



ASOCIAȚIA PATRONALĂ DIN CADASTRU, GEODEZIE ȘI CARTOGRAFIE

Splaiul Independenței 202A, etaj 5, cam. 23
060022 București S.3
Tel. 021.402.89.18, 021.323.48.96
Fax 021.321.62.82, 021.402.89.18
e-mail office@apegc.ro
www.apegc.ro

Nr. 109 din 19.01.2021

Către

Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației

În atenția: Domnului Ministru CSEKE Attila

Spre știință: Domnului Președinte Director general ANCPI,
Laurențiu Alexandru BLAGA

Referitor la: Activitatea **Centrului Național de Cartografie**

Stimate Domnule Ministru,

Vă supunem atenției mai multe aspecte negative ale activității Centrului Național de Cartografie (CNC) din subordinea Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCPI), cu speranța că veți dispune analiza acestora pentru a se decide măsurile necesare în scopul îmbunătățirii modului în care își îndeplinește rolul această importantă instituție a statului.

1. Rolul CNC

Principalele domenii din responsabilitatea CNC trebuie să fie Geodezia (adică asigurarea și întreținerea rețelei naționale de referință pentru poziționarea spațială) și Cartografia (adică asigurarea și întreținerea hărților oficiale ale teritoriului României). Subliniem că activitatea sa nu trebuie să se rezume doar la furnizarea de date necesare înregistrărilor cadastrale, ci ar trebui să asigure datele spațiale de bază (hărți și funcții de poziționare în teritoriu) pentru aproape toate

instituțiile centrale și locale ale statului (poliție, transporturi, agricultură, silvicultură, mediu, primării etc). Este ușor de constatat că CNC, deși dispune de dotări tehnice impresionante, este departe de a-și îndeplini responsabilitățile care justifică existența sa.

2. Despre procedura de achiziție lansată pe SEAP sub numărul CN1027269 din 25.12.2020.

La sfârșitul anului trecut, CNC a lansat o procedură de achiziție identificată cu numărul SEAP CN1027269 din 25.12.2020 având ca obiect "Servicii pentru realizarea de ortofotoplanuri și asigurarea automatizării proceselor de recepție, gestiune, stocare și diseminare a datelor pentru 150 de unități administrativ teritoriale din mediul urban (municipiul București și orașe, municipii și municipii reședință de județ din județele Ilfov, Alba, Arad, Argeș, Călărași, Caraș Severin, Dâmbovita, Dolj, Giurgiu, Gorj, Hunedoara, Ialomița, Mehedinți, Olt, Prahova, Teleorman, Timiș și Vâlcea)". Achiziția este justificată prin prevederea de la punctul 2.a din Anexa 1 la HG 294/2015 pentru aprobarea Programului Național de Cadastru și Carte Funciară 2015-2023, respectiv "Realizarea de ortofotoplanuri în 320 de unități administrativ-teritoriale din mediul urban". Se poate înțelege că această achiziție reprezintă o primă tranșă din cele 320 de UAT urbane menționate în Program. Deși realizarea respectivelor ortofotoplanuri este prea mult întârziată pentru a mai permite realizarea înregistrării cadastrale sistematice în UAT urbane până în anul 2023, apreciem că ele sunt necesare în continuare atât ca suport pentru cadastru, cât și în numeroase alte scopuri specifice administrațiilor locale din municipiile și orașele respective.

Din păcate, prin modul în care a fost concepută și organizată, achiziția respectivă ridică numeroase semne de întrebare privind corectitudinea ei și pune la îndoială calitatea rezultatelor care s-ar putea obține.

Principalii indicatori ai achiziției sunt:

- Bugetul disponibil: 43.193.277,31 lei fără TVA, adică **peste 8,6 milioane de euro**.
- Contract cu un **prestator unic** (fără împărțire pe loturi).
- Termen de realizare: **36 de luni (anul 2023)**.
- Obiectivul principal ("Componenta A"): ortofotoplan pentru **150 de orașe și municipii** acoperind **4.260,5 kilometri pătrați**.
- Obiectivul conex ("Componenta B"): servicii pentru **asigurarea automatizării proceselor de recepție, gestiune, stocare și diseminare a datelor** rezultate.

În cele ce urmează vom prezenta care sunt, din perspectiva noastră, principalele aspecte necorespunzătoare ale procedurii la care ne referim.

2.1. Obiectul achiziției

Considerăm total nejustificată reunirea în cadrul aceluiași contract, a două componente distincte și practic independente, aparținând la două domenii separate, respectiv **fotogrammetrie și informatică**.

Această situație este confirmată chiar prin fișa de date a achiziției în care sunt enumerate:

- **generare ortofotoplan** (cod CPV 71355100-2 – servicii de fotogrammetrie),
- **aplicații software** (cod CPV 72212000-4 – servicii de programare de software de aplicație),
- **instalare hardware** (cod CPV 51611100-9 – servicii de instalare hardware),
- **aerofotografiere** (cod CPV 79961200-0 – servicii de fotografie aeriană),
- **asistență tehnică informatică** (cod CPV 72611000-6 – servicii de asistență tehnică

informatică).

Considerăm că reunirea într-un singur contract a celor două componente distincte este de natură să reducă drastic numărul ofertanților potențiali, care să acopere în mod corespunzător domeniile respective, chiar și în cazul unei asocieri.

Remarcăm în același sens și costul estimat al celor două componente, așa cum rezultă acesta din cerințele privind experiența similară:

- pentru **"Componenta A"** (servicii de fotogrammetrie) - în valoare totală de minim 26.193.277,31 lei fără TVA (circa **5,2 milioane euro**),
- pentru **"Componenta B"** (servicii informatice) - în valoare totală de minim 17.000.000,00 lei fără TVA (circa **3,4 milioane euro**).

Atrage atenția costul relativ ridicat al "componentei B" care pare mult exagerat în raport cu cerințele din caietul de sarcini privitoare la această componentă (pe care oricum o considerăm în mare parte nejustificată). Credem că este necesar să se analizeze dotarea informatică actuală existentă la nivelul CNC pentru a constata dacă este justificată dotarea suplimentară solicitată prin caietul de sarcini. De asemenea, credem că trebuie verificat dacă bugetul alocat achiziției provine din fonduri pentru procurarea de date (ortofotoplan, hartă) și/sau din fonduri pentru procurarea de echipamente și programe informatice.

Relativ la serviciile informatice (grupate în Caietul de sarcini sub denumirea "Componenta B"), trebuie remarcat și faptul că una dintre funcțiile principale ale aplicației care se cere a fi realizată constă în (punctul 3.1.6.2 din Caietul de sarcini) *"automatizarea procesului de recepție calitativă în proporție de cel puțin 70% din cerințele"* de calitate solicitate pentru "Componenta A" (servicii de fotogrammetrie). Cu alte cuvinte, pe lângă serviciile de fotogrammetrie, prestatorul trebuie să furnizeze autorității contractante și aplicația care să verifice (în proporție de cel puțin 70%) calitatea propriilor servicii! Cum va face asta, este lăsat la latitudinea prestatorului care doar va trebui *"să analizeze în detaliu cerințele tehnice [specifice serviciilor de fotogrammetrie] detaliate în capitolele 2.3 și 2.4, metodologiile și standardele existente la nivel internațional"*. În același sens (verificarea o face prestatorul) trebuie menționate și lucrările de *"nivelment geometric sau trigonometric"* cerute prin caietul de sarcini.

2.2. Calendarul procedurii

Data anunțului: 25.12.2020 (de Crăciun!). Caietul de sarcini ("*Caiet de sarcini Orto*") încărcat la data anunțului nu a fost cel aferent obiectului achiziției și vizualizarea sa a fost inhibată la solicitarea autorității contractante.

Data încărcării caietului de sarcini corect: 30.12.2020.

Având în vedere că în perioada **sâmbătă 19.12.2020 ... duminică 03.01.2021** (Crăciun și Revelion) majoritatea operatorilor economici au acordat zile libere, se poate afirma că documentația de achiziție a putut fi analizată, în cel mai bun caz, începând cu **04 ianuarie 2021**.

Termenul de depunere a ofertei: 02.02.2021.

Deci, în realitate, operatorilor economici interesați li s-a lăsat la dispoziție mai puțin de 30 de zile calendaristice pentru analiza specificațiilor din caietul de sarcini (172 de pagini), pentru analiza prevederilor contractuale (peste 140 de articole cu unul sau mai multe alineate

acoperind 20 de pagini) și pentru elaborarea ofertelor tehnice și financiare.

Data până la care s-au putut solicita clarificări de către operatorii economici: 13.01.2021 (20 de zile înainte de 02.02.2021).

Apreciem că timpul scurt acordat pentru elaborarea și depunerea ofertelor ridică suspiciuni rezonabile că achiziția este dedicată unui operator economic care avea cunoștință de conținutul CS mult înainte de publicarea acestuia.

2.3. Structura serviciilor solicitate

2.3.a. Un singur contract incluzând în principal:

- aerofotografiere și generare ortofotoplan (cod CPV 71355100-2 – servicii de fotogrammetrie),
- aplicații software (cod CPV 72212000-4 – servicii de programare de software de aplicație),
- servicii de instalare hardware (cod CPV 51611100-9 – servicii de instalare hardware)

Apreciem că diversitatea mare a categoriilor de servicii pe care ar trebui să o acopere un singur ofertant, fără a exista o justificare sustenabilă a contopirii acestora într-un singur contract ridică suspiciunea rezonabilă că s-a urmărit limitarea drastică a numărului de ofertanți.

2.3.b. Deși serviciile de fotogrammetrie privesc 150 de obiective distincte și practic fără legături de condiționalitate între ele (orașe și municipii însumând o suprafață totală de 4.260,5 km²), acestea **nu s-au împărțit pe loturi** deși astfel s-ar fi creat premisele pentru scurtarea timpului de realizare și pentru scăderea costurilor prin încurajarea concurenței.

2.3.c. **Serviciile informatice** (programare plus livrare și instalare hardware) sunt, de asemenea, **independente de serviciile de fotogrammetrie** (obiectivul principal al achiziției). Este evident că serviciile informatice puteau constitui **obiectul unui contract distinct**, fără ca prin aceasta să fie afectată realizarea ortofotoplanurilor pentru cele 150 de localități.

2.4. Aspecte tehnice

2.4.1. Conform caietului de sarcini (tabelul 1), densitatea detaliilor planimetrice care trebuie să fie identificabile (vizibile) pe ortofotoplan, exprimată prin GSD (ground sample distance – distanța dintre centrele pixelilor măsurată la nivelul terenului) diferă funcție de categoria localității (capitală, municipiu reședință de județ, municipiu, oraș). Totuși, după cum este cunoscut, categoria localităților (municipiu, oraș comună) nu este stabilită funcție de densitatea detaliilor planimetrice, ci pe cu totul alte criterii (numărul de locuitori, venitul pe cap de locuitor, nivelul de industrializare etc). În mod normal, fiind vorba de localități (orașe) având densități comparabile ale construcțiilor și amenajărilor urbane (artere de circulație, rețele edilitare, spații verzi etc), **GSD ar fi trebuit să fie unic** (cca 7,5 cm).

2.4.2. Pentru orașul București sunt cerute caracteristici tehnice diferite de ale celorlalte orașe. Astfel, în afara imaginilor nadirale (având axa de fotografiere verticală), prestatorul trebuie să livreze și imagini oblice. Imaginile oblice sunt utile pentru lucrările care necesită vizualizarea fațadelor clădirilor (arhitectură, restaurări și reabilitări, monitorizarea reclamelor etc), ceea ce nu este cazul în înregistrarea cadastrală sistematică și nu ar trebui să intre printre preocupările Centrului Național de Cartografie. Mai mult decât atât, pentru preluarea imaginilor oblice și a celor nadirale pe orașul București se impune utilizarea unei combinații din categoria *"maltese cross configuration"* (constând dintr-o cameră centrală

nadirală plasată între patru camere laterale înclinate). Această configurație este relativ puțin utilizată, imaginile oblice putând fi obținute și prin alte aranjamente, mai accesibile, ale camerelor, sau prin alte tehnologii (scanare laser, de exemplu) aplicate doar la clădirile de interes și nu la toată suprafața unui oraș care nu conține doar clădiri cu mai multe etaje. Cerința respectivă este de natură **să restrângă drastic numărul potențialilor ofertanți și să ridice nejustificat costurile produselor** fotogrammetrice cerute în mod inutil pentru municipiul București (care acoperă peste 260 de kilometri pătrați).

- 2.4.3. Pe de altă parte, cerințele tehnice diferite (imagini oblice doar la București, rezoluții diferite funcție de categoria localității) ar fi trebuit să constituie un **argument pentru împărțirea achiziției pe loturi** și nu încredințarea unui ofertant unic.

2.5. Aspecte privind criteriul de atribuire

Criteriul de atribuire este **”cel mai bun raport calitate – preț”**. Astfel, se acordă **40 de puncte pentru componenta financiară** (prețul cel mai scăzut) și **60 de puncte pentru componenta calitativă**.

Apreciem că ponderea mai ridicată acordată factorului calitativ în defavoarea celui economic ar putea fi justificată numai dacă:

- 2.5.1. Natura serviciilor solicitate ar permite o variație semnificativă a calității acestora asociată cu dificultăți tehnice majore de evidențiere a acestor variații în momentul recepției rezultatelor prestării respectivelor servicii.

Nu este cazul ortofotoplanului la care verificarea preciziei (poziția, forma, dimensiunile obiectelor reprezentate în imagine) se poate face cu ușurință prin determinări în teren (de altfel solicitate prestatorului) și prin examinare directă. Tot prin examinare directă pot fi constatate și alte aspecte calitative cum ar fi vizibilitatea detaliilor (detalii în umbră, zone acoperite cu nori, zone neclare din cauza ceții, fumului, poluării etc). Constatarea acestora este **sarcina comisiei de recepție** care are posibilitatea să respingă o livrare neconformă, chiar dacă comisia de evaluare a ofertelor a acordat **punctajul maxim** pentru componenta tehnică pe baza unor **aprecieri subiective**, care nu asigură în mod automat calitate livrării.

- 2.5.1. Acordarea punctajului pentru componenta calitativă (tehnică) s-ar face pe baza unor indicatori judicioși aleși și ușor verificabili.

Nu este cazul la achiziția în discuție. Toate cele 60 de puncte se acordă pentru propunerea tehnică pe baza unor evaluări subiective.

De exemplu (cităm din fișa de date a achiziției, punctul II.2.5):

”P2. Propunere tehnică – Perioada de implementare” (a cui implementare?)

”Algoritm de calcul:

1. Durata prevăzută pentru fiecare sub-activitate necesară este corelată cu activitățile prevăzute a fi realizate în lunile respective și resursele identificate pentru desfășurarea acestora – calificativ foarte bine - 7 puncte
2. Durata prevăzută pentru fiecare sub-activitate necesară este corelată parțial cu

activitățile prevăzute a fi realizate în lunile respective și resursele estimate pentru desfășurarea acestora – calificativ bine - 3 puncte

3. *Durata activităților este în mică măsură potrivită complexității acestora sau succesiunea dintre acestea inclusiv perioada de desfășurare, este stabilită într-un mod foarte puțin adecvat în raport cu logica relației dintre acestea sau durata prevăzută pentru fiecare sub-activitate necesară este corelată în mică măsură cu activitățile prevăzute a fi realizate în lunile respective și resursele estimate pentru desfășurarea acestora – calificativ acceptabil - 1 punct*”.

Examinând ”algoritmul” din exemplul de mai sus, nu putem să nu ne întrebăm cum va putea Comisia să constate că durata **”este corelată”**, sau **”este corelată parțial”**, sau **”este în mică măsură** (cât de mică?) **potrivită complexității”**, sau **”succesiunea ... este stabilită într-un mod foarte puțin adecvat** etc.

Practic, toate cele 60 de puncte pentru ”componenta calitativă” (tehnică) ar urma să se acorde pe baza unor ”algoritmi” similari celui prezentat în exemplul de mai, situație care ne determină să punem la îndoială capacitatea comisiei de a analiza cu obiectivitate și imparțialitate eventualele oferte (dacă ar fi să fie mai multe).

De asemenea, este evident că prin ponderea exagerată acordată așa zisului ”factor” calitativ **poate fi favorizat** un ofertant cu **un preț sensibil supraestimat**.

3. Concluzii

3.1. Considerăm că se impune anularea procedurii de achiziție la care ne-am referit în cele de mai sus și reluarea acesteia pe baza unui caiet de sarcini corespunzător și în cu totul alte condiții (organizare pe loturi, criteriul de atribuire cu pondere superioară factorului economic, condiții mai puțin restrictive, accentul pus pe calitatea produselor livrate apreciată pe baza unor indicatori ușor de verificat etc);

3.2. Este necesară elaborarea unui caiet de sarcini supus dezbaterii specialiștilor din mediul universitar și din cadrul operatorilor economici privați, cu consultarea organizațiilor profesionale și patronale. Acest caiet de sarcini (specificații tehnice) ar trebui să fie același pentru toate cele 320 de UAT urbane prevăzute în HG 294/2015 pentru aprobarea Programului Național de Cadastru și Carte Funciară 2015-2023.

3.3. Considerăm necesară analiza temeinică a dotării informatice a CNC în vederea stabilirii unui necesar realist și echilibrat de dotări suplimentare.

3.4. Apreciem că bugetul actualei proceduri de achiziție, la o estimare realistă și competentă, s-ar putea dovedi suficient pentru acoperirea unui număr suplimentar de UAT urbane, față de numai 150 solicitate acum.

3.5. Pe lângă împărțirea pe loturi (de maxim 300 kilometri pătrați), considerăm că este de interes analiza posibilității de a lansa mai multe proceduri de achiziție succesive la intervale de circa 6 luni asigurând astfel, pe de o parte, fluidizarea activității prestatorilor pe o perioadă mai îndelungată, iar pe de altă parte, fluidizarea procesului de verificare și recepție la achizitor.

Sperăm că demersul nostru se va bucura de atenția cuvenită și vă asigurăm că vom

răspunde cu solicitudine și profesionalism la orice solicitare venită din partea dumneavoastră în scopul de a contribui la așezarea activității din domeniile Geodezie, Cartografie și Cadastru la nivelul corespunzător.

Cu deosebită considerație,

Vicepreședinte -Președinte interimar

Dr. ing. Valeriu MANOLACHE

Vicepreședinte,

Ing. Marian TĂLPEANU

Membru Consiliu Director,

ing. Gigi BÎRLĂ