



# Achiziții cu impact social și de mediu în România

**Policy brief**

Proiect derulat de:

# Achiziții cu impact social și de mediu în România

## Policy brief

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. Aceste criterii vizează protecția mediului, performanța climatică, performanța energetică, tranziția verde, integrarea socială, egalitatea, locurile de muncă echitabile (și favorabile incluziunii sociale), produsele etice.

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.

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 celui 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).

Prezentul document are la bază un studiu realizat în 2021 ce a urmărit să analizeze practicile 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. Cercetarea realizată pentru studiu a inclus ca metode: analiza secundară de date, analiza de politici publice, interviuri în profunzime (50 de interviuri cu reprezentanți ai instituțiilor publice de la nivel local și central, ai companiilor, respectiv ai întreprinderilor sociale, întreprinderilor sociale de inserție/unităților protejate autorizate) și studii de caz din România (4 studii de caz) și de la nivel european (6 studii de caz).

### Principala problemă identificată a fost implementarea limitată a prevederilor legislative privind clauzele sociale și de mediu în cadrul achizițiilor publice derulate în România.

Principala problemă identificată a fost **implementarea limitată a prevederilor legislative privind clauzele sociale și de mediu în cadrul achizițiilor publice derulate în România.**

Această problemă este cauzată în principal de următoarele aspecte: 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

Proiect derulat de:





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 minim 5% 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.



## Achizițiile cu impact social și de mediu – definire și rolul lor în realizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă

**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 criteriile 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 UE. 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. Mediul de afaceri

- 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

Proiect derulat de:

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 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.

## Economia socială – dimensiunea sectorului

La nivel european, sectorul economiei sociale include peste 2.8 milioane de entități cu mai mult de 13.6 milioane de locuri de muncă, ceea ce reprezintă

aproximativ 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.

### Principalele provocări în implementarea achizițiilor cu impact sociale și de mediu în România

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 a 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 SEAP 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

Proiect derulat de:

- 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

### Soluții pentru implementarea achizițiilor cu impact social și de mediu

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 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.
  - 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 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.

- o 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:**

- o 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: cunoaștere 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:**

- o 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.

- o 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.

- o 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:**

- o 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.

- o 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.



Raportul de politică publică poate fi consultat integral aici: <https://www.clnr.ro/wp-content/uploads/2022/02/Raport-de-politica-publica-CLNR.pdf>

Proiect derulat de:



## Referințe

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>

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>







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: