TRANSPARENCY INTERNATIONAL ROMANIA

Institutul pentru Politici Publice București IPP

PACTELE DE INTEGRITATE
MECANISME DE CONTROL
CIVIC PENTRU
SALVGARDAREA
FONDURILOR EUROPENE

RAPORT DE MONITORIZARE

Evaluarea privind implementarea contractelor de achiziție publică în cadrul proiectului

E-cultura: Biblioteca Digitală a României

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ROMÂNIA

INSTITUTUL PENTRU POLITICI PUBLICE

European Commission

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 *E-cultura: Biblioteca digitală a României* implementat de Ministerul Culturii (MC) 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, octombrie 2021

Cuprins

Sumar executiv 4
1. Introducere 6
1.1. Pactele de integritate 6
1.2. Proiectul monitorizat 9
1.3. Etapele procesului de achiziție acoperite de monitorizarea pentru acest raport 10
1.4. Sinteza raportului de monitorizare precedent 11
2. Rezultatele monitorizării 12
2.1. Transparența procedurilor și accesul la documente 12
2.2. Implementarea contractelor de achiziții publice 13
2.2.1. Implementarea contractelor de livrare de bunuri 13
2.2.2. Implementarea contractului de servicii pentru dezvoltarea platformei Culturalia.ro 14
3. Concluzii 18

Sumar executiv

Acest raport prezintă activitatea de monitorizare în cadrul Pactului de Integritate și rezultatele sale pentru proiectul ***E-cultura: Biblioteca digitală a României*** implementat de Ministerul Culturii (MC) cu finanțare din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Competitivitate (POC) 2014-2020, Axa prioritară: „Tehnologia Informației și Comunicațiilor (TIC) pentru o economie digitală competitivă"; Operațiunea: „Îmbunătățirea conținutului digital și a infrastructurii TIC sistemice în domeniul educație, e-incluziune, e-sănătate și e-cultură".

Monitorizarea s-a realizat în cadrul inițiativei: ***Pactele de Integritate – Mecanisme de control pentru buna gestionare a fondurilor UE,*** având 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. Pactele de integritate sunt angajamente luate de autoritățile contractante și operatorii economici în cadrul unui proces de achiziții publice, prin care aceștia se angajează să practice și să promoveze standarde de integritate înalte și permit unui monitor independent din societatea civilă să verifice respectarea acestor angajamente. Memorandumul de cooperare privind Pactul de Integritate a fost semnat de Ministerul Culturii (MC) și consorțiul de organizații neguvernamentale format din Transparency International România (TI-Ro) și Institutul pentru Politici Publice (IPP) în decembrie 2017. Aceasta a permis societății civile să monitorizeze progresul activităților de planificare a proiectului și a achizițiilor publice de echipamente și de sisteme informatice, inclusiv a platformei *„Culturalia"* și totodată să formuleze opinii privind conformitatea procedurilor de achiziție publică cu legislația aplicabilă, cu normele etice și standardele de integritate și să facă recomandări și propuneri pentru eliminarea eventualelor nereguli.

Raportul acoperă perioada de la data semnării primelor contracte de achiziție publică în cadrul proiectului cu finanțare europeană până la 30 septembrie 2021. Raportul ține cont de toate comunicările, documentele și alte informații schimbate de Ministerul Culturii, TI-Ro și IPP în legătură cu proiectul *E-cultura: Biblioteca digitală a României*. Monitorul independent a beneficiat și de contribuția și informațiile transmise de Trencadis Corp, prestatorul contractat de Ministerul Culturii pentru realizarea platformei Culturalia.ro.

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 și Prestatorul Trencadis Corp, care s-au arătat interesați să identifice riscurile de integritate și de neimplementare a proiectului de digitalizare a colecțiilor din muzeele din România. Cu sprijinul Ministerului Culturii, în calitate de Beneficiar și Trencadis Corp în calitate de Prestator, 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.

Principalele constatări ale monitorului independent în perioada acoperită de raport:

- În lipsa unor prevederi legislative sau standarde naționale privind publicitatea dosarelor de achiziții și a documentelor și informațiilor legate de implementarea contractelor de achiziții publice, acestea nu sunt disponibile public din oficiu și în formate ușor de prelucrat, inclusiv prin mijloace electronice. Acest aspect îngreunează monitorizarea implementării contractelor de investiții publice.
- Sursa unor blocaje este greu de identificat având în vedere că relația dintre contractori și subcontractori rămâne în mare măsură necunoscută autorității contractante și publicului, chiar și în contextul Pactului de Integritate.

- Analiza documentației la care monitorul independent a avut acces arată că: procedurile de atribuire și livrările de bunuri s-au desfășurat conform și corect din punct de vedere legal și procedural; recepția echipamentelor s-a desfășurat corect; asigurarea garanției pentru echipamente, de câte ori a fost necesar, s-a făcut conform contractelor.
- Pe parcursul monitorizării implementării contractului de dezvoltare a platformei Culturalia.ro nu au fost identificate indicii care să conducă la concluzii referitoare la lipsa de integritate a părților.
- În implementarea contractului se remarcă atitudinea bună, constructivă și orientată spre interesul public a ambelor părți. La momentul redactării prezentului raport de monitorizare se mențin riscurile referitoare la identificarea momentului concret în care utilitatea imediată a platformei Culturalia.ro va fi vizibilă. Acest lucru se datorează în principal faptului că platforma se dorește a fi optimizată la nivelul state-of-the-art, iar ușurința utilizării acesteia de către toate categoriile de utilizatori se dorește a fi cât mai ridicată (*user-friendliness*). La acest nivel nu se poate ajunge decât prin reiterații, testări, analize și reimplementări ale soluțiilor optime identificate de către ambele echipe.
- În relația contractuală s-a remarcat faptul că ambele părți au avut interpretări tehnice diferite dintre care unele au fost clarificate rapid, iar altele au avut un parcurs mai îndelungat de clarificare.
- Utilizarea platformei Culturalia.ro de către profesioniștii din domeniul culturii, pentru a ține evidența resurselor culturale de o manieră digitalizată și omogenă, este un proces care va implica schimbarea modului de lucru în multe dintre instituțiile subordonate Ministerului Culturii.

Principalele recomandări ale monitorului independent:

- ANAP ar trebui să aibă în vedere reglementarea unor standarde de transparență în achiziții publice care să includă publicarea în format deschis, din oficiu, a celor mai multe elemente ale dosarului achiziției și publicarea, de asemenea din oficiu, a unor informații referitoare la implementarea contractului, pe perioada contractului. Utilizarea Standardelor privind Achizițiile Deschise (Open Contractant Standards) pentru reglementarea acestor obligații de transparență.
- Prestatorul Trencadis Corp trebuie să intensifice eforturile de rezolvare a problemelor de interfață, funcționalități și disponibilitate a datelor. În acest context, subliniem că prestatorul rămâne obligat, conform contractului, să remedieze toate deficiențele apărute și să răspundă tuturor nevoilor de îmbunătățire a platformei, identificate de beneficiar, astfel încât aceasta să reprezinte un instrument util pentru profesioniștii din domeniul culturii și pentru publicul larg.
- Continuarea dialogului și cooperării dintre Ministerul Culturii (beneficiar) și Trencadis Corp (prestator).
- Ministerul Culturii trebuie să intensifice eforturile pentru configurarea platformei Culturalia.ro, cu asistență din partea prestatorului Trencadis Corp.
- Este necesar ca la Ministerul Culturii să se elaboreze un plan de comunicare instituțională pentru a asigura tranziția spre utilizarea platformei Culturalia.ro ca instrument de lucru în instituțiile culturale, după ce remedierea tuturor problemelor semnificative este rezolvată.

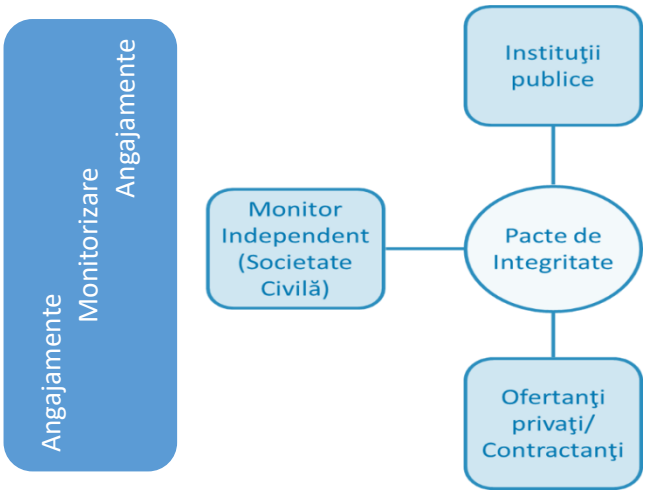
1. Introducere

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 salvgarda fondurile europene împotriva fraudelor și a corupției, fiind un instrument de creștere a transparenței și responsabilității, de îmbunătățire a condițiilor de concurență și a eficienței cheltuirii fondurilor publice, de 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 extorcare 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.



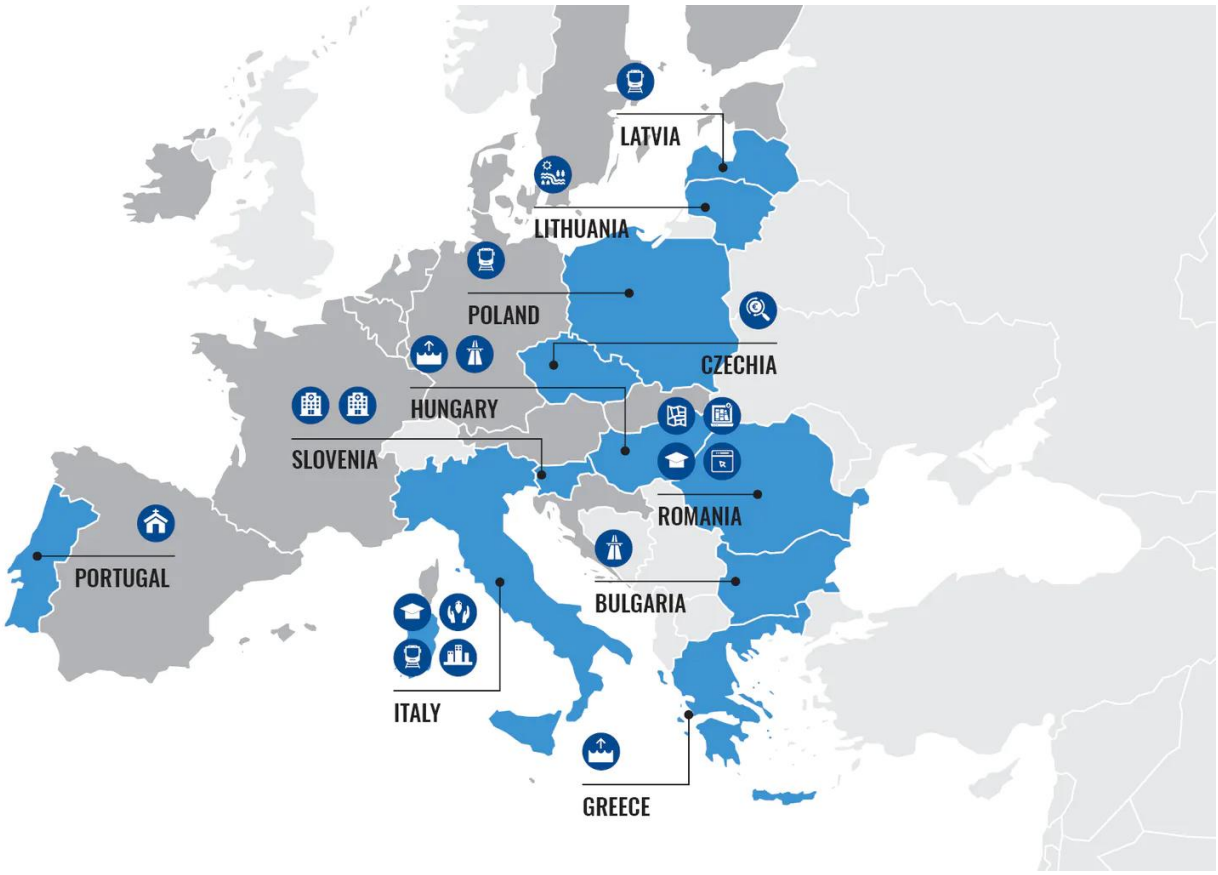
Pactele de Integritate contribuie la reducerea riscului de corupție, prin asumarea angajamentului unei conduite integre de către instituțiile publice și mediul de afaceri, dar și prin implicarea informală a societății civile cu expertiză în procesul de monitorizare a achizițiilor publice.

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

European Commission

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 (ANCPI), 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 finanțărilor 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 Culturii (MC) este beneficiarul Proiectului ***E-cultura: Biblioteca Digitală a României*** 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 E-cultura are ca principal scop digitalizarea patrimoniului cultural cu ajutorul tehnologiilor IT actuale, moderne, astfel încât moștenirea culturală națională să poată fi păstrată, promovată și transmisă generațiilor viitoare.

Proiectului urmărește eficientizarea serviciilor publice oferite de Ministerul Culturii prin valorificarea potențialului IT&C în procesul de digitizare a patrimoniului cultural mobil, în scopul creșterii accesibilității resurselor culturale pentru publicul larg.

43.648.529,55 RON fonduri europene	8.103.863,02 RON contribuție națională	1.489.872,75 RON, valoare neeligibilă

Proiectul are două componente principale: realizarea platformei Culturalia.ro și digitalizarea patrimoniului mobil.

Obiective specifice ale proiectului sunt:

1. Creșterea numărului de elemente de patrimoniu cultural digitalizate și expuse online, într-un punct unic de acces;
2. Creșterea gradului de interoperabilitate între instituțiile deținătoare de elemente de patrimoniu cultural;
3. Promovarea patrimoniului cultural național prin expunerea resurselor culturale digitalizate în europeana.eu.

Platforma Culturalia.ro va fi un punct unic de acces la resurse culturale și va îndeplini două roluri, respectiv:

- ✓ Biblioteca Digitala a României – componentă destinată publicului larg;
- ✓ Catalog Partajat Național – componentă destinată profesioniștilor din diverse domenii.

Rezultate așteptate ale proiectului sunt următoarele:

- ✓ R.1 – 550.000 de resurse culturale digitalizate și expuse în Biblioteca Digitală a României;
- ✓ R.2 – o platformă informatică de tip bibliotecă digitală și catalog partajat (Culturalia.ro);
- ✓ R.3 – 200.000 de resurse culturale digitalizate și furnizate către europeana.eu.

Proiectul implică 31 de instituții din România (printre care 19 muzee, 5 biblioteci, Arhiva Națională de Filme, Societatea Română de Televiziune, Societatea Română de Radiodifuziune, Institutul Național al Patrimoniului, Biblioteca Națională a României, Institutul de Etnografie și Folclor „Constantin Brăiloiu" etc.).

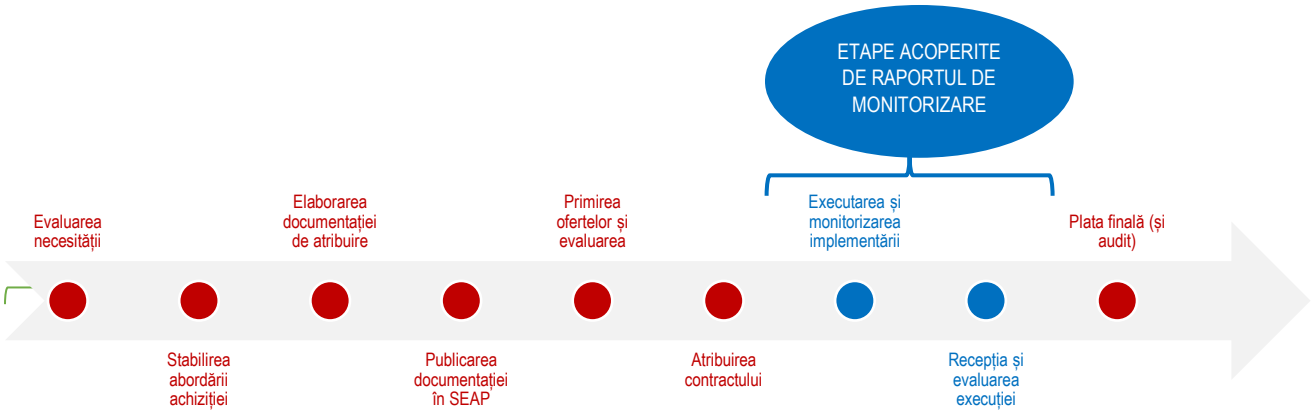
1.3. Etapele procesului de achiziție acoperite de monitorizarea pentru acest raport

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 acesteia.

Precedentele rapoarte de monitorizare au prezentat monitorizarea realizată de monitorul independent și rezultatele acesteia, de la momentul analizei nevoilor, inclusă în studiul de fezabilitate pentru proiect, până la momentul atribuirii majorității contractelor de achiziție publică din cadrul contractelor, incluzând:

- *Achizițiile de echipamente necesare realizării contractului, inclusiv echipamente de scanare și fotografiere a colecțiilor din muzee, a resurselor culturale;*
- *Achiziția serviciilor de dezvoltare web pentru realizarea platformei Culturalia.ro*
- *Achiziția echipamentelor necesare pentru realizarea platformei Culturalia.ro (spații de stocare)*

Prezentul raport acoperă perioada ***de la semnarea contractelor de achiziție publică până la 30 septembrie 2021.***



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

***SEAP=Sistemul Electronic de Achiziții Publice**

Pe parcursul procesului de monitorizare, Transparency International România și Institutul pentru Politici Publice, în calitate de monitori independenți, s-au bucurat de o bună colaborare cu Ministerul Culturii reprezentat prin echipa de management a proiectului *E-cultura: Biblioteca digitală a României.*

1.4. Sinteza raportului de monitorizare precedent

Precedentul raport de monitorizare a acoperit perioada legată de atribuirea principalelor contracte. **Principalele constatări ale monitorului independent în perioada acoperită de raport:**

- Procedurile de atribuire s-au desfășurat conform și corect din punct de vedere legal și procedural;
- Ofertele depuse și procesul de evaluare aferent este unul foarte complex, necesită timp și resurse umane foarte bine pregătite și, având în vedere volumul foarte mare al documentelor de examinat, persistă unele riscuri de eroare;
- Nu toți operatorii economici participanți la achizițiile realizate de Ministerul Culturii au semnat declarația de aderare la Pactul de Integritate, însă după comunicarea cu monitorul independent toți contractorii au semnat Pactul de Integritate;
- Se mențin riscuri de integritate legate de complexitatea achizițiilor de servicii și echipamente IT, dat fiind volumul mare al informațiilor de evaluat pentru echipele de evaluare și ulterior de verificat pentru echipele de recepție a produselor și serviciilor. Având în vedere că serviciile și produsele achiziționate nu sunt vizibile direct publicului și nu pot fi supuse unui proces de 'control civic', unele aspecte pot să 'scape', să fie trecute cu vederea în verificarea livrărilor, iar în acest context se menține necesitatea monitorizării executării contractelor. Riscul poate fi diminuat prin politici de integritate solide atât la nivelul autorității contractante, cât și al contractanților, dar nu poate fi eliminat integral.

2. Rezultatele monitorizării

2.1. Transparența procedurilor și accesul la documente

Ministerul Culturii a fost un partener loial cu monitorul independent în procesul de implementare a Pactului de Integritate, a oferit monitorului independent acces la documente și a participat întotdeauna la întâlnirile solicitate de monitorul independent.

Prezentul raport ține cont de:

- toate comunicările, documentele și alte informații schimbate de Ministerul Culturii, TI-Ro și IPP în legătură cu proiectul *E-Cultura*;
- comunicările cu agentul economic contractat pentru dezvoltarea platformei Culturalia.ro, Trencadis Corp;
- observațiile monitorului independent pe baza întâlnirilor la care a participat, organizate de Ministerul Culturii și Trencadis Corp, pentru managementul și monitorizarea contractului;
- observațiile monitorului independent pe baza participării la sesiunile de instruire organizate de Trencadis Corp în cadrul contractului, pentru formarea utilizatorilor (utilizatori finali, funcționari din instituțiile culturale, catalogatori, administratori de sistem și instituționali) platformei Culturalia.ro.

Principalele documente și informații avute în vedere de prezentul raport se referă la:

- documentația achizițiilor realizate de Ministerul Culturii: documentația de atribuire, ofertele primite, documentele comisiilor de evaluare a ofertelor;
- documentele legate de livrările efectuate și procese verbale de recepții pentru produse și servicii (în cazul livrărilor aferente serviciului de dezvoltare a platformei Culturalia.ro.
- raportul de audit tehnic intermediar al proiectului *E-Cultura: Biblioteca digitală a României.*

Comunicarea dintre prestatorul de servicii pentru dezvoltarea platformei Culturalia.ro – Trencadis Corp și subcontractorul său a rămas în mare parte necunoscută atât beneficiarului Ministerul Culturii cât și monitorului independent. Aceasta este o limitare a Pactului de Integritate în forma sa implementată în România.

Pe de altă parte, documentele și informațiile la care monitorul independent a avut acces au fost puse la dispoziția sa în baza acordului de monitorizare semnat cu Ministerul Culturii.

Pentru publicul interesat, alte organizații neguvernamentale și jurnaliști, aceleași documente și informații sunt disponibile doar la cerere, în baza Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

În lipsa unor prevederi legislative sau standarde naționale privind publicitatea dosarelor de achiziții, a documentelor și informațiilor legate de implementarea contractelor de achiziții publice, acestea nu sunt disponibile public din oficiu și în formate ușor de prelucrat, inclusiv prin mijloace electronice. Acest aspect îngreunează monitorizarea implementării contractelor de investiții publice.

De asemenea, sursa unor blocaje este greu de identificat având în vedere că relația dintre contractori și subcontractori rămâne în mare măsură necunoscută autorității contractante și publicului, chiar și în contextul Pactului de Integritate.

2.2. Implementarea contractelor de achiziții publice

2.2.1. Implementarea contractelor de livrare de bunuri

În ceea ce privește contractele de livrări de bunuri, acestea au fost executate de o manieră directă, prin livrarea în termenii contractuali stabiliți a echipamentelor necesare, instalarea lor și asigurarea instruirilor necesare pentru personalul ce urma să utilizeze echipamentele – în cazul echipamentelor de scanare, înregistrare și captare de imagini achiziționate pentru digitalizarea resurselor culturale.

Achiziția echipamentelor necesare pentru digitalizarea resurselor culturale, a softului aferent pentru resursele video și a echipamentelor necesare pentru digitalizarea resurselor culturale de la TVR a fost realizată mai târziu decât fusese planificat, deoarece procedura a trebuit reluată, fiind inițial anulată parțial (lot TVR) din lipsă de oferte admisibile. Dată fiind specificitatea foarte mare a echipamentelor, a fost necesară reluarea achiziției în 2020 și, de asemenea, modificarea unor specificații tehnice care să permită cât mai multor operatori economici să poată depune oferte. În urma reluării procedurii, în 2020 toate achizițiile de echipamente planificate inițial în cadrul proiectului au fost finalizate.

Analiza documentației la care monitorul independent a avut acces arată că:

- **procedurile de atribuire și livrările de bunuri s-au desfășurat conform și corect din punct de vedere legal și procedural;** de asemenea, niciuna dintre proceduri nu a fost contestată de participanți;
- **recepția echipamentelor** s-a desfășurat corect;
- **asigurarea garanției pentru echipamente, <u>de câte ori a fost necesar</u>, s-a făcut conform contractelor.**

2.2.2. Implementarea contractului de servicii pentru dezvoltarea platformei Culturalia.ro

Pe tot parcursul implementării contractului de servicii de dezvoltare a platformei Culturalia.ro, părțile implicate: beneficiarul Ministerul Culturii prin Unitatea de Management a Proiectului și prestatorul Trencadis Corp s-au aflat în dialog. Au fost organizate întâlniri (online și fizice) săptămânale și mai dese. Modul de comunicare a fost mereu unul formal, conform solicitărilor părților, iar ședințele au fost anunțate din timp util. Așa cum am precizat, monitorul independent din societatea civilă a participat la un număr mare dintre aceste ședințe.

Cu toate că procesul de management a fost bine implementat, contractul monitorizat nu a fost lipsit de probleme.

- Complexitatea mare a platformei dezvoltate a depășit (aparent) anticiparea prestatorului și acest aspect a fost observat în unele momente în care beneficiarul a solicitat prestatorului implicarea de resurse umane suplimentare (resurse umane prezentate în cadrul ofertei, dar a căror implicare pare a fi necesară peste nivelul anticipat inițial).
- Pe de altă parte, complexitatea activităților de programare a depășit (aparent) și așteptările/anticiparea beneficiarului, având în vedere dinamica de dezvoltare a resurselor culturale în cadrul proiectului și nevoie de timp suplimentar (față de cel inițial planificat) pentru verificări și reverificări ale unor module și funcțiuni după livrarea altora ulterioare.
- Procesul normal de dezvoltare a unui rezultat complex, cum este Culturalia.ro, presupune iterații multiple asupra livrărilor, ceea ce s-a întâmplat pe parcursul anului 2020 și ulterior în 2021.
- Numărul mare de instituții din subordinea Ministerului Culturii și de compartimente ale ministerului care au (au avut) input sau interes în dezvoltarea platformei a generat o perioadă lungă în anul 2020, chiar și după realizarea analizei inițiale de business, în care s-au detaliat nevoile și așteptările fiecărui actor instituțional pe domenii specifice (de nișă) care vor utiliza platforma. A pus unele probleme pentru prestator faptul că în cadrul compartimentelor și subordonatelor Ministerului Culturii nu a fost evidentă întotdeauna o viziune comună asupra modului de funcționare a platformei sau de lucru cu platforma în viitor. Deși aceste aspecte au fost lămurite în cea mai mare parte în prima jumătate a anului 2020, ele par să explice parțial (din perspectiva externă a monitorului independent, debutul relativ lent în realizarea serviciilor de dezvoltare a platformei).

Din corespondența diversă (procese verbale, întâlniri de lucru, corespondență pe tematici separate) între Ministerului Culturii și Trencadis Corp au fost identificate cinci tipuri de comentarii ale beneficiarului la livrările realizate de prestator:

1. comentarii esențiale cu privire la blocaje sau elemente care nu își îndeplinesc funcția de bază (elemente blocante sau majore);
2. comentarii esențiale cu privire la respectarea unor cerințe din Caietul de Sarcini (relativ puține);
3. comentarii cu privire la funcționalități a căror interacțiune cu utilizatorul trebuie îmbunătățită, pentru a respecta cerința generală ca platforma să fie ușor de utilizat, intuitivă și prietenoasă cu utilizatorii specializați (de la nivelul beneficiarului), cu publicul larg și la nivel de vârf (state-of-the-art);
4. comentarii asupra importului și migrării datelor reprezentând resursele culturale (concretizate printr-o corespondență dedicată și în contradictoriu în perioada ianuarie-februarie 2021);
5. comentarii asupra manualului de utilizare și pregătirii utilizatorilor platformei de la nivelul beneficiarului (discutate cu precădere în 2021 și care nu au ridicat probleme speciale).

În ansamblu, discuțiile cu privire la observațiile beneficiarului referitoare la livrările realizate de prestator au fost constructive, iar aspectele semnalate au fost rezolvate pe măsură ce au fost identificate, pe baza ordinii de prioritate agreate de cele două părți. Având în vedere nevoia de timp suplimentar identificată atât de beneficiar - Ministerul Culturii cât și de prestator – Trencadis Corp, în octombrie 2020 (la peste un an de la încheierea contractului din septembrie 2019), a fost încheiat un prim act adițional de prelungire a perioadei de implementare a contractului, fără costuri suplimentare.

Monitorul independent a apreciat că acest act adițional a fost necesar pentru buna implementare a contractului și bine justificat.

Pe parcursul comunicării cu privire la cele cinci tipuri de comentarii, monitorul independent a observat două tipuri de erori în comunicarea dintre cele două părți ale contractului (beneficiarul și prestatorul):

- Prestatorul a catalogat inițial multe cerințe privind modificări ale unor aspecte funcționale, care nu intrau în categoria elementelor blocante sau majore, ci vizau îmbunătățirea aspectelor deja programate, ca fiind „cerințe suplimentare", deși acestea sunt menite (în mare parte) să asigure o bună experiență de utilizare pentru mai multe categorii de grupuri țintă și să elimine confuzii și erori în utilizarea platformei (în special de către grupurile țintă din cadrul beneficiarului, instituțiilor subordonate sau altor instituții culturale). Prestatorul a dat, aparent, o atenție scăzută unora dintre comentariile beneficiarului care vizau adaptarea la nevoile diverselor grupuri țintă și interacțiunea prietenoasă a platformei cu aceștia, concentrându-se pe finalizarea dezvoltării modulelor și depășirea unor probleme blocante și majore. În lipsa unei comunicări adecvate cu privire la aceste aspecte s-au putut crea neînțelegeri.
- La începutul anului 2021 a apărut un dezacord cu privire la modul în care platforma Culturalia.ro urma să fie „populată" cu resurse culturale înainte de a fi disponibilă publicului (evenimentul *GoLive*). Caietul de Sarcini este clar la capitolul 4 referitor la obiective și rezultate așteptate cu privire la nevoia de a asigura accesul prin intermediul Culturalia.ro atât la bazele de date existente, cât și la produsele culturale digitalizate (date generate) în cadrul proiectului *E-cultura: Biblioteca digitală a României*. De asemenea, Caietul de Sarcini menționează faptul că asigurarea accesului la bazele de date și datele generate în cadrul proiectului până la momentul integrării finale a platformei aparține prestatorului. Cu toate acestea, în mai multe locuri din capitolul 7 dedicat activităților, în capitolul 9 dedicat cerințelor funcționale și în anexele Caietului de Sarcini se face trimitere la importul din baze de date, fără a mai fi menționată nevoia de import (sau migrare conform terminologiei utilizate de prestator) a datelor generate în cadrul proiectului. În acest context, din cauza unei interpretări parțiale (neunitare/neintegrate) a Caietului de Sarcini, prestatorul nu a planificat suficient de atent efortul de import al „datelor din bazele de date anterior menționate în sistemul dezvoltat, precum și al datelor generate în cadrul proiectului *E-cultura: Biblioteca digitală a României*", considerând inițial că toate datele vor fi disponibile în baze de date în format CSF.

Abia la finalul lunii martie 2021 prestatorul a prezentat beneficiarului o propunere de abordare a aspectelor nerezolvate până la data respectivă, având în vedere finalizarea planificată a dezvoltării platformei la 26 mai 2021. Propunerea integra în esență următoarele elemente:

- asumarea finalizării dezvoltării platformei, cu adresarea elementelor blocante și majore într-un timp rezonabil;
- asumarea explicită conform Caietului de Sarcini a obligației de încărcare pe platformă a resurselor culturale, respectiv a datelor din bazele de date menționate în documentație, precum și a datelor generate în cadrul proiectului *E-cultura: Biblioteca digitală a României*;
- solicitarea încheierii unui act adițional pentru devansarea termenului de finalizare a dezvoltării platformei și prin urmare a evenimentului *GoLive*, pentru a permite importul și migrarea datelor, precum și depășirea/adresarea elementelor blocante și majore;
- asumarea adresării tuturor comentariilor referitoare la manual de utilizare și pregătirea utilizatorilor platformei;
- solicitarea de sprijin din partea beneficiarului pentru clarificarea unor comentarii și a modului în care se va realiza migrarea datelor reprezentând resurse culturale digitalizate.

În aceste condiții, monitorul independent a constatat următoarele:

- Implementarea observațiilor beneficiarului care au ca obiectiv realizarea unei platforme prietenoase cu utilizatorii, mai ușor de utilizat și/sau mai clară nu sunt sarcini suplimentare, în afara contractului. Chiar dacă abordarea lor nu este urgentă, acestea trebuie să fie luate în considerare de prestator pentru îndeplinirea cerințelor nefuncționale ale platformei și a obiectivelor sale generale, fie până la evenimentul *GoLive*, fie ulterior, în perioada de mentenanță. Pe de altă parte, cade în responsabilitatea prestatorului, ca profesionist în domeniu, să analizeze observațiile primite și în măsura în care pe baza expertizei și experienței sale acestea sunt considerate neinspirate sau generează efecte nedorite în stabilitatea sau securitatea platformei, aceste aspecte trebuie comunicate clar beneficiarului. În corespondența și comunicarea monitorizată aceste aspecte au fost discutate deschis și este necesar ca această comunicare să continue și pe perioada următoare, de mentenanță pentru platforma Culturalia.ro.
- Lipsa de consecvență a Caietului de Sarcini explică neînțelegerea inițială cu privire la importul și migrarea datelor și corespondența între beneficiar și prestator din lunile ianuarie-februarie 2021. Trebuie însă subliniat că, deși nelămurirea inițială a prestatorului este de înțeles, legislația și buna practică susțin incontestabil că prevederile documentației de atribuire trebuie avute în vedere în ansamblul lor. Ținând cont de textul explicit formulat (și subliniat în chenar) la capitolul 4 în Caietul de Sarcini, precum și de ansamblul de obiective și rezultate așteptate, este incontestabil că prestatorului îi revenea asigurarea disponibilității în platformă, pentru public, a resurselor culturale digitalizate (a datelor generate) în proiect (cel puțin până la momentul *GoLive*). Numai în acest mod prestatorul putea îndeplini obiectivele contractului referitoare la utilitatea platformei.

Astfel, **monitorul independent a formulat următoarele recomandări**, având în vedere în principal nevoia de a acorda prioritate interesului publicului de a se bucura cât mai repede de o platformă funcțională și utilă:

- Încheierea celui de-al doilea act adițional solicitat de prestator, pentru a asigura lansarea publică a platformei care să cuprindă conținut util – resurse culturale încărcate de prestator pe platformă cu sprijinul beneficiarului. În acest context, am recomandat beneficiarului Ministerul Culturii să accepte o devansare a livrării în cadrul contractului, fără preț suplimentar, pentru a evita un eventual litigiu care ar fi făcut inaccesibilă platforma pentru public o mai lungă perioadă de timp.
- **Continuarea dialogului constructiv, înainte și după evenimentul *GoLive*, pentru ca platforma să evolueze ca un instrument prietenos, intuitiv, ușor de utilizat, dar și sigur pentru toți utilizatorii lui, fie ei din cadrul Ministerului Culturii și instituțiilor sau organizațiilor culturale, fie din rândul publicului larg.**

În luna iunie 2021 s-a realizat un audit tehnic al platformei, audit planificat de Ministerul Culturii și care a fost, de asemenea, recomandat de monitorul independent. Auditul a constatat că în iunie 2021 platforma Culturalia.ro era funcțională și că au fost asigurate fluxul de date și mecanismele de back-up necesare. Cu toate acestea, la data auditului tehnic platforma era administrată exclusiv de către prestator pe un mediu de test, limitat din punctul de vedere al resurselor. De asemenea, auditorul tehnic a realizat o verificare a securității platformei și a semnalat o serie de vulnerabilități, ce au fost luate în discuție de către Ministerul Culturii și Trencadis Corp și abordate pentru a crește nivelul de securitate.

Prestatorul a livrat către Ministerul Culturii, conform actului adițional încheiat, toate modulele platformei Culturalia.ro, în luna iulie 2021. La momentul elaborării prezentului raport, o serie de aspecte remarcate anterior sau după livrarea integrală din iulie continuă să fie discutate de cele două părți, în ședințe săptămânale sau mai des, în vederea remedierii.

Remarcăm faptul că **prestatorul rămâne obligat, conform contractului, să remedieze toate deficiențele apărute și să răspundă tuturor nevoilor de îmbunătățire a platformei, identificate de beneficiar, astfel încât aceasta să reprezinte un instrument util pentru profesioniștii din domeniul culturii și pentru publicul larg.**

Se remarcă un risc de întârziere cu privire la momentul la care Culturalia.ro va fi într-adevăr utilă pentru publicul larg și profesioniștii din domeniul culturii, deoarece:

- În afara deficiențelor legate de interfața și funcționalitatea platformei Culturalia.ro, în vara anului 2021, în procesul de încărcare a resurselor culturale pentru a fi disponibile online, au fost identificate o serie de deficiențe ce țin de modul de organizare a datelor referitoare la colecțiile digitalizate din instituțiile culturale (muzee, biblioteci etc.).
- Platforma este configurabilă de către beneficiar. Pe parcursul următoarei perioade și după momentul remedierii tuturor problemelor, un efort susținut trebuie depus la Ministerului Culturii pentru a asigura configurarea platformei de o manieră adecvată pentru sectorul cultural din România.
- Utilizarea platformei de către profesioniștii din domeniul culturii, pentru a ține evidența resurselor culturale de o manieră digitalizată și omogenă, este un proces care implică schimbarea modului de lucru în multe dintre instituțiile subordonate Ministerului Culturii. Este necesar ca la Ministerul Culturii să se elaboreze un plan de comunicare instituțională pentru a asigura tranziția spre utilizarea platformei Culturalia.ro ca instrument de lucru, după ce remedierea tuturor problemelor semnificative este rezolvată.

Pe parcursul monitorizării implementării contractului de dezvoltare a platformei Culturalia.ro nu au fost identificate indicii care să conducă la concluzii referitoare la lipsa de integritate a părților.

3. Concluzii

Concluzii	Recomandări	Responsabil principal
În lipsa unor prevederi legislative sau standarde naționale privind publicitatea dosarelor de achiziții și a documentelor și informațiilor legate de implementarea contractelor de achiziții publice, acestea nu sunt disponibile public din oficiu și în formate ușor de prelucrat, inclusiv prin mijloace electronice. Acest aspect îngreunează monitorizarea implementării contractelor de investiții publice. De asemenea, sursa unor blocaje este greu de identificat având în vedere că relația dintre contractori și subcontractori rămâne în mare măsură necunoscută autorității contractante și publicului, chiar și în contextul Pactului de Integritate.	Reglementarea unor standarde de transparență în achiziții publice care să includă publicarea în format deschis, din oficiu, a celor mai multe elemente ale dosarului achiziției și publicarea, de asemenea din oficiu, a unor informați referitoare la implementarea contractului pe perioada contractului. Utilizarea Standardelor privind Achizițiile Deschise (*Open Contractant Standards*) pentru reglementarea acestor obligații de transparență.	ANAP
Analiza documentației la care monitorul independent a avut acces arată că: - procedurile de atribuire pentru livrările de bunuri s-au desfășurat conform și corect din punct de vedere legal și procedural; de asemenea, niciuna dintre proceduri nu a fost contestată de participanți; - recepția echipamentelor s-a desfășurat corect; - asigurarea garanției pentru echipamente, de câte ori a fost necesar, s-a făcut conform contractelor.	Nu este cazul	-
Pe parcursul monitorizării implementării contractului de dezvoltare a platformei Culturalia.ro nu au fost identificate indicii care să conducă la concluzii referitoare la lipsa de integritate a părților.	Nu este cazul	-
În implementarea contractului se remarcă atitudinea bună, constructivă și orientată spre interesul public, a ambelor părți.	Intensificarea eforturilor prestatorului de rezolvare a problemelor de interfață, funcționalități și disponibilitate a datelor. În acest context, subliniem că prestatorul rămâne obligat, conform contractului, să remedieze toate deficiențele apărute și să răspundă tuturor nevoilor de îmbunătățire a platformei, identificate de beneficiar, astfel încât aceasta să reprezinte un instrument util pentru profesioniștii din domeniul culturii și pentru publicul larg.	Trencadis Corp Ministerul Culturii

La momentul redactării prezentului raport de monitorizare, se mențin riscurile referitoare la identificarea momentului concret în care utilitatea imediată a platformei Culturalia.ro va fi vizibilă. Acest lucru se datorează în principal faptului că platforma se dorește a fi optimizată la nivelul *state-of-the-art*, iar ușurința utilizării acesteia de către toate categoriile de utilizatori se dorește a fi cât mai ridicată (*user-friendliness*). La acest nivel nu se poate ajunge decât prin reiterații, testări, analize și reimplementări ale soluțiilor optime identificate în mod ciclic, constant de către ambele echipe. **În relația contractuală s-a remarcat faptul că ambele părți au avut interpretări tehnice diferite, dintre care unele au fost clarificate rapid, iar altele au avut un parcurs mai îndelungat de clarificare.**	Continuarea dialogului și cooperării dintre Ministerul Culturii în calitate de beneficiar și Trencadis Corp în calitate de prestator. Intensificarea eforturilor la nivelul beneficiarului pentru configurarea platformei Culturalia.ro, cu asistență din partea Trencadis Corp.	
Utilizarea platformei de către profesioniștii din domeniul culturii, pentru a ține evidența resurselor culturale de o manieră digitalizată și omogenă, este un proces care implică schimbarea modului de lucru în multe dintre instituțiile subordonate Ministerului Culturii.	Este necesar ca la Ministerul Culturii să se elaboreze un plan de comunicare instituțională pentru a asigura tranziția spre utilizarea platformei Culturalia.ro ca instrument de lucru în instituțiile culturale, după ce remedierea tuturor problemelor semnificative este rezolvată.	Ministerul Culturii