

EXPUNERE DE MOTIVE

Lege pentru completarea Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice și a Legii nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale

1. Descrierea situației actuale

În 2014, Uniunea Europeană a adoptat *Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE* care reglementează, printre altele, achizițiile publice rezervate și introduce clauze sociale în contractele de achiziții publice. Astfel, au fost elaborate la nivel european prevederi care permit autorităților publice să acorde prioritate sau să rezerve contracte operatorilor economici care au drept scop principal integrarea socială și profesională a persoanelor cu dizabilități sau a persoanelor defavorizate (art. 20 Directiva 2014/24/UE). Directiva a fost transpusă și în România și aceste achiziții au fost introduse explicit în art. 56, alin. (1) din Legea nr. 98/2016, respectiv art. 69, alin. (1) din Legea nr. 99/2016, astfel:

- Autoritatea/entitatea contractantă poate rezerva dreptul de participare la procedura de atribuire doar unităților protejate autorizate UPA 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.
- Autoritatea/entitatea contractantă poate stabili criterii de atribuire sociale în legătură cu obiectul contractului. De asemenea, pentru fiecare factor de evaluare autoritatea contractantă stabilește ponderea în care o caracteristică poate reprezenta un avantaj inclusiv social ce poate fi punctat.

Putem spune că legislația națională din domeniul achizițiilor publice încurajează autoritățile contractante să realizeze achiziții publice care răspund unor obiective sociale, acordând autorităților contractante posibilitatea de a rezerva dreptul de participare la procedura de atribuire doar unităților protejate autorizate și întreprinderilor sociale de inserție.

Deși potențialul achizițiilor sociale este recunoscut de mult timp, inclusiv în România, domeniul de aplicare în practică a fost incert. Din acest motiv, în România, achizițiile sociale sunt o raritate. Conform datelor furnizate de către ANAP, în perioada 2016-2021, au fost derulate prin SICAP un număr de 215 proceduri: 143 de proceduri s-au finalizat cu un contract încheiat, 59 de proceduri au fost anulate și alte 13 proceduri erau în derulare în ianuarie 2022, data primirii răspunsului la solicitarea de informații de interes public adresată ANAP. În 6 ani de la transpunerea directivei europene în legislația națională, ar însemna o medie de aproximativ 26 de contracte pe an, o rată mică raportată la numărul de întreprinderi sociale de inserție și unități protejate autorizate existente în piață. Doar 87 de proceduri (40%) au vizat întreprinderile sociale de inserție, din totalul de 215 proceduri derulate. Un procent de 60% din achiziții au vizat unitățile protejate. Astfel, observăm că interesul pentru invitarea la licitații publice a întreprinderilor sociale de inserție este mai mic comparativ cu unitățile protejate, ceea ce justifică demersul propus prin prezenta propunere legislativă.

Utilizarea criteriilor de atribuire bazate pe raportul calitate-preț – care includ considerentele sociale și de mediu - au fost utilizate de numai 19,6% dintre autoritățile contractante. Aceste criterii presupun, pe lângă componenta financiară, și o serie de factori de evaluare care includ aspecte calitative, de mediu și/sau sociale, legiuitorul dând astfel posibilitatea autorităților/entităților contractante de a puncta avantajele obținute prin încheierea contractului de achiziție publică.

Conform Barometrului Achizițiilor Publice Sociale publicat de Fundația "Alături de Voi" Romania (ADV) – un sondaj la care au răspuns 20 de autorități contractante din 14 județe și municipiul București: Agenții Județene de Ocupare a Forței de Muncă, autorități / instituții publice de interes local – primării și consilii județene, principalele constatări și recomandări ale autorităților contractante consultate au fost:

- Este îngrijorător gradul redus de cunoaștere a prevederilor legale privind clauzele sociale și contractele rezervate – jumătate dintre respondenți declarând că au cunoștințe insuficiente, 15% dintre ei neavând nici un fel de cunoștințe în materie.

- O singură autoritate contractată dintre cele respondente a acordat un contract unei unități protejate autorizate, fără să fie existat o rezervare a contractului respectiv pentru acest tip de ofertanți.
- Printre măsurile recomandate de aceștia pentru îmbunătățirea situației alături de măsurile destinate procesului de achiziții în ansamblu (creșterea gradului de transparență, achiziția pe bază de punctaj/calificare la ofertă) se numără măsuri pentru un acces mai bun al întreprinderilor sociale la piața publică - promovare mai bună a întreprinderilor sociale și implicarea autorităților locale.

Statele UE au adoptat diverse măsuri legislative menite să stimuleze autoritățile locale să adopte achizițiile sociale și, astfel, să crească impactul social și, mai ales, nivelul de ocupare.

1. Belgia (Valonia) – Obligația autorităților locale de a include clauze sociale în contractele finanțate din subvenții regionale.

Valonia a conceput criterii sociale și instrumente specifice pentru a promova integrarea socio-profesională a tinerilor și a șomerilor sau a persoanelor defavorizate prin procesele sale de achiziții publice. Un decret din 2019 condiționează accesul autorităților locale la subvențiile regionale de includerea unei clauze sociale în achizițiile publice pe care le realizează cu aceste finanțări. Clauza este relativ flexibilă, lăsând ofertanților două opțiuni – fie să ofere stagii de practică direct în propria forță de muncă fie să subcontracteze activități specifice întreprinderilor sociale care au ca scop integrarea persoanelor cu dizabilități sau a persoanelor defavorizate. Rezultatul este o abordare de parteneriat pentru integrarea profesională între cumpărătorul public, companii și întreprinderile sociale¹.

2. Franța – Obligația marilor achizitori să aibă achiziții publice responsabile social
- Adoptarea unor sisteme de promovare a achizițiilor publice responsabile social (SPASER) a devenit obligatorie în Franța odată cu intrarea în vigoare a Legii privind economia socială și solidară din 2014 (Legea 2014-856). Obligația de a elabora o strategie specifică privind aceste achiziții publice se aplică cumpărătorilor de pe piețele al căror volum financiar atinge

¹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3498035f-5137-11ea-aece-01aa75ed71a1>

pragul minim de 100 de milioane EUR (fără TVA) pe an. Pe baza acestui prag, aproape 160 de autorități locale sunt implicate din aproape toate regiunile: aproximativ 60 de departamente, aproape 70 de grupări de autorități locale de cooperare intercomunală și aproximativ 10 municipalități cu o populație de peste 250.000 de locuitori fiecare.

Legea și decretul său de punere în aplicare oferă comunităților libertatea de a decide periodicitatea, durata și modalitățile în care se achită de această obligație. De exemplu, în baza acestei legi, Primăria Parisului a adoptat în 2016 o schemă aplicabilă din 2019 adresată tuturor autorităților contractante din regiune cu scopul de a facilita accesul la finanțare pentru actorii din economia socială, de a stimula incluziunea socială și de a consolida politicile de dezvoltare locală durabilă prin achiziții publice. În cazul Parisului, ambiția autorităților era de a integra clauzele sociale în maxim 20% din contractele de achiziții publice până la sfârșitul anului 2020. Aceasta trebuia să genereze 1 milion de ore de inserție socio-profesională a lucrătorilor vulnerabili, o creștere semnificativă față de 2014 (când fuseseră preconizat 10% respectiv 500.000 de ore).

Parisul sprijină integrarea în locuri de muncă durabile a persoanelor aflate în dificultate prin politica sa în domeniul achizițiilor publice ce prevede:

- Atribuirea de contracte în cadrul unei proceduri restrânse sau negociate;
- Introducerea clauzelor și condițiilor în favoarea atelierelor protejate pentru persoanele cu dizabilități;
- Prin împărțirea contractelor în loturi, astfel încât întreprinderile mici din economia socială cu capacitate financiară scăzută să poată depune oferte².

3. Marea Britanie și Slovacia - Evaluarea obligatorie și pondere minimă pentru criteriile sociale în contractele de achiziții publice ale autorităților centrale.

Prin Nota privind politica de achiziții publice – Luarea în considerare a valorii sociale în atribuirea contractelor administrației publice centrale (Nota de acțiune PPN 06/20 septembrie 2020), Guvernul Marii Britanii a lansat o nouă procedură de a genera impact social prin achizițiile publice ale autorităților centrale. Autoritățile centrale folosesc această

² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3498035f-5137-11ea-aece-01aa75ed71a1>

procedură în evaluarea efectelor sociale adiționale care pot fi obținute prin derularea anumitor servicii, lucrări. Astfel aspectele sociale sunt obligatoriu avute în vedere în toate achizițiile publice.

Autoritățile contractante își păstrează libertatea de a decide care dintre rezultatele sociale ar trebui să se aplice achizițiilor lor specifice pentru a asigura relevanța și proporționalitatea. În cadrul achiziției este obligatorie acordarea unei ponderi minime de 10% din punctajul total pentru valoarea socială, pentru a se asigura că aceasta are un punctaj suficient de mare pentru a fi un factor diferențiator în evaluarea ofertelor; o pondere mai mare poate fi aplicată dacă este justificată³. O prevedere similară există și în Slovacia, procentul fiind însă de 6%⁴.

4. Spania – Barcelona

Consiliul municipal al Barcelonei este un exemplu la nivel european pentru curajul și determinarea cu care promovează achizițiile publice durabile, care integrează considerente sociale, de mediu, etice și inovatoare care au în vedere atât drepturile lucrătorilor cât și pe cele ale beneficiarilor și utilizatorilor vizați de contracte publice. Angajamentul Barcelonei pentru achiziții sociale este parte din angajamentul său pentru realizarea Agendei 2030 a ONU.

Consiliul Municipal al Barcelonei are un Ghid de achiziții publice sociale care definește măsuri sociale, incluzive și de justiție socială la fiecare nivel pentru a promova achizițiile publice în întreprinderile din subordinea sa și printre profesioniștii din domeniul achizițiilor⁵. În 2019, ca rezultat al acestei strategii de achiziții publice sustenabile inițiate în 2016, deja peste 88% dintre contractele publice din Barcelona aveau clauze sociale și criterii de mediu și inovare.

³ <https://www.gov.uk/government/publications/procurement-policy-note-0620-taking-account-of-social-value-in-the-award-of-central-government-contracts>

⁴ <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/343/20210802>

⁵ https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/social_public_procurement_guide_eng_1.pdf

2. Schimbări preconizate

Achizițiile publice responsabile social pot fi una dintre soluțiile active de depășire a efectelor negative sociale și economice generate de pandemia COVID. Prin achizițiile publice responsabile social (APRS) cumpărătorii publici pot promova oportunități de angajare, muncă decentă, incluziune socială, accesibilitate și respectarea drepturilor sociale și ale muncii, furnizarea de servicii sociale de înaltă calitate și pot facilita accesul întreprinderilor sociale la licitații publice.

Pentru a stimula autoritățile publice să devină responsabile social în achizițiile pe care le fac, propunem introducerea obligativității ca 0,5% din bugetul anual de achiziții, în cazul autorităților contractante cu un buget de achiziții mai mare de 30.000.000 lei fără TVA, să fie rezervat contractelor încheiate cu întreprinderile sociale de inserție. Valoarea de 30.000.000 lei fără TVA a fost calculată pe baza datelor privind bugetele autorităților locale furnizate de către Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (http://www.dpfb1.mdrap.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html) și reprezintă o estimare a valorii medii a bugetului alocat achizițiilor publice din total la nivelul orașelor. Ne referim doar la întreprinderi sociale de inserție, pentru că unitățile protejate, deja beneficiază de o facilitate prin Legea nr. 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.

Țări, precum Belgia, Franța, Marea Britanie, Spania și Slovacia au introdus diferite condiționalități pentru autoritățile publice pentru a stimula creșterea achizițiilor publice responsabile social. De exemplu, în 2019, ca rezultat al acestei strategii de achiziții publice sustenabile inițiată în 2016 în Spania, deja peste 88% dintre contractele publice din Barcelona aveau clauze sociale și criterii de mediu și inovare.

Necesitatea utilizării achizițiilor publice sociale pentru a stimula integrarea pe piața muncii a persoanelor inactive și a persoanelor cu dizabilități

Rata de inactivitate pe piața muncii din Romania este ridicată - 31,6 % (T32019) din totalul populației. Aceasta este mult mai mare în rândul tinerilor cu vârsta cuprinsă între 15 și 24 de ani (71,2 %) și al persoanelor vârstnice cu vârsta cuprinsă între 55 și 64 de ani (51%)⁶.

"Accesul la piața forței de muncă rămâne limitat pentru anumite grupuri. Ponderea șomajului de lungă durată în rata totală a șomajului a crescut la 44,1%. În 2020, aproximativ 100.000 de șomeri de lungă durată sunt înregistrați la serviciile publice de ocupare a forței de muncă. 88% din aceștia provin din zone rurale, aproximativ 9% sunt romi și peste 90% sunt identificați ca având un nivel scăzut de ocupare a forței de muncă. Neconcordanța dintre cererea și oferta de competențe și deficitul de competențe de bază împiedică soluționarea acestor probleme. Serviciile publice de ocupare a forței de muncă nu sunt adaptate în mod eficace la nevoile individuale și nu sunt integrate cu serviciile sociale, în pofida faptului că sunt disponibile fonduri substanțiale"⁷.

Lucrătorii vulnerabili prezintă un cumul de probleme și au nevoie de un pachet integrat de servicii de inserție socio-profesională. Aceste tipuri de servicii sunt oferite de către întreprinderile sociale de inserție, autorizate de către AJOFM-urile din țară, în baza legii nr. 219/2015 privind economia socială.

Conform legii privind economia socială, art. 10, alin. (1): "Întreprinderea socială de inserție este întreprinderea socială care:

- a) are, permanent, cel puțin 30% din personalul angajat aparținând grupului vulnerabil, astfel încât timpul de lucru cumulat al acestor angajați să reprezinte cel puțin 30% din totalul timpului de lucru al tuturor angajaților;
- b) are ca scop lupta împotriva excluziunii, discriminărilor și șomajului prin inserția socioprofesională a persoanelor defavorizate".

Conform art. 11, din aceeași lege:

⁶ Raportul Semestrului European 2020 – Raportul de țară din 2020 privind România - https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european_semester_country-report-romania_ro.pdf

⁷ Raportul Semestrului European 2020 – Raportul de țară din 2020 privind România - https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european_semester_country-report-romania_ro.pdf

„(1) Întreprinderile sociale de inserție au obligația de a asigura, pentru persoanele angajate, care fac parte din grupul vulnerabil, măsuri de acompaniament care să asigure inserția profesională și socială.

(2) Măsurile de acompaniament pot fi: informarea, consilierea, accesul la formele de pregătire profesională, adaptarea locului de muncă la capacitatea persoanei, accesibilizarea locului de muncă în funcție de nevoile persoanelor, precum și alte măsuri care au ca scop sprijinirea inserției profesionale și sociale.

(3) În vederea asigurării măsurilor de acompaniament, întreprinderile sociale de inserție colaborează cu serviciile publice de asistență socială de la nivel județean și local, agențiile de ocupare, centrele de furnizare de servicii integrate de asistență medicală, psihologică și socială pentru consumatorii și consumatorii de droguri dependenți, cu specialiști în domenii precum psihologie, asistență socială, adicții, pedagogie, formare profesională, ocupare, medicină, medicina muncii, economie socială„.

Conform art.6, litera h) – ”grup vulnerabil reprezintă acele persoane sau familii care sunt în risc de a-și pierde capacitatea de satisfacere a nevoilor zilnice de trai, în conformitate cu prevederile art. 6 lit. p) din Legea asistenței sociale nr. 292/2011. Apartenența la grupul vulnerabil se dovedește prin acte eliberate de autorități sau, după caz, alte categorii de persoane juridice cu competențe în domeniu. Actul cel mai frecvent utilizat este ancheta socială, care se depune la AJOFM de către întreprinderea socială de inserție, pentru a dovedi că angajații din categorii vulnerabile, într-adevăr dețin acest statut”.

Fără un sprijin din partea statului, aceste întreprinderi sociale de inserție nu-și pot maximiza potențialul pe care îl au în piață de a asigura tranziția persoanelor de la statutul de persoană asistată social la persoană independentă cu un loc de muncă.

De exemplu, conform datelor oficiale publicate de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale, în luna august 2021, un număr de 156.944 de persoane au beneficiat în medie de 52 euro/ lună/persoană ajutor social (venitul minim garantat), fiind cheltuiți de la bugetul de stat aproximativ 8,1 milioane Euro. Dacă aceste categorii de persoane ar beneficia de serviciile unei întreprinderi sociale de inserție și ar avea un loc de muncă în cadrul acestor

entități, la nivelul salariului minim brut pe economie pentru anul 2022, angajatorul ar plăti 212 euro taxe angajat și angajator pentru o normă de 8 ore/zi. Asta înseamnă că statul ar încasa de aprox. 4 ori mai mult decât ceea ce plătește la acest moment, prin ajutoarele sociale. Întreprinderile sociale de inserție, pot conduce în timp la reducerea presiunii pe bugetul de stat în ceea ce privește acordarea prestațiilor sociale, care ar trebui să fie, de fapt, o plasă de siguranță temporară și nu o formă continuă de venit care nu face decât să creeze dependență și să adâncească gradul de sărăcie.

Pornind de la cele mai recente date publicate de ANOFM în Registrul Național de Evidență a Întreprinderilor Sociale, până în luna decembrie 2021, în România s-au certificat un număr de 2240 de întreprinderi, urmând ca numărul să crească, depășind 2500 de entități, având în vedere fondurile europene dedicate economiei sociale care se implementează în prezent. Un număr de 129 de întreprinderi sunt de inserție și au angajate 394 de persoane, din care 181 din grupuri vulnerabile (46% din total angajați). O parte dintre aceste entități pot alege să devină întreprinderi sociale de inserție, în condițiile în care legea se modifică și creează premise de sustenabilitate a locurilor de muncă create pentru lucrătorii care aparțin grupurilor vulnerabile prin această piață rezervată.

3. Impactul socio-economic al modificărilor

În condițiile legislației actuale, în România, impactul economic al măsurilor propuse de stimulare a achizițiilor rezervate de la întreprinderile sociale de inserție, rămâne marginal. Unul din rolurile întreprinderilor sociale de inserție este de a asigura tranziția persoanelor din grupuri vulnerabile pe piața muncii, după o perioadă în care acestea sunt orientate profesional, consiliate, formate profesional, angajate în întreprinderea socială de inserție.

Tranziția pe piața muncii se realizează prin oferirea de servicii suplimentare de suport, care constau în: potrivirea cu locul de muncă, consiliere și orientare profesională, jobcoaching pentru o perioadă de 6-12 luni în vederea adaptării la locul de muncă. Aceste servicii suplimentare generează costuri mai mari de producție și prestare servicii, care duc la necompetitivitate în piața economică clasică. De aici și nevoia de a crea piețe rezervate

pentru aceste entități, care să le permită să concureze între ele, în aceleași condiții de costuri și eficiență, fiind recunoscut rolul acestora de a genera mai degrabă profit social decât economic. Acest aspect este susținut de exemplul mai multor țări care au introdus reglementări în domeniu, precum și în aplicarea Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice rezervate și clauzele sociale în contractele de achiziții publice.

Cea mai mare provocare nu este găsirea unui loc de muncă, ci retenția la locul de muncă. Eșecurile în angajare demotivează persoana aparținând grupului vulnerabil și o plasează din nou în serviciile de asistență socială, generând costuri pentru bugetul de stat.

Pentru a dezvolta locuri de muncă incluzive e nevoie să crească cererea pentru produsele și serviciile comercializate de către întreprinderile sociale de inserție. Iar acest lucru, se poate întâmpla în perioada următoare prin stimularea autorităților publice să fie ele un exemplu de responsabilitate socială în domeniu, mai ales cele care gestionează bugete mari, de peste 30.000.000 lei fără TVA anual.

4. Impactul financiar asupra bugetului general consolidat

Propunerea nu prezintă impact financiar.

5. Consultări efectuate în vederea elaborării prezentului act normativ

Au fost derulate consultări cu mai multe organizații non-guvernamentale care asigură servicii sociale și locuri de muncă pentru persoane aparținând grupurilor vulnerabile și chiar cu structuri de tipul întreprinderilor sociale de inserție.

Având în vedere argumentele prezentate, supunem Parlamentului României spre dezbateră și adoptare prezenta propunere legislativă.

Inițiatori:

Alexandru Kocsis-Cristea

Claudiu-Martin Chira

Violeta Victoria Alexandru

BOGDAN ALEXANDRU BOLA

LEGE

**Pentru completarea Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice și a Legii nr. 99/2016
privind achizițiile sectoriale**

Tabel susținători ^[illegible]

Pentru completarea Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice și a Legii nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale

USR
USR PLUS
USR
USR