

Către **Comisia Europeană și DG REGIO**

Către **Guvernul României și Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene**

Propunere privind Pactele de Integritate și Avertizarea de Integritate Integrate în implementarea Acordului de Partnereriat pentru Perioada de Programare 2021-2027 și a programelor aferente

Stimată Doamnă Președinte al Comisiei Europene von der Leyen,

Stimate Domnule Comisar Ferreira,

Stimate Domnule Prim-Ministru Cîțu,

Stimate Domnule Ministru Ghinea,

Afluența extraordinară de resurse financiare europene ce urmează a se investi în România în următoarea perioadă de programare, inclusiv prin Planul Național de Redresare și Reziliență, precum și nevoia de a se cheltui aceste fonduri cât mai repede - în principiu, pe durata primilor trei ani – cresc în mod semnificativ riscurile de gestionare deficitară, deturnare de fonduri și fraudă. Ca urmare, trebuie luate în considerare măsuri cuprinzătoare pentru a proteja investițiile finanțate prin fonduri europene împotriva tentativelor de corupție prin a acorda la timp autorităților contractante instrumentele necesare identificării și abordării acestor riscuri la care vor fi expuse. În caz contrar, proiectele s-ar putea confrunta cu întâzieri semnificative sau autoritățile ar putea fi sancționate. **În plus față de auditul intern și extern existent, nu există completare mai oportună și mai adecvată pentru a răspunde riscurilor privind corupția, decât deschiderea și colaborarea cu cetățenii.**

În acest context, noi, subsemnatele organizații ale societății civile din România propunem includerea Pactelor de Integritate și a mecanismului privind Avertizarea de Integritate în implementarea Acordului de Partnereriat pentru Perioada de Programare 2021-2027 și a programelor aferente. Propunerea noastră este în acord cu angajamentele de transparență și integritate ale guvernului României, așa cum au fost acestea asumate în numeroase declarații și cum se regăsesc în propunerea de Plan Național de Redresare și Reziliență.

CONTEXT

Riscul de a se comite fraude în utilizarea fondurilor europene este mare. Multe dintre riscurile de fraudă și de corupție în gestionarea fondurilor europene sunt legate de achizițiile publice

Mai mult de o zecime din totalul de 100 de cazuri din 42 de țări¹ soluționate în 2019 de către Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) au legătură cu utilizarea fondurilor europene în România.² Acest lucru poziționează România la cel mai înalt nivel de risc cu privire la respectarea reglementărilor UE și a integrității în utilizarea fondurilor europene.

Comisia Europeană estimează că, la nivelul UE, aproximativ 48% dintre fondurile europene sunt alocate achizițiilor publice.³ Ca urmare, implementarea proiectelor este influențată în mare măsură de procedurile achizițiilor publice. În România, complexitatea procesului de efectuare a achizițiilor publice și instabilitatea cadrului legislativ sunt printre principalii factori care întârzie sau împiedică utilizarea și eficacitatea Fondurilor Europene Structurale și de Investiții. Evaluările efectuate pentru Programul Operațional Asistență Tehnică, Programul Operațional Capacitate Administrativă, Programul Operațional Infrastructură Mare⁴ demonstrează influența negativă pe care procedurile de achiziții publice o au asupra eficienței și eficacității fondurilor europene în România.

Pe de altă parte, **achizițiile publice reprezintă cea mai importantă sursă de abateri în utilizarea fondurilor europene în România.** OLAF⁵, Autoritatea Română de Audit⁶ și organizații ale societății civile⁷ arată în rapoarte diferite că multe dintre neregulile și fraudele comise în cadrul proiectelor europene au legătură cu achizițiile publice.

Un tip de fraudă este cel legat de chestiuni ce țin de corupție. Corupția reprezintă folosirea abuzivă a puterii încredințate în vederea obținerii unui câștig personal. În domeniul achizițiilor publice, corupția presupune acordarea de contracte publice în lipsa concursului ce se cere a fi susținut în acest sens, cu scopul avantajării sau a câștigării de foloase financiare de către anumiți funcționari publici și de către afacerile cărora aceștia le acordă un statut preferențial. În orice stat, alocarea de fonduri imense pentru achiziționarea de bunuri și servicii și pentru construirea de infrastructuri publice reprezintă o ocazie excelentă și o tentație în ceea ce privește corupția, atunci când competiția onestă și mecanismele de integritate nu există sau nu funcționează corespunzător. Mai mult, produsul secundar al fraudei în achizițiile publice este calitatea redusă a bunurilor, serviciilor și lucrărilor achiziționate cu scopul de a încheia cu ușurință un târg convenabil și nu cu scopul de a satisface interesul public. În anumite cazuri, corupția în procurarea de echipamente medicale costă vieți, iar corupția în proiectele de infrastructură mare poate priva oameni de casele în care locuiesc, dacă exproprierile sunt efectuate incorect.

Legea privind achizițiile publice coroborată cu Legea nr. 544/2001 privind accesul la informații de interes public asigură o transparență robustă aspectelor cheie din procesul de efectuare a achizițiilor publice (planificare, licitare, evaluare, implementare și monitorizare). În același timp, deși accesul la datele deschise evoluează în România, nu există prevederi cu privire la disponibilitatea informațiilor despre achizițiile publice în tipurile de format disponibile pe scară largă. Mai mult, cetățenii nu pot folosi informațiile despre achizițiile

¹ Investigațiile sunt întreprinse în Statele Membre, statele candidate și statele învecinate, precum și alte state care beneficiază de fonduri europene (inclusive ajutorul pentru dezvoltare).

² Raportul OLAF 2019, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2019_en.pdf

³ Comisia Europeană, Achiziții Publice - Orientări pentru responsabilii cu achizițiile publice privind evitarea celor mai obișnuite erori în proiectele finanțate din fondurile structurale și de investiții europene

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_en.pdf

⁴ Vezi Biblioteca de evaluare: <https://www.evaluare-structurale.ro/web/guest/biblioteca-de-evaluare>

⁵ Raportul OLAF pe 2019, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2019_en.pdf

⁶ Raportul Curții de Conturi pe 2018, <http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raportul%20public%20pe%20anul%202018.pdf>

⁷ Institutul pentru Politici Publice, "Consolidarea unui Sistem Eficient de Control pentru Prevenirea Fraudelor cu Fonduri Europene în Noile State Membre în Perioada 2014 - 2020", http://www.ipp.ro/wp-content/uploads/2015/06/IPP_Comparative-Study_ENG.pdf

publice și nu pot înțelege pe deplin cum sunt cheltuite fondurile europene pentru că aceste date sunt prezentate într-o manieră tehnică și neprietenoasă menită să fie utilizată în proceduri administrative și nu în scopuri de comunicare publică.

Conform Raportului de Competitivitate Globală, oamenii de afaceri percep România drept una dintre cele mai nefavorabile țări din punctul de vedere al favoritismului guvernamental și al risipei în cheltuielile publice. În plus, jurnaliști de investigație precum și opinia publică din România au susținut întotdeauna că fondurile publice pentru infrastructură sunt acordate doar pentru a favoriza anumite companii și irosite.⁸

În domeniul achizițiilor publice, în România, (anti-)corupția pare să fie „victima” unui cerc vicios. Pentru a include mecanismul anti-coluziune și anticorupție, procedurile de achiziții publice devin din ce în ce mai complexe și mai predispuse abaterilor. Corupția, fraudă sau abaterile care apar sunt adesea descoperite prea târziu pentru a mai fi împiedicate. Curtea Europeană de Conturi auditează utilizarea fondurilor, iar în 2016 a concluzionat că instituțiile europene, ele însele, ar putea face mai mult pentru a facilita accesul operatorilor economici (în mod special al întreprinderilor mici și mijlocii) prin, spre exemplu, simplificarea regulilor în măsura maxim posibilă și prin îndepărtarea obstacolelor nenesesare care îngreunează viața potențialilor ofertanți care doresc să aibe acces la oportunitățile reprezentate de achizițiile publice.

Alte riscuri de fraude și corupție prezentate de utilizarea fondurilor europene în România se leagă de ocuparea forței de muncă și gestionarea resurselor umane. Conflictele de interese, nepotismul și favoritismul în implementarea proiectelor finanțate prin fonduri europene au făcut obiectul titlurilor în presa din România chiar din perioada fondurilor de pre-aderare, însă anchetele oficiale (ale Agenției Naționale de Integritate și ale Direcției Naționale Anticorupție) precum și anchetele jurnalistice au demonstrat că aceste practici continuă.

SOLUȚII

A. Avertizarea de Integritate

Avertizarea de integritate pentru protejarea fondurilor europene

Activitățile ilegale și abuzul de drept se pot produce în orice organizație, fie că este publică sau privată, mică sau mare, și, după cum am arătat, acestea pot avea un impact negativ asupra eficienței și rentabilității utilizării fondurilor europene. Aceste tipuri de activități sau abuzuri pot lua diferite forme: corupție, fraudă, neglijență sau abateri profesionale. În cazul în care nu se încearcă rezolvarea acestora, interesul public poate suferi grave prejudicii. Avertizorii de integritate, adică acele persoane care face o sesizare (în cadrul organizației respective sau către o autoritate externă) sau dezvăluie (publicului) informații cu privire la o abatere despre care iau la cunoștință în activitatea profesională, ajută la împiedicarea producerii daunelor și la detectarea riscului sau a prejudiciului adus interesului public, situație care altfel ar putea rămâne ascunsă.

Avertizarea de integritate este percepută ca un instrument foarte eficient în combaterea fraudei. Într-adevăr, în Raportul Adresat Națiunilor, pe anul 2016, privind Fraudă și Abuzul Ocupațional, Asociația Examinatorilor de Fraudă Certificați a constatat că ponturile au fost metoda cel mai des folosită pentru detectarea fraudei (mai mult de 40% din cazuri). Același raport stipulează faptul că acele companii și instituții care au servicii de avertizare de integritate care includ posibilitatea efectuării de sesizări anonime, au mai puține pierderi cauzate de fraudă.⁹

⁸ Irina Mădălina Doroftei, Valentina Dimulescu, 2015, “Romanian public procurement in the construction sector. Corruption risks and particularistic links”, proiect ANTICORRP, Editor: Alina Mungiu-Pippidi, Societatea Academică din România.

⁹ Asociația Examinatorilor de Fraudă Certificați, 2016, Report to the Nations <https://www.acfe.com/rtn2016/resources/downloads.aspx>

Conform OCDE, protecția avertizorilor de integritate este suprema linie de apărare în asigurarea interesului public. Protejarea avertizorilor de integritate promovează o cultură a responsabilității și a integrității atât în instituțiile publice cât și în cele private, și încurajează denunțarea conduitei necorespunzătoare, a fraudei și a corupției.¹⁰

Implementarea canalelor de avertizare de integritate

Pilonii unui sistem eficient de avertizare de integritate sunt:

- **ÎNCREDEREA**, construită pe baza reputației instituției/organizației care implementează sistemul;
- **ETICA, parte a culturii organizaționale**, contruită pe baza instruirii și a comunicării eficiente a valorilor;
- **INDEPENDENȚA**. Percepția asupra independenței administratorului sistemului și canalelor de avertizare de integritate este importantă pentru dezvoltarea încrederii și a facilității astfel procesul de avertizare de integritate. Acest lucru presupune existența unei organizații independente care să administreze sistemul și canale de avertizare de integritate, sau un departament separat din punct de vedere structural, care să raporteze direct conducerii instituției;
- **CAPACITATEA DE REACȚIE**. Capacitatea de reacție la o plângere în sensul adoptării de măsuri pentru a corecta comportamentul care a determinat sesizarea a fost identificată drept un alt factor cheie pentru succes. Mai multe studii au demonstrat faptul că răspunsurile neadecvate din partea conducerii pot constitui un factor cheie care să influențeze decizia de a nu mai face sesizări cu privire la un comportament ilegal sau imoral;
- **CANALELE DE RAPORTARE**. Cercetătorii au constatat, de asemenea, că preferința pentru anumite canale de raportare în interiorul unei organizații/instituții se pot schimba în timp. Mai mult, fiecare poate avea preferințe diferite în privința metodei de sesizare favorite.
- **ACCESIBILITATEA**. Asigurarea accesului la canale de raportare pentru toți potențialii avertizori de integritate este esențială pentru evitarea sesizărilor externe și pentru păstrarea integrității unui sistem. Dat fiind că Directiva privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii oferă protecție avertizorilor de integritate care nu sunt angajați, este recomandabil ca instituțiile/organizațiile să ia în considerare deschiderea de canale de raportare pentru toți potențialii avertizori.

B. Pactele de Integritate

Un instrument disponibil pentru a reduce riscurile de fraudă și corupție în domeniul achizițiilor publice

PACTUL DE INTEGRITATE (PI) este un instrument elaborat de către Transparency International (TI) care este utilizat în țări din lumea întreagă încă din anii '90. Rolul acestuia este de a îmbunătăți transparența, responsabilitatea și integritatea achizițiilor publice prin implicarea monitori și experți externi (din rândul societății civile) în procesul de efectuare a achizițiilor publice.

Pactul de Integritate include (1) un acord încheiat între autoritățile contractante, ofertanți/contractanți și monitorul independent din partea societății civile, și (2) un mecanism de monitorizare care să permită monitorului independent accesul la procedura de efectuare a achizițiilor publice. Pactele de Integritate

¹⁰ OCDE, „Committing to Effective Whistleblower Protection”, <https://www.oecd.org/corruption/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>

apropie cetățenii de administrația publică și de gestionarea fondurilor publice și europene, și le pun la dispoziția autorității contractante și ofertanților/contractanților punctul de vedere al societății civile.

În căutarea de noi modalități de îmbunătățire a eficienței în proiectele finanțate prin fonduri europene, DG REGIO și Transparency International și-au unit eforturile din 2015 pentru a promova utilizarea Pactelor de Integritate ca instrumente de consolidare a transparenței și responsabilității, de întărire a implicării și a încrederii cetățenilor în instituțiile publice, de economisire a cheltuielilor și îmbunătățire a concurenței și de susținere a informării și o mai bună înțelegere a achizițiilor publice. Inițiativa constituie parte a unei acțiuni mai ample întreprinse de către Comisie ca metodă de abordare a fraudei și a corupției, precum și de îmbunătățire a capacității administrative în ceea ce privește utilizarea fondurilor europene. Proiectul pilot privind Pactul de Integritate este în curs de implementare în 11 state membre europene: Bulgaria, Republica Cehă, Grecia, Ungaria, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugalia, România și Slovenia. Proiectul se implementează cu obiectivul clar de învățare, iar învățămintele desprinse din cele 18 proiecte pilot vor fi împărtășite și se vor putea aplica multor altor proiecte cofinanțate cu fonduri europene în viitor.¹¹

Inițiativa a fost recunoscută la scară largă drept un succes în a aduce politicile și administrațiile UE mai aproape de cetățeni. A primit **Premiul Ombudsmanului European pentru Buna Administrare 2019** la categoria "Exelență în administrare deschisă." Proiectul a fost de asemenea **inclus în Compendiul G20** drept model de bune practici în promovarea integrității și a transparenței în dezvoltarea infrastructurii.¹²

În România, Pactele de Integritate sunt implementate de către Transparency International Romania în parteneriat cu Institutul pentru Politici Publice și de către Societatea Academică din România. Achizițiile publice monitorizate fac parte din următoarele proiecte: proiectul de realizare a cadastrului în zonele rurale din România implementat de către Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (și finanțat prin Programul Operațional Regional), proiectul E-cultura: Biblioteca Digitală a României, implementat de către Ministerul Culturii, the Sistemul Informatic de Management al Școlarității, implementat de către Ministerul Educației (și finanțat prin Programul Operațional Competitivitate), proiectele de asistență tehnică implementate de către Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Capacitate Administrativă. Într-o inițiativă separată, Transparency International Romania pune în practică un Pact de Integritate ce monitorizează achizițiile publice efectuate în cadrul unui proiect implementat de către Agenția Națională pentru Achiziții Publice.

În acest context, Strategia Națională Anticorupție 2016-2020 a inclus Pacte de Integritate ca formă de acțiune întreprinsă cu scopul de a sprijini alte activități anticorupție din domeniul achizițiilor publice (incluse în obiectivul specific 3.6).

Pactele de Integritate generează profit pentru societate, pentru agenții economici care iau parte la procesul de achiziție publică, pentru comunități și pentru finanțator (Comisia Europeană și Autoritățile de Management naționale). Printre aceste avantaje, în România și în alte state membre ale UE, trebuie menționate:

- PI ajută la PUNEREA ÎN LUMINĂ A ACHIZIȚIILOR PUBLICE. Mecanismul de monitorizare a oferit comunității o terță parte ca observator independent, care informa cetățenii în mod regulat prin pagini de internet, rapoarte și alte activități.

¹¹ <https://www.transparency.org/programmes/overview/integritypacts>

¹² https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/. Vezi de asemenea: <https://transparency.eu/award-winning-integrity-pacts-showcased-at-the-european-week-of-regions-and-cities/>

- PI poate ajuta la RIDICAREA SEMNALELOR DE ALARMĂ ÎNAINTE DE A FI PREA TÂRZIU. Echipele de monitorizare au contribuit la respectarea de către autoritățile contractante a criteriilor de calificare și evaluare, în conformitate cu documentația de atribuire stabilită.
- PI ajută la IDENTIFICAREA LACUNELOR ȘI A BLOCAJELOR DIN CADRUL LEGISLATIV ACTUAL PRIVITOR LA ACHIZIȚIILE PUBLICE SAU DIN APLICAREA ACESTUIA. Experții în contractare din cadrul echipelor de monitorizare au oferit avize și recomandări în vederea respectării reglementărilor și a evitării oricărui încălcări ale legii, reducând astfel riscul de contestare a procedurii.
- PI asigură CONSOLIDAREA UNOR PROCESE CLARE DE ACHIZIȚII PUBLICE pentru o responsabilitate mai robustă, o mai bună rentabilitate și respectare a normelor. Pe parcursul etapelor de planificare și licitare, monitorii au oferit feedback autorităților contractante care a permis respectarea normelor publice de contractare și îmbunătățirea condițiilor de garantare a corectitudinii și de creștere a concurenței
- PI ajută la CREȘTEREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE ȘI DE MANAGEMENT A AUTORITĂȚILOR CONTRACTANTE ȘI A ALTOR PĂRȚI INTERESATE ȘI SPRIJINIREA ENTITĂȚILOR EXISTENTE CU ROL ÎN SUPRAVEGHERE PRIN EXTINDEREA ACCESIBILITĂȚII CĂTRE ACEȘTIA. Avertizările timpurii și colaborarea cu autoritățile de management și anticorupție a permis oprirea și regândirea unui proiect de contractare.

Clauzele fiecărui acord de tip PI variază de la caz la caz; cu toate acestea, există anumite principii esențiale care întotdeauna fac parte integrantă din PI. În 2018, TI a publicat **Modelul de monitorizare și pactul de integritate pentru infrastructură**¹³ Unele dintre ELEMENTELE CHEIE ale unui PI ideal sunt:

- Un angajament al tuturor părților implicate că nu vor SOLICITA ȘI/SAU ACCEPTA ȘI/SAU OFERI ORICE TIP DE MITĂ, CADOURI SAU PLĂȚI de orice fel și să-si mențină conduita în spiritul integrității;
- Descrierea rolului MONITORULUI CIVIC INDEPENDENT și a sistemului de monitorizare specific;
- UN ANGAJAMENT DE A DEZVĂLUI INFORMAȚIILE NECESARE MONITORIZĂRII – dat fiind că monitorul independent nu este parte a procedurilor de achiziții publice, acordurile tip PI includ clauze care detaliază procesul de împărtășire a informației;
- CONFIDENȚIALITATE – clauzele de confidențialitate reglementează potențialele scenarii cu care s-ar putea confrunta noua parte a procesului de efectuare de achiziții publice - monitorul -, incluzând și datele private protejate de legislația privind protecția datelor, informații împărtășite înaintea lansării licitației sau în timpul evaluării acesteia, informații comerciale sensibile etc.;
- PUBLICITATE – PI este gândit ca un procedeu care să facă achizițiile publice mai transparente și mai deschise publicului larg, în special comunităților ce pot fi afectate pe parcursul investițiilor, devenind astfel mai accesibile și mai ușor de înțeles. Pentru a realiza acest lucru, PI detaliază mecanisme speciale de dezvăluire a informațiilor.
- MONITORIZAREA CONTRACTULUI. PI au capacitatea de a-și extinde avantajele și rezultatele de la procesul de achiziții publice la contractele publice. Dcaă etapa de efectuare a achiziției publice și cea de contractare respectă un standard clar și există standarde europene de transparență, implementarea contractului este mai puțin reglementată. Ca urmare, PI este necesar, pentru că au capacitatea și sunt adecvate pentru monitoriza contractele publice predispuse unor riscuri mari de corupție, iar pe baza acestor cazuri particulare, în cazul în care există, se pot identifica și probleme sistemice.

¹³ Jacqui de Gramont et. Al., "Modelul de monitorizare și pactul de integritate pentru infrastructură: un ghid de implementare pentru organizațiile neguvernamentale", Transparency International, 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/model_monitoring_agreement_and_integrity_pact_for_infrastructure

Implementarea Pactelor de Integritate

Alegerea monitorului

Este recomandabil ca PI să fie condus și implementat de către o organizație a societății civile sau o coaliție de organizații a căror independență este recunoscută. Dată fiind natura colaborării, este important ca acestea să aibă experiență dovedită și un istoric și recunoaștere publică în domenii conexe cum sunt anticorupția și încheierea de contracte publice. **Ca urmare, selectarea organizației din cadrul societății civile ce va conduce procesul de monitorizare se poate face utilizând proceduri competitive ce solicită criterii solide de experiență precum și criterii centrate pe domeniul de cunoștințe de specialitate ale experților propuși pentru activitățile de monitorizare.**

Finanțarea Pactului de Integritate

Costul implementării unui Pact de Integritate poate varia în funcție de complexitatea achiziției publice și a contractului căruia i se aplică, de aranjamentele de implementare și de activitățile incluse în proces. Autoritățile contractante au capacitatea de absorbi cea mai mare parte a acestor costuri, pentru că standardele de integritate promovate prin PI corespund altor obligații ale instituțiilor publice și vor fi deja alocate resurse în acest sens. Pe scurt, ceea ce PI aduce în plus sunt angajamentele oficiale de respectare a standardelor de integritate precum și monitorizarea, care generează costuri suplimentare în special pentru monitorul independent. În majoritatea cazurilor, monitorul nu este o singură persoană, ci reprezintă o echipă. Ca urmare, cele mai importante costuri ale PI sunt suportate de către echipele monitorilor independenți (ONG-uri) și reprezintă costuri aferente resurselor umane (salarii și onorarii) pentru experții în management și monitorizare.

Indiferent de metoda de finanțare, se recomandă atenție în privința protejării independenței monitorului, așa încât credibilitatea și/sau eficiența acestuia să nu fie nicicând afectate. Experiența Transparency International în întreaga lume demonstrează că există metode diferite de finanțare a implementării Pactelor de Integritate:

- de către autoritatea contractantă;
- de către instituția superioară autorității contractante (dacă există);
- prin onorarii plătite de către ofertanți;
- prin contribuții ale unor donatori, ex. prin Programul Operațional care finanțează proiectele de investiții monitorizate
- prin combinarea acestor resurse.

Contribuțiile din partea donatorilor și a finanțatorilor proiectelor reprezintă una dintre soluțiile mai puțin riscante când avem în vedere finanțarea Pactelor de Integritate. Donatorii și finanțatorii au un interes profund în a asigura integritatea în implementarea proiectului, inclusiv în efectuarea achizițiilor publice aferente proiectului, acestea reprezentând în multe cazuri cea mai mare parte a bugetului alocat proiectului respectiv. Acest interes corespunde scopului Pactului de Integritate.

Pentru proiectele finanțate prin fonduri europene (în statele membre ale UE, statele candidate și statele care beneficiază de ajutoarele de dezvoltare), Pactele de Integritate pot fi finanțate din bugetele de Asistență Tehnică aferente gestionării fondurilor europene.

URMĂTORII PAȘI

Introducerea unei linii sigure pentru avertizarea de integritate pentru fondurile europene la Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene

În 2019, Uniunea Europeană a adoptat "Directiva (UE) 1937/2019 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii" (Directiva privind protecția avertizorilor de integritate). Directiva oferă protecție avertizorilor de integritate indiferent de calitatea contractuală a acestora, precum și pe acele persoane care îi ajută pe aceștia. Interzice represaliile, protejează identitățile acestora în majoritatea cazurilor și le oferă câteva căi de raportare. Directiva creează obligații unei game largi de entități de a înființa mecanisme interne de avertizare de integritate, de a întreprinde acțiuni subsecvente raportărilor și de a informa avertizorul de integritate despre evoluția situației.

Atenția acordată de către Uniunea Europeană privind reglementarea protecției oferite avertizorilor de integritate atunci când se observă și se raportează încălcarea normelor UE demonstrează importanța încurajării și a utilizării avertizării de integritate pentru detectarea oricăror probleme ce țin de gestionarea și folosirea fondurilor europene.

Statele membre ale UE trebuie să transpună în legislația națională prevederile Directivei până la data de 17 decembrie 2021. Pe de altă parte, sunt necesare proceduri și canale instituționale care trebuie înființate de către instituții, companii și organizații.

MINISTERUL INVESTIȚIILOR ȘI PROIECTELOR EUROPENE POATE IMPLEMENTA UN SISTEM DE AVERTIZARE DE INTEGRITATE ȘI UN CANAL DEDICAT DE IDENTIFICARE A ÎNCĂLCĂRILOR ÎN UTILIZAREA FONDURILOR EUROPENE, completând astfel motedologiile folosite de către autoritățile de monitorizare și supraveghere (Autoritățile de Management, DLAF și OLAF, Autoritatea de Audit și Curtea de Conturi).

Se recomandă ca acest sistem și canalul aferent să fie:

- sprijinite prin activități al căror scop este de a construi și promova încrederea și cultura organizațională a eticii;
- deschise tuturor persoanelor implicate în utilizarea fondurilor europene, în proiecte și monitorizarea și implementarea investițiilor (angajați ai Autorităților de Management, organe intermediare, beneficiari ai proiectului și parteneri precum și angajații acestora, ofertanți, contractanți și subcontractanți care rezultă din procedurile de achiziții publice folosite pentru implementarea proiectelor etc.);
- dotate cu proceduri și echipamente tehnice care să asigure raportarea confidențială și anonimă precum și reacția la avertizarea de integritate: răspuns oferit avertizorilor și transfer de informații către autoritățile de supraveghere;
- organizate așa încât să li se asigure independența și capacitatea:
 - o de a reacționa la avertizarea de integritate trimițând feedback cu privire la măsurile adoptate
 - o de a interacționa în mod direct (fără intervenția altor structuri) cu autoritățile de supraveghere capabile să întreprindă anchete privind fraudă sau corupția.

În completare, este recomandabil ca toate persoanele implicate în utilizarea de fonduri europene să beneficieze de informare și instruire adecvate cu privire la ce reprezintă avertizarea de integritate, la canalele de raportare și la măsurile protective disponibile. Acest lucru se poate realiza prin:

- **includerea instruirii și informării privind avertizarea de integritate ca activitate eligibilă, iar organizațiile societății civile împreună cu centrul de informare sau autoritatea administrativă**

independentă stipulate în articolul 20 din Directiva (UE) 1937/2019 ca fiind beneficiari eligibili în cadrul Priorității nr. 3 din Programul Operațional Asistență Tehnică 2021-2027. În acest caz, autoritatea care are competența de a oferi sprijin avertizorilor de integritate, împreună cu organizațiile societății civile în cunoștință de cauză vor putea propune proiecte trans-sectoriale care să abordeze lacunele de instruire și informare ale potențialilor avertizori implicați în utilizarea fondurilor europene.

- **inclusiunea instruirii și informării privind avertizarea de integritate ca și criteriu de eligibilitate pentru proiectele cu risc crescut (din cadrul Planului Național de Redresare și Reziliență și Programelor Operaționale: Sănătate; Transport; Dezvoltare Durabilă; Tranziție Echitabilă).** În acest caz, este recomandabil ca minim 0.2%-1% din costurile eligibile (în funcție de costurile totale eligibile) să acopere instruirea și informarea privind avertizarea de integritate pentru conducerea proiectului, pentru experți, contractanți și alt personal implicat.

Introducerea Pactelor de Integritate în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene în România

Având în vedere impactul lor public, riscul de fraudă sau corupție, eficiența monitorizării, interesul părților implicate și avantajele Pactelor de Integritate, acestea din urmă sunt adecvate proiectelor mari și complexe.

PI funcționează foarte bine în:

- **proiectele de CONSTRUCȚII** din orice sector (transport, mediu, gestionarea apelor, construcții publice etc.);
- **CONTRACTE MARI ȘI COMPLEXE DE SERVICII** – proiecte de dezvoltare IT, asistență tehnică, anumite proiecte de instruire și consultanță;
- **CONTRACTELE DE APROVIZIONARE ÎN SECTOARELE CU NIVELURI CRESCUTE DE RISC ȘI SENSIBILITATE** sănătate, mijloace de transport în comun (trenuri, tramvaie, avioane etc.).

Contractele mari și complexe au cel mai ridicat risc de a ajunge în instanță din cauza unor aspecte tehnice sau a unor erori procedurale. Tot ele constituie și cele mai atractive ținte pentru alocarea non-competitivă de fonduri sau alte forme de corupție. Este, de asemenea, foarte probabil ca erorile în etapa de implementare să fie foarte costisitoare, așadar mecanismele de prevenție, cum ar fi perspectiva suplimentară a monitorilor independenți, pot scuti timp și economisi bani prin ridicarea unor semnale de alarmă timpurii.

LUÂND ÎN CONSIDERARE TOATE ACESTE ELEMENTE, RECOMANDĂM INCLUDEREA PACTELOR DE INTEGRITATE CA MĂSURĂ ÎN CADRUL PROIECTELOR FINANȚATE PRIN FONDURILE EUROPENE STRUCTURALE ȘI DE INVESTIȚII

În mod specific, includerea Pactelor de Integritate în cadrul Fondurilor europene structurale și de investiții 2021-2027 se poate realiza prin:

- **inclusiunea Pactelor de Integritate ca activitate eligibilă, iar a organizațiilor societății civile ca beneficiari eligibili în cadrul Priorității nr. 3 din Programul Operațional Asistență Tehnică 2021-2027.** POAT poate sprijini implementarea Pactelor de Integritate prin finanțarea activităților de monitorizare ale societății civile. Cererile de proiecte vor fi posibile pentru ca organizațiile ale societății civile să devină monitori independenți în parteneriat cu beneficiarii fondurilor europene care doresc să fie mai transparente și să implementeze controale de integritate suplimentare. Rapoartele de monitorizare emise de către societatea civilă pot fi depuse la Comisia de Monitorizare a programului și discutate, evidențiind chestiuni specifice și de sistem identificate de către monitorul independent.

- **inclusiunea Pactelor de Integritate ca activități eligibile în proiectele de infrastructură mare, în proiectele IT și în alte proiecte din sectorul de sănătate (Programe Operaționale: Sănătate, Transport, Dezvoltare Durabilă; Tranziție Echitabilă).** În acest caz, beneficiarii unor proiecte atât de mari își vor putea alege partenerii din rândul societății civile care să asigure monitorizarea achizițiilor publice, însă pentru a sprijini independența monitorului civic, se recomandă ca rapoartele de monitorizare să fie depuse la Comisia de Monitorizare a programului, și discutate pentru a evidenția chestiunile specifice și de sistem identificate de către monitorul independent.
- **inclusiunea Pactelor de Integritate ca și criteriu de eligibilitate pentru proiectele cu risc crescut (Programe Operaționale: Sănătate, Transport, Dezvoltare Durabilă; Tranziție Echitabilă).** În acest caz, beneficiarii unor astfel de proiecte cu riscuri crescute de întârzieri, nereguli sau fraudă vor fi determinați să accepte monitorizarea îndeaproape și independentă din partea societății civile, iar acest lucru va asigura o informare mai bună a autorităților publice și de supraveghere.

Semnatarii acestei scrisori – organizații ale societății civile – sunt pregătiți să colaboreze cu dumneavoastră pentru a pune în practică cele de mai sus printr-un dialog constructiv.

Așteptăm cu nerăbdare răspunsul dumneavoastră precum și ocazia de a discuta împreună în detaliu aceste propuneri.

SEMNATARI:

Transparency International Romania

Societatea Academică din România

Institutul pentru Politici Publice

Syene Centrul pentru Educație

Centrul de Resurse Juridice



Institutul pentru Politici Publice
București

