

RAPORT DE MONITORIZARE  
privind **implementarea 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](http://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](http://www.ipp.ro)

## PACTELE DE INTEGRITATE MECANISME DE CONTROL CIVIC PENTRU SALVAGRDAREA FONDURILOR EUROPENE

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 (ANCPPI), 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, octombrie 2021

## Cuprins

|   |    |
|---|----|
| <b>Sumar executiv</b> .....   | 4  |
| <b>1. Introducere</b> .....   | 6  |
| <b>1.1. Pactele de integritate</b> .....  | 6  |
| <b>1.2. Proiectul monitorizat</b> .....   | 9  |
| <b>1.3. Etapele procesului de achiziție acoperite de monitorizarea pentru acest raport</b> .....                        | 10 |
| <b>1.4. Sinteza raportului de monitorizare precedent și implementarea recomandărilor</b> .....                          | 11 |
| <b>2. Rezultatele monitorizării</b> .....   | 13 |
| <b>2.1. Transparența procedurilor și accesul la documente</b> .....   | 13 |
| <b>2.2. Progresul realizat de ANCPPI în implementarea proiectului de cadastru sistematic în zonele rurale.</b><br>..... | 14 |
| 2.2.1. Progresul în contractare .....   | 14 |
| 2.2.2. Progresul în implementarea contractelor .....  | 18 |
| <b>3. Concluzii și recomandări</b> .....  | 21 |

## 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 (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.**

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 Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară 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, să formuleze opinii privind conformitatea procedurii de achiziție publică cu legislația aplicabilă, normele etice și standardele de integritate și totodată să facă recomandări și propuneri pentru eliminarea eventualelor nereguli.

Raportul acoperă perioada de la data semnării primelor acorduri cadru de achiziție publică pentru realizarea de servicii de cadastru sistematic în cadrul proiectului cu finanțare europeană, până la 30 septembrie 2021. Raportul 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. De asemenea, raportul ține cont de vizitele în 13 localități în care se realizează cadastru sistematic în cadrul proiectului cu finanțare europeană, precum și de comunicările cu agenții economici care au realizat implementarea contractelor în cele 13 localități.

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 ANCPI, care s-a arătat interesat să identifice riscurile de integritate și de neimplementare a proiectului de cadastru sistematic, esențial pentru dezvoltarea României. Cu sprijinul ANCPI, 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.
- Consultarea pieței, recomandată în anii anteriori de monitorul independent, a condus la o serie de decizii care au crescut interesul operatorilor economici din domeniul topografiei și geodeziei pentru contractele de cadastru sistematic scoase la licitație de ANCPI.

- Principalul motiv al descalificării unor oferte este legat de capacitatea scăzută a ofertanților de a alcătui oferte complexe solicitate, iar cele mai multe descalificări au venit din erori ale ofertanților legate de elemente obligatorii ale ofertelor conform legii.
- În anii 2019, 2020 și 2021 s-au produs unele întâzieri în demararea procedurilor din cauza întâzierilor în aprobarea bugetului de stat.
- În realizarea controlului ex-ante al achizițiilor s-a remarcat efortul ANAP de reducere a riscurilor de conflicte de interese și corupție, prin rotirea personalului care a realizat verificările.
- Crește capacitatea de implementare a contractelor la nivelul ANCPİ și OCPI, datorită faptului că este disponibil mai mult personal pentru verificări și recepții, conduce și la creșterea riscurilor de apariție a unor conflicte de interese.
- Întârzierile depășesc 5 zile pentru 133 de livrări – 37%. Monitorul independent constată că ANCPİ monitorizează cu atenție livrările și aplică penalități pentru fiecare zi de întâziere. Motivele întâzierilor sunt multiple. Printre acestea se numără capacitatea scăzută a prestatorilor și colaborarea dificilă cu autoritățile publice locale.
- Cu privire la contractele reziliate, ANCPİ a exprimat, pe toată perioada monitorizării, îngrijorări legate de faptul că majoritatea garanțiilor de bună execuție constituite de contractanți sunt polițe de garanție, întocmite în condițiile legii, dar cu o serie de condiții care fac foarte dificilă executarea acestor garanții de către autoritatea contractantă și îngreunează procesul de tragere la răspundere a contractanților nereserioși.

#### 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 derulării contractului. Utilizarea Standardelor privind Achizițiile Deschise (*Open Contractant Standards*) pentru reglementarea acestor obligații de transparență.
- Ministerul Finanțelor și Ministerul Proiectelor și Investițiilor Europene ar trebui să aibă în vedere reglementarea analizei și consultării pieței ca o etapă obligatorie în pregătirea proiectelor majore de investiții. De asemenea, analiza și consultarea pieței trebuie reluate, ca obligație, pe parcursul implementării proiectelor de lungă durată, cel puțin odată la 2 ani, dat fiind că piața și condițiile din piață evoluează cu rapiditate. Cunoașterea pieței reprezintă un element cheie pentru succesul proiectelor de investiții publice.
- Continuarea eforturilor de simplificare atât la nivel general, cât și la nivel sectorial, cu privire la achizițiile publice în general, la achizițiile de înregistrări cadastrale sistematice în special, atât la nivelul ANAP, cât și la nivelul ANCPİ.
- Ministerul Finanțelor ar trebui să aibă în vedere elaborarea unor reglementări care să permită evitarea întâzierilor în implementarea proiectelor cu finanțare nerambursabilă în situațiile de întâziere a aprobării bugetului de stat.
- ANCPİ ar trebui să creeze o ‘circumscripție’ națională pentru realizarea de verificări și recepții de către OCPI dintr-un județ pentru servicii de cadastru sistematic realizate în localități din alt județ;
- Guvernul României ar trebui să extindă perioada Programului Național de Cadastru și Carte Funciară și dincolo de anul 2023.
- ANCPİ ar trebui să asigure buget pentru extinderea contractelor pe perioadă determinată, pentru personalul angajat suplimentar pentru recepții în cadrul contractelor de cadastru sistematic, ținând cont că: (a) toate datele existente arată că, pentru cele mai multe contracte încheiate, se va prelungi perioada de execuție dincolo de finalizarea finanțării europene (decembrie 2023) și (b) trebuie gestionat riscul de pantouflage: de influențare a persoanelor care fac recepția serviciilor având în vedere interesul lor de a se angaja la firmele care au realizat serviciile.
- Includerea în Legea Cadastrului și publicității imobiliare nr. 7/1996 republicată a unor sancțiuni pentru autoritățile publice locale în cazul în care nu participă cu responsabilitate la realizarea cadastrului sistematic.
- Reexaminarea condițiilor în care se poate constitui o garanție de bună execuție prin poliță de asigurare, de către Ministerul Finanțelor, ANAP și Autoritatea de Supraveghere Financiară. Reglementarea ca această asigurare să fie necondiționată, așa cum este reglementată situația constituirii garanțiilor de participare.

# 1. Introducere

## 1.1. Pactele de Integritate

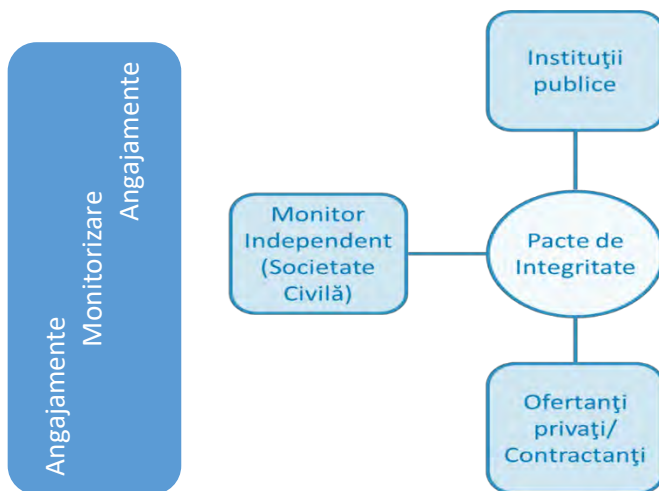
Pactele de Integritate sunt un instrument dezvoltat de Transparency International pentru a sprijini guvernele, operatorii economici și societatea civilă în eforturile de combatere a corupției. În cadrul inițiativei DG REGIO, rolul lor este de a salvagarda fondurile europene împotriva fraudelor și a corupției, fiind un instrument de creștere a transparenței și responsabilității, de îmbunătățire a condițiilor de concurență și 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 extorcarea de fonduri și alte practici corupte, pe durata desfășurării procedurii de achiziție și a contractului. Pactele de Integritate includ de asemenea și un sistem de monitorizare independent, coordonat de organizații ale societății civile.

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.

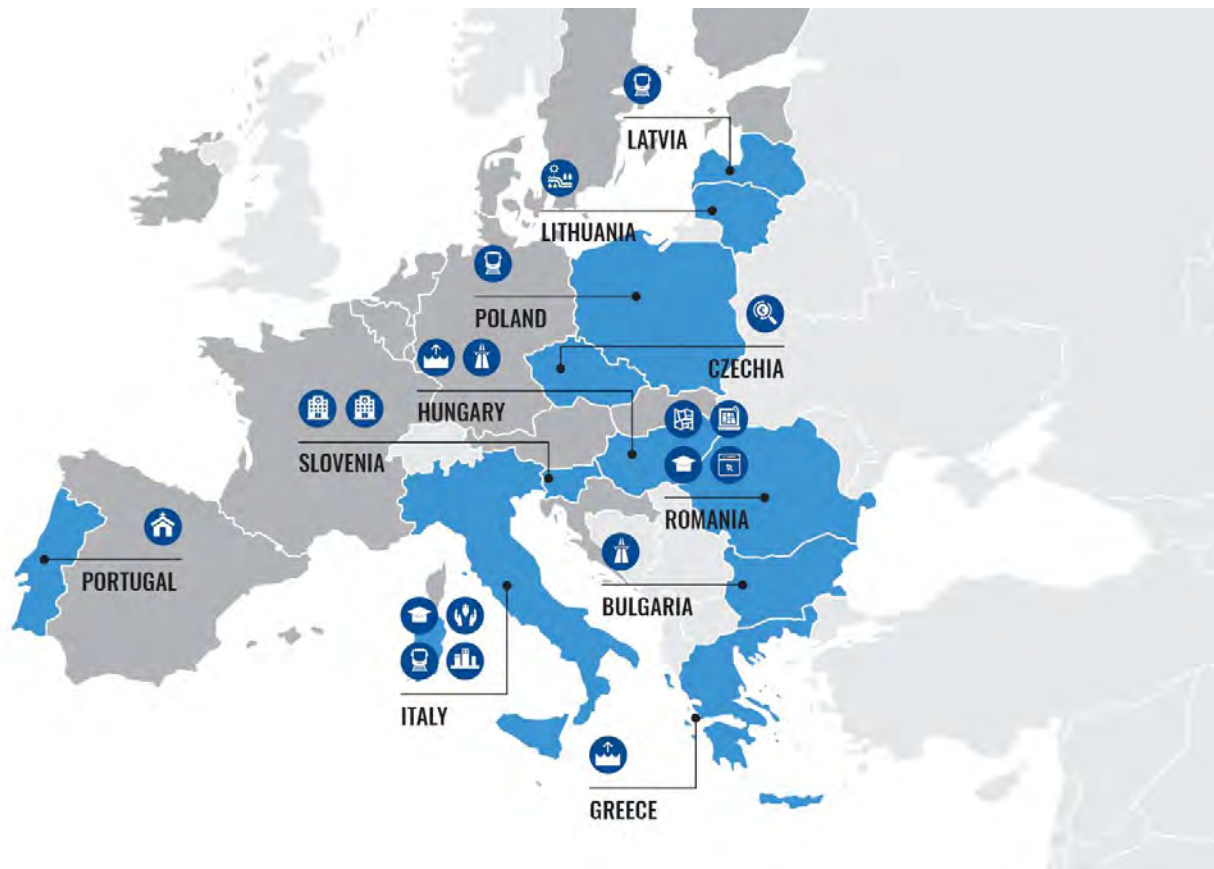
În luna noiembrie 2017 Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară, Transparency International România și Institutul pentru Politici Publice au semnat Memorandumul de cooperare privind Pactul de Integritate, formalizând astfel relația de monitorizare stabilită prin proiect. Memorandumul prevede 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.



Mai multe detalii despre Pactele de Integritate în România se regăsesc la adresa: [pactedeintegritate.ro](http://pactedeintegritate.ro)



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



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

Mai multe detalii sunt disponibile la adresa: [transparency.org/en/projects/integritypacts#](https://transparency.org/en/projects/integritypacts#).



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

Obiectivele proiectului sunt:

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

*Printre beneficiile Pactelor de Integritate se numără:*

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

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

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

Cu sprijinul ANCPI, 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

Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCP) 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.

ANCP beneficiază 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.

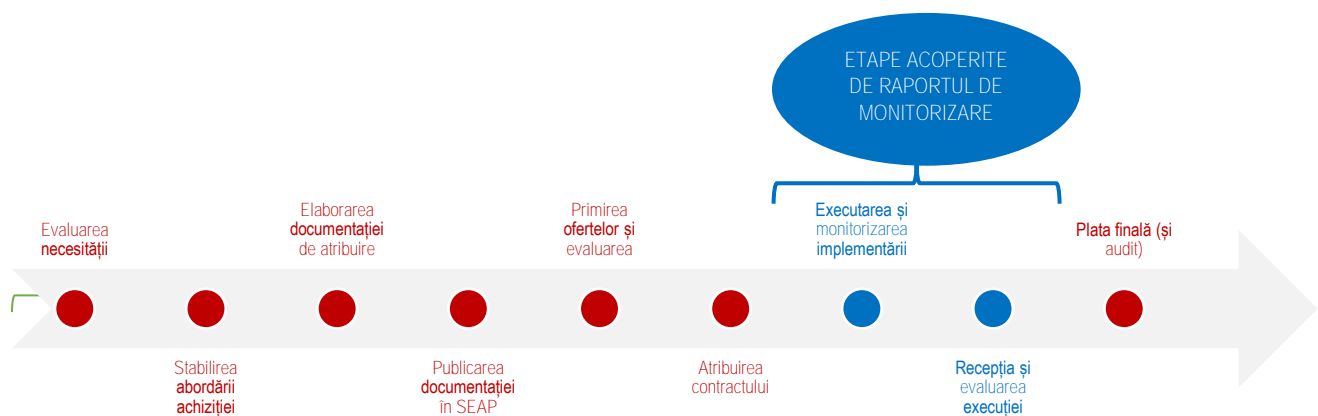
*Având în vedere amploarea și complexitatea proiectului și limitele pe care Pactul de Integritate le pune atât în ceea ce privește resursele cât și timpul disponibil în cadrul proiectului, monitorizarea implementării contractelor s-a realizat concentrat la nivelul a șapte acorduri cadru contractate în urma unei proceduri de achiziție publică, respectiv prima achiziție principală a proiectului. Această procedură a acoperit achiziția serviciilor de înregistrare sistematică la nivelul a 194 de comune din 36 de județe. Contractele monitorizate mai în profunzime acoperă 13 localități din 7 județe. Pe de altă parte, pentru formularea concluziilor și lecțiilor învățate am ținut cont și de evoluția generală a implementării proiectului.*

## 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, a serviciilor prestate sau lucrărilor realizate, plata finală și auditarea acestora.

*Prezentul raport acoperă perioada de la data semnării primelor acorduri cadru de achiziție publică pentru realizarea de servicii de cadastru sistematic în cadrul proiectului cu finanțare europeană, până la 30 septembrie 2021.*

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.



*Preluare 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 și implementarea recomandărilor

Raportul de monitorizare precedent a acoperit perioada de la data publicării anunțului de participare în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP) pentru primul set de contracte, la 11 octombrie 2018, până în noiembrie 2019, după semnarea primelor Acorduri Cadru pentru cadastru sistematic în cadrul proiectului finanțat de POR. Raportul a ținut 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, 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:

|  |  |
|--|--|
| Conformitatea procesului de achiziție                    | <b>Analiza documentației arată că procedura de atribuire s-a desfășurat conform și corect din punct de vedere legal și procedural.</b>   |
| Aderarea operatorilor economici la Pactul de Integritate | <b>Toți operatorii economici care au depus oferte pentru procedura de atribuire monitorizată și analizată 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.</b>  |
| Probleme identificate                                    | Numărul foarte mic de oferte depuse și numărul foarte mare de loturi anulate sugerează o serie de <b>probleme la nivelul pieței</b> . Firmele care pot oferi serviciile pentru ANCPI 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 ANCPI 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 în cadrul proiectului. |
| <b>Principalele recomandări formulate</b>                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organizarea unei consultări de piață pentru ajustarea unor elemente din specificațiile tehnice și prețul estimat al achizițiilor;</li> <li>2. Creșterea capacității personalului Oficiilor de Cadastru și Publicitate Imobiliară (OCPI) județene în domeniile integritate, prevenirea și combaterea corupției;</li> <li>3. Îmbunătățirea sistemului ANCPI de gestiune a avertizărilor de integritate, crearea și popularizarea unui canal dedicat pentru avertizări de integritate.</li> </ol>   |

În perioada decembrie 2019-**septembrie 2021**, ANCPI și monitorul independent au realizat o serie de activități care au condus la **IMPLEMENTAREA RECOMANDĂRILOR** astfel:

- ✓ **La începutul anului 2020 au fost organizate de către ANCPI, ținând cont și de recomandările monitorului independent, consultări de piață** cu operatorii economici interesați și cu asociațiile profesionale din domeniu.
- ✓ **În vara anului 2020 o serie de întâlniri ale monitorului independent cu ANCPI și o sesiune de formare online cu reprezentanții OCPI a asigurat o mai bună conștientizare și înțelegere a riscurilor** privind conflictul de interese în monitorizarea contractelor și în realizarea recepțiilor la nivel județean.
- ✓ ANCPI a permis monitorului independent să analizeze procedurile sale în ceea ce privește rezolvarea sesizărilor în interes public și plângerilor venite de la cetățeni și controlul riscurilor legate de conflictele de interese. Analiza procedurilor arată că **ANCPI a integrat corect legislația în domeniul integrității și cadrul procedural ANCPI este apt să asigure un cadru de integritate înalt.**
- ✓ În **septembrie 2020 monitorul independent a realizat o caravană de informare în 13 localități** din 7 județe, localități pentru care erau în desfășurare contracte de realizare a cadastrului sistematic. Locuitorii celor 13 localități au fost informați cu privire la drepturile și posibilitatea de a sesiza atât ANCPI, cât și monitorul independent în cazul în care identifică probleme în realizarea serviciilor de cadastru.

În urma consultărilor au fost luate decizii pentru creșterea atractivității contractelor. Principalele măsuri incluse în documentațiile de atribuire elaborate și contractele încheiate după consultarea publică vizează:

- ✓ creșterea valorii estimate a contractelor de cadastru sistematic;
- ✓ adaptarea valorii estimate a contractelor de cadastru sistematic în funcție de relieful localității și de situațiilor cadastrale anterioare din fiecare comună (dacă localitatea a fost sau nu colectivizată);
- ✓ schimbarea regulilor de efectuare a plăților, pentru a permite realizarea de plăți parțiale pentru livrări parțiale, astfel încât să fie asigurat fluxul de numerar necesar pentru realizarea serviciilor la timp.



## 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, 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 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;
- vizitele în 13 localități în care se realizează cadastru sistematic în cadrul proiectului cu finanțare europeană;
- comunicările cu agenții economici care au realizat implementarea contractelor în cele 13 localități.

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

- documentația achizițiilor de înregistrare cadastrală sistematică organizate în perioada ianuarie 2020-septembrie 2021;
- documentele livrate și plățile efectuate în vederea implementării contractelor de cadastru sistematic în șapte localități (din șapte județe). Aceste documente sunt aferente primelor contracte subsecvente încheiate pentru punerea în aplicare a primelor acorduri cadru încheiate ca urmare a procedurii de achiziție a serviciilor de înregistrare sistematică la nivelul a 194 de comune din 36 de județe, procedură acoperită de precedentul raport de monitorizare;
- rapoartele de progres elaborate de ANCPI și înaintate către Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional.

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 ANCPI.

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 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.**

## 2.2. Progresul realizat de ANCPI în implementarea proiectului de cadastru sistematic în zonele rurale

### 2.2.1. Progresul în contractare

ANCPI a organizat, în perioada decembrie 2018 – iulie 2021, 8 proceduri de achiziție pentru serviciile de înregistrare sistematică.

Așa cum a observat raportul de monitorizare precedent, la primele proceduri de achiziții publice s-au prezentat foarte puțini operatori economici în raport cu numărul de loturi care trebuia atribuit. Astfel, un număr foarte mare de localități pentru care nu au fost planificate servicii de înregistrare cadastrală sistematică nu au putut fi acoperite de contracte, în lipsa unor firme interesate să presteze serviciile și să depună oferte.

Numărul firmelor care au depus oferte dar au fost descalificate, în lipsa unor documente, este foarte mic în raport cu volumul achizițiilor. În toate cazurile în care un operator economic a fost descalificat de la achiziție – oferta sa a fost declarată neconformă – monitorul independent și reprezentanții Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (ANAP) au găsit că motivele de descalificare au fost întemeiate.

**Principalul motiv al descalificării unor oferte este legat de capacitatea scăzută a ofertanților de a alcătui ofertele complexe solicitate.** ANCPI a făcut eforturi de simplificare a modului de ofertare, oferind formulare pentru oferte, astfel încât să ușureze elaborarea ofertelor, dar **cele mai multe descalificări au venit din erori ale ofertanților legate de elemente obligatorii ale ofertelor**, conform legii.

Principalele motive ale lipsei de interes al firmelor pentru achizițiile de cadastru sistematic au fost legate de:

- (1) **valoarea mică pe care ANCPI o oferea** pentru fiecare hectar înregistrat, mult sub prețul pieței în cazul înregistrărilor sporadice contractate de proprietarii individuali și
- (2) **dificultatea implementării serviciilor de cadastru sistematic**, în condițiile în care operatorii economici trebuie: (a) să mobilizeze un număr destul de mare de specialiști pentru fiecare localitate; (b) să colaboreze cu un număr mare de instituții (primăria, marii proprietari publici – Administrația Domeniilor Statului, Apele Române, Romsilva etc.) și proprietari; (c) să asigure continuitatea serviciilor investind financiar consistent până la încasarea prețului de la ANCPI.

Se observă că, începând din 2020, când în cadrul procedurilor au fost aplicate decizii luate ca urmare a consultării de piață organizate – decizii prezentate mai sus în acest raport - numărul de ofertanți și gradul de contractare a crescut, dar se înregistrează în continuare probleme legate de **lipsa de capacitate a ofertanților**.

Numărul ofertanților cu suficientă capacitate administrativă pentru a participa la achiziții, pe piața de profil, pare să fie sub nevoia de contractare a ANCP: cererea este considerabil mai mare decât oferta.

| Procedură  | Nr. anunț achiziție    | Număr localități vizate | Număr de localități pentru care s-au depus oferte | Număr de localități pentru care s-a încheiat contract | Procent localități pentru care s-a încheiat contract |
|--|------------------------|-------------------------|---|---|--|
| Servicii de înregistrare sistematică în Sistemul Integrat de Cadastru și Carte Funciară prin POR a imobilelor din 194 de UAT- uri                      | CN 1005022/ 11.10.2018 | 149                     | 50  | 31  | 20,8%  |
| Servicii de înregistrare sistematică în Sistemul Integrat de Cadastru și Carte Funciară prin POR a imobilelor din 7 UAT- uri                           | CN 1010660/ 17.04.2019 | 7                       | 7   | 7   | 100%   |
| Servicii de înregistrare sistematică în Sistemul Integrat de Cadastru și Carte Funciară prin POR a imobilelor din 142 de UAT- uri                      | CN 1010659/ 19.04.2019 | 142                     | 24  | 20  | 14%  |
| Servicii de înregistrare sistematică în Sistemul Integrat de Cadastru și Carte Funciară prin POR a imobilelor din 24 de UAT- uri                       | CN 1012622/ 28.06.2019 | 24                      | 8   | 8   | 33,3%  |
| Servicii de înregistrare sistematică în Sistemul Integrat de Cadastru și Carte Funciară prin POR a imobilelor din 215 de UAT- uri                      | CN1015932/ 11.10.2019  | 215                     | 85  | 33  | 15,3%  |
| <b>Consultare de piață organizată și integrarea în documentația de atribuire a unor decizii în urma consultării de piață – ianuarie-februarie 2020</b> |                        |                         |   |   |  |
| Servicii de înregistrare sistematică în Sistemul Integrat de Cadastru și Carte Funciară prin POR a imobilelor din 246 de UAT- uri                      | CN 1021959/ 19.06.2020 | 246                     | 119   | 107   | 43%  |
| Servicii de înregistrare sistematică în Sistemul Integrat de Cadastru și Carte Funciară prin POR a imobilelor din 261 de UAT- uri                      | CN 1023371/ 04.08.2020 | 261                     | 114   | 99  | 38%  |
| Servicii de înregistrare sistematică în Sistemul Integrat de Cadastru și Carte Funciară prin POR a imobilelor din 297 de UAT- uri                      | CN1033469/ 03.08.2021  | 297                     | 291   | In proces de evaluare din 13.09.2021                  | n/a  |

Până la 30 septembrie 2021, când s-a încheiat monitorizarea realizată în cadrul Pactului de Integritate, au fost încheiate contracte pentru cadastru sistematic în 305 localități, în urma unor proceduri de achiziție realizate în cadrul 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.

Din lista de 660 de localități incluse în proiectul european, 32 de comune au fost contractate anterior începerii proiectului, în cadrul Programului național de cadastru și carte funciară 2015-2023 (PNCCF) și au fost ulterior incluse în lista celor acoperite și eligibile în proiect.

Eforturile ANCPİ au presupus ca toate cele 660 de localități să fie cuprinse în cel puțin una dintre procedurile de achiziție organizate, astfel că până în vara anului 2021 s-a încercat încheierea de contracte pentru toate comunele vizate de proiect. Unele comune au fost incluse în licitații chiar de 4 ori, astfel:

- 264 de localități au fost licitate o singură dată;
- 282 de localități au fost licitate de 2 ori;
- 89 de localități au fost licitate de 3 ori;
- 25 de localități au fost licitate de 4 ori.

În plus față de **provocările identificate anterior** – (1) cererea este considerabil mai mare decât oferta pentru serviciile de cadastru **sistematic și (2) capacitatea administrativă a ofertanților care se prezintă la licitații este limitată – se mai remarcă** o serie de probleme locale. O **serie de localități se dovedesc** în mod deosebit neatractive din cauza unor caracteristici specifice ce țin de:

- relief și accesibilitate, dat fiind că relieful montan poate pune probleme deosebite în realizarea măsurătorilor;
- situația cărților funciare vechi și a evidențelor existente: fie că vorbim despre o comună care nu a fost colectivizată și pentru care lipsesc aproape integral date referitoare la proprietarii și posesorii actuali ai terenurilor; fie că vorbim despre comune care au fost colectivizate, dar în cadrul cărora restituirea proprietăților, prin aplicarea legilor fondului funciar, s-a realizat deficitar.

Pe de altă parte, din comunicările dintre monitorul independent și ANCPİ rezultă două aspecte importante ce țin de eficiența procedurilor de atribuire:

- Pentru a scurta durata evaluării ofertelor, în condițiile în care direcția achiziției a ANCPİ a avut în evaluare sute de oferte simultan, conducerea ANCPİ a încercat să implice în evaluarea ofertelor și reprezentanți ai OCPI-urilor care urmau ulterior să fie implicați în monitorizarea contractelor atribuite. Cu toate acestea, lipsa de experiență a angajaților OCPI-urilor reprezenta un risc cu privire la conformitatea procesului de evaluare. Mai mult decât atât, Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) nu a mai permis această practică, dat fiind că reprezentanții OCPI-urilor nu sunt angajați și nu răspund direct față de ANCPİ, chiar dacă OCPI se află în subordinea ANCPİ.
- În anii 2019, 2020 și 2021 s-au produs unele întârzieri în demararea procedurilor din cauza întârzierilor în aprobarea bugetului de stat, precum și modificărilor legislative în domeniul achizițiilor publice referitoare la: durata procesului de evaluare a ofertelor, motive de excludere din procedura de achiziție, modalități de plată a taxelor și impozitelor (eșalonarea datoriei, în condițiile în care lipsa datoriei la buget este o condiție de calificare pentru operatorii economici care depun oferte), demonstrarea caracterului confidențial al ofertei tehnice și financiare, modificări substanțiale/nesubstanțiale ale contractelor etc. (Actele normative relevante în acest sens sunt: Ordonanța nr. 3/2021, OUG nr. 25/2021, OUG nr. 114/2020, OUG nr. 25/2020, Ordinul Președintelui ANAP nr. 1170/2021, Instrucțiunea nr. 1/2021 privind modificarea contractului de achiziție publică/contractului de achiziție sectorială/acordului-cadru, Ordinul nr. 1894/2019 privind aprobarea listelor de verificare aferente exercitării controlului de calitate și regularitate al procesului de atribuire a contractelor/acordurilor-cadru de achiziție publică).
- În ciuda faptului că s-au inițiat deja 8 licitații pentru cadastru sistematic, cu modificări relativ mici ale principalelor documente de achiziție de la o procedură la alta, ANCPİ remarcă faptul că verificările documentație de atribuire la Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) reprezintă procese îndelungate, realizate de fiecare dată de alte persoane, ceea ce generează schimburi repetitive de observații, întrebări și clarificare a unor aspecte, de regulă tehnice.



Schimbarea persoanelor responsabile de verificarea ex-ante la ANAP conduce la scăderea riscurilor privind conflictele de interese și înțelegerile lipsite de integritate, ceea ce este un aspect pozitiv și pe care îl apreciem și îl încurajăm în continuare.

Pe de altă parte, eficiența și celeritatea achizițiilor nu pare să fie suficient de bine urmărită de ANAP în modul de organizare a verificărilor ex-ante, ceea ce poate crea întârzieri în realizarea de investiții și implementarea de proiecte esențiale pentru dezvoltarea României.

Având în vedere toate aspectele punctate, **pentru un total de 337 de localități, respectiv 51% dintre cele vizate de proiect, au fost încheiate contracte până la 30 septembrie 2021. Doar pentru 4% dintre contracte, reprezentând 2% din totalul de localități vizate, implementarea contractelor a fost încheiată.**

## 2.2.2. Progresul în implementarea contractelor

### *Capacitatea de verificare și recepție a livrărilor și riscurile de conflicte de interese*

ANCPI a dispus realizarea de angajări suplimentare de personal la nivelul Oficiilor de Cadastru și Publicitate Imobiliară (OCPI) județene, pe perioada proiectului cu finanțare europeană, pentru a realiza verificările și recepțiile în cadrul contractelor de cadastru sistematic încheiate – 337 de contracte – și a celor planificate pe mai departe – încă 323 de contracte.

Această decizie **crește capacitatea de implementare a contractelor** la nivelul **ANCPI și OCPI**, datorită faptului că este disponibil **mai mult personal pentru verificări și recepții**, dar **conduce și la creșterea riscurilor de apariție a unor conflicte de interese. Odată cu creșterea numărului de contracte încheiate, în special în 2021, acest risc crește considerabil.** Riscul de conflict de interese este crescut de faptul că piața de servicii de topografie și geodezie este relativ mică, construită de specialiști absolvenți de la un număr limitat de facultăți de profil. Adesea, în fiecare județ, acești specialiști se cunosc bine între ei și există șanse să aibă relații de prietenie sau chiar de rudenie sau să fi colaborat profesional înainte. Aceste relații nu creează întotdeauna conflicte de interese în forma reglementată de legislația în domeniul integrității și achizițiilor, dar pot afecta imparțialitatea verificărilor și recepțiilor în cadrul contractelor de servicii de cadastru sistematic.

În plus, începând de la contractele încheiate în a doua jumătate a anului 2020 ANCPI permite realizarea de livrări, recepții și plăți parțiale în cadrul contractelor, pentru a sprijini capacitatea firmelor care realizează serviciile de cadastru sistematic, asigurându-le fluxul de numerar necesar pentru a menține resursa umană dedicată contractelor cu ANCPI. În acest context, în ciuda faptului că a crescut numărul de angajați, în județele în care sunt mai multe contracte în implementare și capacitatea administrativă a OCPI este pusă sub presiunea realizării permanente de verificări.

În același timp, pentru a asigura buget disponibil pentru contractele de înregistrări cadastrale sistematice, după decizia de a crește valoarea estimată a acestora la începutul anului 2020, ANCPI a hotărât să renunțe la contractarea serviciilor de verificare externă a livrărilor. De altfel, în urma analizelor realizate s-a constatat că această externalizare a verificării livrărilor putea genera riscuri suplimentare de conflicte de interese, mai greu de gestionat decât în cazul angajării de personal suplimentar pe perioada proiectului. Riscul de conflict de interese în cazul externalizării verificărilor crește având în vedere controlul limitat pe care îl au ANCPI și OCPE asupra identității exacte a persoanelor care ar efectua verificări, mai ales în condițiile în care – în contextul pandemiei de COVID-19 – activitatea de verificare s-ar desfășura prin muncă la distanță, nu la sediile OCPI.

Pe de altă parte, ANCPI verifică prin sondaj recepțiile realizate de OCPI pentru a se asigura de corectitudinea lor.

Nu în ultimul rând trebuie spus că în procesul de verificare și recepție a serviciilor:

- OCPI-urile identifică aproape întotdeauna erori, ceea ce arată că prestatorii nu sunt deosebit de serioși în realizarea livrărilor;
- Deși există o procedură privind verificarea și recepția lucrărilor sistematice de cadastru, practica de lucru variază (în mică măsură) de la un OCPI la altul, ceea ce poate genera unele întârzieri pentru prestatorii care fac livrări în mai multe județe;
- **Se poate observa că în unele județe relația dintre prestatori și OCPI este destul de erodată, din cauza neînțelegerilor apărute pe parcursul implementării contractelor prezente, dar și anterior acestora. În lipsa unei cooperări reale și loiale între prestatori și verificatori, contractele pot fi afectate.**

În vara anului 2020, o serie de întâlniri ale monitorului independent cu ANCPI și o sesiune de formare online cu reprezentanții OCPI au asigurat o mai bună conștientizare și înțelegere a riscurilor privind conflictul de interes în monitorizarea contractelor și în realizarea recepțiilor la nivel județean.

Având în vedere informațiile aflate la dispoziția sa, monitorul independent nu a constatat materializarea vreunei situații de conflict de interes, **dar considerăm că riscul apariției acestora rămâne ridicat.**

În acest context se impune:

- Crearea unei ‘circumscripții’ naționale pentru realizarea de verificări și recepții de către OCPI dintr-un județ pentru servicii de cadastru sistematic realizate în localități din alt județ;
- Extinderea perioadei Programului Național de Cadastru și Carte Funciară și dincolo de anul 2023;
- Extinderea contractelor pe perioadă determinată, pentru personalul angajat suplimentar pentru recepții în cadrul contractelor de cadastru sistematic, ținând cont că: (a) toate datele existente arată că, pentru cele mai multe contracte încheiate, se va prelungi perioada de execuție dincolo de finalizarea finanțării europene (decembrie 2023); (b) trebuie gestionat riscul de pantouflage: de influențare a persoanelor care fac recepția serviciilor având în vedere interesul lor de a se angaja în viitor la firmele care au realizat serviciile.

### Întârzieri în realizarea serviciilor de cadastru

Din totalul de 355 de livrări așteptate de ANCPI în contractele încheiate pentru cadastru sistematic în cadrul proiectului cu finanțare europeană de la data începerii acestui proiect până în septembrie 2021, operatorii economici furnizori de servicii au înregistrat întârzieri la 142 de livrări. Întârzierii depășesc 5 zile pentru 133 de livrări, însemnând 37% din total.

**Monitorul independent constată că ANCPI monitorizează cu atenție livrările și aplică penalități pentru fiecare zi de întârziere.**

Începând cu anul 2021, în contractele încheiate pentru cadastru sistematic este inclusă o clauză privind rezilierea de drept, fără a fi nevoie de alte motive și proceduri prealabile, dacă totalul penalităților aplicate depășește 10% din valoarea contractului. Această prevedere este menită să asigure motivarea și mobilizarea contractanților pentru a realiza serviciile la timp.

Cu privire la contractele reziliate, ANCPI a exprimat, pe toată perioada monitorizării, îngrijorări legate de faptul că majoritatea garanțiilor de bună execuție constituite de contractanți sunt polițe de garanție, întocmite în condițiile legii, dar cu o serie de condiții care fac foarte dificilă executarea acestor garanții de către autoritatea contractantă și îngreunează procesul de tragere la răspundere a contractanților nereserioși.

Trebuie remarcat faptul că legea achizițiilor publice nu prevede caracterul necondiționat al garanției de bună execuție, așa cum este precizat în mod clar pentru garanția de participare. Pe de altă parte, pe termen lung, costul constituirii garanției de bună execuție prin poliță de asigurare este mai mic decât al altor forme de constituire și nu afectează fluxul financiar al contractanților. Din această cauză, garanțiile de bună execuție constituite prin polițe de asigurare sunt preferate de către contractanți. Dar în practică, garanțiile de bună execuție constituite prin polițe de asigurare includ numeroase clauze ce condiționează plata despăgubirii la cererea beneficiarului, autoritatea contractantă și care sunt dezavantajoase pentru aceasta. În acest context, pentru protejarea interesului public, este **necesară** modificarea legislației în domeniul **achizițiilor** publice în ceea ce privește adăugarea caracterului necondiționat pentru constituirea garanției de bună execuție. **Alte măsuri care să clarifice situațiile de reziliere unilaterală a contractelor și să protejeze interesul public trebuie avute de asemenea în vedere.**

Motivele întârzierilor sunt multiple și, în procesul de monitorizare, au fost identificate cele mai importante:

- **Capacitatea scăzută de realizare a serviciilor** pentru unii prestatori sau, pentru prestatorii mai mari dar cu mai multe contracte în paralel **capacitatea limitată de realizare a serviciilor în mai multe localități în același timp.**
- Pandemia de COVID-19 și restricțiile cauzate de aceasta, mai ales în perioada stării de urgență: 16 martie-14 mai 2020, când s-au înregistrat întârzieri consistente. Pentru această perioadă ANCPPI a aplicat inițial penalități, dar acestea au fost contestate și instanțele de judecată au dat câștig de cauză prestatorilor de servicii, considerând că întârzierile acumulate în perioada stării de urgență nu sunt imputabile acestora.
- **Colaborarea dificilă sau lipsa de colaborare a unor autorități publice locale a căror rol este esențial în** realizarea serviciilor de cadastru sistematic, deoarece ele dețin documente referitoare la terenurile de pe teritoriul fiecărei comune și au atribuții în desfășurarea procedurilor de înregistrare cu privire la afișarea înregistrărilor în consultare și răspunsul la contestații. Cu toate acestea, autoritățile publice locale nu sunt parte a contractelor de servicii de înregistrare cadastrală sistematică, nu au responsabilități în contracte și nu pot fi trase la răspundere dacă generează întârzieri în implementarea contractelor, din cauza cadrului legal existent.
- Lipsa planurilor parcelare în zonele cooperativizate, gradul redus de finalizare a legilor proprietății și în consecință lipsa titlurilor de proprietate, determină întârzieri în identificarea imobilelor, stabilirea deținătorilor și efectuarea măsurătorilor.
- Dificultățile cu care se confruntă prestatorii în realizarea lucrărilor de înregistrare sistematică în zonele de aplicare a Decretului - Lege nr. 115/1938, pentru unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare, generate de faptul că în aceste zone se impune identificarea imobilelor din intravilan cu evidențele vechi de carte funciară (unele întocmite în limba maghiară veche ori germană), ceea ce determină întârzieri în stabilirea situației juridice a acestor imobile.
- Lipsa de participare a deținătorilor la lucrări, mulți proprietari fiind plecați din țară, ori cu domiciliul în alte zone, identificarea acestora și colectarea actelor de proprietate fiind dificilă.
- Fragmentarea mare a terenurilor ce determină măsurători suplimentare în unele localități.



### 3. Concluzii și recomandări

| Concluzii   | Recomandări  | Responsabil principal  |
|---|--|--|
| <p>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</p>   | <p>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 (<i>Open Contractant Standards</i>) pentru reglementarea acestor obligații de transparență.</p>                   | <p>Agenția Națională pentru Achiziții Publice</p>  |
| <p>Consultarea pieței, recomandată în anii anteriori de monitorul independent, a condus la o serie de decizii care au crescut interesul operatorilor economici din domeniul topografiei și geodeziei pentru contractele de cadastru sistematic scoase la licitație de ANCPPI.</p> <p>Cu toate acestea, numărul ofertanților cu suficientă capacitate administrativă pentru a participa la achiziții, pe piața de profil, pare să fie sub nevoia de contractare a ANCPPI: cererea este considerabil mai mare decât oferta.</p>   | <p>Analiza și consultarea pieței trebuie să fie o etapă obligatorie în pregătirea proiectelor majore de investiții.</p> <p>De asemenea, analiza și consultarea pieței trebuie reevaluate, de asemenea, ca obligație, pe parcursul implementării proiectelor de lungă durată, cel puțin odată la 2 ani, dat fiind că piața și condițiile din piață evoluează cu rapiditate.</p> <p>Cunoașterea pieței reprezintă un element cheie pentru succesul proiectelor de investiții publice</p> | <p>Ministerul Finanțelor</p> <p>Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene</p>                             |
| <p>Numărul firmelor care au depus oferte dar au fost descalificate, în lipsa unor documente, este foarte mic în raport cu volumul achizițiilor. În toate cazurile în care un operator economic a fost descalificat de la achiziție – oferta sa a fost declarată neconformă – monitorul independent și reprezentanții Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (ANAP) au găsit că motivele de descalificare au fost întemeiate.</p> <p>Principalul motiv al descalificării unor oferte este legat de capacitatea scăzută a ofertanților de a alcătui oferte complexe solicitate, iar cele mai multe descalificări au venit din erori ale ofertanților legate de elemente obligatorii ale ofertelor conform legii.</p> | <p>Continuarea eforturilor de simplificare atât la nivel general, cât și la nivel sectorial, cu privire la achizițiile publice în general, la achizițiile de înregistrări cadastrale sistematice în special.</p>   | <p>Agenția Națională pentru Achiziții Publice</p> <p>Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară</p> |
| <p>În anii 2019, 2020 și 2021 s-au produs unele întârzieri în demararea procedurilor din cauza întârzierilor în aprobarea bugetului de stat.</p>  | <p>Elaborarea unor reglementări care să permită evitarea întârzierilor în implementarea proiectelor cu finanțare nerambursabilă în situațiile de întârziere a aprobării bugetului de stat.</p>   | <p>Ministerul Finanțelor</p>   |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>ANAP a luat măsuri de reducere a riscurilor de conflicte de interese și corupție în achizițiile publice, iar aceste măsuri sunt apreciate în mod deosebit.</p> <p>Pe de altă parte, controlul ex-ante efectuat de ANAP poate genera unele întârzieri în demararea procedurilor complexe de achiziții publice.</p>   | <p>Creșterea capacității de realizare a controlului ex-ante.</p>   | <p>Agenția Națională pentru Achiziții Publice</p>                          |
| <p>Crește capacitatea de implementare a contractelor la nivelul ANCPİ și OCPI, datorită faptului că este disponibil mai mult personal pentru verificări și recepții, conduce și la creșterea riscurilor de apariție a unor conflicte de interese. Odată cu creșterea numărului de contracte încheiate, în special în 2021, acest risc crește considerabil. Riscul de conflict de interese este crescut de faptul că piața de servicii de topografie și geodezie este relativ mică, construită de specialiști absolvenți de la un număr limitat de facultăți de profil. Adesea, în fiecare județ, acești specialiști se cunosc bine între ei și există șanse să aibă relații de prietenie sau chiar de rudenie sau să fi colaborat profesional înainte. Aceste relații nu creează întotdeauna conflicte de interese în forma reglementată de legislația în domeniul integrității și achizițiilor, dar pot afecta imparțialitatea verificărilor și recepțiilor în cadrul contractelor de servicii de cadastru sistematic.</p> <p>Monitorul independent nu a constatat materializarea vreunei situații de conflict de interese, dar considerăm că riscul apariției acestora rămâne ridicat.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Crearea unei ‘circumscripții’ naționale pentru realizarea de verificări și recepții de către OCPI dintr-un județ pentru servicii de cadastru sistematic realizate în localități din alt județ.</b></li> <li>- Extinderea perioadei Programului Național de Cadastru și Carte Funciară și dincolo de anul 2023</li> <li>- <b>Extinderea contractelor pe perioadă determinată, pentru personalul angajat suplimentar pentru recepții</b> în cadrul contractelor de cadastru sistematic, ținând cont că: (a) toate datele existente arată că, pentru cele mai multe contracte încheiate, se va prelungi perioada de execuție dincolo de finalizarea finanțării europene (decembrie 2023); și (b) trebuie gestionat riscul de pantouflage: <b>de influențare a persoanelor care fac recepția serviciilor</b> având în vedere interesul lor de a se angaja în viitor la firmele care au realizat serviciile.</li> </ul> <p>În particular riscul de pantouflage trebuie gestionat pe mai multe niveluri:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- întărirea cadrului legislativ, în acord cu prevederile din proiectul Strategiei Naționale Anticorupție;</li> <li>- instituirea unui mecanism de monitorizare a angajărilor după ieșirea dintr-o funcție publică, mecanism ce nu poate funcționa decât la nivel național (este greu de imaginat la nivelul fiecărei instituții în parte);</li> <li>- instituirea unor obligații contractuale pentru personalul angajat;</li> <li>- <b>prelungirea perioadei de angajare, după finalizarea sarcinilor ce pot genera riscul de pantouflage, pentru minimum doi ani.</b> În acest sens managementul instituțional trebuie să organizeze sarcini de lucru care să permită acest lucru, inclusiv rotația pe posturi a personalului. La nivelul ANCPİ, în acest context, intervine și necesitatea realizării</li> </ul> | <p>Agenția Națională pentru Achiziții Publice</p> <p>Guvernul României</p> |

|   |  |   |
|---|--|---|
|   | verificărilor fie la nivel național, fie încrucișat: dintr-un județ pentru un alt județ.   |   |
| <p>Întârzierile <b>depășesc 5 zile pentru 133 de livrări – 37%</b>. Monitorul independent constată că ANCPI monitorizează cu atenție livrările și aplică penalități pentru fiecare zi de întârziere.</p> <p>Motivele întârzierilor sunt multiple. Printre acestea se <b>numără capacitatea scăzută a prestatorilor și colaborarea dificilă cu autoritățile publice locale.</b></p>  | Includerea în <b>Legea Cadastrului și publicității imobiliare nr. 7/1996 republicată a unor sancțiuni pentru autoritățile publice locale în cazul în care nu participă cu responsabilitate la realizarea cadastrului sistematic.</b>               | Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației<br><br>ANCPI       |
| <p>Cu privire la contractele reziliate, ANCPI a exprimat, pe toată perioada monitorizării, îngrijorări legate de faptul că majoritatea garanțiilor de bună execuție constituite de contractanți sunt polițe de garanție, întocmite în condițiile legii, dar cu o serie de condiții care fac foarte dificilă executarea acestor garanții de către autoritatea contractantă și îngreunează procesul de tragere la răspundere a contractanților neserioși.</p> | Reexaminarea condițiilor în care se poate constitui o garanției de bună execuție prin poliță de asigurare și reglementarea ca această asigurare să fie necondiționată, așa cum este reglementată situația constituirii garanțiilor de participare. | ANAP<br><br>Autoritatea de Supraveghere Financiară<br><br>Ministerul Finanțelor |