

2. REZULTATELE ANALIZEI

2.1 Relevanța

2.1.1 Modificările contextului (Q1)

POS Transport

11. Programul Operațional Sectorial "Transport" (POS T) a fost lansat în 2007 atunci când așteptările erau că România va continua să înregistreze o creștere economică susținută. Cu toate acestea, ca urmare a crizei economice globale, s-a produs o scădere drastică a creșterii economice în 2009 (-7,1 %) și se estimează că PIB-ul va continua să scadă și în 2010 (-1,9 %, așa cum estimează Fondul Monetar Internațional). În 2011 probabil că se va relua modest creșterea economică (1,5 %) și se va reveni la rate de creșteri mai ridicate în anii următori (4,4 % în 2012, 4,2 % în 2013²).

12. Există două posibile efecte ale crizei asupra dezvoltării infrastructurii transporturilor:

- (i) indirect, prin trafic mai redus, ceea ce afectează din punct de vedere economic proiectele de infrastructură și beneficiile acestora;
- (ii) direct, prin efectele limitării cheltuielilor publice în sectorul transporturilor (reducerea atât a co-finanțării proiectelor UE cât și a dezvoltării programelor sprijinite pe plan național, dar și prin subvenții mai mici pentru operatorii cu capital de stat, în special CFR Călători³).

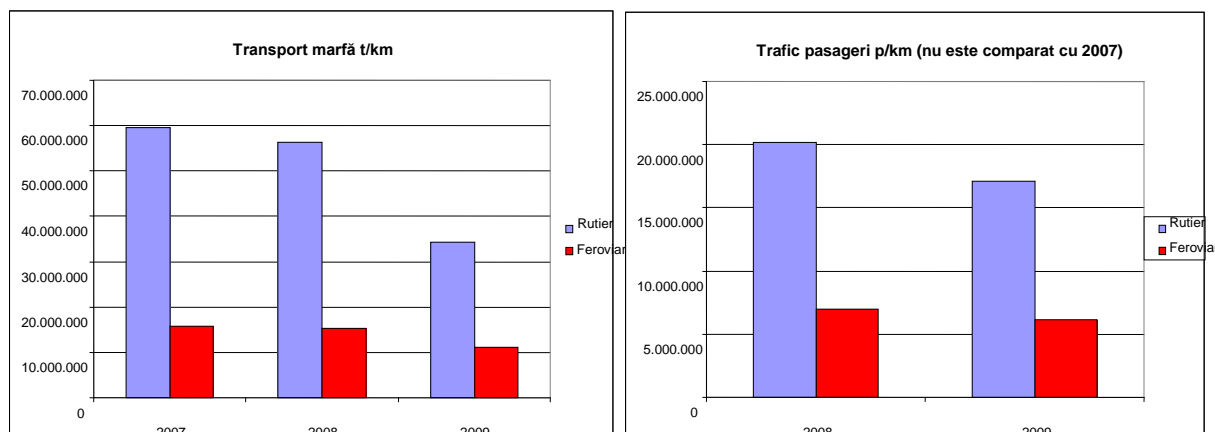
13. **Traficul.** Deoarece există o corelație clară între creșterea economică și cerința de mobilitate, criza a redus traficul în general, pentru toate modurile de transport, atât pentru pasageri, cât și pentru marfă (a se vedea **Figura 1**). Se estimează că cererea pentru trafic ca crește în anii următori, după relansarea creșterii economice; dar ratele de creștere a PIB și a traficului vor fi mai mici decât înainte de 2008. Așteptările legate de trafic au **cel mai mare impact asupra relevanței proiectelor**⁴ (a se vedea și **Secțiunea 2.1.2**).

² Date ale FMI, conform Misiunii FMI din noiembrie 2010.

³ Căile Ferate Române Călători.

⁴ www.mt.ro, Statistici.

Figura 1 – Evoluția traficului pentru transport marfă și pasageri pentru transportul rutier și feroviar



14. **Deficitele.** În același timp, deficitul bugetului consolidat din România a ajuns la 7 % din PIB în 2010 ca rezultat combinat al veniturilor scăzute la buget din cauza crizei economice și al cheltuielilor mai mari datorate măsurilor politice legate de pensii și salarii luate în 2007-2008. Criza va afecta astfel finanțarea publică disponibilă pentru infrastructura pentru transporturi, atât feroviară, cât și rutieră. Deficitul legat de căile ferate va afecta de asemenea operatorii (subvenția Guvernului în contractul de serviciu public cu CFR Călători) și posibilitatea clienților cu capital de stat, încă subvenționați, ai CFR Marfă⁵ de a plăti la timp (de exemplu, minele de cărbuni). Astfel, deficitul probabil că va determina limitări asupra co-finanțării disponibile pentru fondurile UE, în special în ceea ce privește căile ferate (a se vedea și **Secțiunea 2.4**).

Caseta 2: Structurile sub-sectoarelor feroviar și rutier (Banca Mondială, 2010)

Sectorul rutier cuprinde infrastructura publică și operatorii privați. Investițiile și întreținerea drumurilor și autostrăzilor naționale sunt gestionate de Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România (CNADNR), iar drumurile locale și județene sunt gestionate de autoritățile locale. Operatorii drumurilor naționale (șoferi, societăți de transport) sunt privați și plătesc direct pentru infrastructură prin roviniete și unele taxe mici (taxa de pod). Diferența de finanțare este acoperită de la bugetul de stat, primită prin Ministerul Transporturilor (MT). În România, accizele pentru combustibil nu sunt alocate cheltuielilor cu drumurile (din 2002, când Fondul pentru Drumuri care a existat anterior finanțat din accizele pentru combustibil a fost înlocuit cu rovinieta). În viitor, vor fi introduse taxe pentru autostrăzile nou construite prin POS-T pentru a asigura finanțarea întreținerii.

Sectorul feroviar constă dintr-o societate de infrastructură, CFR, o companie de transport de călători, cu capital de stat, CFR Călători, plus mai mulți operatori foarte mici pentru pasageri și un operator pentru marfă, cu capital de stat, CFR Marfă, care operează pe o piață extrem de competitivă cu peste 20 operatori de marfă privați. Operatorii plătesc taxe de utilizare a infrastructurii pentru liniile ferate ale CFR.

CFR Călători obține venituri din vânzarea biletelor plus o subvenție de la Guvern din contractul privind obligația serviciului public (subvenție pe călător pe kilometru). Suma este cronic insuficientă. CFR Călători nu poate plăti la timp taxa de utilizare a infrastructurii și facturile de electricitate către furnizorii de energie electrică. În 2010, arieratele CFR Călători au depășit 1 miliard de lei.

⁵ Căile Ferate Române Marfă.

15. Dar, și mai important și cu efecte pozitive pe termen lung, operațiunile și cheltuielile pentru drumuri și căi ferate, care acoperă peste 90 % din trafic, ar putea fi raționalizate drastic dacă MT implementează, la presiunile condiționalităților externe și a deficitelor, reformele rămase de mult timp în urmă (a se vedea **Caseta 2**). În funcție de angajamentul MT față de reformă, sectorul ar putea economisi resursele substanțiale necesare pentru co-finanțarea proiectelor UE, acoperind astfel cheltuielile neeligibile și asigurând finanțarea adecvată pe termen lung pentru întreținerea infrastructurii construite prin POS T. De asemenea, ar putea îmbunătăți substanțial capacitatea de planificare legată de proiectele pe termen lung.

Caseta 3 – Criza financiară ar putea declanșa reformele restante din sectorul de transport

Căi ferate: în ultimul deceniu, restructurarea nefinalizată a căilor ferate a dus la o creștere semnificativă a cheltuielilor bugetare pentru căile ferate care nu sunt suportabile pe timpul crizei: în prezent, România cheltuiește pe căi ferate un procent mai mare din PIB decât țările europene dezvoltate (0,6 % în comparație cu 0,3 - 0,4 %). Din această cifră, numai o cincime este cheltuită pe infrastructură, ceea ce duce la o gravă sub-finanțare a întreținerii (de aici, restricții de viteză din motive de siguranță) și imposibilitatea finalizării reparațiilor capitale. CFR și CFR Călători nu sunt viabile financiar din cauza: (i) traficului în scădere și cheltuielilor de funcționare în creștere pentru rețeaua existentă, dar insuficient utilizată (aproape 3000 de km de linii neprofitabile care ar trebui să fie închise de CFR), (ii) taxelor ridicate de acces la șine plătite și tarifelor scăzute pentru pasageri încasate de CFR Călători și (iii) plăților insuficiente din contractul de servicii publice (subvenții către CFR Călători). Criza financiară a însemnat presiuni suplimentare și a avut de asemenea un impact negativ asupra situației financiare a CFR Marfă.

Drumuri: principalele probleme sunt strategiile volatile, întârzierile substanțiale în implementarea proiectelor majore și prețurile în creștere. Strategiile, cu excepția proiectelor „fixe” din POS T, sunt la fel de volatile ca și leadershipul (3 miniștri în 3 ani, 5 directori ai CNADNR în aceeași perioadă). Costurile proiectelor majore au crescut, iar proiectele au fost întârziate din diferite motive (multe greșeli de proiectare, probleme cu exproprierea de terenuri și cereri de despăgubire). Se știe pe scară largă faptul că uneori este posibil ca costurile să crească, dar nu există o re-evaluare a eficienței proiectului (vezi autostrada Brașov - Borș). În special în timpul crizei, escaladarea costurilor trebuie să fie monitorizată cu atenție pentru a nu cheltui resursele altor programe, inclusiv întreținerea (Banca Mondială, 2010).

Drept rezultat, sectorul de transport din România ar putea fi în final obligat să intre într-un program major de reformă în 2010-2011, așa cum a fost propus recent de Banca Mondială⁶. Aceasta ar putea duce la re-evaluarea generală a strategiilor din sector pe mai multe direcții sustenabile, precum și la clarificarea rolurilor și relațiilor dintre MT și societățile CFR, CFR Călători, CFR Marfă și CNADNR, bazate pe acorduri contractuale. Portofoliul curent de proiecte de investiții din sectorul de transport trebuie să fie de asemenea reconsiderat (de exemplu, portofoliul tuturor investițiilor aprobate din toate sursele de finanțare depășește de nouă ori disponibilul de finanțare, iar MT a fost de acord să le verifice și raționalizeze). În ceea ce privește căile ferate, reformele ar putea de asemenea să includă privatizarea CFR Marfă, reexaminarea contractului de servicii publice pentru CFR Călători pentru a asigura viabilitatea financiară și închiderea a 2500-3000 km de linii neprofitabile. În ceea ce privește drumurile, reforma ar putea însemna o responsabilizare mai mare în raport cu cheltuielile efectuate, o mai bună finanțare prin taxarea (la un nivel suportabil) utilizatorilor de drumuri, evitarea practicii ca veniturile din roviniete să fie folosite pentru refinanțarea împrumuturilor comerciale, o reexaminare a programului de plăți și implementare pentru contractul privind autostrada Transilvania căreia i-a fost alocată cea mai mare parte a bugetului CNADNR din 2009.

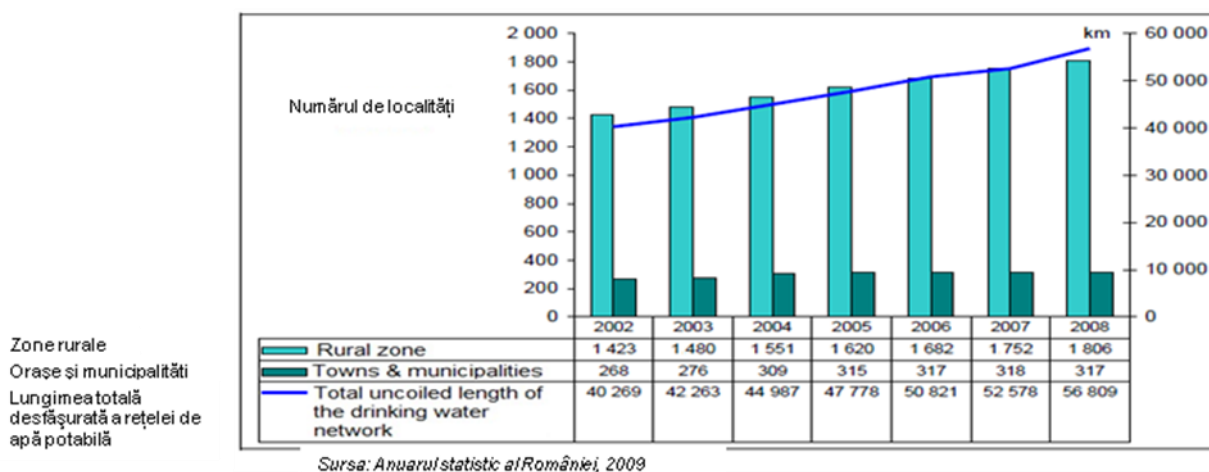
⁶ Analizele funcționale ale Băncii Mondiale – sectorul de transport (septembrie 2010), Analiză preliminară a cheltuielilor publice în transport (iulie 2010), nepublicată

POS Mediu

16. Sursele de date principale și secundare ale analizei indică faptul că criza economică este în general privită ca un fenomen temporar, care apare la nivel macroeconomic și nu ca o schimbare fundamentală a relațiilor sau structurilor economice cu o semnificație majoră pentru intervențiile POS Mediu.

17. **Axa prioritară (AP) 1 sectorul apă/apă uzată.** Conform Anuarului Statistic al României, la sfârșitul anului 2007, numărul localităților (municipalități, orașe, comune) care aveau instalații de alimentare cu apă era de 2070. Lungimea totală a rețelei de apă potabilă era de 52.578 km. Evoluția rețelei de apă potabilă în perioada 2002-2008 este prezentată în **Figura 4**.

Figura 4 – Evoluția rețelei de distribuție a apei potabile (2002-2008)



18. Statisticile pentru 2009 (*sursa* ANAR) referitoare la nivelul tratării apelor uzate în România indică faptul că aproape 23,6 % din apele uzate sunt tratate pentru a respecta cerințele de calitate care permit descărcarea acestora în mediu. Restul apelor uzate sunt tratate insuficient (44,2 %) sau deloc (32,3 %).

19. Așa cum este indicat în **Tabelul 5**, printre activitățile din economia națională care generează ape uzate, domeniul administrației orașelor și comunelor deține un loc important.

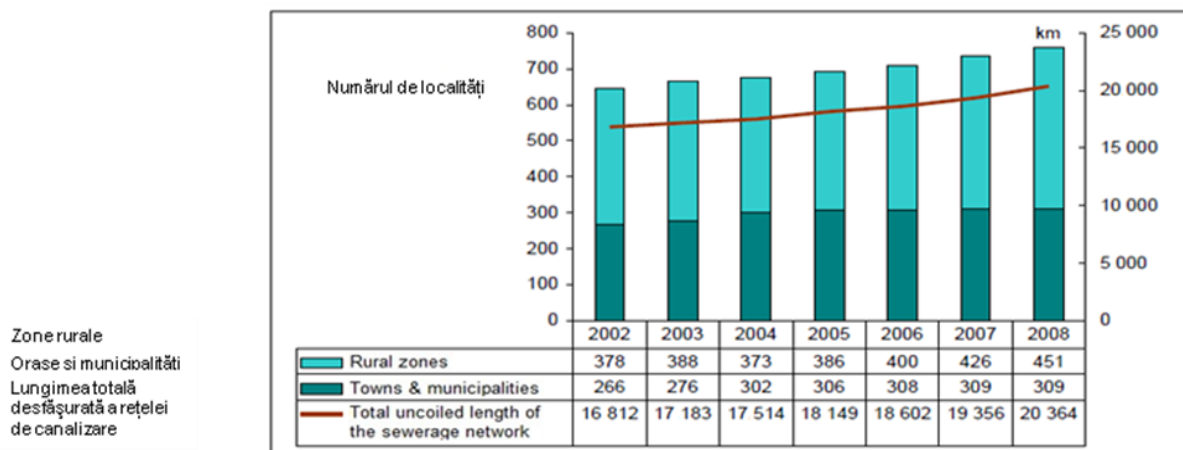
Tabelul 5 – Distribuția apelor uzate în funcție de activitățile din economia națională

Categoriile de ape uzate	generată		necesită tratare		netratată		tratăă insuficient	
	mill. m ³ /an	%	mill. m ³ /an	%	mill. m ³ /an	%	mill. m ³ /an	%
<i>Activitatea economică</i>								
Administrația orașelor și a comunelor	1.297	25	1.290	63	529	79	458	50
Energie termică și electrică (ape de răcire)	3.497	67	378	18	7	1	313	34
Inginerie și industria metalurgică	141	3	139	7	98	15	-	-
Prelucrare chimică	129	2,5	120	6	28	4	41	5
Altele	130	2,5		6	7	1		11

20. Din totalul de 1.363 instalații de tratare a apelor uzate (urbane și industriale) analizate în 2009, 445 de instalații, reprezentând 33 %, funcționau adecvat, restul de 919 instalații, reprezentând 67 % funcționau necorespunzător.

21. În comparație cu perioada 2002-2005, în anii 2006-2008 s-a văzut o creștere semnificativă a rețelei de canalizare a apelor uzate, așa cum este indicat în **Figura 6**. Această tendință a urmat după privatizarea serviciilor din domeniu. Furnizorii privați au început să modernizeze și să extindă rețeaua de canalizare a apei uzate pentru a reduce costurile și a atrage mai mulți clienți.

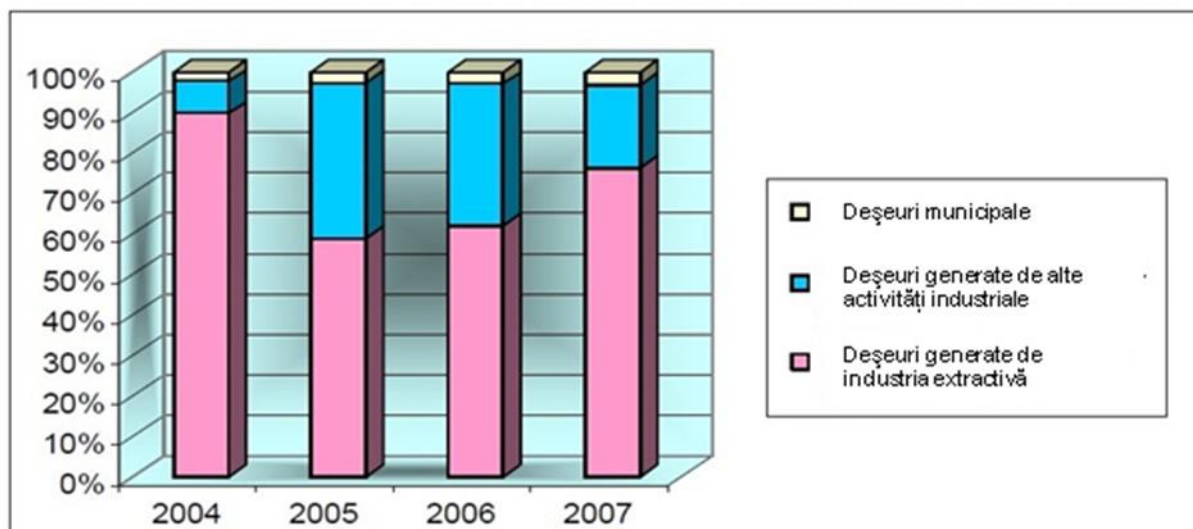
Figura 6 – Evoluția rețelelor de canalizare (2002-2008)



Sursa: Anuarul statistic al României, 2009

22. **AP2 Gestionarea deșeurilor.** Datele și informațiile specifice legate de generarea și gestionarea deșeurilor sunt colectate de Agenția Națională pentru Protecția Mediului, anual sau mai des, conform cerințelor legale de raportare relevante. Așa cum este indicat în **Figura 7**, evoluția generării deșeurilor a respectat de fapt tendințele industriei.

Figura 7 – Evoluția distribuției cantitative a principalelor categorii de deșeuri (2004-2007)



Sursa: Anuarul statistic al României, 2009

23. Așa cum este indicat în **Tabelul 8**, rata de creștere a generării de deșeurii municipale (kg/locuitor/an), al căror management integrat reprezintă principalul obiectiv al AP 2, s-a diminuat în perioada 2003-2007 și a crescut din nou în 2008⁷.

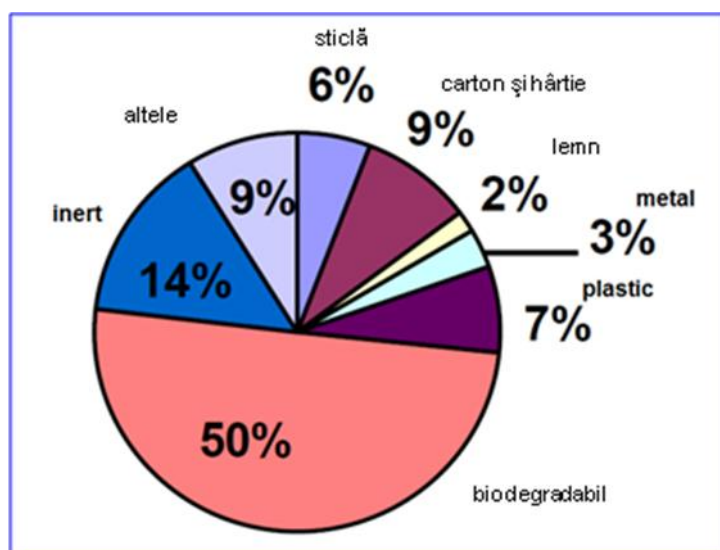
Tabelul 8 – Evoluția generării deșeurilor municipale

Anul	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Deșeurii municipale kg/locuitor/an	364	378	398	410	412	430
Procentul (%) din creștere comparat cu anul anterior		4	5	3	0,05	4

24. În structura deșeurilor municipale din România, cel mai mare procent este deținut de deșeurile menajere (aproximativ 81 %), în timp ce deșeurile stradale și cele din construcții și demolări dețin aproape aceeași cotă – 10 % și 9 %. Peste 90 % din aceste deșeurii sunt eliminate în depozite de deșeurii.

25. În compoziția deșeurilor menajere în 2008, așa cum este indicat în **Figura 9**, erau aproximativ 50 % deșeurii biodegradabile și aproape 27 % deșeurii reciclabile.

Figura 9 – Compoziția deșeurilor menajere (2008)



26. Gestionarea deșeurilor biodegradabile în România rămâne o problemă dificil de rezolvat. Deși în ultimii ani, în structura deșeurilor municipale s-a observat o reducere a părții biodegradabile de la 72 % în 1998 la 61 % în 2002 și aproximativ la 50 % în 2008, cantitatea de deșeurii biodegradabile/locuitor/an a crescut în această perioadă datorită faptului că deșeurii municipale totale au crescut.

27. În România, depozitele de deșeurii rămân principala opțiune pentru eliminarea deșeurilor municipale (98 % din deșeurii municipale generate într-un an sunt eliminate în depozitele de deșeurii).

28. Evaluarea depozitelor de deșeurii existente în 2004 a demonstrat că 240 dintre acestea nu respectau cerințele directivei UE relevante. În timpul negocierilor pentru capitolul de mediu,

⁷ Statisticile oficiale sunt disponibile numai până în 2008.

România s-a angajat să oprească eliminarea în 139 de depozite de deșeuri până în data de 16 iulie 2009 și în restul de 101 depozite de deșeuri municipale rămase între acea dată și 16 iulie 2017.

29. În practică, între anii 2004 și 2009, România a oprit activitatea a 135 de depozite de deșeuri municipale neconforme, la sfârșitul anului 2009 rămânând operaționale cele 101 de depozite de deșeuri neconforme menționate mai sus (cu o perioadă de tranziție pentru conformare), plus alte 4 depozite de deșeuri neconforme care nu și-au încetat activitatea până la termenul limită (**Tabelul 10**).

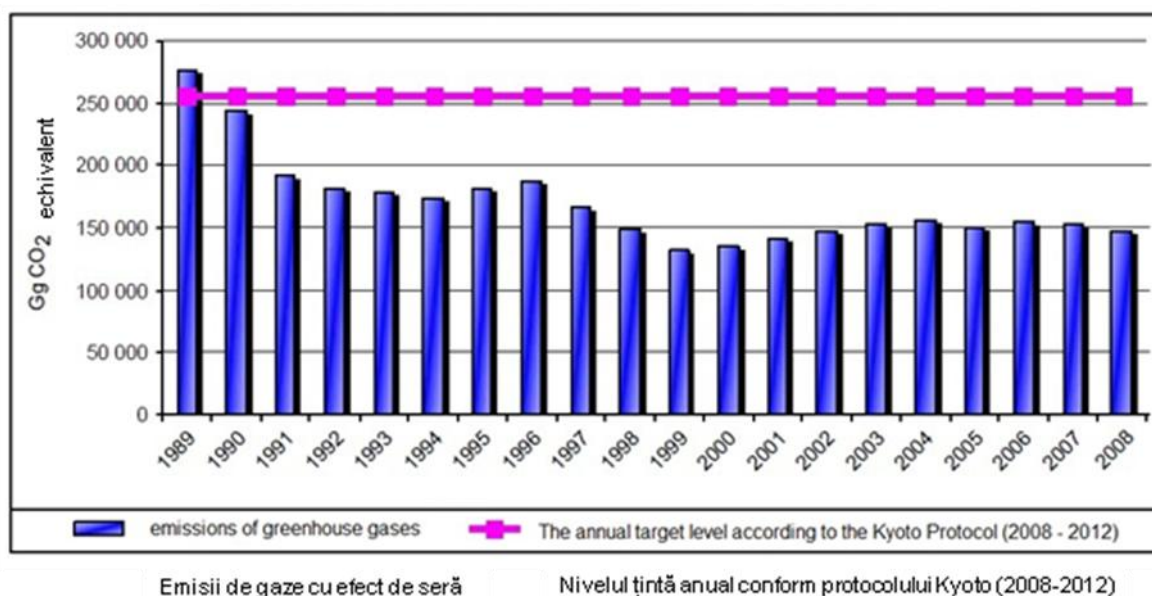
Tabelul 10 – Cantitatea de deșeuri eliminate în cele 101 de depozite de deșeuri neconforme

	2006	2007	2008	2009
Cantitatea de deșeuri eliminate în cele 101 de depozite de deșeuri neconforme (milioane de tone)	1,96	2,16	2,19	2,01
Cantitatea maximă admisă conform Tratatului de aderare (milioane de tone)	3,87	3,24	2,92	2,92

(Sursa: Agenția Națională de Protecție a Mediului)

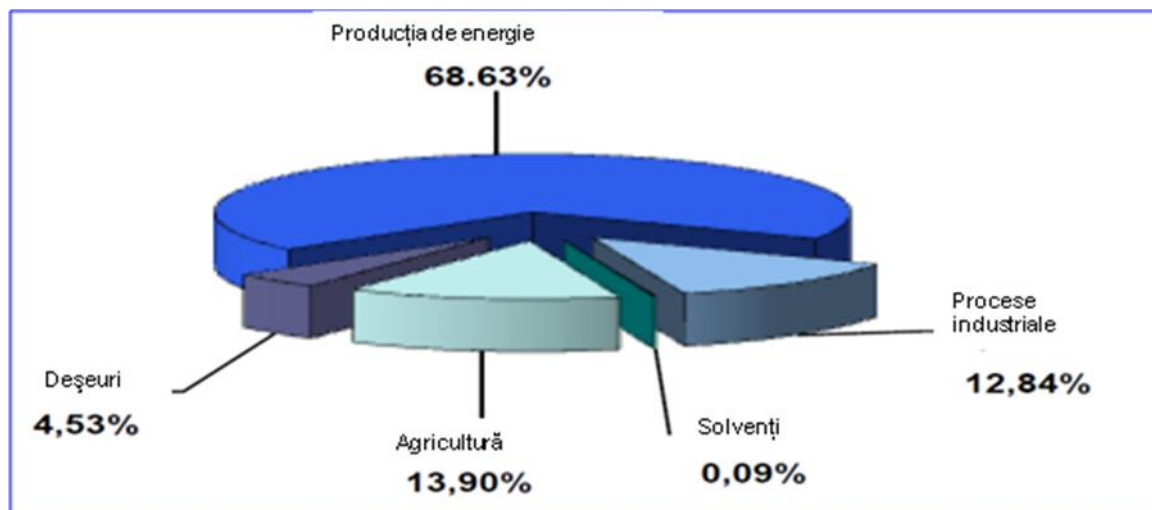
30. **AP3 Reducerea emisiilor de poluanți în IMA (instalații mari de ardere).** Dintre toate emisiile generate de arderea combustibililor fosili în IAMC, o mare atenție se acordă gazelor cu efect de seră. Datorită evoluțiilor economice din România ultimilor 18 ani, nivelurile de emisii de gaze cu efect de seră sunt situate mult sub limitele anuale stabilite conform protocolului de la Kyoto (**Figura 11**).

Figura 11 – Nivelurile de emisii totale de gaze cu efect de seră



31. Așa cum este indicat în **Figura 12**, în 2008, sectorul energetic a avut cele mai mari contribuții la nivelul total de emisii de gaze cu efect de seră (peste 68 %).

Figura 12 – Contribuția activităților economice la nivelul total de emisii de gaze cu efect de seră (2008)



32. **AP4 Conservarea și dezvoltarea sustenabilă a biodiversității.** La nivel european, România deține cel mai diversificat și valoros patrimoniu natural; suprafața zonelor naturale protejate de interes național, în comparație cu suprafața țării, este de 7 %, iar suprafața totală a zonelor Natura 2000, în raport cu suprafața țării, este de 17,84 % (în 2009). Suprafața totală a zonelor naturale protejate din România acoperă aproximativ 20 % din suprafața țării.

33. Diversitatea biologică este supusă amenințării continue a intensificării activității economice care pune o presiune suplimentară asupra mediului. În special, există o creștere a presiunii antropogenice sub forma ocupării în creștere a terenului, dezvoltării economiei și agriculturii, modificărilor de peisaj și ecosisteme, distrugerii spațiului natural, folosirii neraționale a solului și supraconcentrării activităților în zonele sensibile care au o valoare ecologică ridicată.

2.1.2 Relevanța modificărilor asupra PO (Q2)

POS Transport

34. **Proiectele din POS T continuă să rămână relevante pe termen lung, în pofida crizei economice.** Rutele proiectelor din AP1 sunt pe axele TEN-T, ceea ce va continua să reprezinte o parte substanțială din traficul din România, atât național, cât și internațional (de exemplu, pe căi ferate, 50 % din trafic este pe axele TEN-T care reprezintă 20 % din infrastructură). Proiectele rutiere din AP2 și alte proiecte din specificațiile tehnice UE, deși nu sunt ierarhizate eficient, contribuie cel puțin la respectarea angajamentelor României luate în negocierile de aderare la UE (Capitolul 9 – Transporturi), de exemplu, în ceea ce privește drumurile, acestea ar trebui să fie deschise traficului internațional și să suporte 11,5 t/sarcină pe osie; în ceea ce privește căile ferate, viteza maximă trebuie să fie de 160 km/h pentru pasageri și 120 km/h pentru marfă. Investițiile mari realizate în măsuri mai puțin vizibile public, deci neatractive din punct de vedere politic, precum siguranța traficului, semnalizarea și monitorizarea traficului, sunt de obicei neglijate în strategiile naționale și sunt măsuri ce ar putea fi mai bine abordate în cadrul POS T. Un DMI privind dezvoltarea transportului intermodal, deși relevant pentru POS T dată fiind complexitatea rezultatului potențial (con competiția dintre moduri pentru cea mai eficientă alternativă) a fost din păcate amânat din cauza

dificultăților din organizarea unui cadru instituțional corespunzător (a se vedea și **Secțiunea 2.3.2**). Totuși, discuția va fi redeschisă în contextul pregătirii următorului POS T, printr-o abordare mult mai complexă (pentru mai multe orașe mari de pe principalele coridoare și implicarea a peste 2 moduri).

35. **Factorul cel mai important – legat de criză – care ar putea afecta relevanța proiectelor și axelor prioritare este variația traficului.** Măsura în care variațiile din cererea de trafic vor avea impact asupra indicatorilor economici ai proiectelor majore este dificil de evaluat și nu este luată în considerare de beneficiari și MT pentru reevaluarea portofoliului curent de proiecte. În termeni economici, există două posibile impacturi care trebuie să fie luate în considerare:

- (i) **eficiența tehnică:** valoarea actualizată netă (VAN) financiară a proiectului prezent rămâne pozitivă?
- (ii) **eficiența alocării:** există alte potențiale proiecte mai bune (costuri de oportunitate)?

36. În baza celor două criterii, așa cum este explicat în continuare, **se așteaptă ca pentru proiectele majore privind șinele (AP1), reabilitarea gărilor (AP2) și unele proiecte rutiere mai mici din AP2 să fie necesară o reevaluare** pentru a identifica dacă acestea continuă să fie relevante din punct de vedere economic. O astfel de evaluare poate avea loc în 2012, atunci când posibilitatea realocării fondurilor între proiecte și axe va fi analizată de MT, împreună cu Comisia Europeană (CE). Deși această reevaluare este necesară deoarece va genera informații pentru viitor, nu va reprezenta totuși singurul element determinat pentru realocarea fondurilor. Ultimul aspect depinde de alte constrângeri politice (de exemplu, în cazul proiectelor feroviare, riscurile asociate redeschiderii discuției de doi ani privind specificațiile tehnice). Motivele pentru care proiectele menționate mai sus trebuie să fie supuse reevaluării fezabilității economice, în timp ce alte proiecte se așteaptă să rămână relevante, sunt prezentate în continuare.

37. **Drumurile.** În ceea ce privește **eficiența tehnică**, studiile de fezabilitate pentru drumuri includ teste de sensibilitate pentru o variație de -20 % a traficului preconizat. Proiectele care sunt selectate pentru investiții sunt cele cu o VAN pozitivă, chiar și în aceste condiții. De aceea, deoarece scăderea PIB nu a fost mai mare de 7,1 % și elasticitatea trafic/PIB este de 1-1,1 (conform ipotezei adoptate în POS T), toate proiectele se așteaptă să rămână relevante, atât timp cât studiile de fezabilitate sunt suficient de recente (adică, nu mai vechi de trei ani). În plus, necesitatea dezvoltării infrastructurii rutiere în România nu este stabilită numai de creșterea economică, așa cum POS T a indicat corect. Infrastructura României a fost neglijată mulți ani și creșterea traficului rutier și a numărului de proprietari de vehicule a depășit substanțial creșterea PIB după 1990, atunci când reglementările stricte privind proprietatea asupra vehiculelor/transportul rutier și folosirea căilor ferate pentru transportul de marfă pentru distanțe peste 50 km au fost abandonate. În pofida reducerii temporare a traficului, așa cum este indicat în **Figura 1** (de exemplu, numărul de vehicule personale în uz a crescut de la 4 milioane în 2008 la 4,2 milioane în 2009)⁸ efectele persistente ale acestui proces de „recuperare” sunt vizibile sub forma creșterii substanțiale a numărului de proprietari de vehicule, chiar și în condițiile actuale de criză și a reducerii temporare a traficului. **Traficul rutier va fi mai puțin influențat de contracția temporară a PIB în următoarea perioadă și va recupera odată cu reluarea creșterii PIB.** În plus, proiectele mari de investiții au beneficii pentru o perioadă de cel puțin

⁸ Sursă: www.mt.ro, Statistici.

20-25 de ani indiferent de criza de azi care afectează operatorii din transport. Proiectele majore de construcții vor fi de asemenea finalizate în câțiva ani, după ce efectele crizei vor fi parțial amortizate.

38. Surprinderea efectelor imediate ale crizei asupra reducerii traficului pe termen scurt ar fi extrem de dificilă deoarece capacitatea disponibilă a Guvernului României legată de previzionarea traficului nu este încă suficient de bine dezvoltată. În prezent, nu există o capacitate adecvată de previzionare a traficului în România pentru toate modurile de transport considerate împreună sau chiar în cadrul fiecărui mod⁹.

39. În ceea ce privește **eficiența alocării**, proiectele de autostrăzi din coridorul european (AP1) rămân relevante pe termen lung, deoarece nu există practic o „competiție” din partea unor proiecte alternative. Întrebarea este **dacă proiectele propuse prin AP2 (șoselele de centură pentru orașele mai mici – consultanță și construcție și reabilitarea anumitor secțiuni ale drumurilor naționale) reprezintă sau continuă să reprezinte folosirea cea mai bună a resurselor Fondului European de Dezvoltare Regională (FEDR)**. În timp ce proiectele rutiere din AP1 au rămas ca în varianta inițială a POS T (ceea ce indică o relevanță constantă), unele proiecte din AP2 s-au modificat. Conform MT, noile proiecte au fost selectate deoarece erau eligibile și mai mature, iar șoselele de centură au fost incluse pentru finanțare din FEDR (construcția sau pregătirea caietelor de sarcini și documentelor de licitație) conform recomandărilor AT privind ierarhizarea mai multor șosele de centură. Totuși, nu există o indicație a faptului dacă nou inclusele activități legate de șoselele de centură (documentele de licitație și caiete de sarcini pentru 21 de șosele de centură și construirea a 3) au o mai mare prioritate decât alte proiecte potențial eligibile din AP2, precum reabilitarea altor drumuri naționale.

40. **Căile ferate.** Proiectele de construcție a căilor ferate din AP1 se confruntă cu o situație atipică. Unele din secțiunile din coridorul european au fost inițial planificate conform unor anumite specificații tehnice (160 km/h pentru 27-50 % din lungimea totală a șinelor), dar specificațiile tehnice finale acceptate de CE după doi ani de discuții au fost mult mai stricte (160 km/h pentru aproximativ 90 % din lungimea totală a șinelor)¹⁰. Aceste specificații tehnice sunt conforme cu Acordul european privind marile linii de transport internațional combinat și instalațiile conexe (AGTC). Aplicarea acestor soluții tehnice înseamnă costuri suplimentare de 2,2 mld EUR, cu aceeași potențială valoare a traficului. Rata internă de rentabilitate economică (RIRE) pentru standarde mai scăzute era de 5,6 %, puțin peste limita de 5,5 % pentru ca proiectul să fie considerat benefic pentru societate conform

⁹ România nu are capacitatea de a estima traficul multimodal. Se știe că Planul Director (Master Plan) pentru Transport, un proiect de strategie pregătit în 2008-2009 pentru MT și care se presupune că ierarhizează proiectele pentru POS-T, a fost respins datorită faptului că nu oferă un model solid de previzionare a traficului. Pentru drumuri, Centrul de Studii Tehnice Rutiere (CESTRIN) al CNADNR realizează estimări de traficul pe 5 ani și folosește diferite aplicații software pentru o prognoză a traficului. Din păcate, aceasta nu este considerată de încredere nici măcar de către CNADNR. De curând, informații despre previzionarea traficului rutier, considerate valoroase de personalul CNADNR, au fost furnizate de JASPERS (Asistența Comună pentru Susținerea Proiectelor din Regiunile Europene) autorităților naționale. Studiile de fezabilitate pentru proiectele rutiere majore conțin estimări făcute pentru fiecare proiect, în absența unui model care ar putea fi aplicat consecvent. Pentru transportul feroviar, există o recunoaștere generală că proiectele propuse nu sunt justificate din punct de vedere economic, indiferent de criză.

¹⁰ Secțiunile dezbătute în această etapă au fost Radna (km 614) – Simeria și Sighișoara – Brașov care vor intra în POS-T 2014-2020. Discuția de doi ani și aprobarea proiectului pentru această linie a afectat de asemenea cele 3 secțiuni care vor fi pregătite la timp pentru a fi finanțate și implementate în 2007-2013+2 și care sunt de fapt 3 contracte care nu au reprezentat niciodată o problemă majoră (deoarece se referă la o linie care ar putea fi modificată la 160 km pe același aliniament).

prognozelor aşteptate de trafic¹¹. Astfel, în ceea ce priveşte **eficienţa tehnică**, RIRE pentru standardele tehnice mai înalte este probabil mult mai mică din cauza costurilor mai mari şi traficului prevăzut mai mic şi nu justifică cheltuielile suplimentare. De aceea BEI a refuzat să co-finanţeze una din secţiuni cu noile specificaţii tehnice şi ar fi acceptat standardul mai scăzut, ceea ce, în raport cu **eficienţa alocării**, indică faptul că noua soluţie este suboptimă din punct de vedere economic. Astfel, specificaţiile mai înalte ar economisi relativ puţin din timpul de deplasare (numai aproximativ o oră, ceea ce nu ar atrage creşterea semnificativă a traficului), la costuri substanţial mai mari şi vor folosi resursele alocate pentru căi ferate în cele două perioade de programare ale POS T, în locul uneia singure. O alternativă mai bună ar fi fost acceptarea specificaţiilor cu viteză mai mică, ceea ce ar însemna anagajare de resurse financiare mai puţine, şi discutarea cu CE în legătură cu finanţarea altor proiecte (de exemplu, construirea unei linii TGV până în 2025) din pachetul financiar al celor două perioade de programare ale POS T. Conform soluţiilor tehnice şi pachetului financiar curent, România va avea numai linia Bucureşti-Curtici până în 2025 în condiţiile în care MT va avea dificultăţi de finanţare pentru achiziţionarea de material rulant adecvat pentru ca operatorii să se deplaseze cu 160 km/h (pasageri) şi 120 km/h (marfă). CE a acceptat ca proiectul să fie împărţit între două perioade de programare ale POS T, altfel, contribuţia totală a României ar fi fost mult mai mare decât dacă MT ar fi decis să finanţeze soluţia cu standarde tehnice inferioare complet de la bugetul de stat. De asemenea, judecând după experienţa trecută, CFR probabil că nu va avea suficiente resurse pentru a asigura întreţinerea corespunzătoare, iar liniile ar putea avea restricţii de viteză la câţiva ani după construcţie. Un exemplu este linia Bucureşti-Câmpina care a fost proiectată şi construită pentru 160 km/h, dar pe care viteza medie este 100 km/h. Faptul că **achiziţia de material rulant inclusă în DMI 2.2 Modernizarea şi dezvoltarea infrastructurii căilor ferate naţionale şi a serviciilor pentru pasageri a fost considerată neeligibilă pentru finanţare CE prin DG Regio (din cauza aspectelor legate de ajutorul de la stat)** înseamnă că operatorul (CFR Călători) ar trebui să achiziţioneze materialul rulant pentru viteza de 160 km/h din propriile fonduri. Acest lucru este puţin probabil din cauza lipsei cronice de resurse pentru modernizarea materialului rulant care are deja o vechime medie de 30 de ani. Pe lângă aceasta, linia de cale ferată la standarde mai înalte va fi finalizată câţiva ani mai târziu (până în 2022), când deja autostrada concurentă din coridorul IV va fi funcţională. Cei câţiva ani în plus de restricţii de viteză pe calea ferată din timpul construcţiei căii ferate ar putea să contribuie între timp la deplasarea modală de la căi ferate la drumuri.

41. Deşi proiectele de construcţie de căi ferate menţionate mai sus sunt considerate ca suboptime din punct de vedere economic şi vor deveni şi mai puţin relevante după criză, **este discutabil dacă proiectele feroviare din AP1 pot fi reconsiderate ca fiind eficiente în 2012**. Discuţiile privind specificaţiile tehnice au durat doi ani şi redeschiderea acestui subiect sensibil ar putea ar putea amâna şi mai mult proiectele. De aceea, pentru actualul POS T, soluţia tehnică convenită cu CE (trei secţiuni la standarde mai înalte) rămâne valabilă nu numai pentru respectarea standardelor europene, aşa cum s-a indicat anterior, ci şi pentru că s-a considerat că o cale ferată mai performantă va face competiţie autostrăzii pe acel coridor.

¹¹ Se bazează pe datele secundare colectate de la CFR şi reprezentanţii BEI.

42. Ultimul proiect din AP1 (ERTMS¹² II Pilot, monitorizarea traficului) care este un proiect pilot pentru viitoarea monitorizare a traficului de-a lungul întregului coridor feroviar, este relevant în măsura în care viteza proiectată de 160 km/h este relevantă în sine și nu are legătură cu criza.

43. Proiectele din AP2 constau în reabilitarea gărilor și a podurilor. Podurile sunt importante nu numai pentru transport, ci și din motive de siguranță, astfel încât criza afectează mai puțin relevanța acestora. **Eficiența economică a reabilitării gărilor trebuie să fie evaluată riguros, atât în baza experienței anterioare cât și a prognozelor de trafic.** Astfel, în trecut, CFR a avut mai multe proiecte similare de modernizare a gărilor (pentru a atrage traficul), finanțate de BEI sau BERD (de exemplu, Constanța, Brașov, Bacău, Suceava și Iași). Modernizarea a inclus spațiile comerciale pe care CFR le putea închiria societăților private pentru a obține venituri suplimentare. De când CFR a decis să nu mai închirieze proprietăți sub un anumit preț (dar care era mai mare decât cel pe care piața era dispusă să îl ofere), spațiile au rămas goale și s-au deteriorat rapid, anulând astfel parțial beneficiile modernizării.

44. Referitor la **căile navigabile**, proiectele dunărene (DMI 1.3 *Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii de transport naval de-a lungul axei prioritare TEN-T 18*) rămân relevante, de asemenea în vederea atingerii obiectivului de a crește cota de piață a transportului naval (riveran); DMI 2.3 *Dezvoltarea și modernizarea porturilor dunărene și maritime* (lucrări pentru portul Constanța și sistemul de management al traficului pe Dunăre) rămâne relevant pe termen lung.

45. În ceea ce privește proiectele destinate modernizării **transportului aerian**, CE a aprobat recent programul ca ajutor de stat compatibil și a fost finalizat ghidul solicitantului. prin urmare, stadiul incipient nu permite emiterea de judecăți de valoare cu privire la acest mod de transport. Este foarte important ca setul de criterii după care se va face selecția aeroporturilor beneficiare să fie suficient de stricte pentru a permite numai celor mai relevante aeroporturi să beneficieze de finanțare, în locul împărțirii banilor disponibili către prea multe aeroporturi cu trafic foarte redus.

POS Mediu

46. Schimbările din mediul socio-economic generate de criza economică nu afectează în niciun mod relevanța intervențiilor din cadrul POS Mediu. Necesitățile identificate în timpul perioadei de programare (inclusiv investițiile rămân relevante la nivelul estimat inițial. Analiza acțiunilor necesare a pornit de la cerințele de respectare a standardelor de mediu ale UE convenite prin Tratatul de Aderare, iar acest fapt nu are legătură cu criza economică.

47. Contextul economic poate influența POS Mediu într-o anumită măsură, în ceea ce privește:

- compunerea deșeurilor municipale prin modificarea proporției anumitor componente: de exemplu, cantitatea de deșeuri din construcții ar putea fi mai mare în perioadele de creștere economică, precum și deșeurile electrice și electronice; în condiții de criză economică, tipurile menționate mai sus de deșeuri pot descrește într-o anumită măsură;
- capacitatea societăților cu capital de stat sau privat de a respecta termenele limită stabilite prin programele de conformare care condiționează autorizația de funcționare, sau prin programe interne de management.

¹² Sistemul european de management al traficului feroviar.

48. Investițiile estimate ca fiind necesare pentru atingerea obiectivelor aplicabile prin implementarea proiectelor aflate în pregătire, cele majore fiind pregătite cu ajutorul AT, sunt posibile. În aceste circumstanțe, toate DMI rămân relevante pentru POS Mediu.

49. DMI 2.2 *Reabilitarea siturilor poluate istoric* nu mai este extrem de relevant din motive care nu au legătură cu situația economică curentă, ci mai degrabă ca o consecință a legislației naționale și a statutului juridic privind proprietatea asupra siturilor poluate istoric. Terenurile poluate sunt de obicei foste unități industriale mari care sunt predominant în proprietate privată. Cu excepția cazului în care autoritățile locale sunt proprietarii unităților, intervențiile în aceste unități nu sunt eligibile în cadrul POS Mediu. Totuși, potențialii beneficiari ai POS Mediu (autoritățile publice) nu au *capacitatea* de a solicita și de a folosi toate fondurile alocate în acest scop.

50. Baza de date cu terenuri poluate istoric a fost creată cu asistență UE de pre-aderare. Din cele 1.800 de situri, autoritățile locale dețin numai șase. Cererile de finanțare prin POS Mediu pentru aceste situri sunt în curs de pregătire. Atunci când fondurile au fost alocate prin AP, aceste cifre nu erau cunoscute. Cele trei proiecte acoperă numai o parte din fondurile alocate. Pentru echilibrarea fondurilor disponibile, există două posibilități: fie realocarea către DMI 2.1 *Dezvoltarea sistemelor de management integrat al deșeurilor și extinderea infrastructurii de management al deșeurilor*, fie elaborarea a încă trei cereri pentru restul de situri poluate. Ultima opțiune presupune disponibilitatea autorităților locale de a suporta costul pregătirii care ar fi rambursat după aprobarea și contractarea proiectelor.

51. Datorită unei mari varietăți a poluării istorice corelată cu o diversitate și mai mare a mediului geologic, fiecare combinație a acestor factori necesită o soluție specifică. Din această cauză abordarea reabilitării siturilor poluate istoric prin proiecte *pilot* nu este productivă, de cele mai multe ori, aceste proiecte ne putând fi replicate.

2.2 Coerența

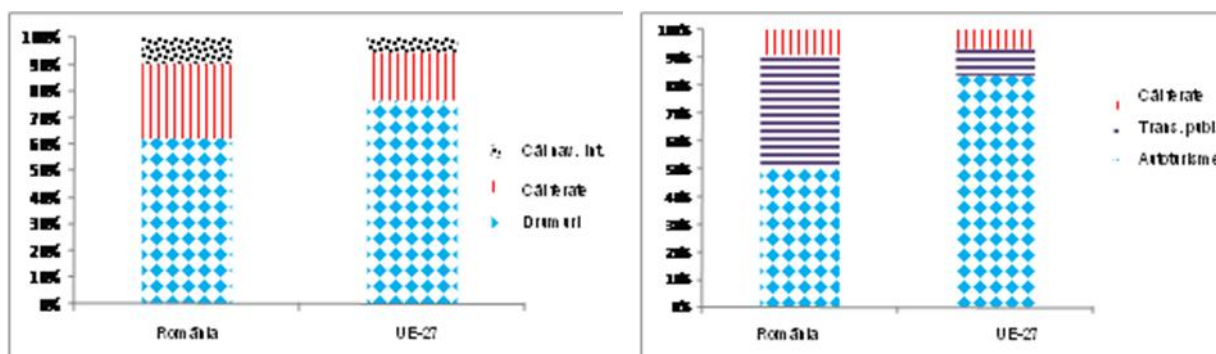
2.2.1 Complementaritatea implementării (Q3)

POS Transport

52. La data realizării prezentei analize implementarea proiectelor nu este complementară între axele prioritare. Proiectele de transport feroviar, aerian și naval sunt mult întârziate față de pregătirea proiectelor din sectorul rutier (a se vedea și **Secțiunea 2.4**). Deși aceasta este parțial o problemă de eficiență a sistemului de management și reflectă diferențele în această privință dintre entitățile implicate, afectează rezultatul implementării întregului POS T.

53. În ultimele două decenii, și în România a avut loc o deplasare modală de la traficul feroviar la cel rutier, deși proporția transportului feroviar rămâne încă mai mare decât media pentru cele 27 de state membre UE (a se vedea **Figura 13**).

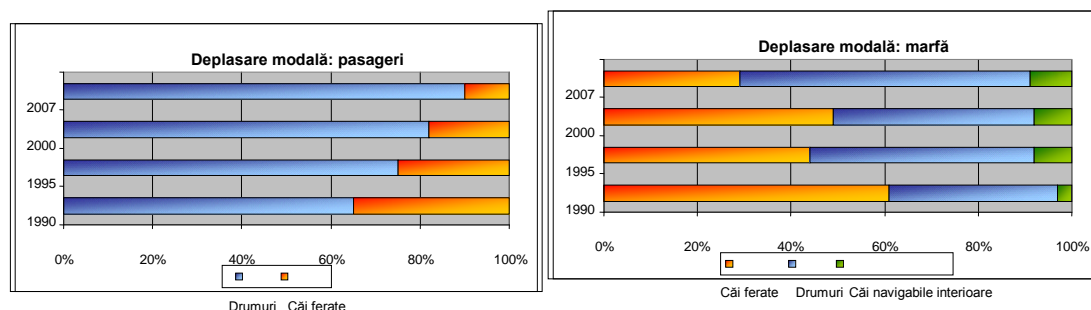
Figura 13 – Cota transportului feroviar – comparație cu UE-27



54. Volumul de trafic feroviar total în unități de trafic (tone/km plus pasageri/km) a scăzut cu 52 % între 1995 și 2008. Compoziția traficului feroviar în ceea ce privește raportul dintre traficul de pasageri și de marfă s-a schimbat de la 40/60 la 30/70 în 2008. În același timp, tendința în UE este de a sprijini traficul feroviar pentru beneficiile sale (siguranță și reducerea poluării). UE a stabilit ca obiectiv refacerea sau menținerea cotei de piață a căilor ferate la aproximativ de 15 % pentru marfă și 10 % pentru pasageri până în 2015 în toate statele membre UE. În România, cota de piață pentru căile ferate este de 28 % pentru marfă și 9 % (deja sub țintă) pentru pasageri¹³ (a se vedea **Figura 14**). Ambele vor continua să scadă (cu 1,5 % pe an conform estimărilor CFR), pentru pasageri din cauza condițiilor de călătorie, iar pentru marfă din cauză că industria grea (de exemplu, minele) vor continua să fie restructurate. Faptul că proiectele feroviare au fost amânate substanțial în comparație cu cele rutiere, împreună cu faptul că programul de construcție a drumurilor prevăzut inițial va fi acum finalizat în două perioade de programare ale POS T (în locul unuia) **va contribui suplimentar la deplasarea deja accentuată a traficului de la cel feroviar la cel rutier.**

55. Ritmul pregătirii proiectelor feroviare din POS T a crescut în a doua jumătate a anului 2010 și până la sfârșitul anului, cantitatea totală de proiecte depuse de CFR se poate estima că va acoperi întregul pachet financiar al AP. Problemele apărute în etapele de aprobare, contractare, implementare a proiectelor de cale ferată ar putea determina Guvernul să opteze pentru o realocare a fondurilor din subsectorul feroviar către cel rutier în viitor, dacă proiectele feroviare se vor dovedi insuficient de mature, ceea ce constituie un risc major pentru realizarea acestor proiecte.

Figura 14 – Deplasarea modală de la căi ferate la drumuri în ultimii 20 de ani, pentru pasageri și marfă



¹³ Banca Mondială, 2010

POS Mediu

56. Obiectivele POS Mediu sunt pe deplin corelate cu *Strategia națională de gestionare a deșeurilor* și cu *Strategia națională de dezvoltare durabilă din România. Orizonturi 2013 – 2020 - 2030*. Proiectele aferente AP 1 și 2 sunt complementare la nivelul îmbunătățirii calității resurselor de apă prin reducerea aportului de poluanți în apele subterane și în de suprafață, în timp ce proiectele legate de AP1 sunt complementare, în principiu cu obiectivele AP4 la nivelul îmbunătățirii habitatelor, în măsura în care sunt asociate ecosistemelor acvatice.

57. Complementaritatea obiectivelor AP4 cu cele ale DMI 5.1 *Protecția împotriva inundațiilor* se va materializa numai dacă soluțiile de proiect pentru combaterea efectelor inundațiilor respectă conservarea funcționalității ecosistemelor cursurilor de apă implicate. Similar, complementaritatea obiectivelor AP4 cu cele ale DMI 5.2 *Reducerea eroziunii costiere* va fi asigurată dacă proiectele dezvoltate prin acest DMI au în vedere îmbunătățirea condițiilor de habitat pentru principala sursă de nisip a plajelor aflate la sud de Eforie (respectiv populațiile de moluște de pe platoul continental al Mării Negre).

58. POS Mediu acoperă câteva zone de interes pentru dezvoltarea regională. De aceea, proiectele finanțate din POS Mediu sunt complementare altor OP, contribuind astfel la dezvoltarea regiunilor în ansamblu. DMI 2.1 *Dezvoltarea sistemelor de management integrat al deșeurilor și extinderea infrastructurii de management al deșeurilor* finanțează proiecte mari de infrastructură pentru managementul deșeurilor și este complementar cu Programul Național pentru Dezvoltare Rurală (PNDR) care finanțează mici proiecte locale de infrastructură pentru zonele rurale (în special facilități de colectare selectivă a deșeurilor și stații locale de compostare). AP3 finanțează instalațiile de ardere de mare capacitate (IAMC) asociate sistemelor de încălzire municipale deținute de autoritățile locale, în timp ce POS CCE finanțează IAMC care furnizează electricitate sistemului energetic național. Aceeași complementaritate este între AP1 a POS Mediu și măsura 322 a PNDR legată de infrastructura pentru apa uzată. De aceea există un protocol pentru evitarea dublei finanțări.

59. DMI 2.2 *Reabilitarea zonelor poluate istoric* este complementar cu AP1 *Sprrijinirea dezvoltării durabile a orașelor* din cadrul Programului Operațional Regional (POR) deoarece aceasta din urmă finanțează prin proiecte de reabilitare a terenurilor poluate istoric din polii urbani de creștere, unde proprietarii sunt entități private (a se vedea și **Secțiunea 2.1.2**).

2.2.2 Coerența cu politicile/strategiile majore recente relevante (Q4)

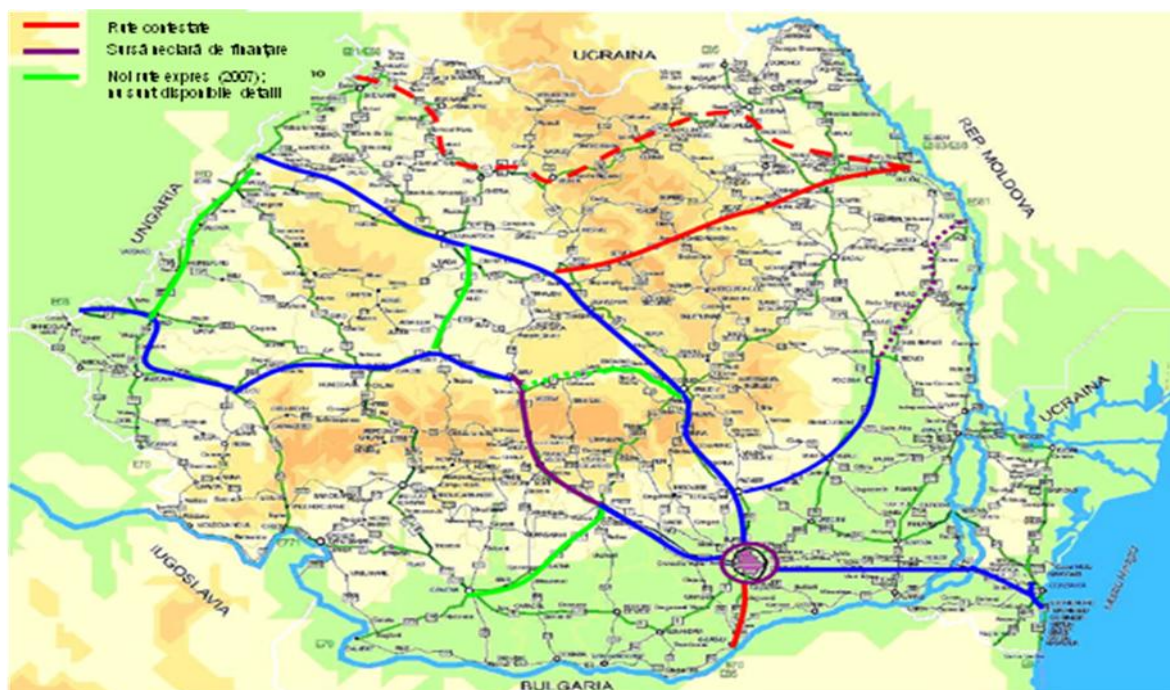
POS Transport

60. Așa cum deja a fost prezentat în **Secțiunea 2.1.2** există probleme substanțiale legate de relevanță și beneficii economice, în special probleme legate de justificarea economică. Dar pe lângă relevanța economică, un beneficiu major al POS T îl reprezintă **efectul de stabilizare asupra strategiilor de transport**. Într-un mediu politic volatil ca cel din sectorul de transport din România, acest efect este critic pentru finalizarea programelor majore de investiții care au nevoie de cel puțin 5-7 ani de la etapa de planificare la livrarea finală a lucrărilor.

61. Sectorul de transport are probleme mari de implementare a strategiilor pe termen lung, o problemă evidențiată în toate rapoartele privind organizarea instituțională a sectorului¹⁴. În pofida întârzierilor și a problemelor evidențiate în prezentul raport, **POS T rămâne unul din foarte puținele programe din sectorul de transport care este urmărit cu consecvență, indiferent de ciclurile electorale**. Este de asemenea singurul program care ia în considerare toate modurile de transport. Înainte de POS T nu a existat o strategie complexă și stabilă pentru sectorul de transport. În 1998, o încercare de a implementa un Plan Director (Master Plan) a fost abandonată imediat. Diferite strategii precum strategia 2003, care există încă pe site-ul web al MT, au fost abandonate (la doi ani după alegeri pentru exemplul ales) (a se vedea **Figura 15**). Experiența indică faptul că, chiar și pentru un singur mod, numai programele care beneficiază de asistență externă sau sunt supuse condiționalității externe sunt urmărite efectiv pe termen lung (de exemplu, reabilitarea drumurilor naționale în 15 etape, finanțată de instituții financiare internaționale și de la bugetul de stat, program care a început în 1994 și este în prezent în etapele 4-6).

62. Având în vedere cele deja prezentate calea pentru absorbția completă a fondurilor ar putea fi de fapt periculoasă dacă este dusă la extrem (a se vedea și **Secțiunea 2.3.2**). Demersul de a absorbi integral fondurile fără a acorda o atenție corespunzătoare rezultatului general al programului (ținte și obiective) ar duce la o concentrare neechilibrată pe plata rapidă și nu pe prioritățile de dezvoltare din sectorul de transport. Aceasta ar putea submina coerența internă a POS T cu un impact substanțial – deoarece este singurul cadru strategic privind dezvoltarea pe termen lung a sectorului.

Figura 15 – Rute alternative asociate diferitelor strategii pentru autostrăzi



63. Proiectele finanțate de UE sunt cele mai stabile. Pentru toate celelalte proiecte (precum cele care nu sunt pe coridoarele UE, finanțate din surse proprii de buget sau din parteneriate public-privat

¹⁴ Banca Mondială, Societatea Academică Română, Centrul Român pentru Politici Economice.

propuse, și rutele expres), termenii se modifică frecvent, în general în mai puțin de un an (legat de traseu, finanțare, oportunitate și conexiunea cu strategia). De exemplu, planurile legate de construcția de drumuri expres propuse în 2007 au fost abandonate complet după 2008, în timp ce segmentul de autostradă Pitești-Sibiu aflat pe TEN-T 7 nu mai este propus pentru a fi construit sub parteneriat public-privat (deoarece este considerat acum nerealist datorită costurilor ridicate și riscurilor asociate).

64. POS T ar putea declanșa unele acțiuni pentru pregătirea altor strategii, complementare, dar care nu au fost niciodată pregătite corespunzător. De exemplu, subsectoarele drumuri și căi ferate nu au avut niciodată strategii de întreținere complexe cu măsuri ierarhizate, deși au existat eforturi substanțiale (sprijinite de Banca Mondială și diferiți consultanți)¹⁵. Astfel de strategii sunt cerute acum prin POS T ceea ce creează oportunitatea de a eficientiza în sfârșit întreținerea. În ceea ce privește eficiența condiționalității UE, CE a făcut demersuri să obțină un angajament clar legat de stabilirea unei politici de taxe pentru autostrăzi. Aceasta a fost o cerință pentru aprobarea de către CE a cererii de finanțare a autostrăzii Arad - Timișoara (AP1, DMI 1.1 *Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii rutiere de-a lungul axei prioritare TEN-T 7*). Scopul a fost de a asigura întreținerea autostrăzilor finanțate din Fondul de Coeziune și, în cazul în care CNADNR realizează profituri nete, de a asigura deducerea acestora din bugetul de construcții în vederea reducerii proporționale a grantului UE și a contribuțiilor de co-finanțare de la buget. Faptul că acum MT trebuie să clarifice politica privind taxele pentru utilizatorii de drumuri este crucial pentru sectorul de transport deoarece creează condițiile prealabile pentru redefinirea finanțării infrastructurii într-un mod coerent.

65. Referitor la coordonarea practică cu alte proiecte și strategii din afara sectorului de transport, MT are reprezentanți în Comitetul de Monitorizare (CM) al POR și oferă informații despre proiectele existente relevante pentru poliile de dezvoltare.

POS Mediu

66. Operațiunile finanțate prin POS Mediu respectă principiul dezvoltării durabile și au fost selectate în baza strategiei de dezvoltare pe termen lung a sectorului, strategie care ia în considerare într-un mod integrat dimensiunile economice, sociale și de mediu.. Operațiunile POS Mediu respectă obiectivele politicii de mediu UE privind conservarea, protecția și îmbunătățirea calității mediului, raționalizarea folosirii resurselor naturale, precum și protecția sănătății populației.

67. Proiectele finanțate prin AP1 și AP5 trebuie să respecte directivele europene specifice fiecărui domeniu: Directiva Cadru privind Apa, Directiva Cadru privind Deșeurile, Directiva privind Habitatele,

¹⁵ Cauza majoră a incapacității pregătirii unei strategii de întreținere fezabile, ierarhizate, atât pentru drumuri, cât și pentru căi ferate, este persistența „normativelor” și practica bugetară de a cere mai mult și de a obține mai puțin. Programele de întreținere a drumurilor și a căilor ferate se bazează pe principii normative precum “fiecare drum are nevoie de reînnoirea stratului asfaltic o dată la 5 ani” – indiferent de trafic și deteriorare și “fiecare șină cu caracteristica X sau traversă trebuie să fie înlocuită o dată la 3 ani”. Programele rezultate sunt nerealistice și nu pot fi suportate financiar și nu există stimulente pentru ierarhizare (în special la căi ferate, unde întreținerea necorespunzătoare reprezintă și un risc pentru siguranță, iar în cazul unui accident, persoana care nu a cerut finanțarea pentru reparații răspunde penal). De aceea, alocarea financiară pentru întreținerea drumurilor este de obicei de la 1/3 la 1/2 din bugetul cerut, în timp ce pentru căi ferate este sub 10 %.

Directiva privind Conservarea Păsărilor Sălbatiche, Directiva privind Limitarea anumitor Poluanți Proveniți de la Instalațiile Mari de Ardere și Directiva privind Gestionarea Inundațiilor.

2.2.3 Fără suprapuneri (Q5)

POS Transport

68. Din perspectiva suprapunerii, pentru POS T cele mai multe proiecte majore erau bine cunoscute înainte de pregătirea programului, iar selectarea proiectului nu se bazează pe competiția dintre beneficiari. **Coerența și evitarea suprapunerilor cu alte programe UE și naționale au fost verificate în timpul etapei de programare a POS T.** Versiunea aprobată a proiectelor a luat de asemenea în considerare proiectele POR, legăturile cu CSNR și alte strategii sau proiecte finanțate din surse naționale.

POS Mediu

69. Raportul anual de implementare din 2009 a indicat mai multe situații (în special în subsectorul apă) de *potențiale* suprapuneri între proiectele finanțate prin POS Mediu și proiectele finanțate prin diferite instituții și surse de finanțare (inclusiv Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, MDRT – Compania Națională de Investiții, MDRT – programul PHARE, Cancelaria Primului Ministru – Ordonanța 7/2006, Ministerului Mediului și Pădurilor – Programele Multianuale de Mediu și Administrația Fondului de Mediu). Pentru a evita suprapunerile și investițiile corelate, au fost făcute reajustări și modificări ale soluțiilor tehnice incluse în proiecte. AM și OI au reușit să evite situațiile de „dublă finanțare”. Totuși, s-au înregistrat întârzieri considerabile legate de finalizarea propunerilor de proiecte, în special datorită lipsei de asumare a proiectelor de către autoritățile locale.

2.3 Eficacitatea

2.3.1 Progresul actual al implementării (Q6)

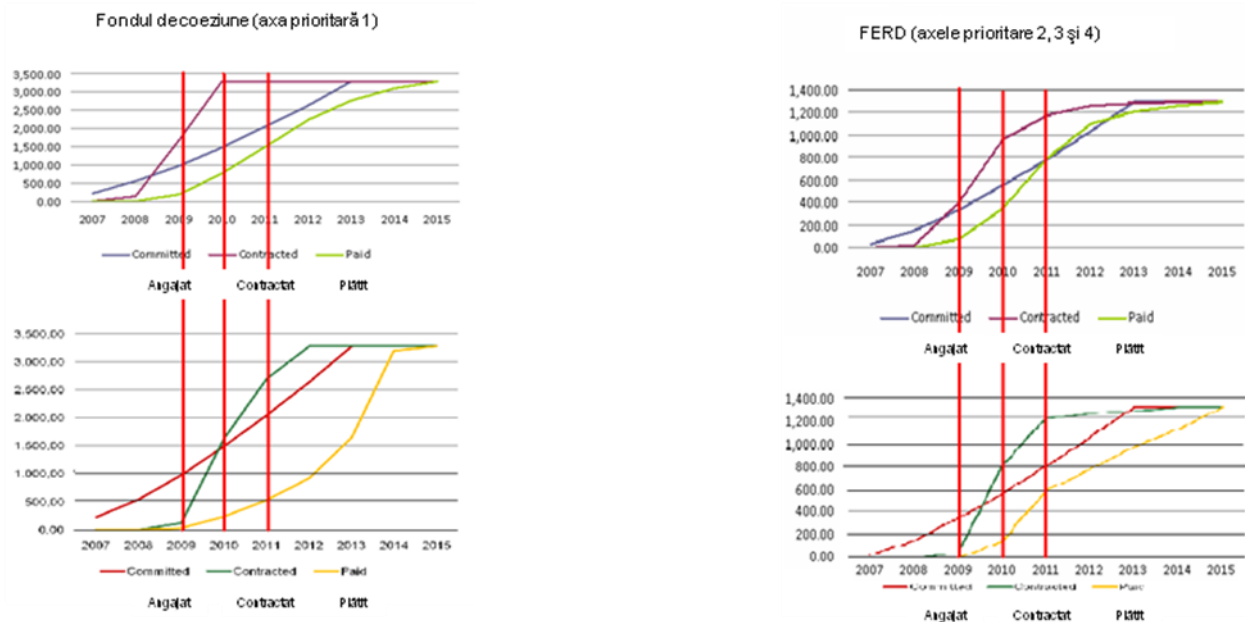
POS Transport

70. Implementarea POS T este întârziată în raport cu estimările inițiale. Pentru exemplificare în **Figura 16** sunt prezentate comparativ așteptările formulate la ședința CM din noiembrie 2008 (sus) cu așteptările din ultima ședință a CM din iunie 2010 (jos). Deși CM discută progresul și ia notă despre proiectele sau DMI care nu au fost lansate, așteptările sale în legătură cu rezerva de proiecte și absorbție tind să reflecte cea mai lentă evoluție acceptabilă pentru a asigura absorbția completă, în loc să analizeze **capacitatea de implementare efectivă** (așa cum a observat reprezentantul CE în timpul ședinței CM din iunie 2010).

71. Ultimul raport anual de implementare (2009) nu include valorile țintă ale POS T, cu excepția lungimii liniilor de cale ferată care trebuie să fie modernizate până în 2015 (180 km). Se estimează că un nou proiect de consultanță va fi contractată până la sfârșitul anului 2010 pentru a revizui aceste obiective și a propune unele ținte intermediare pentru restul anilor. Dar ipoteza curentă cu care AM

și beneficiarii operează este aceea că măsura succesului pentru implementarea POS T este absorbția completă ceea ce ar putea explica de ce redefinirea țintelor POS T nu este considerată urgentă.

Figura 16 – Diferențele între planurile din noiembrie 2008 și iunie 2010



72. Următorii indicatori au fost folosiți pentru a ilustra factorii care influențează progresul în baza modelului folosit în raportul de evaluare CSNR¹⁶:

- rata de popularitate (grant solicitat/alocare);
- rata de procesare administrativă (grant procesat administrativ (în curs de evaluare și aprobat)/grant cerut);
- rata de aprobare (grant aprobat/grant procesat administrativ);
- rata de contractare (grant contractat/grant aprobat);
- rata de efectuare a plăților (avans sau rambursată) (grant plătit/grant contractat);
- rata de absorbție (grant rambursat sau prefinanțat/alocare în perioada 2007-2010).

Tabelul 17 – Factorii de proces care influențează progresul AP și DMI pentru POS T (%) la 15 octombrie 2010

Axa prioritară/domeniul major de intervenție	Rata de popularitate	Rata de procesare administrativă		Rata de aprobare		Rata de contractare		Rata de efectuare a plăților		Rata de absorbție
		Nr. de proiecte	Grant	Nr. de proiecte	Grant	Nr. de proiecte	Grant	Grant	Grant	
AP 1/DMI 1.1 Drumuri TEN-T 7	190	100	100	33	9	100	100	30	5	
AP 1/DMI 1.2 Căi ferate TEN-T 22	130	100	100	0	0	0	0	0	0	
AP 1/DMI 1.3 Transport naval	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

¹⁶ Ministerul Finanțelor Publice, Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS), Desfășurarea de evaluări pentru perioada 2009-2010: Raportul de evaluare CSNR, iunie 2010.

TEN-T 18									
AP 2/DMI 2.1 Drumuri naționale	252	92	97	73	60	63	72	0	0
AP 2/DMI 2.2 Căi ferate naționale	28	100	97	17	28	0	0	0	0
AP 2/DMI 2.3 Porturi	156	100	101	40	80	100	100	0	0
AP 2/DMI 2.4 Transport aerian	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AP 3/DMI 3.1 Transport intermodal	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AP 3/DMI 3.2 Siguranța	46	100	98	83	34	100	100	4	1
AP 3/DMI 3.3 Reducerea impactului asupra mediului	227	100	100	25	1	100	100	49	1
AP 4/DMI 4.1 AT pentru POST	2	89	100	100	100	100	9	8	0
AP 4/DMI 4.2 Publicitate POST	13	100	100	100	100	100	100	1	0
TOTAL 15.10.2010	140	96	100	57	16	86	83	10	2

NB: rata de de absorbție = popularitatea x procesarea administrativă x aprobarea x contractarea x plata

73. În timp ce alte procese administrative ale PO par să sprijine progresul, principalele blocaje pentru absorbție, raportate în octombrie 2010, par să rămână ratele de aprobare și de efectuare a plăților¹⁷. Totuși, ratele relativ scăzute de aprobare și plată în comparație cu rata de popularitate trebuie să fie interpretate cu atenție: așa cum s-a explicat anterior, a existat un interes mare pentru pentru absorbție și pentru depunere a proiectelor majore în anul trecut. Ne putem aștepta ca ratele de aprobare și de contractare să se îmbunătățească în 2011 după finalizarea evaluării proiectelor. Pentru a asigura îmbunătățirea efectivă a acestor rate, trebuie să fie acordată o atenție mai mare capacității personalului și a departamentelor implicate în procesele de evaluare, aprobare și contractare. Contractarea și plățile depind de asemenea de finanțarea disponibilă; deși MFP dorește să îmbunătățească absorbția fondurilor UE, implementarea Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM) înseamnă că MFP, MT și beneficiarii trebuie să aibă bugete stabile în timpul anului și nu trebuie să se bazeze ca și până acum pe rectificări bugetare frecvente.

74. În ceea ce privește popularitatea, situația a fost îmbunătățită semnificativ de la data de raportare a evaluării CSNR (30 iunie 2009) atunci când valoarea proiectelor depuse s-a ridicat la numai 14 % din alocarea totală. Aceasta indică impulsul pentru absorbție completă, ceea ce este posibil să nu fie soluția cea mai bună pe termen lung. Rata de popularitate indică faptul că în anul 2010 a crescut numărul proiectelor depuse pentru finanțare din POS T (de exemplu, un total de 1,38 miliarde euro a fost solicitat între ianuarie și octombrie 2010 numai prin AP1 căi ferate) care sunt în prezent în curs de evaluare.

75. În ceea ce privește DMI mai mari, totalul curent de proiecte depuse depășește alocarea totală. O excepție pare să fie DMI 2.2 *Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii căilor ferate naționale și a*

¹⁷ De atunci, un proiect major a fost aprobat de CE – Arad Timișoara, 124 MEUR.

serviciului pentru pasageri, dar CFR prevede să depună proiecte suplimentare care vor acoperi integral suma alocată până la sfârșitul anului. DMI cu cea mai scăzută popularitate (și care poate determina decizia de realocare după discuții cu CE în 2012 sau s-ar putea extinde în următorul POS T) rămân:

- transportul naval pe TEN-T 18 (DMI 1.3 *Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii de transport naval de-a lungul axei prioritare TEN-T 18*). Acest DMI probabil că va necesita realocare după discuțiile cu CE din 2012, în special din cauza aspectelor de mediu prevăzute să apară în etapa a doua pentru Porțile de Fier II - Călărași și Călărași - Brăila (a se vedea **Caseta 16**).
- transportul aerian (DMI 2.4 *Modernizarea și dezvoltarea infrastructurii transportului aerian*) al cărui Ghid al Solicitantului a fost finalizat în 2010 după discuții privind ajutorul de stat, iar suma alocată este relativ mică;
- transportul intermodal (dezvoltarea logisticii pentru transferul traficului de la un mod de transport la altul). Principala problemă cu acest domeniu de intervenție a fost legată de clarificarea cadrului instituțional pentru a stabili responsabilitatea față de proiect (locală, a autorităților locale sau națională, a beneficiarilor CFR și CNADNR). Suma alocată este mică, dar obiectivul proiectului este critic pentru dezvoltarea competitivității infrastructurii de transport (facilitează alegerea celui mai eficient mod de transport). Acest DMI va fi lansat în 2011. Se prevede ca fondurile din acest DMI să fie realocate și, de la următorul POS T, abordarea probabil că se va modifica (în locul concentrării pe intermodalitate, va fi urmată o politică mai largă, adică dezvoltarea de noduri pentru toate modurile de transport în câteva orașe importante de pe principalele coridoare – București, Constanța și Timișoara).
- AT pentru transport (DMI 4.1 *Sprijin pentru managementul, implementarea, monitorizarea și controlul eficient al POS-T*) trebuie să fie alocată rapid pentru a spori capacitatea beneficiarilor de a implementa proiecte; AM și beneficiarii au propus liste cu AT necesară până la sfârșitul anului 2010.

POS Mediu

76. Stabilirea structurilor, procedurilor și practicilor legate de implementare a înregistrat progres. În cele mai multe cazuri, a existat progres în lansarea cererilor de oferte și în obținerea răspunsurilor la aceste cereri. Totuși, răspunsurile la cereri au fost inegale, unele cereri primind prea multe propuneri de proiecte, iar altele prea puține.

77. După un început lent și întâzieri mari, ritmul procesării propunerilor de proiecte s-a îmbunătățit având deja o tendință spre atingerea unui nivel rezonabil de eficiență. Trecerea proiectelor aprobate în etapa de contractare a fost de asemenea îmbunătățită, deși criza economică pare să genereze ezitări ale unor solicitanți atât la contractare cât și la inițierea fazei de implementare.

78. Progresul financiar al POS Mediu poate fi măsurat la nivelul câtorva etape: valoarea propunerilor de proiecte, valoarea aprobărilor, valoarea proiectelor contractate și valoarea plăților

efectuate (a se vedea **Tabelul 18**). Aceste valori pot fi comparate fie cu alocarea pentru întreaga perioadă, fie cu alocarea pentru anii 2007-2010¹⁸.

79. Deși data limită pentru această analiză este 31 august 2010, AM POS Mediu a preferat să prezinte cea mai recentă situație a implementării datorită progresului înregistrat în ultima perioadă.

Tabelul 18 – Factorii de proces care influențează progresul AP și DMI pentru POS Mediu (%)

<i>Axa prioritară/domeniul major de intervenție</i>	<i>Rata de popularitate</i>	<i>Raata de procesare administrativă</i>	<i>Rata de aprobare</i>	<i>Rata de contractare</i>	<i>Rata de efectuare a plăților</i>	<i>Rata de absorbție</i>
AP 1/DMI 1.1 Extinderea și modernizarea sistemelor de apă și apă uzată	212	100	47	100	16,8	16,7
AP 2/DMI 2.1 Dezvoltarea sistemelor de management integrat al deșeurilor	158,2	100	30,8	100	8,9	4,3
AP 2/DMI 2.2. Reabilitarea siturilor poluate istoric	0	0	0	0	0	0
AP 3/DMI 3.1 Restructurarea și renovarea sistemelor de încălzire în zonele urbane	203,3	100	45,6	69,1	0	0
AP 4/DMI 4.1 Implementarea sistemelor adecvate de management pentru protejarea naturii	278,6	50	64,6	27,3	10,4	2,6
AP 5/DMI Implementarea structurii adecvate pentru prevenirea riscurilor naturale	141,8	100	0	0	0	0
AP 5/DMI 5.2 Protecția și reabilitarea coastei Mării Negre	8,2	100	100	100	0	0
AP 6/DMI 6.1. Asistență tehnică pentru managementul și evaluarea POS Mediu	65,8	nu se aplică	nu se aplică	68	7,4	3,3
AP 6/DMI 6.2. Asistență tehnică pentru comunicare și publicitate	49,9	nu se aplică	nu se aplică	47,9	37,9	9,05
TOTAL – 31.08.2010	182,1	72,5	58,9	94,6	15,3	11,3
TOTAL – 30.09.2010	187,8	72,6	59,4	94,8	15,1	11,6

80. O comparație cu situația la data de raportare (31 august 2010) indică următoarele diferențe:

- în AP2, a mai fost aprobat un proiect din proiectele totale în curs de evaluare;
- în AP4, încă nouă proiecte au fost aprobate și încă zece contractate.

81. Așa cum este prezentat în **Tabelul 18**, în comparație cu alocarea fondurilor pentru 2007-2010, valoarea propunerilor de proiecte depuse a atins 188 %. Din numărul total de propuneri de proiecte depuse, 59,4 % au fost aprobate. Din proiectele aprobate, 95 % au fost contractate. Plățile totuși, au atins până acum numai 15,1 % din valoarea proiectelor contractate. Rata de absorbție până la data limită (31.09.2010) a fost de 11,6 %. Aceasta evidențiază faptul că o problemă importantă în prezent o reprezintă absorbția efectivă. Cauzele care au dus la valori relativ scăzute ale indicatorilor de proces prezentați mai sus sunt detaliate în secțiunile următoare.

¹⁸ Trebuie să fie luat în considerație faptul că anul 2010 nu se terminase atunci când datele au fost colectate.

2.3.2 Progresul actual va asigura atingerea obiectivelor PO (Q7)

POS Transport

82. Dacă absorbția completă conform regulii N+2/N+3 reprezintă obiectivul MT, atunci acesta poate fi atins. Proiectele propuse pentru POS T acoperă întreaga alocare a programului și, în cadrul FEDR, există posibilitatea de supracontractare în 2014. Dacă proiectele nu sunt aprobate de CE la timp și integral pentru implementarea completă, rămân trei opțiuni:

- propunerea unor revizuirii substanțiale ale alocărilor pe axe și DMI în 2012, atunci când va exista o reevaluare împreună cu CE a axelor POS T.
- „conectarea” proiectelor (proiecte care se suprapun peste două POS T și sunt împărțite în două) – similar cu experiența ISPA, atunci când proiectele care nu au fost finalizate până la termenele limită ISPA au fost deplasate către POS T, poate fi posibilă împărțirea anumitor proiecte la sfârșitul POS T curent, sprijinirea primelor etape ale acestora din POS T curent și continuarea în următorul POS T (aceasta se poate aplica secțiunii de autostradă Lugoj – Deva care va fi depusă spre aprobarea CE în 2011).
- includerea în POS T a proiectelor care în prezent sunt planificate să fie finanțate din alte surse (inclusiv din bugetul național). Este necesar doar să fie îndeplinite criteriile de eligibilitate și să fie contractate conform regulilor naționale aplicabile de asemenea și proiectelor UE. Cu alte cuvinte, beneficiarii pot depune o cerere financiară pentru astfel de proiecte pentru finanțare UE chiar dacă au început deja cu altă finanțare cu condiția ca acestea să îndeplinească criteriile de eligibilitate.

83. Totuși, absorbția completă în sine nu ar trebui să fie scopul final al POS T, ci obținerea rezultatelor pentru întregul program POS T ca pachet coerent sau cel puțin progresul în atingerea unor anumite ținte fizice. Până acum, nu au existat ținte intermediare, iar țintele finale stabilite inițial sunt acum reevaluate (a se vedea și **Secțiunea 2.3.1**). Absența țintelor ar putea submina implementarea echilibrată a POS T și ar favoriza DMI cu o mai bună performanță în implementare sau plată în detrimentul celor aflate în întârziere, în interesul folosirii resurselor și nu al atingerii obiectivelor agreeate.

POS Mediu

84. Toate proiectele în curs de implementare sunt în conformitate cu obiectivele stabilite în PO pentru fiecare AP. Proiectele existente au fost concepute pentru a atinge obiectivele PO. Obiectivele specifice ale proiectelor sunt convenite cu CE în contractele de finanțare și sunt conforme cu obiectivele programului.

85. Au fost luate multe inițiative în ultimul an pentru a depăși obstacolele, precum îmbunătățirea procedurilor, îmbunătățirea comunicării dintre actori și un proces accelerat de luare a deciziilor. De aceea în următoarea perioadă este de așteptat o accelerare a ritmului derulării PO.

86. Deoarece în ultima perioadă a fost depus un număr mai mare de propuneri de proiecte, AM POS Mediu consideră că este posibil ca obiectivele PO să fie atinse în condițiile aplicării regulii N+3/N+2. Într-adevăr, conform valorilor ratelor de popularitate și de contractare, este posibil ca

obiectivele PO să fie atinse. Totuși, rata de efectuare a plăților indică faptul că există obstacole în implementare. Datele secundare și primare colectate în timpul analizei au indicat că problemele întâlnite sunt în principal legate de procedurile de achiziții publice care generează întârzieri în implementarea contractelor și, în final, în atingerea obiectivelor PO.

87. **AP1** progresează la un nivel satisfăcător, în principal deoarece elaborarea celor mai multe proiecte din cadrul AP1 a început deja din 2004, fapt care a asigurat baza pentru implementarea PO. Conform AM POS Mediu, sunt necesare fonduri suplimentare pentru a răspunde cererilor mari existente în subsectoarele apă și apă uzată.

88. Progresul legat de **AP2** reflectă experiența anterioară obținută prin proiectele AT ISPA care au ajutat beneficiarii să pregătească o rezervă solidă de proiecte de management al deșeurilor solide. Investițiile în deșeurile solide sunt finanțate în baza dezvoltării planurilor directe (Master Planuri) care fac parte din documentația propunerii de proiect și includ lecțiile învățate în perioade de pre-aderare. În legătură cu DMI 2.1, există aspecte importante care nu sunt disponibile în unele dintre planurile directe ceea ce poate avea un efect negativ asupra implementării și durabilității proiectelor cum ar fi: (i) disponibilitatea societăților specializate în reciclarea deșeurilor din plastic, metal sau hârtie; și (ii) utilizarea compostului produs în alte locuri decât gospodăriile rurale.

89. **AP5** progresează destul de lent. Progresul legat de depunerea proiectelor din DMI 5.1 *Protecția împotriva inundațiilor* este foarte lent comparativ cu importanța politică a controlării daunelor cauzate de inundații. În ceea ce privește DMI 5.2 *Reducerea eroziunii costiere*, în prezent nu există proiecte legate de controlul eroziunii costiere. Obiectivele DMI 5.2 nu iau în considerare dimensiunea biologică a problemei și nici sursa aproape exclusiv biogenică a nisipului de pe plaja¹⁹ de la sud de Eforie Sud. Eroziunea costieră a coastei sudice a României derivă din dezechilibrul ecologic al biocenozelor mării²⁰ din platoul continental adiacent, de aceea, problema ar trebuie să fie abordată prin proiecte dezvoltate în cadrul AP4. Un plan director care definește soluțiile tehnice pentru controlul eroziunii costiere este în curs de elaborare.

2.3.3 Factori ce influențează performanța (Q8)

POS Transport

90. **Factorii interni** care afectează implementarea proiectelor sunt legați în principal de dotarea cu personal, rotația personalului la nivel de management și aversiunea față de risc.

91. *Dotarea cu personal* se referă la volumul de muncă, lipsa motivării după recente tăieri de salarii ca răspuns la criză și lipsa de personal. Nu există politici unitare de resurse umane în cadrul AM și al companiilor beneficiare, care să asigure implementarea corespunzătoare și la timp a POS Transport și a proiectelor corespunzătoare. Calitatea și numărul personalului sunt foarte importante pentru pregătirea și implementarea eficiente ale proiectului, iar diferențele de salariu și condițiile de muncă determină rotația ridicată a personalului și chiar migrarea din departamentele responsabile de POS T către alte unități din interiorul aceleiași organizații. Astfel, personalul AM are salarii relativ

¹⁹ Nisip creat prin spargerea scoicilor sub acțiunea valurilor.

²⁰ Toate plantele și organismele animale care populează un ecosistem.

mici și primește 75 % bonusuri. Totuși, salariul acestora este supus reducerii de 25 % implementată în vara anului 2010. Prin decizia consiliilor de administrație, personalul din societăți (CNADNR, CFR) nu mai primește bonusul de 75 %.

92. Toate departamentele relevante (din AM, CNADNR și CFR) raportează un volum de muncă în exces, perspective mai bune în sectorul privat și încărcarea cu mai multe sarcini decât este prevăzut în fișele de post. Așa cum este indicat în **Tabelul 19**, situația este îngrijorătoare în special în cazul CFR, unde numai jumătate din posturi sunt ocupate. Compania este preocupată de faptul că este posibil să nu aibă suficienți responsabili de proiect pentru etapa de implementare a proiectului care începe în 2011. În cadrul CNADNR, principala cauză a greșelilor de proiectare (factorul care declanșează cele mai multe întârzieri și escaladări de preț din construcția autostrăzilor) este considerată perioada de timp limitată pentru verificarea proiectelor (o săptămână în medie pentru fiecare proiect complex) și numărul de angajați implicați, înainte de depunerea la Comitetul Tehnico-economic (CTE) spre aprobare.

Tabelul 19 – Date comparative privind situația dotării cu personal din AM POS T, CNADNR și CFR²¹

Dotarea cu personal la 31.12.2009	AM	CNADNR	CFR
Posturi ocupate (numărul)	96	111	94
Posturi libere (numărul)	4	24	79
Efectivul total de personal (numărul)	100	135	173
Rata de ocupare (%)	96	82	54

93. *Lipsa capacității echipelor manageriale și rotația de personal excesivă la acest nivel afectează funcțiile de bază precum managementul riscurilor, asumarea și angajarea în raport cu proiectele importante pe termen lung și orientarea către obiective extrem de importante pentru sectorul de transport în locul proiectelor potențial eligibile (în special în cazul proiectelor din AP2).*

94. *Birocrația excesivă și adversitatea față de risc se manifestă sub diferite forme, de la abordarea "normativă" a întreținerii, cu proceduri complicate de aprobare a cererilor financiare, la rezistența față de emiterea instrucțiunilor sau simplificarea procedurilor. Printre exemple se numără faptul că:*

- AM cere informații financiare într-un anumit format conform Ghidului solicitantului. Acest format diferă de șablonul CE pentru cererea de finanțare și de aceea necesită o muncă suplimentară pentru modificarea în formatul necesar a proiectelor majore (peste 50 MEUR) care necesită aprobarea anterioară a CE;
- comentariile de la AM se referă în special la prezentare sau editare de text și nu la aspecte de substanță;

²¹ Raportul anual al implementării POS T, 2009

- aversiunea față de risc în cazul uzitării de amendamentul din 2009 la Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului conform căruia CE poate aproba rambursarea unor anumite cheltuieli certificate înainte de aprobarea efectivă a proiectelor majore (ceea ce tinde să reducă povara bugetară, dar este nevoie de încrederea că proiectele majore vor fi aprobate). AM dorește să exploreze posibilitatea de a profita de avantajul oportunității create de criză, dar cere estimări exacte ale costurilor proiectului. Beneficiarii nu pot fi siguri în privința sumelor care vor trebui plătite în viitor înainte de finalizarea licitațiilor;
- revizuri repetate ale aceluiași informații - AM revizuieste datele din cererile financiare de trei ori; în studiul de fezabilitate, în propunerea tehnică și în contractul semnat. Toate acestea sunt de asemenea verificate de Consiliul Tehnico-Economic deoarece există uneori discrepanțe substanțiale între cele trei;
- există articole lipsă în procedurile interne referitoare la instrucțiuni (termene limită, standardizarea documentelor uzuale, de exemplu, diferențele dintre „Anexa XXI” – cererea financiară în format UE și formatul de cerere financiară cerut de MT de la beneficiari și instrucțiuni inconsecvente emise de diferite departamente din cadrul AM);
- procesul de aprobare legat de licitații la nivelul beneficiarilor este complicat; de exemplu, CFR nu poate organiza o licitație decât dacă are aprobarea anterioară a Adunării Generale a Acționarilor (un nivel de control suplimentar care a fost introdus după un scandal notoriu de corupție). Totuși, aceasta este o sursă majoră de întâzieri în implementarea proiectelor finanțate de UE (de exemplu, în cazul în care o licitație nu poate fi lansată deoarece Adunarea Generală a Acționarilor nu s-a reunit de mai multe luni);
- deoarece licitațiile nu pot fi lansate fără ca finanțarea necesară să fie disponibilă de la buget, procedura este de a cere sume mici de bani pentru toate proiectele de licitat sau contractat, astfel încât să nu se piardă alocarea. Acest lucru poate însă întârzia proiectele datorită supraîncărcării personalului cu multe proiecte și a contractării peste capacitatea de gestionare a personalului.

95. Dintre **factorii externi**, următorii sunt cei mai importanți:

- deși există puțini consultanți tehnici de calitate pe piață, în mod legal este dificil de creat o „listă neagră” a societăților cu performanțe slabe care să nu fie acceptate în viitor să participe la licitațiile pentru atribuirea proiectelor. Rămâne de discutat cu autoritatea de achiziții publice dacă o astfel de procedură nu ar limita nelegal numărul de ofertanți;
- înainte de amendarea legislației privind achizițiile din vara anului 2010 contestațiile erau mai ușor de depus. Versiunea nou amendată a Ordonanței 34/2006 permite efectuarea contestațiilor numai în cazul în care entitatea care face contestația depune o garanție, nu se poate ști însă în ce măsură acest lucru va împiedica contestațiile nejustificate;
- verificările și clarificările legate de achiziții, de exemplu de la Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP) sunt percepute uneori ca o povară, precum și restricțiile bugetare din timpul crizei și posibil Legea responsabilității fiscale care nu permite modificări bugetare, toate sunt factori externi care reduc performanța efectivă a beneficiarilor.

POS Mediu

96. **Factorii interni** care afectează implementarea proiectelor POS Mediu au legătură în principal cu capacitatea limitată de dezvoltare a proiectelor și lipsa de asumare a proiectelor, dificultățile din procesul de luare a deciziilor, dificultățile din etapa de evaluare a proiectelor și lipsa detaliilor privind DMI 5.1 din Documentul Cadru de Implementare al POS Mediu.

97. Calitatea scăzută a propunerilor de proiecte reflectă lipsa implicării autorităților locale în pregătirea proiectelor și *capacitatea administrativă limitată de pregătire a proiectelor* la nivelul administrațiilor locale. Proiectele sunt de obicei elaborate la cererea Ministerului Mediului, folosind sprijinul AT în vederea atingerii obiectivelor stabilite în contextul Tratatului de Aderare. Prin urmare, beneficiarii au de obicei o *problemă legată de responsabilitate* deoarece nu consideră că aceste proiecte sunt ale lor, ci le percep mai degrabă ca o cerință a AM sau CE.

98. Deseori, autoritățile locale au *dificultăți în luarea deciziilor*, legate, printre altele de: amânarea deciziilor importante pentru pregătirea proiectului; aprobarea priorităților de investiții și a planurilor directe (Master Plan); amânarea deciziilor privind crearea cadrului instituțional pentru implementarea proiectelor regionale; înființarea asociațiilor de dezvoltare intercomunitare (ADI) și a operatorilor regionali; semnarea contractelor pentru managementul serviciilor, precum și asigurarea unei suficiente capitalizări a operatorilor regionali. În cazul AP2, autoritățile locale au dificultăți în identificarea terenurilor pentru proiectele de management al deșeurilor și, prin urmare, în luarea deciziilor în această privință.

99. Lipsa continuității la nivel decizional din cauza schimbărilor politice și de management generează modificări ale priorităților de investiții. Există multe exemple de proiecte de infrastructură ale căror amplasamente au fost schimbate în timpul etapei de proiectare și pregătire (de exemplu, pentru rețelele de distribuție a apei), fiind necesară reconsiderarea studiilor de fezabilitate, inclusiv consultări cu comunitatea locală (care deseori se opune, în special în cazul haldelor de deșeuri). În cazul AP5, numărul mic de propuneri de proiecte este de obicei rezultatul lipsei de continuitate la nivel decizional în cadrul Administrației Naționale Apele Române (ANAR).

100. O altă sursă de întâzieri o reprezintă etapa de *evaluare a proiectelor* și implică diferiți factori, inclusiv:

- diferențele dintre valoarea contractului de finanțare și costul efectiv al implementării proiectului datorită modificării indicatorilor macro-economi și a diferențelor de curs valutar din etapa de implementare;
- resursele umane insuficiente la nivelul AM și OI, la care se adaugă salariile mici care nu compensează responsabilitățile mari ale personalului implicat în managementul PO;
- externalizarea unei părți din evaluarea proiectului (datorită necesității unor cunoștințe tehnice specifice) către evaluatori contractați care nu au și atribuții de luare a deciziilor. Aceasta necesită o consultare extinsă între Autoritatea Contractantă (care are responsabilitatea finală pentru selectarea proiectelor) și evaluatorii externi;
- calitatea de obicei scăzută a serviciilor de consultanță pentru pregătirea proiectelor care impune de obicei corectarea și completarea documentației proiectului de către beneficiar. Astfel, nu a existat niciun caz de cerere care să nu aibă nevoie de îmbunătățiri.

101. În timpul implementării proiectelor, beneficiarii sunt de multe ori confrunțați cu perioade lungi de întocmire a documentației pentru licitație, datorită lipsei de experiență privind problemele tehnice sau managementul proiectelor (mari) de infrastructură, în special la nivelul personalului angajat de autoritățile locale. Deși elaborată cu AT, documentația pentru licitație deseori conține inconsistențe. În final, responsabilitatea pentru calitatea documentației este a entității beneficiare care are obligația de a verifica toată documentația, inclusiv justificarea criteriilor de selecție.

102. *Lipsa de detalii* din Documentul Cadru de Implementare al POS Mediu pentru *DMI 5.1 Protecția împotriva inundațiilor* îngreunează progresul. Obiectivul DMI 5.1 se referă la gestionarea durabilă a inundațiilor din zonele cele mai expuse, dar Documentul Cadru nu detaliază abordarea prevăzută pentru DMI 5.1 așa cum o face în cazul altor DMI.

103. Dintre **factorii externi**, cei mai importanți se referă la dificultățile întâmpinate în procesul de achiziții publice, lipsa de coerență dintre soluțiile tehnice aplicate în România până acum și prevederile directivelor europene referitoare la protecția împotriva inundațiilor, precum și la conflictul dintre interesele operatorilor privați din domeniul deșeurilor și prevederile planului director (Master Plan).

104. Beneficiarii POS Mediu sunt confrunțați cu un factor extern major care generează întâzieri în timpul procesului de achiziții publice. Beneficiarii trebuie să facă față diferitelor abordări ale aceluiași probleme din partea UCVAP, ANRMAR și CNSC (Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor). Rezolvarea problemelor cauzate de aceste abordări diferite amână implementarea proiectelor până când este găsită și adoptată o soluție comună.

105. Există o lipsă de coerență între soluțiile tehnice aplicate în România privind protecția împotriva inundațiilor, pe de o parte și prevederile directivelor europene și cele mai recente soluții tehnice din domeniu utilizate în Europa de Vest, care includ soluții reactive și soluții proactive care țin seama de principiile dezvoltării durabile, pe de altă parte. Procesul verbal al ședinței CM din iunie 2010 și interviurile desfășurate în timpul prezentei evaluări au indicat că trei proiecte nu pot fi depuse și implementate deoarece soluțiile adoptate nu respectă legislația în vigoare (Ordinul de Ministru nr. 1163/2007 privind „Măsurile pentru îmbunătățirea soluțiilor tehnice pentru proiectarea și implementarea lucrărilor la cursurile de apă”, Ordinul de ministru nr. 1215/2005 privind „Criteriile și principiile pentru evaluarea și selectarea soluțiilor tehnice pentru proiectarea și implementarea lucrărilor la cursurile de apă”, precum și Directiva 2007/60/CE-DCA privind „Evaluarea și gestionarea riscului de inundații”).

106. Procesul de elaborare a proiectelor pentru DMI 2.1 *Dezvoltarea sistemelor de management integrat al deșeurilor și extinderea infrastructurii de management al deșeurilor* este afectat în unele cazuri de implicarea actorilor politici locali sau de interesele operatorilor privați din domeniul deșeurilor care pot fi într-un anumit grad contrare prevederilor planului director (Master Plan).

2.3.4 Efectul crizei economice asupra progresului implementării (Q9)

POS Transport

107. Deși criza economică nu a afectat direct implementarea, poate avea indirect efecte în viitor prin potențialele restricții de buget (a se vedea și **Secțiunea 2.3.1**), restructurarea MT și a entităților

beneficiare și reducerile de personal din 2011 (posibil cu 25 %, deși nu este clar dacă se va aplica numai ministerului sau și companiilor cu capital de stat). MT și beneficiarii se pregătesc pentru o viitoare reorganizare și redefinire a structurilor și rolurilor din cauza condiționalităților impuse de Banca Mondială, FMI și CE pentru împrumutul comun de 20 mld EUR. Astfel, analizele funcționale ale Băncii Mondiale (a se vedea **Anexa 7**) propun o restructurare majoră a sectorului de transport, în timp ce FMI monitorizează 10 societăți cu arierate, inclusiv CFR, CNADNR, CFR Călători și CFR Marfă. În plus, Guvernul României se concentrează pe accelerarea absorbției fondurilor UE ceea ce ar putea duce la alte inițiative de restructurare. O soluție generală de a concedia proporțional personal din toate departamentele ar fi cea mai rea soluție, deoarece aceasta ar demotiva personalul și ar reduce și mai mult capacitatea în unitățile care sunt supra-aglomerate (de exemplu, responsabilii de proiect CFR). Au existat mai multe rapoarte AT și servicii de consultanță în cadrul proiectelor Phare și ale Băncii Mondiale care au conținut constatări și recomandări privind procesele și modul de lucru, condițiile de piață și dezvoltarea managementului pentru cei doi mai beneficiari (CFR și CNADNR) care ar putea fi folosite pentru a realiza restructurarea necesară.

POS Mediu

108. Disponibilitatea resurselor bugetare a fost raportată drept singurul și cel mai important factor generat de criza economică care a afectat proiectele implementate prin POS Mediu. Beneficiarii au dificultăți în asigurarea co-finanțării proiectelor și a fluxului de lichidități deoarece alocările bugetare de la bugetul de stat au fost reduse și veniturile din servicii locale au scăzut. Deși proiectele din sectoarele considerate strategice precum infrastructura pentru managementul apei, apei uzate și al deșeurilor solide pot beneficia de prevederile Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 9/2010 care oferă beneficiarilor publici garanții de stat, beneficiarii POS Mediu continuă să aibă dificultăți în obținerea împrumuturilor. Mai mult, blocajele legate de lichiditățile entității beneficiare au o influență negativă asupra fluxului de lichidități al proiectelor, în special atunci când este vorba de plata avansului în timpul ultimelor luni ale anului financiar. Aceasta deoarece plata avansurilor trebuie să fie justificată prin furnizarea de lucrări până la sfârșitul aceluiași an financiar, ceea ce de obicei nu se întâmplă în practică. Regula are un impact negativ asupra fluxului de lichidități al furnizorilor de servicii și, în final, un impact negativ asupra calității serviciilor furnizate de aceștia în cadrul proiectelor.

109. Așa cum se explică în detaliu în **Secțiunea 2.4.2** și similar POS T, reducerile de salarii, rotația personalului și posibilele reduceri de personal vor avea o influență negativă asupra motivării și performanței personalului din AM și OI, precum și din entitățile beneficiare. Aceasta reduce atât eficiența, cât și eficacitatea implementării proiectelor.

2.4 Eficiența

2.4.1 Sistemul de management (Q10)

POS Transport

110. Sistemul de management pentru POS T se îmbunătățește pe măsură ce programul devine mai matur și se găsesc soluții pentru problemele întâlnite. Pregătirea și implementarea POS T trebuie să fie un proces de învățare, în special în această primă perioadă de programare. Există o percepție

comună în cadrul AM și al beneficiarilor că: (i) anumite probleme (inclusiv erorile de calculare a randamentului economic și acuratețea propunerilor de proiecte) sunt rezolvate și nu se repetă; (ii) calitatea proiectelor se îmbunătățește cu fiecare propunere care este înaintată AM (de exemplu, propunerile de proiecte pentru gări); și (iii) motivele care stau la baza întreruperilor și a cererilor de clarificări de către CE și AM sunt din ce în ce mai sofisticate pe măsură ce POST înaintază. Deoarece personalul care lucrează în cadrul AM și la beneficiari a fost implicat în general și în proiecte finanțate din fondurile pre-aderare (ISPA, Phare), există oportunitatea de a folosi experiența câștigată anterior. Totuși, această experiență este folosită numai în anumite proiecte, nu și în altele (a se vedea **Caseta 20**).

Caseta 20 – Lecții învățate și lecții rămase

În timpul construcției liniei București - Câmpina, CFR a constatat că în cazul contractării tuturor componentelor necesare construcției căii ferate (incluzând clădiri, șine, electrificare, semnalizare și interblocare) unei singure societăți costurile sunt mai mari decât dacă s-ar contracta fiecare componentă separat²². Pentru a evita repetarea situației, construcția liniei București - Constanța a fost împărțită în cinci contracte pentru fiecare din cele patru secțiuni, necesitând coordonarea unui număr total de 20 de contracte. Linia se află în construcție de aproape 10 ani și va fi probabil finalizată în 2011. Întârzierile rezultă din lipsa unei coordonări adecvate a diferitelor contracte. Întârzierile la care au fost supuși contractanții i-au îndreptățit să ceară daune penalități contractuale ceea ce a supus proiectul riscului de depășire a costurilor. Experiența liniei București - Constanța a indicat că, în final, încheierea contractelor separate pentru fiecare componentă duce atât la întârzieri, cât și la costuri mai mari din cauza cererilor de despăgubire ale constructorilor. Învățând din ambele experiențe, CFR și AM au convenit să asigure încheierea contractelor pentru secțiunile de cale ferată din AP1 cu un singur contractant.

În cazul transportului naval, proiectele majore se referă la modernizarea portului Constanța și a cursului de apă al Dunării. O jumătate din sumele alocate (aproape 150 MRON) este pusă deoparte pentru un proiect (Porțile de Fier II – Călărași) care necesită adâncirea cursului Dunării la 2,5 m în mai multe zone. Proiectul probabil că va avea întârzieri datorită autorizațiilor de mediu. Pentru a facilita implementarea, proiectul va avea nevoie de dezbateri publice și de acordul ONG-urilor de mediu, precum și de aprobarea ulterioară a DG Regio și DG Mediu. Datorită complexității proiectului și având în vedere experiența anterioară rezultată din implementarea proiectului similar Călărași - Brăila finanțat prin ISPA 2005, acest proiect este riscant. Contractul pentru Călărași - Brăila a fost semnat înainte de finalizarea evaluării impactului de mediu, deși existența unei astfel de evaluări este o condiție pentru obținerea celei de-a doua tranșe a avansului. În acest caz, proiectul Călărași - Brăila a fost blocat din cauza plângerilor din partea ONG-urilor. Nici în 2010, proiectul nu a fost aprobat de DG Mediu. Deși consultantul a fost contractat în 2006, patru ani mai târziu proiectul nu este gata, doi ani de întârziere fiind exclusiv din cauza problemelor de mediu. Se așteaptă ca proiectele care sunt în curs de pregătire să întâmpine rezistență din partea factorilor interesați în domeniul mediului în timpul anului 2011 care pot însemna întârzieri peste regula N+2/N+3.

²² Această informație a fost extrasă din comparațiile cu alte contracte similare.

111. Deși există o îmbunătățire generală, sistemul de management al POS T continuă să aibă deficiențe de tip instituțional și operațional.

112. **Relațiile instituționale.** Problemele din această categorie se referă la echilibrul de puteri dintre AM și beneficiari, calitatea relațiilor instituționale dintre MT și cei doi mari beneficiari (CFR și CNADNR) și capacitatea administrativă în ceea ce privește dotarea cu personal, sistemele de management al riscurilor și stabilitatea procedurilor.

113. O problemă fundamentală în sectorul de transport este relația neclară dintre MT (care include AM) și companiile subordonate²³. În cazul special al POS T, aceasta înseamnă că ministerul, care administrează operațiunile companiilor subordonate (CNADNR, CFR), interacționează direct cu acestea în stabilirea priorităților de finanțare ale proiectelor. Acest proces decizional chiar și atunci când afectează proiectele majore de transport din POS T uneori nu include AM. De exemplu, faptul că unele proiecte din AP2 (a căror prioritate nu este bine documentată) s-au schimbat de la pregătirea POS T ar putea indica totuși că acestea ocupă un loc important în agenda politică. Astfel, Anexa 3 a POS T prevede reabilitarea mai multor drumuri naționale, deși accentul s-a deplasat către șoselele de centură.

114. Interferența MT în aspectele operaționale ale POS T afectează implementarea programului în diferite moduri, cel mai evident fiind lipsa de continuitate (frecvente schimbări de management și de structură organizațională, în special la nivelul beneficiarilor). AM a avut o singură schimbare a conducerii de la începutul PO, dar schimbările la nivel de management în companiile beneficiare au fost mult mai frecvente. De exemplu, cinci directori s-au succedat la conducerea CNADNR de la începutul POS T, de obicei după numirea unui nou ministru al transporturilor. În mod similar, directorul general al CFR a fost înlocuit de trei ori de la începutul POS T.

115. Organigramele beneficiarilor sunt de asemenea supuse frecvent schimbării și o nouă reorganizare generală este prevăzută în următoarele luni ceea ce afectează moralul personalului și introduce confuzii în fișele posturilor. Unele reorganizări din trecut au fost necesare, ca în cazul AM care a obținut funcții de management și control în iunie 2009, după o serie de reorganizări. Alte reorganizări au implicat beneficiarii și au fost proiectate să asigure respectarea cerințelor funcționale precum și ale Reglementării (CE) nr. 1083/2006 a Consiliului.

116. Frecvența modificărilor are efecte pe scară largă. Inexistența unui sistem eficient de management al riscurilor care să furnizeze avertizări timpurii asupra dificultăților apărute implementarea POS T (a se vedea **Caseta 20**) poate fi legată de faptul că entitățile beneficiare nu au un management superior stabil cu memoria instituțională necesară, capacitatea de a exercita leadership și abilitatea de a administra riscurile.

Caseta 21 – Sistemele curente de management al riscurilor sunt ineficiente

POS T are o procedură formalizată de management al riscurilor. Totuși, în practică, există motive de preocupare legate de eficiența mecanismului existent de monitorizare a riscurilor în ceea ce privește avertizarea din timp asupra problemelor care apar. Există o slabă comunicare sistematică între AM și

²³ Banca Mondială, 2010

beneficiari sau chiar între beneficiari privind riscurile majore care pot apărea în proiecte, inclusiv cele legate de exproprierea terenurilor sau problemele inițiale de proiectare din subsectorul rutier. De asemenea, beneficiarii nu împărtășesc informațiile despre riscurile comune, precum exproprierea terenurilor. Un exemplu este CFR care trebuie să facă față acum – pentru prima dată – expropriierilor de teren pentru 30 % din coridor cu o lungime totală de 500 km. CFR ar putea utiliza experiența CNADNR legată de problemele practice din acest domeniu. Acești factori par să nu fie luați în considerație la evaluarea riscului de întârziere a proiectelor care depășește regula N+2/N+3.

În ceea ce privește bugetarea în contextul cadrului de cheltuieli pe termen mediu (CCTM), MFP – la ultima ședință a CM – a semnalat posibilitatea unor vârfuri nesustenabile de cheltuieli pentru perioada 2014-2015. Aceste vârfuri rezultă din ipotezele MT legate de regula N+2/N+3 și absența constrângerilor sau plafoanelor bugetare stabilite de MFP în afara orizontului CCTM (2010-2013). Deși experiența ISPA a indicat că alocările mari din ultimii ani ai programului pot fi permise, nu există o indicație că AM ar considera riscurile bugetare existente. În plus, bugetele suplimentare ISPA din trecut tind să modifice stabilirea priorității altor proiecte, ceea ce afectează coerența generală a strategiilor din transport (inclusiv ipotezele legate de finanțarea din granturi UE și împrumuturi de la băncile comerciale și instituțiile financiare internaționale, afectând astfel alocările pentru întreținere, de exemplu). În ceea ce privește bugetul pentru 2011, există indicații că este posibil ca cel puțin unul dintre beneficiari să nu aibă acces la finanțarea necesară pentru începerea implementării proiectului. Astfel, CFR estimează că este posibil ca alocările bugetare ale societății pentru 2011 să nu reprezinte mai mult de 15 % din necesarul total, în timp ce CNADNR se așteaptă să nu existe suficienți bani pentru exproprierea de teren în 2011. Ipoteza că amendamentele la buget pot rezolva problema finanțării, în cazul în care implementarea are loc mai repede decât prevăd în prezent MFP și MT, nu mai poate fi acceptată deoarece noua Lege a responsabilității fiscale care este monitorizată strâns de FMI și reduce substanțial obiectul amendamentelor la buget.

117. **Operațiunile.** Mai multe aspecte au fost evidențiate în discuțiile desfășurate în timpul prezentei evaluări. Un exemplu se referă la *nivelul ridicat de vicii de formă intervenite în rezolvarea problemelor* și lipsa generală a termenelor limită interne pentru anumite răspunsuri, precum întrebările beneficiarilor către AM și solicitările de instrucțiuni. În cele mai multe cazuri, răspunsurile sunt obținute prin apeluri directe și discuții informale ceea ce duce la nevoia de formalizare a procesului pentru a asigura faptul că angajatul desemnat poate fi făcut răspunzător. Managementul riscurilor existent (inclusiv furnizarea de informații despre rezolvarea unei anumite probleme, precum exproprierea) se bazează pe comunicarea informală dintre responsabilii de proiect, fără asigurarea faptului că informațiile sunt diseminate către ceilalți responsabili de proiect care se confruntă cu probleme similare.

118. Deoarece sistemul de management al riscurilor nu este complet funcțional și responsabilitatea este difuză datorită lipsei unui proces administrativ formalizat, există o mare probabilitate ca *factori importanți de risc să nu fie luați în considerație*.

Caseta 22 – De ce nu avem autostrăzi?

Riscurile majore legate de întârzierile din construcția noilor drumuri sunt: greșelile de proiectare, contestarea licitațiilor, eliberarea cu întârziere a autorizațiilor de construcție, procedurile lungi și

lipsite de succes pentru expropriere și pentru relocarea utilităților.

Secvența uzuală a evenimentelor pentru proiecte este prezentată mai jos. Deși angajații sunt conștienți de aceste riscuri, nu există dovezi că CNADNR, ca instituție, le consideră astfel, mai ales din perspectiva întâzierilor potențiale în implementarea POS T după 2013 în contextul regulii N+3/N+2. Adică, aceste riscuri nu sunt monitorizate formal cu ajutorul sistemului de management al riscurilor îndreptat spre remedierea din timp.

De exemplu, în cazul proiectelor bazate pe FIDIC *Roșu* (proiectarea și supervizarea lucrărilor fiind separate de construcție), consultanții pregătesc de obicei proiecte de slabă calitate. Licitările pentru construcții și exproprieri pot începe imediat ce propunerea tehnică este pregătită. Dar, chiar dacă legislația aplicabilă din 2004 facilitează exproprierea²⁴, aceasta poate dura încă destul de mult și poate fi riscantă, așa cum se explică în cele ce urmează. Problemele prezentate în continuare au apărut în cazul lucrărilor de construcție a drumurilor din secțiunile Arad - Timișoara și Cernavodă - Constanța, precum și al șoselelor de centură Arad și Constanța și este posibil să apară din nou în orice proiect similar, inclusiv la lucrările pentru șoselele de centură din AP2:

- O propunere tehnică (PT) slab proiectată trebuie să fie schimbată după decizia inițială de expropriere. Aceasta înseamnă că CNADNR trebuie să achiziționeze alte loturi de teren (și să vândă terenul deja achiziționat pentru a recupera cheltuielile anterioare).
- Există probleme cu cadastrul, cu ar fi de exemplu imposibilitatea de a identifica proprietarii terenurilor din cauza slabei cooperări cu autoritățile locale.
- Exproprierea terenului care aparține altor entități administrative tinde să fie mai dificilă decât exproprierea persoanelor private. De exemplu, autoritățile locale pot avea litigii legate de restituirea proprietăților confiscate de regimul comunist în același timp în care CNADNR este angajată în pregătirea documentației de expropriere pentru aceeași proprietate ceea ce implică necesitatea revizuirii documentației cu noii proprietari.
- Exproprierea cădirilor deținute de alte instituții publice este de asemenea dificilă. De exemplu, constructorul contractat de CNADNR trebuie să construiască o clădire similară pe alt lot de teren pus la dispoziție de municipalitate. Totuși, MFP interzice ca un ordonator de credite (CNADNR) să folosească bugetul alocat pentru a construi proprietăți pentru alt ordonator de credite (instituția publică ce deține clădirea).
- Terenul atribuit unei instituții publice prin lege nu poate fi expropriat printr-un act normativ inferior, ci numai prin altă lege. Totuși, pentru acest caz există un acord de construcție care permite CNADNR să construiască pe terenul instituției publice înainte de finalizarea transferului legal al proprietății asupra terenului.
- Majoritatea proprietarilor de teren (în mare parte, teren agricol) acceptă compensațiile plătite de CNADNR în cazul exproprierii. Totuși, există cazuri în care un speculant cumpără terenul și dă în judecată CNADNR pentru o compensație mai mare. De exemplu, CNADNR are un proces în desfășurare pentru un lot de teren pentru care a plătit 1 MEUR și pentru care proprietarul cere 11 MEUR.
- În cazul descoperirilor arheologice, proiectul trebuie să fie modificat (traseu sau soluție tehnică).

Construcția poate începe înainte de pregătirea de către consultant a specificațiilor detaliate pentru

²⁴ Exproprierile pot începe imediat după finalizarea PT

execuția proiectului. Dacă proiectul este de proastă calitate este posibil ca constructorul să afle pe parcursul executării lucrărilor că nu este posibil să construiască drumul în baza specificațiilor detaliate (de exemplu cantitățile de materiale specificate sunt insuficiente). Aceasta este o sursă majoră de creștere semnificativă a costurilor și de întârzieri substanțiale. Departamentul de achiziții din CNADNR trebuie să aprobe formal actul adițional la contract care conține cantitățile suplimentare, după ce se asigură că acesta nu încalcă legislația privind achizițiile. Orice întârzieri din cauza greșelilor din partea CNADNR oferă constructorului posibilitatea de a pretinde daune. Totuși, de cele mai multe ori, există reclamații de ambele părți, de aceea, niciuna nu este interesată să acționeze. Este interesant de notat că, datorită crizei, CNADNR este mai puțin interesată să înceapă o acțiune împotriva constructorului deoarece aceasta poate afecta lichiditățile acestuia și posibilitatea de a finaliza construcția la timp.

O altă cauză comună a întârzierilor o reprezintă contestarea licitațiilor (jumătate din proiectele de infrastructură au întârzieri din acest motiv). De exemplu, pentru autostrada Deva - Orăștie, finanțată din ISPA 2004, licitația a trebuit să fie relansată de patru ori din cauza a cinci contestații diferite. Contractul a fost semnat în final abia la începutul lunii noiembrie 2010.

POS Mediu

119. În timpul evaluării, AM POS Mediu a subliniat importanța dezvoltării unor parteneriate strânse cu toate părțile interesate importante, încă din primele etape ale elaborării POS Mediu, prin consultare și implicare în luarea deciziei. Una din preocupările majore ale AM a fost asigurarea respectării legislației comunitare și naționale privind achizițiile publice, protecția mediului, promovarea șanselor egale și regulile concurenței.

120. Sistemul de management al AM include structura organizațională, activitățile de planificare, responsabilitățile, practicile, procesele și resursele prin care organizația este orientată și controlată pentru îndeplinirea cerințelor de implementare a POS Mediu. În general, sistemul este funcțional în sensul că a fost implementat, este operațional și se îmbunătățește în timp, ca un rezultat al ajustărilor bazate pe experiența dobândită. Sistemul este foarte ancorat în administrația publică din România, iar eficiența sa depinde de aceea foarte mult de eficiența sistemului administrației publice în ansamblul său.

121. Interviuurile desfășurate cu reprezentanții OI și UIP au indicat probleme de natură organizațională care afectează eficiența implementării POS Mediu. Astfel, poziția UIP în organigrama unor consilii județene, care sunt beneficiarii proiectelor majore, este marginală. Aceasta amenință capacitatea decizională a managerilor de proiect. Posibilitatea de a aloca sarcini în cadrul UIP este afectată atunci când un manager de proiect este subordonat formal membrilor echipei de proiect în organigrama autorității ocale.

122. Documentația de bază a sistemului de management constă în „procedurile operaționale” specifice fiecărui departament al AM. Aceste proceduri cuprind manuale și reglementări operaționale care descriu cadrul legal general pentru POS Mediu, problemele organizaționale și de personal, competențele și activitățile departamentelor și unităților, precum și relația acestora cu alte departamente. Mai multe aspecte fac ca sistemul de management să fie complicat și tind să reducă eficiența AM. Astfel, procesele complexe descrise de cele mai multe proceduri operaționale existente reprezintă o acumulare a proceselor elementare. Fiecare dintre procedurile operaționale include aspecte privind controlul documentelor și al înregistrărilor, comunicarea internă și externă,

identificarea și rezolvarea neconformităților, cerințele legale, alte aspecte legate de funcționarea coerentă a sistemului de management ca un întreg, deși aceste elemente ar trebui să reprezinte subiecte separate ale procedurilor sistemului, disponibile pentru toate activitățile desfășurate în cadrul AM.

123. Sistemul de management nu are reguli clare referitoare la formatul și codificarea categoriilor de documente (proceduri de sistem, proceduri operaționale, instrucțiuni, formulare, înregistrări). Mai mult, procedurile nu indică în mod clar procesul de îmbunătățire continuă a performanței în cadrul sistemului de management.

124. Există o experiență limitată în rândul personalului beneficiarilor implicat în contractele AT privind pregătirea proiectelor mari de infrastructură. Atunci când se combină cu calitatea redusă a consultanței și întârzierea finalizării propunerilor de proiecte cauzată de consultanți, generează o întârziere substanțială în depunerea unor propuneri de proiecte adecvate.

125. Interviurile desfășurate cu reprezentanții AM, OI și UIP au indicat că personalul acestora este supraîncărcat din cauza raportării frecvente către entitățile de control. Cele mai multe rapoarte sunt cerute pe hârtie și în format electronic, ceea ce duce la pregătirea de dosare voluminoase care trebuie să fie păstrate mult timp. Dosarele ocupă mult spațiu care trebuie să fie întreținut corespunzător și păzit împotriva accesului neautorizat, ceea ce necesită costuri suplimentare.

126. Au existat cazuri în care entitățile responsabile cu controlul au cerut documentele scanate/copiate semnate și ștampilate pe fiecare pagină pentru a atesta conformitatea cu documentul original. În unele cazuri, documentația necesară în această formă a avut peste 6.000 de pagini.

127. Ca toate celelalte AM, AM POS Mediu trebuie să introducă date de monitorizare în SMIS. Personalul AM este nemulțumit de sprijinul oferit de SMIS în activitățile de raportare din cauza limitărilor sistemului în raport cu particularitățile de raportare ale POS Mediu (în special legate de monitorizarea indicatorilor la nivelul proiectului). De aceea, AM folosește înregistrări paralele în formate Excel și Word ceea ce supraîncarcă personalul cu sarcini de raportare.

Caseta 23 – Lecții învățate din implementarea POS Mediu

O cauză majoră a întârzierilor apărute în timpul implementării POS Mediu este generată de procesul de rezolvare al procedurilor de achiziții lansate de beneficiari în cadrul proiectelor majore.

Conform datelor AM POS Mediu privind etapa de licitație din cadrul contractelor majore aprobate prin AP1 și AP2 pentru proiecte în valoare de peste 5 miliarde de lei, au fost lansate 116 proceduri de achiziții, dintre care 72 au fost finalizate prin încheierea contractelor de achiziții. O mare parte din procedurile de achiziții lansate au fost anulate și apoi relansate, unele de mai multe ori, fie de beneficiari (32 de cazuri), fie care rezultat al contestațiilor făcute de ofertanți (16 cazuri). În etapa de evaluare a ofertelor, o mare parte din procedurile de achiziții au fost contestate, 24 de astfel de proceduri fiind contestate în instanță. Exprimată în număr de zile, întârzierile cauzate de anularea și relansarea procedurilor de achiziții se ridică la aproximativ 2.900 de zile, iar întârzierile cauzate de contestații se ridică la aproximativ 9.400 de zile.

Datele de mai sus indică faptul că, din cauze care pot fi identificate și remediate prin măsuri manageriale, întârzierile înregistrate în timpul procesului de achiziții din cadrul proiectelor aprobate prin AP1 și AP2 s-au ridicat la aproximativ 12.300 de zile, ceea ce reprezintă o medie de 106 zile pe întârziere pentru fiecare procedură de achiziție.

Lecția care trebuie să fie învățată se referă la următoarele cauze principale ale întârzierii din cadrul procedurilor de achiziții publice: deficiențele termenilor de referință (TR) ale procedurilor de evaluare și cele legate de corespondența dintre cerințele TR și criteriile de evaluare a ofertelor. După rezolvarea acestor deficiențe, numărul de anulări ale procedurilor de achiziții publice va fi redus prin:

- ajustarea cerințelor TR în funcție de situația pieței potențialilor ofertanți (situațiile „fără ofertanți” sunt evitate);
- eliminarea neconformităților ce țin de reglementare, observabile de organismele de control și supraveghere (de exemplu, UCVAP).

2.4.2 Criza economică afectează eficiența (Q11)

POS Transport

128. Principalul efect al crizei economice se referă la disponibilitatea finanțării pentru proiectele care urmează să fie implementate în anii următori. Practica instituțională a CFR și CNADNR era de a-și supra-evalua capacitatea de implementare în pregătirea estimărilor inițiale de buget pentru investiții ceea ce impunea ulterior rectificări frecvente de buget (uneori și de 4 ori pe an). Din cauza constrângerilor bugetare curente și al experiențelor practice din cadrul sectorului de transport, există riscul ca bugetul pentru investițiile feroviare și întreținere să fie mult limitat. De exemplu, bugetul estimat pentru sectorul feroviar pentru 2011 este de aproximativ 15 % din necesarul de finanțare a avansurilor pentru lansarea implementării proiectelor în 2011.

129. În CNADNR există unele preocupări referitoare la bugetul din 2011 alocat pentru exproprierile de teren, dar relativ puține preocupări legate de finanțarea disponibilă pentru proiectele viitoare. Așa cum s-a menționat mai sus, MT și societățile beneficiare contează în continuare pe faptul că se vor realiza rectificări bugetare dacă implementarea se accelerează, dar iau puțin în considerare faptul că bugetele vor fi limitate odată cu Legea privind responsabilitatea fiscală (care impune predictibilitate bugetară și astfel limitează rectificările bugetare) care intră în vigoare din 2011.

POS Mediu

130. Până acum, nu s-a încercat cuantificarea precisă a impactului crizei, adică ce s-ar fi întâmplat cu progresul derulării PO dacă nu ar fi existat criza economică. Percepția practică rezultată din experiența părților interesate este aceea că criza economică a avut și va avea un efect negativ asupra proiectelor. Totuși, în absența unei dovezi cuantificabile, criza este de multe ori folosită drept explicație pentru obstacolele care ar fi apărut oricum.

131. Astfel, criza economică a avut un impact major asupra resurselor umane implicate în administrarea și implementarea POS Mediu. Reducerea cu 25 % a salariului funcționarilor publici a demotivat personalul. În cazul AM și OI există o fluctuație de personal în creștere, angajații rămași fiind supraîncărcați, iar performanța lor fiind afectată negativ. Măsurile legislative de reducere a numărului de posturi și restricțiile temporare privind angajarea personalului au limitat disponibilitatea de personal chiar în momentul în care numărul de propuneri de proiecte a început să crească semnificativ.

132. Un alt efect al restricțiilor bugetare care derivă din criza economică se referă la reducerea alocărilor bugetare necesare pentru vizitele de teren. Aceasta are un impact negativ asupra eficienței și eficacității monitorizării proiectelor și, în final, asupra calității implementării proiectelor.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

133. Datorită crizei mulți contractanți nu pot obține garanțiile financiare necesare pentru plata avansului. Aceasta înseamnă că trebuie să asigure fluxul de lichidități pentru implementare din resurse proprii. Deoarece multor contractanți le lipsește în prezent o bază financiară solidă, aceștia lucrează cu personal redus, ceea ce generează întârzieri și o calitate redusă a activității.