

RAPORT DE MONITORIZARE
privind evaluarea nevoilor și elaborarea
documentelor de atribuire în cadrul proiectului
de **CADASTRU ÎN ZONELE RURALE**
din **ROMÂNIA**

PACTELE DE INTEGRITATE
MECANISME DE CONTROL CIVIC PENTRU SALVAGUARDAREA FONDURILOR EUROPENE

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, decembrie 2018

Cuprins

Sumar executiv	4
1. Introducere	6
1.1. Proiectul.....	6
1.2. Pactul de integritate	7
1.3. Proiectul monitorizat	8
1.4. Etapele procesului de achiziție acoperite de monitorizarea pentru acest raport	9
2. Rezultatele monitorizării.....	10
2.1. Relevanța proiectului	10
2.2. Pregătirea proiectului	12
2.3. Conformitatea procesului de achiziție – elaborarea documentelor de atribuire	14
2.4. Transparența procedurilor și accesul la documente	16
2.5. Riscuri privind integritatea	16
2.5.1. Riscuri și vulnerabilități la corupție.....	16
2.5.2. Riscuri și vulnerabilități legate de concurența neloială	17
3. Concluzii și recomandări	19

Sumar executiv

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 (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 **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 (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 demararea monitorizării (chiar înainte de semnarea Memorandumul de cooperare privind Pactul de Integritate), respectiv din 2016, până la 19 noiembrie 2018 (data publicării anunțului de participare în Sistemul Electronic de Achiziții Publice-SEAP). Raportul ține cont de toate comunicările, documentele și alte informații schimbate de ANCP, TI-Ro și IPP în legătură cu proiectul finanțat de POR pentru creșterea numărului și suprafeței imobilelor din zonele rurale înregistrate în Sistemul Integrat de Cadastru și Carte Funciară.

Principalele constatări ale monitorului independent în perioada acoperită de raport se referă la:

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 cale de consecință și pe cele de integritate la implementarea proiectului. Aceste întârzieri nu pot fi exclusiv atribuite ANCP, ci au fost acumulate în cadrul unui proces de elaborare deosebit de complex și cu un număr foarte mare de actori implicați: Banca Mondială, JASPERS, mai multe ministere din Guvernul României implicate în Comisia interministerială, AM POR, mai mulți furnizori de servicii de elaborare studii de fezabilitate. În acest context ANCP nu a avut capacitatea necesară să mobilizeze și să coordoneze toți acești actori pentru a finaliza elaborarea proiectului fără întârzieri față de planificările inițiale.
Conformitatea procesului de achiziție	Monitorizarea nu a identificat neconformități în documentele elaborate pentru procedura de achiziție Rămâne problematic aspectul asigurării celei mai bune implementări 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 că 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 să asigure 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 acoperită de prezentul raport, de transparență și accesul necesar la documente oferit de ANCPI, cu care a stabilit o relație de colaborare și parteneriat benefică pentru Pactul de Integritate.
Riscuri integritatea	privind	Rămân reziduale riscuri și vulnerabilități la corupție ce nu pot fi doar prevenite și vor trebui tratate cu maximă atenție și celeritate dacă vor apărea în procesul de achiziție și implementarea contractelor Rămân reziduale riscuri legate de concurența în achiziții 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. Introducere

1.1. Proiectul



Proiectul *Pactele de Integritate – Mecanisme de control pentru buna gestionare a fondurilor UE* are scopul 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.

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: 2016-2019, dar urmează să fie extins și în 2020.

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.

Principalele activități ale proiectului sunt:

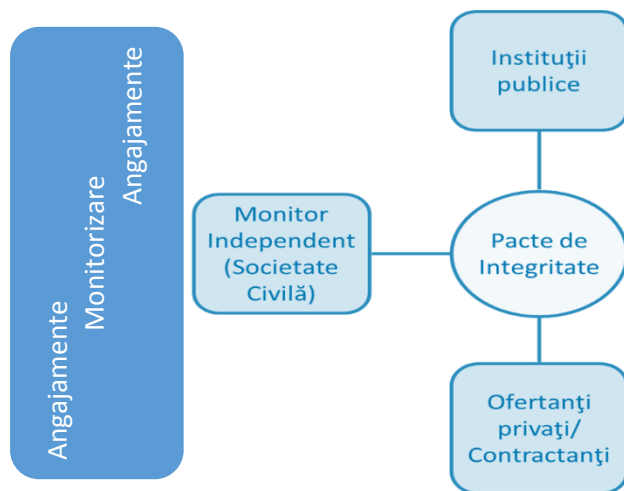
În cadrul acestui proiect, în România, Transparency International România (TI-Ro) și Institutul pentru Politici Publice (IPP) pilotează Pactele de Integritate în calitate de monitori independenți pentru proiecte implementate de Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCPPI), Ministerul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

- ✓ Pregătirea și semnarea Pactelor de Integritate ca instrument de control civil în achizițiile publice derulate în proiecte finanțate din fonduri europene.
- ✓ Stabilirea strategiei de monitorizare
- ✓ Monitorizarea procedurilor de achiziție publică
- ✓ Monitorizarea implementării contractelor de achiziție publică

- ✓ Diseminare și advocacy cu privire la rezultatele monitorizării
- ✓ Inovare și utilizarea lecțiilor învățate pentru politici publice mai bune în domeniul achizițiilor publice

1.2. Pactul 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, 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 ofertați 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.

O dată semnate, Pactele nu se rezumă numai la angajamentul declarat de a descuraja orice acte de corupție. Ele prevăd și o

serie de măsuri care sporesc gradul de transparență, îngreunând astfel, în mod efectiv, abaterea de la regulile stabilite. Astfel se permite o mai bună monitorizare a procesului de atribuire a contractelor, dar și a executării acestora, prin intermediul societății civile. În acest sens, monitorul independent îndeplinește un rol esențial, urmărind îndeaproape toate etapele procedurii de atribuire și implementare a contractului și semnalând eventualele nereguli.

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

Printre beneficiile pe care un astfel de instrument le aduce semnatarilor, atât instituții publice cât și companii, se numără:

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

de monitorizare a achizițiilor publice.

Toate constatările, concluziile și recomandările prezentului raport se bazează pe:

- ✓ consultarea factorilor interesați, în special cei din societatea civilă
- ✓ studiul critic al documentelor furnizate de autoritatea contractantă
- ✓ expertiza solidă a echipei de monitorizare în domeniul achizițiilor publice și al cadastrului.

1.3. Proiectul monitorizat

Agencia 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

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 este destinat să răspundă obiectivelor Programului Național de Cadastru și Carte Funciară, care prevede înregistrarea tuturor proprietăților din România și să completeze fondurile naționale investite în acest sens de ANCP.

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 va beneficia prin proiect de dezvoltarea Sistemului integrat de Cadastru și Carte Funciară și de o bază de date unitare și complete 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.

Contractul de finanțare a fost semnat în luna septembrie 2018, iar proiectul urmează să se desfășoare până în anul 2023.

Proiectul include un număr considerabil de achiziții publice și urmează să deconteze și cheltuieli eligibile efectuate de ANCP înainte de semnarea contractului, în anii 2015-2018.

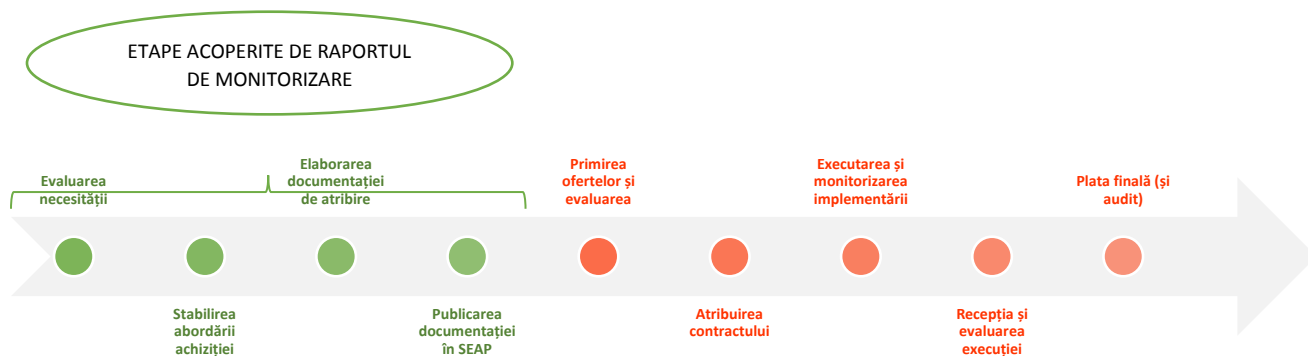
Având în vedere amploarea și complexitatea proiectului și limitele pe care Pactul de Integritate le pune atât în ceea ce privește resursele cât și timpul disponibil, în cadrul proiectului monitorizarea se va realiza concentrat la nivelul unei proceduri de achiziție publică, respectiv prima achiziție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

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

Procesul de achiziții publice include o serie de pași de management și o serie de etape prevăzute de legislația în domeniul achizițiilor publice. În mod ideal Pactul de Integritate ar trebui să acopere toate etapele procesului de achiziție publică, începând cu analiza nevoilor și terminând doar odată cu recepția, evaluarea finală a produselor primite, serviciilor prestate sau lucrărilor realizate, plata finală și auditarea acesteia.

Prezentul raport prezintă monitorizarea și rezultatele acesteia realizată de monitorul independent în cadrul Pactului de Integritate pentru proiectul de cadastru în zonele rurale din România de la momentul analizei nevoilor, inclusă în studiul de fezabilitate pentru proiect, până la momentul publicării documentației de atribuire aferente achiziției de 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

2. Rezultatele monitorizării

2.1. Relevanța proiectului

Monitorul independent a consultat factori interesați de implementarea proiectului din mai multe arii, incluzând reprezentanți ai altor instituții publice interesate de implementarea proiectului, cât și ai societății civile interesate de realizarea cadastrului.



Constatarea monitorului independent este că relevanța proiectului este foarte mare la cel puțin 5 niveluri



Proiectul își propune înregistrarea sistematică a proprietăților în **660 de comune din zone defavorizate**, reprezentând 5,758 milioane ha și urmând să aibă a beneficiari **aproximativ 2 milioane de persoane din 1,5 milioane de gospodării**.

Având imobilele înregistrate, proprietarii din zonele intervenției (cele 660 de comune) vor putea beneficia de îmbunătățirea condițiilor economice și sociale, atât datorită securizării statutului proprietății, cât și datorită impactului clarificării situației terenurilor asupra bugetelor locale, iar autoritățile locale vor avea o situație clară a proprietăților pe care le dețin.

În plus, vor fi create condițiile optime pentru pregătirea strategiilor, planurilor și programelor în domeniul infrastructurii, dezvoltării rurale și agriculturii. Comunele care vor beneficia de proiect vor îndeplini astfel pre-condițiile pentru accesarea programelor Uniunii Europene în domeniul dezvoltării infrastructurii locale (dezvoltarea rețelelor de utilități publice și a rețelelor stradale, reabilitarea clădirilor de interes public etc.), dar și în domeniul mediului și cel social.

Mai mult, se vor crea premisele pentru securizarea și eficientizarea pieței imobiliare, ceea ce va avea un impact pozitiv asupra dezvoltării mediului de afaceri de la nivel rural.

Rezultatele intervenției conduc de asemenea, la crearea condițiilor pentru realizarea strategiilor și programelor de dezvoltare regională și națională, precum și la facilitarea implementării proiectelor naționale de investiții în infrastructură și a celor din alte domenii: agricultură, mediu, turism și agroturism etc.

Monitorul independent a avut posibilitatea să reacționeze pe criteriile ce au fost utilizate pentru selectarea celor 660 de comune în care proiectul se va implementa, constatând că acestea au respectat condițiile necesare pentru ca relevanța proiectului să rămână la nivelul cel mai ridicat, iar impactul său să se concretizeze la nivelul așteptat.

Deși numărul de comune în care proiectul se va implementa s-a diminuat de la 793 planificate inițial la 660 potențialul de impact al proiectului se menține foarte ridicat

Date fiind constrângerile de timp pentru implementarea proiectului – dat fiind că actualul său calendar permite o realizare 100% a indicatorilor doar dacă nu se înregistrează nicio întârziere în implementare la nici un nivel (nu există rezerve) – este o decizie înțeleaptă fie planificată implementarea într-un număr mai mic de comune, astfel încât o bună planificare a proiectului să ducă la rezultatele scontate într-un număr cât mai mare din localitățile în care se intervine.

De asemenea, doar această soluție permite o monitorizare completă a procesului în vederea asigurării integrității acestuia.

Studiul de fezabilitate al proiectului arată faptul că pentru atingerea acestui rezultat deosebit de necesar pentru cetățenii din mediul rural și pentru România în ansamblu, Guvernul prin ANCPi avea la dispoziție mai multe variante de soluționare, pe care le prezentăm succint în tabelul de mai jos.

Constatarea monitorului independent este că opțiunea aleasă – respectiv înregistrarea sistematică achiziționată centralizat – este cea mai potrivită pentru soluționarea problemei acoperirii scăzute a sistemului de cadastru.

Soluția posibilă	Avantaje din perspectiva eficacității și eficienței proiectului	Dezavantaje din perspectiva eficacității și eficienței proiectului	Comentarii din perspectiva implementării pactelor de integritate și a asigurării integrității
Înregistrarea sistematică prin contractarea de către ANCPi a operatorilor privați	- Acoperire mare - Rezolvă problema datelor necorelate - Economie de scală mare - Oferă garanții pentru participarea grupurilor vulnerabile	- Costuri destul de ridicate pentru Guvern, dar cu posibilitatea accesării fondurilor europene - Reprezintă o provocare pentru capacitatea de gestionare a lucrărilor de înregistrare sistematică de către ANCPi și oficiile sale (OCPI) - Riscuri de dispute cu contractorii	Procesul de achiziție centralizat poate fi ușor monitorizat și îndeplinește toate condițiile pentru a fi transparent.
Înregistrarea sistematică realizată la nivelul fiecărei comune de către administrația locală	- Rezolvă problema datelor necorelate - Autoritățile locale au mai mult interes să se implice activ	- Experiența actuală arată cu primăriile din mediul rural întâmpină probleme în asigurarea finanțării și finalizarea înregistrărilor, chiar dacă urmează să primească ulterior decont din bugetul Programului Național de Cadastru. - Lipsă de capacitate la nivel local și de interes în unele cazuri	Procese de achiziții descentralizate la nivelul a 660 de comune sunt foarte greu de monitorizat. Riscurile de corupție în achiziții publice sunt foarte mari la nivel local. Mai mult, prin realizarea de achiziții descentralizate acestea pot să ajungă la valori mai mici decât cele pentru care legea achizițiilor impune transparență maximă. Ca atare controlul riscurilor de integritate devine foarte dificil sau imposibil.
Utilizarea în continuare a înregistrărilor sporadice, fără nicio schimbare de abordare	- Costuri scăzute pentru stat. Dispare nevoia finanțării europene	- Costuri foarte ridicate pentru proprietari - Riscuri mari de erori și imposibilitatea rezolvării complete a tuturor disputelor - Eficacitate foarte mică în rândul grupurilor vulnerabile	Înregistrarea sporadică prezintă un grad de transparență foarte scăzut și un risc foarte ridicat de corupție. Totodată, înregistrarea sporadică nu permite aplicarea unor pacte de integritate, prin urmare monitorizarea realizată de societatea civilă.
Utilizarea în continuare a înregistrărilor sporadice cu oferirea unor stimulente proprietarilor care își înregistrează terenurile	- Costuri mai scăzute pentru stat decât în cazul înregistrării sistematice - Crește interesul proprietarilor de a se implica activ și a furniza informații	- Inexistența reglementărilor în materie - Nevoia unor campanii de informare publică de mare impact - Nevoia dezvoltării unor proceduri pentru a rezolva dispute pe măsură ce apar - Cost mare pentru proprietari - Eficacitate ce nu a putut fi estimată cu exactitate de către studiul de fezabilitate	

2.2. Pregătirea proiectului

Începerea proiectului a fost întârziată, în ciuda relevanței și importanței covârșitoare a proiectului pentru dezvoltarea rurală și economică a României.

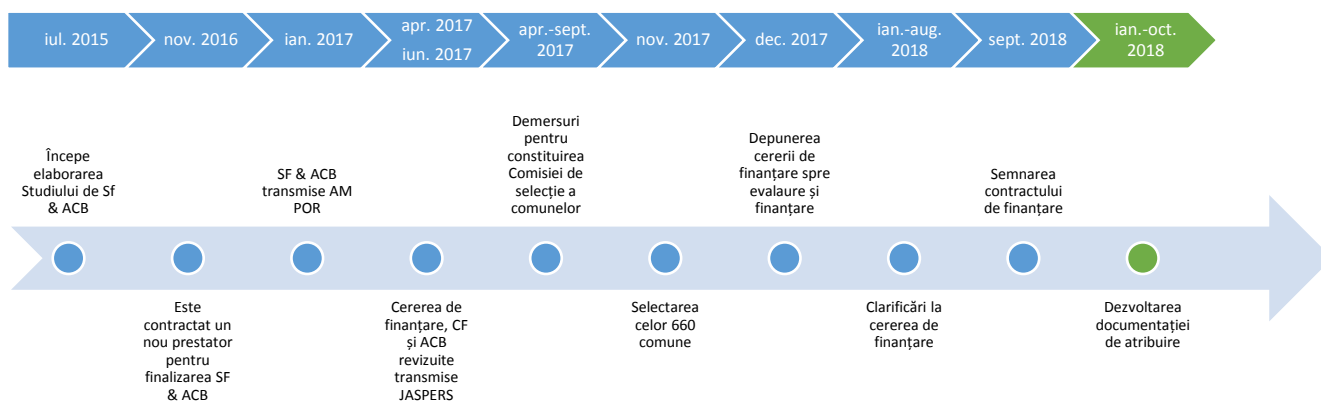
Această întârziere a fost generată de o serie de proceduri administrative și demersuri de planificare inerente unui proces de accesare a fondurilor europene nerambursabile de peste 300 milioane Euro. Totuși – deși fiecare pas parcurs a fost necesar – durata pregătirilor a fost foarte mare, dat fiind că acestea au început din noiembrie 2014, când proiectul a fost inclus în planul de lucru al biroului din România al JASPERS¹ și s-au finalizat cu semnarea contractului de finanțare abia în septembrie 2018.

În elaborarea Studiului de Fezabilitate (SF) și Analizei Cost-Beneficiu (ACB) pentru proiectul major privind cadastrul în zonele rurale au fost implicate Banca Mondială, JASPERS și doi consultanți contractați succesiv începând cu iulie 2015.

Începând cu ianuarie 2017 documentația proiectului a fost transmisă pentru analiză Autorității de Management pentru Programul Operațional Regional (AM POR) în mai multe versiuni succesive. De asemenea, documentele au fost transmise spre analiză: JASPERS România și Sistemului independent de evaluare al JASPERS (IQR).

În toamna anului 2017 s-a constituit și a lucrat și Comisia interministerială pentru selectarea comunelor în care urma să se desfășoare proiectul. Trebuie menționat aici că demersurile pentru constituirea acestei comisii au durat peste 5 luni. Față de un număr estimat de 793 de comune, Comisia a selectat 660. Ca urmare, documentația și o serie de calcule bugetare și ale analizelor economico-financiare au fost refăcute.

În data de 22.12.2017 Cererea de finanțare a proiectului a fost încărcată în sistemul electronic de management al fondurilor europene structurale și de investiții (MySMIS), iar în data de 16.01.2018 aceasta a fost aprobată. Cu toate acestea, procesul de clarificare a unor aspecte din cererea de finanțare a durat încă mai bine de jumătate de an.



Din această perspectivă este un lucru foarte bun faptul că în cadrul proiectului pot fi decontate și activități necesare, cum ar fi scanarea și arhivarea unor documente. De asemenea este un element pozitiv în cadrul proiectului că pot fi solicitate la rambursare și cheltuieli realizate în cadrul unor contracte de înregistrare sistematică încheiate înainte de semnarea contractului de finanțare, dacă Autoritatea de Management constată că procedurile de achiziție au respectat toate regulile și standardele cerute pentru activitățile finanțate din fonduri europene.

Monitorul independent nu a fost parte a acestui proces tehnic de elaborare a cererii de finanțare și mai ales a documentelor

tehnice pe care cererea de finanțare se bazează. Dar am primit încă din aprilie 2017 versiunea actuală la acel moment a

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/funding/special-support-instruments/jaspers/

documentelor respective, pentru a putea face o evaluare preliminară a riscurilor de integritate și pentru a planifica monitorizarea achizițiilor publice din cadrul proiectului.

Se poate observa, totuși, că ANCPI nu a avut, de-a lungul acestui proces, capacitatea să mobilizeze actori terți, incluzând aici propriul contractor pentru SF & ACB, structurile JASPERS, atât biroul din România, cât și IQR, AM POR, alte ministere participante la Comisia interministerială pentru selectarea comunelor beneficiare etc. pentru ca aceștia să participe cu celeritate la toate etapele de elaborare a documentelor suport și a cererii de finanțare. În acest context, ANCPI a așteptat perioade destul de lungi de timp, în repetate rânduri, reacția acestor factori interesați înainte de a putea finaliza toate documentele și semna contractul de finanțare.

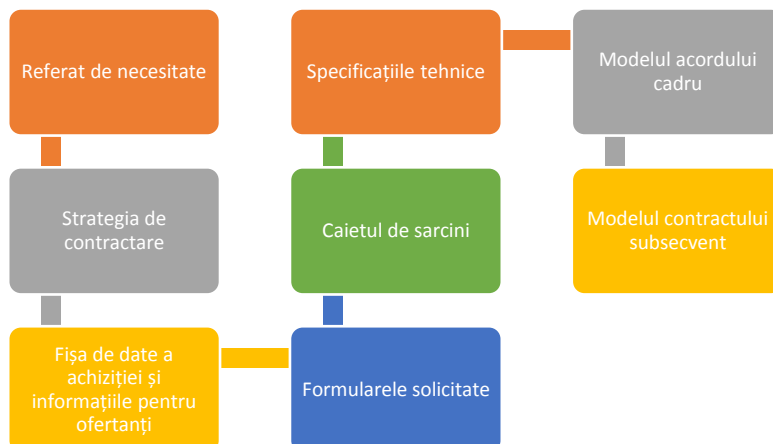
De asemenea, ANCPI nu a reușit să mobilizeze răspunsuri rapide de la diferitele structuri JASPERS, astfel că implicarea acestora pare să fi generat unele întârzieri suplimentare. Fără a nega importanța capitală a calității tehnice și financiare a proiectului, urmărită de consultanți, trebuie remarcat și că îmbunătățiri succesive ale calității și clarității cererii de finanțare și ale documentelor sale suport (studiul de fezabilitate și analiza cost-beneficiu) au condus la întârzieri care au impact asupra calității implementării în continuare.

Constatarea monitorului independent este că întârzierile acumulate în începerea proiectului cresc riscurile de eșec de management și pe cale de consecință și pe cele de integritate la implementarea proiectului.

Aceste întârzieri nu pot fi exclusiv atribuite ANCPI, ci au fost acumulate în cadrul unui proces de elaborare deosebit de complex și cu un număr foarte mare de actori implicați: Banca Mondială, JASPERS, mai multe ministere din Guvernul României implicate în Comisia interministerială, AM POR, furnizori de servicii de elaborare Analiză Cost Beneficiu, studiu 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.

2.3. Conformitatea procesului de achiziție – elaborarea documentelor de atribuire

Asupra tuturor documentelor furnizate de ANCP, experții angajați de monitorul independent (având competențe în domeniul achizițiilor publice, juriști și ingineri cu specializare pe măsurători și cadastru) au făcut comentarii transmise ANCP.



În tabelul de mai jos sunt prezentate cele mai importante dintre recomandările furnizate și modul în care ele au fost abordate de ANCP.

Recomandare	Justificare	Răspuns ANCP	Preluare
Utilizarea factorilor de calitate pentru evaluarea ofertelor , spre exemplu: experiența personalului cheie propus pentru realizarea serviciilor.	Acești factori ar trebui să asigure faptul că operatorul economic selectat prestează servicii de cea mai bună calitate la un preț potrivit, ce se încadrează în bugetul estimat de autoritatea contractantă.	În urma modificării legislației privind achizițiile publice din mai-iunie 2018 a devenit obligatorie utilizarea criteriilor calitate-cost la atribuirea contractelor de valoare mare. ANCP a ales să utilizeze, cu pondere mică, factorul privind timpul de realizare a serviciilor. Sunt favorizați astfel ofertanții care se angajează să realizeze serviciile de înregistrare sistematică în cel mai scurt timp. Nu au fost incluși în procedura de atribuire factori de evaluare privind experiența personalului cheie. Pe de altă parte, ANCP a subliniat că specificațiile tehnice, aprobate prin Ordin ale Directorului General al ANCP și utilizate pentru toate achizițiile de înregistrare sistematică au un caracter cuprinzător și clar și asigură nivelul necesar de calitate al prestării serviciilor, fără a fi absolut necesară introducerea unor factori de calitate suplimentari.	Recomandarea a fost parțial preluată. Aspectul asigurării calității execuției contractului din faza de selectare a operatorului economic rămâne unul problematic. Monitorul independent recunoaște eforturile ANCP în a răspunde pozitiv acestei recomandări și limitele majore de care autoritatea contractantă s-a lovit, așa cum sunt expuse mai jos.

Recunoscând importanța factorilor de calitate pentru evaluarea ofertelor pentru orice achiziție publică, se dovedește foarte dificil în practică stabilirea unor astfel de factori care:

- să asigure faptul că nu doar oferta tehnică, ci chiar executarea ulterioară a contractului sunt de calitate;
- să asigure faptul că personalul propus are nu doar vechime, ci expertiză, competențe și profesionalism;
- să nu fie sub nicio formă restrictive, în sensul excluderii unor caracteristici similare celor căutate, și în acest sens ofertanți care pot oferi servicii de calitate, din cauza modului în care factorii de evaluare sunt formulați;
- să poată fi prezentați de o manieră atât de clară și de cuprinzătoare încât să fie înțeleși întotdeauna la fel de către toți ofertanții;
- să poată fi aplicați fără a exista nicio suspiciune privind favorizarea unor ofertanți.

Caracteristicile domeniului și complexitatea competențelor necesare pentru realizarea contractelor de înregistrare sistematică a făcut imposibilă identificarea unor factori de evaluare pentru personalul cheie, juriști și ingineri implicați, care să respecte toate criteriile de mai sus.

Spre exemplu, dat fiind că cei mai mulți experți în domeniu sunt liber profesioniști și pot avea întreruperi de activitate din motive personale sau de dinamică a pieței, este deosebit de dificil să se formuleze un criteriu relevant privind vechimea în domeniu. De asemenea, dat fiind că facultățile ce pregătesc experți tehnici/ingineri calificați pentru realizarea serviciilor au denumiri foarte diverse și pot combina multiple specialități este imposibilă stabilirea unei liste exhaustive a studiilor de specialitate necesare și este foarte anevoioasă verificarea absolvirii acestor studii în perioada de evaluare.²

² Nu trebuie înțeles de aici că experiența și studiile de specialitate nu sunt importante pentru personalul cheie implicat în furnizarea serviciilor, dar asigurarea personalului competent rămâne responsabilitatea exclusivă a prestatorilor, dat fiind că autoritatea contractantă nu poate stabili criterii universale valabile pentru măsurarea ex-ante (la depunerea ofertelor) a competenței. În cazul în care aceste competențe nu sunt dovedite, autoritatea contractantă va respinge livrabilele și serviciile și dacă nu se identifică personal competent se poate ajunge la rezilierea acordului cadru.

Recomandare	Justificare	Răspuns ANCPI	Preluare
Pe de altă parte, utilizarea factorului privind timpul de realizare a serviciilor este în sine un aspect cu multiple implicații. Într-o notă pozitivă acest factor vine să contracareze riscul privind întârzierile în implementarea contractelor și per ansamblu a proiectului european. Pe de altă parte, într-o lumină mai puțin optimistă, acest factor poate încuraja prestatorii să trateze cu superficialitate serviciile doar în încercarea de a termina cât mai repede.			
Evitarea oricăror criterii de calificare care să fie restrictive pentru participarea operatorilor economici străini.	Evitarea cerințelor privind existența unei autorizări eliberate exclusiv de ANCPI sau care se poate echivala doar pentru prestatorii și experții din UE. Recomandarea pleacă de la experiența anterioară a ANCPI, când regulamentul privind autorizarea persoanelor fizice sau juridice, limitându-se astfel posibilitate de participare la achiziție a unor prestatori sau experți din state din afara UE.	Personalul ANCPI s-a aflat într-o situație de dilemă între prevederile a două norme. Pe de o parte reglementările privind achizițiile publice nu permit discriminarea pe criterii geografice și de naționalitate, pe de altă parte legislația terțiară în domeniul cadastrului prevăd modalități de autorizare pentru experți români și de echivalare a autorizărilor pentru experți din UE și alte state SEE³. Problema care s-a ridicat s-a referit la efectele eliminării criteriilor de calificare privind autorizările. Aceasta ar fi creat posibilitatea ca persoane necompetente să realizeze lucrările. Soluția identificată a fost dublă: - pe de o parte, existența autorizărilor nu a fost specificată ca un criteriu de calificare a operatorilor economici și experților, ci ca o condiție necesară doar la livrarea serviciului (adică ulterior încheierii acordului cadru și contractului subsecvent); - pe de altă parte, ANCPI a inițiat modificarea propriului Ordin pentru a permite și persoanelor din afara UE și a altor state SEE să poată obține dreptul de a profesa pe teritoriul României dacă au competențele necesare.	Recomandarea a fost integral preluată.
Justificarea fiecărei specificații din referatul de necesitate și strategia de contractare în raport cu nevoile de implementare ale proiectului și capacitatea autorității contractante.	Trebuie să fie clară utilizarea unor criterii obiective în luarea tuturor deciziilor referitoare la achiziția de înregistrare cadastrală sistematică derulată	n/a	Recomandarea a fost integral preluată.
Includerea în acordul cadru și contractele subsecvente a unor penalități descurajatoare pentru neexecutarea sau executarea neconformă a contractului.	Penalitățile trebuie să fie suficient de mari pentru a preveni participarea la contract a unor operatori economici nereserțioși sau fără capacitatea de a finaliza serviciile	Cuantumul penalităților a fost plasat la nivelul maxim care să stimuleze o responsabilitate crescută a contractorilor, fără a descuraja pe de altă parte operatorii economici să participe la licitația deschisă.	Recomandarea a fost integral preluată.
Definirea clară obligațiilor legate de aplicarea Regulamentului General privind Protecția Datelor.	Trebuie evitată suspendarea implementării contractelor din motive legate de o prelucrare neconformă a datelor cu caracter personal	ANCPI operează un registru public, a cărui natură presupune divulgarea unor date cu caracter personal. În acest sens și activitățile ce compun serviciul de înregistrare cadastrală sistematică presupun atât prelucrarea, cât și publicarea unor date cu caracter personal. În acest sens aplicarea Regulamentului General privind Protecția Datelor devine o problemă de importanță majoră pe care ANCPI o tratează cu seriozitate.	Recomandarea a fost integral preluată. Este necesară dezvoltarea expertizei privind prelucrarea datelor cu caracter personal la nivelul ANCPI, iar TI-Ro a încurajat colaborarea ANCPI cu ANSPDCP ⁴ .

³ Uniunea Europeană și alte state ale Spațiului Economic European: Norvegia, Islanda, Liechtenstein.

⁴ Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal.

2.4. Transparența procedurilor și accesul la documente

ANCPI a fost un partener loial cu monitorul independent în procesul de implementare a Pactului de Integritate.

Chiar dacă *Memorandumul de colaborare privind Pactul de Integritate* a fost semnat abia în noiembrie 2017, totuși ANCPI a transmis TI-Ro și IPP documente aferente proiectului și achizițiilor ce urmau a fi monitorizate începând din aprilie 2017, iar monitorul independent a transmis recomandări și comentarii. Acest schimb de informații și documente s-a realizat în baza unui acord de principiu privind colaborarea în vederea dezvoltării Pactului de Integritate, semnat în 2016.

Monitorul independent s-a bucurat pe parcursul perioadei acoperită de prezentul raport, de transparență și accesul necesar la documente oferit de ANCPI, cu care a stabilit o relație de colaborare și parteneriat benefică pentru Pactul de Integritate.

De-a lungul anilor 2016-2018, reprezentanții ANCPI – autoritatea contractantă monitorizată – și ai celor două ONG-uri reprezentând monitorul independent – TI-Ro și IPP – s-au întâlnit de numeroase ori pentru monitorizarea progresului elaborării proiectului și documentației de atribuire și pentru discutarea unor aspecte problematice referitoare la aceasta.

Pe parcursul elaborării documentelor ce stau la baza cererii de finanțare – Studiul de Fezabilitate cu anexele sale și Analiza

Cost Beneficiu – am avut posibilitatea participării la un număr foarte mic de întâlniri pe care ANCPI le-a organizat cu JASPERS și alte părți interesate. Pe de altă parte, cu excepția primei întâlniri, am avut posibilitatea participării la lucrările Comisiei interministeriale care a selectat comunele în care proiectul va fi implementat și am putut monitoriza și acest proces esențial pentru relevanța proiectului, în special stabilirea criteriilor de selecție a comunelor.

2.5. Riscuri privind integritatea

Dincolo de elementele de conformitate și transparență, studiul documentelor proiectului și a documentației de atribuire elaborată de ANCPI a condus la identificarea unor riscuri cu implicații pentru integritatea procedurilor de achiziții și a implementării în ansamblu a proiectului care trebuie menționate.

2.5.1. Riscuri și vulnerabilități la corupție

În primul rând riscurile de integritate în cererea de finanțare și în strategia de contractare sunt tratate de o manieră generală. Analiza riscurilor de corupție în cadrul proiectului, arată că acesta presupune două situații diferite de risc de corupție, respectiv:

- a) Riscul de corupție, de tricare sau de coluziune între autoritatea contractantă și contractori, sau doar între ofertanți, la toate procedurile de achiziție publică din cadrul proiectului;
- b) Riscul de corupție în cadrul activității de înregistrare sistematică, la nivel local, presupunând coruperea sau coluziunea între proprietari, registratori și autoritățile publice locale.

Subliniem în acest context că este necesară, dincolo de încheierea formală a Pactului de Integritate, și implementarea unor măsuri anti-corupție specifice, respectiv:

- ✓ Implementarea la nivelul ANCPI a unui sistem de preluare și gestionare a sesizărilor referitoare la modul în care se desfășoară înregistrarea sistematică. În acest sens este necesară analiza procedurii de soluționare a petițiilor și dacă se impune modificarea acesteia pentru a permite reacția rapidă la situațiile care ridică suspiciuni serioase de corupție;

- ✓ Un angajament ferm, din partea managementului ANCPI, privind utilizarea tuturor pârgurilor avute la dispoziție prin contractul de achiziție publică și conform legii (inclusiv a legii penale) pentru angajarea răspunderii contractorilor atunci când sunt identificate situații de corupție în activitatea de înregistrare sistematică sau în alte contracte de achiziție publică din cadrul proiectului;
- ✓ Date fiind riscurile din achiziții, un angajament ferm al ANCPI privind reglementarea internă sau monitorizarea situațiilor de angajare la sau de la contractanți (situația de revolving doors/pantouflage), care este relativ slab reglementată de legea română, dar reprezintă risc de integritate;
- ✓ Creșterea capacității și nivelului de cunoștințe privind corupția la nivelul angajaților ANCPI prin cursuri de formare și campanii interne, inclusiv prin întărirea rolului consilierului de etică, ca sprijin concret pentru angajații ANCPI, inclusiv în soluționarea sesizărilor primite prin sistemul menționat deja, de preluare și gestionare a sesizărilor.

2.5.2. Riscuri și vulnerabilități legate de concurența nelocală

În cazul achizițiilor de înregistrare sistematică realizate de ANCPI, există risc crescut de alternare a ofertelor și de alocare de piață, dat fiind că piața și caracteristica achizițiilor îndeplinesc mai multe condiții care favorizează apariția acestui risc, respectiv:

- a) Număr mic de companii, piață relativ mică/restrânsă;
- b) Constanța și predictibilitatea cererii pe piață în ceea ce privește contractele de înregistrare sistematică ce vor fi încheiate de ANCPI;
- c) Ofertare recurentă în cazul procedurilor pentru achiziția de înregistrare sistematică.

În plus, riscurile legate de concurență s-au acutizat odată cu întârzierile acumulate în demararea proiectului, dat fiind că ANCPI încearcă 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.

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.

Lista de verificare pentru planificarea procesului de achiziție în scopul reducerii riscului de tricare a achizițiilor publice, propusă de OECD, include următoarele elemente cheie, ce pot fi aplicate și în România în contextul legislației naționale și Europene din domeniul achizițiilor. În tabelul de mai jos sunt prezentate măsurile propuse de OECD și modul în care acestea se regăsesc în procedura de achiziție publică a ANCPI.

Metodă de reducere a riscului de tricare a achizițiilor publice prin înțelegeri anti-concurențiale	Aplicarea metodei	Comentariu
Introducerea clauzelor anticoncurențiale	Este planificată.	Se depune conform legii declarație de participare la procedură cu ofertă independentă.
Cunoașterea în profunzime a pieței	Este realizată parțial.	ANCPI cunoaște o parte a pieței pe baza contractelor existente. Lipsa unor întâlniri "pre-bidding" limitează cunoștințele despre piață ale ANCPI, dar nici nu a creat cadrul unor înțelegeri neconcurențiale pomite chiar de la cercetarea de piață a autorității contractante, acesta fiind un risc identificat de OECD.
Încurajarea participării ofertanților, prin: - Neîncărcarea inutilă a formularelor solicitate - Nesolicitarea unor informații fără relevanță pentru achiziție - Alocarea timpului adecvat pentru pregătirea ofertelor - Utilizarea sistemelor electronice de achiziții publice	Este planificată.	Conform strategiei de contractare condițiile de calificare și modul de organizare a procedurii permite participarea unui număr mare de ofertanți, neexistând criterii care să limiteze accesul pe piață, chiar și în situația în care prin introducerea unor criterii de calificare privind capacitatea financiară ANCPI ar putea reduce riscul lipsei de capacitate adecvată a ofertanților. Deși acest risc crește cu lipsa criteriului, scade riscul de comportament neconcurențial.

Metodă de reducere a riscului de trucare a achizițiilor publice prin înțelegeri anti-concurențiale	Aplicarea metodei	Comentariu
Specificații tehnice clare	Este realizată	Ordin al Directorului General al ANCPI, suspus consultării publice și testat în achiziții precedente.
Păstrarea unor elemente nepredictibile în modul de organizare a achizițiilor, pentru a limita posibilitățile de înțelegeri	Nu poate fi realizată	Cerința de planificare detaliată a proiectului, pentru a asigura capacitatea ANCPI de implementare și îndeplinirea condițiilor de finanțare face imposibilă aplicarea unei astfel de metode pentru limitarea riscului de trucare a achizițiilor publice prin înțelegeri anti-concurențiale.
Limitarea comunicării dintre operatorii economici, prin: - Evitarea întâlnirilor cu potențiali ofertanți în același timp - Utilizarea sistemelor electronice de achiziții publice	Este realizată	Lipsa unor întâlniri "pre-bidding" limitează cunoștințele despre piață ale ANCPI, dar nici nu a creat cadrul unor înțelegeri neconcurențiale pornite chiar de la cercetarea de piață a autorității contractante, acesta fiind un risc identificat de OECD.
Evaluarea criteriilor de atribuire a contractelor pentru a încuraja participarea cât mai mare	Este planificată	Prin utilizarea factorilor de evaluare referitori la preț și timpul de realizare a serviciului nu limitează șansele unor operatori mai mici, chiar dacă aceștia nu au experiență extinsă, atât timp cât îndeplinesc condițiile de calificare considerate suficiente pentru a asigura capacitatea de realizare/furnizare a serviciilor.
Formarea personalului autorității contractante în domeniul concurenței pentru reducere a riscului de trucare a achizițiilor publice prin înțelegeri anti-concurențiale	Poate fi realizată, dacă este necesar	Prin cooperare între ANCPI, monitorul independent, Autoritatea de Management și Consiliul Concurenței se pot organiza sesiuni de informare și consiliere a personalului autorității contractante în domeniul concurenței pentru reducere a riscului de trucare a achizițiilor publice prin înțelegeri anti-concurențiale

3. Concluzii

