



PACTELE DE INTEGRITATE
MECANISME DE CONTROL CIVIC PENTRU
SALVGARDAREA FONDURILOR EUROPENE

**RAPORT DE
MONITORIZARE**

**Evaluarea privind pregătirea achizițiilor în cadrul proiectului
*SIMS – Sistemul Informatic de Management al Școlarității***

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ROMÂNIA
INSTITUTUL PENTRU POLITICI PUBLICE

Transparency International România (TI-Ro) este membrul național al singurei organizații internaționale non-guvernamentale dedicate luptei împotriva corupției, fiind recunoscută ca atare și având statut de ONG consultativ pe lângă mai multe instituții internaționale, respectiv Consiliul Economic și Social al Națiunilor Unite (din anul 2003), Banca Mondială, precum și Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei (din 2004). Transparency International este o rețea globală care include peste 100 de filiale locale (chapters), care își desfășoară activitatea la nivel național, colaborând cu instituții publice, societatea civilă, mediul de afaceri și mass-media pentru a promova transparența în alegeri, administrație publică, achiziții publice și afaceri.

www.transparency.org.ro

Institutul pentru Politici Publice (IPP) este o organizație neguvernamentală ce militează pentru creșterea calității proceselor de elaborare a politicilor publice în România. Desfășurând activități de cercetare, de advocacy și de promovare în domenii precum: reforma administrației publice, transparența instituțiilor, integritatea aleșilor și a funcționarilor, IPP este una dintre cele mai obiective dar și incisive organizații din România, fiind recunoscută ca o autoritate în domeniile sale de excelență.

www.ipp.ro

Acest raport prezintă activitatea de monitorizare în cadrul Pactului de Integritate și rezultatele sale pentru proiectul SIMS – Sistemul Informatic de Management al Școlarității implementat de Ministerul Educației (ME) cu finanțare din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Competitivitate (POC) 2014-2020, Axa prioritară 2: „Tehnologia Informației și Comunicațiilor (TIC) pentru o economie digitală competitivă”; Operațiunea 2.3.3: „Îmbunătățirea conținutului digital și a infrastructurii TIC sistemice în domeniul educație, e-incluziune, e-sănătate și e-cultură”.

Acest document reflectă poziția autorilor – reprezentând monitorul independent în cadrul Pactului de Integritate, iar Comisia Europeană nu este responsabilă pentru conținutul sau utilizarea informației din prezentul raport.

București, decembrie 2021

Cuprins

Sumar executiv	Error! Bookmark not defined.
1. Introducere	4
1.1. Pactele de integritate	4
1.2. Proiectul monitorizat	7
1.3. Etapele procesului de achiziție acoperite de monitorizarea pentru acest raport	9
1.4. Sinteza raportului de monitorizare precedent	Error! Bookmark not defined.
2. Rezultatele monitorizării	10
2.1. Transparența procedurilor și accesul la documente	Error! Bookmark not defined.
2.2. Implementarea contractelor de achiziții publice	Error! Bookmark not defined.
2.2.1. Implementarea contractelor de livrare de bunuri	Error! Bookmark not defined.
2.2.2. Implementarea contractului de servicii pentru dezvoltarea platformei Culturalia.ro	Error! Bookmark not defined.
3. Concluzii	Error! Bookmark not defined.

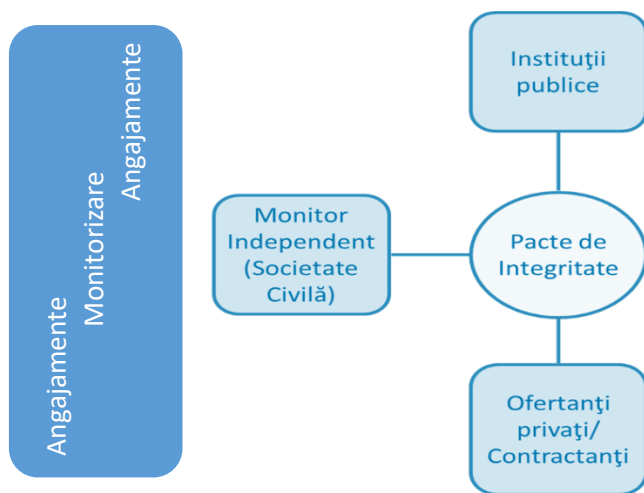
1. Introducere

1.1. Pactele de integritate

Pactele de Integritate sunt un instrument dezvoltat de Transparency International pentru a sprijini guvernele, operatorii economici și societatea civilă în eforturile de combatere a corupției. În cadrul inițiativei DG REGIO, rolul lor este de a salvagarda fondurile europene împotriva fraudelor și a corupției, fiind un instrument de creștere a transparenței și responsabilității, îmbunătățire a condițiilor de concurență și creștere a eficienței cheltuirii fondurilor publice, creștere a nivelului de încredere în instituțiile publice.

Pactele îmbracă de obicei forma unui acord între autoritatea contractantă și ofertanți în cazul unei proceduri de achiziție publică, prin care părțile se angajează că se vor abține de la a oferi mită, de a influența în vreun fel procesul, de la extorcarea de fonduri și alte practici corupte, pe durata desfășurării procedurii de achiziție și a contractului. Pactele de Integritate includ de asemenea și un sistem de monitorizare independent coordonat de organizații ale societății civile.

În luna decembrie 2017 Ministerul Culturii și Identității Naționale, Transparency International România și Institutul pentru Politici Publice au semnat Memorandumul de cooperare privind Pactul de Integritate, formalizând astfel relația de monitorizare stabilită prin proiect. Memorandumul prevede că ofertanții și contractorii pot adera la principiile Pactului de Integritate prevăzute în Memorandum prin semnarea și depunerea unei declarații în acest sens. Declarația este parte a documentației pe care operatorii economici o parcurg pentru pregătirea ofertelor în cadrul procedurilor de achiziție publică



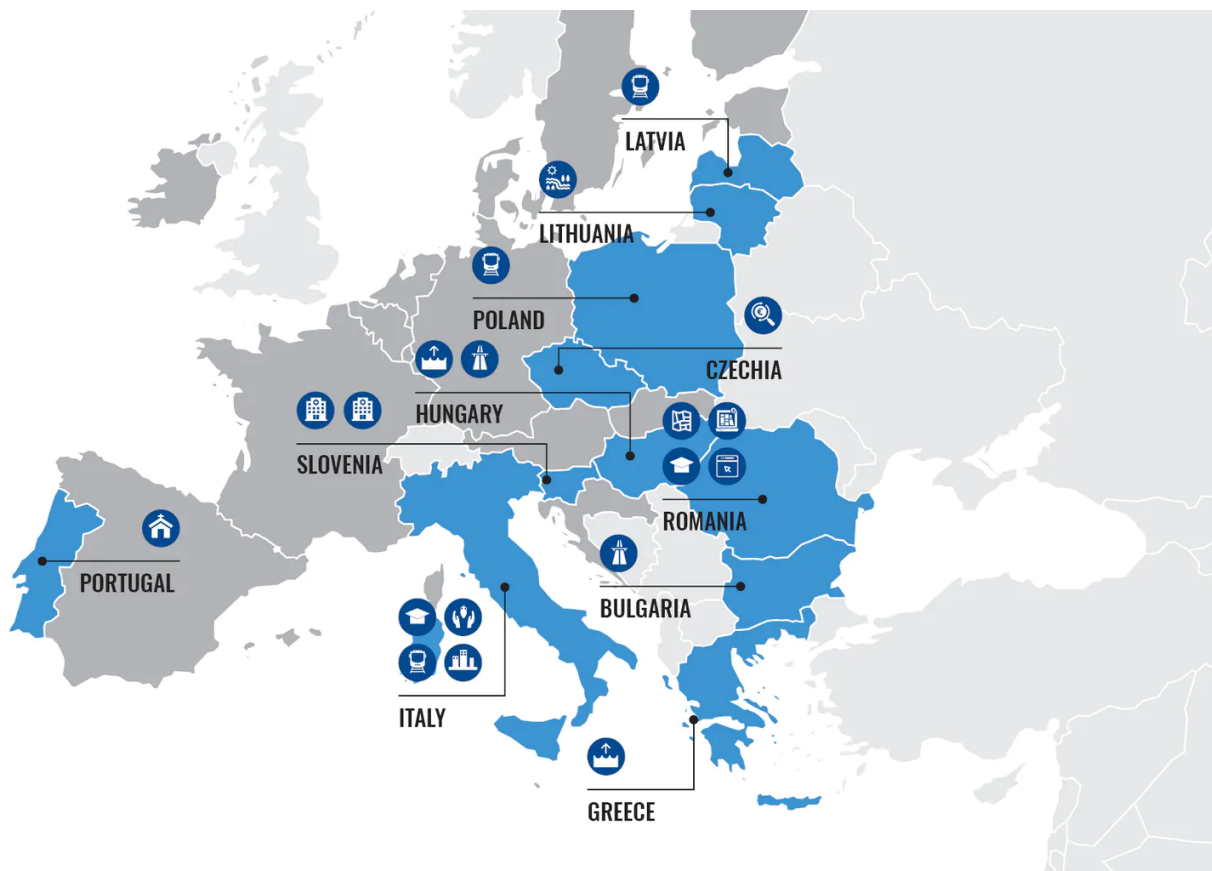
Pactele de Integritate contribuie la reducerea riscului de corupție, prin asumarea angajamentului unei conduite integre de către instituțiile publice și mediul de afaceri, dar și prin implicarea informală a societății civile cu expertiză în procesul de monitorizare a achizițiilor publice.

Proiectul ***Pactele de Integritate – Mecanisme de control pentru buna gestionare a fondurilor UE*** are ca scop asigurarea unei bune gestionări a fondurilor europene prin elaborarea și aplicarea unor Pacte de Integritate „pilot” în proiectele finanțate din Fondurile Structurale și de Coeziune și evaluarea rezultatelor obținute pentru replicarea lor ulterioară.

Mai multe detalii despre Pactele de Integritate în România se regăsesc la adresa: pactedeintegritate.ro



Harta 1. Țările unde se implementează proiectul pactelor de integritate și principalele domenii de investiții monitorizate



Proiectul pilot este implementat la inițiativa DG REGIO în 11 state europene (respectiv: Bulgaria, Grecia, Letonia, Lituania, Italia, Polonia, Portugalia, Slovenia, Republica Cehă, România, Ungaria), pentru testarea Pactelor de Integritate și monitorizarea achizițiilor publice din 18 proiecte co-finanțate de Fondurile Structurale și de Investiții. Proiectul a fost inițial planificat pentru o perioadă de 6 ani: 2016-2021.

Mai multe detalii sunt disponibile la adresa: transparency.org/en/projects/integritypacts#.



În cadrul acestui proiect, în România, Transparency International România (TI-Ro) și Institutul pentru Politici Publice (IPP) pilotează Pactele de Integritate în calitate de monitori independenți pentru proiecte implementate de Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCP), Ministerul Culturii și Ministerul Educației Naționale.

Obiectivele proiectului sunt:

- ✓ Asigurarea transparenței, integrității, răspunderii și responsabilității în proiectele cofinanțate prin fonduri europene structurale și de coeziune prin implementarea unui instrument pilot – Pactele de Integritate.
- ✓ Crearea unui mecanism de revendicare a responsabilității sociale în contractele publice mari
- ✓ Asigurarea transparenței, integrității, răspunderii și responsabilității în achizițiile publice
- ✓ Asigurarea concurenței loiale și a eficienței în cheltuirea fondurilor publice
- ✓ Creșterea gradului de conștientizare a publicului cu privire la importanța responsabilității și integrității în achizițiile publice pentru realizarea obiectivelor finanțării europene
- ✓ Deprinderea unor lecții învățate în urma implementării proiectului pilot, cu scopul unei viitoare replicări a Pactelor de Integritate în proiecte similare.

Printre beneficiile Pactelor de Integritate, se numără:

- creșterea încrederii publice în entitățile semnatare;
- derularea de proiecte de calitate la costuri competitive;
- îmbunătățirea procesului de achiziții publice.

Monitorizarea realizată nu reprezintă un control sau o anchetă exhaustivă cu privire la implementarea proiectelor cu finanțare europeană avute în vedere.

Monitorul independent a avut accesul facilitat la o serie de informații și documente, pe baza colaborării cu Ministerul Culturii, care s-a arătat interesat să identifice riscurile de integritate și de neimplementare a proiectului de digitalizare a resurselor culturale, esențial pentru dezvoltarea României.

Cu sprijinul Ministerului Culturii, monitorul independent a identificat o serie de riscuri asupra cărora prezentul raport atrage atenția.

Pe baza datelor și documentelor puse la dispoziția monitorului independent, nu au fost identificate nereguli.

1.2. Proiectul monitorizat

Ministerul Educației (MC) este beneficiarul Proiectului **SIMS – Sistemul Informatic de Management al Școlarității** cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Competitivitate (POC) 2014-2020, Axa prioritară 2: „Tehnologia Informației și Comunicațiilor (TIC) pentru o economie digitală competitivă”; Operațiunea 2.3.3: „Îmbunătățirea conținutului digital și a infrastructurii TIC sistemice în domeniul educație, e-incluziune, e-sănătate și e-cultură”.

Proiectul SIMS trebuie implementat în toate școlile și liceele din România, respectiv 6.250 școli și licee cu un număr de 2,25 milioane de elevi și 180.000 de profesori.

6.250	2,25 milioane	180.000
școli	elevi	profesori

Valoarea proiectului este de 225 de milioane de lei, dintre care 190 de milioane de lei (84%) reprezintă fonduri europene nerambursabile oferite de FEDR (Fondul European de Dezvoltare Regională), contribuția bugetului național fiind de 35 de milioane de lei.



190 milioane RON fonduri europene

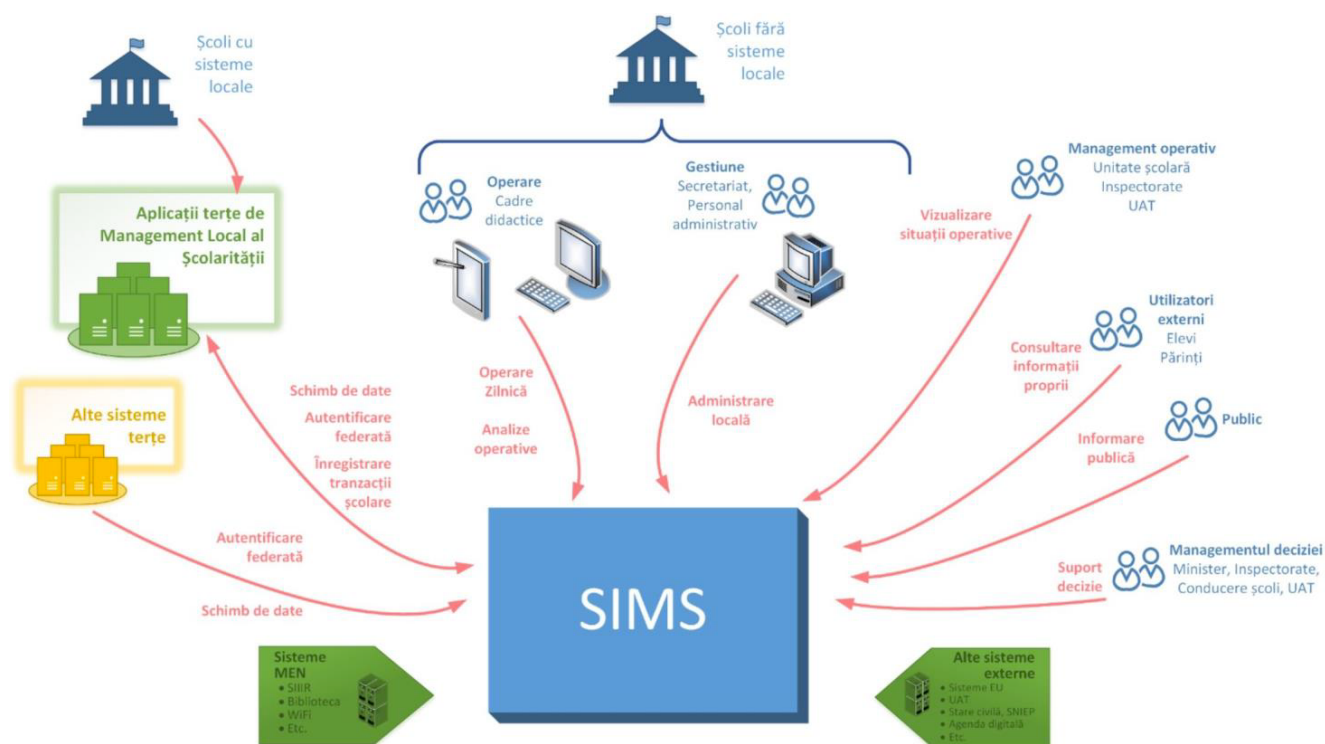
35 milioane
RON
cofinanțare
națională

Proiectul își propune să dezvolte:

- Un instrument complex care să permită colectarea zilnică și gestionarea integrată a informației privind activitatea școlară din învățământul preuniversitar.
- Fișa elevului cuprinzând notele și mediile școlare, scutirile, absențele și avertismentele, rezultatele la diverse testări, evaluări și concursuri naționale.
- O modalitate de acces pentru elevi și părinți la aceste informații în regim online, securizat și confidențial.
- O modalitate de acces pentru profesori și specialiștii în educație responsabili cu dezvoltarea programelor) la date statistice comparative la nivel local, regional și național.

Astfel:

- SIMS va oferi o imagine în timp real a problemelor din sistem, cum ar fi absenteismul și abandonul școlar
- SIMS va ajuta la intervenția eficientă pe toate nivelurile
- SIMS va contribui în luarea deciziilor ce țin de politicile pentru îmbunătățirea performanței școlare a elevilor.



Vor fi create peste 2,5 milioane de conturi pentru acces în sistem, majoritatea pentru părinții elevilor, dar și pentru profesori și alți specialiști din educație. Datele care vor fi colectate și incluse în SIMS sunt:

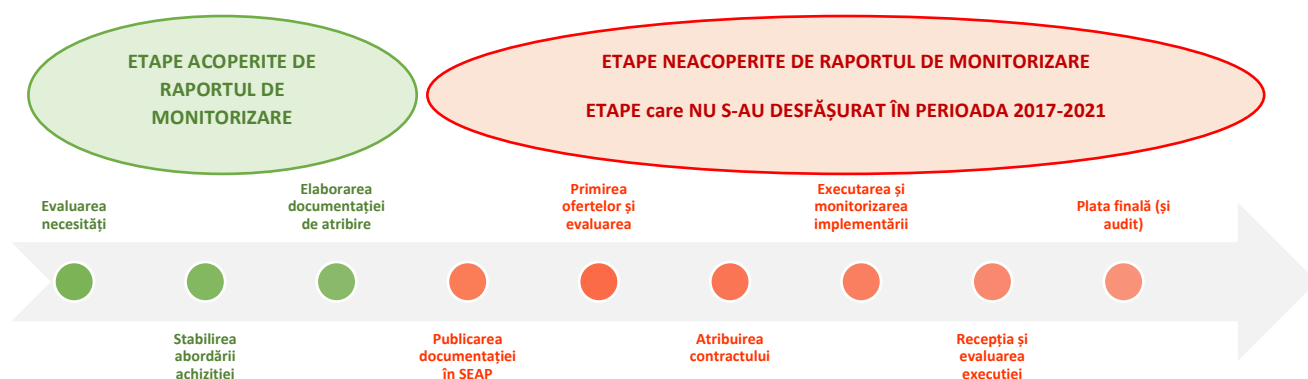
- Notele și calificativele primite de elevi la școală (inclusiv rezultatele de la evaluările naționale)
- Frecvența școlară și absențele elevilor
- Participarea elevilor la activitățile extra-curriculare organizate de școală

1.3. Etapele procesului de achiziție acoperite de monitorizarea pentru acest raport

Procesul de achiziții publice include o serie de pași de management și o serie de etape prevăzute de legislația în domeniul achizițiilor publice. În mod ideal Pactul de Integritate ar trebui să acopere toate etapele procesului de achiziție publică, începând cu analiza nevoilor și terminând doar odată cu recepția, evaluarea finală a produselor primite, serviciilor prestate sau lucrărilor realizate, plata finală și auditarea acestora.

Prezentul raport de monitorizare surprinde următoarele etape ale procesului de implementare a proiectului și pregătire a achiziției publice:

1. Evaluarea necesității proiectului
2. Planificarea achiziției publice
3. Elaborarea documentației de atribuire



Prelucrare pe baza Ghidului de Achiziții Publice dezvoltat de Agenția Națională pentru Achiziții Publice

*SEAP=Sistemul Electronic de Achiziții Publice

În ciuda importanței sale proiectul SIMS a înregistrat o întârziere semnificativă în implementare. Această întârziere a avut impact și asupra monitorizării în cadrul Pactului de Integritate, întrucât nu a permis decât monitorizarea parțială a procesului de achiziții publice, respectiv doar pregătirea documentației.

2. Rezultatele monitorizării

2.1. Întârzierile în demararea și implementarea proiectului

În ciuda faptului că Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Competitivitate a așteptat încă din 2016 depunerea unei cereri de finanțare pentru proiectul de dezvoltare a unui catalog electronic, incluzând frecvența școlară și absențele elevilor, precum și notele și calificativele primite de elevi la școală (inclusiv rezultatele de la evaluările naționale), depunerea cererii de finanțare a întârziat până în 2019. Cererea de finanțare și studiul de fezabilitate au fost dezvoltate în perioada martie 2018-august 2019 și în august 2019 a fost depusă cererea de finanțare pentru accesarea fondurilor europene structurale și de investiții rezervate pentru proiect încă din 2014.

Întârzierea în demararea proiectului a fost generată de două cauze principale:

1. **Lipsa capacității tehnice la nivelul Ministerului Educației**
2. **Instabilitatea politică**

La acești factori s-a adăugat **impactul pandemiei de COVID-19 care a generat întârzieri suplimentare în perioada 2020-2021.**

În ceea ce privește lipsa capacității tehnice: Ministerul Educației are în structura sa un departament de elaborare și management al proiectelor cu finanțare nerambursabilă, dar toate întâlnirile dintre monitorul independent și personalul acestui departament arată că:

- **Personalul departamentului era insuficient** prin raportare la numărul mare de proiecte pe care Ministerul Educației le implementa și le pregătea în perioada 2016-2019. De altfel, și după depunerea și aprobarea cererii de finanțare departamentul a rămas în continuare cu capacitate scăzută din perspectiva personalului.
- **Personalul departamentului nu are competențele tehnice (TI)** necesare pentru elaborarea proiectului.
- Având în vedere numărul mare de proiecte pe care Ministerul Educației le implementa și le pregătea în perioada 2016-2019, proiectul de catalog electronic, ulterior replanificat și redenumit ca **SIMS nu a fost un proiect prioritar.**
- Având în vedere că, din totalul de 6.250 de școli și licee din România, câteva sute își dezvoltaseră propriile sisteme de catalog electronic, în multe cazuri cu alte fonduri europene, planificarea proiectului s-a lovit de **provocarea evitării dublei finanțări, dar cu condiția asigurării unui sistem informatic unitar pentru întregul sistem de educație.**

Din punct de vedere al instabilității politice, 12 miniștri ai Educației au făcut parte din opt guverne în cei șapte ani dintre 2015 și 2021.

În anul 2019 proiectul, studiul de fezabilitate și documentația tehnică pentru achiziții au fost dezvoltate în cadrul ministerului sub coordonarea unui consilier al Secretarului de Stat Petru Andrea. Deși activitatea aferentă proiectului în anul 2019 a fost un important progres și a permis începerea activităților, precum și pregătirea destul de amănunțită a achizițiilor, **schimbarea guvernului în noiembrie 2019 a dus la dezintegrarea echipei de proiect și blocarea activităților în cadrul proiectului până la identificarea unui nou coordonator.**

Anul 2020 a reprezentat un an în care au fost căutate soluții pentru continuarea proiectului, dar cu destul de mare greutate, din cauza pandemiei de COVID-19 și a poverii administrative generate de aceasta la nivelul Ministerului Educației, care trebuia să identifice soluții pentru școala online. Deși nevoia existenței SIMS a devenit și mai vizibilă în 2020, acest aspect a ajutat în mică măsură progresul proiectului.

Un coordonator de proiect a fost identificat în iunie 2020, iar acest a preluat dezvoltarea documentației de atribuire, inițiind și un proces de consultare de piață și o consultare publică organizată împreună cu Transparency International România în septembrie 2020. Cu toate acestea capacitatea de elaborare și revizuire a documentației de atribuire la nivelul Ministerului Educației a rămas scăzută, ceea ce a făcut ca progresul în implementarea proiectului să fie foarte lent.

În decembrie 2020, Ministerul Educației era pregătit să lanseze achiziția, dar din cauza comentariilor Agenției Naționale de Achiziții Române, documentația a fost retrasă din Sistemul electronic de achiziții. Ministerul Educației a profitat de ocazie pentru a schimba documentația și pentru a se adapta mai bine la evoluția tehnologică din 2020-2021, ceea ce a fost o inițiativă apreciată pozitiv de monitorul independent. Cu toate acestea noii documentații nu s-a realizat până la finalul anului 2021.

2.2. Relevanța proiectului

Consultările realizate în septembrie 2020 au arătat că proiectul este extrem de relevant și așteptat de comunitatea școlară din România. De altfel proiectul este susținut de comunitatea de elevi, părinți și profesori încă din 2015, când a început să se discute în spațiul public despre el (au fost făcute primele declarații de către Ministrul Educației și Ministrul Fondurilor Europene de la acea vreme). Mai mult decât atât, pandemia de COVID-19 și desfășurarea unor activități didactice online a făcut și mai relevant și mai necesar proiectul Sistemului Informatic de Management al Școlarității, care să includă:

- Notele și calificativele primite de elevi la școală (inclusiv rezultatele de la evaluările naționale)
- Frecvența școlară și absențele elevilor
- Participarea elevilor la activitățile extra-curriculare organizate de școală
- O modalitate de acces pentru elevi și părinți la aceste informații în regim online, securizat și confidențial.
- O modalitate de acces pentru profesori și specialiștii în educație responsabili cu dezvoltarea programelor) la date statistice comparative la nivel local, regional și național.

2.3. Calitatea documentației de atribuire verificate de monitorul independent

Documentația de atribuire, în special caietul de sarcini dezvoltat în anul 2019 au fost analizate de experții monitorului independent.

NU au fost identificate, în caietul de sarcini, indicii care să genereze riscuri substanțiale de integritate în desfășurarea achiziției.

Au fost formulate recomandări cu privire la:

- O mai bună analiză a riscurilor proiectului inclusă în caietul de sarcini, pentru a genera un corect management al riscului și la nivelul contractatului selectat;
- **Clarificarea criteriilor de atribuire a ofertelor** (absente din documentația supusă verificărilor, dar în curs de elaborare la momentul formulării primelor recomandări de către monitorul independent, motiv pentru care această recomandare nu a generat și constatarea unui risc de integritate)
- **Clarificarea modalităților de realizare a plăților pentru asigurarea responsabilității în executarea contractului**
- Adăugarea unor condiții suplimentare privind auditarea tehnică a proiectului
- Adăugarea unor condiții suplimentare pentru asigurarea sistemului împotriva pierderii datelor
- Planificarea achiziției sistemului informatic – platforma Sistemul Informatic de Management al Școlarității – mai degrabă în loturi decât într-o singură achiziție mare, deoarece achiziția mare limitează concurența.

3. Concluzii și recomandări

Mai multe blocaje și provocări (capacitatea administrativă scăzută, instabilitatea politică, pandemia de COVID-19) au determinat eșecul managementului la Ministerul Educației care a dus la neimplementarea proiectului monitorizat în perioada 2017-2021, acoperită de Pactul de Integritate. Întârzierile în implementarea proiectului au făcut ca Pactul de Integritate să fie mai puțin eficient în comparație cu alte proiecte. Deși au fost formulate recomandări privind managementul proiectelor, Pactul de Integritate s-a concentrat pe asigurarea integrității în achiziții, de aceea a jucat un rol limitat în abordarea eșecului managementului.

Am făcut formulate trei tipuri de recomandări tehnice pentru Ministerul Educației:

- (1) Revizuirea primului proiect de caiet de sarcini (elaborat în 2018-2019), pentru limitarea riscului legat de condiții restrictive și pentru clarificarea unor aspecte. Aceste recomandări au fost pe deplin luate în considerare.
- (2) Organizarea unei consultări de piață și a unei consultări publice cu privire la proiect și termenii de referință, pentru a asigura relevanța proiectului și coerența cerințelor tehnice cu obiectivele proiectului. Aceste recomandări au fost luate în considerare și au fost organizate consultări în septembrie 2020.
- (3) Planificarea achiziției sistemului informatic – platforma Sistemul Informatic de Management al Școlarității – mai degrabă în loturi decât într-o singură achiziție mare, deoarece achiziția mare limitează concurența. Această recomandare nu a fost luată în considerare, însă Ministerul Educației a prezentat argumente bune în favoarea deciziei de a organiza o achiziție mare fără loturi, pentru a garanta consistența implementării.