



Policy Brief no. 17, Ianuarie 2013

De la preluarea guvernării, în primăvară, USL a procedat în sectorul sensibil al achizițiilor/concesiunilor publice la fel ca în Justiție: dacă o instituție merge, ea trebuie schimbată. Zilele astea se pregătește neutralizarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC), avertizează **Otilia Nuțu și Sorin Ioniță**

De ce merg lent lucrările noastre publice?



Răspuns greșit[†] : din cauza CNSC



Răspuns corect[‡] : din multe motive, nu totdeauna legate de sistemul de achiziții. Pericolul e să se schimbe politic instituții pentru a remedia probleme inexistente, lăsând neatinse cauzele reale ale întârzierilor

Toate guvernele României s-au confruntat cu mari probleme în construirea infrastructurii publice, cu precădere a celei de transport, găsind diverse justificări pentru această neputință. Strategiile s-au succedat, fondurile europene au zăcut în conturi, dar lucrările au mers foarte încet. Una peste alta, au existat patru mari etape istorice ale problemei:

1. Înainte de aderarea la UE și de boom-ul economic din anii 2000, nu aveam bani pentru proiecte de anvergură. Exemplu comparativ: Republica Moldova astăzi.

2. Apoi banii UE au început să fie disponibili și s-au semnat primele memorandumuri de finanțare pe ISPA,

[†] Explicație dată zilele trecute de Victor Ponta: <http://www.romanialibera.ro/actualitate>

[‡] Explicația EFOR

prin 2001-2002. Însă nu ne-a plăcut faptul că trebuiau respectate riguros proiecte și calendare, plus că se uita Comisia peste umărul nostru la fiecare chitanță. Ca atare, am lăsat-o mai moale cu ISPA și am vrut să facem vitejii pe cont propriu, cu bani de la bugetul național. Exemplu ilustrativ: autostrada Bechtel.

3. Când nici asta n-a mers prea bine, cu banii curgând în bugetele publice datorită **creșterii economice din 2006-2008**, am lăsat complet deoparte proiectele mari și am băgat câteva miliarde de euro în mii de lucrări mici de pietruire, reabilitări de școli (unele ulterior închise) și achiziții de bunuri, că astea erau chestii de care mai făcusem, fiecare primar știa cum se gestionează și era mai convenabil așa, să împarți banii tuturor, dar cu un mare bonus pentru ai tăi¹.

4. În fine, a urmat etapa de după 2009 când s-a simțit în bugete criza economică, s-au împruținat banii iar **UE a început să ne amenințe cu tăieri de fonduri**, pentru că ori nu reușim să cheltuim mare lucru, ori cheltuim prost și nu suntem în stare să arătăm factura corectă.

HAI SĂ PUNEM DE UN PPP!

Caracteristic etapei 4 este căutarea de explicații originale și, de regulă, greșite, pentru lipsa de performanță a guvernelor, plus soluții alternative pentru a depăși problemele. Pentru că este vorba în primul rând de ministere și agenții centrale aici. Primăriile și consiliile județene, cu toate păcatele lor, au performat prost – dar ceva mai bine decât autoritățile centrale, în special dacă ne referim la Ministerul Transporturilor.

Căutând în disperare de cauză soluții-miracol și/sau țapi ispășitori, guvernul PDL și o mică falangă de senatori s-au gândit în 2010 că ieșirea din dilemă ar putea fi **PPP-urile**: parteneriate public-privat, adică niște aranjamente complicate pe termen lung în care autoritatea publică (centrală, locală) pune niște active fixe sau garantează exclusivitatea pe un serviciu, iar privatul vine cu banii de investiție, construiește, exploatează și încasează veniturile urmând ca după un termen agreeat totul să revină părții publice. Ideea de bază e că statul și privatul împart prin contract, în mod echitabil, riscul și beneficiile afacerii.

Ce minunat! au strigat într-un glas miniștrii, primarii și președinții de județe români când au aflat că există pe lume așa o chestie inovatoare numită PPP: bugetul public nu pune nici un

ban, infrastructura publică se face pe socoteala unui partener privat și în plus dezvoltă relații interesante cu dsiversi investitori.

Problema cea mai mică e că acst entuziasm prost plasat. Nu s-a înțeles deloc faptul că o administrație publică ezitantă și cu capacitate limitată, ce nu reușește să deruleze corect licitații simple pentru bunuri și servicii, e puțin probabil să fie în stare să scrie caiete de sarcini, să țină proceduri și să monitorizeze contracte complicate, derulate pe decenii, cu vehicule financiare complexe și evaluarea unor riscuri potențiale în viitor – așa cum presupune un PPP.

Problema serioasă este însă că practic, majoritatea oficialilor publici români au început să privească PPP-urile ca pe o alternativă deopotrivă la fondurile UE, unde domnul diriginte Baroso nu ne lasă deloc în pace să ne jucăm cum știm noi; și la neplăcutele reguli de achiziție publică ce impun

Atenție guvernanți: un PPP este tot o formă de achiziție publică ce trebuie derulată competitiv, nu o formă de evitare a acesteia; în plus, e o formă mult mai complexă de achiziție

¹ După cum va arăta EFOR în raportul său anual pe 2013 ce va fi lansat curând.

transparență plus selecție deschisă și competitivă a partenerului privat. Cu alte cuvinte, viziunea românească a fost în ultimii ani: **decât licitații, mai bine punem de un PPP ca să ocolim licitația.**

Pe scurt, în sensul *acquis*-ului comunitar, un PPP este tot o formă de achiziție publică de servicii și/sau lucrări, doar că una mult mai complicată, deci trebuie să se supună acelorași reguli ca și celelalte forme de achiziție sau concesiune. De aceea încercările din 2010-2011 ale “grupului pro-PPP” de a modifica legea și a crea în lege o cale alternativă, neconcurențială, pentru selectarea de parteneri privați într-un PPP au fost penalizate și finalmente stopate de Comisia Europeană.

Tot praful s-a ales și din încercările doamnei ministru Udrea de a crea un **Program Național de Dezvoltare a Infrastructurii (PNDI)** în valoare de 4 miliarde euro, în care contractorii ar fi urmat să finanțeze din surse proprii mari investiții, urmând ca statul să-i rambuseze ulterior. Logica schemei se apropia de cea a unui PPP mai stângaci, cu multe detalii lăsate în suspensie, având obiectivul afirmat cu candoare de a cheltui bani pe care statul nu-i are și în plus, dacă se poate, în afara constrângerilor de deficit bugetar. Evident, nu s-a putut, iar FMI și UE au pus iute capăt acestei încercări naive și nefezabile a PDL.

Riscul este ca astăzi guvernul Ponta II să încerce aceeași șmecherie, în altă formă, anume prin înființarea poziției de **Ministru delegat pentru proiecte de infrastructură de interes național și investiții străine** (Dan Șova). Nici aici nu avem detalii și rămâne de văzut ce intenționează să facă concret titularul acestui portofoliu. Însă e clar ce n-ar trebui să facă: o schemă asemănătoare PNDI, pe baza unei legi a PPP asemănătoare cu cea criticată deja de DG Regio, prin care mari

proiecte de investiții din transport și energie să fie scoase din zona fondurilor de Coeziune (ca să nu mai fim supravegheați) și, fiind asumate 100% pe bugetul de stat, să fie negociate direct cu diverși investitori români sau străini selectați fără licitație, pe contracte cu clauze obscure. Dacă aceasta este ideea, ea va avea aceeași soartă ca pe vremea PDL, deoarece litera și spiritul regulilor europene de concurență se aplică oricum proiectelor în care este implicat statul.

CNSC ESTE DE VINĂ!

Zilele trecute premierul Ponta a adăugat o nouă filă în această listă a confuziei și neînțelegerilor, unele voite, altele sincere, din jurul marilor proiecte de investiții publice. În declarația de presă menționată² Ponta s-a arătat nemulțumit de statutul de instituție independentă a Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC), organ administrativ care emite decizii pe contestațiile la licitații. Premierul a sugerat că investițiile publice întârzie deoarece CNSC e prea lent în funcționare și admite prea multe contestații, astfel blocându-se derularea proiectelor.

O simplă analiză a OUG 34/2006 și o privire pe raportul de activitate al CNSC³ arată însă nu doar că premierul Ponta a dat peste o falsă problemă – dar că realitatea este exact pe dos: **CNSC pare o instituție utilă care descarcă justiția comercială și accelerează atribuirea de contracte în urma licitațiilor.** Mai precis:

² Și aici

<http://www.ziare.com/politica/premier/ponta-vrea-sa-il-schimbe-pe-seful-cnsc-mare-prieten-cu-udrea-si-cu-blaga-1210585>

³ Il găsiți la www.cnsc.ro

1. Termenul în care CNSC are obligația de a da o soluție e de **20 de zile**, termen în general respectat.
2. În **98 % din cazuri decizia CNSC a rămas definitivă**, chiar dacă există oricum și calea instanței pentru cei nemulțumiți.
3. În 2011, CNSC a analizat cam 6300 de contestații (licitații pe contracte de sume mari) și a dat 6000 de decizii. În total, CNSC a rezolvat cam 36000 de cazuri de la înființare în 2007 până la finele lui 2011.
4. Deciziile CNSC au fost cca **30 % de admitere a contestației**, 70% de respingere. În numai 6% din cazurile contestate la CNSC, CNSC a dispus reluarea licitației de la capăt, în cele mai multe cazuri în care admite contestația CNSC dispune alte măsuri de remediere.
5. Numai **12 % din decizii** au fost mai departe contestate în instanță, iar din cele 12%, sub 10% (adică sub **2 % din TOATE** licitațiile contestate vreodată undeva) instanța a decis altfel decât CNSC.

Pe scurt, CNSC pare un sistem care dă rezultatele scontate: e o cale administrativă mult mai rapidă decât mersul direct în instanță; degrevează instanțele de 90% din contestațiile la licitații; rezolvă 90% din contestații în 20 de zile; soluțiile sunt acceptate drept corecte în 98% din cazuri, fie de părțile implicate care nu mai merg după aceea în instanță, fie de instanță.

Pe scurt, instituția face treabă bună, iar ca atare ea trebuie schimbată.

Dacă vrem să înțelegem de ce se întârzie licitațiile, poate ar trebui să analizăm de ce sunt contestate, nu să găsim mecanisme să blocăm căile de contestare eficientă. Evident că în cele 30% din cazuri în care cel care a contestat a avut dreptate trebuie

durează cât vrea autoritatea contractantă să trăgăneze.

Și totuși, dacă nu e din cauza CNSC, de ce se întârzie atunci proiectele de infrastructură publică? Ca să vedeți cât de complicate pot fi cauzele reale, vă propunem mai jos o analiză pe cazul strategiei de drumuri expres.

STUDIU DE CAZ: Infrastructură care nu se face, dar costă

Un articol de presă⁴ arată cum compania de drumuri CNADNR vrea să construiască niște drumuri expres cu vreo 14 milioane RON/km. Drumurile expres sunt de fapt niște șosele tip DN care pur și simplu nu trec prin localități. Nu au standard de autostradă, ci ca oricare alt DN: fără garduri, sunt traversate de iepuri-vaci-biciclete-căruțe mai mult sau mai puțin legal. În plus, s-ar putea ca primarii entuziaști să dea iarăși autorizații de construit case, ateliere și depozite drept în buza drumului expres⁵, deci situația revine la starea inițială, de DN care traversează localități.

Pe mandatul Ludovic Orban / Mihai Grecu, Ministerul Transporturilor s-a lăsat de autostrăzi, prea complicate, ca să facă de vreo 100 mil RON studii de fezabilitate pentru drumuri expres care să unească într-un viitor improbabil autostrăzi imposibil de construit, dacă ne bazăm pe experiență, nu pe speranță. Ne-am enervat atunci că s-au zvârlit degeaba banii pe studii, că proiectele de drumuri expres au fost imediat abandonate la schimbarea guvernului.

⁴ <http://www.capital.ro/detalii-articole/stiri/se-intorc-autostrazile-scurpe-pregatiti-va-sa-dam-14-milioane-de-euro-pe-km-175398.html>

⁵ Vezi de exemplu ce a ajuns azi centura Focșaniului; sau alt segment de drum care acum 10 ani era circulabil.



Pod strategic la Grădiștea, GR, utilizat creativ de localnici. Foto: Sorin Ioniță

Ne-am mai enervat noi pe niște chestiuni procedurale și plicticoase, tipicari cum suntem: nu e normal ca CNADNR să facă strategiile și MT să se ocupe de contracte și să-și pună oameni în comisiile de licitații, că nu mai răspunde nimeni de nimic. Unde mai pui că din toată țărășenia asta, vrem-autostrăzi-ba-drumuri-expres-ba-autostrăzi am avut trei strategii diferite de drumuri “noi” într-un an jumătate, dar nici un drum, iar toți funcționarii s-au oprit ca să vadă când vine un nou guvern, cu a patra strategie.

Astăzi, cu PNL din nou la guvernare, ne-am lăsat iarăși de autostrăzi (vezi procesele și întrebările Comisiei ce-ați-făcut-cu-banii-și-de-ce-are-Nelu-lordache-avion) și scoatem de la naftalină vechea idee cu drumurile expres. Sunt foarte tentante, fiind pe buget național, deci nu ne stă UE cu ochii în ceafă. Posibil ca între timp să

se mai fi dat vreo sută de milioane pe refacerea studiilor de fezabilitate, cele vechi având deja cinci ani, situația în teren schimbată, traficul la alte valori, șamd.

EFOR anticipează următorii **12 pași** către o infrastructură de succes; să rămână pentru viitor în arhive acest document ca să se poată verifica dacă am avut dreptate sau nu⁶.

Otilia Nuțu și Sorin Ioniță sunt analiști ai



Aurel Vlaicu 87, ap. 3
Sector 2, București
office@expertforum.ro
www.expertforum.ro

⁶ Am putea numi anexa **National Roads for Dummies: a Strategy in 12 Steps**. Iar acesta e cazul fericit: la CFR e mult mai rău.

NATIONAL ROADS FOR DUMMIES

The 12 steps

- ♥ Costuri pentru drum expres estimate initial la valoare de autostrada cu tuneluri intr-o tara civilizata
- ♠ Licitatii castigate mereu de aceiasi, ca nu-s multi, putini se califica, iar pe strainii rataciti stim cum sa-i fugarim daca se baga unde nu trebuie
- ♣ Contractele semnate repede, ca neavând strategie, n-ai cum altfel sa bati în cuie soseaua pe harta si sa faci plati, iar ulterior essti obligat sa le dai buget pe anii urmatori, ca scrie la contract
- ♦ Constructii in 15 ani, ca n-avem inca toate terenurile;
- ♥ Terenurile nu se pot cumpara inca fiindca proiectul e prost;
- ♠ Proiectul e prost deoarece nu-i verificat de CNADNR: nu e timp, toti trebuie sa zica OK in maxim 7 zile, e urgenta de la ministru si premier, deci nimeni n-are timp sa verifice pe teren;
- ♣ Constructorul vine si vede ca terenul nu se potriveste cu ce zice proiectul, face modificari si evident creste costul prin contracte aditionale;
- ♦ Cum se stie ca se vor face oricum modificari de constructor, CNADNR n-are voie sa cumpere terenul pana nu s-a contractat constructorul si s-a apucat de treaba, pana atunci nestiind nimeni exact pe unde va trece in final drumul, dupa modificarile proiectului, deci nu putem risca sa luam din greseala alt teren decat ne trebuie, ca mai vine si DNA peste noi.
- ♥ Apoi, lupta de uzura: fiecare metru patrat de teren din tara asta are o poveste, un proprietar absent, o retrocedare cu cantec, un conflict cu vreo autoritate locala cu primar de la alt partid decat ministrul, sau nu se poate trece din proprietatea publica a autoritatii locale in proprietatea publica a statului ca s-a dat prin lege si doar prin lege se poate modifica, sau se descopera vestigii arheologice inestimabile si iar trebuie schimbat proiectul cu dublarea costurilor, etc.
- ♠ In fine, cand in sfarsit se apuca toata lumea de treaba, MT n-are bani si amana platile, ca sumele totale contractate la un moment dat depasesc de 9 ori bugetul MT (fiecare guvern isi face contractele lui, toti trebuie sa le continue pe cele anterioare ca sa n-aiba procese, dar le dau mai putini bani intini pe mai mult timp). Deci fiecare contract primeste in medie 1/9 din cat are nevoie – in medie, altminteri de fapt fiecare primeste cat negociaza; prin 2009 Bechtel consuma 90% din bugetul CNADNR;
- ♣ Constructorul amana constructia si eventual muta utilajele la alt proiect pe care si-a primit niste bani.
- ♦ Presupunand ca la un moment dat se ajunge la sfarsit cu constructia, CNADNR n-are bani de intretinere ca da de 17 ori mai multi bani pe dezapezire decat Finlanda, in contracte incheiate de fiecare ministru la sfarsit-de-mandat-inceput-de-campanie electorala pe urmasorii 5 ani, ca sa n-aiba cel de dupa el ce sa mai dea la ai lui. CNADNR nu e in stare oricum sa prioritizeze intretinerea dupa criterii rationale de trafic (cerere), fiind conditionat de normative rigide si vechi: "fiecare sosea trebuie carpita la trei ani si reasfaltata la cinci". Evident, cum banii sunt limitati, oricum nu se ajung pentru respectarea normativelor, asa ca se dau pe negocieri informale ca sa ajunga macar un pic la fiecare.