

RAPORT DE MONITORIZARE
privind atribuirea contractelor de achiziție publică
în cadrul proiectului
de CADASTRU ÎN ZONELE RURALE
din ROMÂNIA

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 *Creșterea gradului de acoperire geografică și de înregistrare a proprietăților din zonele rurale în Sistemul Integrat de Cadastru și Carte Funciară*, implementat de Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCPI) cu finanțare din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Regional (POR) 2014-2020, Axa prioritară 11: Extinderea geografică a sistemului de înregistrare a proprietăților în Cadastru și Cartea Funciară.

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, martie 2020

Cuprins

Sumar executiv	4
1. Introducere	5
1.1. Pactele de Integritate	5
1.2. Proiectul monitorizat	6
1.3. Etapele procesului de achiziție acoperite de monitorizarea pentru acest raport	7
1.4. Sinteza raportului de monitorizare precedent	7
1.5. Surse de informații utilizate pentru prezentul raport	8
2. Rezultatele monitorizării	9
2.1. Transparența procedurilor și accesul la documente	9
2.2. Procedura de atribuire	9
2.3. Aderarea operatorilor economici la Pactele de Integritate	11
2.4. Riscuri privind integritatea	11
2.5. Alte probleme întâmpinate de ANCPI în implementarea proiectului	12
3. Concluzii	15

Sumar executiv

Acest raport prezintă activitatea de monitorizare în cadrul Pactului de Integritate și rezultatele sale pentru proiectul „Creșterea gradului de acoperire și incluziune a sistemului de înregistrare a proprietăților în zonele rurale din România”, implementat de Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCP) cu finanțare din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Regional (POR) 2014-2020, Axa prioritară 11: Extinderea geografică a sistemului de înregistrare a proprietăților în Cadastru și Cartea Funciară.

Monitorizarea s-a realizat în cadrul proiectului **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 totodată permit unui monitor independent din societatea civilă să verifice respectarea acestor angajamente. Memorandumul de cooperare privind Pactul de Integritate a fost semnat de Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCP) și consorțiul de organizații neguvernamentale format din Transparency International România (TI-Ro) și Institutul pentru Politici Publice (IPP) în noiembrie 2017. Aceasta a permis societății civile să monitorizeze progresul activităților de planificare a proiectului și a achizițiilor publice de înregistrare sistematică a proprietăților imobiliare și să formuleze opinii privind conformitatea procedurii de achiziție publică cu legislația aplicabilă, normele etice și standardele de integritate și să facă recomandări și propuneri pentru eliminarea eventualelor nereguli.

Raportul acoperă perioada de la data publicării anunțului de participare în Sistemul Electronic de Achiziții Publice-SEAP pentru primul set de contracte, de la 11 octombrie 2018 – până în noiembrie 2019, după semnarea primelor Acorduri Cadru pentru cadastru sistematic în cadrul proiectului finanțat de POR. Raportul ține cont de toate comunicările, documentele și alte informații schimbate de ANCP, TI-Ro și IPP în legătură cu proiectul pentru creșterea numărului și suprafeței imobilelor din zonele rurale înregistrate în Sistemul Integrat de Cadastru și Carte Funciară, dar și de o anchetă realizată de un jurnalist de investigație contractat de TI-Ro pentru analiza riscurilor de conflicte de interese în achizițiile publice.

Principalele constatări ale monitorului independent în perioada acoperită de raport:

1. Analiza documentației arată că **procedura de atribuire s-a desfășurat conform și corect din punct de vedere legal și procedural.**
2. **Toți operatorii economici care au depus oferte pentru procedura de atribuire monitorizată și analizată pentru prezentul raport au depus declarații de aderare la Pactul de Integritate**, demonstrând deschidere și interes pentru acest instrument și procesul de monitorizare aferent, permițând astfel monitorului independent să continue fără probleme monitorizarea executării contractelor.
3. Numărul foarte mic de oferte depuse și numărul foarte mare de loturi anulate sugerează **o serie de probleme la nivelul pieței.** Firmele care pot oferi serviciile pentru ANCP nu au capacitatea de a pregăti oferte de achiziții publice competitive și au o motivație scăzută să își dezvolte această capacitate, atât pentru că își dezvoltă afacerile pe baza contractelor de cadastru sporadic, cât și pentru că, asemenea firmelor din alte domenii, au o încredere scăzută în corectitudinea achizițiilor publice. Chiar dacă încrederea scăzută nu este justificată, dat fiind că procedurile de atribuire monitorizate s-au desfășurat corect, este necesar ca ANCP să facă eforturi mai mari pentru a arăta acest lucru, pentru a crește încrederea potențialilor ofertanți și pentru a crește șansele ca mai mulți participanți să depună oferte la licitațiile lansate pe viitor.
4. În acest sens, monitorul independent formulează o serie de recomandări referitoare la:
 - a. Organizarea unei consultări de piață pentru ajustarea unor elemente din specificațiile tehnice și prețul estimat al achizițiilor;
 - b. Creșterea capacității personalului OCPI în domeniile integritate, prevenirea și combaterea corupției;
 - c. Îmbunătățirea sistemului ANCP de gestiune a avertizărilor de integritate, crearea și popularizarea unui canal dedicat pentru avertizări de integritate.

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, de 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 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.

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.

În luna noiembrie 2017 Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară, 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.

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 17 proiecte co-finanțate de Fondurile Structurale și de Investiții. Proiectul a fost inițial planificat pentru o perioadă de 4 ani: 2016-2021. 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 (ANCPPI), Ministerul Culturii și Identității Naționale și Ministerul Educației Naționale.

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.

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.

1.2. Proiectul monitorizat

Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCPPI) este beneficiarul Proiectului major **Creșterea gradului de acoperire și incluziune a sistemului de înregistrare a proprietăților în zonele rurale din România** cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) prin Programul Operațional Regional (POR) 2014-2020, Axa prioritară 11: Extinderea geografică a sistemului de înregistrare a proprietăților în Cadastru și Cartea Funciară.



265.957.482 € fonduri europene

46.933.673 €
cofinanțare
națională

Scopul proiectului este de a stimula economia rurală, de a încuraja creșterea și dezvoltarea socială, de a facilita dezvoltarea infrastructurii și de a promova incluziunea socială prin îmbunătățirea acoperirii și incluziunii sistemului integrat de cadastru și carte funciară în zonele rurale ale României.

ANCPPI va beneficia prin proiect de dezvoltarea Sistemului integrat de Cadastru și Carte Funciară și de o bază de date unitară și completă a imobilelor din zonele selectate, respectiv 660 de comune din 40 de județe. Beneficiarii finali ai intervenției sunt autoritățile publice locale și cetățenii din mediul rural.

Având în vedere amploarea și complexitatea proiectului și limitele pe care Pactul de Integritate le pune atât în ceea ce privește resursele cât și timpul disponibil, în cadrul proiectului monitorizarea se realizează concentrat la nivelul unei proceduri de achiziție publică, respectiv prima achiziție principală a proiectului, achiziția serviciilor de înregistrare

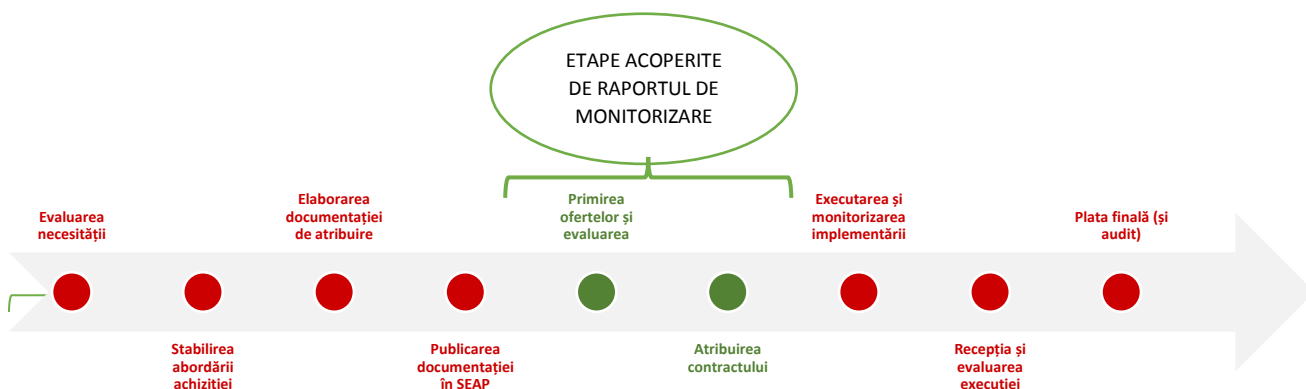
sistematică la nivelul a 194 de comune din 36 de județe. Lecțiile învățate ca urmare a acestei monitorizări se vor reflecta, sperăm, în îmbunătățiri aduse pentru următoarele proceduri de atribuire.

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 odată cu recepția, evaluarea finală a produselor primite, serviciilor prestate sau lucrărilor realizate, plata finală și auditarea acesteia.

Prezentul raport acoperă perioada de la data publicării anunțului de participare în Sistemul Electronic de Achiziții Publice-SEAP pentru primul set de contracte – 11 octombrie 2018 (anunțul de participare CN1005022/11.10.2018)– până în noiembrie 2019, după semnarea primelor Acorduri Cadru pentru cadastru sistematic în cadrul proiectului finanțat de POR. Achiziția monitorizată a inclus servicii de înregistrare cadastrală sistematică la nivelul a 194 de comune din 36 de județe.

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 Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară



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

*SEAP=Sistemul Electronic de Achiziții Publice

1.4. Sinteza raportului de monitorizare precedent

Precedentul raport de monitorizare a acoperit perioada de la demararea monitorizării (chiar înainte de semnarea Memorandumului de cooperare privind Pactul de Integritate), respectiv din anul 2016 până la 11 octombrie 2018 – data publicării anunțului de participare în Sistemul Electronic de Achiziții Publice-SEAP. **Principalele constatări ale monitorului independent în perioada acoperită de raport:**

Relevanța proiectului

Proiectul are o relevanță foarte mare pentru beneficiarii săi finali (proprietarii de imobile din mediul rural) și pentru societate.

Opțiunea aleasă pentru implementarea proiectului și realizarea achizițiilor, respectiv înregistrarea sistematică achiziționată centralizat, este cea mai potrivită pentru soluționarea problemei acoperirii scăzute a sistemului de cadastru și pentru a permite monitorizarea integrității achizițiilor și executării contractelor.

Pregătirea proiectului	Începerea proiectului a fost întârziată față de planificările inițiale. Întârzierile acumulate în începerea proiectului cresc riscurile de eșec de management și pe cele de consecință și pe cele de integritate în implementarea proiectului. Aceste întârzieri nu pot fi exclusiv atribuite ANCPI, ci au fost cumulate în cadrul unui proces de elaborare deosebit de complex și cu un număr foarte mare de actori implicați: Banca Mondială, JASPERS România, mai multe ministere din Guvernul României implicate în Comisia interministerială, AM POR, IQR JASPERS Bruxelles, mai mulți furnizori de servicii de elaborare studii de fezabilitate. În acest context, ANCPI nu a avut capacitatea necesară să mobilizeze și să coordoneze toți acești actori pentru a finaliza elaborarea proiectului fără întârzieri față de planificările inițiale. Astfel ANCPI nu a beneficiat de pârghiile legale și procedurale necesare pentru a coordona multiplele instituții și organizații care au contribuit la elaborarea proiectului. Prin urmare este necesar ca Ministerul în subordinea căruia se află atât ANCPI cât și AM POR să ia măsurile necesare pentru ca, măcar pe viitor, procese similare de elaborare a proiectelor strategice să se desfășoare mai ușor și fără blocaje.
Conformitatea procesului de achiziție	Monitorizarea nu a identificat neconformități în documentele elaborate pentru procedura de achiziție. Rămâne problematic aspectul asigurării celei mai bune implementări a contractului încă din faza de selectare a operatorului economic, prin includerea unor criterii de evaluare calitativă a ofertelor. Monitorul independent recunoaște eforturile ANCPI în a răspunde pozitiv acestei recomandări și limitele majore de care autoritatea contractantă s-a lovit. Monitorul independent a constatat că, având în vedere specificul domeniului și complexitatea competențelor necesare pentru realizarea contractelor de înregistrare sistematică, a fost imposibilă identificarea unor factori de evaluare pentru personalul cheie - juriști și ingineri implicați - care să respecte criteriile de claritate și tratament egal necesare în procedurile de achiziție și care să asigure, în același timp, că nu doar oferta, ci și serviciile prestate ulterior sunt de calitate superioară.
Transparența procedurilor și accesul la documente acordat monitorului independent	Monitorul independent s-a bucurat, pe parcursul perioadei acoperite de prezentul raport, de transparență și accesul necesar la documente oferite de ANCPI, cu care a stabilit o relație de colaborare și parteneriat benefică pentru Pactul de Integritate.
Riscuri privind integritatea	Rămân reziduale riscuri și vulnerabilități la corupție ce nu pot fi prevenite și vor trebui tratate cu maximă atenție și celeritate dacă vor apărea în procesul de achiziție și implementare a contractelor. Rămân reziduale riscuri legate de concurența în achizițiile publice, în condițiile în care acestea se realizează pe o piață relativ mică și foarte specializată, în care operatorii economici se cunosc deja între ei, iar contractele oferite de ANCPI în proiect sunt multe, de valoare mare și predictibile.

1.5. Surse de informații utilizate pentru prezentul raport

Prezentul raport ține cont de:

- toate comunicările, documentele și alte informații schimbate de ANCPI, TI-Ro și IPP în legătură cu proiectul pentru creșterea numărului și suprafeței imobilelor din zonele rurale înregistrate în Sistemul Integrat de Cadastru și Carte Funciară;
- date publice despre ofertanții și contractanții din procedurile monitorizate, de la Oficiul Național al Registrului Comerțului și alte surse publice;
- o anchetă de tip investigație jurnalistică realizată cu mijloace specifice acestei activități de un jurnalist contractat de TI-Ro pentru analiza riscurilor de conflicte de interese în achizițiile publice.

Echipa de monitorizare a fost formată din:

- Irina LONEAN – Expert în integritatea achizițiilor publice (TI-Ro)

- Adrian MORARU – Expert achiziții publice (IPP)
- Loredana TOTOLICIU – Expert participare publică (IPP)
- Ana BADEA – Profesor universitar, expert geodezie și cadastru
- Tudorel CLINCI - Șef lucr. univ. dr. ing., expert geodezie și cadastru
- Marian PAVALASC – Jurnalist de investigații

2. Rezultatele monitorizării

2.1. Transparența procedurilor și accesul la documente

ANCPI a fost un partener loial cu monitorul independent în procesul de implementare a Pactului de Integritate. Cu toate acestea, perioada monitorizată a fost caracterizată de o limitare a accesului monitorului independent la documente, generată de limitele din legislația română, limite care au afectat capacitatea monitorului independent de a realiza monitorizarea. Astfel, conform memorandumului de monitorizare semnat cu ANCPI, monitorul independent:

- nu a putut participa la ședințele comisiei de evaluare a ofertelor;
- nu a putut consulta ofertele și documentele elaborate de comisia de evaluare a ofertelor decât după atribuirea contractelor.

Prin aceste prevederi, generate de modul de formulare a prevederilor din legea achizițiilor publice, nu s-a putut asigura monitorizarea „în timp real” a procedurilor de atribuire, ci doar ex-post, după finalizarea evaluării ofertelor, luarea deciziilor asupra câștigătorilor și semnarea contractelor.

2.2. Procedura de atribuire

La data de 11 octombrie 2018, ANCPI a publicat documentația de atribuire pentru o achiziție publică incluzând 36 de loturi care acopereau realizarea cadastrului sistematic pentru 194 de comune. Anunțul de atribuire a fost publicat pe 20 septembrie 2019, la 11 luni de la demararea achiziției.

Dosarul achiziției, fără acordurile cadru încheiate, incluzând doar documentația integrală, documentele administrative legate de comisia de evaluare și evaluarea propriu-zisă a ofertelor, a inclus 3.754 de pagini care au fost puse la dispoziția monitorului independent după finalizarea evaluării și care au fost analizate pentru formularea următoarelor constatări.

Analiza documentației la care monitorul independent a avut acces arată că procedura de atribuire s-a desfășurat conform și corect din punct de vedere legal și procedural.

Ca urmare a achiziției au fost atribuite doar 7 din cele 36 de loturi, acoperind doar 31 de comune. Celelalte 29 de loturi, reprezentând aproape 82% din totalul suprafeței pentru care se dorea realizarea cadastrului, au fost anulate administrativ din cauze diverse. În primul rând, pentru 24 din cele 36 de loturi nu s-au depus deloc oferte.

În total doar 16 firme au depus oferte, pentru unul sau mai multe loturi, singure sau în asociere. Modul de structurare a asocierilor nu ridică suspiciuni cu privire la existența vreunei forme de înțelegere neconcurențială între firme.

Pentru niciunul dintre cele 12 loturi pentru care s-au depus oferte nu s-au depus mai mult de două oferte, iar pentru 4 dintre cele 7 acorduri cadru atribuite, operatorii economici câștigători nu au avut niciun competitor.

În cazul a 5 loturi, operatorii ofertanți au fost descalificați. Printre motivele de descalificare au fost:

- Operatorii economici nu au depus toate componentele ofertelor, conform procedurilor;
- Operatorii economici au propus experți care nu îndeplineau toate condițiile de calificare solicitate, acestea nefiind restrictive.

Niciun motiv de descalificare nu ridică suspiciuni privind tratamentul inegal sau discriminatoriu aplicat ofertanților. Motivele de descalificare sunt foarte ușor de verificat și de probat și sunt obiective: se referă la lipsa unor documente din oferte sau la lipsa experienței solicitate pentru unii experți.

Dintre cele 3 cazuri în care a existat o minimă concurență, fiind depuse câte două oferte:

- în două cazuri ofertanții care au fost declarați necâștigători au depus oferta conformă, dar punctajul lor, determinat de preț și timpul de realizare a serviciilor, a fost mai mic decât al ofertanților câștigători;
- în cel de-al treilea caz, ofertantul descalificat nu a menționat în documentele de calificare toate informațiile solicitate de autoritatea contractantă, respectiv nu a precizat la ofertare informații cu privire la managerul de proiect propus. De altfel, inițial, comisia de evaluare a ANCPİ a fost dispusă să accepte completarea informației printr-o clarificare. Doar ca urmare a unui control din partea Agenției Naționale de Achiziții Publice, pe baza recomandărilor acestora, comisia de evaluare a decis descalificarea ofertantului, deoarece clarificările pot aduce lămuriri pentru informațiile deja existente în ofertă, dar nu pot introduce informații noi. **Monitorul independent apreciază în această speță că decizia autorității contractante a fost corectă.**

Prezentăm mai jos situația loturilor pentru care s-a organizat licitația publică lansată în data de 11 octombrie 2018:

Lot din procedură și județul aferent	Nr. oferte depuse	Precizări cu privire la oferte	Rezultat procedură
Lot 1 ALBA	0	n/a	Lot anulat
Lot 2 ARGES	0	n/a	Lot anulat
Lot 3 ARAD	2	O ofertă neconformă	Lot atribuit pentru singura ofertă conformă depusă
Lot 4 BACĂU	1	Oferta depusă a fost conformă	Lot atribuit
Lot 5 BIHOR	0	n/a	Lot anulat
Lot 6 BISTRIȚA-NĂSĂUD	0	n/a	Lot anulat
Lot 7 BRĂILA	2	Ambele oferte depuse au fost conforme	Lot atribuit pentru cea mai bună dintre cele două oferte
Lot 8 BRAȘOV	0	n/a	Lot anulat
Lot 9 BUZĂU	0	n/a	Lot anulat
Lot 10 CLUJ	0	n/a	Lot anulat
Lot 11 CĂLĂRAȘI	1	Oferta depusă a fost conformă	Lot atribuit
Lot 12 CONSTANȚA	1	Oferta depusă a fost neconformă	Lot anulat
Lot 13 COVASNA	1	Oferta depusă a fost conformă	Lot atribuit
Lot 14 DĂMBOVIȚA	0	n/a	Lot anulat
Lot 15 DOLJ	0	n/a	Lot anulat
Lot 16 GALAȚI	0	n/a	Lot anulat
Lot 17 GIURGIU	0	n/a	Lot anulat
Lot 18 HUNEDOARA	0	n/a	Lot anulat
Lot 19 IALOMIȚA	1	Oferta depusă a fost neconformă	Lot anulat
Lot 20 IAȘI	0	n/a	Lot anulat
Lot 21 MEHEDINȚI	0	n/a	Lot anulat
Lot 22 MARAMUREȘ	0	n/a	Lot anulat
Lot 23 MUREȘ	0	n/a	Lot anulat
Lot 24 NEAMȚ	0	n/a	Lot anulat
Lot 25 OLT	0	n/a	Lot anulat
Lot 26 PRAHOVA	1	Oferta depusă a fost neconformă	Lot anulat
Lot 27 SIBIU	0	n/a	Lot anulat
Lot 28 SĂLAJ	0	n/a	Lot anulat
Lot 29 SATU-MARE	0	n/a	Lot anulat
Lot 30 SUCEAVA	0	n/a	Lot anulat
Lot 31 TULCEA	2	Ambele oferte depuse au fost conforme	Lot atribuit pentru cea mai bună dintre cele două oferte
Lot 32 TIMIȘ	1	Oferta depusă a fost neconformă	Lot anulat
Lot 33 TELEORMAN	1	Oferta depusă a fost conformă	Lot atribuit
Lot 34 VRANCEA	0	n/a	Lot anulat
Lot 35 VASLUI	1	Oferta depusă a fost conformă	Lot anulat
Lot 36 VÂLCEA	0	n/a	Lot anulat

Ulterior acestei achiziții, ANCPI a mai lansat o serie de proceduri, utilizând o documentație cu aceleași specificații și aceleași elemente cheie din punct de vedere al calificării operatorilor economici, criteriilor de atribuire și altor elemente relevante pentru asigurarea integrității. Au mai fost lansate 4 proceduri de atribuire pentru atribuirea serviciilor de înregistrare cadastrală sistematică pentru 388 de comune în anul 2019, în lunile aprilie, septembrie și octombrie. Din păcate, chiar dacă anunțurile de atribuire nu au fost încă publicate, rezultatele pentru toate procedurile lansate sunt similare, în sensul prezenței unui număr foarte mic de operatori economici care au depus oferte și prin urmare a acoperirii efective a unei proporții mici din suprafața pentru care este necesar cadastrul.

2.3. Aderarea operatorilor economici la pactele de integritate

Toți operatorii economici care au depus oferte pentru procedura de atribuire monitorizată și analizată pentru prezentul raport au depus declarații de aderare la Pactul de Integritate, demonstrând deschidere și interes pentru acest instrument și procesul de monitorizare aferent, permițând astfel monitorului independent să continue fără probleme monitorizarea executării contractelor.

2.4. Riscuri privind integritatea

O anchetă cu privire la firmele ofertante arată că NU EXISTĂ CONFLICTE DE INTERESE ACTUALE ÎNTRE ACESTEA ȘI REPREZENTANȚII ANCPI sau ai Oficiilor de Cadastru și Publicitate Imobiliară (OCPI) județene. Ancheta realizată de autorii prezentului raport a identificat: (a) legături de rudenie dintre asociații sau administratorii unora dintre firmele ofertante și persoane care s-au aflat în trecut la conducerea unor OCPI-uri și (b) relații comerciale anterioare, din urmă cu mai mulți ani, între un asociat la o firmă câștigătoare și directorul unui OCPI. **Niciuna dintre relațiile identificate nu constituie un conflict de interese definit de lege, iar prin aceasta trebuie subliniat că în niciunul dintre cazuri nu constatăm o încălcare a regimului juridic al integrității**, așa cum este definit de cadrul legal al achizițiilor, dar și de cel referitor la transparența în exercitarea funcțiilor publice, care reglementează conflictele de interese. În plus, atât relațiile de rudenie, cât și cele de afaceri au fost actuale în urmă cu mai mulți ani, iar o perioadă de „cooling-off” a trecut până la încheierea actualelor contracte de înregistrare cadastrală sistematică, riscurile privind integritatea fiind de asemenea diminuate, odată cu trecerea timpului.

În acest context, pot fi identificate doar unele riscuri legate de monitorizarea contractelor și recepția serviciilor. Aceste riscuri sunt deja diminuate atât printr-o serie de măsuri care au fost luate anterior de ANCPI, cât și prin măsuri precum:

- În procesul de implementare a Programului Național de Cadastru, în special pentru a sprijini activitatea OCPI-urilor în gestionarea activităților de înregistrare sistematică, în urmă cu trei ani au fost angajate în toată țara 600 de persoane care realizează verificarea serviciilor și recepții. Astfel, se diminuează puterea discreționară a unui număr mic de oameni implicați și crește nivelul de responsabilitate pentru personalul nou angajat, dată fiind responsabilitatea dedicată a acestora pentru Programul Național de Cadastru.
- Procesul de recepție al serviciilor de înregistrare sistematică să realizează în doi pași: recepția la nivelul OCPI și acceptanța realizată la ANCPI, după verificarea suplimentară a unor documente.
- Dat fiind că proiectul este finanțat din fonduri europene, verificări suplimentare pot realiza atât Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional, cât și Autoritatea de Audit.

Pe de altă parte, dată fiind complexitatea serviciilor de înregistrare sistematică și volumul foarte mare de activități și de imobile care sunt măsurate și înregistrate, toate recepțiile, acceptanța și verificările se realizează pe baza unor eșantioane. Verificarea integrală a serviciilor pentru fiecare imobil care urmează să fie înscris în Cartea Funciară este imposibilă în condiții de minimă eficiență și ar reprezenta o risipă de timp și resurse publice. Dar în aceste condiții se menține riscul ca unele probleme să nu fie identificate.

În vederea diminuării riscurilor reziduale privind integritatea identificate, monitorul independent recomandă:

- **Organizarea unor sesiuni de informare și formare pentru personalul OCPI-urilor**, pe tematici privind integritatea, prevenirea și combaterea corupției;
- **Dezvoltarea unuia sau mai multor canale interne de raportare a suspiciunilor de nereguli / avertizări de integritate în cadrul ANCPI**, în baza prevederilor legii nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii. Pentru a încuraja persoanele care doresc să raporteze încălcări ale legii, în beneficiul instituției care are nevoie să știe dacă apar probleme pentru a le gestiona, sunt necesare mai multe măsuri:
 - (a) crearea unui canal dedicat: email, telefon, sistem electronic, gestionat de ANCPI, sau de un terț contractat;
 - (b) conceperea canalelor pentru avertizări de integritate astfel încât să fie posibile avertizări confidențiale, dar și anonime, pentru că interesul principal al instituției este să înțeleagă și să rezolve problemele semnalate, nu să identifice persoana care le semnalează;
 - (c) desemnarea unei persoane sau a unui număr mic de persoane responsabile pentru primirea și prelucrarea avertizărilor de integritate, care să se bucure de încrederea colegilor și care să aibă obligația păstrării confidențialității privind persoanele care fac avertizări de integritate, chiar și în fața superiorilor;
 - (d) popularizarea canalului dedicat pentru avertizări de integritate în rândul angajaților. Un mesaj al conducerii instituției, care să sublinieze interesul pentru identificarea problemelor în vederea rezolvării lor și să arate care sunt garanțiile de protecție a avertizorilor de integritate este necesar odată cu popularizarea canalului dedicat.
- **Dezvoltarea unor canale de gestionare a avertizărilor de integritate la nivelul firmelor care realizează servicii de înregistrare sistematică, inspirate de reglementările Directivei europene aprobate în 2019 privind avertizarea de integritate** (Directiva 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii).
-

2.5. Alte probleme întâmpinate de ANCPI în implementarea proiectului

În plus, așa cum am arătat mai sus în acest raport, **principala problemă întâmpinată de ANCPI în implementarea proiectului până în acest moment a fost legată de numărul foarte mic de operatori economici care au prezentat oferte pentru contractele de cadastru sistematic**. În acest context, precedentul raport de monitorizare constata de altfel că, în parte, concurența scăzută este generată și de faptul că în aceeași perioadă cu implementarea proiectului POR se mai desfășoară și contracte și se lansează noi achiziții cu obiect similar în cadrul Programul Național de Cadastru atât la ANCPI, cât și la autoritățile publice locale. De asemenea, riscurile legate de concurență s-au acutizat odată cu întârzierile acumulate în demararea proiectului, dat fiind că ANCPI a încercat compensarea acestor întârzieri printr-o „aglomerare” a mai multor acorduri cadru și contracte subsecvente într-o perioadă mai scurtă, ceea ce urmează să „țină ocupați” un număr mare de operatori economici, restrângând și mai mult piața disponibilă.

Pe de altă parte, odată depuse ofertele pentru cele 36 de loturi (cuprinzând servicii de cadastru pentru 194 de comune din 36 de județe), s-a constatat că numărul operatorilor economici înscrși a fost chiar sub cel așteptat cu luarea în considerare a riscurilor prezentate anterior. Analiza experților cooptați pentru monitorizare arată că:

- **Cele mai multe dintre firmele care realizează cadastru nu au capacitatea să elaboreze oferte** conform procedurilor de achiziții publice, destul de greoaie și foarte stricte, aflate în afara controlului autorității contractante, pentru că aceste proceduri sunt stabilite prin acte normative. Firmele potențial ofertante dar care nu depun propuneri la licitația publică nu au personalul și know-how-ul necesar pentru elaborarea ofertelor tehnice, gestionarea documentelor administrative, verificarea tuturor condițiilor stabilite de autoritatea contractantă, depunerea corectă a ofertelor în format digital în sistemul electronic de achiziții publice (SICAP). Mai mult, în condițiile în care aceste firme își dezvoltă afacerile mai ales prin servicii de înregistrare sporadică, contractate de proprietarii privați, ele nu au nici motivația de a-și dezvolta capacitatea pentru achiziții publice.
- **Prețul oferit de ANCPI este neatractiv**. O potențială majorare a prețului maxim oferit de ANCPI este dificilă deoarece presupune atât revizuirea bugetului proiectului cu acordul Autorității de Management pentru Programul Operațional Regional, cât și limitările legale referitoare la nevoia de a justifica creșterea prețului maxim oferit, în raport cu experiența atribuirii unor contracte similare în

anii precedenți. Altfel spus, ANCPI trebuie să justifice creșterea prețului maxim, pentru a-l face mai atractiv pentru piață, deși în anii precedenți a încheiat contracte pentru servicii de cadastru sistematic și la prețuri mai mici.

- Timpul scurt pentru realizarea serviciilor de cadastru sistematic aflat la dispoziția prestatorilor selectați prin achiziția publică, cât și aglomerarea unui număr mare de contracte în același timp, date fiind întârzierile acumulate în faza de pregătire a proiectului (cele mai multe dintre acestea nefiind sub controlul ANCPI, așa cum se poate observa în concluziile raportului de monitorizare anterior).
- **Existența unor provocări majore legate de buna colaborare cu primăriile, comunitățile locale și alte instituții deținătoare de terenuri (Agenția Domeniilor Statului, Administrația Națională „Apele Române”, Romsilva etc.).** Experiența tuturor celor implicați arată că aceste colaborări nu funcționează perfect și generează întârzieri pe care prestatorii nu le pot gestiona singuri, iar în multe situații nu pot fi rezolvate nici de ANCPI singur, în lipsa unor decizii la nivel înalt: la nivelul ministerelor cărora li se subordonează sau care coordonează aceste instituții.

În ceea ce privește colaborarea cu primăriile, unele blocaje la nivel legislativ au fost înlăturate prin reglementarea acordului tacit al primarului în privința documentelor tehnice cadastrale. Pe de altă parte, buna colaborare a primarului și a aparatului său tehnic, prin punerea la dispoziție a tuturor documentelor și informațiilor necesare și prin mobilizarea comunităților locale, reprezintă încă o provocare în unele localități.

- **Nivelul de încredere al operatorilor economici față de corectitudinea achizițiilor este foarte scăzut în general.** Studiile realizate la nivel european arată că aproape jumătate din oamenii de afaceri români cred că nu au putut avea acces la contracte publice prin achiziții publice din cauza corupției, iar scandalurile reflectate de presa din România, legate de achizițiile publice pentru realizarea unor lucrări de infrastructură mai mari sau mai mici sau dezvoltarea unor sisteme IT cheie pentru țară întreg, întrein acest climat de neîncredere.¹ Această situație se reflectă și în piața serviciilor de cadastru, deși ANCPI arată deschidere prin colaborarea cu monitorul independent în cadrul Pactului de Integritate, iar procedura de atribuire a contractului s-a desfășurat fără incidente (cum ar fi contestațiile) și conform prevederilor legale.

O parte dintre aspectele precizate mai sus, în special cele legate de preț și timpul de execuție, dar parțial și cele legate de încrederea pieței, pot fi adresate prin **realizarea unei consultări a pieței și printr-un dialog deschis și onest cu mai multe firme de pe piață.** Monitorul independent a recomandat ANCPI realizarea unei astfel de consultări încă din anul 2018, dar aceasta a fost amân timer de către agenție. Argumentul formulat de ANCPI pentru amân timer consultării pieței se bazează pe faptul că diferențele de relief și istoric în ceea ce privește cărțile funciare existente în diverse localități determină costuri și timpi de realizare foarte diferiți de la o localitate la alta. În acest context, autoritatea contractantă a dorit să atribuiască realizarea cadastrului într-un număr cât mai mare de localități la specificațiile și prețul inițial estimat, înainte de a face o consultare de piață și de a opera modificări. Mai mult, experiențele anterioare ale ANCPI cu privire la consultarea pieței, exclusiv cu referire la preț, nu au reprezentat o motivație pozitivă pentru autoritatea contractantă, dat fiind că în trecut firmele specializate au propus în procesele de consultare prețuri mult peste ceea ce ANCPI consideră rezonabil.

¹ <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/romania/>

Înțelegând argumentele prezentate de ANCPI cu privire la riscurile consultărilor cu potențialii prestatori și rațiunile pentru amânarea acestei acțiuni, monitorul independent își păstrează opinia și recomandarea de organizare a unei consultări a pieței²:

- pentru a identifica elementele tehnice care descurajează operatorii economici să participe;
- pentru a identifica prețul rezonabil care poate să motiveze o mai bună mobilizare a operatorilor economici din domeniu pentru a participa la achizițiile organizate de ANCPI;
- pentru a arăta deschiderea instituției pentru organizarea unor proceduri de achiziții corecte.

O consultare a pieței eficace ar trebui să includă:

- (1) atât utilizarea mecanismului reglementat direct de legea achizițiilor publice, utilizând comunicarea scrisă prin Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SICAP), pentru maximă transparență față de toți actorii de pe piață;
- (2) cât și o serie de întâlniri cu operatorii economici în vederea discutării unor puncte mai complexe și mai sensibile.

În ceea ce privește colaborarea interinstituțională pentru realizarea înregistrărilor cadastrale sistematice, ar fi nevoie ca **un grup de lucru interministerial să analizeze blocajele și să identifice soluțiile legislative sau organizaționale necesare**, precum și să promoveze aceste soluții. Grupul de lucru ar trebui format din reprezentanți ai ANCPI, ADS, Apele Române, Romsilva, dar și ai următoarelor ministere: Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației; Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale; Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor. Printre soluțiile necesare se pot afla:

- adoptarea unor hotărâri de guvern sau ordine comune de ministru;
- crearea unor compartimente funcționale dedicate în cadrul instituțiilor;
- crearea unor grupuri de lucru operative pentru perioada de implementare a Programului Național de Cadastru, etc.

² Art. 139 și 140, Legea 98/2016 privind achizițiile publice prevăd:

„Art. 139. - (1) Înainte de inițierea procedurii de atribuire, autoritatea contractantă are dreptul de a organiza consultări ale pieței în vederea pregătirii achiziției, prin raportare la obiectul contractului de achiziție publică, și pentru a informa operatorii economici cu privire la planurile de achiziție și cerințele avute în vedere în legătură cu acestea, făcând cunoscut acest lucru prin intermediul SEAP, precum și prin orice alte mijloace.

(2) În cadrul consultărilor prevăzute la alin. (1), autoritatea contractantă are dreptul de a invita experți independenți, autorități publice sau operatori economici, inclusiv organizații reprezentative ale acestora.

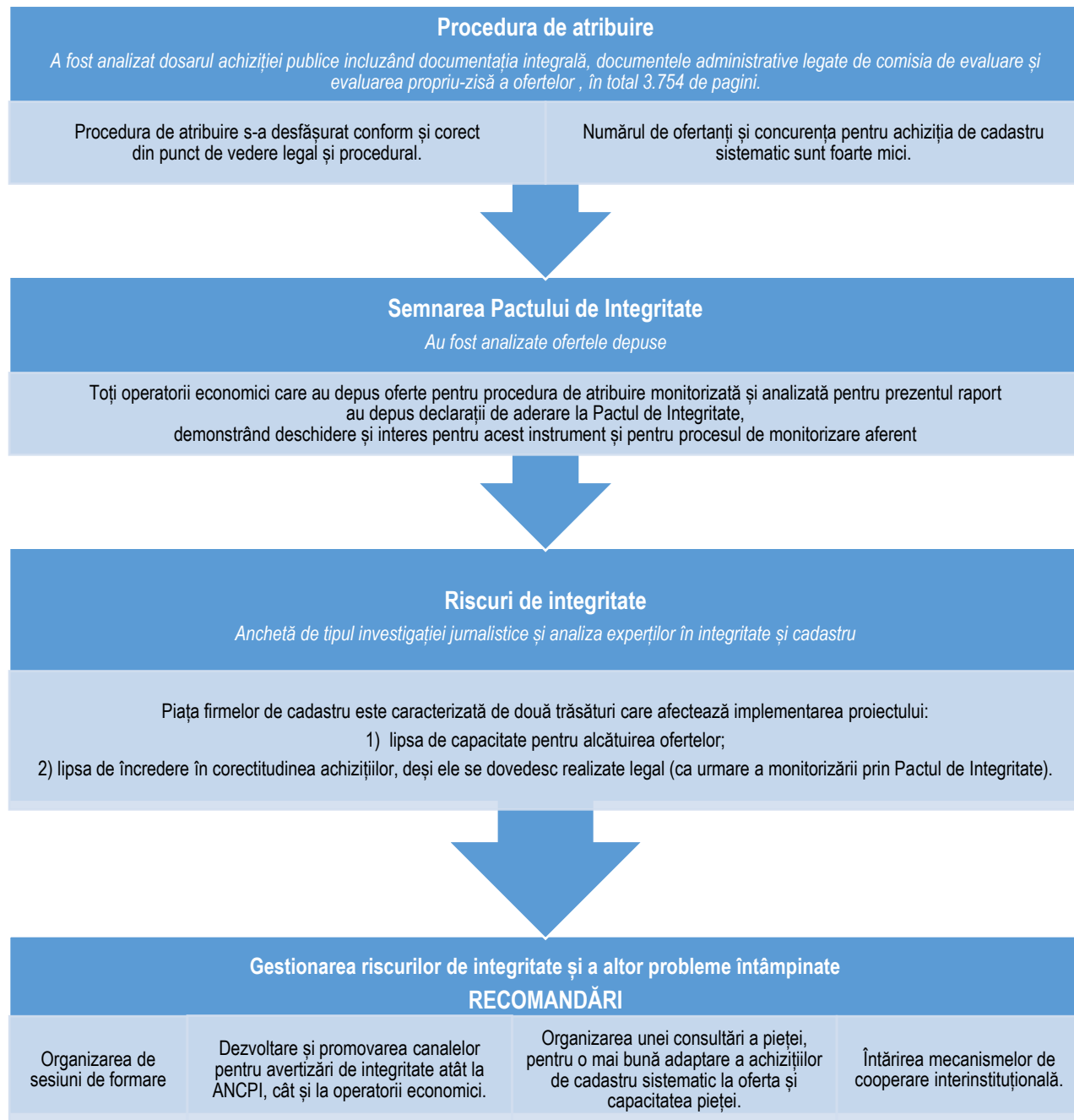
(3) Autoritatea contractantă are dreptul de a utiliza sau implementa opiniile, sugestiile sau recomandările primite în cadrul consultărilor prevăzute la alin. (1) pentru pregătirea achiziției și pentru organizarea și desfășurarea procedurii de atribuire, cu condiția ca utilizarea sau implementarea acestor opinii, sugestii sau recomandări să nu aibă ca efect denaturarea concurenței și/sau încălcarea principiilor nediscriminării și transparenței.”

(4) Modalitățile, condițiile și procedura de organizare și de desfășurare a consultărilor prevăzute la alin. (1) se stabilesc prin normele metodologice de aplicare a prezentei legi.

Art. 140. - (1) În situația în care un candidat/ofertant sau o entitate care are legături cu un candidat/ofertant a oferit opinii, sugestii sau recomandări autorității contractante în legătură cu pregătirea procedurii de atribuire, în cadrul consultărilor prevăzute la art. 139 sau în orice alt mod, inclusiv ca parte a unor servicii de consultanță, ori a participat în alt mod la pregătirea procedurii de atribuire, autoritatea contractantă ia toate măsurile necesare pentru a se asigura că participarea respectivului candidat/ofertant la procedura de atribuire nu este de natură a denatura concurența.

(2) Măsurile prevăzute la alin. (1) pot include, printre altele, comunicarea către ceilalți candidați/ofertanți a informațiilor relevante care au fost transmise în contextul participării candidatului/ofertantului la pregătirea procedurii de atribuire sau care decurg din această participare și stabilirea unor termene corespunzătoare pentru depunerea ofertelor.”

3. Concluzii



This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, resembling notebook paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There is no handwriting or other markings on the paper.

