrală a cadrului de responsabilitate fiscal-bugetar, după cum arată în mod repetat Country Specific Recommendations and Country Reports (2019, 2020).

Partea a II-a: contractare deschisă



Propunerea noastră:

Implementăm **open contracting la nivel legislativ**, ca să creștem transparența achizițiilor publice și, implicit, pe termen lung, să reducem corupția în domeniu.

Ce este contractarea deschisă?

Conceptul de open contracting (contractare deschisă) reprezintă un ansamblu de norme și practici care au ca scop o mai mare transparență și participare în toate etapele procesului achizițiilor publice. Open Contracting a apărut ca o componentă cheie în cadrul Open Government Partnership, mai ales din perspectiva implicării cetățenilor în procesul de achiziții publice. Odată cu aderarea la acest parteneriat și cu asumarea standardelor implicite, statul respectiv primește informațiile și instrumentele necesare atingerea angajamentelor.

Mai mult de 50 de țări și orașe fac astăzi achiziții mai transparente și mai participative. Cum?

- prin platforme online de achiziții publice care urmează îndeaproape standardele contractării deschise
- prin intervenții la nivel legislativ

Beneficiile contractării deschise

- Diminuăm pierderile: conform Comisiei Europene³, 10% din pierderi ar putea fi salvate prin implementarea sistemului open contracting, adică 23% - 28,5% din bugetul Ministerului Educației pe 2013.
- Ne ducem angajamentele internaționale la capăt.
- Creștem transparența achizițiilor publice.
- Reducem corupția în domeniu, pe termen lung.

Contextul actual:

Am salutat angajamentul Guvernului de a implementa principiile și standardele *Open Contracting* prin Planurile Naționale de Acțiune de-a lungul anilor, însă, în ciuda progreselor făcute, acestea au fost insuficiente pentru a duce la o schimbare sistemică.

Insuficiențele apar în continuare. Spre exemplu, cu toate că prin planurile naționale de acțiune (2014-2016, 2016-2018) *Open Contracting* a fost un angajament, acesta nu a fost dus până la capăt cu succes, așa cum arată și raportul final de evaluare pe anii 2016 - 2018⁴. Din păcate, chiar dacă angajamentul nu a fost finalizat, acesta nu a mai fost introdus și pentru planul național din anul următor.

³ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pwc_olaf_study_en.pdf

⁴ <https://www.opengovpartnership.org/documents/romania-end-of-term-report-2016-2018/>

Probleme generale

1. **Nivel ridicat de fraude în achiziții publice:** s-au implementat măsuri care ajută, dar nu sunt suficiente pentru a combate corupția în acest domeniu.
2. Neîncredere în felul în care se cheltuie banul public în România.
3. Achizițiile defectuoase au un impact puternic (ex: Unifarm în pandemie⁵).
4. Există angajamente pe transparentizarea contractelor, dar nu sunt duse până la capăt
5. Lipsa transparenței și a responsabilității încurajează corupția.

Probleme specifice:

1. Procedura achizițiilor publice nu asigură dezbaterea caietelor de sarcini și nici urmărirea prestării serviciilor achiziționate
2. Platforma SEAP nu e la standarde de transparență, iar personalul care are contact direct cu achizițiile nu e suficient de pregătit
3. Management defectuos al contractelor publice. Studiile arată că pierdem între 5,4 și 12 miliarde de euro din acest motiv⁶.
4. Companiile cu acționari secreți au câștigat contracte de achiziții publice în valoare totală de 106,570,043 Euro (2018-2020).
5. Între 25 și 30% din contracte sunt suspecte de corupție / fraudă, conform Agenției Naționale de Achiziții Publice (2016)⁷

Obiective

- Indexarea nevoilor și hibelor legislative în materie de transparență și participare publică;
- Consolidarea colaborărilor dintre membrii societății civile și decidenți, în special cu membrii Parlamentului prin intermediul grupului de lucru care va lucra la pachetul legislativ;
- Creșterea conștientizării publice a beneficiilor utilizării principiilor și standardelor *open contracting* în procedurile achizițiilor publice;
- Îmbunătățirea modului în care se aplică principiile și standardele open contracting la nivelul instituțiilor prin crearea unei metodologii de monitorizare a progreselor în domeniu.
- Promovarea parteneriatelor dintre societatea civilă și autoritățile centrale și locale;
- Creșterea capacității administrative centrale și locale prin reformarea platformelor de achiziții publice și profesionalizarea sistemului;

Principiile contractării deschise:

1. Asigurarea digitalizării și deschiderii întregului proces de achiziție publică
2. Interoperabilitatea bazelor de date
3. Inovație (posibilitatea de a pilota tehnologii de tip blockchain sau smart contracts).

⁵ <https://recorder.ro/regele-pandemiei/>

⁶ <https://business24.ro/macroeconomie/crestere-economica/vacaroii-din-100-lei-bani-publici-40-la-suta-dispar-pe-diferite-cai-1520736>

⁷ https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/Romania_Mid-Term_Report_2016-2018_RO.pdf

Cum putem implementa contractarea deschisă până în 2026?

Pasul 1: analiza de nevoi

Realizarea, în primele 2 luni de la demararea proiectului, a unei analize de nevoi pentru a afla care sunt intervențiile legislative necesare care vor duce ulterior la transparentizarea sistemului și care principii și standarde Open Contracting nu se regăsesc în legislația actuală;

Pasul 2: grup de lucru

Constituirea unui grup de lucru format din experți din societatea civilă și deputați / senatori interesați în a lucra la această propunere legislativă. Grupul va fi format în paralel cu analiza de nevoi și va avea un rol important pe durata întregului proces, pornind de la elaborarea propunerilor, până la monitorizarea implementării.

Pasul 3: pachetul legislativ

Elaborarea unui pachet legislativ care să vizeze ariile principale asupra cărora este necesar să se intervină. În genere, ariile vor avea în vedere:

- publicarea proactivă a cerințelor procedurale
- publicarea frecventă și la timp
- formatul în care se publică informațiile
- implicarea părților interesate și a cerințelor asupra participării.

Chiar dacă sistemul actual de publicare a contractelor de achiziții și a documentelor pe care le implică fiecare procedură asigură într-o măsură transparentizarea procedurilor, credem că, în ciuda acestora, încă este loc pentru intervenții asupra legislației pentru a asigura o transparență mult mai mare, mai ales asupra contractelor care au valori foarte mari.

Datele sunt cu adevărat utile atunci când sunt publicate la momentul potrivit, tocmai pentru ca autoritățile, dar și societatea civilă să le poată folosi în mod eficient. La fel de importantă e și frecvența și formatul în care sunt publicate aceste informații. Prelucrarea datelor furnizate pe platformele de achiziții, actualmente, e completată de inițiative venite din partea societății civile (precum tenders.guru), însă prea puțin din partea instituțiilor abilitate.

Nu în ultimul rând, cu toate că legislația actuală asigură participarea cetățenilor în procesul achizițiilor publice, considerăm că prevederile nu sunt suficiente pentru a construi, pe termen lung, un obicei al exercițiului cetățenesc în domeniu. Angajarea cetățenilor trebuie să aibă loc în toate etapele, începând cu planificarea procedurilor, până la monitorizarea acestora. Spre exemplu, în Serbia, o prevedere legislativă din domeniu asigură participarea societății civile prin monitorizarea contractelor care depășesc o anumită sumă de bani. De asemenea, aceeași lege prevede posibilitatea celor care monitorizează procedurile de achiziții publice să notifice autoritățile componente în cazul în care au motive rezonabile să se îndoiască de legalitatea unei proceduri de achiziții publice.

Propunerea legislativă va lua în calcul:

- elemente de asigurare a digitalizării și deschiderii întregului proces de achiziție publică (de la planificare, scrierea caietului de sarcini și până la momentul implementării contractului și recepția acestuia, cu respectarea Open Contracting Data Standard),
- interoperabilitatea bazelor de date privind achizițiile publice cu cele legate de execuția

bugetară (FOREXEBUG) pentru a asigura trasabilitatea informației și o mai bună monitorizare a cheltuirii banilor publici

- ❑ elemente care să permită inovarea, de tipul asigurării posibilității pilotării unor tehnologii de tip *blockchain* sau *smart contracts*.
- ❑ reglementarea obligației formării funcționarilor publici și responsabililor cu achizițiile publice, cu alocarea resurselor și a unui timp rezonabil pentru atingerea acestui obiectiv până în 2025.

Durata elaborării pachetului legislativ cu propuneri de modificare a legislației va fi de aproximativ 6 luni de la finalizarea analizei de nevoi.

Pasul 4: campanie de advocacy

Demararea unei campanii de conștientizare publică a importanței introducerii modelului *open contracting* la nivel legislativ. Un rol important în promovarea acestor principii și standarde îl va avea atât societatea civilă, cât forul legislativ. Pentru ca beneficiile acestui sistem să poată fi înțelese până la nivel local, vom urmări ca această campanie de advocacy și fie demarată împreună și cu alte instituții care au atribuții directe în procedura achizițiilor publice, precum Agenția Națională pentru Achiziții Publice. Nu în ultimul rând, această campanie completează și viziunea noastră pe termen lung de a consolida colaborările dintre societatea publică și decidenți, atât de la nivel central, cât și de la nivel local.

Pasul 5: Mecanisme de monitorizare

Dezvoltarea de mecanisme de raportare în parteneriat cu societatea civilă pentru a monitoriza respectarea standardelor și principiilor contractării deschise.

Implementarea în substanță a principiilor și a standardelor *open contracting* nu se termină doar prin modificarea și *upgradarea* legislației existente, ci este necesară și demararea unei proceduri de monitorizare a modului în care aceste standarde sunt implementate.

În această etapă, vrem să creăm punți de legătură dintre societatea civilă și autoritățile abilitate (ex. Agenția Națională pentru Achiziții Publice) pentru a evalua modul în care implementarea are loc.

Pasul 6: Creșterea capacității administrative

Implementarea de măsuri și instrumente pentru creșterea capacității administrative de a asigura contractarea deschisă la nivel central și local:

- ❑ Actualizarea platformei SEAP după standardele *open contracting*. În acest moment, chiar dacă platforma este relativ nouă, aceasta nu respectă toate standardele contractării deschise;
- ❑ Actualizarea Strategiei Naționale în Domeniul Achizițiilor Publice 2015-2020 și direcționarea de resurse financiare pentru implementarea acesteia;
- ❑ Traininguri pentru autoritățile centrale și locale. Lipsa personalului profesionalizat continuă să fie o problemă pentru sistemul actual de achiziții publice;
- ❑ Program de asistență tehnică de tip opt-in în parteneriat cu societatea civilă și partenerii sociali pentru aplicarea standardelor contractării deschise pentru minim 10 autorități centrale și 100 autorități locale.