

**PACTE
DE
INTEGRITATE
ÎN UE:**

**CARACTERUL
ADECVAT,
INSTITUIRE ȘI
IMPLEMENTĂRE**

Prezenta publicație a fost elaborată în cadrul proiectului Pacte de integritate – Mecanismul de control civil pentru protejarea fondurilor UE, faza 2, finanțat de Comisia Europeană. Publicația reflectă exclusiv punctele de vedere ale autorilor săi și nu constituie o exprimare a opiniilor Comisiei Europene. Comisia Europeană nu este responsabilă sau răspunzătoare pentru utilizarea conținutului acestui document.

Proiectul Pacte de integritate – Mecanismul de control civil pentru protejarea fondurilor UE a reunit agenții guvernamentale, societatea civilă și sectorul privat din 11 țări ale UE, pentru a se asigura că 18 contracte de achiziții publice majore au fost concepute și implementate la cele mai înalte standarde posibile de transparență și responsabilitate.

transparency.org/integritypacts



Finanțat de
Uniunea Europeană

Pacte de integritate în UE: Caracterul adecvat, instituire și implementare

Ghid practic privind monitorizarea civică a proiectelor de contractare publică

Autor principal: Rafael García Aceves

Contribuitori: Sarah Dalton, Mahmoud Farag, Antonio Greco, Anna Zamparo și Ivan Zupan; ActionAid Italia, Amapola Progetti, Institutul pentru Politici Publice, Societatea Academică Română, Fundația Stefan Batory și filialele Transparency International din Bulgaria, Republica Cehă, Grecia, Ungaria, Italia, Letonia, Lituania, Portugalia, România și Slovenia.

Proiectare: Aleš Brce

Dorim să le mulțumim omologilor noștri din cadrul DG REGIO pentru sprijinul lor constant și pentru feedbackul lor atent, care au contribuit la elaborarea acestei publicații. De asemenea, dorim să le mulțumim colegilor din cadrul Secretariatului Transparency International și Transparency International EU care au sprijinit pregătirea acesteia.

S-au depus toate eforturile pentru a verifica acuratețea informațiilor cuprinse în prezentul raport. Toate informațiile au fost considerate corecte la data de 9 decembrie 2021. Cu toate acestea, Transparency International nu își poate asuma responsabilitatea pentru consecințele utilizării acestora în alte scopuri sau în alte contexte.

ISBN: 978-3-96076-203-4

Document publicat de Transparency International, 2022. Cu excepția cazurilor în care se specifică altfel, această lucrare este licențiată sub licența CC BY-ND 4.0 DE. Citarea este permisă. Vă rugăm să contactați Transparency International – copyright@transparency.org – pentru solicitările de opere derivate.



CUPRINS

CUVÂNT ÎNAINTE.....6

PACTELE DE INTEGRITATE EU PILOT 8

GHIDUL 1: OBTINEREA UNEI RECUNOAȘTERI ȘI ADOPTĂRI PE SCARĂ MAI LARGĂ ÎN ÎNTREAGA UE 12

1.1 AR TREBUI CA UE SĂ VALORIFICE POTENȚIALUL MONITORIZĂRII CONDUSE DE CETĂȚENI? 13

1.2 CUM SE PREZINTĂ PACTUL DE INTEGRITATE ÎN CONTEXTUL UE 14

1.3 CARE ESTE PROPUNEREA DE VALOARE A PACTULUI DE INTEGRITATE PENTRU UE? 15

1.4 POATE FI PACTUL DE INTEGRITATE UN MOTOR AL UNOR EFORTURI DE REFORMĂ MAI AMPLE?.. 19

GHIDUL 2: ELABORAREA UNOR PACTE DE INTEGRITATE ADECVATE SCOPULUI21

2.1 ASOCIEREA OBIECTIVELOR STRATEGICE ȘI A PACTELOR DE INTEGRITATE 22

2.2 INSTITUIREA PACTULUI DE INTEGRITATE ȘI A MECANISMULUI DE MONITORIZARE A ACESTUIA 25

2.3 PREGĂTIREA MECANISMULUI DE MONITORIZARE..... 29

GHIDUL 3: ASIGURAREA UNEI MONITORIZĂRI EFICACE 36

3.1 PLANIFICAREA 37

3.2 ETAPA PREMERGĂTOARE PROCEDURII DE LICITAȚIE 41

3.3 PROCEDURA DE LICITAȚIE 44

3.4 ATRIBUIREA..... 46

3.5 IMPLEMENTARE 49

NOTE DE SFÂRȘIT 52

CUVÂNT ÎNAINTE



Integritatea și transparența sunt valori fundamentale ale Uniunii Europene. Ele se aplică direct activității noastre instituționale și tuturor autorităților naționale, regionale și locale implicate în punerea în aplicare a politicilor europene. Trebuie să ne asigurăm că cetățenii au încredere în modul în care realizăm aceste politici și proiecte.

Acest lucru este deosebit de important având în vedere amploarea crizei economice, provocările de mediu cu care ne confruntăm și sumele fără precedent din fondurile europene mobilizate pentru redresare.

Cetățenii Uniunii trebuie să știe că instituțiile UE au întotdeauna în vedere interesele lor atunci când investim în bunuri publice și le achiziționăm. În practică, realizăm acest lucru în diferite moduri, inclusiv prin verificări solide și amănunțite, sisteme eficiente de achiziții publice și cumpărători competenți și onești. De asemenea, avem nevoie de abordări inovatoare, cum ar fi implicarea societății civile în monitorizarea proiectelor noastre.

Acest concept se află în centrul pactelor de integritate. Am colaborat cu Transparency International pentru a propune o nouă abordare în ceea ce privește monitorizarea fondurilor politicii de coeziune. Oamenii trebuie să fie martori la modul în care lucrăm, astfel încât să poată avea încredere în acțiunile noastre. Proiectul-pilot privind pactele europene de integritate a contribuit la atingerea acestui obiectiv.

Prezentul ghid practic se bazează pe experiențele și învățămintele desprinse din proiectele din cadrul proiectului-pilot. Prin intermediul acestuia, ne propunem să oferim măsuri clare de urmat pentru proiectele viitoare. Sperăm că mai mulți parteneri ni se vor alătura în elaborarea pactelor europene de integritate. Pe baza realizărilor proiectului-pilot, așteptăm cu interes să continuăm activitatea în parteneriat cu statele membre, cu autoritățile regionale și locale și cu societatea civilă pentru a consolida și promova valorile fundamentale ale Uniunii Europene.

Elisa Ferreira,
comisarul european pentru coeziune și reforme



Transparența și responsabilitatea în utilizarea fondurilor publice nu ar trebui să fie niciodată considerate de la sine înțelese, în special în cazul contractării publice. Chiar și atunci când există legi adecvate, organisme de supraveghere solide și autorități profesionale, nu ar trebui să acceptăm opacitatea și discreția neverificată. Consolidarea garanțiilor este esențială pentru a împiedica persoanele și întreprinderile corupte să deturmeze fonduri publice, care sunt atât de importante pentru bunăstarea comunităților și a țărilor noastre. Guvernele, întreprinderile și cetățenii ar trebui să colaboreze și să promoveze mecanisme mai ample și solide, care să protejeze fondurile publice și investițiile și să garanteze utilizarea optimă a acestora.

Direcția Generală Politică Regională și Urbană (DG REGIO) a Comisiei Europene și Transparency International împărtășesc această convingere și au instituit un proiect-pilot pentru a analiza modul în care beneficiarii fondurilor Uniunii Europene (UE) ar putea beneficia de pactul de integritate, un instrument care sporește transparența și responsabilitatea în proiectele de contractare publică.

După șase ani, colaborarea dintre 32 de autorități publice care au primit fonduri UE și 15 grupuri ale societății civile care au monitorizat 18 proiecte de contractare publică a generat rezultate semnificative. Experiența lor a confirmat faptul că deschiderea și monitorizarea civică joacă un rol esențial în asigurarea unor oferte solide, a unei concurențe sporite, a egalității de tratament și a bunei gestionări a procedurilor. La fel de important, proiectul-pilot a oferit învățăminte și informații pentru a transforma pactul de integritate într-o practică obișnuită în UE și pentru a contribui la o contractare publică deschisă și curată.

Prezentul ghid este conceput pentru a face schimb de cunoștințe. Informațiile prezentate aici reprezintă mai mult decât un rezumat al proiectului-pilot. Ghidul oferă consiliere și orientări cu privire la aspectele practice ale promovării, adoptării și implementării pactelor de integritate. Sperăm că acesta vă inspiră să vă alăturați nouă în această călătorie, pentru a ne asigura că contractarea publică oferă cele mai bune rezultate în UE și în afara acesteia.

Le mulțumim numeroaselor persoane care au fost implicate în acest proiect-pilot pentru contribuțiile lor și sperăm să continuăm să colaborăm îndeaproape pentru protejarea resurselor publice și în viitor.

Delia Ferreira Rubio,
președinte al Transparency International

PACTELE DE INTEGRITATE EU PILOT

În 2015, Transparency International, Comisia Europeană (prin intermediul Direcției Generale Politică Regională și Urbană, DG REGIO) și 15 organizații partenere din 11 state membre ale Uniunii Europene (UE) au inițiat un proiect-pilot pentru a spori transparența și supravegherea unui set de proceduri de contractare publică în cadrul a 18 investiții finanțate de UE, utilizând pacte de integritate.

Un pact de integritate (PI) este un mecanism inițiat de Transparency International pentru a se asigura că autoritățile și ofertanții acționează în limitele prevăzute de lege, pentru a aborda riscurile de corupție și pentru a promova încrederea într-un proiect de contractare publică. Printr-un acord public, părțile se angajează să se abțină de la orice comportament corupt, să sporească transparența și responsabilitatea pe tot parcursul procesului și să integreze un mecanism independent condus de societatea civilă pentru a monitoriza respectarea reglementărilor aplicabile și a acordului în sine și pentru a informa publicul cu privire la acest mecanism.

Pe lângă integrarea unei organizații a societății civile ca organizație de monitorizare independentă a acestor investiții specifice, proiectul a avut un obiectiv mai larg. Scopul său a fost de a evalua relevanța acestui instrument pentru alinierea procedurilor de contractare publică la principiile corespunzătoare ale UE¹ și pentru descurajarea comportamentelor contrare legii și interesului public.

Ca proiect-pilot, acesta trebuia să ofere informații cu privire la modul în care utilizările viitoare ale pactelor de integritate ar putea fi mai bine adaptate la condițiile juridice, instituționale și operaționale observate în întreaga UE. Constatările și învățămintele obținute ar contribui la clarificarea măsurii în care pactele de integritate ar putea deveni o practică obișnuită în toate statele membre și ar oferi îndrumări cu privire la modul în care acestea pot fi continuate, consolidând transparența, responsabilitatea și integritatea pe cea mai mare piață a contractelor de achiziții publice din lume.

Care sunt principiile UE aplicabile achizițiilor?

Directivile UE privind achizițiile publice sunt instrumente juridice adoptate de toate statele membre, care conțin definiții și norme comune care ghidează planificarea, atribuirea și executarea contractelor de achiziții publice a căror valoare se preconizează că va depăși anumite valori. Principiile de bază impuse de aceste directive sunt:

- *transparența;*
- *egalitatea de tratament;*
- *concurența deschisă;*
- *buna gestionare a procedurilor.*

Sursă: Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri. Disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en

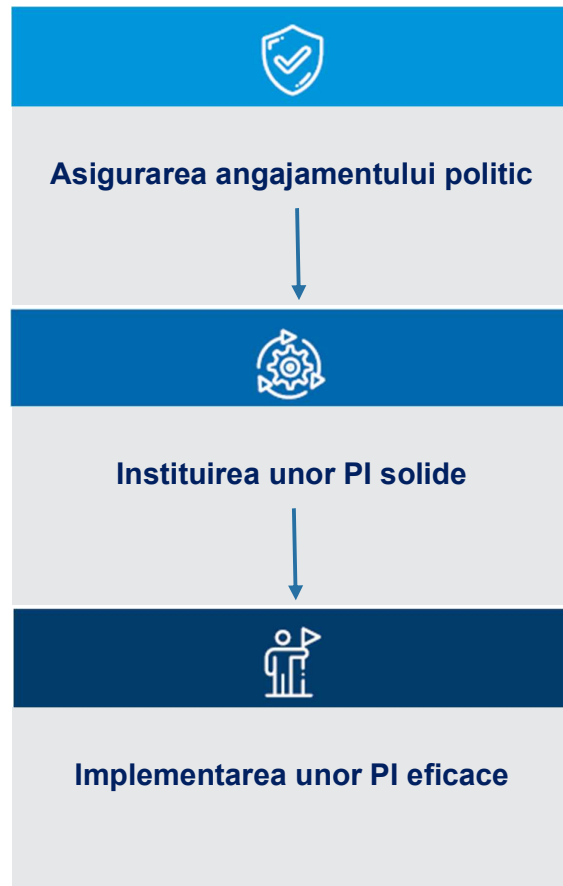
În conformitate cu aceste obiective, majoritatea răspunsurilor au apărut în urma monitorizării a 46 de proceduri de contractare publică² într-o perioadă de cinci ani. Răspunsurile au fost extrase din rapoartele întocmite de organizațiile partenere și din jurnalele ținute pentru a urmări obiectivele intermediare, recomandările și problemele observate în cadrul activităților de monitorizare. Ele au fost aduse în discuție și discutate în cadrul unor forumuri, uneori în cadrul dialogurilor partenerilor cu factorii de decizie politică pentru a promova reforme în țările lor, iar altele în cadrul unor conversații incitante între membrii și aliații acestui parteneriat.

Cu toate acestea, având în vedere amploarea și complexitatea numeroșilor factori care trebuie luați în considerare în cadrul unei analize a întrebării centrale a proiectului cu privire la viitorul instrumentului, constatările și învățămintele trebuie să fie organizate în diferite părți. Sunt necesare mai multe etape pentru a arăta modul în care PI se poate integra mai bine în setul de instrumente al UE pentru a proteja și a îmbunătăți contractarea publică, precum și modul în care se poate realiza acest lucru. Această situație este în concordanță cu etapele pe care le parcurge instrumentul și cu actorii implicați în fiecare dintre acestea. Din aceste motive, prezenta publicație a fost împărțită în trei ghiduri interconectate.

Constatările și învățămintele sunt organizate în această structură pentru a implica diferite tipuri de cititori și pentru a încuraja colaborarea și sinergiile.

- Ghidul 1 a fost elaborat pentru actorii societății civile, guvern sau sectorul privat care au preocupări comune legate de contractarea publică în țările lor și care sunt interesați să îmbunătățească supravegherea și să obțină rezultate mai bune prin activități de monitorizare civică, cum ar fi PI.
- Ghidul 2 se adresează autorităților și organizațiilor non-profit care au convenit să implementeze un PI, deoarece subliniază aspectele-cheie pentru o colaborare de succes.
- Ghidul 3 se adresează în primul rând organizațiilor societății civile care acționează ca organizații de monitorizare independente în cadrul unei PI și conduc mecanismul de supraveghere.

Împreună, aceste trei ghiduri – bazate pe proiectul pilot al UE privind Pactele de integritate – ar trebui să ofere informații relevante pentru a înțelege instrumentul, a încuraja adoptarea acestuia și a sprijini implementarea sa recurentă și sistematică în întreaga UE de către actorii implicați în acest proces.



GHIDUL 1: Obținerea unei recunoașteri și adoptări pe scară mai largă în întreaga UE

Oferă o analiză de referință a importanței și a beneficiilor îmbunătățirii supravegherii în domeniul contractării publice prin intermediul unei monitorizări independente și conduse de cetățeni. Acesta stabilește o serie de recomandări, argumente și oportunități de a construi, de a prezenta și de a comunica argumente în favoarea unei adoptări pe scară mai largă a pactelor de integritate. Scopul său este de a contribui la strategiile susținătorilor pentru a obține sprijin din partea părților interesate relevante în vederea implementării pactelor de integritate și a măsurilor conexe.

GHIDUL 2: Elaborarea unor pacte de integritate adecvate scopului

Etapă intermediară în care sunt definite domeniul de aplicare, angajamentele și normele intervenției de monitorizare. Constatările și învățămintele obținute în această secțiune vor ajuta grupurile societății civile și autoritățile să instituie un PI solid și obligatoriu. Ele oferă îndrumări privind deciziile fundamentale și aspectele transversale. De asemenea, ele includ informații privind selectarea proiectului și a organizației de monitorizare, norme care ghidează colaborarea, implicarea beneficiarilor și a cetățenilor, precum și alte subiecte care vor avea un impact asupra implementării PI.

GHIDUL 3: Asigurarea unei monitorizări eficiente

Se axează pe implementarea PI și, în special, pe activitățile de monitorizare pe parcursul întregului ciclu de contractare publică. Această secțiune oferă recomandări concrete pentru consolidarea solidității monitorizării și pentru îmbunătățirea în continuare a calității supravegherii de către organizația de monitorizare a societății civile. Sunt evidențiate riscurile și provocările specifice cu care s-ar putea confrunta organizația de monitorizare, împreună cu exemple și îndrumări pentru a le depăși.

GHIDUL 1: OBȚINEREA UNEI RECUNOAȘTERI ȘI ADOPTĂRI PE SCARĂ MAI LARGĂ ÎN ÎNTREAGA UE

Contractarea publică reprezintă o forță motrice majoră pe piața unică a UE. Legile și reglementările sale fondatoare au creat cea mai mare piață a contractelor de achiziții publice din lume, care permite întreprinderilor din cele 27 de state membre ale UE și din alte țări să ofere o gamă largă de bunuri și servicii pentru mii de guverne și entități publice. Deși numărul total de contracte atribuite în fiecare an este neclar, se estimează că valoarea acestora depășește 14 % din PIB-ul Uniunii³. Dincolo de dimensiunea contractării publice, acestea joacă un rol relevant în furnizarea de servicii de calitate pentru cetățenii UE și în stimularea activității economice și a inovării. Acest rol necesită o mai mare transparență, responsabilitate, participare și integritate.

1.1 AR TREBUI CA UE SĂ VALORIFICE POTENȚIALUL MONITORIZĂRII CONDUSE DE CETĂȚENI?

UE a elaborat unul dintre cele mai cuprinzătoare cadre de reglementare privind contractarea publică la nivel mondial. În conformitate cu relevanța și amploarea contractării publice, supravegherea are un rol predominant, iar o structură complexă de autorități și mecanisme a fost însărcinată cu asigurarea utilizării și protecției adecvate a contractelor de achiziții publice și a resurselor de finanțare a acestora.

În toate statele membre, controlorii interni, instituțiile supreme de audit, autoritățile de reglementare în domeniul concurenței și alte entități își exercită controlul asupra procesului de planificare, atribuire și executare a contractelor de achiziții publice, finanțate din resurse naționale sau ale UE. Cu toate acestea, potrivit mai multor analize, contractarea publică rămâne unul dintre cele mai frecvente mijloace de fraudă și corupție din UE. Spre exemplu, un raport din 2016 comandat de Parlamentul European a estimat că aproximativ 5 miliarde EUR pe an se pierd prin contracte corupte⁴.

Pentru a aborda această problemă, deseori se discută și se pun în aplicare măsuri suplimentare. De exemplu, la nivelul UE, Parchetul European (EPPO) și-a început activitatea la 1 iunie 2021. În coordonare cu Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF), acesta va investiga și va urmări penal cazuri specifice de fraudă și corupție care afectează interesele financiare ale UE. Sarcina este dificilă, având în vedere că OLAF a raportat, în perioada 2015-2019, 3 431 de nereguli de natură frauduloasă legate de cheltuielile finanțate de UE, care au implicat aproximativ 2,3 miliarde EUR⁵.

Deși aceste garanții instituționale sunt fundamentale, autoritățile contractante și de supraveghere se confruntă adesea cu constrângeri și provocări care le pun la încercare capacitatea de a-și îndeplini obiectivele și de a proteja resursele disponibile împotriva fraudei și a corupției. Dimensiunea contractării publice în UE și gama largă de riscuri cu care se confruntă impun extinderea domeniului de aplicare al actorilor independenți care monitorizează și sprijină aceste autorități. Această acțiune este esențială, având în vedere numărul extraordinar de investiții viitoare care se bazează pe contractarea publică și pe resursele implicate.

Printre alternative, crearea de parteneriate cu cetățenii și cu grupurile societății civile organizate oferă una dintre cele mai promițătoare oportunități de intensificare a supravegherii, după caz⁶. În ciuda unei anumite recunoașteri din partea autorităților și a factorilor de decizie din UE, nu există nicio inițiativă oficială sau niciun mecanism oficial care să integreze

monitorizarea independentă, condusă de cetățeni, în cadrul contractării publice.

Proiectul pilot al UE privind Pactele de integritate a fost una dintre cele mai recente încercări de a examina rolul și efectele societății civile în monitorizarea contractelor de achiziții publice și de a furniza dovezi suplimentare pentru ca acestea – și alte instrumente de natură similară – să devină o practică obișnuită. Cu toate acestea, sunt necesare acțiuni suplimentare de promovare și diseminare. Ar trebui să se acorde prioritate creării mai multor oportunități pentru monitorizarea condusă de cetățeni, deoarece acestea reprezintă un pas crucial către o structură mai solidă de prevenire a fraudei și a corupției în domeniul contractării publice.

Pentru a convinge factorii de decizie care încă ezită să includă o supraveghere externă suplimentară, cei care propun și susțin acest tip de măsură, fie din sectorul societății civile, fie din sectorul afacerilor și al administrației publice, ar trebui să coordoneze și să formuleze cele mai relevante fapte, cazuri și analize într-o propunere de valoare clară. Atunci când fac acest lucru, inițiatorii și aliații lor ar trebui să ia în considerare următoarele aspecte.

- **O abordare bazată pe risc.** Monitorizarea independentă ar trebui să vizeze piețele sau autoritățile care se confruntă cu scheme recurente de fraudă și corupție, cu comportamente anticoncurențiale și cu riscuri similare care amenință valoarea și integritatea unui contract de achiziții publice. Cu ajutorul datelor disponibile în UE, furnizate de o multitudine de surse, pot fi identificate problemele și riscurile recurente pentru jurisdicțiile și sectoarele naționale și subnaționale. Inițiatorii sunt încurajați să se familiarizeze cu seturile de date și rapoartele elaborate de centrele de cercetare și de autorități – cum ar fi OLAF și entități similare – pentru a colecta dovezi care să sprijine necesitatea și cererea de monitorizare independentă, să evidențieze riscurile cele mai presante și să ofere stimulente pentru adoptare.
- **Accent pe prevenire și detectare timpurie.** Cele mai recente măsuri, inclusiv condiționalitatea privind statul de drept, s-au axat pe investigarea și sancționarea autorităților și a entităților implicate după apariția cazurilor. Trebuie să se acorde aceeași atenție măsurilor de descurajare, de detectare și de rectificare a comportamentelor care conduc la fraudă sau corupție, pentru a evita efectele dăunătoare și costisitoare. Pe lângă sublinierea importanței pactelor de integritate, susținătorii pot asocia caracterul adecvat al monitorizării conduse de societatea civilă și PI cu prevenirea.

- **Promovarea și alinierea stimulentelelor între părțile interesate.** În conformitate cu evidențierea problemelor și a riscurilor care afectează contractarea publică, inițiatorii ar trebui să ia în considerare o combinație de acțiuni care să sublinieze relevanța și necesitatea ca părțile interesate să sprijine mecanisme de supraveghere suplimentare. Împreună cu autoritățile publice, ar trebui căutate un dialog direct și bazele pentru încredere și colaborare. În plus, comunitățile afectate și operatorii de piață ar trebui să fie implicați și convingiți cu privire la efectele potențiale. Acest lucru poate adăuga stimulente pentru ca autoritățile să adopte și să implementeze pactele de integritate.
- **Conectarea la platformele de reformă a politicilor.** Inițiatorii ar trebui să urmărească mai degrabă adoptarea sistematică, decât o implementare punctuală. Pentru a realiza acest lucru, ei pot apela la mecanisme sau forumuri în care sunt discutate și revizuite politici guvernamentale. În UE, ciclul semestrului european, Parteneriatul pentru o guvernare deschisă (*Open Government Partnership – OGP*)⁷ și consultările publice organizate de instituțiile UE sunt platforme relevante pentru promovarea recomandărilor și a angajamentelor care abordează politicile de contractare publică și de supraveghere.

La fel cum reglementările privind achizițiile publice și angajamentele guvernamentale variază de la o țară la alta, la fel se va întâmpla și în cazul inițiativelor de conștientizare. Progresul și eficacitatea activităților de promovare ar trebui să fie măsurate în raport cu angajamentele formale și măsurile care integrează mecanisme de monitorizare conduse de cetățeni în cadrul contractării publice.

Cele mai recente angajamente ale Portugaliei de a îmbunătăți monitorizarea fondurilor publice

În contextul unei reforme a Codului achizițiilor publice din Portugalia, care a majorat pragul care permite atribuirea directă, Transparency International Portugalia și-a intensificat eforturile de extindere a supravegherii contractelor guvernamentale. Un efort susținut de promovare – realizat în paralel cu implementarea unui PI – a determinat guvernul țării să recunoască în cea mai recentă strategie națională anticorupție⁸ necesitatea de a consolida monitorizarea cheltuielilor publice, inclusiv a contractelor guvernamentale. Acțiunile TI Portugalia au subliniat riscurile pe care modificările legislative le-au adus în ceea ce privește transparența, responsabilitatea și concurența, în special în ceea ce privește viitoarele investiții finanțate din fondurile de redresare ale UE. Dacă aceste fonduri sunt luate în considerare pe cap de locuitor, Portugalia este al treilea cel mai mare beneficiar, imediat după Grecia și Croația. Printr-o comunicare activă cu legiuitorii, jurnaliștii și autoritățile și prin participarea lor oficială la procesul de consultare al strategiei, TI Portugalia a prezentat argumente și stimulente pentru a sprijini recomandarea și recunoașterea pactelor de integritate ca bune practici. În plus, această organizație a reușit să includă un angajament similar în cel de al doilea plan național de acțiune al Parteneriatului pentru o guvernare deschisă⁹, care ia în considerare implementarea pactelor de integritate.

1.2 CUM SE PREZINTĂ PACTUL DE INTEGRITATE ÎN CONTEXTUL UE

Proiectul pilot al UE privind Pactele de integritate a urmărit să determine modul în care instrumentul se integrează în condițiile juridice și instituționale specifice din cadrul UE. Un PI are diverse componente care, în combinație, promovează transparența și responsabilitatea și descurajează comportamentele contrare interesului public. Accentul pus pe fiecare componentă este adesea ajustat în funcție de locul în care este implementat pactul. Acest lucru permite o marjă de flexibilitate pentru a asigura angajamentul politic, pentru a răspunde așteptărilor publicului și pentru a maximiza efectele PI.

Definiția unui PI a fost actualizată pentru a transmite o descriere precisă a domeniului de aplicare și a implicațiilor acestuia atunci când este adoptat în UE, având în vedere condițiile observate în cadrul proiectelor de contractare publică monitorizate. În

acest context, un PI poate fi prezentat după cum urmează.

Un pact de integritate este un mecanism care permite colaborarea dintre o entitate publică (sau un grup de entități publice) și societatea civilă pentru a se asigura că autoritățile și ofertanții acționează în limitele prevăzute de lege, pentru a aborda riscurile de corupție și pentru a promova încrederea într-un proiect de contractare publică. Printr-un acord public, părțile implicate se angajează să se abțină de la orice comportament corupt, să sporească transparența și responsabilitatea pe tot parcursul procesului și să integreze un mecanism independent condus de societatea civilă pentru a monitoriza respectarea reglementărilor aplicabile și a acordului în sine și pentru a informa publicul cu privire la acest mecanism.

Principalele componente și caracteristici ale unui PI sunt descrise mai jos.

- Un PI este un cadru care permite unui set de actori de natură diferită să colaboreze în jurul unui proiect de contractare publică. În primul rând, el implică participarea entității publice responsabile de procedura de contractare – indiferent dacă este vorba despre o agenție guvernamentală sau despre o întreprindere de stat – și a societății civile. Se pot alătura și alte entități, cum ar fi organismele de management și de supraveghere sau chiar ofertanții interesați.
- Având în vedere reglementările extinse la nivelul întregii UE privind contractarea publică, combaterea corupției și alte aspecte conexe – cum ar fi gestionarea bugetului, concurența sau spălarea banilor – scopul colaborării se axează pe respectarea reglementărilor aplicabile, prevenirea corupției, maximizarea raportului calitate-preț și consolidarea încrederii publice.
- Părțile vor colabora pentru a aborda orice risc sau condiție care ar putea permite un comportament contrar celor impuse de lege și care ar putea afecta valoarea și încrederea publicului.
- Colaborarea este formalizată printr-un acord public care obligă părțile la un set de

angajamente. În funcție de construcțiile juridice, acordul poate fi structurat în diferite părți sau documente. Conținutul său poate fi, de asemenea, adaptat la condițiile țării respective, atât timp cât respectă componentele esențiale ale PI. Acestea sunt:

- Un angajament al părților implicate, prin care acestea convin să acționeze în conformitate cu legea și să prevină corupția pe parcursul procesului. Atunci când este posibil, ofertanții sau contractantul selectat ar trebui să se alăture acestui angajament.
- Un set de măsuri de asigurare a transparenței și de consolidare a responsabilității pe parcursul întregului proces, inclusiv acordarea accesului organizației de monitorizare a societății civile la toată documentația.
- Un mecanism de supraveghere finanțat – coordonat de societatea civilă și sprijinit de experți relevanți – care să fie responsabil de monitorizarea procesului de contractare și a acordului global, oferind recomandări și informând periodic publicul cu privire la evoluția acestora.

Toate aceste componente au fost compatibile cu sistemele de contractare publică în care au fost puse în aplicare pactele de integritate. În cursul proiectului pilot, organizațiile partenere au observat că, în general, cadrele juridice au sprijinit adoptarea acestora. Doar în câteva ocazii, anumite dispoziții la nivel național sau local au limitat domeniul de aplicare și calitatea mecanismului de monitorizare. În majoritatea cazurilor, aceste limitări au fost depășite prin aranjamente provizorii sau măsuri suplimentare. Având în vedere numeroasele eforturi de armonizare legislativă depuse în UE pentru a consolida piața internă, în special cele care vizează achizițiile din sectorul public, putem presupune că implementarea unui PI este posibilă în toate statele membre. În plus, reglementările și practicile privind transparența guvernamentală și accesul la informații au fost adoptate pe scară largă și promovate în mod activ în cadrul UE ca mecanism de control public.

1.3 CARE ESTE PROPUNEREA DE VALOARE A PACTULUI DE INTEGRITATE PENTRU UE?

Activitatea de monitorizare desfășurată de cele 15 organizații partenere implicate în proiectul pilot al UE

privind pactele de integritate – care acoperă 46 de proceduri de contractare publică – a făcut mai mult decât să testeze principalele obiective ale PI. Experiențele diverse ne-au ajutat, de asemenea, să identificăm dinamica sau atributele care stau la baza acestuia și care îl transformă într-un instrument atractiv și eficace de stimulare a integrității în domeniul contractării publice în UE.

Pe baza acestor cunoștințe, în prezent este disponibilă o nouă propunere de valoare, mai precisă, pentru adoptarea pactelor de integritate în contextul UE.

- PI este un instrument care acordă prioritate acțiunilor corective în detrimentul măsurilor punitive. Prezența și colaborarea activă a unei părți terțe independente – organizația de monitorizare a societății civile – sporesc posibilitatea de a detecta și de a aborda punctele slabe, riscurile și deficiențele unui proiect de contractare publică. Atunci când unei echipe de monitorizare a PI i se acordă acces în timp util la informații și spații de deliberare, aceasta poate oferi recomandări pentru a îndeplini cerințele și obiectivele contractului.
- PI consolidează capacitatea instituțională. Rolul organizației de monitorizare a societății civile nu este de a înlocui autoritatea, ci de a-i consolida activitatea în etapele unui proiect de contractare publică prin acțiuni concertate. Organizația de monitorizare convoacă și coordonează expertiza în sprijinul activității sale, care, la rândul său, este transferată autorităților sub formă de analiză și consiliere.
- Sprijinul și observarea la nivel extern sunt utile pentru a limita și a gestiona presiunea și constrângerile. Prezența unei părți independente, ghidate de interesul public, adaugă stimulente pentru respectarea reglementărilor și pentru desfășurarea procedurii de contractare publică în funcție de considerații de ordin tehnic și juridic, mai degrabă decât de ordin politic. Actualizările publice ale organizațiilor de monitorizare independente cu privire la proiect, inclusiv analiza și recomandările acestora, stimulează și mai mult comportamentul constructiv și încurajează încrederea publicului.

În cadrul proiectului pilot al UE privind pactele de integritate, organizațiile de monitorizare au înregistrat peste 430 de recomandări. Acestea au variat de la observații procedurale la estimări financiare și contestații juridice. Autoritățile le-au analizat și au acționat în consecință atunci când au fost considerate relevante și fezabile. În unele cazuri, autoritățile au luat măsuri preventive împotriva circumstanțelor cu potențial de deviere sau au îmbunătățit calitatea procedurii.

În combinație, aceste atribute pot avea o gamă largă de efecte, în funcție de caracteristicile proiectului de contractare și ale piețelor conexe. Atunci când un PI este integrat într-o investiție strategică ce atrage atenția publicului și se confruntă cu condiții de piață nefavorabile sau cu riscuri de corupție, este mai probabil ca acesta să aibă beneficii tangibile. Părțile implicate în PI colaborează pentru a conveni asupra efectelor preconizate și pentru a institui un mecanism de urmărire a performanței.

În cazul proiectului pilot al UE privind pactele de integritate, partenerii de proiect și-au structurat și centrat analiza de impact în jurul a șase categorii, în funcție de prioritățile și obiectivele proiectului. Tabelul următor descrie fiecare categorie și oferă un exemplu de caz de impact observat în timpul proiectului.

Cazuri de impact observate pe categorii în cadrul proiectului pilot al UE privind Pactele de integritate

Promovarea unui mai bun raport calitate-preț

Îmbunătățirea rezultatului procedurii de contractare publică și protejarea sau maximizarea valorii globale a contractului pentru public.

În cursul revizuirii proiectelor de documente de licitație, Transparency International Ungaria a constatat că estimările preliminare ale valorii unui contract pentru proiectarea unei autostrăzi (4,2 milioane EUR) nu erau în concordanță cu proiecte similare. După ce a colectat informații și dovezi furnizate de un expert tehnic, organizația de monitorizare a sugerat ca autoritatea contractantă (AC) să reducă valoarea contractului la 2,8 milioane EUR. După prezentarea cazului, AC a furnizat referințe suplimentare și a menționat că există un nivel suplimentar de complexitate și că ar fi necesare mai multe studii de analiză a solului. Ambele părți au revizuit din nou estimările și au convenit să reducă valoarea contractului la 3,7 milioane EUR. În cele din urmă, AC a atribuit contractul pentru 3,6 milioane EUR.

Încurajarea participării, a concurenței și a echității

Extinderea numărului de firme care licitează pentru un contract, în funcție de condițiile de piață observate, și asigurarea faptului că toți participanții beneficiază de același tratament și primesc aceleași informații.

Un proiect de creștere a numărului de înregistrări funciare pe întreg teritoriul României, monitorizat de Transparency International România și de Institutul pentru Politici Publice, a întâmpinat dificultăți în ceea ce privește acoperirea tuturor loturilor și a tuturor municipalităților planificate pentru contractare. În special, a existat o lipsă de interes pentru unele loturi, care nu au primit nicio ofertă. Pentru a aborda situația, organizațiile de monitorizare au încurajat AC să organizeze o consultare a pieței pentru a discuta cu potențialii ofertanți despre stimulentele și obstacolele din calea participării acestora. AC s-a întâlnit ulterior cu întreprinderile și a colectat informații relevante pentru a ajusta licitația și pentru a atrage mai mulți participanți. Efectele au fost observate curând și au inclus un număr mai mare de loturi care au primit oferte în cadrul următoarelor licitații și mai multe contracte atribuite mai multor firme.

Sporirea transparenței și a responsabilității

Creșterea accesului publicului la dezvoltarea proiectului de contractare în diferitele sale etape și creșterea vizibilității acțiunilor întreprinse de persoanele și întreprinderile implicate în proces.

În timpul implementării unui proiect de renovare a sistemelor energetice ale unui spital din Slovenia, a existat o problemă de procedură legată de o plată solicitată de contractant, care a inclus costul materialelor și echipamentelor achiziționate, dar neinstalate încă. AC a identificat problema și, pentru a preveni orice dezacord cu societatea care furnizează serviciul, a solicitat avizul Transparency International Slovenia pentru a confirma o interpretare adecvată a normelor de plată. Organizația de monitorizare a revizuit dispozițiile contractului și a fost de acord cu poziția AC. Plata a fost amânată în mod oficial până la instalarea materialelor și echipamentelor, în conformitate cu normele stabilite.

Promovarea oportunității proiectelor

Contribuția la executarea proiectului în conformitate cu nevoile de timp și cu calendarul stabilit, evitând întârzierile și contestațiile juridice și promovând un progres constant până la finalizare.

AC responsabilă cu renovarea unui sit arheologic și a muzeului acestuia din Italia avea în vedere o strategie de contractare complexă pentru a achiziționa numeroasele servicii necesare pentru a ghida și a informa vizitatorii, inclusiv indicatoare și instalații multimedia. Acest lucru ar fi implicat coordonarea a până la șapte contracte cu întreprinderi pentru a se asigura că acestea au aceeași identitate vizuală și au utilizat materiale sau formate identice sau compatibile. Acest volum de muncă ar fi sporit șansele de întârzieri și ar fi prelungit implementarea proiectului. În plus, ar fi crescut riscul de a avea un impact negativ asupra experienței vizitatorilor. Pentru a simplifica procesul, ActionAid Italia a sugerat fuzionarea contractelor de servicii într-o singură licitație. AC a discutat strategia cu alte autorități, care au susținut propunerea, și a urmat în final recomandarea organizației de monitorizare.

Creșterea accesului și a participării cetățenilor

Acordarea posibilității beneficiarilor și comunităților de a informa și de a fi informate cu privire la proiectul de contractare și chiar de a contribui la îndeplinirea sarcinilor în timpul dezvoltării acestuia.

Transparency International Bulgaria a conceput și a lansat un instrument de raportare online pentru a stimula implicarea cetățenilor într-un proiect de construire a unui tunel. Acest instrument a permis cetățenilor, în special celor din comunitățile din apropiere, să comunice observații, inclusiv rapoarte cu privire la orice aspect legat de acest proiect, și să adreseze întrebări. Instrumentul a colectat mai multe rapoarte privind îndoielile cetățenilor cu privire la proiect. De fiecare dată când se primea unul, organizația de monitorizare contacta AC, prezenta preocuparea cetățeanului și colecta informații relevante pentru a oferi un răspuns adecvat, care urma să fie publicat ulterior în cadrul platformei de raportare.

Sprrijinirea schimbărilor instituționale

Încurajarea și generarea de stimulente pentru adoptarea de norme sau practici care îmbunătățesc capacitățile autorităților în domeniul contractării publice și în alte domenii conexe și care rămân după finalizarea proiectului și a PI.

Transparency International România și Institutul pentru Politici Publice au comandat o verificare a antecedentelor societăților cărora li s-au atribuit contracte de servicii în vederea creșterii numărului de înregistrări funciare. Rezultatele au arătat riscuri ridicate de conflict de interese. Întrucât aceasta este o piață specializată, este mai probabil ca funcționarii guvernamentali și profesioniștii să aibă legături de natură diferită între ei. De exemplu, unii directori sau membri ai personalului lucraseră în cadrul oficiului local de cadastru înainte de a se muta în sectorul privat. Pe baza constatărilor, organizațiile de monitorizare au propus o serie de măsuri pentru a preveni orice influență nejustificată în timpul executării contractelor. De asemenea, ei au oferit oficiilor de cadastru cursuri de formare pentru a le îmbunătăți gradul de înțelegere a riscurilor implicate. Acest efort a contribuit la creșterea gradului de conștientizare și a capacității autorităților locale de a gestiona aceste situații și de a respecta legislația națională relevantă.

1.4 POATE FI PACTUL DE INTEGRITATE UN MOTOR AL UNOR EFORTURI DE REFORMĂ MAI AMPLE?

PI este un instrument de protejare a unor investiții publice specifice, în special a celor cu o valoare considerabilă care se confruntă cu riscuri critice. Cu toate acestea, există și alte beneficii integrate în proiectarea și funcționarea PI. Pe lângă funcția sa principală, acesta poate avea efecte mai ample atunci când părțile recunosc necesitatea de a îmbunătăți practicile, procedurile sau reglementările conexe în materie de contractare publică și consideră PI ca făcând parte dintr-un astfel de efort.

În primul rând, PI poate sta la baza inițiativelor de reformă atunci când reprezintă mai mult decât o experiență unică și limitată și acoperă o serie de proceduri de contractare publică de-a lungul timpului sau în cadrul aceluiași sector. Implementarea recurentă permite organizațiilor de monitorizare ale societății civile să identifice și să evalueze problemele sistemice care afectează o anumită piață sau un set de proiecte sau autorități. Mai important, aceasta permite organizațiilor de monitorizare să colecteze dovezi pentru a construi un caz în care să abordeze aceste probleme. Unele organizații de monitorizare din cadrul proiectului-pilot al UE privind Pactele de integritate au identificat probleme și au colaborat cu legiuitorii sau cu autoritățile de reglementare pentru a elabora și a discuta soluții potențiale. Altele au inclus activități suplimentare în cadrul monitorizării lor pentru a oferi formare și pentru a consolida capacitățile specifice ale autorităților și ale ofertanților, în domenii precum prevenirea conflictelor de interese sau avertizarea în interes public.

O altă cale de extindere a domeniului de aplicare al unui PI este corelarea acestuia cu problemele de politică ce apar în cursul procedurii de contractare publică și anticiparea măsurilor care vor fi relevante pentru soluționarea acestor probleme. În cazul în care au deja cunoștință de acestea, prin intermediul acordului privind PI, părțile pot propune și lua în considerare acțiuni specifice care sunt benefice pentru monitorizare și pentru proiectul în ansamblu. În plus, PI poate oferi un spațiu de sprijin pentru testarea și promovarea unor măsuri inovatoare care să sporească transparența, responsabilitatea și participarea la contractarea publică. De exemplu, se pot lua în considerare următoarele aspecte.

- **Date deschise.** Datele privind contractarea publică ar trebui să fie puse la dispoziție în formate care să permită reutilizarea și analiza acestora pentru a deschide noi căi de implicare, supraveghere și îmbunătățire. Prin intermediul unui PI, se poate conveni asupra unor seturi de date specifice care vor fi divulgate ca date deschise¹⁰, în mod ideal în conformitate cu standardele globale de publicare. PI poate prezenta utilizarea și

valoarea acestora pentru monitorizarea unui proiect de contractare publică.

- **Divulgarea activelor și a intereselor.** Divulgarea activelor și a intereselor este o practică esențială pentru prevenirea corupției în contractarea publică și în procesul decizional guvernamental. Atunci când aceste informații sunt colectate în mod sistematic într-o țară, organizațiile de monitorizare sunt încurajate să le includă în monitorizare. Atunci când informațiile sunt reduse sau limitate la o declarație privind absența conflictului de interese, PI poate propune divulgarea proactivă a unor informații mai cuprinzătoare de către autorități.
- **Beneficiarul real.** Pe măsură ce UE se apropie de colectarea sistematică a datelor privind beneficiarii reali¹¹, este esențial să se sublinieze valoarea acestora pentru prevenirea unei game largi de riscuri de corupție în cadrul contractării publice. Atunci când datele sunt disponibile, organizațiile de monitorizare a PI pot încuraja autoritățile să le utilizeze, să identifice conflictele de interese și să prevină influența nejustificată. Atunci când acestea nu sunt disponibile, acordul privind PI poate fi utilizat pentru a determina autoritățile să colecteze astfel de date sau pentru a invita ofertanții să divulge aceste informații în mod voluntar.
- **Avertizarea în interes public.** În conformitate cu obiectivele PI, acordarea unui mecanism sigur, la cel mai înalt standard, pentru raportarea comportamentelor corupte reprezintă un angajament suplimentar care trebuie luat în considerare. Atunci când nu există un mecanism de avertizare în interes public, autoritățile și organizația de monitorizare a societății civile sunt încurajați să colaboreze pentru a elabora o politică și a înființa un canal de primire și investigare a rapoartelor, cel puțin pe durata procedurii de contractare publică monitorizată. În cazul în care există deja o politică, o revizuire a bunei funcționări a acesteia poate fi, de asemenea, corelată cu PI.
- **Activități de lobby și finanțare politică.** Pentru a preveni corupția, este esențial să se acceseze informații privind reuniunile sau orice altă activitate desfășurată de societăți comerciale, asociații, organizații și persoane fizice pentru a influența autoritățile în cadrul unei proceduri de contractare publică. Atunci când aceste informații sunt disponibile, organizația de monitorizare a societății civile le poate analiza pentru a preveni un conflict de interese sau pentru a identifica o potențială influență nejustificată. Atunci când acestea nu sunt disponibile, autoritățile pot conveni să colecteze și să furnizeze aceste informații

organizației de monitorizare, pentru a consolida imparțialitatea și tratamentul echitabil al tuturor potențialilor ofertanți. În plus, datele privind activitățile de lobby pot fi corelate cu înregistrările privind finanțarea politică pentru a împiedica utilizarea ilegală a unei proceduri de contractare publică pentru a recompensa aliații.

PI poate juca un rol esențial în cadrul gamei largi de inițiative care vizează îmbunătățirea sistemelor de contractare publică în cadrul UE și protejarea acestora împotriva fraudei și a corupției. De asemenea, PI poate prezenta efectele acestor inițiative atunci când sunt puse în aplicare în cadrul investițiilor publice relevante. După cum arată exemplele anterioare, acest lucru rezultă din capacitatea UE de a determina părțile să adopte măsuri practice pentru a respecta legea și a intensifica supravegherea.

GHIDUL 2: ELABORAREA UNOR PACTE DE INTEGRITATE ADECVATE SCOPULUI

Odată ce autoritățile au recunoscut valoarea pactelor de integritate și au decis să le integreze în strategiile sau practicile lor de protejare a proiectelor de contractare publică, ele trebuie să colaboreze îndeaproape cu susținătorii și cu societatea civilă pentru adoptarea și implementarea corespunzătoare. Diverse aspecte trebuie să fie analizate și discutate în vederea pregătirii pentru punerea în aplicare a instrumentului și alocarea resurselor. Pe baza experienței proiectului pilot al UE privind pactele de integritate și a reflecției organizațiilor sale partenere, în următoarele secțiuni se discută aspecte esențiale pentru implementarea unui PI care să fie echipat în mod adecvat pentru a-și atinge obiectivele.

2.1 ASOCIEREA OBIECTIVELOR STRATEGICE ȘI A PACTELOR DE INTEGRITATE

Selectarea unui proiect de contractare publică ce face obiectul unui PI este una dintre cele mai importante decizii care au consecințe asupra eficacității instrumentului. Cu toate acestea, decizia nu este unidimensională. O corespondență adecvată implică ponderarea mai multor variabile și o analiză atentă care trebuie să fie sensibilă la contextul specific și la riscurile și condițiile aferente. Inițiatorii și autoritățile care doresc să implementeze un PI sunt încurajați să stabilească un dialog direct și să facă schimb de informații relevante care să consolideze discuția și alegerea proiectului.

Cum se identifică viitoarele proiecte de contractare publică

Guvernele și instituțiile din întreaga UE își desfășoară activitatea în cadrul unor cicluri politice și administrative consacrate pentru a conveni asupra investițiilor necesare și a alocării corespunzătoare a fondurilor publice. Investițiile sunt influențate de cererea de servicii publice, de politicile active și de factorii politici, cum ar fi platformele electorale și promisiunile de campanie. Urmărirea și enumerarea acestora reprezintă principala modalitate de a identifica viitoarele investiții publice care implică contracte de achiziții publice. Într-o anumită măsură, urmărirea acestor cicluri este o sarcină continuă pentru cei care propun un PI.

În condiții ideale, atunci când există o marjă suficientă pentru pregătire, căutarea poate fi sprijinită de diverse surse. Planurile sau strategiile guvernamentale, informațiile bugetare și alte documente conțin informații relevante – și chiar referințe explicite – cu privire la entitățile și proiectele cărora li s-au alocat fonduri publice care vor conduce la proceduri de contractare. Acestea sunt adesea pregătite și divulgate de organisme din cadrul puterii executive, cum ar fi ministere sau unități guvernamentale competente. Organismele legislative sunt implicate deoarece negociază și aprobă bugetele, precum și normele lor referitoare la utilizare și plăți. Întrucât fiecare țară sau jurisdicție are propriul set de norme și termene, actorii naționali și locali care înțeleg procesul și dinamica ce stă la baza acestuia trebuie să conducă revizuirea și analiza.

La nivelul UE, finanțările și alocările bugetare respectă, de asemenea, norme și proceduri stabilite în funcție de instrumentele și dispozițiile financiare corespunzătoare. De exemplu, în conformitate cu Regulamentul privind dispozițiile comune, fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI) sunt convenite prin acorduri naționale de parteneriat și

programe operaționale ulterioare, care pot fi actualizate și ajustate în cursul perioadei de programare. Entitățile care negociază și gestionează fondurile disponibile în numele statelor membre variază, de asemenea, de la o țară la alta. Ele depind adesea de instrument sau de domeniul de politică. Reprezentanțele permanente ori ministerele sau unitățile competente în domeniul afacerilor UE pot constitui o sursă relevantă de informații.

Vizibilitatea și deschiderea procedurilor stabilite la nivel național și la nivelul UE variază de la o țară la alta. Inițiatorii PI trebuie să identifice și să selecteze cele mai adecvate canale și măsuri pentru a asigura sau a acorda acces în timp util actorilor implicați la discuțiile și informațiile relevante privind viitoarele investiții publice. În mod ideal, ei ar trebui să colaboreze îndeaproape cu toate autoritățile relevante care sunt interesate de instituirea unui PI. În unele cazuri, autoritățile divulgă informații în mod proactiv sau implică beneficiarii și cetățenii prin consultări. În cazul în care nu apare o astfel de situație, inițiatorii ar trebui să discute despre modul în care pot face schimb de informații relevante și în care pot discuta despre acestea în rândul tuturor părților potențiale la PI. Se dorește disponibilitatea oricărui informații, cum ar fi datele structurate, în mod ideal într-un format deschis, pentru a accelera examinarea și analiza acestora.

Situațiile de urgență sau dezastrele nu ar trebui să fie trecute cu vederea atunci când sunt identificate viitoarele proiecte de contractare publică. În timpul acestor evenimente, guvernele se îndreaptă în mod inevitabil către piețe pentru a achiziționa bunuri sau servicii care răspund unor nevoi urgente. Pregătirea, atribuirea și executarea acestor contracte se confruntă adesea cu riscuri sporite de gestionare defectuoasă, fraudă și corupție. Instituirea unui PI ar putea contribui la atenuarea acestor riscuri, deși este probabil ca aceasta să fie și ea dificilă.

În afară de situația imediată, crizele conduc la investiții publice viitoare care merită luate în considerare pentru monitorizare. Acestea urmăresc să atenueze consecințele situației de urgență sau ale dezastrului asupra comunităților afectate sau să împiedice repetarea acestora.

Transparency International Letonia și monitorizarea achizițiilor publice în contextul pandemiei de COVID-19

La începutul pandemiei de COVID-19, în 2020, Cabinetul de Miniștri al Letoniei a însărcinat Ministerul Apărării să conducă o strategie centralizată de achiziționare de bunuri esențiale pentru a face față crizei sanitare, inclusiv echipamente individuale de protecție și dezinfectanți. În acest scop, acesta a

Înființat un grup de lucru cu 14 participanți din partea agențiilor guvernamentale. Preocupat de provocările pe care le implica acest lucru, ministerul a contactat Transparency International Letonia pentru a explora modalitățile de colaborare în vederea asigurării transparenței, a utilizării eficiente a fondurilor publice și a prevenirii oricărei încălcări a propriului protocol de achiziții publice de urgență. În urma mai multor discuții, ambele părți au convenit că cea mai bună modalitate de a implica TI Letonia ar fi în calitate de organizație de monitorizare independentă a grupului de lucru, ceea ce ar permite accesul la toate informațiile privind achizițiile publice și ar permite TI Letonia să formuleze recomandări. În perioada 21 aprilie-15 iunie 2020, TI Letonia a monitorizat discuțiile grupului și zece proceduri de achiziții publice (șase dintre acestea încă de la început). În această perioadă, organizația de monitorizare a participat la reuniuni relevante și, în unele cazuri, a avertizat cu privire la riscurile potențiale. După încetarea stării de urgență și după încheierea misiunii grupului de lucru, TI Letonia a întocmit și a publicat un raport public cu privire la constatările sale. În termeni generali, TI Letonia „nu a observat abateri semnificative de la procedura specificată în protocolul de urgență” și a raportat că majoritatea achizițiilor „au respectat în mod consecvent criteriile de licitație elaborate”. Cu toate acestea, TI a remarcat, de asemenea, că trei proceduri se confruntau cu probleme legate de nerespectarea protocolului. Pe lângă aceste constatări, dar și pe lângă alte constatări, TI Letonia a furnizat, de asemenea, o serie de recomandări pentru procedurile viitoare. Aceste informații sunt disponibile pe site-ul web al organizației.

Sursă: Delna – TI Letonia, „On the Results of Covid-19-Related National Central Procurement Monitoring” (Cu privire la rezultatele monitorizării naționale a achizițiilor publice centrale legate de COVID-19) (Delna – TI Letonia, 2020). Disponibil la adresa: <https://delna.lv/lv/2020/08/03/ar-covid-19-saistito-valsts-centralizeto-ipeirkumu-uzraudzibas-zinojums/>

Cum se evaluează relevanța și oportunitatea

Împreună cu identificarea viitoarelor proiecte de contractare publică se adresează întrebări cu privire la relevanța și oportunitatea integrării unui PI în acestea. Deși instrumentul PI este compatibil cu o gamă largă de proiecte și sectoare, acesta vizează investițiile publice expuse unor riscuri care pot compromite costurile, calitatea și beneficiile preconizate, în detrimentul interesului comun. Printre aceste riscuri se numără corupția, fraudă, gestionarea defectuoasă și practicile anticoncurențiale. În plus, având în vedere resursele necesare pentru implementarea adecvată, pactele de integritate sunt considerate prioritare pentru proiectele care au o valoare strategică.

Nu este ușor să se determine și să se evalueze riscurile asociate și valoarea investițiilor publice. Întrucât proiectele de contractare publică variază foarte

mult de la un sector la altul și de la o țară la alta, este dificil să se găsească o metodă sau o formulă unică în acest sens. În schimb, aceste sarcini ar trebui abordate ca o discuție deschisă și colectivă între inițiatorii PI și părțile interesate ale proiectului, ținând seama de specificul țării. Grupul trebuie să definească cel puțin nevoile de informare și variabilele relevante care vor sta la baza analizei.

Inițiatorii PI ar trebui să urmărească să reducă pe cât posibil orice lacune în materie de informații care împiedică grupul să înțeleagă pe deplin proiectul și originile sale, instituțiile implicate, beneficiarii sau comunitățile afectate, precum și piețele conexe și operatorii acestora. Pe lângă accesul la planuri și la documentația preliminară de licitație, se poate solicita accesul la informații suplimentare care nu sunt disponibile publicului. Se pot efectua cercetări și interviuri cu anumite părți interesate sau experți sau se pot examina procedurile de contractare anterioare de natură similară.

Variabilele analizei vor fi influențate de circumstanțele din jurul proiectelor candidate. Acestea includ condițiile de piață, contractele anterioare și chiar ciclurile și evenimentele politice. De asemenea, ar trebui luate în considerare caracteristicile și deficiențele sistemului de contractare publică¹² în cauză. Rapoartele specializate ale organizațiilor societății civile, ale mediului academic sau chiar ale instituțiilor guvernamentale pot sta la baza discuției și pot evidenția riscurile și deficiențele care pot fi observate. De exemplu, Tabloul de bord al pieței unice a UE conține un set specific de indicatori privind sistemele de contractare publică din cele 27 de state membre, care acoperă concurența, transparența și raportul calitate-preț.

În toate țările UE, ar trebui să fie posibil să se găsească rapoarte specifice fiecărei țări care să ofere detalii suplimentare cu privire la aspecte care sunt observate frecvent în procedurile sau politicile lor de contractare publică. Acestea sunt uneori elaborate de organisme de supraveghere, cum ar fi instituțiile supreme de audit, comisiile parlamentare sau organizațiile specializate și centrele de cercetare. Relatăriile din mass-media, în special cele bazate pe jurnalismul de investigație, pot evidenția provocări, comportamente sau probleme critice care sunt adesea observate în planificarea, atribuirea sau executarea contractelor de achiziții publice.

O comparație între informațiile disponibile și proiectele candidate va oferi grupului referințe și considerații inițiale pentru a determina riscurile și valoarea. S-ar putea aplica următoarele puncte.

- **Interesul public.** Proiectele de contractare legate de furnizarea de servicii publice de bază sau de abordarea unor nevoi urgente sau cele legate de promisiuni de campanie captează adesea atenția unor segmente mari ale societății. Întrucât neachiziționarea bunurilor sau a serviciilor conexe poate fi în detrimentul beneficiarilor sau al utilizatorilor vizați, este mai ușor să se găsească stimulente pentru a preveni orice act de corupție, pentru a finaliza proiectul conform

așteptărilor și pentru a consolida transparența și responsabilitatea generală în materie de performanță.

- **Complexitate.** Proiectele cu o concepție complexă sau în condiții foarte tehnice se pot confrunta cu riscuri sporite pe mai multe fronturi. Ele implică adesea proceduri complicate de planificare și de ofertare, care oferă mai multe oportunități de influență nejustificată sau de practici de manipulare a cererilor de ofertă care ar putea afecta concurența și echitatea. În plus, este probabil ca implementarea lor să necesite o coordonare sporită între contractanți sau autorități. Această etapă poate beneficia de o monitorizare suplimentară pentru a asigura executarea adecvată și la timp a contractelor asociate.
- **Valoare monetară.** Este mai probabil ca investițiile cu costuri mai mari să fie vizate de actori corupți. Posibilitatea deturnării unui volum mare de fonduri sporește, printre alți factori, șansele de dare sau luare de mită și de comportament de cartel. Nu există nici un prag universal acceptat, nici un prag la nivelul UE sub care un PI nu ar fi adecvat. Amploarea ar trebui să fie luată în considerare în raport cu bugetele sau portofoliile de proiecte proprii ale autorităților. Ca referință, valoarea medie¹³ a celor 18 proiecte monitorizate în cadrul proiectului UE privind pactele de integritate a fost de 12,3 milioane EUR, cu valori cuprinse între 130 000 EUR și 250 de milioane EUR.
- **Capacități instituționale.** În unele cazuri, proiectele de contractare publică pot necesita resurse și competențe de care o autoritate nu dispune la momentul respectiv. În acest caz sau atunci când aceste resurse sau competențe sunt limitate, riscurile de a lua decizii defavorabile sunt mai mari. Acestea pot submina valoarea proiectului sau pot crește costurile acestuia, printre alte consecințe.
- **Condițiile de piață.** Caracteristicile și dinamica piețelor legate de un proiect de contractare pot alerta cu privire la potențialele probleme sau provocări. De exemplu, analiza pieței ar putea indica piețe de nișă sau specializate sau un comportament ilegal care limitează concurența. În plus, trebuie luat în considerare nivelul de cunoaștere de către autorități a piețelor asociate, deoarece acest lucru le va afecta capacitatea de a concepe proceduri de ofertare concurențiale care să maximizeze valoarea publică.
- **Indicii de corupție.** Ar trebui să se evalueze precedentele, tentativele sau suspiciunile de comportament corupt în jurul unui proiect de

contractare publică sau al unei autorități contractante (cum ar fi darea sau luarea de mită, conflictele de interese, influența nejustificată sau finanțarea politică ilegală). Este probabil ca actorii corupți să vizeze și alte proiecte în cadrul aceleiași autorități sau al aceleiași sector guvernamental. Mai mult, este important să se analizeze dacă un proiect este legat de o piață cu operatori care efectuează donații pentru campanii sau partide politice. Mai multe cazuri au arătat că contractele de achiziții publice sunt adesea utilizate ca răsplată pentru aceste contribuții.

Acestea sunt doar câteva variabile explicative care oferă referințe și stimulează analiza inițiatorilor. Este probabil să apară altele atunci când se discută caracteristicile specifice ale unui proiect de contractare publică. În cele din urmă, o combinație a acestor variabile le va oferi inițiatorilor suficiente argumente și dovezi pentru a discuta și a confirma relevanța și oportunitatea asocierii proiectului cu un pact de integritate.

Care sunt implicațiile, riscurile și alternativele în materie de monitorizare?

În paralel cu evaluarea valorii și a riscurilor proiectului, organizațiile de monitorizare civică și autoritățile publice ar trebui să identifice și să ia în considerare nevoile de monitorizare și implicațiile acestora. Caracteristicile proiectului vor afecta modul în care liderul societății civile își organizează activitatea și structurează mecanismul de monitorizare. Inițiatorii ar trebui să discute și să abordeze acești factori cât mai curând posibil, colectând în același timp informații cu privire la proiectele candidate de contractare publică.

Următorii factori au influențat modul în care a fost realizată monitorizarea pe parcursul implementării proiectului UE privind pactele de integritate.

- **Etapă proiectului** se referă la faza de desfășurare a procedurii de contractare în care începe PI. În mod ideal, un proiect va fi asociat cu un PI în etapa de planificare, atunci când autoritatea contractantă colectează toate informațiile relevante pentru a evalua nevoile identificate și pentru a concepe un proiect de contractare care le va îndeplini. Pot fi luate în considerare proiectele aflate în etapa premergătoare procedurii de licitație, deoarece oferă în continuare posibilitatea de a revizui condițiile care vor defini atribuirea și executarea contractelor asociate. Cele în care licitația a fost deja publicată sau cele aflate într-o etapă ulterioară nu sunt adecvate pentru un PI. În aceste cazuri, ar putea fi avute în vedere și alte alternative de monitorizare, cum ar fi un audit sau o evaluare publică.
- **Durata estimată** se referă la timpul total al procedurii de contractare. Pe lângă efectul

său asupra costurilor, aceasta ar putea avea implicații asupra angajamentului și sprijinului autorităților și al părților interesate. De exemplu, șeful unui minister sau al unei unități guvernamentale ar putea părăsi funcția la doar câteva luni după începerea proiectului. În aceste cazuri, organismele de implementare ar trebui să analizeze modul în care ar trebui să se instituie și să se prezinte PI, pentru a sublinia independența acestuia și pentru a menține sprijinul autorității, indiferent de persoana care înlocuiește susținătorul anterior.

- **Acoperirea** se referă la etapele care vor fi monitorizate prin intermediul PI. În conformitate cu punctul anterior, aceasta este inerent legată de durata proiectului. Deși toate PI ar trebui să ia în considerare etapa de implementare, acoperirea lor minimă ar trebui să se întindă de la etapa de planificare sau etapa premergătoare procedurii de licitație până la semnarea contractelor asociate. În cazul în care executarea unui contract creează dificultăți de ordin logistic sau financiar, implementarea ar putea fi monitorizată prin alte metode.
- **Expertiza** se referă la cunoștințele și competențele pe care organizația de monitorizare independentă trebuie să le asigure pentru a-și îndeplini rolul. În majoritatea cazurilor, organizația societății civile care conduce PI își consolidează echipa de monitorizare prin implicarea unor experți tehnici suplimentari în domenii relevante pentru procedura de contractare. Atunci când proiectul are un grad ridicat de specializare sau este legat de o piață de nișă, găsirea experților disponibili ar putea necesita o perioadă semnificativă de timp. De asemenea, remunerația estimată a experților ar putea fi prevăzută în buget la un nivel mai mic decât prețul pieței, ceea ce ar reduce probabilitatea de a găsi un expert disponibil și cu acreditări adecvate. Organismele de implementare sunt încurajate să se adreseze în prealabil centrelor de cercetare sau universităților pentru a identifica potențiali experți și pentru a obține informații relevante cu privire la experiența și costurile acestora.
- **Locația** se referă la spațiul fizic în care va avea loc executarea contractelor asociate. Aceasta reprezintă un factor care se observă adesea în proiectele de infrastructură, dar ar putea fi relevantă și în cazul furnizării de bunuri și servicii. Distanța va avea implicații în ceea ce privește timpul și costurile pentru organizația de monitorizare, chiar și în etapa de planificare în care echipa tehnică ar putea fi nevoită să viziteze un loc legat de proiectul de contractare.

- **Proximitatea fizică** se referă la distanța reală dintre autoritatea contractantă și organizația de monitorizare. În conformitate cu punctul anterior, locațiile acestora ar putea afecta calitatea colaborării, în special atunci când există bariere în calea conectivității. În mod ideal, organizația de monitorizare ar trebui să aibă sediul în aceeași locație sau regiune ca și autoritatea contractantă. În caz contrar, mecanismele de coordonare, canalele de comunicare și calendarele ar trebui convenite în prealabil și revizuite în mod constant. Alternativ, o echipă sau un reprezentant ar putea fi detașat(ă) temporar la locația autorității, dacă distanța este considerabilă, sau ar trebui luat în considerare bugetul pentru deplasări regulate.

Acești factori vor avea implicații diferite pentru activitățile de monitorizare în ceea ce privește costurile, timpul, resursele umane și alte aspecte. Organizația societății civile care se preconizează că va conduce mecanismul de monitorizare va trebui să le compare cu propriile capacități și resurse. Analiza acestor factori va permite organismelor de implementare să elaboreze bugete precise care să asigure resursele financiare necesare pentru a acoperi costul monitorizării. În plus, această analiză poate evidenția riscurile care ar putea submina valoarea PI – și chiar ar putea compromite implementarea sa în viitor – în cazul în care acestea nu sunt abordate în mod adecvat. De exemplu, dacă resursele nu sunt înscrise în buget în mod adecvat, activitățile de monitorizare ar putea fi compromise, iar proiectul s-ar putea încheia înainte de finalizare.

2.2 INSTITUIREA PACTULUI DE INTEGRITATE ȘI A MECANISMULUI DE MONITORIZARE A ACESTUIA

Atunci când se discută despre selecția proiectelor, este esențial să se pună bazele unei monitorizări solide. Principalul avantaj al pactului de integritate este capacitatea sa de a integra o organizație de monitorizare independentă care va observa evoluția proiectului și va oferi recomandări pentru îmbunătățirea sau corectarea oricăror probleme constatate. Următoarele secțiuni abordează trei aspecte fundamentale care trebuie analizate și care, împreună, stabilesc mecanismul de monitorizare: angajamentul de integritate și acordul de monitorizare, selectarea organizației societății civile care îl conduce și finanțarea acestuia.

Cum se formulează angajamentul de integritate și acordul de monitorizare

PI se materializează printr-un acord formal între cel puțin autoritatea contractantă și organizația societății civile pentru a monitoriza una sau mai multe proceduri de contractare publică. În funcție de proiect și de cadrul juridic și instituțional, se pot alătura și alte părți interesate. Printre acestea se numără și alte autorități cu rol de supraveghere, potențialii ofertanți sau, în cele din urmă, ofertantul cărui i se atribuie contractul. Organismele de implementare vor trebui să discute și să convoace părțile interesate care sunt relevante pentru a institui un PI solid și credibil.

Acordul poate fi adaptat formalităților și dispozițiilor legale din jurisdicția respectivă și poate fi structurat în unul sau mai multe documente. Indiferent de modalitatea aleasă, acordul include un angajament de integritate și un acord de monitorizare.

Angajamentul de integritate se referă la un set de angajamente de acțiune în conformitate cu legea, de a se abține de la orice comportament corupt și de a spori transparența și integritatea prin măsuri proactive. Angajamentele pot fi specifice fiecărei părți. Cele mai relevante se referă la autoritatea contractantă și la ofertanții care vor prezenta o propunere.

Următoarele aspecte sunt adesea abordate în angajament.

- **Abțineți-vă de la orice formă de dare sau luare de mită.** Funcționarii publici nu ar trebui să accepte sau să solicite niciun avantaj necuvenit, inclusiv cadouri. În mod similar, ofertanții nu vor oferi și nu vor accepta să plătească mită.
- **Abțineți-vă de la orice altă practică ilegală sau anticoncurențială.** Toți participanții sunt de acord să nu participe la nicio schemă considerată ilegală sau care urmărește să restrângă sau să elimine concurența în favoarea lor. Aceasta include orice persoană care acționează în numele semnatarului.
- **Respectați reglementările relevante.** Semnatarii sunt de acord să respecte reglementările aplicabile în domenii precum accesul la informații, concurența, combaterea fraudei, spălarea banilor și legislația în materie de mediu, printre altele. Inițiatorii vor trebui să identifice cele mai relevante instrumente juridice atunci când redactează angajamentul.
- **Respectați un cod de conduită.** Autoritatea contractantă și ofertanții se vor angaja să stabilească un cod de conduită care să ghideze comportamentul oricărei persoane care acționează în numele lor. În cazul ofertanților, acest ghid ar putea să aibă în vedere și subcontractanții.

- **Raportați orice comportament corupt.** Toate părțile se angajează să informeze autoritățile relevante cu privire la orice încălcare a legii sau practică de corupție săvârșită de o persoană fizică sau de o entitate legată de proiectul de contractare publică. Acest angajament poate avea în vedere instituirea unui mecanism sau a unei politici de avertizare în interes public sau revizuirea celor existente.
 - **Divulgarea proactivă a informațiilor.** În funcție de reglementările aplicabile, prin angajament, anumiți actori se pot angaja să pună anumite informații la dispoziția publicului sau a organizației de monitorizare. Acest lucru ar trebui să fie justificat din punctul de vedere al responsabilității sau al integrității. De exemplu, societățile sunt invitate să își dezvăluie structura acționariatului și să își identifice beneficiarii reali în cadrul depunerii ofertelor.
 - **Schimbul veridic de informații.** Semnatarii se angajează să furnizeze întotdeauna informații adevărate și precise atunci când li se solicită acest lucru sau ca parte a documentației de contractare, inclusiv acreditările de participare la licitație, subcontractanții și ofertele.
 - **Prevenirea conflictelor de interese.** Toate părțile – și în special toți funcționarii publici implicați – se angajează să divulge orice interes privat care ar putea fi perceput ca fiind în conflict cu interesul public. În mod ideal, angajamentul ar trebui să aibă în vedere mai degrabă interesele specifice care trebuie declarate, decât o simplă declarație pe propria răspundere care să indice absența unui conflict de interese.
 - **Implicați beneficiarii sau comunitățile afectate.** În funcție de relevanța sa, angajamentul poate avea în vedere implicarea comunităților care au legătură cu proiectul. Domeniul de aplicare al acestui angajament este definit pe baza caracteristicilor proiectului și a cadrului instituțional. El ar putea varia de la extinderea accesului la informații până la mecanisme formale de participare, cum ar fi consultările sau cocrearea.
- Acordul de monitorizare** este conceput pentru a defini condițiile și măsurile specifice care vor ghida colaborarea dintre autoritatea contractantă și organizația societății civile care conduce mecanismul de monitorizare. Acordul este menit să operaționalizeze anumite angajamente care fac parte din angajamentul de integritate. El ar trebui să includă, printre altele, următoarele aspecte.
- **Accesul la informații și la reuniuni** se referă la dispozițiile care asigură accesul deplin al

organizației de monitorizare la documentele și datele relevante, precum și la toate spațiile în care se iau și se discută deciziile, cum ar fi reuniunile de lucru cu alte autorități. Dispozițiile de acest tip pot stabili cereri de informații specifice.

- **Informațiile confidențiale sau sensibile** se referă la măsurile pe care organizația de monitorizare le va respecta pentru a accesa informații care sunt rezervate și nu sunt puse la dispoziția publicului, cum ar fi clauzele temporare de păstrare a confidențialității. Aceste măsuri ar trebui să se limiteze la informații care pot afecta concurența și tratamentul echitabil, inclusiv estimări financiare, studii de piață și oferte.
- **Canalele de comunicare** se referă la procesul și mijloacele de schimb de informații și de informare a ambelor părți cu privire la orice actualizare a proiectului. Dispozițiile care trebuie incluse vor varia în funcție de natura proiectului. Cu toate acestea, ar putea fi stabilite puncte de contact specifice, precum și termene-limită și mecanisme de raportare și de soluționare a eventualelor deficiențe în cadrul colaborării.
- **Comunicarea cu publicul** se referă la măsurile pe care le va lua organizația de monitorizare pentru a informa publicul și pentru a se coordona cu autoritatea contractantă în aceste scopuri. Se așteaptă ca organizația de monitorizare să furnizeze cetățenilor informații actualizate cu privire la evoluția proiectului și să elaboreze rapoarte periodice care să ofere o evidență și o evaluare independente referitoare la acțiunile și deciziile din fiecare etapă a procedurii de contractare.
- **Rapoartele privind corupția** se referă la măsurile pe care le va urma organizația de monitorizare pentru a primi și a trata orice raport privind corupția sau pentru a fi informată cu privire la orice caz primit prin intermediul canalelor oficiale de avertizare în interes public.
- **Încetarea și retragerea** se referă la circumstanțele și deficiențele care ar permite organizației de monitorizare să își încheie rolul înainte de termen și să părăsească PI, precum și la procesul de informare și de discutare a deciziei cu autoritatea contractantă și cu alți semnatori ai PI. Printre circumstanțe se numără refuzul accesului la reuniuni sau la informații esențiale, lipsa unui răspuns la problemele semnalate de organizația de monitorizare sau lipsa unei reacții la rapoartele privind corupția.

Acordul de monitorizare trebuie să fie public și pus la dispoziția oricărei persoane interesate. Pe parcursul

proiectului UE privind pactele de integritate, majoritatea organizațiilor partenere au publicat online documentele care integrează PI. Acestea pot oferi exemple și îndrumări viitoarelor organisme de implementare din UE. În plus, Transparency International a elaborat șabloane și modele de acorduri pentru a ajuta orice autoritate sau organizație interesată să continue cu un PI¹⁴. Acestea sunt disponibile și gratuite pe site-ul web al Transparency International.

Cum se identifică și cum se alege responsabilul cu monitorizarea

Organizația societății civile care acționează ca organizație de monitorizare în cadrul unui PI joacă un rol unic. Ea este o parte terță externă căreia i s-a acordat acces sporit pentru a observa comportamentul autorității care urmărește să atribuie un contract guvernamental și al entităților private care urmăresc să furnizeze bunurile sau serviciile necesare, precum și interacțiunile acestora. Astfel cum s-a indicat în secțiunea anterioară, organizația de monitorizare va putea să examineze documentele și datele relevante și să introducă spații – cum ar fi reuniuni, vizite la fața locului și alte evenimente – în care sunt prezentate și discutate informații și în care sunt luate decizii cu privire la proiect și la contract.

Organizația care acționează în calitate de organizație de monitorizare nu poate fi o organizație afiliată din punct de vedere politic, un actor din mediul de afaceri sau mass-media sau orice altă entitate cu scop lucrativ. La selectarea acesteia ar trebui să se ia în considerare și alte aspecte legate de capacitate și independență. În acest scop, trebuie analizate, printre alți factori, structura sa organizatorică, structura personalului, operațiunile, politicile interne, finanțarea și gestiunea financiară.

În ceea ce privește capacitatea, organizația societății civile care urmărește să conducă mecanismul de monitorizare trebuie să fie competentă în următoarele domenii.

- **Expertiza tehnică** în domeniul contractării publice este esențială. Organizația ar trebui să aibă o înțelegere solidă a reglementărilor aplicabile și cunoștințe practice cu privire la aspectele și deficiențele procedurilor urmate pentru planificarea, atribuirea și executarea unui contract. O expertiză suplimentară pe teme conexe, cum ar fi finanțele publice sau implicarea cetățenilor, este, de asemenea, benefică.
- Având în vedere gama largă de activități implicate în cadrul monitorizării, sunt necesare competențe de **gestionare a proiectelor**. Multe dintre aceste activități se vor suprapune sau se vor desfășura în paralel, ceea ce necesită conducere și coordonare pentru a asigura coerența între etape. În plus, întrucât activitățile de

monitorizare vor fi finanțate, vor fi necesare experiență și competențe în ceea ce privește stabilirea bugetului și gestiunea financiară.

- **Competențele și expertiza în domeniul comunicării și al gestionării** părților interesate sunt, de asemenea, esențiale. Organizația va interacționa și va colabora îndeaproape și în mod regulat cu autoritățile și ofertanții, semnalând orice probleme și oferind recomandări. În anumite momente, organizația va colabora, de asemenea, cu beneficiarii, cu mass-media și cu publicul pentru a-i informa cu privire la evoluția procedurii de contractare și la constatările sale.

În ceea ce privește independența, implicațiile rolului, natura sarcinilor de monitorizare și necesitatea de a promova încrederea în PI și în organizația de monitorizare însăși fac necesară îndeplinirea criteriilor descrise mai jos.

- Organizația are o structură clară de guvernare publică, în mod ideal cu o separare clară între organele de gestionare și cele de conducere (cum ar fi un consiliu de administrație).
- Numele persoanelor care fac parte din organele de conducere ale organizației sunt accesibile publicului. Niciuna dintre acestea nu ar trebui să fie funcționari publici în activitate sau care urmăresc alegerea într-o funcție în guvern.
- Organele de conducere au norme specifice și formalizate pentru numirea, rotația și realegerea membrilor lor. Durata mandatelor ar trebui să fie limitată, în special pentru funcțiile de conducere (de exemplu, președinte).
- Există un set de politici care prezintă comportamentul preconizat al membrilor și care acoperă organele de conducere și echipa executivă (un cod de conduită sau de etică), precum și canale sau mecanisme de raportare a oricărei încălcări a acestora (politici de avertizare în interes public și de soluționare a reclamațiilor).
- Organizația colectează și actualizează periodic informații cu privire la interesele membrilor săi – în special ale celor din organele sale de conducere – și face publică cel puțin o versiune a acestora. Ar trebui să fie posibil să se verifice că niciunul dintre membrii săi nu are vreun interes legat de proiectul de contractare care urmează să fie monitorizat.
- Se instituie o politică specifică de prevenire, identificare și gestionare a potențialelor

conflicte de interese, indicându-se persoana sau organismul responsabil de aplicarea acesteia.

- Se instituie și se difuzează pe scară largă proceduri specifice de raportare, investigare și gestionare a cazurilor de corupție și fraudă în cadrul organizației.
- Se elaborează și se publică periodic rapoarte care prezintă și descriu operațiunile, programele, proiectele, activitățile și rezultatele organizației. Acestea ar trebui să demonstreze experiență și coerență pe perioada în care organizația își desfășoară activitatea.
- Gestiunea financiară și operațiunile organizației sunt caracterizate de un grad ridicat de transparentă. Aceasta include existența unor controale financiare adecvate, publicarea de rapoarte financiare periodice și utilizarea standardelor contabile relevante. În funcție de dimensiunea și capacitatea organizației, ar trebui să fie disponibile audituri independente.
- Toate sursele de finanțare și veniturile sunt făcute publice, indicându-se, în mod ideal, numele fiecărui donator, tipul de venit (de exemplu, grant instituțional, grant de proiect sau contract de servicii) și suma. Atunci când donatorii solicită anonimatul, tipul și suma trebuie să fie făcute publice. În mod ideal, organizația ar trebui să dispună de o varietate de donatori și de surse de venit.

Dacă sunt prezente, aceste caracteristici sau practici ar trebui să indice un grad considerabil de independență și să ofere o bază solidă pentru o supraveghere obiectivă și echitabilă în timpul monitorizării proiectelor de contractare publică. Majoritatea acestor informații pot fi găsite pe site-ul web al organizației sau, în anumite cazuri, la cerere. În cazul în care există îndoieli cu privire la caracterul adecvat al organizației, se poate solicita opinia unei terțe părți – cum ar fi un alt grup al societății civile.

Cum se finanțează mecanismul de monitorizare

Disponibilitatea resurselor financiare pentru a acoperi costurile activităților de monitorizare conferă PI un avantaj unic. Aceasta permite, în principal, organizației societății civile care conduce mecanismul de supraveghere să includă expertiză specializată, în anumite momente sau pe durata anumitor evenimente, în procedura de contractare publică și să ofere recomandări fundamentate.

Întrucât PI are ca scop protejarea banilor contribuabililor, cea mai frecventă sursă de finanțare recurentă este reprezentată de resursele publice. În

mod ideal, acestea ar trebui să fie furnizate de o entitate publică având rolul de a gestiona sau de a supraveghea comportamentul autorității contractante, cum ar fi un organism de audit, un organism central de achiziții publice sau un minister de finanțe. De exemplu, în noua perioadă de programare a UE, autoritățile naționale și regionale pot include pacte de integritate în planurile sau programele lor operaționale și pot rezerva fonduri pentru mecanismul de monitorizare.

În anumite cazuri, s-ar putea argumenta că primirea de fonduri direct de la o autoritate ar putea submina rolul organizației de monitorizare. Deși aceste preocupări sunt relevante, accentul ar trebui pus pe normele și condițiile asociate cu plata fondurilor publice alocate pentru PI. Prin urmare, este esențial ca acordul să fie făcut public în prealabil pentru a demonstra că acordul este independent și permite o observare și o colaborare obiective.

Instituțiile care finanțează investițiile publice, cum ar fi băncile multilaterale sau organismele supranaționale, pot, de asemenea, să acopere costurile mecanismului de monitorizare și să consolideze protecția propriilor resurse. Astfel s-a întâmplat în cazul proiectului UE privind pactele de integritate, în cadrul căruia Comisia Europeană a furnizat resursele necesare. În unele cazuri, ele pot încuraja, de asemenea, beneficiarii fondurilor lor să ia în considerare costul PI în cadrul bugetelor lor pentru împrumuturi sau granturi sau să se ofere să acopere un anumit procent.

O altă alternativă este aceea de a apela la fundații private sau la donatori privați. Atunci când se ia în considerare această variantă, principala provocare va fi aceea de a se asigura că nu există legături cu întreprinderi sau investiții pe piețele asociate cu proiectul de contractare sau cu anumite grupuri politice din țară. În acest caz, transparența totală cu privire la acordul de finanțare ar trebui să contribuie la asigurarea independenței și a imparțialității.

Deși nu a fost testată, unele dintre organizațiile partenere din cadrul proiectului UE privind pactele de integritate au discutat posibilitatea de a căuta finanțare participativă în viitor. În cazul contractelor de achiziții publice specifice cu efecte concrete asupra vieții de zi cu zi a oamenilor, cetățenii ar putea fi interesați să doneze o sumă. În cazul în care o organizație explorează această cale, va fi important să se aibă în vedere norme specifice, cum ar fi limitarea valorii maxime a donației, permiterea doar a contribuțiilor din partea persoanelor fizice, înregistrarea numelor acestora și acceptarea doar a transferurilor electronice. În plus, organizațiile ar putea solicita un angajament din partea fundațiilor private de a completa fondurile din partea cetățenilor, pentru a atinge mai rapid obiectivul de finanțare.

În funcție de fiecare jurisdicție, acordul de finanțare va lua forma juridică cea mai adecvată. Indiferent de proveniența fondurilor, acestea trebuie să fie făcute publice pentru a conferi credibilitate pactului de integritate și pentru a asigura imparțialitatea și independența organizațiilor de monitorizare.

2.3 PREGĂTIREA MECANISMULUI DE MONITORIZARE

Pe măsură ce există o mai mare claritate în ceea ce privește proiectul de contractare și PI, inclusiv domeniul său de aplicare și resursele disponibile, organizația societății civile care va conduce mecanismul de monitorizare trebuie să reflecteze asupra modului în care își poate organiza activitatea viitoare și în care poate realiza o tranziție lină către rolul său de monitorizare. În această etapă, organizația de monitorizare va trebui să analizeze modul de punere în aplicare a acordului său cu autoritățile relevante și să anticipeze nevoile specifice de informare și măsurile de informare și de implicare a cetățenilor. Împreună, aceste aspecte vor contura strategia și planurile organizației de monitorizare pentru a-și îndeplini rolul.

Ce informații și date vor fi esențiale?

Informațiile și datele sunt cele mai importante contribuții pentru un mecanism de monitorizare în cadrul unui PI. În raport cu acestea, organizația de monitorizare independentă va compara și va examina nevoile, planurile, justificarea și deciziile legate de procedura de contractare. Din acest motiv, este esențial să existe o perspectivă clară asupra informațiilor care vor fi produse și solicitate, asupra momentului în care vor fi necesare și asupra formatelor care ar permite reutilizarea și analiza lor flexibilă.

Scopul sau utilizarea dată informațiilor disponibile va varia în funcție de proiect. Cu toate acestea, în cursul unui PI, organizația de monitorizare ar putea adesea:

- să evalueze și să identifice riscurile de corupție sau de gestionare defectuoasă
- să verifice justificarea deciziilor proiectului în raport cu obiectivele și nevoile declarate
- să detecteze conflictele de interese și să prevină favoritismul și influența nejustificată
- să identifice scheme de coluziune, comportamente anticoncurențiale sau tentative de fraudă din partea ofertanților
- să urmărească progresele, plățile și respectarea dispozițiilor contractuale

Atunci când planifică activitățile de monitorizare, responsabilul cu monitorizarea va trebui să cartografieze și să analizeze situația datelor sau a informațiilor privind contractele de achiziții publice, concentrându-se pe trei aspecte esențiale.

1. Disponibilitatea. Aceasta se referă la existența informațiilor, verificând dacă acestea sunt produse sau colectate de o anumită entitate. Dispozițiile legale ar putea indica sau mandata autoritățile sau sistemele care sunt responsabile de deținerea acestor informații.
2. Accesibilitatea. Aceasta se referă la modul în care sunt obținute informațiile și la formatul acestora. Spre exemplu, informațiile ar putea fi puse la dispoziția publicului în mod gratuit, contra cost sau prin intermediul unei cereri de acces la informații. Accesibilitatea s-ar putea referi la faptul că formatul informațiilor este digital – în mod ideal, prelucrabil automat și ca date deschise – sau că acestea sunt disponibile doar fizic.
3. Calitatea. Aceasta se referă la modul în care sunt compilate și structurate datele sau informațiile, precum și la caracterul complet al acestora, în conformitate cu scopul și specificațiile. Deși este probabil ca acest aspect să fie mai subiectiv, responsabilul cu monitorizarea ar trebui să anticipateze relevanța și valoarea sa pentru sarcinile și analiza viitoare.

Valoarea datelor deschise în scopuri de monitorizare

Datele deschise se referă la informații care sunt puse la dispoziție în mod gratuit și în formate care pot fi citite automat și care pot fi reutilizate în orice scop. Atunci când autoritățile pun la dispoziție informații privind contractarea publică în aceste formate, ele pot consolida și mai mult potențialul pactelor de integritate și pot face monitorizarea mai flexibilă și mai incluzivă. De exemplu, datele deschise disponibile permit o

analiză mai rapidă și dezvoltarea de vizualizări și instrumente care aduc beneficiarii mai aproape de proiectul de contractare și de autorități. Unele pacte de integritate au promovat, de asemenea, o mai mare transparență guvernamentală prin angajamente complementare de a furniza și de a divulga date privind contractarea care nu erau disponibile anterior în formate deschise, în conformitate cu standarde naționale sau globale, cum ar fi Standardul de date deschise privind contractarea (*Open Contracting Data Standard* – OCDS).

Pe baza experienței dobândite în urma proiectului UE privind pactele de integritate, tabelul următor oferă o listă de referință a datelor, documentelor și informațiilor de care o organizație de monitorizare ar putea avea nevoie pe parcursul procesului pentru a efectua o analiză și o monitorizare amănunțite. Se indică disponibilitatea presupusă a acestor surse. Organizațiile de monitorizare sunt încurajate să examineze această listă și să o completeze. În paralel, acestea ar trebui să anticipateze potențialele provocări în ceea ce privește accesul în timp util la informații în formatele adecvate și să ia în considerare măsuri adecvate, cum ar fi următoarele.

- Întocmiți proiecte de cereri de acces la informații care ar trebui depuse la un moment dat.
- Detectați lacunele în materie de informații și aveți în vedere eforturi suplimentare de colectare a datelor sau surse alternative.
- Detectați deficiențele în ceea ce privește utilizarea sau calitatea datelor și identificați expertiza sau resursele pentru curățare și îmbunătățire.

Nevoile potențiale de informații ale mecanismului de monitorizare al unui PI

Etapă	Unitate de informații	Disponibilitate presupusă	
		Publice	Rezervate
<i>Planificare</i>	<i>Evaluarea nevoilor</i>	X	
	<i>Planul proiectului</i>	X	
	<i>Studiu de fezabilitate</i>		X
	<i>Studiu de piață</i>		X
	<i>Registre ale audierilor/consultărilor publice</i>	X	
	<i>Date bugetare</i>		X
<i>Etapa premergătoare procedurii de licitație</i>	<i>Calendarul procedurii</i>		X
	<i>Specificații tehnice preliminare</i>		X
	<i>Criterii preliminare de evaluare</i>		X
	<i>Estimări financiare</i>		X
	<i>Proiectul de contract</i>		X
	<i>Declarațiile de interese ale funcționarilor</i>		X
<i>Procedura de licitație</i>	<i>Anunț de participare</i>	X	
	<i>Justificarea metodei de achiziții</i>		X
	<i>Specificații tehnice</i>	X	
	<i>Criterii de evaluare</i>	X	
	<i>Cereri de clarificare</i>	X	
	<i>Clarificări</i>	X	
	<i>Modificări ale documentației de licitație</i>	X	
	<i>Excluderi</i>	X	
<i>Atribuire</i>	<i>Oferte</i>		X
	<i>Identitatea și documentele juridice ale ofertanților</i>		X
	<i>Evaluarea ofertelor</i>		X
	<i>Procesele-verbale ale comisiei de evaluare</i>		X
	<i>Anunțul de atribuire a contractului</i>	X	
<i>Implementare</i>	<i>Contractul semnat</i>	X	
	<i>Plângeri și contestații</i>		X
	<i>Rapoarte privind progresele înregistrate</i>	X	
	<i>Propuneri de modificare a contractului</i>		X
	<i>Modificări ale contractului</i>	X	
	<i>Plăți (progres financiar)</i>	X	
	<i>Plângeri și diferende</i>		X

Unele unități de informații ar putea fi considerate rezervate din punct de vedere juridic din cauza conținutului sau a efectelor negative ale acestora, dacă sunt făcute publice mai devreme. Accesul la aceste informații rezervate trebuie să fie asigurat prin acordul de monitorizare a PI. Se pot adăuga dispoziții specifice care să indice informațiile care trebuie comunicate organizației de monitorizare, timpul sau momentul aproximativ, formatul acestora și condițiile de acordare a confidențialității lor. În cazul în care există reticență în ceea ce privește schimbul de informații de acest tip, ar putea fi luate în considerare, în anumite condiții, clauze sau acorduri de păstrare a confidențialității. Aceste clauze ar trebui să fie temporare și să se limiteze la informații specifice. În plus, autoritățile ar trebui încurajate să publice în mod proactiv cât mai multe documente de contractare, întotdeauna în conformitate cu reglementările aplicabile. Pe lângă calitatea informațiilor și a datelor – reflectată în nivelul de detaliere și de acuratețe – actualitatea este un atribut esențial legat de eficacitatea mecanismului de monitorizare. Informațiile disponibile nu vor fi utile dacă sunt accesate cu întârziere de către organizația de monitorizare în raport cu etapa procedurii de contractare publică în care sunt relevante. Lipsa anumitor documente sau baze de date îngreunează capacitățile organizației de monitorizare. De asemenea, aceasta poate afecta percepțiile cu privire la valoarea instrumentului și încrederea publicului în acesta. Măsurile preventive pentru a aborda provocările de această natură sunt:

- Indicarea în acordul de monitorizare a momentului preconizat în care organizației de monitorizare i se va acorda acces la informații esențiale.
- Includerea de termene-limită și de norme procedurale pentru solicitarea și schimbul de informații. De exemplu, cererile ar trebui să primească răspuns în termen de cel mult 24 de ore.
- Stabilirea de puncte de contact specifice cu fiecare autoritate sau parte la acord pentru solicitarea și schimbul de informații.

În cazul în care o parte la PI nu furnizează nicio informație relevantă pe care o deține, organizația de monitorizare ar trebui să ia în considerare sesizarea directă a părților cu privire la acest aspect. În cazul în care, după discuții, organizația de monitorizare se confruntă în continuare cu probleme legate de accesul deplin și în timp util la informații, retragerea din PI este o opțiune valabilă. Totuși, această măsură este sugerată numai după ce s-a confirmat că nu există niciun motiv de colaborare și de respectare a acordurilor PI.

Cum să implicăm cetățenii în monitorizare

Implicarea cetățenilor este un atribut central și permanent al unui PI. Informarea și implicarea cetățenilor, în special a beneficiarilor direcți, reprezintă unul dintre cele mai puternice stimulente pentru respectarea legii și pentru încurajarea colaborării între părți. Atunci când este integrată în mod sistematic în procesul de monitorizare, ea poate contribui la creșterea încrederii în proiect și în activitatea autorităților.

Pe măsură ce devin disponibile mai multe informații și pe măsură ce va exista mai multă claritate cu privire la proiectul de contractare publică ce urmează să fie monitorizat, organismele de implementare – și, în special, responsabilul cu monitorizarea – vor trebui să prevadă rolul pe care îl vor juca cetățenii și să estimeze resursele necesare pentru o implicare semnificativă. Nivelurile de conștientizare, de asumare și de susținere a proiectului ar trebui să stea la baza selecției proiectului și să ofere informații inițiale cu privire la activitățile la care cetățenii ar fi dispuși să participe și la nivelul așteptat de comunicare.

Acestea fiind spuse, pentru a planifica în mod eficace implicarea cetățenilor în cadrul PI, organismele de implementare vor trebui să reflecteze asupra unei game largi de activități, în funcție de caracteristicile și vizibilitatea proiectului. Scenariul de referință pentru orice plan începe cu o comunicare accesibilă, periodică și incluzivă. Organizația de monitorizare trebuie să ia în considerare mijloace de informare a cetățenilor, fără intermediari, pe parcursul întregului proces. Unele dintre opțiuni sunt prezentate mai jos.

- O pagină web dedicată sau un microsite dedicat pe care sunt publicate frecvent știri și informații actualizate. Acestea ar trebui să conțină toate informațiile relevante cu privire la proiectul de contractare publică și la PI, inclusiv acordurile și rapoartele de monitorizare relevante.
- Materiale explicative despre proiect, procedura de contractare publică și PI. Acestea ar trebui să respecte principiile de comunicare pentru publicul nespecializat. Este încurajată utilizarea formatelor multimedia, cum ar fi videoclipurile sau infografica.
- Utilizarea canalelor de comunicare socială care sunt populare în cadrul comunităților pentru a posta informații cu privire la evoluția proiectului și pentru a invita entitățile să se implice în monitorizare, după caz.

Din acest punct, organismele de implementare pot lua în considerare o gamă largă de strategii sau activități de implicare a cetățenilor, atât timp cât implicațiile acestora în ceea ce privește costurile, cunoștințele și resursele sunt evaluate în mod adecvat. Acest ultim

aspect este deosebit de relevant în ceea ce privește organismele de implementare și, în special, comunitățile și persoanele vizate. Pe parcursul proiectului pilot, s-a observat că cetățenii au fost mai dispuși să participe atunci când contribuțiile lor au fost percepute ca fiind clare și semnificative, iar implicarea lor nu a reprezentat o povară, în ceea ce privește competențele, instrumentele, banii sau timpul. În consecință, planificarea mai aprofundată a strategiilor de implicare a cetățenilor necesită luarea în considerare a mai multor factori care pot stimula sau împiedica participarea. Unii dintre aceștia sunt prezentați mai jos.

- Caracterul imediat al beneficiilor. Acesta se referă la cât de aproape și de repede se așteaptă ca beneficiarii să vadă valoarea proiectului de contractare publică în viața lor de zi cu zi. Este probabil ca contractele legate de serviciile publice să stimuleze participarea cetățenilor. În schimb, implicarea cetățenilor în activități de monitorizare a proiectelor cu beneficii indirecte sau cu beneficii întârziate pentru ei va fi mai dificilă.
- Vizibilitatea proiectului. Aceasta se referă la nivelurile de acoperire și la atenția acordată proiectului de către public. Ea poate fi adesea evaluată prin prezența în mass-media sau prin alți indicatori. Atunci când vizibilitatea este ridicată, este mai probabil ca beneficiarii direcți și cetățenii să se implice și să aloce mai multe resurse (cum ar fi timpul) pentru participarea lor.
- Complexitatea tehnică. Aceasta se referă la nivelul de specializare a proiectului de contractare publică. Proiectele cu o complexitate mult mai mare vor crea obstacole în calea unei implicări semnificative, deoarece participarea ar presupune deținerea anumitor cunoștințe sau competențe.
- Percepțiile publice. Acestea se referă la atitudinile, opiniile sau sentimentele publicului cu privire la proiect, de la sprijin la opoziție, precum și la reputația sau încrederea în autorități.
- Cadru juridic. În anumite cazuri, reglementările privind contractarea publică sau instrumentele conexe impun implicarea beneficiarilor sau a comunităților afectate (de exemplu, consultări și audieri publice, printre altele). Atunci când există aceste dispoziții, este mai probabil ca cetățenii să se implice, iar autoritățile ar putea chiar direcționa resurse specifice către activități de acest tip.

În funcție de proiect și de context, acești factori, precum și alți factori vor trebui să fie luați în considerare atunci când organismul de implementare identifică modul și momentul implicării cetățenilor în monitorizare. Obiectivul organismului de implementare

ar trebui să fie acela de a asigura o implicare semnificativă care să le permită cetățenilor să ofere contribuții relevante pentru monitorizarea proiectului și de a menține stimulente ridicate și bariere reduse atunci când aduc aceste contribuții. În timpul proiectului pilot, partenerii proiectului au desfășurat unele dintre următoarele activități:

- dialoguri între autorități și beneficiari sau comunitățile afectate pentru a încuraja schimbul de informații relevante sau pentru a colecta feedback sau preocupări
- instituirea unor platforme sau mecanisme sigure și fiabile pentru a canaliza preocupările, plângerile sau rapoartele cu privire la problemele potențiale (cum ar fi darea sau luarea de mită)
- formare pentru a spori capacitatea cetățenilor de a analiza documentele de licitație și de a identifica neregulile și semnalele de alertă pe tot parcursul proiectului
- vizite la fața locului în cadrul cărora autoritățile și contractanții corespunzători prezintă progresele înregistrate în implementarea proiectului

Pentru a se asigura că activitățile planificate sunt realizate, acestea ar trebui, de asemenea, să fie prevăzute ca parte a angajamentelor din acordul de monitorizare. În plus, ele ar trebui să fie luate în considerare în estimarea domeniului de aplicare și a bugetului PI. În unele cazuri, acestea ar putea necesita ca echipa de monitorizare să includă personal specializat sau dedicat pentru a asigura implementarea și monitorizarea lor adecvată.

Printr-o analiză internă a proiectului pilot s-a constatat că partenerii de monitorizare cu personal dedicat activităților de implicare a cetățenilor au obținut rezultate mai bune în acest domeniu decât cei care au repartizat această sarcină în rândul personalului care avea responsabilități în alte domenii, cum ar fi coordonarea proiectului sau activitățile de monitorizare. Acest aspect ar trebui să fie luat în considerare la formarea echipei PI. Ar trebui angajați unul sau mai mulți experți externi sau organismul de implementare ar trebui să se asocieze cu o altă organizație care are experiență relevantă.

În cele din urmă, ar trebui avute în vedere proximitatea de comunitățile afectate și cunoașterea acestora. Dacă acest aspect nu este abordat în mod adecvat, ar putea apărea preocupări cu privire la legitimitatea responsabilului cu monitorizarea. Prin urmare, ar trebui să se stabilească o comunicare cu grupurile de cetățeni sau cu liderii relevanți pentru a explica obiectivele, domeniul de aplicare și limitările PI cât mai curând posibil.

Cum se poate înființa o echipă solidă de conducere și monitorizare

În conformitate cu principiile și obiectivele unui PI, conducerea acestuia ar trebui să urmeze bunele practici și să depună eforturi în direcția transparenței și a profesionalismului. Grupul societății civile care conduce mecanismul de monitorizare va trebui să ia în considerare aspecte care variază de la gestionarea proiectelor și gestiunea financiară până la coordonare și păstrarea evidențelor. Prin urmare, organizația aleasă trebuie să fi implementat în trecut proiecte similare sau conexe, să aibă o structură administrativă de bază și să evalueze cel puțin următoarele aspecte ale capacităților sale.

- Obținerea de expertiză și resurse umane. Aceasta se referă la capacitatea de a identifica și de a reuni echipa care va îndeplini mandatul de monitorizare. Vor fi necesare diferite tipuri de cunoștințe și competențe, pe lângă cele relevante pentru aspectele tehnice ale proiectului de contractare publică.
- Gestionarea proiectului. Aceasta se referă la un set de practici și competențe pentru coordonarea sarcinilor multiple implicate, în conformitate cu calendarul și planurile, și pentru gestionarea relațiilor cu persoanele și entitățile care participă la PI.
- Stabilirea bugetului. Aceasta se referă la un set de competențe și expertiză în gestionarea resurselor disponibile și în organizarea acestora pentru a răspunde așteptărilor, într-un mod ordonat și metodic.

Trebuie constituită o echipă adecvată, a cărei componență va varia în funcție de amploarea și complexitatea proiectului de contractare publică ce urmează a fi monitorizat. Cu toate acestea, expertiza necesară pentru a implementa cu succes un pact de integritate ar putea include cel puțin următoarele puncte.

- Expertiză în domeniul contractării publice. Profilurile de acest tip ar trebui să cunoască politicile, procedurile și reglementările care ghidează procedura de contractare. Ele îl ajută pe responsabilul cu monitorizarea să exploreze principalele aspecte instituționale și juridice ale PI. Printre sarcinile pe care le implică se numără examinarea proiectului de documentație de licitație, evaluarea ofertelor depuse și, în general, observarea respectării cu strictețe a procedurii în conformitate cu legea.
- Expertiză tehnică. Profilurile de acest tip depind de proiectul de contractare publică. Acestea vor examina aspecte privind proiectarea, specificațiile și costurile acestuia și vor analiza dacă aceste aspecte sunt în

conformitate cu nevoile declarate, cu dovezile și practicile științifice, precum și cu condițiile de piață. Ele sunt esențiale pentru a evalua dacă proiectul este ghidat de criterii tehnice și de interes public, mai degrabă decât de preferințe politice sau personale.

- Politică și promovare. Aceasta se referă la personalul axat pe identificarea deficiențelor în politicile, reglementările și practicile urmate de autorități și întreprinderi în cadrul procedurii de contractare publică monitorizată, în strânsă colaborare cu experții tehnici. Aceștia vor evalua în ce măsură procedura respectă principiile și obiectivele prevăzute de lege și vor prevedea căi de reformă.
- Comunicări. Acestea se referă la personalul axat pe elaborarea de materiale adecvate pentru a disemina constatările și rezultatele procesului de monitorizare către diferite categorii de audiență, în special către public, prin diverse canale. Acesta se va axa, de asemenea, pe gestionarea relațiilor cu organele de presă și cu jurnaliștii, urmând procedura de contractare publică, cu piața sau cu autoritatea.
- Conducere la nivel înalt. Aceasta se referă la personalul de conducere cu experiență relevantă pentru gestionarea relațiilor organizației de monitorizare cu părțile interesate din cadrul PI și, în special, cu autoritățile contractante. În plus, acesta este responsabil de coordonarea activității echipei, de urmărirea constatărilor, a performanței și a impactului acestora și de asigurarea faptului că strategia de monitorizare îndeplinește obiectivele preconizate.
- Gestionare. Aceasta se referă la personalul responsabil de operațiunile zilnice ale PI, inclusiv agenda, finanțele și resursele umane. Personalul are mandatul de a se asigura că sarcinile sunt îndeplinite în conformitate cu nevoile PI și cu planurile prevăzute sau că planurile sunt adaptate pentru a răspunde nevoilor.

Adesea, o organizație a societății civile nu va dispune de întreaga expertiză și de toate competențele necesare la nivel intern. Ori de câte ori sunt identificate lacune în materie de capacitate, organizația de monitorizare poate consolida echipa colaborând cu consultanți externi, cum ar fi consultanți juridici sau experți tematici specifici, în anumite momente sau etape ale procedurii de contractare. Din cauza incertitudinii privind volumul de muncă ce le va fi solicitat, acești consultanți ar trebui să fie angajați prin acorduri-cadru care să precizeze un interval de zile sau ore minime și maxime și tariful convenit. Acest lucru ar putea permite reacții rapide atunci când apar

modificări sau evoluții neprevăzute în proiectele monitorizate. O a doua posibilitate este de a colabora cu o altă organizație a societății civile care are expertiză sau competențe suplimentare.

În ceea ce privește competențele de gestionare a proiectelor, trebuie să constituie o prioritate monitorizarea și înregistrarea cu exactitate a evoluției proiectului de contractare publică, precum și a bugetului și activităților de monitorizare. Pe lângă documentarea oricărei interacțiuni sau reuniuni cu autoritățile și ofertanții, trebuie să se pună un accent puternic pe analiză, constatări și recomandări. În cursul proiectului pilot, organizațiile partenere au ținut registre, cronici și baze de date pentru a documenta problemele, neregulile și recomandările comunicate autorităților. Aceste evidențe trebuie să fie aduse la zi pe parcursul întregului ciclu de viață al pactului de integritate și ar trebui să fie actualizate cel puțin la sfârșitul fiecărei etape de achiziții, deoarece vor sta la baza rapoartelor de monitorizare care vor fi puse la dispoziția publicului.

În ceea ce privește stabilirea bugetului, cele mai multe costuri ale unui PI (aproximativ 90 % în cazul proiectului pilot al UE privind pactele de integritate) vor fi, probabil, reprezentate de resursele umane. Cu toate acestea, ar trebui luate în considerare și alte elemente, cum ar fi:

- deplasările, în special atunci când proiectul monitorizat este legat de un spațiu fizic și sunt necesare vizite la locul de implementare
- logistica, legată de activități precum desfășurarea de evenimente și cursuri de formare

- comunicările, inclusiv, dar fără a se limita la elaborarea, publicarea și promovarea de rapoarte, desfășurarea de campanii sau gestionarea platformelor de comunicare socială

Evoluțiile sau întârzierile neașteptate care nu se află sub controlul organizației de monitorizare pot duce la fluctuații considerabile ale activității și ale costurilor pe parcursul perioadei de contractare. Organizația de monitorizare ar trebui să analizeze cu atenție modul de gestionare a acestor fluctuații și să planifice activități de sprijinire a monitorizării care pot fi realizate independent de termenul proiectului.

În cadrul proiectului UE privind pactele de integritate, se estimează că costurile de implementare a unui pact de integritate au variat între 70 000 EUR și 250 000 EUR, excluzând activitățile programatice de comunicare și sprijinire a impactului global al proiectului pilot. Valoarea medie a celor 18 proiecte monitorizate în cadrul proiectului UE privind pactele de integritate a fost de 12,3 milioane EUR, cu valori cuprinse între 130 000 EUR și 250 de milioane EUR. Aceste costuri acoperă monitorizarea tuturor etapelor de achiziții, de la etapa premergătoare procedurii de licitație până la implementarea serviciilor. Estimările sunt în concordanță cu ceea ce s-a observat în cazul pactelor de integritate în alte contexte și în literatura de specialitate existentă.

GHIDUL 3: ASIGURAREA UNEI MONITORIZĂRI EFICACE

Odată ce au fost puse bazele unui PI și au fost create toate condițiile, organizația independentă a societății civile care participă la PI va juca un rol catalizator prin activitatea sa de monitorizare. Dacă acționează cu acuratețe și precizie, observațiile, constatările și recomandările sale vor încuraja colaborarea între părțile interesate pentru a îndeplini angajamentele PI. De asemenea, ea ar putea îmbunătăți rezultatele proiectului de contractare publică monitorizat și ar putea spori transparența și încrederea publicului. Pentru a ajuta grupurile societății civile să își îndeplinească rolul, următoarea secțiune oferă îndrumări cu privire la obiectivele intermediare-cheie și punctele în legătură cu care trebuie luate decizii pentru a susține principiile bunei guvernante și pentru a menține procesul fără influențe nejustificate pe tot parcursul ciclului de contractare publică.

Ciclul de contractare publică

Planificare:	AC are sarcina de a colecta informații relevante pentru a elabora procedura de contractare publică și pentru a răspunde nevoilor identificate.
Etapă premergătoare procedurii de licitație:	AC elaborează caietul de sarcini, criteriile și documentația relevantă care vor ghida atribuirea contractului și punerea în aplicare a acestuia.
Procedura de licitație:	AC primește propuneri de la entitățile interesate de atribuirea contractului și de furnizarea bunurilor sau serviciilor necesare.
Atribuire:	AC examinează propunerile primite, selectează entitatea care va furniza bunurile și serviciile solicitate și oficializează acordul.
Implementare:	contractul este executat, iar bunurile sau serviciile solicitate sunt furnizate de către entitatea careia i s-a atribuit contractul.

3.1 PLANIFICAREA

Introducere

În etapa de planificare a achizițiilor publice, autoritatea contractantă (AC) își evaluează nevoile, identifică obiectul contractului (bunurile, lucrările sau serviciile care urmează să fie achiziționate), analizează piața pentru a înțelege dacă poate furniza ceea ce este necesar, efectuează sau comandă studii de fezabilitate economice, sociale sau de mediu și consultă beneficiarii preconizați sau comunitățile afectate. În această etapă, sarcina generală a organizației de monitorizare este de a verifica dacă procesul este cuprinzător, transparent, deschis dezbaterii publice și fără influențe nejustificate.

În primul rând, organizațiile de monitorizare trebuie să obțină acces la documentația de referință a proiectului și să o examineze, inclusiv la evaluările nevoilor și studiile de fezabilitate, rapoartele de analiză a pieței și procesele de consultare cu beneficiarii și comunitățile afectate. Atunci când examinează aceste documente, organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă există o justificare adecvată pentru toate deciziile luate și dacă nu există lacune critice în materie de informații care ar putea crește riscul unei deficiențe în cadrul unei proceduri de licitație sau al unui contract. Atunci când sunt identificate astfel de lacune, organizațiile de monitorizare trebuie să discute cu AC acțiunile corective sau activitățile suplimentare.

Organizațiile de monitorizare ar trebui să fie conștiente de faptul că, adesea, această etapă nu este bine definită (de exemplu, discuțiile privind proiectele majore de infrastructură pot dura luni sau ani) și că mai multe etape s-ar putea suprapune cu activitățile premergătoare procedurii de licitație. Implicarea și cooperarea organizațiilor de monitorizare cu AC în

această etapă ar putea depinde, de asemenea, de existența sau nu a acordului privind PI. Având în vedere riscurile semnificative de erori și de influență nejustificată în această etapă¹⁵, organizațiile de monitorizare ar trebui să adopte o abordare flexibilă în activitățile lor și să nu aștepte până la semnarea acordului privind PI pentru a-și începe activitatea.

Organizațiile de monitorizare trebuie să ia în considerare acțiuni pentru a face față presiunii politice. Recomandările privind acțiunile corective sau activitățile complementare ar putea cauza întârzieri sau ar putea genera tensiuni cu AC, iar organizațiile de monitorizare ar trebui să fie pregătite să prezinte argumente tehnice solide pentru a le susține. De asemenea, organizațiile de monitorizare trebuie să ia măsuri pentru a atenua conflictele de interese și pentru a preveni influența nejustificată prin verificarea declarațiilor de interese și de avere ale funcționarilor publici și ale factorilor de decizie implicați în proiectul de achiziții publice.

În această etapă a procesului, organizațiile de monitorizare ar trebui să se pregătească pentru anunțarea publică a PI. Se așteaptă ca această etapă importantă să atragă interesul publicului și poate implica unele provocări în materie de comunicare. Organizațiile de monitorizare vor trebui să identifice publicul-țintă din mass-media, societatea civilă și alte grupuri de părți interesate și să anticipeze nevoia acestora de informații generale cu privire la PI. Pentru a facilita această sarcină, organizațiile de monitorizare ar trebui să creeze o pagină web dedicată PI, cu informații detaliate despre proiect, știri și informații actualizate, acces la documente relevante și canale sau mecanisme prin care cetățenii să poată raporta neregulile.

Obținerea accesului la documentația de referință

Ca prim pas în activitățile lor, organizațiile de monitorizare trebuie să solicite acces la întreaga

documentație de referință importantă referitoare la proiectul de contractare, pentru a înțelege justificarea acestuia și pentru a se asigura că acesta este în concordanță cu interesul public. Această documentație ar trebui să includă cel puțin informații privind scopurile și obiectivele proiectului și alinierea acestora la politicile și strategiile guvernamentale, evaluarea nevoilor și definirea obiectului contractului (bunuri, lucrări sau servicii specifice care urmează să fie achiziționate), studii de fezabilitate, analize de piață și consultări cu beneficiarii preconizați sau cu comunitățile afectate¹⁶.

Organizațiile de monitorizare ar trebui să întocmească o listă de verificare a documentelor și să le identifice pe cele care sunt deja disponibile în domeniul public și pe cele care trebuie solicitate de la AC. Pentru a facilita acest proces, acestea ar putea trimite un chestionar către AC, solicitându-i să ofere o imagine de ansamblu a tuturor măsurilor luate până în prezent pentru planificarea achizițiilor publice, împreună cu documentația și instrucțiunile aferente privind modul de accesare a acestora. Acest lucru va permite organizațiilor de monitorizare să verifice caracterul cuprinzător al procesului, să identifice potențialele activități complementare și să evalueze nivelul de divulgare a informațiilor în legătură cu acesta.

În unele situații – cel mai probabil atunci când acordul privind PI nu este încă în vigoare – AC ar putea refuza să comunice anumite informații organizațiilor de monitorizare, deoarece consideră că acest lucru încalcă normele de confidențialitate. În astfel de cazuri, organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice cu atenție legislația relevantă pentru a clarifica dacă AC are dreptul de a refuza divulgarea informațiilor din astfel de motive și să verifice dacă este posibil să obțină documente în formă redactată¹⁷. În primul caz, pentru a se asigura că informațiile nu vor fi divulgate, acestea ar putea încerca să semneze un acord ad-hoc de păstrare a confidențialității sau să sugereze utilizarea unor tehnologii de schimb și stocare de informații criptate.

Profilul proiectului, evaluări ale nevoilor și studii de fezabilitate

Documentația referitoare la profilul proiectului include, de obicei, informații privind scopurile și obiectivele proiectului, evaluările nevoilor, obiectul contractului, activitățile planificate și bugetul estimat¹⁸. Organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice dacă aceste informații sunt în conformitate cu politicile guvernamentale și cu planurile de investiții, precum și cu bugetul total alocat AC. Discrepanțele flagrante ar putea constitui un semnal de alertă pentru corupție sau conflicte de interese. Dacă sunt identificate, organizațiile de monitorizare ar trebui să solicite AC să furnizeze clarificări suplimentare și, dacă este necesar, justificări. Aceasta poate chiar să alerteze autoritățile de supraveghere cu privire la suspiciunile sale.

Organizațiile de monitorizare, în mod ideal cu sprijinul experților tehnici, ar trebui să verifice dacă obiectul

contractului răspunde în mod adecvat nevoilor identificate. Organizația de monitorizare ar trebui să înțeleagă că nevoia nu este reprezentată de bunurile, lucrările sau serviciile care urmează să fie achiziționate (de exemplu, o linie de tramvai), ci mai degrabă de funcția care lipsește pentru atingerea unui obiectiv specific (de exemplu, îmbunătățirea mobilității într-un cartier)¹⁹. Ca atare, organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice dacă AC a evaluat în mod corespunzător alte opțiuni pentru a răspunde nevoii și să solicite o justificare clară atunci când acest lucru nu a fost realizat.

În cazul lucrărilor de infrastructură sau al investițiilor publice de mare valoare, organizațiile de monitorizare ar trebui să examineze calitatea potențialelor studii de fezabilitate economică, socială și de mediu. Acestea ar trebui să examineze impactul, costurile, beneficiile și riscurile preconizate ale proiectului²⁰. Întrucât aceste studii sunt adesea comandate de experți externi independenți sau de firme de consultanță specializate, organizațiile de monitorizare vor trebui să verifice dacă acești actori nu au legături cu AC, dacă au fost selectați în mod ideal printr-un proces deschis, echitabil și transparent și dacă rezultatele finale sunt puse la dispoziția publicului pentru control.

Analiza de piață

Printre documentele de planificare, analiza de piață este o informație esențială care trebuie examinată. AC o efectuează pentru a dobândi cunoștințe cu privire la soluțiile disponibile pentru a satisface nevoile identificate, pentru a afla informații despre piața relevantă și pentru a defini mai bine obiectul și valoarea estimată a contractului²¹. Atunci când analiza de piață nu este efectuată în mod corespunzător (sau nu este efectuată deloc), aceasta ar putea duce la o documentație de licitație deficitară sau inadecvată. La rândul său, acest lucru sporește riscul să nu existe niciun operator economic care să fie interesat să depună oferte sau să fie capabil să execute contractul.

În principal, autoritățile contractante analizează piața prin una sau mai multe dintre aceste metode:

- o analiză a procedurilor anterioare de contractare pentru bunuri, lucrări sau servicii similare
- cercetare (documentară) a pieței pentru a identifica operatorii economici activi și pentru a înțelege tipul și gradul de concurență de pe piața relevantă și politicile de stabilire a prețurilor
- consultarea pieței pentru a colecta date directe de la potențialii ofertanți cu privire la o gamă largă de aspecte, cum ar fi costul, specificațiile, capacitatea de producție, timpul, alternativele și alte condiții relevante²²

Organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice caracterul cuprinzător global al procesului de analiză a

pieței și calitatea documentației elaborate²³. Analizele de piață efectuate numai pe baza uneia dintre metodele de mai sus ar putea indica o planificare insuficientă. În acest caz, organizațiile de monitorizare ar trebui să urmărească să înțeleagă dacă AC are o justificare valabilă pentru aceasta (de exemplu, capacitate internă limitată sau achiziții recurente). În cazul în care bugetul AC permite acest lucru, iar costurile nu sunt disproporționate, organizația de monitorizare ar trebui să sugereze acțiuni complementare, cum ar fi cercetări suplimentare sau sprijin din partea unor experți externi, cum ar fi analiști de afaceri independenți sau firme de consultanță.

Organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă consultările pieței respectă principiile fundamentale ale transparenței, egalității de tratament și nediscriminării. Acestea ar trebui să verifice dacă AC nu a exclus posibili operatori economici, astfel cum au fost identificați în studiul de piață, și dacă orice informație comunicată unei societăți ca urmare a consultării este pusă la dispoziția celorlalte societăți participante. În cazul în care AC nu ia aceste măsuri, organizațiile de monitorizare pot sugera măsuri corective sau pot chiar raporta un astfel de comportament autorității de concurență în cazul în care încalcă reglementările relevante.

Implicarea beneficiarilor și a comunităților afectate

În planificarea achizițiilor publice, luarea în considerare în mod corespunzător a opiniilor și preocupărilor beneficiarilor preconizați și ale comunităților afectate este esențială pentru evitarea problemelor în etapele ulterioare. Nu este neobișnuit ca proiectele de infrastructură sau cele care furnizează servicii direct cetățenilor să fie încetinite sau întrerupte din cauza protestelor comunităților. Protestele se pot datora impactului negativ al proiectului asupra mediului sau asupra calității vieții în anumite locații. Pentru a aborda această problemă, autoritățile de monitorizare ar trebui să încurajeze AC să se adreseze cetățenilor cât mai devreme posibil în cadrul procesului, în conformitate cu mandatul său.

În cazul în care PI sunt lansate în cursul etapei de planificare, organizațiile de monitorizare au posibilitatea de a îmbunătăți procesul prin evaluarea caracterului adecvat al inițiativelor potențiale planificate de către AC, cum ar fi consultările publice, reuniunile cu mai multe părți interesate și audierile. Ele pot oferi consiliere pentru a îmbunătăți planificarea sau chiar pot participa activ la organizare. Chiar și în cazul PI lansate atunci când etapa de planificare este încheiată, organizațiile de monitorizare ar trebui să evalueze calitatea activităților de implicare a comunității și, în cazul în care acestea sunt considerate insuficiente, să avertizeze cu privire la riscurile potențiale sau să recomande altele suplimentare.

Pentru a încuraja implicarea cetățenilor în procesul de planificare, organizațiile de monitorizare pot încuraja AC să creeze (sau să îmbunătățească, dacă există

deja) o pagină web dedicată proiectului, care să prezinte știri, informații actualizate și anunțuri privind viitoarele oportunități de consultări publice. Un astfel de canal ar putea funcționa, de asemenea, ca punct unic de acces pentru documentația legată de proiect, ca instrumente pentru solicitarea rapidă de informații suplimentare prin intermediul dispozițiilor Regulamentului privind dreptul la informare și ca spații în care cetățenii să își prezinte observațiile și sugestiile, să își exprime preocupările și să raporteze nereguli.

Prevenirea influenței nejustificate și a conflictelor de interes (partea 1)

În unele cazuri, funcționarii implicați într-un proiect de achiziții publice sau cei care au puterea de a-l influența au interese financiare, economice sau alte interese personale care le-ar putea compromite imparțialitatea sau independența. Organizațiile de monitorizare trebuie să ia măsuri pentru a identifica și a aborda aceste situații și pentru a preveni influența nejustificată în cadrul procesului.

În acest scop, organizațiile de monitorizare ar trebui să urmărească să obțină acces deplin la declarațiile de interes și de avere ale tuturor funcționarilor publici care au legătură cu proiectul de achiziții publice și să ia act de toate informațiile relevante care ar putea conduce la identificarea conflictelor de interes. Ele pot, de exemplu, să analizeze dacă funcționarii publici și, în unele cazuri, membrii familiilor acestora dețin acțiuni la societăți comerciale. În cazul în care se identifică conflicte de interes, organizațiile de monitorizare ar trebui să discute cu șeful AC măsurile de prevenire a influenței nejustificate și, dacă este necesar, să alerteze autoritățile de supraveghere.

Pentru un nivel suplimentar de securitate, organizațiile de monitorizare ar putea încuraja AC să solicite oricărei persoane care participă la selectarea, evaluarea sau atribuirea contractului să semneze o declarație privind absența conflictului de interes. Aceasta ar trebui să includă o definiție completă a conflictului de interes în conformitate cu dispozițiile Directivei UE privind achizițiile publice și ale Regulamentului financiar al UE, o declarație prin care să se confirme că funcționarul nu se află în conflict de interes și o declarație conform căreia persoana respectivă va raporta un conflict de interes de îndată ce acesta apare²⁴. Deși conflictele de interes pot rămâne ascunse, o declarație semnată va facilita luarea de măsuri disciplinare în cazul în care acestea apar sau sunt detectate ulterior.

Declarațiile de interes și de avere ale funcționarilor guvernamentali din UE

Sistemele de declarații de interes și de avere, care mandatează funcționarii publici naționali să prezinte

periodic informații cu privire la interesele lor private, veniturile, activele și pasivele, pot juca un rol central în promovarea transparenței, a responsabilității și a integrității în sectorul public. Ele acționează, de asemenea, ca o verigă fundamentală în lanțul mai extins de combatere a corupției. În contextul unui PI, acestea reprezintă un instrument esențial pentru organizațiile de monitorizare în vederea identificării și abordării oricărui conflict de interese ale funcționarilor publici implicați în achizițiile publice și a prevenirii influenței nejustificate. Există trei tipuri principale de sisteme de declarare:

sisteme axate pe detectarea conflictelor de interese, care solicită, de regulă, divulgarea, printre altele, a funcțiilor deținute în afara mandatului (de exemplu, în societăți comerciale, organizații ale societății civile și organisme profesionale), precum și a surselor de venit

sisteme axate pe detectarea îmbogățirii ilicite, care vizează monitorizarea averilor funcționarilor publici de-a lungul timpului și care solicită, de regulă, divulgarea de informații privind bunurile mobile și imobile, veniturile, acțiunile, titlurile de valoare și pasivele

sisteme hibride care combină elemente din ambele tipuri de mai sus²⁵

Politicile guvernamentale, capacitățile administrative și sistemele de declarații de interese și de avere variază considerabil de la o țară din UE la alta, în funcție de contextul național și de riscurile de corupție. Prin urmare, organizațiile de monitorizare trebuie să se familiarizeze cu reglementările naționale relevante și să afle ce funcționari publici trebuie să dea declarații, tipul și domeniul de aplicare al informațiilor care trebuie colectate, accesul publicului la aceste informații, agenția responsabilă cu gestionarea sistemului etc.²⁶ În cazul în care nu există astfel de reglementări, organizația de monitorizare ar putea lua în considerare solicitarea de declarații ad-hoc ca măsură de ultimă instanță.

Comunicare și implicare publică: anunțarea pactului de integritate

Odată ce totul este stabilit pentru semnarea PI, organizațiile de monitorizare ar trebui să ia măsuri pentru a anticipa nevoile de comunicare ale părților interesate și să creeze canale adecvate (cum ar fi pagini web, platforme de comunicare socială și buletine informative) pentru a le aborda, luând în considerare instrumentele și resursele disponibile. În această etapă, una dintre principalele decizii legate de comunicare se referă la anunțarea publică a PI. Acesta este un pas important care va atrage probabil un interes public semnificativ și provocări în materie de comunicare, în special atunci când PI se aplică unor proiecte controversate din punct de vedere politic.

Mass-media, organizațiile societății civile și alte părți interesate trebuie să fie informate cu privire la PI cu mult timp înainte de anunțarea sa oficială. Acest lucru va atenua riscurile de neînțelegeri din partea mass-media în ceea ce privește relațiile pe această temă și

va contribui la găsirea unor potențiali aliați. Pentru a identifica jurnaliștii care scriu despre subiecte legate de proiectul de achiziții publice și organizațiile sau asociațiile societății civile cu expertiză în domeniul respectiv, organizațiile de monitorizare ar putea examina cu atenție revistele de specialitate, revistele de afaceri și principalele instituții de presă. În plus, organizațiile de monitorizare ar putea căuta publicații de jurnalism de investigație care ar putea oferi sprijin în dezvoltarea potențialelor cazuri de corupție în cadrul achizițiilor monitorizate.

Organizațiile de monitorizare ar trebui să alcătuiască o bază de date cu informații de contact pentru a ține evidența tuturor actorilor relevanți. Ulterior, organizațiile de monitorizare ar trebui să urmărească să stabilească o linie de comunicare cu părțile interesate identificate, de exemplu, prin mesaje specifice, comunicate de presă, buletine informative și reuniuni. Mesajele și materialele de comunicare ar trebui să fie adaptate diferitelor părți interesate și să ofere cât mai multe clarificări cu privire la PI, la scopul acestuia și la posibilitățile de implicare în proces.

Pentru a atenua riscurile legate de dependența de intermediari în comunicarea cu privire la PI, până la momentul anunțării acestuia, organizațiile de monitorizare trebuie să fi creat o pagină web dedicată sau un microsite dedicat cu informații relevante cu privire la proiect. Pagina ar trebui să conțină cel puțin o descriere a PI și o explicație a scopurilor acestuia, informații privind obiectivele și activitățile proiectului, spații pentru actualizări periodice și documente relevante. În mod ideal, ar fi incluse caracteristici ușor de utilizat, cum ar fi cronologii interactive, secțiuni de întrebări frecvente și canale de comunicare/raportare (a se vedea caseta de mai jos).

O opțiune suplimentară pentru a asigura o mai bună informare și sensibilizare a părților interesate cu privire la semnarea PI este organizarea unui eveniment public cu acoperire mediatică sau a unei conferințe de presă. Astfel, organizațiile de monitorizare se pot adresa mai multor actori în același timp și pot crește șansele ca PI să se regăsească în dezbaterile publice. Organizarea unui astfel de eveniment ar putea implica provocări în materie de comunicare, cum ar fi întrebări sau afirmații neinformate, dar acestea nu ar trebui să constituie o problemă dacă organizația de monitorizare a elaborat în prealabil materiale clare și cuprinzătoare privind PI.

Site-urile sau paginile web dedicate ale partenerilor UE din cadrul pactelor de integritate

În cadrul proiectului UE privind pactele de integritate, toți cei 15 parteneri din 11 țări au creat canale online pentru a comunica cu privire la PI și la activitățile lor de monitorizare. Nouă parteneri au creat un site web dedicat, doi parteneri au creat un microsite pe site-ul lor web, iar patru parteneri au activat o secțiune specifică pe site-ul lor web. Structura și stilul site-urilor au variat, dar au avut unele caracteristici comune, printre care:

- o secțiune care explica ce este un PI, inclusiv acordurile semnate privind PI
- o descriere a proiectului de contractare publică și a procedurilor de achiziții publice aferente
- canale prin care cetățenii să se implice în proces
- un spațiu pentru știri și informații actualizate privind PI și proiectul monitorizat, inclusiv rapoarte de monitorizare

Site-urile web ale unor parteneri aveau caracteristici suplimentare utile, cum ar fi cronologii interactive care prezentau obiectivele intermediare ale PI și canale de raportare pentru ca cetățenii să avertizeze cu privire la nereguli sau să își exprime preocupările cu privire la proiect.

A se vedea notele de sfârșit pentru o listă completă a adreselor web²⁷.

3.2 ETAPA PREMERGĂTOARE PROCEDURII DE LICITAȚIE

Introducere

În etapa premergătoare procedurii de licitație, AC întocmește documentația de licitație și pregătește lansarea acesteia. Ea definește structura de contractare și structura licitației, selectează metoda de achiziție, elaborează un calendar pentru executarea întregului proces, realizează estimări financiare cu privire la valoarea contractului, elaborează specificații tehnice și criteriile de evaluare și întocmește proiectul de contract care urmează să fie semnat cu ofertantul câștigător, printre alte sarcini. Aceasta este o etapă crucială care va modela modul în care se va desfășura restul achiziției.

În această etapă, organizația de monitorizare are trei sarcini:

- Să verifice dacă conținutul documentelor de licitație este consecvent, constituie un ansamblu coerent (și realist) și este în concordanță cu rezultatele etapei de planificare.
- Să verifice dacă metodele AC de luare a deciziilor privind structura licitației și procedura de achiziții publice, de estimare a valorii contractului și de elaborare a altor documente sunt conforme cu legislația națională relevantă și cu directivele UE privind achizițiile publice.
- Să verifice dacă specificațiile tehnice și alte documente de licitație nu sunt adaptate

pentru a favoriza anumiți ofertanți și dacă sunt în conformitate cu rezultatele analizei de piață.

Organizațiile de monitorizare și experții tehnici independenți pot juca un rol semnificativ în promovarea unor documente de licitație de înaltă calitate. Cu toate acestea, pentru ca acest lucru să se întâmple, este esențială o bună sincronizare a accesului la proiectul de documentație și a examinării acestuia. În mod ideal, organizațiile de monitorizare ar trebui să aibă acces la documente în timp ce AC le întocmește și să dispună de suficient timp pentru a le examina împreună cu experții, pentru a oferi recomandări și pentru a se asigura că acestea sunt luate în considerare în mod corespunzător înainte ca AC să ia o decizie finală. Acordul privind PI ar trebui să precizeze calendarul pentru a preveni dezacordurile.

Organizațiile de monitorizare trebuie să stabilească o relație bună cu AC și să obțină cooperarea acesteia pentru a fi implicate în discuțiile privind documentele de achiziție încă de la început. Pentru a facilita acest lucru, organizațiile de monitorizare ar trebui să se familiarizeze cu procedurile de lucru ale AC (de exemplu, funcționarii AC ar putea avea nevoie de aprobarea superiorilor lor înainte de a modifica documentele, ceea ce ar putea necesita timp) și să se asigure că au un calendar al activităților de monitorizare cât mai apropiat de calendarul intern al AC, pentru a evita potențialele conflicte.

În unele cazuri, cum ar fi lucrările de infrastructură la scară largă, documentația de licitație ar putea fi foarte amplă și dificil de verificat. Cu toate că recrutarea experților potriviți este o condiție prealabilă pentru ca organizațiile de monitorizare să aibă o prestație bună, este, de asemenea, important să se solicite sprijin din partea organismelor publice. Autoritățile de supraveghere a achizițiilor publice și autoritățile de reglementare în domeniul concurenței pot oferi garanții suplimentare cu privire la conformitatea întocmirii documentelor de licitație și a conținutului acestora cu dispozițiile de reglementare relevante.

În paralel cu aceste etape inițiale ale achiziției, care, în multe cazuri, se pot suprapune cu etapa de planificare, organizațiile de monitorizare trebuie să înceapă să își elaboreze rapoartele de monitorizare. Prin intermediul acestora, ele comunică progresele înregistrate în ceea ce privește proiectul de achiziții publice, solicită acțiuni corective cu privire la neregulile observate și oferă sugestii pentru depășirea provocărilor identificate. Următoarele secțiuni privind rapoartele de monitorizare oferă o imagine de ansamblu a principalelor elemente și recomandări privind calendarul de elaborare și publicare.

Strategia de contractare

Stabilirea strategiei de contractare implică, în general, definirea structurii licitației și selectarea metodei de achiziție. Ambele aspecte critice au un efect asupra concurenței și a raportului calitate-preț al achiziției. Organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă

deciziile privind strategia sunt în concordanță cu condițiile de piață și dacă metodologia și raționamentul logic ale AC sunt conforme cu orientările și standardele stabilite în reglementările naționale și ale UE.

AC trebuie să definească structura licitației în conformitate cu caracteristicile și obiectul achiziției și să decidă dacă va avea un singur contract sau dacă îl va împărți în loturi de valoare mai mică. Organizațiile de monitorizare trebuie să verifice aceste decizii, respectând principiul general conform căruia fiecare contract sau lot trebuie să constituie un întreg funcțional²⁸. Organizațiile de monitorizare trebuie să evalueze în mod critic impactul loturilor asupra eficacității și eficienței proiectului de achiziții publice și a obiectivelor acestuia²⁹.

Selectarea metodei de achiziție ar trebui să vizeze maximizarea valorii publice și atingerea obiectivelor proiectului, încurajând în același timp concurența între potențialii ofertanți. Directiva UE privind achizițiile publice prezintă cinci proceduri principale (procedura deschisă, procedura restrânsă, procedura competitivă cu negociere, dialogul competitiv și atribuirea directă), precum și criteriile și situațiile specifice conform cărora acestea ar trebui să fie selectate³⁰.

Alegerea metodei de achiziție nu este simplă. În cadrul procesului, AC trebuie să evalueze o gamă largă de factori, cum ar fi capacitatea administrativă, termenele interne, concurența pe piața relevantă, implicațiile potențiale ale sarcinilor operaționale asupra sarcinii administrative, concurența, riscul de plângeri și întârzieri, precum și alte aspecte. Organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice dacă procedura selectată are sens în raport cu caracteristicile observate ale pieței și dacă metodologia utilizată de AC este în conformitate cu orientările naționale și ale UE³¹.

Calendar

După ce a decis cu privire la strategia de contractare, AC trebuie să stabilească un calendar pentru întregul proces, inclusiv termene-limită pentru depunerea ofertelor, atribuirea contractului și executarea lucrărilor sau livrarea de bunuri și servicii. Organizațiile de monitorizare ar trebui să acorde o atenție deosebită acestei decizii. Calendarele nerealiste sau manipulate în mod nejustificat ar putea duce la întârzieri și erori în etapele ulterioare ale achiziției. Atunci când face parte dintr-un proiect mai amplu finanțat de UE, care implică alte contracte, acest calendar poate avea repercusiuni negative, ducând la pierderea de fonduri UE.

Organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă termenul de depunere a ofertelor respectă cerințele minime stabilite în legislația națională și în Directiva UE privind achizițiile publice. Eventualele excepții nu trebuie să fie utilizate în mod abuziv pentru a scurta în mod necorespunzător procesul. Perioadele de pregătire a ofertelor nerezonabil de scurte încalcă principiul tratamentului echitabil și ar putea limita numărul și calitatea ofertelor. De asemenea, ele pot fi asociate cu corupția, de exemplu, atunci când un

calendar este manipulat pentru a reduce termenul, dar numai un ofertant este informat în prealabil în schimbul unei mite sau al unui folos necuvenit.

Organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă termenul stabilit pentru punerea în aplicare a contractului reflectă condițiile reale ale pieței, ia în considerare termenele de producție preconizate pentru bunuri (inclusiv logistica, livrarea și evaluările calității) sau termenele de execuție a lucrărilor și serviciilor, care ar putea varia, de asemenea, de la un operator economic la altul. Pentru a spori și mai mult eficacitatea și responsabilitatea, organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice dacă AC a identificat riscurile de întârziere și planurile de atenuare a acestora, ținând seama – atunci când este posibil – de învățămintele desprinse din proceduri de achiziții publice similare.

Pentru a stimula responsabilitatea și a îmbunătăți șansele de implementare cu succes, organizațiile de monitorizare ar trebui să încurajeze AC să conceapă un sistem de înregistrare a responsabilităților și a deciziilor cheie pe parcurs, să completeze calendarul cu obiective intermediare detaliate care să contribuie la urmărirea progreselor înregistrate și să pună aceste informații la dispoziția publicului. Acest lucru va oferi stimulente pentru ca AC să elaboreze un calendar realist și să îl respecte și va ajuta organizațiile de monitorizare să își perfecționeze sistemul de evidență a monitorizării.

Valoarea contractului: buget și estimări financiare

Valoarea contractului se referă la bugetul maxim disponibil pentru operatorii economici. De obicei, aceasta reprezintă estimări ale remunerației totale a contractanților și a personalului acestora, precum și alte costuri operaționale, cum ar fi cele legate de materiale, transport și logistică³². Cu sprijinul experților tehnici, cum ar fi analiști financiari, actuari sau profesioniști în domeniul contabilității, organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă estimările se bazează într-adevăr pe informații de piață actualizate și pe experiența dobândită din contracte similare, inclusiv cele din alte țări ale UE, după caz.

Organizațiile de monitorizare ar trebui să fie conștiente de complexitatea cu care se pot confrunta în estimarea bugetului, cum ar fi volatilitatea potențială a prețurilor sau problemele legate de lipsa de ofertă de forță de muncă. Pentru a se asigura că AC a făcut tot posibilul în acest proces și că nu a exploatat ambiguitățile pentru a manipula în mod nejustificat bugetul, organizațiile de monitorizare ar trebui să solicite documentație care să prezinte în mod clar sursa și metodele utilizate pentru estimare și să verifice caracterul cuprinzător al acesteia. Absența sau superficialitatea acestei documentații sporește șansele de supraevaluare sau de nerespectare a obligațiilor și ar putea constitui un semnal de alertă pentru corupție.

Organizațiile de monitorizare ar trebui să fie conștiente de riscurile ca o AC să se angajeze în divizarea

contractelor, care se referă la practica de a împărți contractele, care ar trebui să constituie în mod normal un întreg, în mai multe contracte de valoare mai mică, pentru a evita aplicarea normelor privind achizițiile publice și a cerințelor de publicare. Astfel cum se indică în Directiva UE privind achizițiile publice, această practică este interzisă în întreaga UE³³. În cazul în care organizațiile de monitorizare suspectează că are loc o astfel de practică, acestea ar trebui să solicite AC să furnizeze o justificare clară pentru împărțirea contractului într-un anumit mod. În cazul în care justificarea nu este satisfăcătoare, organizațiile de monitorizare trebuie să informeze autoritatea de supraveghere competentă.

Specificații tehnice și criterii de evaluare

Specificațiile tehnice și criteriile de evaluare oferă informații detaliate cu privire la domeniul de aplicare și caracteristicile bunurilor, lucrărilor sau serviciilor solicitate operatorilor economici și la caracteristicile entităților care le vor furniza. Ele sunt, fără îndoială, elementele cele mai critice ale pachetului de documente ale achiziției, având în vedere că au implicații directe asupra rezultatului achiziției și, prin urmare, asupra deciziei de alocare a resurselor publice. Ele sunt expuse unui risc ridicat de manipulare și de influență nejustificată din partea unor actori lipsiți de scrupule.

Atunci când organizațiile de monitorizare examinează specificațiile tehnice, sarcina lor principală este de a verifica dacă acestea nu sunt adaptate pentru a favoriza anumite firme sau entități și nu menționează anumite mărci fără justificare. În acest proces, ele ar trebui să se bazeze pe sprijinul experților tehnici și de afaceri relevanți. Organizațiile de monitorizare ar trebui să se asigure că specificațiile sunt în concordanță cu rezultatele cercetării de piață. Atunci când există încă incertitudini cu privire la detaliile tehnice, acestea pot recomanda ca AC să desfășoare consultări suplimentare cu operatorii economici.

Organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă AC a elaborat criterii de evaluare adecvate, observabile, măsurabile și obiective. Această etapă a procesului de achiziții publice este predispusă la erori sau la manipulări în scopuri de corupție. Comisia Europeană prezintă trei tipuri de criterii care corespund etapelor procesului de selecție și diferitelor obiective³⁴.

- **Motivele de excludere** reprezintă circumstanțele în care un operator economic trebuie să fie exclus din procedura de achiziție. Organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă printre motive se numără încălcări anterioare ale legii, acte de corupție, conflicte de interese și exercitarea unei influențe nejustificate.
- **Criteriile de selecție** determină caracterul adecvat al ofertanților pentru a executa contractul. Organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă criteriile nu

favorizează firmele selecte și dacă metodologia este clară, transparentă și accesibilă publicului în documente.

- **Criteriile de atribuire** determină ofertantul care a elaborat propunerea cea mai avantajoasă și căruia ar trebui să i se atribue contractul. Organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă criteriile precizează în mod explicit abordarea utilizată (cum ar fi cel mai mic preț, cel mai mic cost și cel mai bun raport preț-calitate) și dacă sistemul de punctare este descris în document.

În unele cazuri, de exemplu, achiziții fără precedent cu obiecte complexe din punct de vedere tehnic, organizațiile de monitorizare ar trebui să se adreseze autorităților de supraveghere a achizițiilor publice sau autorităților din domeniul concurenței care pot contribui la verificarea faptului că formatul documentației este în conformitate cu reglementările relevante și nu încalcă normele în materie de concurență. Înainte de a implica acești actori, organizațiile de monitorizare trebuie să efectueze propriile verificări și să aibă o justificare clară pentru a solicita examinări formale. Solicitățile de intervenție fără scop ar putea duce la pierderi de timp și bani pentru AC și organismele de supraveghere și la o publicitate negativă pentru organizația de monitorizare.

Proiectul de contract

Proiectul de contract este un document juridic detaliat care oferă potențialilor contractanți informații cu privire la modalitățile de punere în aplicare a achiziției. Potrivit Comisiei Europene, contractele bine redactate ar trebui să includă cel puțin dispoziții privind reglementările aplicabile, responsabilitățile părților, obiectul, prețul, întârzierile, abaterile (inclusiv corupția), răspunderea, mecanismele de soluționare a litigiilor, clauzele de revizuire, drepturile de proprietate intelectuală, durata contractului și obligațiile de confidențialitate³⁵.

Organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice mai întâi caracterul cuprinzător al contractului. Pentru a evita potențiala omisiune a unor elemente esențiale, organizațiile de monitorizare pot verifica dacă există deja modele de contracte standardizate (emise de obicei de departamentul juridic al AC sau de organismul național de achiziții publice) și pot recomanda AC să le utilizeze. Atunci când organizațiile de monitorizare examinează conținutul și formularea proiectului de contract, acestea ar trebui să acorde o atenție deosebită următoarelor aspecte.

- Contractul ar trebui să conțină o descriere precisă a bunurilor, a serviciilor sau a lucrărilor și să precizeze partea care își asumă responsabilitățile și riscurile.
- Contractul ar trebui să conțină clauze clare, precise și neechivoce pentru revizuirea dispozițiilor sale, inclusiv domeniul de aplicare

și natura eventualelor modificări și condițiile specifice în care acestea pot fi aplicate.

- Contractul ar trebui să acopere numeroase variabile și scenarii de implementare și să definească mecanisme de abordare a aspectelor neprevăzute sau a litigiilor. Pentru a asigura viabilitatea acestor mecanisme, organizațiile de implementare ar putea recomanda ca AC să efectueze un exercițiu de simulare.
- Durata contractului – perioada de la semnarea contractului până la acceptarea produsului final sau a livrărilor – ar trebui să fie realistă și aliniată la calendarul proiectului.

Comunicare și implicare publică: rapoarte de monitorizare (partea 1)

Redactarea și publicarea rapoartelor de monitorizare sunt esențiale pentru succesul unui proiect PI. Acestea reprezintă unul dintre principalele rezultate ale organizațiilor de monitorizare și sunt esențiale pentru comunicarea către public a progreselor înregistrate și a finalizării activităților de monitorizare. Ele oferă, de asemenea, mijloacele prin care organizațiile de monitorizare pot semnala potențialele provocări, nereguli și practici incorecte în cadrul procedurii de achiziții publice, pot adăuga stimulente pentru acțiuni corective și pot pleda pentru schimbări în politicile și practicile guvernamentale pentru a aborda aceste probleme.

Deși structura specifică a rapoartelor de monitorizare poate fi adaptată în funcție de nevoile și caracteristicile proiectului, toate acestea ar trebui să se bazeze pe o analiză obiectivă susținută de dovezi solide pentru a sprijini afirmațiile formulate. Rapoartele ar trebui să includă cel puțin următoarele elemente (a se vedea modelul raportului de monitorizare din anexa la prezentul raport):

- un rezumat al evoluțiilor proiectului în etapa corespunzătoare
- principalele activități de monitorizare și observațiile aferente, care trebuie incluse la începutul fiecărui raport, astfel încât cititorul să poată urmări și înțelege mai ușor
- un rezumat al recomandărilor adresate AC și al informațiilor solicitate de la aceasta, împreună cu opinia organizațiilor de monitorizare cu privire la îndeplinirea acestora
- orice neregulă suspectată sau observată, inclusiv comportamentul corupt sau coluziv al AC, al ofertanților și al altor actori implicați în achiziție, cu o descriere a contextului

Organizațiile de monitorizare ar trebui să întocmească rapoartele pe măsură ce avansează în activitatea lor

de monitorizare, colectând opinii de la AC și de la ofertanți cu privire la potențialele nereguli sau provocări. Informarea AC și a ofertanților cu privire la modul în care vor fi comunicate problemele dacă acestea nu sunt abordate oferă stimulente pentru acțiuni corective. Frecvența publicării depinde de caracteristicile proiectului și de sfera de aplicare a activităților de monitorizare. Cu toate acestea, organizațiilor de monitorizare li se recomandă, în general, să publice rapoarte detaliate de îndată ce se încheie etapa relevantă a achiziției. Detalii suplimentare privind elaborarea și publicarea raportului sunt furnizate într-o secțiune următoare.

3.3 PROCEDURA DE LICITAȚIE

Introducere

În etapa de licitație, AC publică și diseminează oferta. În continuare, ofertanții interesați au la dispoziție un interval de timp fix pentru a-și elabora și prezenta propunerea și pentru a solicita clarificări din partea AC. Organizațiile de monitorizare trebuie să se asigure că AC depune toate eforturile pentru a face publicitate licitației și oferă acces deplin și nerestricționat la pachetul de documente. Organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă toate clarificările suplimentare sunt furnizate în mod egal tuturor ofertanților și să examineze caracterul adecvat, funcționarea corectă și fiabilitatea canalelor de depunere a ofertelor.

Din punctul de vedere al comunicării și al implicării publicului, principala sarcină a organizațiilor de monitorizare este de a verifica dacă lansarea licitației este eficace și dacă diseminarea este adecvată pentru a spori șansele unei participări satisfăcătoare la achiziție. Acest lucru implică sprijinirea AC în activitățile de planificare prin partajarea contactelor relevante, încurajarea organizării unei lansări publice a licitației, stabilirea unor planuri de urgență în cazul în care participarea este insuficientă și promovarea unor reuniuni de diseminare specifice cu ofertanții și cu comunitățile afectate pentru a aborda preocupările specifice legate de proiect.

Publicarea și diseminarea ofertelor

Publicitatea contractului constă în a face publică procedura de achiziții, astfel încât toți operatorii economici interesați să poată participa și depune propuneri. Organizațiile de monitorizare ar trebui să se asigure că AC respectă cerințele de publicare a procedurilor de achiziții publice prevăzute de legislația națională și de directivele UE și că oferă instrucțiuni clare pentru a împiedica ofertanții să comită greșeli. Accesul la documentele de achiziție trebuie să fie nerestricționat, iar oferta trebuie să fie diseminată în mod adecvat în rândul participanților pe piață.

Organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice dacă toate documentele esențiale sunt elaborate și publicate în mod corespunzător de către AC, inclusiv anunțul de participare – care include tipul de contract, procedura de licitație, instrucțiunile și termenul de depunere a ofertelor – și specificațiile tehnice, criteriile de evaluare și un proiect de contract³⁶. Organizațiile de monitorizare ar trebui să se asigure că anunțurile pentru contractele a căror valoare estimată depășește pragurile prevăzute de Directiva UE privind achizițiile publice sunt publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*³⁷ și că acestea conțin toate câmpurile de date relevante.

În plus, organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice dacă AC oferă acces deplin și nerestricționat la toate documentele relevante. Ca practică obișnuită în UE și în unele țări, impusă prin lege, toate documentele sunt puse la dispoziție în mod gratuit pe site-ul web al AC sau pe o platformă de achiziții publice electronice³⁸. În conformitate cu politica UE privind piața unică, se așteaptă ca cel puțin anunțul de participare să fie în limba engleză pentru a încuraja concurența transfrontalieră³⁹. În cazul în care documentația nu poate fi publicată în format electronic, organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice dacă AC comunică locația fizică, procedura și orele de acces.

Organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă AC depune eforturi reale pentru a face cât mai multă publicitate licitației, în special atunci când rezultatele analizei de piață au indicat că există un număr redus de operatori economici în zona vizată. Organizațiile de monitorizare ar trebui să stabilească așteptările cu privire la participarea la licitație. În cazul în care așteptările nu sunt îndeplinite, acestea ar trebui să fie pregătite să încurajeze AC să întreprindă activități de publicitate complementare, cum ar fi lansarea publică a procedurii de achiziție și publicarea licitației în ziarul național și în revistele de specialitate.

Clarificări și modificări ale ofertelor

După anunțarea licitației, ofertanții pot solicita clarificări cu privire la documentația de licitație. Organizațiile de monitorizare trebuie să urmărească să aibă acces la toate cererile de clarificare depuse și să verifice dacă AC oferă răspunsuri tuturor ofertanților, nu doar celor care au formulat cererea. În caz contrar, organizațiile de monitorizare ar trebui să solicite măsuri corective sau să avertizeze autoritatea de concurență. Open Contracting Partnership recomandă ca toate întrebările și răspunsurile să fie făcute publice, însă fără a dezvălui numele celor care au adresat întrebările⁴⁰.

În unele cazuri, observațiile ofertanților sau cererile de clarificare ar putea determina AC să modifice documentele de licitație. Organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice dacă toate modificările sunt documentate, justificate, publicate și diseminate în mod proactiv. În cazul în care modificările implică o sarcină suplimentară pentru ca ofertanții să își adapteze propunerile, termenul de depunere ar trebui prelungit în consecință. Atunci când propunerile de

prelungire a termenului vin din partea organizațiilor de monitorizare, acestea ar trebui să fie susținute de argumente tehnice solide pentru a face față unei eventuale rezistențe din partea AC.

Depunerea ofertelor

Înainte de începerea perioadei de depunere a ofertelor, organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă AC a stabilit canale, protocoale sau sisteme pentru primirea propunerilor și a documentației și dacă acestea funcționează în mod adecvat. Organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice dacă AC a instituit măsuri pentru a asigura siguranța și confidențialitatea ofertelor primite, cum ar fi stocarea fizică securizată sau funcționalități tehnice care împiedică deschiderea propunerilor înainte de o dată stabilită, în cazul depunerii electronice.

Organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice dacă AC aplică bune practici pentru a se asigura că toate ofertele respectă instrucțiunile furnizate în anunțul de participare publicat, inclusiv în ceea ce privește ambalajul, structura și numărul de exemplare. Riscurile de erori de depunere pot fi atenuate prin furnizarea de instrucțiuni clare și detaliate. Pentru cazurile care persistă, organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice dacă AC răspunde la ofertele neconforme printr-o respingere în timp util, care să includă o explicație, și dacă înregistrează în mod corespunzător toate aceste decizii.

Comunicare și implicare publică: informarea publicului pentru anunțarea licitației

Organizațiile de monitorizare trebuie să fie bine pregătite pentru informarea publicului cu privire la lansarea licitației, deoarece această etapă importantă are consecințe directe asupra participării la licitație și asupra controlului public. Activitatea acestora presupune sprijinirea AC în planificarea publicării, elaborarea de planuri pentru activități publicitare suplimentare în cazul în care participarea ofertanților nu este satisfăcătoare și alertarea mass-media, a comunităților afectate și a publicului cu privire la eveniment.

Organizațiile de monitorizare trebuie să fie pregătite să ajungă rapid la potențialii ofertanți, jurnaliști și comunitățile afectate. În această etapă, ele ar fi trebuit să creeze o listă de contacte a părților interesate relevante pentru a informa cu privire la achizițiile publice monitorizate, inclusiv asociații de întreprinderi, ziare naționale, reviste specializate și organizații active ale societății civile. Lista ar trebui să fie comunicată AC pentru a favoriza o planificare cuprinzătoare a publicității achiziției, inclusiv planuri de urgență pentru o participare nesatisfăcătoare.

Dacă este relevant, pentru a stimula participarea, organizațiile de monitorizare pot încuraja AC să

organizeze o lansare publică a licitației. Acest lucru poate ajuta AC să comunice mai bine instrucțiunile și cerințele de participare și să abordeze întrebările sau preocupările din partea mass-media și a cetățenilor. Aceasta creează o oportunitate de a oferi detalii suplimentare cu privire la rolul și funcționarea PI. Pentru a încuraja diseminarea pe scară mai largă, organizațiile de monitorizare ar putea urmări evenimentele publice viitoare relevante, cum ar fi forumurile de afaceri sau conferințele privind achizițiile publice, și ar putea recomanda ca AC să prezinte proiectul în cadrul acestora.

AC ar putea organiza reuniuni suplimentare cu potențialii ofertanți și cu comunitățile afectate. În comparație cu un eveniment public, acestea oferă mai multe oportunități pentru discuții mai profunde și mai sincere între actori cu privire la provocările care afectează proiectul sau detaliile tehnice. Organizațiile de monitorizare pot utiliza astfel de ocazii pentru a explica modul în care funcționează PI în etapa de licitație și pentru a oferi instrucțiuni pentru raportarea neregulilor. O astfel de implicare ar putea fi esențială în cazul proiectelor mari de investiții, care fac obiectul unor dezbateri publice intense.

3.4 ATRIBUIREA

Introducere

În etapa de atribuire, organismul ales pentru a efectua evaluarea (cunoscut adesea sub denumirea de „comisie de evaluare”) examinează și analizează ofertele, selectează câștigătorul achiziției (sau declară licitația nulă în circumstanțe excepționale) și anunță atribuirea contractului. Ulterior, în cazul în care nu există plângeri sau contestații, acesta procedează la formalizarea contractului cu ofertantul câștigător și solicită dovezi suplimentare privind respectarea cerințelor și negocierea detaliilor contractului înainte de semnare. Organizațiile de monitorizare trebuie să se asigure că acest proces este obiectiv și că modificările aduse contractului nu schimbă componentele esențiale ale acestuia.

Întrucât aceasta este etapa în care contractul este atribuit unui anumit operator economic, ea este una dintre cele mai vulnerabile la riscurile de corupție, favoritism și influență nejustificată. Organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă componența comisiei de evaluare este conformă cu reglementările. În acest scop, ele trebuie să desfășoare un volum echitabil de activități de investigare. Organizațiile trebuie să efectueze verificări încrucișate ale informațiilor privind ofertanții în raport cu seturi de date și informații publice pentru a se asigura că aceștia nu au nicio legătură cu AC sau cu comisia și trebuie să verifice propunerile pentru a identifica posibile semne de coluziune și comportament anticoncurențial.

Pentru ca organizațiile de monitorizare să își poată îndeplini în mod eficace rolul, acestea au nevoie de acces neîngrădit și în timp util la propunerile de oferte. Ele ar trebui să fie pe deplin implicate în activitatea comisiei de evaluare în calitate de observatori independenți. Deși dispozițiile specifice din acordul privind PI pot garanta această acțiune, în unele cazuri ar putea exista bariere juridice care să o împiedice. Se presupune că organizațiile de monitorizare vor fi conștiente de acest lucru atunci când vor institui PI și vor avea planuri alternative de monitorizare a procesului prin alte mijloace.

Prevenirea influenței nejustificate și a conflictelor de interese (partea 2)

După depunerea propunerilor de oferte, organizațiile de monitorizare se pot concentra pe detectarea oricărui conflict de interese și pe prevenirea influenței nejustificate în evaluarea și atribuirea contractului de achiziții publice de către comisia de evaluare. Într-o primă etapă, organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă componența comisiei este adecvată și conformă cu reglementările naționale relevante. Întrucât aceste reglementări permit uneori participarea actorilor externi, cum ar fi experți tehnici și consilieri, organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă antecedentele, rolul sau competențele lor de vot nu riscă să submineze imparțialitatea deciziilor luate.

Până în această etapă, organizațiile de monitorizare ar fi trebuit să verifice declarațiile de interese și de avere ale tuturor funcționarilor publici și ale actorilor implicați în achiziția publică, inclusiv ale celor care fac parte din comisia de evaluare, dacă aceasta a fost constituită mai devreme, precum și ale oricărei alte persoane cu puteri de decizie asupra proiectului. În prezent, acestea ar trebui să își îndrepte atenția către informațiile privind ofertanții participanți și să verifice sursele relevante de informații pentru a identifica orice legături nedivulgate dintre aceștia și funcționarii publici.

O primă sursă de informații de bază (dacă este utilizată de AC în procedura monitorizată) este documentul european de achiziție unic – un formular de declarație pe propria răspundere prezentat de ofertanți cu informații care dovedesc că pot participa la o procedură de achiziții publice, inclusiv absența conflictului de interese⁴¹. Mai important, organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice cu atenție seturile de date publice relevante, inclusiv:

- registrele societăților și ale beneficiarilor reali, care pot fi utilizate pentru a examina informațiile privind proprietarii și administratorii, structura acționariatului, situația economică și potențialele semnale de alertă ale unei societăți ofertante (a se vedea caseta de mai jos)
- bazele de date privind finanțele și listele de membri ale partidelor politice, care pot fi utilizate pentru a analiza legăturile politice dintre funcționarii societăților ofertante,

funcționarii publici și alți actori implicați în atribuire

- registrele activităților de lobby, care pot fi utilizate pentru a examina potențialele încercări ale ofertanților sau ale reprezentanților de interese angajați de aceștia de a influența procesul decizional, de exemplu prin întâlniri cu politicieni și cu funcționari ai AC

Adesea, aceste seturi de date nu sunt disponibile, accesibile rapid sau ușor de explorat. Organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice disponibilitatea cu mult timp înainte pentru a evita încetinirea activității lor în etapa de atribuire a contractului. Ele ar trebui să identifice informațiile pentru care ar trebui să depună o cerere oficială privind dreptul la informare. Organizațiile de monitorizare ar putea, de asemenea, să ia în considerare colaborarea cu jurnaliști de investigație, a căror expertiză poate facilita procesul de verificare și poate spori șansele de detectare a legăturilor nedivulgate.

Transparența în ceea ce privește beneficiarii reali în UE și contractarea publică

Informațiile privind beneficiarii reali se referă la identificarea persoanelor fizice care dețin sau controlează în ultimă instanță o entitate juridică. Acestea includ cel puțin numele, data nașterii, cetățenia, reședința și modalitățile în care se exercită proprietatea sau controlul (inclusiv acțiunile și drepturile de vot). Aceste informații sunt esențiale pentru prevenirea corupției în domeniul contractării publice. Ele pot fi utilizate pentru a verifica potențialele mize sau legături de proprietate ale funcționarilor publici (sau ale rudelor acestora) în cadrul întreprinderilor de pe piețele legate de procedura de contractare publică. Societățile ofertante sau beneficiarii reali cu sediul în paradisuri fiscale ar putea fi, de asemenea, considerați suspecti.

Directiva (UE) 2018/843 (cunoscută și sub denumirea de A cincea directivă privind combaterea spălării banilor⁴²) a mandatat statele membre să colecteze și să pună aceste informații la dispoziția publicului prin intermediul unor registre specifice până în ianuarie 2020. Cu toate acestea, directiva lasă la latitudinea factorilor de decizie de la nivel național definirea cerințelor de accesibilitate la aceste informații și formatul acestora. Un raport recent al Transparency International arată că acest lucru a dus la probleme grave de accesibilitate și de calitate a datelor în multe state membre, cum ar fi „paywall”, cerințe stricte de identificare și date într-un format care nu poate fi utilizat cu ușurință pentru analiză (de exemplu, PDF-uri scanate)⁴³.

Organizațiile de monitorizare ar trebui să se familiarizeze cu reglementările relevante privind beneficiarii reali din țara lor și să planifice contramăsuri pentru a depăși barierele în materie de accesibilitate,

de exemplu prin utilizarea fondurilor PI pentru a achiziționa informații sau prin recrutarea de *data wranglers* sau analiști de date pentru a gestiona formate complicate și a verifica legăturile dintre persoane fizice și entități.

Identificarea și abordarea comportamentului anticoncurențial

Pe lângă verificarea conflictelor de interese, organizațiile de monitorizare trebuie să ia măsuri pentru a identifica orice indicii ale unui potențial comportament anticoncurențial sub forma unor practici coluzive între ofertanți sau a unor informații suspecte, cum ar fi subestimarea excesivă a costurilor și a prețurilor. La începutul procesului, organizațiile de monitorizare ar trebui să analizeze cazurile anterioare de proceduri de achiziții similare sau de pe piețele relevante, luând act de societățile implicate și de tehnicile utilizate. Odată ce au acces la propunerile de ofertă, ele ar trebui să le examineze în mod independent și să verifice dacă există semnale de alertă.

Practicile coluzive între ofertanți au loc atunci când ofertanții se conspiră pentru a elimina concurența, astfel încât să poată crește prețurile bunurilor și serviciilor achiziționate pentru a-și crește profiturile. Este o practică ilegală care poate fi investigată și sancționată în temeiul legislației în domeniul concurenței⁴⁴. OCDE a subliniat caracteristicile și semnalele de alertă ale principalelor tehnici ale practicii coluzive între ofertanți (licitație complementară, eliminarea ofertelor, rotația ofertelor și alocarea pe piață)⁴⁵. În cazul în care organizațiile de monitorizare observă sau suspectează că au loc aceste practici, ele ar trebui să alerteze imediat comisia de evaluare și autoritatea de concurență.

Solicitarea unei anchete oficiale din partea autorității de concurență cu privire la suspiciunea de coluziune este o modalitate eficientă prin care organizațiile de monitorizare pot contribui la o procedură de achiziție curată. Cu toate acestea, având în vedere că aceste anchete ar putea implica suspendarea procedurii sau generarea de conflicte cu AC, suspiciunile organizațiilor de monitorizare trebuie să fie rezonabile și susținute de dovezi suficiente pentru a evita irosirea timpului și a resurselor. Pentru a atenua riscurile unei astfel de situații, echipa de monitorizare ar trebui să caute oportunități de formare în ceea ce privește detectarea comportamentului coluziv înainte sau în timpul implementării PI și să discute despre semnalele potențiale de îndată ce acestea sunt depistate.

Un alt tip foarte frecvent de comportament anticoncurențial este scăderea prețului ofertei pentru a obține un avantaj față de concurenți, cu speranța de a-l ridica din nou în etapa de negociere a contractului⁴⁶. Acest risc este atenuat dacă AC a inclus clauze clare privind sfera modificărilor potențiale. Cu toate acestea, ofertele anormal de scăzute ar trebui să ridice întotdeauna îndoieli. Organizația de monitorizare ar

trebuie să verifice dacă AC urmărește acest lucru și solicită ofertanților să clarifice motivele ofertelor scăzute.

Evaluarea ofertelor

În timpul evaluării ofertelor, sarcina principală a organizațiilor de monitorizare este de a verifica în mod proactiv dacă comisia de evaluare respectă ceea ce a fost specificat în documentația de licitație, în conformitate cu normele și metodele stabilite în reglementările naționale și ale UE. Aceste norme se aplică procesului adesea în trei etape de excludere a ofertanților nepotriviți, de selectare a ofertanților calificați și de atribuire a contractului celui mai bun ofertant conform metodologiei de clasare prestabilite.

Organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice mai întâi dacă comisia de evaluare a trecut cu vederea orice condiții de excludere, analizând în mod proactiv, printre alți factori, informațiile sau dovezile privind comportamentele corupte din trecut sau încălcarea legilor. Apoi organizațiile de monitorizare, cu ajutorul specialiștilor în contractarea publică, trebuie să se asigure că punctarea a fost obiectivă și consecventă între diferiții evaluatori și că s-a realizat numai pe baza informațiilor cuprinse în oferte.

Atunci când reglementările relevante permit acest lucru, comisia de evaluare ar putea solicita clarificări din partea ofertanților cu privire la propunerile lor. Riscul ca acest lucru să se întâmple rezultă adesea din instrucțiuni neclare și poate fi atenuat prin verificarea de către organizațiile de monitorizare a documentației în etapa premergătoare procedurii de licitație. Atunci când aceeași eroare se referă la toate ofertele, organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă AC respectă principiul tratamentului echitabil, solicită, de asemenea, corecții din partea tuturor ofertanților și înregistrează răspunsurile acestora în scris.

Evaluarea ofertelor ar putea implica comunicarea online și offline între membrii comisiei pentru a analiza și discuta în comun fiecare propunere și pentru a lua decizii comune. Organizațiile de monitorizare trebuie să fie implicate în întregul proces cât mai curând posibil și să li se acorde acces deplin la proceduri, de exemplu prin acces exclusiv în scopuri de citire la platformele de achiziții publice electronice utilizate de funcționari. Deși acordul privind PI ar trebui să abordeze în mod corespunzător acest aspect, organizațiile de monitorizare trebuie să fie pregătite să utilizeze măsuri alternative în cazul în care barierele juridice le împiedică să participe la procesul de evaluare.

Anunțul de atribuire, plângerile și contestațiile

După ce comisia de evaluare a luat o decizie referitoare la atribuirea contractului, AC trebuie să informeze toți ofertanții cu privire la rezultat. Aceasta trebuie să furnizeze informații detaliate cu privire la

decizia de atribuire, inclusiv punctajul și clasamentul final în conformitate cu criteriile de evaluare. Organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice dacă AC furnizează informații adecvate ofertanților și publicului larg, divulgând documentația cu privire la rezultatele evaluării și furnizând ofertanților care au pierdut justificări suficiente de cuprinzătoare pentru ca aceștia să înțeleagă rezultatele.

După ce AC a comunicat rezultatele, trebuie să treacă o perioadă de așteptare, care durează de obicei zece zile lucrătoare, înainte de finalizarea contractului cu câștigătorul⁴⁷. Acest lucru permite ofertanților care au pierdut și care ar putea să nu fie mulțumiți de rezultate să depună plângeri pentru a contesta decizia, să solicite suspendarea licitației sau să aducă AC în fața instanței pentru a remedia rezultatul. În astfel de cazuri, organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă AC tratează astfel de plângeri în mod obiectiv și imparțial și furnizează informații suplimentare atunci când este necesar. Organizațiile de monitorizare ar putea, de asemenea, să ia în considerare posibilitatea de a-și exprima opinia.

Elaborarea, semnarea și publicarea contractului

După încheierea perioadei de așteptare sau în timp ce aceasta este în curs, AC întocmește contractul cu ofertantul câștigător. În majoritatea cazurilor, ofertantului i se va solicita să furnizeze documente și dovezi suplimentare pentru a se asigura că respectă criteriile de selecție și de atribuire și că toate afirmațiile formulate în propunere sunt autentice. Organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice dacă AC nu trece cu vederea, în mod voluntar sau involuntar, dovezi importante care ar putea ridica îndoieli cu privire la calitatea propunerii.

În această etapă, nu este neobișnuit ca AC să negocieze și să ajusteze anumite detalii ale contractului împreună cu ofertantul câștigător, inclusiv livrabilele achiziției, termenul de execuție și alte aspecte. Organizațiile de monitorizare trebuie să urmărească îndeaproape aceste negocieri și să se asigure că acestea nu conduc la modificări substanțiale ale niciunei componente esențiale a contractului, cum ar fi prețul, obiectul, termenul de finalizare sau condițiile de plată, deoarece acest lucru ar putea impune anularea întregii proceduri. Ele trebuie să verifice dacă nu există modificări substanțiale ale drepturilor și responsabilităților părților.

În conformitate cu regulamentul UE, în termen de 30 de zile de la semnarea contractului de către ambele părți, AC trebuie să publice un anunț de atribuire a contractului pe portalul național de achiziții publice – și în Tenders Electronic Daily (TED) în cazul achizițiilor publice reglementate de directivele UE – astfel încât toate părțile interesate și publicul larg să fie informate cu privire la rezultatele procedurii de achiziții publice. Deși acesta pare a fi un pas relativ simplu, Comisia Europeană raportează mai multe cazuri în care autoritățile competente nu au publicat aceste

documente, iar organizațiile de monitorizare ar trebui să se asigure că acest lucru nu se întâmplă⁴⁸.

Comunicare și implicare publică: rapoarte de monitorizare (partea 2)

Publicarea și diseminarea rapoartelor de monitorizare reprezintă o etapă delicată în activitatea de monitorizare. Aceasta poate avea consecințe semnificative asupra impactului PI în susținerea bunei guvernante în proiectul monitorizat și în stimularea schimbărilor sistemice în sistemul de achiziții publice al țării. Ca atare, organizațiile de monitorizare ar trebui să se pregătească în mod adecvat, discutând în prealabil constatările litigioase cu AC și cu ofertanții. Ele trebuie să se asigure că publicarea raportului atrage suficientă atenție și reduce riscul de prejudiciere a reputației din cauza conținutului.

Atunci când rapoartele de monitorizare conțin informații cu privire la nereguli și cazuri de corupție suspectate sau observate, riscul ca publicarea lor să fie întâmpinată cu critici aspre sau cu contestații juridice este mai mare. După cum s-a menționat anterior, pentru a atenua riscul ca acest lucru să se întâmple, organizațiile de monitorizare ar trebui să discute aceste puncte cu AC și cu ofertanții cu mult timp înainte de publicare și să încerce să ajungă la un acord cu privire la formularea lor. În cazul în care divergențele de opinii nu pot fi conciliate, acest lucru ar trebui recunoscut în raport, iar interpretarea faptelor ar trebui lăsată la latitudinea cititorului.

Uneori, este posibil ca rapoartele de monitorizare să trebuiască să fie publicate în timp ce investigațiile sau anchetele privind activitățile suspecte sunt în curs. În astfel de cazuri, orice informații confidențiale la care ar putea avea acces organizațiile de monitorizare ca urmare a PI trebuie să rămână clasificate până la finalizarea procesului, în conformitate cu legislația relevantă aplicabilă în țară. Pentru a atenua riscul de încălcare a legii, se recomandă ca organizațiile de monitorizare să se consulte cu consilierii juridici sau cu autoritățile de aplicare a legii responsabile cu procesul.

În ceea ce privește formatul de publicare, organizațiile de monitorizare pot elabora două versiuni ale raportului:

- o versiune tehnică, care poate include o terminologie de specialitate privind obiectul contractului, procedurile de achiziții publice și documentația operațională pentru practicienii și experții în achizițiile publice din domeniul relevant al contractului de achiziții publice
- o versiune mai scurtă, simplificată, redactată într-un limbaj simplu pentru factorii de decizie, mass-media, societatea civilă și publicul larg

Pentru a maximiza impactul, organizațiile de monitorizare ar trebui să publice raportul cât mai curând posibil (în termen de două săptămâni) de la încheierea etapei relevante de achiziții publice. Acest

lucru sporește șansele unei dezbateri publice mai bine orientate și ar putea chiar să declanșeze acțiuni corective rapide din partea AC sau intervenția autorităților de supraveghere. Pe lângă difuzarea raportului prin toate canalele de comunicare disponibile, organizațiile de monitorizare sunt sfătuite să organizeze un eveniment public pentru a discuta constatările, recomandările și observațiile raportului.

3.5 IMPLEMENTARE

Introducere

În etapa de implementare, AC planifică obiectivele intermediare-cheie pentru executarea contractului. AC ajunge la un acord cu contractantul cu privire la modalitățile practice care reglementează procesul, monitorizează livrarea bunurilor, a lucrărilor sau a serviciilor în conformitate cu dispozițiile contractuale și discută adesea potențialele modificări ale contractului pentru a aborda problemele care devin evidente numai la implementare.

Organizațiile de monitorizare trebuie să se pregătească în mod adecvat pentru a verifica dacă executarea contractului și a obiectivelor sale intermediare este în conformitate cu rezultatele preconizate. Acest lucru presupune efectuarea unei evaluări a riscului de corupție în zona vizată, examinarea rapoartelor privind progresele înregistrate și efectuarea de controale fizice pentru a se asigura că acestea corespund realității, monitorizarea plăților și a altor fluxuri financiare legate de proiect, evaluarea admisibilității potențialelor modificări ale contractului și asigurarea faptului că acestea sunt puse la dispoziția publicului.

O colaborare de încredere cu AC este esențială în această etapă. Organizațiile de monitorizare trebuie să își planifice și să își desfășoare activitățile de verificare împreună cu cele deja concepute de AC (cum ar fi evaluările calității și auditurile financiare) și să verifice dacă acestea sunt adecvate și efectuate de actori independenți. La încheierea contractului, organizațiile de monitorizare vor trebui să discute realizările și învățămintele desprinse din proiect și din implementarea PI în discuțiile cu AC și prin activități de creștere a gradului de conștientizare.

Obiectivele intermediare și planificarea executării contractului

După semnarea contractului, organizațiile de monitorizare ar trebui să se pregătească pentru examinarea punerii în aplicare a acestuia. Acest lucru presupune verificarea caracterului adecvat al planului de executare a contractului convenit de AC și contractant, elaborarea unei metode de urmărire a obiectivelor sale intermediare și instituirea unui sistem

de evidență pentru a urmări elemente precum rapoarte intermediare, examinări intermediare, emiterea de facturi și plăți, modificările contractului, eventualele probleme apărute în timpul punerii în aplicare a contractului și acțiunile întreprinse de părți pentru a le remedia.

O condiție prealabilă pentru pregătirea adecvată și monitorizarea ulterioară este implicarea deplină a organizațiilor de monitorizare în discuțiile ulterioare semnării dintre AC și contractant cu privire la modalitățile practice (cum ar fi termenul pentru depunerea rapoartelor și metoda de plată). Organizația de monitorizare trebuie, de asemenea, să fie implicată în fluxurile de comunicare în timpul executării contractului, care pot include schimburi de e-mailuri și reuniuni online și cu prezență fizică. Acest aspect ar trebui abordat în acordul privind PI prin dispoziții care să specifice modul în care va participa organizația de monitorizare.

O relație de încredere cu AC este esențială în această etapă a achizițiilor publice. Este în interesul ambelor părți să se asigure că executarea contractului nu este compromisă de corupție sau de activități lipsite de etică și că preocupările comunităților afectate sunt exprimate și abordate. Pentru a încuraja cooperarea pozitivă, organizațiile de monitorizare ar trebui să își planifice activitățile de verificare în coordonare cu cele planificate de AC. Ele ar trebui să analizeze controalele deja instituite și să urmărească să nu le dubleze dacă sunt adecvate.

Rapoarte privind progresele înregistrate și verificarea executării contractului

Pe măsură ce punerea în aplicare a contractului avansează, organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă execuția lucrării decurge conform planurilor stabilite de AC și dacă preocupările beneficiarilor și ale comunităților afectate sunt abordate în mod adecvat. Rapoartele privind progresele înregistrate sunt documentele de bază care permit acest lucru. Acordul privind PI ar trebui să conțină dispoziții care să permită organizațiilor de monitorizare accesul la aceste rapoarte în timp util – în mod ideal în același timp cu AC – pentru a permite examinarea și formularea de recomandări prompte cu privire la acțiunile corective.

Organizațiile de monitorizare ar trebui să fie pregătite să verifice fizic executarea contractului. Colaborând cu specialiști și experți anticorupție, acestea ar trebui să identifice domeniile cu risc de corupție sau fraudă în legătură cu subiectul în cauză și să definească metode de verificare a apariției acestora. Organizațiile de monitorizare ar trebui să considere că acest proces nu este menit să înlocuiască potențialele mecanisme de verificare și de evaluare a calității instituite de AC. În schimb, este conceput pentru a completa mecanismele AC, punând accentul pe prevenirea corupției, inclusiv pe verificarea caracterului adecvat al mecanismelor și pe faptul că actorii responsabili de utilizarea acestora sunt calificați și independenți.

Din cauza complexității lor, proiectele de infrastructură sunt deosebit de expuse corupției și neregulilor. Prin urmare, este deosebit de important să se efectueze vizite la fața locului cu experți anticorupție și, atunci când este posibil, cu reprezentanți ai comunităților afectate. Vizitele la fața locului trebuie să fie convenite în prealabil și organizate în coordonare cu AC, luând în considerare dispozițiile prestabilite pentru verificarea la fața locului și evaluarea calității. Organizațiile de monitorizare ar trebui să convină cu AC asupra necesității unor controale independente aleatorii pentru a preveni acoperirea neregulilor de către contractant. În mod ideal, aceste aspecte ar trebui abordate prin clauze specifice din acordul privind PI.

Plăți

În timpul executării contractului, AC efectuează plăți către contractant pe baza unor dovezi specifice, cum ar fi rapoartele privind progresele înregistrate și aprobarea de către experții în evaluarea calității. Organizațiile de monitorizare trebuie să constate regularitatea acestor fluxuri financiare, să verifice conformitatea acestora cu dispozițiile contractuale, să examineze caracterul cuprinzător al informațiilor prezentate și să raporteze activitățile suspecte. Accesul în timp util la informațiile financiare este o condiție prealabilă pentru aceste activități și ar trebui să fie prevăzut în mod adecvat în acordul privind PI.

Organizațiile de monitorizare vor trebui să coordoneze activitățile de analiză financiară cu cele planificate de AC, să verifice dacă acestea sunt adecvate și să încerce să înțeleagă dacă și în ce mod pot fi completate. De exemplu, în cazul în care AC solicită deja audituri periodice pentru proiect, iar organizațiile de monitorizare au concluzionat că auditurile vor fi efectuate de un actor calificat independent, acestea pot decide să nu efectueze o examinare aprofundată a informațiilor financiare globale pentru proiect, ci să se concentreze mai degrabă asupra fluxurilor financiare care sunt cele mai expuse riscului de corupție.

Contractanții lipsiți de scrupule ar putea emite facturi pentru activități inexistente sau pentru livrabile de slabă calitate. Riscul poate fi atenuat prin verificarea fizică a livrabilelor sau prin efectuarea de vizite la locul de desfășurare a lucrărilor (a se vedea secțiunea anterioară).

Modificări ale contractului

Necesitatea modificării contractului în timpul implementării ar trebui redusă la minimum prin contracte bine concepute și specificații tehnice clare. Totuși, ar putea exista în continuare circumstanțe specifice în care acestea sunt necesare. Organizațiile de monitorizare trebuie să verifice dacă toate aceste modificări sunt justificate în mod adecvat, în conformitate cu reglementările relevante, și dacă nu modifică elementele fundamentale ale contractului.

Organizațiile de monitorizare trebuie să fie informate cu mult timp înainte cu privire la orice discuții privind modificarea contractului între AC și contractant. Acestea trebuie să aibă acces garantat – în mod ideal prin dispozițiile din acordul privind PI – astfel încât să poată examina modificările în mod independent, cu sprijinul experților tehnici. Dacă astfel de modificări sunt admisibile, organizațiile de monitorizare ar trebui să se asigure că acestea sunt raportate și publicate pe portalul național de achiziții publice sau pe alte platforme de publicare a contractelor.

Finalizare

Odată ce AC a acceptat în mod oficial livrările finale și a plătit facturile aferente, contractul de achiziții publice poate fi închis. Atunci când organizațiile de monitorizare examinează această etapă finală, ele ar trebui să încurajeze AC să tragă concluzii și să identifice ideile principale, care ar trebui înregistrate. Pentru a spori eficacitatea acestui proces, organizațiile de monitorizare ar putea încuraja AC să organizeze o reuniune de închidere cu toate părțile interesate pentru a evalua performanța, a comunica rezultatele, a reflecta asupra greșelilor și a elabora recomandări pentru contractele viitoare.

Comunicare și implicare publică: dincolo de pactul de integritate

La încheierea pactului de integritate, organizațiile de monitorizare ar trebui să întreprindă activități pentru a încuraja reforma politică și instituțională pe baza rapoartelor, a recomandărilor și a constatărilor colectate pe parcursul procesului. Pentru a facilita acest lucru, organizațiile de monitorizare ar trebui să încheie toate materialele informative elaborate în cursul implementării proiectului și să furnizeze un rezumat al întregului proiect într-un raport public care să fie diseminat în rândul autorităților guvernamentale, al sectorului privat, al comunităților afectate, al mass-media și al publicului larg.

Raportul public și orice inițiative de comunicare cu privire la rezultatele proiectului sunt esențiale pentru încurajarea reformelor sistemice în sistemul de contractare publică al unei țări. Organizațiile de monitorizare ar trebui să verifice dacă guvernul a acționat în mod eficace pe baza acestor constatări și să caute în continuare oportunități pentru pacte de integritate viitoare. Monitorizarea civică sistematică a achizițiilor publice și implicarea cetățenilor în protejarea resurselor publice, în special atunci când acest proces este sprijinit de guvern, reprezintă un rezultat dezirabil pentru societate.

NOTE DE SFÂRȘIT

¹ Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice (articolul 18).

² Nu toate conduc la atribuirea contractelor, din cauza suspendării, a amânării sau a anulării.

³ <http://www.open-contracting.org/resources/how-governments-spend-opening-up-the-value-of-global-public-procurement/> site-ul web al Comisiei Europene, Politici, Achiziții publice, Context. Disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement_en

⁴ Serviciul de Cercetare al Parlamentului European, RAND Europe, *The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime and Corruption* (Costul non-Europei în domeniul crimei organizate și al corupției) (RAND Europe, 2016). Disponibil la adresa: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html

⁵ Oficiul European de Luptă Antifraudă, *Al 31-lea raport anual privind protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene – Combaterea fraudei – 2019* (Oficiul European de Luptă Antifraudă, 2020). Disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en

⁶ Sanchez A., „The Role of Procurement” (Rolul achizițiilor), în Allen R., Hemming R. și Potter B.H. (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (Palgrave Macmillan, 2013).

⁷ Douăzeci și unu din douăzeci și șapte de state membre ale UE sunt membre ale OGP.

⁸ Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros no. 37/2021*, (Diário da República, 6 aprilie 2021). Disponibil la adresa: <https://dre.pt/application/conteudo/160893669>

⁹ Agência para a Modernização Administrativa, *II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, Plano de Ação 2021–2023*, (Agência para a Modernização Administrativa, 2021). Disponibil la adresa: www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf

¹⁰ Astfel cum sunt definite în Carta internațională a datelor deschise (ODC), datele deschise sunt date digitale care sunt puse la dispoziție cu caracteristicile tehnice și juridice necesare pentru a fi utilizate, reutilizate și redistribuite în mod liber de către oricine, oricând și oriunde.

¹¹ Beneficiarul real este persoana care deține sau controlează în ultimă instanță o societate comercială. Mai multe informații sunt disponibile aici: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm_E0003. Datele referitoare la beneficiarii reali pot include detalii pentru identificarea proprietarilor individuali; o defalcare a participațiilor; drepturile de vot aferente diferitelor clase de acțiuni etc.

¹² Prin sistem de contractare publică ne referim la setul de norme, procese, practici, tehnologii și autorități care stabilesc modul în care entitățile publice planifică, atribuie și execută contractele.

¹³ Mediana calculată pe baza estimărilor bugetare ale fiecărui proiect de contractare care a fost monitorizat.

¹⁴ <https://www.transparency.org/en/tool-integrity-pacts>

¹⁵ Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, „Public Procurement Planning and Corruption” (Planificarea achizițiilor publice și corupția), (Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, 2015).

¹⁶ A se vedea *Orientări pentru responsabilii cu achizițiile publice privind evitarea celor mai obișnuite erori în proiectele finanțate din fondurile structurale și de investiții europene* (Comisia Europeană, 2018) și *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Combaterea miturilor privind confidențialitatea în achizițiile publice) (Open Contracting Partnership, 2019), pentru o prezentare mai detaliată a documentelor aferente acestei etape.

¹⁷ A se vedea *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Combaterea miturilor privind confidențialitatea în achizițiile publice) (Open Contracting Partnership, 2019) pentru o mai bună înțelegere a aplicării normelor de confidențialitate în cazul documentelor de achiziții publice și a concepțiilor greșite comune legate de acestea.

¹⁸ Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations* (Model de acord de monitorizare și pact de integritate pentru infrastructură – un ghid de punere în aplicare pentru organizațiile societății civile) (Transparency International, 2018).

¹⁹ Comisia Europeană, *Orientări pentru responsabilii cu achizițiile publice privind evitarea celor mai obișnuite erori în proiectele finanțate din fondurile structurale și de investiții europene* (Comisia Europeană, 2018).

²⁰ Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations* (Model de acord de monitorizare și pact de integritate pentru infrastructură – un ghid de punere în aplicare pentru organizațiile societății civile) (Transparency International, 2018).

²¹ Comisia Europeană, *Orientări pentru responsabilii cu achizițiile publice privind evitarea celor mai obișnuite erori în proiectele finanțate din fondurile structurale și de investiții europene* (Comisia Europeană, 2018).

²² Ibidem.

²³ OCDE a elaborat o metodologie cuprinzătoare pentru analiza de piață, inclusiv un model standard pentru un raport de analiză a pieței. Organizațiile de monitorizare sunt sfătuite să se familiarizeze cu această resursă pentru a înțelege mai bine procedura și pentru a se asigura că aceasta se desfășoară în conformitate cu standardele internaționale.

²⁴ Comisia Europeană, *Orientări pentru responsabilii cu achizițiile publice privind evitarea celor mai obișnuite erori în proiectele finanțate din fondurile structurale și de investiții europene* (Comisia Europeană, 2018). În mod specific, a se vedea articolul 24 din Directiva UE privind achizițiile publice (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>) și articolul 61 din Regulamentul financiar al UE ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&rid=4)). Pentru mai multe detalii privind interpretarea și aplicarea normelor, a se vedea Comunicarea Comisiei Europene intitulată „Orientări privind evitarea și gestionarea conflictelor de interese în temeiul Regulamentului financiar” (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A52021XC0409%2801%29&qid=1698084986161>).

²⁵ Inițiativa de recuperare a activelor furate, *Getting the full picture on public officials – a how-to guide for effective financial disclosure* (O imagine completă a funcționarilor publici – un ghid practic pentru o transparență financiară eficientă) (Inițiativa de recuperare a activelor furate, 2016).

²⁶ Site-ul web al Mecanismelor europene de responsabilitate publică (EuroPAM – *European Public Accountability Mechanisms*), realizat de Centrul European de Cercetare pentru Anticorupție și Consolidarea Statului (ERCAS – *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building*) oferă o imagine de ansamblu cuprinzătoare a cadrelor de reglementare privind declarațiile de interese și de avere ale funcționarilor publici din întreaga Europă – <http://europam.eu/>

²⁷ TI Bulgaria – <https://integrity.transparency.bg/en/>; TI Grecia – <https://integritypact.gr/en/to-symfono-akeraiotitas/to-symfono-akeraiotitas-stin-ellada/>; TI Italia, Amapola, Action Aid (Italia) – <https://monitorappalti.it/>; Delna (Letonia) – https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/; Fundația Stefan Batory (Polonia) – <https://paktuczciwosci.pl/>; TI Portugalia – <https://pactodeintegridade.transparencia.pt/home/>; TI România – www.pactedeintegritate.ro/ro/; Societatea Academică din România – www.romaniacurata.ro/contracte-curate/; Institutul pentru Politici Publice (România) – www.ipp.ro/pactele-de-integritate/; TI Ungaria – <https://transparency.hu/en/kozszeaktor/kozbeszerzes/integritasi-megallapodas/>; TI Lituania – www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/; TI Slovenia – <https://pakt.transparency.si/>; TI Republica Cehă – www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/

²⁸ Comisia Europeană, *Orientări pentru responsabilii cu achizițiile publice privind evitarea celor mai obișnuite erori în proiectele finanțate din fondurile structurale și de investiții europene* (Comisia Europeană, 2018).

²⁹ Studiul de caz Action Aid Italia, prezentat la pagina 7 din prezentul raport, oferă un exemplu excelent al modului în care o organizație de monitorizare poate aduce o contribuție pozitivă la acest aspect.

³⁰ De exemplu, dialogul competitiv ar trebui să fie ales atunci când este imposibil să se elaboreze în prealabil specificațiile tehnice, iar atribuirea directă în situații de urgență. A se vedea *Orientările pentru responsabilii cu achizițiile publice privind evitarea celor mai obișnuite erori în proiectele finanțate din fondurile structurale și de investiții europene* (Comisia Europeană, 2018) pentru o prezentare detaliată a procedurilor de achiziții publice și detalii cu privire la sarcinile operaționale pe care acestea le implică.

³¹ A se vedea *Orientările pentru responsabilii cu achizițiile publice privind evitarea celor mai obișnuite erori în proiectele finanțate din fondurile structurale și de investiții europene* (Comisia Europeană, 2018) pentru o prezentare detaliată a arborilor decizionali asociați fiecărei proceduri de achiziții publice, inclusiv a tuturor criteriilor care trebuie luate în considerare și a etapelor logice care trebuie parcurse.

³² Comisia Europeană, *Orientări pentru responsabilii cu achizițiile publice privind evitarea celor mai obișnuite erori în proiectele finanțate din fondurile structurale și de investiții europene* (Comisia Europeană, 2018).

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Disponibil la adresa:

www.ojeu.eu/#:-:text=OJEU%20stands%20for%20the%20Official.EU%20legislation%2C%20must%20be%20published.

³⁸ A se vedea www.europam.eu pentru detalii cu privire la dispozițiile care se aplică fiecărui stat membru.

³⁹ Comisia Europeană, „Study on the measurement of cross-border penetration in the EU Public Procurement Market” (Studiu privind măsurarea penetrării transfrontaliere pe piața achizițiilor publice din UE) (Comisia Europeană, 2021).

⁴⁰ Principalul motiv este acela de a evita identificarea concurenților care ar putea fi abordați pentru a forma un cartel. Cu toate acestea, problema este controversată și va trebui să fie evaluată de la caz la caz, în funcție de condițiile de piață relevante, de numărul de operatori economici și de riscurile de coluziune observate. Pentru mai multe detalii și îndrumări, a se vedea *Mythbusting confidentiality in public contracting* (Combaterea miturilor privind confidențialitatea în contractarea publică) (Open Contracting Partnership, 2018).

⁴¹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/esp_d_en.

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>.

⁴³ Transparency International, *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union*, (Acces refuzat? Disponibilitatea și accesibilitatea datelor despre beneficiarii reali în Uniunea Europeană) (Transparency International, 2021).

⁴⁴ OCDE, *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement*, (Liniile directoare pentru combaterea trucării ofertelor în cadrul achizițiilor publice) (OCDE, 2014).

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Fazekas M. și Toth B., *Analytics for Integrity: Data-drive approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments* (Analitică pentru integritate: abordări bazate pe date pentru îmbunătățirea evaluărilor riscului de corupție și de fraudă) (OCDE 2019).

⁴⁷ Comisia Europeană, *Orientări pentru responsabilii cu achizițiile publice privind evitarea celor mai obișnuite erori în proiectele finanțate din fondurile structurale și de investiții europene* (Comisia Europeană, 2018).

⁴⁸ Ibidem.

Creează schimbarea cu noi!

IMPLICĂ-TE

Urmărește-ne, împărtășește-ți opiniile și discută despre corupție cu oameni din întreaga lume pe platformele de comunicare socială.

facebook.com/TransparencyInternational/

twitter.com/anticorruption/

linkedin.com/company/transparency-international/

instagram.com/Transparency_International/

youtube.com/user/TransparencyIntl/

ÎNVAȚĂ

Vizitează site-ul nostru web pentru a afla mai multe despre activitatea noastră în peste 100 de țări și înscrie-te pentru a afla ultimele știri referitoare la lupta împotriva corupției.

transparency.org

DONEAZĂ

Donația ta ne va ajuta să oferim sprijin miilor de victime ale corupției, să dezvoltăm noi instrumente, să facem cercetări și să convingem guvernele și întreprinderile să își respecte promisiunile. Dorim să construim o lume mai echitabilă și mai justă. Cu ajutorul tău, putem.

transparency.org/donate



Transparency International

Secretariatul internațional
Alt-Moabit 96, 10559 Berlin, Germania

Tel. +49 30 3438 200

integritypacts@transparency.org
ti@transparency.org
transparency.org/integritypacts

Comisia Europeană

Direcția Generală Politică Regională și Urbană
Comisia Europeană, 1049 Bruxelles, Belgia

regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu

[Aflați mai multe despre pactele de integritate](#)
[Aflați mai multe despre UE](#)