

ROMÂNIA CURTEA DE CONTURI

Strada Lev Tolstoi nr.22-24 Sector 1 cod 71289 București

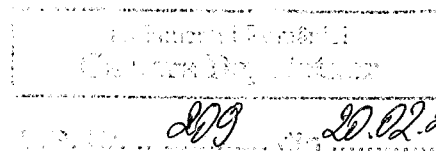
Telefon: 307.88.18; Fax 307.88.75

Internet: <http://www.curteadeconturi.ro>

e-mail: rei@rcc.ro

SG-BP

Ștefan Zgonea



Cabinet președinte
Nicolae Văcăroiu

București,

Nr. 1125 / 12.02.2013

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR

Domnului deputat Valeriu Ștefan Zgonea

Președintele Camerei Deputaților

Ștefan Zgonea

În temeiul prevederilor art.4 alin.3 și ale art.40 din Legea nr.94/1992, privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, vă transmitem, alăturat, în vederea examinării, **Sinteza raportului de audit al performanței la Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România privind activitatea specifică destinată drumurilor naționale**, aprobată de către Plenul Curții întrunit în ședința din data de 6 februarie 2013.

Acțiunea de audit al performanței a fost efectuată în anul 2012 de către Curtea de Conturi a României, în temeiul Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, a vizat perioada 2008 - 31.03.2012 și s-a desfășurat la Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România aflată sub autoritatea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii.

Ținta auditului a vizat următoarele aspecte: efectuarea unei analize independente asupra ansamblului de aspecte, conjuncturi și activități subsumate domeniului vast și complex al construirii, reabilitării, modernizării și întreținerii drumurilor naționale

▪identificarea vulnerabilităților și a riscurilor specifice, a disfuncționalităților și a deficiențelor, a zonelor potențial perfectibile ▪formularea de recomandări în vederea ridicării nivelului de performanță a activităților respective.

Concluzia generală a auditului este că țintele și obiectivele naționale legal reglementate nu au fost atinse / realizate la nivelul și termenele stabilite, atât din cauza insuficienței voințe politice, la nivelul Guvernului, pentru asigurarea condițiilor necesare realizării acestora (financiare, organizatorice, legislative ș.a.) cât și a faptului că nici Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România și nici Ministerul Transporturilor și Infrastructurii nu și-au asumat și îndeplinit, în mod real și performant, întotdeauna și în totalitate, uneori și din motive obiective, rolul de entități principale cu responsabilități maxime în derularea, implementarea și finalizarea obiectivelor stabilite.

În raport sunt prezentate principalele vulnerabilități, neconformități și deficiențe constatate, precum și cauzele și responsabilitățile aferente, sunt identificate zonele potențial perfectibile din punct de vedere organizatoric și legislativ și sunt formulate o serie de recomandări pe care Curtea de Conturi le-a transmis entității auditate pentru a fi implementate în vederea ridicării nivelului de performanță a activității și pentru respectarea și aplicarea principiilor economicității, eficienței și eficacității în alocarea și utilizarea fondurilor publice.

Atenția acordată de către Camera Deputaților analizării aspectelor conținute în Sinteza raportului de audit, precum și monitorizării modului în care Departamentul pentru Proiecte de Infrastructură și Investiții Străine din cadrul aparatului de lucru al Guvernului, Ministerul Transporturilor și Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România vor înțelege să implementeze recomandările formulate de către Curtea de Conturi, ar contribui într-un mod semnificativ la atingerea obiectivelor pentru care a fost inițiată și desfășurată această acțiune de audit al performanței.

Vă rog să primiți asigurarea înaltei noastre considerații.

Nicolae Văcăroiu



Președintele Curții de Conturi a României



ROMÂNIA
CURTEA DE CONTURI



SINTEZA
RAPORTULUI DE AUDIT AL PERFORMANȚEI
LA

Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România
privind activitatea specifică destinată drumurilor naționale

BUCUREȘTI
ianuarie 2013

Abrevieri utilizate

AGA	Adunarea Generală a Acționarilor
ANPM	Agencia Națională de Protecția Mediului
CA	Consiliul de Administrație
CNADNR	Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România
DE	Detalii de Execuție
DN	Drum Național
DRDP	Direcție Regională de Drumuri și Poduri
GIS	Sisteme de Informare Geografică
GNM-CG	Garda Națională de Mediu - Comisariatul General
HG	Hotărâre a Guvernului
LG	Lege
MMP	Ministerul Mediului și Pădurilor
MTI	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii
OG	Ordonanță a Guvernului
OUG	Ordonanță de Urgență Guvernului
OMTI	Ordinul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii
PMS	Sistem de Management al Drumurilor
PT	Proiect Tehnic
ROF	Regulament de Organizare și Funcționare
SDN	Secție de Drumuri Naționale
RSP	Răspânditor (materiale antiderapante)
SEAP	Sistem Electronic de Achiziții Publice
SF	Studiu de Fezabilitate
UNIMOG	Utilaj multifuncțional pentru lucrări de drumuri

CUPRINS

Capitolul I INTRODUCERE	4
1.1 - Date generale despre domeniul auditat	5
1.2 - Date generale despre CNADNR	7
1.3 - Date generale despre acțiunea de audit	9
Capitolul II PRINCIPALELE CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII	11
2.1 - Cu privire la activitatea specifică	12
2.2 - Cu privire la principalele obiective prioritare prevăzute în legislația primară	20
2.3 - Cu privire la aspecte organizaționale	21
2.4 - Cu privire la eliminarea efectelor calamităților naturale	22
2.5 - Cu privire la „Modernizarea DN 67C Bengești – Sebeș (...)” - „Transalpina”	23
2.5.1 Referitor la prioritatea obiectivului	24
2.5.2 Referitor la atribuirea și executarea contractului de lucrări nr.617/2008	25
2.5.3 Referitor la respectarea reglementărilor în domeniul protecției mediului	27
2.6 - Cu privire la prevenirea și combaterea înzăpezirii	30
2.6.1 Referitor la activitatea de ansamblu	30
2.6.2 Referitor la iarna 2011 - 2012	36
2.7 - Cu privire la semnalizarea rutieră	37
2.7.1 Referitor la activitatea de ansamblu	38
2.7.2 Referitor la contractele încheiate pentru realizarea indicatoarelor rutiere	40
2.7.3 Referitor la contractele încheiate pentru realizarea marcajelor rutiere	41
2.8 - Abateri de la legalitate și regularitate cuprinse în procese verbale de constatare	43
2.8.1 Abateri de la legalitate și regularitate constatate la nivelul centralei CNADNR	43
2.8.2 Abateri de la legalitate și regularitate constatate la nivelul DRDP teritoriale	45
Capitolul III RECOMANDĂRI	46
3.1 - Recomandări cu privire la activitatea de bază	46
3.2 - Recomandări cu privire la prevenirea și combaterea înzăpezirii	48
3.3 - Alte recomandări	49
Anexă Situația DN reabilitate/modernizate în perioada 2008-2011	50



ROMÂNIA CURTEA DE CONTURI

Strada Lev Tolstoi nr.22-24, sector 1,
cod 011948 București
Telefon: 307.88.47; Fax 307.88.95



DEPARTAMENTUL III

S I N T E Z A

RAPORTULUI DE AUDIT AL PERFORMANȚEI LA Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România privind activitatea specifică destinată drumurilor naționale

(1) CAP. I – INTRODUCERE

- (2) Prezenta Sinteză este destinată Parlamentului, Guvernului și opiniei publice.
- (3) Sinteză a fost redactată în baza constatărilor, concluziilor și recomandărilor conținute în Raportul final de audit întocmit în cadrul acțiunii „Auditul performanței privind construirea, reabilitarea, modernizarea și întreținerea drumurilor naționale” - perioada 2008 - 31.03.2012 - acțiune care s-a concentrat pe drumurile naționale aflate în administrarea CNADNR, altele decât autostrăzile.
- (4) Raportul final de audit, conciliat în formă de proiect și transmis companiei, s-a bazat atât pe constatările reieșite din sintetizarea, analizarea și interpretarea probelor colectate la nivelul centralei acesteia, cât și pe cele din rapoartele de audit întocmite de către camerele de conturi teritoriale care au desfășurat acțiunea de audit la DRDP teritoriale.
- (5) Acțiunea de audit al performanței a fost efectuată de către Curtea de Conturi a României în temeiul Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, și s-a desfășurat, în perioada aprilie - octombrie 2012, la centrala CNADNR și la cele șapte DRDP teritoriale din structura acesteia - Brașov, București, Cluj, Constanța, Craiova, Iași și Timișoara.
- (6) În prezenta Sinteză sunt cuprinse principalele aspecte constatate ca general valabile și repetabile în activitatea de ansamblu a companiei și a structurilor sale teritoriale, fie că este vorba de activitatea destinată autostrăzilor fie de activitatea destinată celorlalte drumuri naționale, altele decât autostrăzile.
- (7) Această particularitate este dată și de faptul că, anterior desfășurării acestei acțiuni de audit, a fost întocmit un raport de audit al performanței cu privire la autostrăzi, ceea ce a făcut ca, pentru aspectele asemănătoare/identice existente, constatările, concluziile și recomandările să fie, în mare măsură, similare ambelor acțiuni/teme de audit.

1.1 – Date generale despre domeniul auditat

⁽⁹⁾ Drumurile naționale sunt drumuri publice de interes național care asigură legăturile cu capitala țării și orașele reședință de județ, municipii sau alte localități importante, precum și cu țările învecinate [sursa: *Standardul român SR 4032 -1 din 2001 al ASRO - Asociația de Standardizare din România, poz.217*].

⁽¹⁰⁾ Drumurile de interes național sunt drumuri care aparțin proprietății publice a statului și care cuprind drumurile naționale care asigură legăturile cu capitala țării, cu reședințele de județe, cu obiectivele de interes strategic național, legăturile dintre ele precum și cu țările vecine și pot fi: •autostrăzi •drumuri expres •drumuri naționale europene (E) •drumuri naționale principale •drumuri naționale secundare [sursa definițiilor: *Standardul român SR 4032 -1 din 2001 al ASRO - Asociația de Standardizare din România*].

⁽¹¹⁾ În continuare, se va utiliza denumirea de „*drumuri naționale*” pentru drumurile naționale altele decât autostrăzile.

⁽¹²⁾ România are un sistem național de transport (infrastructuri, mijloace de transport, operatori de transport, etc.) situat, în mare măsură, atât din punct de vedere al structurii funcționale, cât și al serviciilor prestate, la nivelul standardelor medii ale sistemelor convenționale de transport din Europa.

⁽¹³⁾ Situația rețelei naționale de transport, inclusiv drumurile naționale, a reprezentat unul dintre factorii principali care au dus la diminuarea posibilităților de punere în valoare a oportunităților oferite de poziția geo - politică a României, problema fundamentală fiind calitatea relativ scăzută a infrastructurilor, comparativ cu obiectivele Cărtii Albe și ale Strategiei Europene de Dezvoltare Durabilă.

⁽¹⁴⁾ România, atât în calitatea sa de stat candidat pentru aderare cât și în calitate de stat membru al Uniunii Europene, a încercat să-și armonizeze politica internă în domeniul transporturilor și infrastructurii cu principiile promovate și directivele adoptate de UE, în acest sens fiind legiferate (legislația primară) **următoarele:**

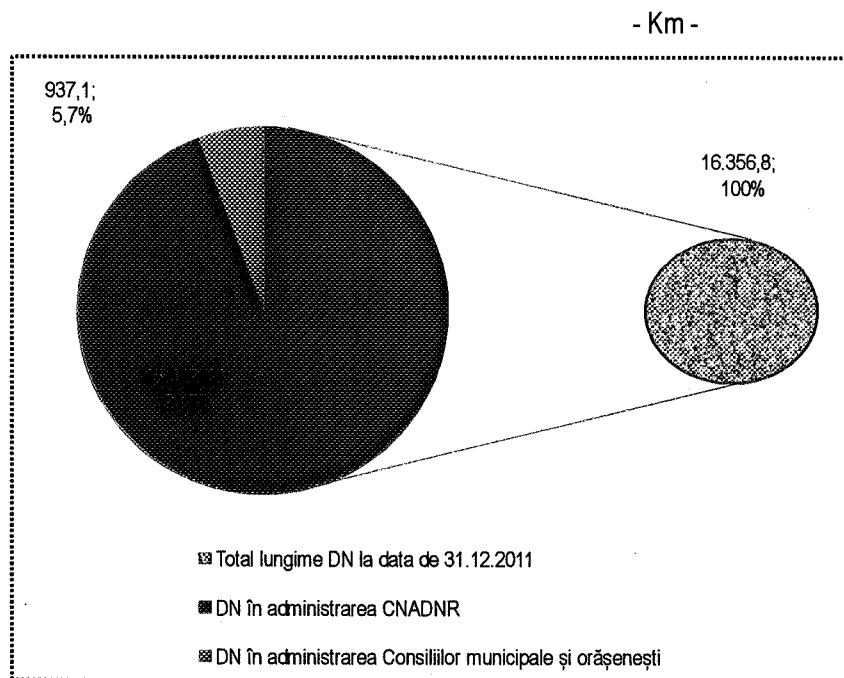
⁽¹⁵⁾ ▪Direcțiile de dezvoltare ale rețelelor naționale de infrastructuri (Planul de amenajare a teritoriului național - Secțiunea I - Căi de comunicație, aprobat prin LG 71/1996, abrogată și înlocuită de LG 363/2006 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea I - Rețele de transport).

⁽¹⁶⁾ ▪Programul prioritar de construcție a autostrăzilor și a drumurilor naționale cu patru benzi de circulație (OG 16/28.01.1999 aprobată prin LG 1/2002 și modificată prin LG 451/2003).

⁽¹⁷⁾ ▪Realizarea, dezvoltarea și modernizarea rețelei de transport de interes național și european (LG 203/16.05.2003) și Normele de analiză a rețelei de transport de interes național și european (HG 1.048/2007).

⁽¹⁸⁾ Din totalul de **16.356,8 Km**, cât măsura la data de **31.12.2011** rețeaua de drumuri naționale, **94,3% (15.419,7 Km)** erau drumuri naționale aflate în administrarea CNADNR, iar **5,7% (937,1 Km)** în administrarea consiliilor municipale și orașenești.

(19)



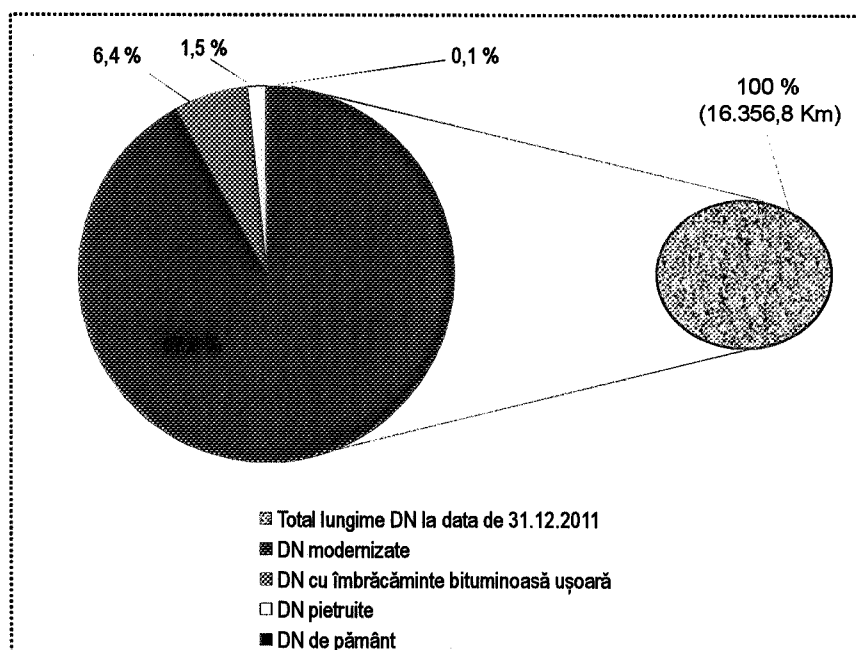
Sursa datelor: CNADNR

(20)

În același timp, din totalul rețelei de drumuri naționale, **91,9%** erau DN care, în timp, au fost supuse procedurilor de modernizare, **6,4%** erau DN cu îmbrăcăminte bituminoasă ușoară, **1,5%** DN pietruite și **0,1%** DN de pământ, cu precizarea că, dintre drumurile naționale încadrate în primele două categorii menționate, marea majoritate erau cu durată depășită la data de 31.12.2011, așa cum va fi prezentat în Cap. II din prezenta Sinteză.

(21)

Modernizarea drumurilor naționale reprezintă o amenajare complexă a unui drum existent prin sistematizarea elementelor geometrice și aplicarea unei îmbrăcăminti moderne în cadrul unei structuri rutiere dimensionate conform reglementărilor tehnice în vigoare.



Sursa datelor: CNADNR

(22) În perioada auditată, CNADNR a finalizat proiecte de reabilitare / modernizare pentru 1060 Km de drumuri naționale, proiecte noi sau în continuare, finanțate din diferite surse (buget de stat, credite externe, fonduri rambursabile și nerambursabile, venituri proprii ș.a.) - situație prezentată mai detaliat în anexa la prezenta Sinteză.

(23) 1.2 – Date generale despre CNADNR

(24) CNADNR este persoană juridică înființată prin reorganizarea Regiei Autonome „Administrația Națională a Drumurilor” din România, conform OUG 84/2003, aprobată și modificată de LG 47/2004.

(25) Compania este de interes strategic național, are capital integral de stat și funcționează sub autoritatea MTI, pe baza de gestiune economică și autonomie financiară.

(26) Acțiunile Companiei sunt deținute în totalitate de statul român, care își exercită drepturile și obligațiile prin MTI.

(27) Conducerea și organizarea:

(28) Compania este condusă de către Adunarea Generală a Acționarilor, este administrată de către Consiliul de Administrație iar conducerea executivă este asigurată de către directorul general care este și președintele CA.

(29) Împuterniciții mandatați să reprezinte interesele capitalului de stat în AGA, precum și CA și directorul general al companiei sunt numiți prin ordin al ministrului transporturilor.

(30) CNADNR are o structură teritorială formată din 7 DRDP teritoriale fără personalitate juridică - Brașov, București, Cluj, Constanța, Craiova, Iași și Timișoara, fiecare regională dispunând de mai multe secții de drumuri naționale (SDN) - precum și din Centrul de Studii Tehnice Rutiere și Informatică.

(31) Obiect de activitate:

(32) CNADNR desfășoară activități de interes public național și are ca obiect de activitate, în principal, următoarele (art. 6 din Statut):

(33) ▪ proiectarea, construirea, modernizarea, repararea, administrarea, întreținerea și exploatarea autostrăzilor și drumurilor naționale.

(34) ▪ administrarea autostrăzilor și drumurilor naționale, în condițiile contractului de concesiune încheiat cu MTI (nr. MM/487/04.02.2004), având drepturile, obligațiile și răspunderile ce îi revin în această calitate.

(35) ▪ încasarea și controlul tarifelor de utilizare a autostrăzilor și drumurilor naționale ș.a.

(36) Veniturile și cheltuielile CNADNR se stabilesc pentru fiecare exercițiu financiar, prin bugete de venituri și cheltuieli aprobate prin hotărâri ale Guvernului.

(37) Asigurarea finanțării:

(38) Principalele surse de finanțare au fost alocațiile de la bugetul de stat, fondurile externe nerambursabile, creditele externe și interne, veniturile proprii ș.a.

(39) Nivelul la care au fost asigurate resurselor financiare, în perioada auditată, pentru realizarea obiectivelor de investiții și a activităților specifice drumurilor naționale și centurilor ocolitoare cu profil de DN, este prezentat sintetic în tabelul următor:

(40)

- Mii lei -

Nr. crt.	Anul	(*) Necesar	(**) Aprobat		(***) Alocat	
			Total	% din necesar	Total	% din necesar
0	1	2	3	4=(3) / (2)	5	6=(5) / (2)
1	2008	3.483.834	2.960.521	85,0%	2.620.811	75,2%
2	2009	7.226.567	3.649.147	50,5%	3.338.115	46,2%
3	2010	5.210.793	3.704.548	71,1%	3.632.493	69,7%
4	2011	4.981.937	4.012.675	80,5%	3.413.816	68,5%
5	TOTAL	20.903.131	14.326.891	68,5%	13.005.236	62,2%

Sursa datelor: CNADNR

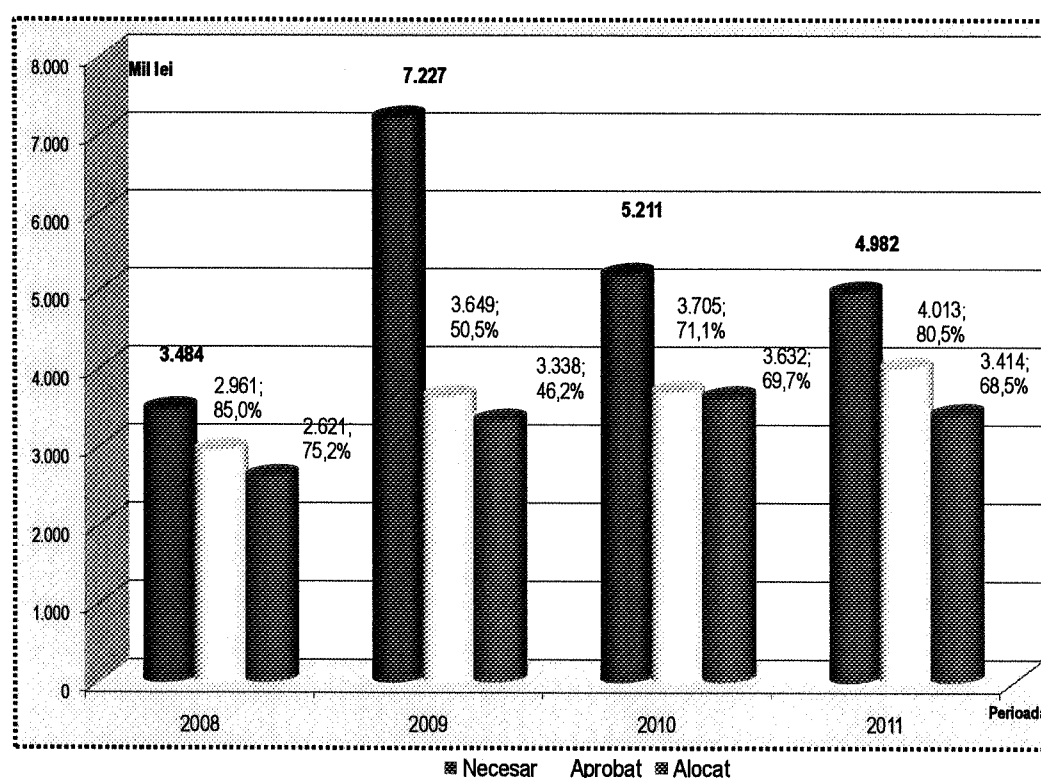
(*) Valoarea anuală solicitată de către CNADNR, prin necesarul de fonduri

(**) Limite de cheltuieli aprobate prin legile bugetare anuale

(***) Suma alocată efectiv către CNADNR (de către MFP prin MTI)

(41) Așa după cum se poate vedea, față de necesarul total de **20.903.131 mii lei**, solicitat de către CNADNR prin necesarul anual de fonduri, au fost aprobate prin legile bugetare anuale **14.326.891 mii lei**, reprezentând cca. **68,5%** din necesar și au fost alocate către companie, de către MFP prin MTI, **13.005.236 mii lei**, reprezentând numai **62,2%** din necesar.

(42)



1.3 – Date generale despre acțiunea de audit

1.3.1 Mandatul legal

Inițierea și desfășurarea acțiunii de audit al performanței au la bază mandatul legal conferit de prevederile LG nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, astfel:

•art.1 alin. (1): „Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public”.

•art.28: •alin.1 - „Curtea de Conturi efectuează auditul performanței utilizării resurselor financiare ale statului și ale sectorului public” •alin (2) - „Curtea de Conturi efectuează o evaluare independentă asupra economicității, eficienței și eficacității cu care o entitate publică, un program, un proiect, un proces sau o activitate utilizează resursele publice alocate pentru îndeplinirea obiectivelor stabilite” •alin.(5) - „prin constatările și recomandările făcute, auditul performanței trebuie să conducă la diminuarea costului resurselor sau la sporirea rezultatelor”.

1.3.2 Ținta auditului

Ținta auditului, sau impactul estimat, a vizat următoarele aspecte:

•efectuarea unei analize independente asupra ansamblului de aspecte, conjuncturi și activități subsumate domeniului vast și complex al construirii, reabilitării, modernizării și întreținerii drumurilor naționale.

•identificarea vulnerabilităților și a riscurilor specifice, a disfuncționalităților și a deficiențelor, a zonelor potențial perfectibile.

•formularea de recomandări în vederea ridicării nivelului de performanță a activităților respective.

1.3.3 Obiectivele auditului

Obiectivul general al acțiunii de audit a fost identificarea principalelor cauze, circumstanțe și responsabilități pentru care activitatea CNADNR nu s-a desfășurat performant din punctul de vedere al economicității, eficienței și eficacității, iar compania nu și-a asumat și îndeplinit rolul de entitate principală cu responsabilități maxime în derularea, implementarea și finalizarea programelor și proiectelor stabilite.

Au fost avute în vedere, ca obiective complementare obiectivului general, și răspunsurile la o serie de întrebări de bază, cum ar fi:

•care au fost vulnerabilitățile și „punctele critice” generatoare de riscuri ?

•care au fost cauzele reale ale nerealizărilor și care au fost responsabilitățile aferente?

•a existat o diferență semnificativă între voința politică declarată prin acte normative specifice și voința reală de a îndeplini angajamentele și a implementa efectiv programele aprobate ?

•desfășurarea activității specifice în vederea realizării obiectivelor stabilite, luarea deciziilor și asumarea responsabilităților de către managementul companiei s-au încadrat în principiile legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității ?

(60) ▪managementul s-a preocupat și s-a implicat îndeajuns pentru asigurarea unui nivel satisfăcător de reglementare internă, prin redactarea și implementarea unor proceduri *cu privire la*: •respectarea și aplicarea normelor și normativelor •monitorizarea activității și evaluarea periodică a rezultatelor •asumarea responsabilităților și evaluarea performanțelor activității de ansamblu și individuale conform criteriilor de performanță ș.a. ?

(61) ▪controlul și auditul intern au fost organizate și s-au derulat conform reglementărilor legale, regulat, eficient și eficace, iar rezultatele au fost valorificate conform legii ?

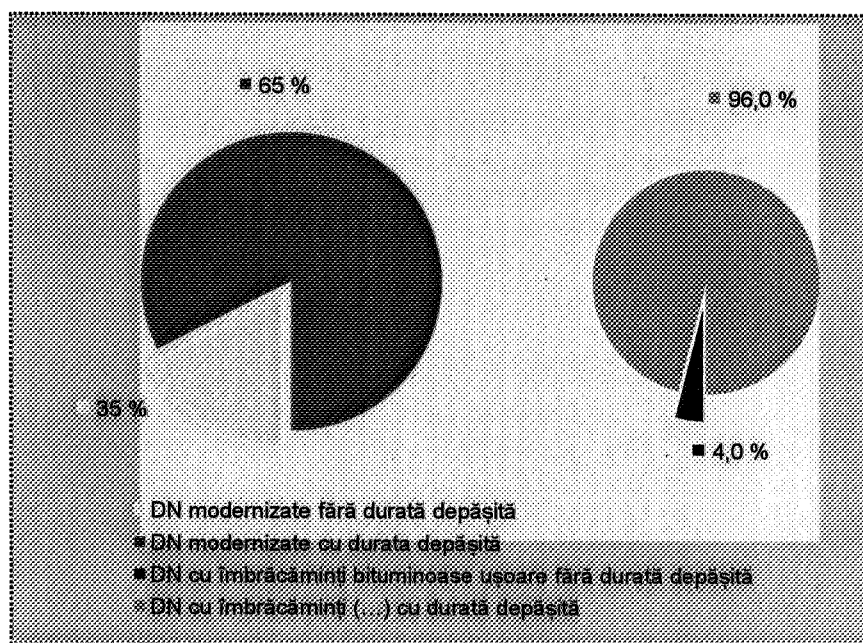
(62) ▪MTI a reprezentat un factor stimulator/perturbator pentru realizarea, de către companie, a obiectivelor stabilite pentru drumurile naționale, prin capacitatea/incapacitatea sa, din motive organizaționale, de voință, de competență ș.a. de a-și îndeplini atribuțiile legale ?

(63) Cap. II – PRINCIPALELE CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII

(64) Țintele și obiectivele naționale legal reglementate nu au fost atinse / realizate la nivelul și termenele stabilite, atât din cauza insuficientei voințe politice, la nivelul Guvernului, pentru asigurarea condițiilor necesare realizării acestora (financiare, organizatorice, legislative ș.a.) cât și a faptului că nici CNADNR și nici MTI nu și-au asumat și îndeplinit, în mod real și performant, întotdeauna și în totalitate, uneori și din motive obiective, rolul de entități principale cu responsabilități maxime în derularea, implementarea și finalizarea programelor și a proiectelor prioritare și a celorlalte obiective stabilite.

(65) La data de 31.12.2011, marea majoritate a DN modernizate și a celor cu îmbrăcăminte bituminoasă ușoară, care împreună reprezentau cca. **98,2 %** din rețeaua națională de drumuri naționale, avea durată depășită.

(66)

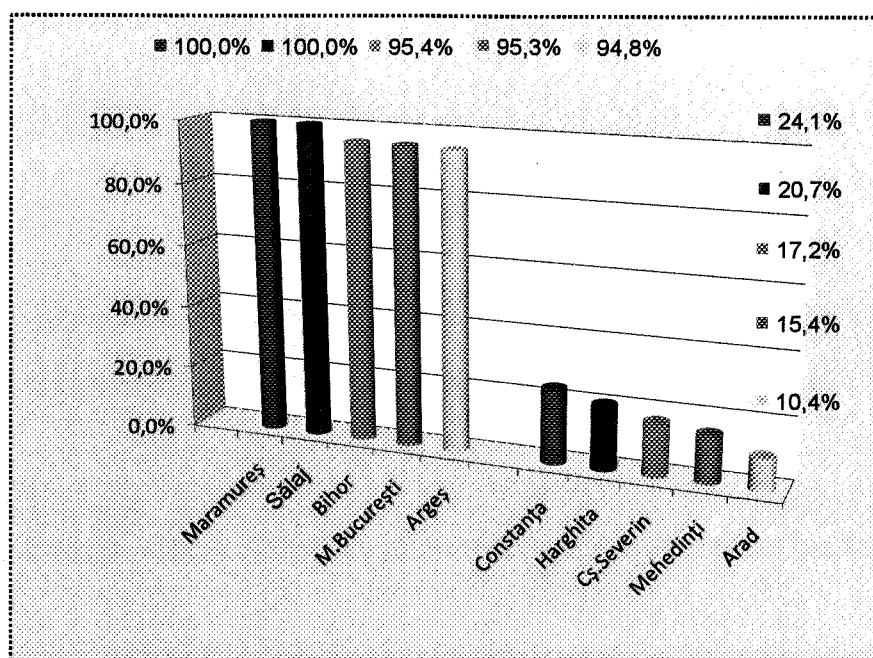


Sursa datelor: CNADNR

(67) Așa cum se vede din diagramă, cca. **65%** dintre DN modernizate și cca. **96%** dintre DN cu îmbrăcăminte bituminoasă ușoară erau cu durată depășită, ceea ce poate fi un indiciu semnificativ care să ilustreze o insuficientă voință, implicare, responsabilitate și performanță dovedite la nivelurile decizionale și de execuție ale companiei.

(68) Pentru o imagine mai analitică, în diagrama următoare sunt prezentate județele aflate pe primele cinci poziții în ceea ce privește ponderea cea mai mare, respectiv cea mai mică, de DN modernizate cu durată depășită.

(69)



Sursa datelor: CNADNR

(70)

2.1 Cu privire la activitatea specifică

(71)

CNADNR a creat impresia, cel puțin în perioada auditată, unei entități care nu a înțeles și nu s-a acomodat pe deplin cu scopul și cu obiectul propriu de activitate, o entitate a cărei activitate pare că a parcurs un traseu mai aproape de un labirint decât de unul bine stabilit și bine orientat și căreia i-au fost străine noțiunile de economicitate, eficiență și eficacitate în organizarea activității și în utilizarea fondurilor publice alocate.

(72)

Cu toate că, în perioada relativ lungă de la înființarea/reorganizarea CNADNR și până în prezent, imaginea companiei a fost asociată, nu de puține ori, cu nerealizări, deficiențe, controverse și contestări, organele de conducere și de administrare nu au analizat și nu au tras concluziile necesare și nu au fundamentat și aplicat măsuri interne adecvate, organizaționale și procedurale pentru diminuarea/eliminarea deficiențelor și a cauzelor aferente.

(73)

➤ Auditul nu a identificat repere semnificative prin care compania să poată fi definită ca o entitate performantă, profesionistă, orientată spre realizarea scopului pentru care a fost înființată și pentru care este finanțată de la bugetul de stat și având un management care să dorească și să impună realizarea atribuțiilor și obiectivelor stabilite, respectarea și implementarea reglementărilor legale și a criteriilor de performanță.

(74)

➤ Managementul superior al CNADNR, de convență cu conducerea MTI - care a numit și mandatat AGA, CA și directorul general ale companiei - nu a reușit să transforme compania într-un mecanism omogen și performant, subordonat în exclusivitate respectării legii, realizării obiectivelor stabilite și obținerii performanței în activitate și în utilizarea fondurilor publice alocate.

(75) ➤ CNADNR pare a fi o entitate care nu a înțeles pe deplin că este o companie de stat, cu responsabilități majore în utilizarea performantă a resurselor publice alocate, în interesul statului și al „cetățenilor contribuabili” și, ca urmare, celelalte entități implicate (antreprenorii, proiectanții, consultanții, firmele specializate în elaborarea studiilor de fezabilitate, firmele de avocatură ș.a.) nu reprezintă „un scop în sine” al finanțărilor din fondurile publice ci numai entități cu atribuții și responsabilități contractuale precise.

(76) ➤ În perioada auditată s-a produs, din păcate, conjugarea dintre finanțarea sub nivelul necesarului și managementul disfuncțional și cu lacune semnificative, *ca de exemplu:*

(77) ▪concept managerial străin de noțiunile de prioritizare a obiectivelor/urgențelor.

(78) ▪management supus unor accentuate fluctuații și instabilități.

(79) ▪inexistența unor ținte, obiective de management și criterii de performanță semnificative, stabilite de către conducerea ministerului pentru directorul general și pentru AGA și CA.

(80) ▪interes și implicare scăzute în diminuarea restanțelor/arieratelor generate în perioadele anterioare, sub alte echipe manageriale.

(81) ▪preocupare scăzută pentru identificarea și diminuarea / eliminarea riscurilor, disfuncționalităților și a risipei.

(82) ▪interes și implicare scăzute pentru reglementarea procedurală internă *cu privire la:* •stabilirea și respectarea etapelor specifice privind promovarea și implementarea obiectivelor de investiții •derularea etapelor specifice achizițiilor publice •forma și condițiile specifice contractelor de lucrări •aplicarea standardelor de cost în vederea fundamentării unitare a valorii lucrărilor de investiții •cuantificarea și recuperarea costurilor suplimentare generate de modificarea soluțiilor tehnice din proiecte, cauzate de lipsa de rigurozitate a studiilor de fezabilitate comparativ cu situația din teren constatată de constructori ș.a.

(83) Reglementarea procedurală deficitară pare a constitui una dintre cauzele principale ale eterogenității semnificative a conținutului contractelor încheiate de companie pentru realizarea proiectelor de construire, reabilitare și modernizare a DN (studii de fezabilitate, consultanță, proiectare, lucrări de execuție ș.a.), precum și pentru realizarea obiectivelor privind întreținerea DN, inclusiv prevenirea și combaterea înzăpezirii.

(84) Ca exemplu, așa cum reiese din tabelul următor, valoarea unitară medie a lucrărilor de execuție din cadrul proiectelor de reabilitare/modernizare, finalizate în perioada auditată, este de 0,814 mil. € / Km, în timp ce valorile unitare medii aferente diferitelor tronsoane reabilitate / modernizat, variază între 0,36 mil. € / Km și 1,96 mil. € / Km - cu o valoare maximă de 3,57 mil. € / Km pentru Pasajul de la Ciochiuța, județul Mehedinți, km 297+070 - km 297+384 - (o prezentare mai detaliată este făcută în anexă).

(85)

Nr. crt.	DN	Lungime reabilitată / modernizată (finalizată) (Km)	Valoare finală lucrări de execuție (MIL. EUR)	Valoare pe Km (MIL.EUR / Km)
0	2	4	5	6= 5 / 4
1	TOTAL DN 1	122,49	80,74	0,66
2	TOTAL DN 1C	66,46	42,15	0,63
3	TOTAL DN 3	5,37	1,94	0,36
4	TOTAL DN 3B	3,02	3,05	1,01
5	TOTAL DN 5	8,03	9,43	1,17
6	TOTAL DN 6	219,30	201,35	0,92
7	TOTAL DN 12	108,966	89,15	0,82
8	TOTAL DN 15	66,330	72,98	1,10
9	TOTAL DN 17	216,40	182,98	0,85
10	TOTAL DN 19	52,161	42,68	0,82
11	TOTAL DN 21	22,10	9,08	0,41
12	TOTAL DN 24	6,005	3,61	0,60
13	TOTAL DN 28	10,270	8,88	0,86
14	TOTAL DN 56A	79,14	57,51	0,73
15	TOTAL DN 66	74,82	57,73	0,77
16	TOTAL GENERAL	1060,852	863,244	0,814

Sursa datelor: CNADNR

(86) ➤ În același timp, auditul nu poate să nu remarce existența, la nivelul companiei, unui potențial uman semnificativ, atât de conducere cât și de execuție, pe care managementul superior nu a reușit să-l pună pe deplin în valoare la nivelul său real de pregătire profesională, dorință de implicare, de legalitate, regularitate și performanță.

(87) ➤ **Cauzele principale** pentru care activitatea nu s-a desfășurat cu rigoarea și cu eficacitatea prevăzute de reglementările legale în domeniu *au fost*:

(88) • *extrinsece companiei*, în sensul că aceasta nu a beneficiat de toate condițiile necesare realizării obiectivelor stabilite legal, *cum ar fi*: •nivel minimal de continuitate, consecvență și coerență, la nivel național, în stabilirea priorităților •legislație adecvată și armonizată cu a celorlalte domenii complementare •resurse financiare alocate la nivelul obiectivelor și în concordanță cu termenelor stabilite •autonomie decizională reală ș.a.

(89) • *intrinsece companiei*, *cum ar fi*: •neidentificarea și neeliminarea riscurilor, vulnerabilităților și „supapelor generatoare de risipă” •lipsa prioritizării în demararea și realizarea obiectivelor •obiective nefinalizate la termen și obiective demarate/continuate peste limitele finanțării •permanentizarea unui mod de acționare necoordonat și neunitar •neidentificarea și neeliminarea cauzele generatoare de blocaje, întârzieri, prelungiri, penalități ș.a.

(90) ➤ Au fost constatate, aproape ca pe o permanență a activității CNADNR în perioadele auditate, **o serie de riscuri, vulnerabilități, disfuncționalități și deficiențe, cum ar fi**:

(91) •disproporție între obiectivele/contractele, relativ minoritare, care s-au realizat/derulat fără disfuncționalități și deficiențe semnificative și cele derulate necorespunzător, relativ majoritare.

(92) ▪un mod de acționare neunitar și necoordonat, în lipsa unor niveluri de prioritate formalizate și a menținerii unui echilibru real și stabil între obiectivele în derulare, cele restante și obiectivele noi.

(93) ▪ignorarea unei abordări prudente referitoare la evitarea dispersării capacităților și a resurselor prin practica unor „*inaugurări*” repetate de șantiere pentru noi obiective insuficient fundamentate și pregătite, în paralel cu cele nefinalizate/întârziate/amânate ș.a., fără o încadrare în limitele reale financiare, organizaționale și de capacitate operativă.

(94) ▪inexistența unor proceduri interne formalizate specifice activităților semnificative și activităților „*sensibile*”, precum și *referitoare la*: •criteriile de stabilire/ajustare a priorităților anuale în concordanță cu resursele financiare disponibile •sistarea oficială a lucrărilor la obiectivele pentru care nu mai era asigurată finanțarea •conservarea lucrărilor executate •evaluarea efectelor financiare, juridice, tehnice ș.a. ale sistării lucrărilor și propunerea de modificare, de către MTI și Guvern, a ținutelor și termenelor stabilite ș.a.

(95) ▪preocupare și implicare insuficientă pentru identificarea și eliminarea riscurilor, vulnerabilităților, risipei și a cauzelor generatoare de blocaje, întâzieri, prelungiri, penalități, precum și neaplicarea unor clauze contractuale asiguratorii aferente acestora.

(96) ▪studii de fezabilitate neutilizate, sau de slabă calitate, unele fără studii geotehnice corespunzătoare, care au generat modificări de soluții tehnice ulterioare, precum și proiecte tehnice incomplete, sau cu soluții inaplicabile condițiilor din teren, care au necesitat ajustări și modificări repetate în cursul execuției lucrărilor.

(97) ▪valori contractuale majorate, termene de finalizare nerespectate și situații de lucrări conținând erori și valori nejustificate, față de care compania a manifestat inacțiune sau acțiune întârziată/neconvingătoare față de cei responsabili.

(98) ▪deprofesionalizarea activității de prevenire și combatere a înzăpezirii prin neasigurarea utilajelor și a echipamentelor performante și/sau prin externalizarea acestora către prestatori de servicii nespecializați și nedotați cu astfel de utilaje ș.a.

(99) ▪semnalizare rutieră insuficient reglementată procedural, subfinanțată și derulată neperformant, constituind una dintre cauzele producerii accidentelor rutiere și a efectelor acestora ș.a.

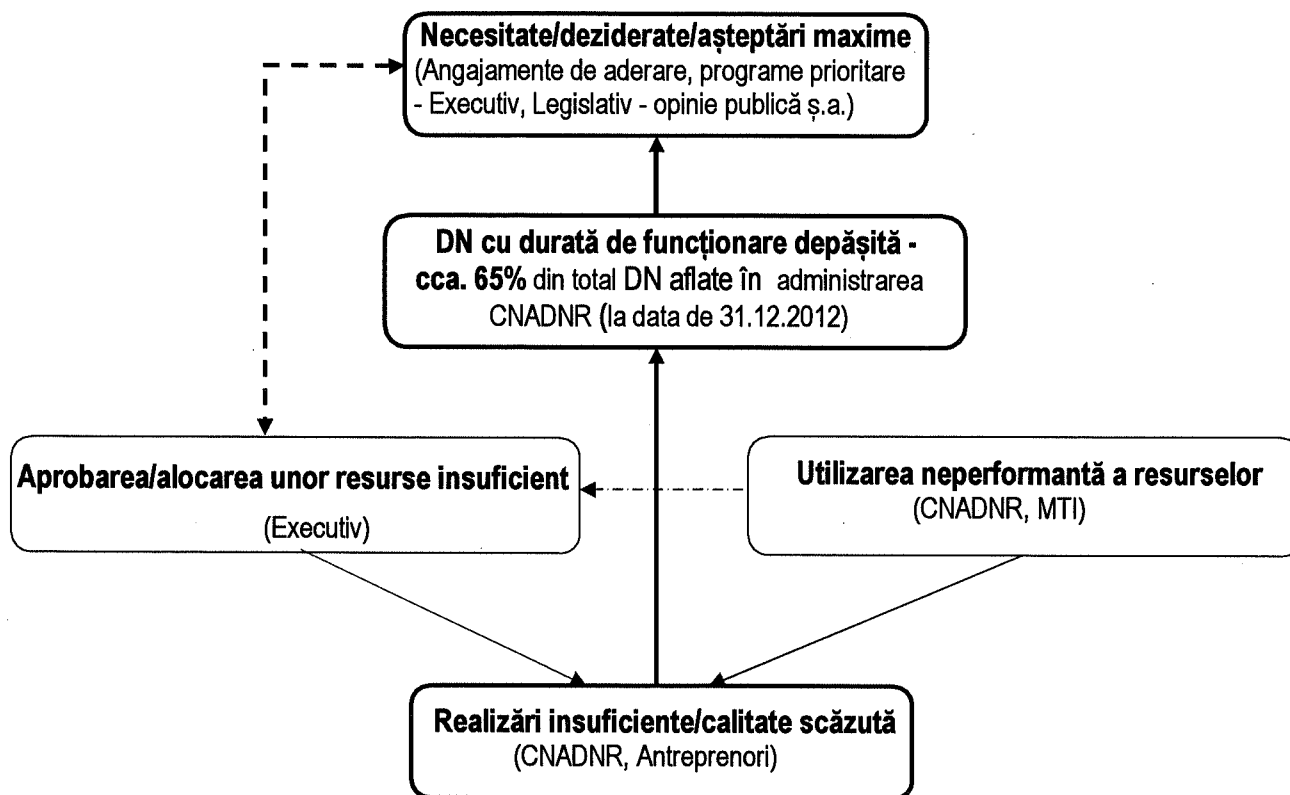
(100) ➤Principalele entități cu atribuții, competențe și responsabilități în asigurarea unei infrastructuri rutiere la standardele europene (CNADNR, MTI, Guvern) nu au identificat pârgurile necesare creării unui *echilibru real și stabil între*:

(101) ▪necesitatea de a avea o infrastructură rutieră extinsă, modernă și sigură (conform angajamentelor asumate de România în vederea aderării la UE și a prevederilor Cărții Albe privind infrastructurile de transport, dar și conform așteptărilor cetățenilor).

(102) ▪asigurarea finanțării la nivel optim, prin prioritizare adecvată și prin identificarea surselor / resurselor de finanțare.

(103) ▪utilizarea performantă, din punctul de vedere al economicității, eficienței și eficacității, a resurselor publice alocate.

(104)



(106) ➤ În condițiile unor așteptări maxime și a unor surse/resurse de finanțare relativ limitate și insuficiente, una dintre modalitățile de realizare calitativă a obiectivelor ar fi fost aceea ca managementul companiei să adopte un comportament precaut în angajarea fondurilor publice și să se implice susținut și în mod real pentru elaborarea și implementarea unor proceduri interne specifice și a criteriilor de performanță aferente, în vederea identificării și diminuării/eliminării riscurilor, vulnerabilităților și a „supapelor generatoare de risipă” și pentru utilizarea fondurilor publice în mod performant.

(107) Auditul nu se poate pronunța în mod indubitabil, în aceste circumstanțe, asupra faptului că finanțarea insuficientă a reprezentat factorul perturbator principal al activității CNADNR, așa cum în mod frecvent a susținut compania, având în vedere că orice nivel rezonabil al finanțării poate deveni insuficient în condițiile în care politica managerială este deficitară și neperformantă.

(108) ➤ S-a produs în practică un transfer de responsabilitate de la nivelul Guvernului / MTI - care trebuiau să asigure sursele de finanțare necesare obiectivelor și termenelor reglementate sau să le ajusteze pe acestea la nivelul resurselor - la nivelul CNADNR - care, în mod formal și vizibil, a rămas obligată să realizeze obiectivele respective, fără însă a avea sursele necesare realizării lor și fără a dispune de pârghiile decizionale directe necesare pentru asigurarea acestora sau pentru renunțarea / sistarea la unele obiective.

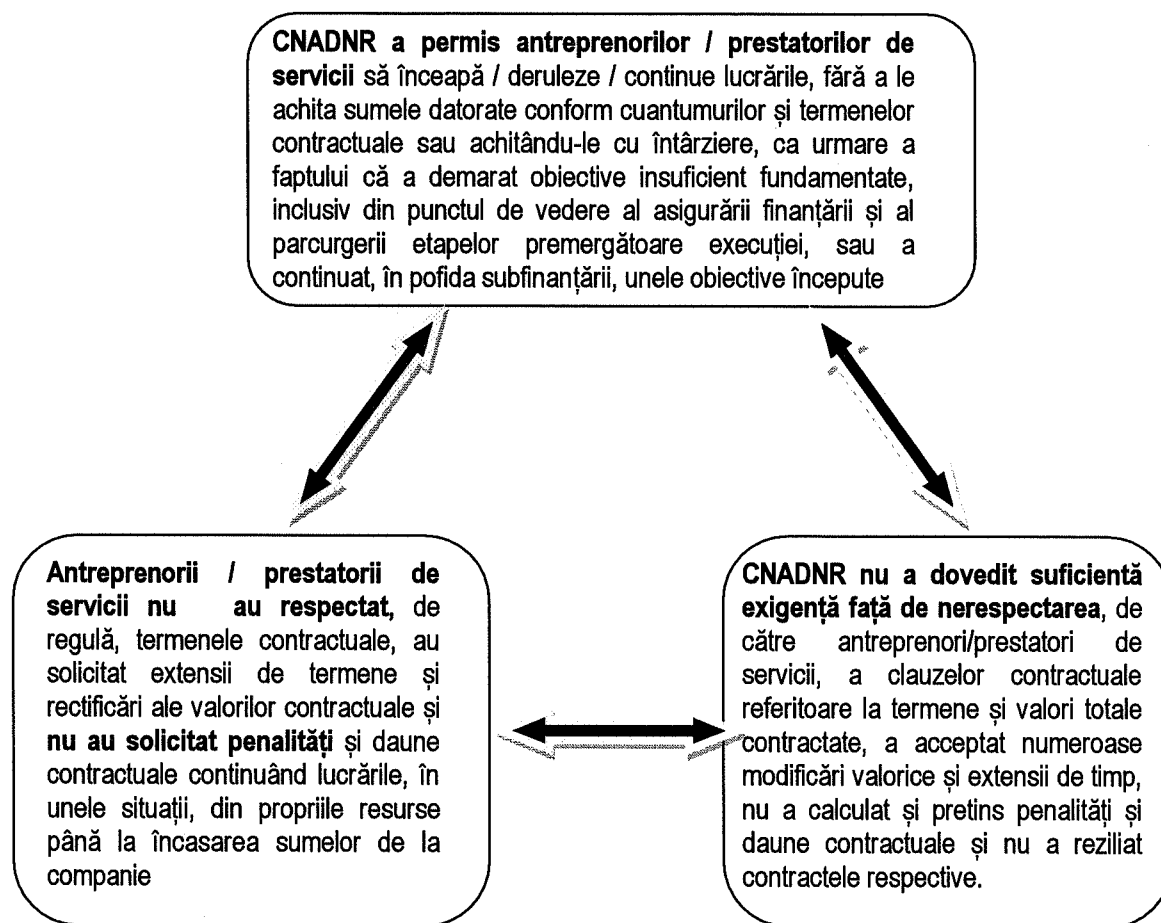
(109) Un factor determinant l-a constituit faptul că reglementările legale specifice domeniului *nu au statuat*: •principiul obligativității asigurării surselor de finanțare pe toată perioada derulării programelor și proiectelor aprobate legal •obligativitatea și condițiile de sistare și conservare a obiectivelor pentru care finanțarea nu mai era asigurată •evaluarea, complementar obligației

anterioare, efectelor financiare, juridice, tehnice ș.a. ale sistării lucrărilor •asumarea în mod direct, formalizat, de către fiecare entitate, la nivelul său de competență și nu numai de către CNADNR, așa cum s-a întâmplat în realitate, a consecințelor subfinanțării și ale impunerii unor noi obiective fără sistarea altora.

(110) ➤Întregul sistem și toți „actorii principali” (CNADNR, proiectanți, consultanți, antreprenori ș.a.) par a fi excelat prin lipsă de interes și determinare în respectarea legislației, profesionalitate nesatisfăcătoare, interese care exced cadrului reglementat, lipsă de corectitudine în afaceri, tentative de atragere a unor câștiguri necuvenite.

(111) Această proiecție negativă și aceste caracteristici de sistem au apărut și au fost întreținute, într-o măsură semnificativă, de faptul că CNADNR a acceptat, de-a lungul timpului, apariția și derularea unor relații de afaceri care au excedat, de multe ori, cadrul legal și de regularitate contractuală și au fost viciate prin comportamentul ambelor părți, *în sensul că:*

(112)



(113) ➤Unele opțiuni ale managementului, inclusiv la nivelul structurilor teritoriale ale companiei - făcute cu scopul declarat de a crește performanța realizării obiectivelor și a utilizării fondurilor publice și de a suplini, într-o oarecare măsură, insuficiența finanțării pentru unele obiective - s-au dovedit a fi, în lipsa unei atitudini prudentiale, a unor clauze asiguratorii și a procedurilor interne aferente, niște demersuri care nu numai că nu și-au atins ținta dar au devenit surse generatoare de vulnerabilități, deficiențe și risipă, toate în detrimentul companiei, *ca de exemplu:*

(114) ■Atribuirea către un singur furnizor de servicii, uneori chiar antreprenorului, a obligațiilor și responsabilităților referitoare la toate etapele premergătoare execuției propriu-zise a lucrărilor,

referitoare la: •documentații cadastrale, exproprieri și asistență juridică aferentă •elaborarea studiilor de fezabilitate și a proiectelor tehnice •elaborarea documentațiilor pentru relocarea utilităților •obținerea acordurilor și avizelor •obținerea autorizațiilor de construire ș.a.

(115) Această practică, repetitivă în pofida consecințelor, s-a caracterizat, de regulă, printr-o serie de sincope și divergențe cauzate de furnizorii de servicii respectivi, *cu efecte directe asupra:* •prelungerii substanțiale a termenelor de execuție a etapelor pregătitoare •modificării pe parcurs a soluțiilor tehnice inițiale •întârzierii/decalării lucrărilor din contractele de construire •întârzierii generale a finalizării proiectelor •suplimentării valorii finale a proiectelor ș.a.

(116) Nu numai că nu a existat preocupare și implicare, la nivelul managementului, pentru elaborarea procedurilor interne formalizate cu privire la alegerea, pregătirea, organizarea, atribuirea și implementarea unor astfel de contracte, *dar s-a ignorat și:* •lipsa experienței de specialitate a prestatorilor respectivi, pentru fiecare dintre domeniile respective, fie prin obiect de activitate, tradiție și performanță, fie prin asociere sau contracte cu firme specializate, recunoscute și performante •atitudinea prudentială și stabilirea clauzelor contractuale asiguratorii referitoare la aspectele amintite dar și la „*incompatibilitățile*” între diferitele categorii de servicii asigurate de către același ofertant/contractant.

(117) ■Abordarea și aplicarea cu lejeritate și fără profesionalitate a finanțării prin „*contracte cu plata amânată, pe credit*” - așa numitul *credit-furnizor* - în cazurile unor obiective de investiții cu perioadă de finalizare mai lungă și pentru care finanțarea era incertă sau insuficientă - modalitate de finanțare care nu are o reglementare specifică sub această denumire.

(118) Noțiunea de „credit-furnizor” este definită în literatura de specialitate ca fiind: „Credit prin care furnizorul livrează cumpărătorului marfă, cu plata amânată (pe credit), pe baza împrumutului în bani pe care îl primește de la o bancă, pe o perioadă determinată, cu plata dobânzii convenite. Este o finanțare bancară post livrare. Procedural, cumpărătorul va rambursa creditul conform ratelor și scadențelor convenite cu furnizorul, direct băncii care a împrumutat pe furnizor”.

(119) În aceste condiții, managementul companiei nu s-a preocupat și nu s-a implicat pentru elaborarea și aplicarea unor proceduri interne formalizate cu privire la condițiile, contractarea și derularea acestui tip de finanțare, fiind lăsat, astfel, un nepermis „*spațiu de manevră*” pentru interpretări subiective și liber-arbitru, inclusiv la nivelul structurilor teritoriale.

(120) Această poziționare a managementului este cu atât mai puțin justificată cu cât prin OUG nr.111/2006 privind „*finanțarea unor proiecte de investiții care necesită o perioadă mai lungă de un an până la finalizare*” (inclusiv HG nr.1.211/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare) fuseseră prevăzute etapele, condițiile, obligațiile și responsabilitățile specifice pentru astfel de tipuri de finanțare iar beneficiarul final al lucrărilor respective era MTI, pentru care aplicarea OUG nr.111/2006 era obligatorie în calitatea sa de administrator al infrastructurii de transport rutier aparținând domeniului public al statului (CNADNR fiind numai concesionara, conform legii, a patrimoniului respectiv).

(121) Chiar și în aceste condiții, în care nu s-a aliniat prevederilor ordonanței, compania nu a urmărit nici măcar respectarea și aplicarea propriilor cerințe stabilite în documentația de atribuire și în contractul de lucrări, în legătură cu asigurarea finanțării, în sensul că nu au existat documentele care să certifice realitatea și legalitatea stabilirii costului de finanțare (dobânzi

bancare, comisioane ș.a.), cu toate că era prevăzut, în contracte, că „*acordul de finanțare face parte din documentele contractului iar contractul de împrumut încheiat între antreprenor și banca finanțatoare trebuie să fie anexă la contract*”.

(122) Ca urmare, realitatea și corectitudinea sumelor decontate și achitate cu titlul de „*costuri de finanțare*” sunt incerte, nesusținute cu documente și calcule justificative care trebuiau anexate contractului de lucrări - chiar dacă s-a încercat asigurarea unei aparențe de regularitate și legalitate prin prezentarea unor „*oferte indicative*” de finanțare, din partea băncilor finanțatoare, dar care nu pot fi considerate, așa cum este specificat și în conținutul acestora, „*un angajament, sau o ofertă de angajament în vederea încheierii unei tranzacții sau a unei finanțări*” și nu pot înlocui contractele de împrumut ce trebuiau prezentate de antreprenori și anexate contractelor de lucrări.

(123) ➤ La nivelul CNADNR și al DRDP teritoriale nu este cunoscută aplicația informatică **GIS** (Sisteme de Informare Geografică), care reprezintă o colecție integrată de programe de calculator și de date electronice, utilizată pentru a vizualiza, analiza, modela și gestiona informații referitoare la anumite locații și pentru a integra operații comune și baze de date (hărți, rețele tehnico-edilitare supra și subterane, imobile aflate în zonele de expropriere ș.a.).

(124) Aplicația ar fi putut, în esență, să ghideze managementul în vederea analizei riscurilor și luării unor decizii realiste *cu privire la*: •activitățile de dezvoltare a sistemului de drumuri naționale și autostrăzi •efectuarea studiilor de fezabilitate și a proiectelor tehnice •alegerea celor mai eficiente măsuri de realizare a obiectivelor conform proiectelor și termenelor inițiale •diminuarea riscurile referitoare la modificări repetate ale soluțiilor tehnice, prelungirea duratelor de realizare și majorarea costurilor și a valorii lucrărilor ș.a.

(125) Aplicația este cunoscută și utilizată la nivelul Unității Administrativ Teritoriale a Municipiului București de către utilizatori precum „Administrația Străzilor”, „Regia Autonomă de Distribuție a Energiei Termice”, unele unități administrativ teritoriale de sector ș.a.

(126) ➤ Sistemul de management al drumurilor (PMS), introdus la nivelul companiei și al DRDP teritoriale, nu a fost implementat astfel încât să fie funcțional și valorificat la întreaga sa capacitate, motivația principală fiind neasigurarea fondurilor, adeseori minimale, necesare achiziționării unor softuri care să îl facă funcțional, fonduri care au fost solicitate de către structurile teritoriale, prin proiectele de buget, dar nu au fost aprobate.

(127) Utilizarea extinsă a sistemului ar fi putut influența pozitiv performanța managementului drumurilor, printr-o evaluare operativă și mai precisă a stării tehnice și prin furnizarea către factorii de decizie a informațiilor și variantelor optime referitoare la asigurarea unei prioritizări optime a lucrărilor de întreținere și reabilitare, prin utilizarea unor indicatori preciși de urmărire și monitorizare a performanțelor, astfel încât să se asigure o utilizare mai economicoasă, eficientă și eficace a resurselor alocate.

(128) Sistemul ar fi putut constitui un instrument eficace, la îndemâna managementului, în vederea simulării și estimării tuturor variantelor de intervenție, variante stabilite și în funcție de nivelul fondurilor disponibile dar și de impactul asupra utilizatorilor și a societății în ansamblu.

(129) 2.2 - Cu privire la principalele obiective prioritare prevăzute în legislația primară

(130) Stabilirea prin reglementări legale a unor obiective și termene, încadrarea CNADNR ca fiind „de interes strategic național” și a unor activități, programe și proiecte aferente ca fiind „prioritare” și „de interes public național”, s-au dovedit a nu fi suficiente pentru atingerea obiectivelor și pentru poziționarea companiei ca entitate ce și-a înțeles și implementat, în condiții de performanță, rolul, atribuțiile și responsabilitățile care i-au fost prevăzute.

(131) ➤ Principalele obiective identificate ca priorități și transpuse în legislația internă primară nu au fost realizate la nivelul stabilit și nu au fost puse de acord, periodic, cu nivelul resurselor disponibile, cu realizările efective și cu voința politică reală de la anumite momente, prin efectuarea corecțiilor și ajustărilor necesare și asumarea explicită a lor prin modificarea actelor normative inițiale (•OG 16/1999 pentru aprobarea Programului prioritar de construcție a autostrăzilor și a drumurilor naționale cu patru benzi de circulație, aprobată prin LG 1/2002) •LG 203/2003 privind realizarea, dezvoltarea și modernizarea rețelei de transport de interes național și european •LG 363/2006 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea I - Rețele de transport).

(132) ➤ La nivelul CNADNR nu se cunoaște nici până în prezent, cu exactitate și analitic, la ce anume tronsoane de drumuri naționale se refereau aceste programe și proiecte prioritare, ce trebuia făcut pentru realizarea acestor, ce anume s-a realizat și ce restanțe se înregistrează în prezent.

(133) Pe lângă faptul că, la fundamentarea actelor normative amintite, compania nu a fost implicată semnificativ, managementul superior al acesteia a dovedit, ulterior legiferării, lipsă de interes și implicare pentru asigurarea implementării reglementărilor legale respective și realizării obiectivelor stabilite, *în sensul că:*

(134) ▪ nu a identificat cu exactitate tronsoanele la care făceau referire actele normative respective și nu a procedat la evaluarea realității de fapt, din teren.

(135) ▪ nu a stabilit în mod analitic care vor fi obiectivele de realizat și nu a procedat la evaluarea formalizată și realistă a viabilității acestora și a posibilităților efective de a le îndeplini la termen.

(136) ▪ nu a stabilit condițiile minimale (financiare, organizaționale, legislative ș.a.) și nu a elaborat, aprobat și implementat un Program de măsuri menit să stabilească etapele, necesarul de resurse, acțiunile și responsabilitățile pentru realizarea obiectivelor, pentru respectarea termenelor, pentru monitorizarea și raportarea periodică a stadiului de realizare ș.a.

(137) ➤ În același timp, nici actele normative prin care au fost stabilite obiective, programe și proiecte prioritare *nu au prevăzut și:* ▪ obligativitatea efectuării unor monitorizări, evaluări și raportări periodice, către Guvern și Parlament ▪ obligativitatea stabilirii și asumării responsabilităților pentru nerealizări ▪ reglementarea măsurilor adecvate de ajustare a țințelor, obiectivelor și termenelor conform posibilităților reale și resurselor alocate ▪ adoptarea unor Planuri de măsuri, inclusiv de armonizare și îmbunătățire a legislației, în vederea creării condițiilor pentru atingerea noilor țințe stabilite ș.a.

(138) Excepție de la regulă o face LG 203/16.05.2003 care, la art. 7 alin.1-2, prevede unele obligații în acest sens - obligații rămase însă nepuse în practică și fără efectele scontate:

(139) „la fiecare 2 ani Guvernul va supune spre dezbatere Parlamentului un raport privind stadiul implementării liniilor directe aprobate prin prezenta lege”.

(140) „la fiecare 5 ani Guvernul va întocmi și va supune spre aprobare Parlamentului un raport de evaluare a stadiului general al dezvoltării economice și tehnologice în domeniul transporturilor pe baza propunerilor formulate de Comitetul interministerial pentru rețeaua de transport de interes național și european (...)” - organism cu caracter consultativ în subordinea Guvernului, coordonat de reprezentantul MTI.

(141) ➤ Totodată, au rămas doar simple angajamente și o mare parte dintre politicile rutiere și direcțiile de acțiune din Programele de Guvernare 2005-2008 și 2009-2012, pentru care Guvernul a primit încrederea Parlamentului, având în vedere că nici CNADNR și nici MTI și Guvernul, entitățile cu atribuții și responsabilități legale privind infrastructura de transport rutier, nu au elaborat, inițiat, aprobat, aplicat și urmărit Planuri de măsuri concrete pentru respectarea și punerea în aplicare a prevederilor din aceste programe.

(142) **2.3 - Cu privire la aspecte organizaționale**

(143) La nivelul CNADNR a existat și a persistat, în toată perioada auditată, o serie de riscuri, vulnerabilități și disfuncționalități organizaționale care au influențat negativ performanța activității specifice și care au fost ignorate, în aceeași măsură, atât de către directorul general și AGA și CA ale companiei, cât și de către conducerea ministerului.

(144) ➤ Mandatele acordate de către ministrul transporturilor pentru AGA și CA ale companiei au fost, de regulă, limitate la fiecare dintre punctele de pe ordinea de zi a ședințelor, nefiind de tipul obiectivelor concrete de performanță stabilite conform reglementărilor specifice, ceea ce a ridicat nivelul riscului ca ministrul să se substituie acestor organe de conducere și, în același timp, acestea să nu aibă asigurată o minimă independență decizională, să nu fie evaluate periodic și să nu răspundă pentru nerealizările înregistrate.

(145) ➤ Obiectivele și criteriile de performanță stabilite de către ministru pentru directorul general al companiei și, de către acesta, pentru directorii regionali, au fost preponderent cantitative și au vizat obiective ținând cu precădere de situația economico-financiară a companiei și mai puțin de țintele/obiectivele, multe de interes național, stabilite prin reglementările legale specifice și prin listele anuale de investiții.

(146) ➤ În perioada auditată, 2008-2012, conducerea companiei a cunoscut o fluctuație semnificativă, atât la nivelul centralei cât și, prin propagare, la nivelul structurilor teritoriale, situație generată în mod direct de voința și intervenția conducerii ministerului asupra numirii directorului general, intervenție care s-a dovedit în aceeași măsură de perturbatoare pentru activitatea și performanța companiei ca și intervenția asupra AG și CA.

(147) Astfel, posturile de director general, respectiv de director regional, au fost ocupate de diferite persoane pe perioade variind de la câteva zile/luni, la 1-3 ani:

(148) ▪la nivelul centralei, postul de director general a fost ocupat succesiv de 7 persoane, pe perioade cuprinse între câteva zile și un an.

(149) ▪la nivelul structurilor teritoriale, posturile de director regional au fost ocupate succesiv după cum urmează: •DRDP București - de 7 persoane •DRDP Brașov - 4 persoane •DRDP Craiova - 4 persoane •DRDP Iași - 3 persoane •DRDP Cluj - 2 persoane •DRDP Constanța - 2 persoane •DRDP Timișoara - 2 persoane.

(150) ➤Structura organizatorică a companiei a fost modificată, în perioada auditată, de 16 ori la nivelul centralei companiei, iar la nivelul structurilor teritoriale după cum urmează: •DRDP București - de 5 ori •DRDP Brașov - de 6 ori •DRDP Craiova - 5 •DRDP Iași - 7 •DRDP Cluj - 5 •DRDP Constanța - 7 •DRDP Timișoara - 5.

(151) 2.4 - Cu privire la eliminarea efectelor calamităților naturale

(152) Organizarea și derularea activității specifice și a programelor privind eliminarea efectelor calamităților naturale asupra drumurilor naționale s-au desfășurat neperformant, atât ca urmare a subfinanțării acestora cât și a existenței și persistenței unor vulnerabilități, disfuncționalități și deficiențe interne, rămase neidentificate și neeliminate în timp, atât la nivelul centralei companiei cât și al structurilor sale teritoriale.

(153) ➤Au fost ignorate noțiunile de urgență și de prioritate a unor astfel de obiective, prin neexecutarea unor lucrări în primă urgență, precum și a unor lucrări specifice pentru aducerea la starea tehnică inițială a drumurilor, podurilor, pasajelor și tunelurilor - obligații cuprinse în chiar obiectul de activitate al CNADNR, în sensul că aceasta „asigură organizarea intervențiilor necesare în scopul eliminării operative a avariilor, restricțiilor sau a altor situații provocate de calamități pe autostrăzi și drumurile naționale”.

(154) ➤Au existat, în practică, frecvente situații în care înlăturarea efectelor calamităților naturale s-a realizat pe parcursul a mai multor ani ca urmare a unor decalaje semnificative de timp între data producerii evenimentului și data încheierii contractului, data de începere a lucrărilor și data de recepție la terminarea acestora.

(155) Au fost introduse în contractele de execuție unele clauze contradictorii cu privire la durată și termene, în sensul că o clauză prevedea că finalizarea lucrărilor se va realiza în decurs de un anumit număr de luni calendaristice de la data intrării în vigoare a contractului, în timp ce altă clauză prevedea că începerea lucrărilor se va face în cel mai scurt timp posibil de la primirea ordinului de începere a lucrărilor.

(156) În practică, au fost cazuri în care ordinul de începere a lucrărilor a fost dat după câteva luni sau chiar după câțiva ani de la data încheierii contractului, ceea ce a creat, implicit, premisele pentru prelungirea duratei de terminare a lucrărilor dar și pentru suplimentarea costurilor finale ca urmare a modificării unor soluții tehnice impuse de accentuarea, în timp, a deteriorărilor inițiale.

(157) ➤ Managementul companiei nu s-a preocupat și nici nu s-a implicat suficient pentru respectarea valorilor și termenelor contractuale, solicitarea penalităților și a daunelor și rezilierea contractelor, precum și pentru cuantificarea costurilor suplimentare generate de modificarea soluțiilor tehnice, ca urmare a lipsei de rigurozitate a proiectului inițial, și recuperarea acestor sume de la operatorii economici care au întocmit proiectele.

(158) ➤ Nu au fost elaborate, aprobate și aplicate proceduri interne formalizate, *cu privire la:*
•criteriile de analiză și încadrare a tronsoanelor de drumuri naționale ca fiind afectate de calamități naturale •prioritizarea obiectivelor •derularea etapelor și operațiunilor specifice •criteriile de performanță aferente acestora •monitorizarea, evaluarea și raportarea realizării obiectivelor •stabilirea și partajarea reală a responsabilităților cu privire la nerealizări ș.a.

(159) ➤ Comisiile de recepție, formate din reprezentanții centralei și ai structurilor teritoriale, nu s-au întrunit și nu au efectuat recepția la terminarea lucrărilor pentru fiecare lucrare în parte, la termenul aferent fiecăreia, ci o singură dată după terminarea mai multor lucrări - situație generată de inexistența reglementărilor procedurale interne, formalizate, referitoare la modalitatea de organizare și de stabilire a momentului declanșării procedurilor de recepție și la atribuțiile membrilor comisiei de recepție.

(160) **2.5 Cu privire la „Modernizarea DN 67C Benghești – Sebeș (...)” - „Transalpina”**

(161) Drumul Național DN 67 C, denumit și „Transalpina”, face legătura între nordul Olteniei și Transilvania (Bengești - Râncă - Sebeș), are un traseu caracteristic zonei montane, traversează Munții Parâng - Șureanu - Cindrel - Lotru, ajunge la altitudinea de 2.145 m (Pasul Urdele) și trece prin județele Gorj, Alba și Vâlcea (148,414 km).

(162) Procedura de atribuire a contractului de lucrări și de prestări servicii de proiectare, inclusiv consultanță și asigurarea asistenței tehnice, a fost organizată și derulată de către DRDP Craiova și a fost încheiat contractul de lucrări nr.617/05.09.2008 între aceasta și SC Romstrade SRL Giurgiu, ofertantul declarat câștigător.

(163) Datele principale ale contractului inițial *sunt următoarele:*

(164) - obiectul contractului: proiectare și execuție.

(165) - valoare totală: **1.231,2 mil lei / 345,4 mil €**, fără TVA (1 € = 3,5638 lei în data de 22.04.2008), *din care:*

(166) •C+M+proiectare: **758,9 mil lei**, fără TVA.

(167) •cost de finanțare („credit furnizor”): **472, 3 mil lei.**

(168) - termenul de finalizare: 18 luni de la emiterea ordinului de începere, fără perioada de timp friguros considerată a fi între 15.11 – 15.03 a fiecărui an.

(169) Datele principale finale ale contractului, după modificările survenite în timp, prin 5 acte adiționale, *sunt următoarele:*

(170) - valoare totală: **1.341,8 mil lei / 376,5 mil €**, fără TVA (TVA: 193,1 mil lei), *din care:*

(171) •C+M+proiectare: **913,6 mil lei**, fără TVA (TVA: 193,1 mil lei).

(172) •cost de finanțare: **428, 2 mil lei.**

(173) - termenul de finalizare: 31.10.2012.

2.5.1 Referitor la prioritatea obiectivului

(175) Nu au existat suficiente elemente credibile, reale și fundamentate care să justifice demararea obiectivului de investiții, iar după ce opțiunea a fost făcută, derularea investiției a cumulat în practică, în mod inexplicabil, aproape toate tipurile de vulnerabilități, disfuncționalități și deficiențe constate de audit în activitatea specifică a companiei.

(176) ➤ „Transalpina” nu se regăsește printre obiectivele naționale prioritare, reglementate prin legislația primară (OG 16/1999/ LG nr.1/2002, LG 203/2003 și LG 363/2006), fiind o inițiativă a conducerii MTI și a celei a CNADNR, din anul 2008.

(177) Inițierea și aprobarea proiectului au fost făcute în condițiile în care, așa cum a fost prezentat anterior, numeroase obiective cuprinse în programele și proiectele prioritare și de interes public național și în programele anuale de investiții ale companiei nu fuseseră demarate sau înregistrau restanțe semnificative - în majoritatea cazurilor motivația fiind aceeași, adică insuficiența surselor de finanțare.

(178) ➤ Necesitatea proiectului de investiții nu a fost în mod real fundamentată, din punctul de vedere al importanței, al economicității, eficienței și eficacității activității și a utilizării fondurilor publice, având în vedere că CNADNR nu a efectuat și nu deține o fundamentare formalizată, bazată pe date, analize comparative și studii de impact credibile.

(179) Principalele argumente prin care s-a încercat justificarea demarării proiectului sunt cele inserate, la modul general, în studiul de fezabilitate, *referitoare la*:

(180) ▪ îmbunătățirea condițiilor de trafic și creșterea vitezei de deplasare.

(181) ▪ amplificarea turismului montan și de agrement în zonele de interes turistic aflate în dezvoltare (stațiunea Rânca, Lacul Oașa, lacurile glaciale Galbenul și Petriman, localitatea Șugag din județul Alba).

(182) ▪ facilitarea unor viitoare proiecte cu impact major asupra dezvoltării locale, atragerea investitorilor, sprijinirea creării de microîntreprinderi ș.a.

(183) Argumentele invocate nu s-au bazat pe date, analize și studii comparative *cu privire la*:

(184) ▪ costurile semnificative ale investiției, de cca. 400 mil € - printre cele mai mari de până atunci, cu excepția autostrăzii „Transilvania”.

(185) ▪ existența unor variante alternative, pentru traversarea Carpaților Meridionali, relativ apropiate și viabile în timpul iernii (Valea Jiului și Valea Oltului).

(186) ▪ perioada anuală limitată, aprox. 6-7 luni, în care poate fi utilizat întregul traseu, ca urmare a căderilor de zăpadă și a condițiilor meteorologice aspre.

(187) ▪ parcurgerea unor arii protejate și a unor rezervații naturale aflate în zona traseului.

(188) ▪ numărul semnificativ, la nivel național, al obiectivelor de investiții, DN și autostrăzi, neîncepute sau începute și nefinalizate din cauza finanțării insuficiente.

(189) ▪ exemplul oferit de DN 7C „Transfăgărășan”: ▪ traseu care nu poate fi utilizat în întregime iarna, fiind închis anual în perioada 1 noiembrie - 30 iunie, în zona de creastă (cca. 30 Km, între Piscu Negru / Cabana Capra și Cabana Bălea Cascadă), ca urmare a căderilor masive

de zăpadă și a producerii avalanșelor •cheltuieli semnificative pentru întreținere și reparații •traseu utilizat în special pentru traficul ușor, relativ redus ș.a.

2.5.2 Referitor la atribuirea și executarea contractului de lucrări nr.617/2008

(191) Managementul CNADNR nu s-a preocupat și nici nu s-a implicat îndeajuns pentru atribuirea și pentru gestionarea performantă a contractului de proiectare și execuție lucrări, a avut o conduită neclară, uneori dublicitară, concretizată în decizii ineficiente pentru companie și cel puțin discutabile prin inconsecvență, incoerență și dezinteres.

(192) ➤Valoarea estimativă a costului finanțării (tip „credit-furnizor”) nu a fost luată în calcul la estimarea valorii pentru procedura de atribuire a contractului, nu a fost inserată nici în documentația înaintată spre aprobare MTI și, ulterior, Guvernului și nici în anunțul de participare - cu posibil impact asupra posibilității ofertanților de a se putea încadra în aceste valori și, implicit, de a participa la licitație.

(193) Analiza prețului ofertelor, efectuată de comisia de evaluare și conținută în raportul procedurii, nu s-a făcut și pentru costul finanțării, așa cum prevedea legea, acesta fiind acceptat la nivelul și în condițiile ofertei.

(194) ➤Nu au fost stabilite prevederi contractuale speciale referitoare la garanția de bună execuție pentru proiectare, ceea ce a dus la situația în care nu s-a prevăzut și nu s-a evidențiat separat această garanție, astfel încât compania să aibă posibilitatea de a penaliza un proiect realizat necorespunzător sau incomplet.

(195) Serviciile privind proiectarea au fost stabilite, în cadrul procedurii de achiziție, prin documentația „Criterii de proiectare” aferente caietului de sarcini, iar prevederile referitoare la garanția de bună execuție aferentă au fost transferate în fișa generală de date a achiziției.

(196) *Lipsa de fundamentare, vulnerabilitățile și deficiențele în contractare și derulare au dus, atât în perioada atribuirii cât și în cea a executării contractului, la modificări de fond și formă care s-au îndepărtat de esența condițiilor inițiale din documentația care a stat la baza desfășurării licitației, astfel:*

(197) ➤A fost introdusă plata prin bilete la ordin și au fost modificate termenele de rambursare, de la rate anuale - așa cum era prevăzut în fișa de date a achiziției - la rate trimestriale - așa cum prevedea oferta de finanțare prezentată de către SC Romstrade SRL.

(198) Ca urmare, s-a produs o creștere a presiunii financiare asupra companie, ceea ce a fost în contradicție cu una dintre condițiile aprobării acestui obiectiv și, implicit, a formei de finanțare, și anume relaxarea financiară prin amânarea obligației de asigurare a resursele financiare necesare.

(199) ➤Au fost aduse modificări esențiale ale modalităților de finanțare, după numai un an de la atribuirea contractului, fiind trecut un număr semnificativ de lucrări, mai mult de o treime din total, de la finanțarea în sistem „credit-furnizor” la finanțarea de la bugetul de stat.

(200) Rămân astfel, sub semnul întrebării, nu numai motivațiile reale ale acestei schimbări dar și realitatea și viabilitatea relațiilor dintre antreprenor și banca finanțatoare și, implicit, capacitatea acestuia de a asigura finanțarea proiectului conform contractului de „credit-furnizor” - a se vedea, în acest sens, și aspectele prezentate anterior, la Cap.2.1, referitoare la lipsa, dintre anexele contractului de lucrări, a contractului de împrumut dintre antreprenor și bancă.

(201) ➤ Convertirea în euro, la data emiterii biletelor la ordin, a sumelor în lei datorate, urmată de scontarea la cursul euro/leu din ziua scadenței, a dus la transformarea componentei de finanțare, exprimată în lei și care includea deja costurile aferente finanțării, într-una în euro care prelua, suplimentar costurilor finanțării deja calculate, și creșterea cursului de schimb euro/leu (cu tendință constant și previzibil crescătoare).

(202) ➤ Modificarea și suplimentarea „capacităților” ce trebuiau realizate, aduse prin actele adiționale nr.4/2011 și nr.5/2012, s-au dovedit neclare și interpretabile din punctul de vedere al conținutului, justificării, credibilității și implicațiilor, *după cum urmează:*

(203) **-actul adițional nr.4/16.09.2011**, încheiat după revizuirea finală a proiectului tehnic, a prevăzut unele lucrări suplimentare pentru reconstituirea structurii rutiere, pentru ale căror motivații și justificări, însușite de către companie, auditul își menține o serie de rețineri în a le considera în totalitate credibile.

(204) Motivațiile și justificările pe care s-a bazat efectuarea acestor lucrări se referă la faptul că sectorul de drum respectiv „*se află în regim climatic montan, peste 1000/2000 m altitudine, în care iernile sunt friguroase/geroase, cu viscole relativ frecvente și strat de zăpadă stabil pe o perioadă îndelungată (...)*” și că vor urma să se dezvolte, în viitor, amenajări turistice pentru care „*(...) constructorii vor folosi, pentru transportul de materiale, utilaje de construcții, dotări, mijloace de transport de mare tonaj (...)*”.

(205) Credibilitatea acestor motivații este pusă la îndoială de *faptul că:*

(206) - aspectele climaterice erau aceleași, cunoscute și anterior la momentul realizării studiului de fezabilitate și al proiectului tehnic.

(207) - structura rutieră era dimensionată, prin tema de proiectare, pentru sarcina de 11,5 tone/osie, adică o capacitate maximă folosită în dimensionarea tuturor trailerelor transportatoare de mari utilaje de construcții.

(208) - semnalizarea rutieră din zonă stabilea capacitatea maximă admisă, atât pe parcursul execuției lucrărilor de drum cât și la finalizarea acestora.

(209) **-actul adițional nr.5/24.04.2012** a prevăzut și unele lucrări suplimentare care erau deja executate de către constructor și refuzate la plată de către DRDP Craiova pentru „*neconformități și erori majore*” și pentru că nu erau cuprinse în PT - revizia finală 2011, precum și unele lucrări care nu erau prevăzute în PT - revizia din februarie 2012.

(210) Poziția DRDP Craiova față de conținutul actului adițional nr.5 pare a fi reprezentat unul dintre motivele pentru care executarea contractului de lucrări a fost preluată de către centrala companiei, în baza deciziei directorului general, iar actul adițional a fost încheiat și semnat la acest nivel, chiar dacă lucrările contestate nu au fost cuprinse nici în nota de fundamentare și nici

în documentul de aprobare a demarării procedurii de achiziție publică în vederea încheierii actului adițional.

(211) O serie de alte aspecte neclare și controversate, vin să întărească numeroasele semne de întrebare referitoare la intenția managementului companiei de a susține, în mod real, interesele acesteia, *astfel*:

(212) - acceptarea de către companie a unei expertize extrajudiciare, propusă și plătită de către antreprenorul SC Romstrade SRL, în condițiile în care părțile aveau înregistrat pe rolul instanței de judecată o cauză generată de refuzul decontării acestor lucrări.

(213) - posibilitatea emiterii unei opinii partizane, de către expertul tehnic desemnat de părți, având în vedere că acesta era aceeași persoană cu expertul care a acordat consultanță de specialitate antreprenorului în negocierile purtate cu reprezentanții companiei pe tema lucrărilor refuzate la plată de către DRDP Craiova.

(214) - datele și informații despre care se afirmă, în expertiză, că au fost vizualizate, verificate și cuantificate prin metode specifice la fața locului, au fost colectate în condițiile în care, la data efectuării expertizei, lucrările erau sistate pentru perioada de iarnă iar ninsorile abundente și viscolul din perioada ianuarie - februarie 2012 pun sub semnul incertitudinii posibilitatea de a avea acces și de a efectua măsurători, cuantificări sau alte operațiuni specifice activității de expertizare.

(215) - expertul a prezentat două expertize tehnice, una depusă și înregistrată la DRDP Craiova și una depusă la constructor și care diferă atât din punct de vedere al conținutului, cât și din punct de vedere a unora dintre soluțiile propuse.

(216) **2.5.3 Referitor la respectarea reglementărilor în domeniul protecției mediului**

(217) Atât CNADNR, în calitate de autoritate contractantă și entitate de stat beneficiară, cât și o serie de alte entități ale administrației publice centrale și locale, unele cu atribuții, competențe și responsabilități directe și exprese în domeniul protecției mediului, sau numai cu atribuții în eliberarea autorizațiilor de construire, au acționat ezitant, inerțial și indecis în legătură cu respectarea prevederilor legale privind protecția mediului și obținerea/existența acordurilor de mediu necesare demarării și executării proiectului „*Transalpina*”.

(218) Entitățile administrației publice la care s-a făcut referire sunt: Ministerul Mediului și Pădurilor (MMP), Agenția Națională pentru Protecția Mediului (ANPM) și structurile sale teritoriale aferente județelor Alba, Vâlcea și Gorj, Garda Națională de Mediu - Comisariatul General (GNM-CG) și comisariatele teritoriale aferente acestor județe, respectiv Consiliile județene Alba, Vâlcea și Gorj.

(219) ➤ „*A face câte ceva, dar nu atât cât trebuie*” este modul nefiresc de abordare, poziționare și de acțiune, în acest caz, al entităților respective, concretizat în practică printr-o abordare limitată / punctuală a realității de fapt, a propriilor atribuții și a obiectivului de investiții în integralitatea lui și printr-un mod selectiv și incomplet de identificare a problemelor și de aplicare a prevederilor legale.

(220) ➤ Auditul nu poate exclude posibilitatea ca, la baza disfuncționalităților și deficiențelor constatate, a inacțiunii în realizarea unor obligații și atribuții legale privind protecția mediului, să se fi situat o anumită presiune, extrinsecă entităților respective, generată ascendent de anumite interese regionale, locale și/sau de grup și exercitată descendent prin pârgii administrative ierarhice de la nivel central.

(221) ➤ **Aspecte concrete care susțin concluziile:**

(222) ■ CNADNR (prin DRDP Craiova) a solicitat Consiliilor județene Alba, Vâlcea și Gorj, al căror teritoriul este străbătut de „Transalpina”, în baza prevederilor art.7 alin.16 din LG.nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, eliberarea autorizațiilor de construire în regim de urgență pentru întregul traseu al obiectivului, ceea ce nu corespundea realității.

(223) Reglementările legale respective se referă numai la autorizarea unor „lucrări de intervenție de primă necesitate în cazuri de avarii, accidente tehnice, calamități ori alte evenimente cu caracter excepțional (...)”, ceea ce, evident, nu era cazul, iar pentru astfel de lucrări „documentația legală necesară urmează să fie definitivată pe parcursul sau la încheierea executării lucrărilor, cu respectarea avizelor legale”.

(224) ■ Consiliile județene au emis autorizațiile de construire pentru întregul traseu, ca și când ar fi fost lucrări „de primă necesitate în cazuri de avarii (...)”, preluând fără discernământ și fără o elementară analiză tehnică și logică solicitările companiei și fără a solicita documentele justificative, oficiale, de constatare și certificare a producerii presupuselor evenimente și a efectelor acestora.

(225) Miza acestei acțiuni a companiei, respectiv inacțiuni a consiliilor județene, a fost aceea că pentru obiectivul respectiv, care parcurge mai multe arii protejate - declarate ca atare atât înainte cât și pe parcursul executării lucrărilor - nu fuseseră obținute acordurile de mediu iar autorizațiile de construire nu se puteau elibera, conform legii, decât numai cu aceste acorduri.

(226) „Transalpina” se încadrează printre proiectele pentru care trebuia evaluat impactul asupra mediului, procedură care precede eliberarea acordului de mediu - conform prevederilor art.8 din HG nr.1213/2006 privind stabilirea procedurii-cadru de evaluare a impactului asupra mediului pentru anumite proiecte publice și private.

(227) ■ Rămâne fără explicații pertinente și justificabile legal graba cu care CNADNR a dorit să înceapă lucrările la obiectivul respectiv, fără acorduri de mediu, precum și indulgența și lejeritatea cu care aceasta a tratat firma SC Consitrans SRL care, conform contractului nr.1977/2007, avea obligația (neonorată) de a întocmi, pe lângă studiul de fezabilitate, și documentația necesară obținerii avizelor și acordurilor, inclusiv a raportului la studiul de evaluare a impactului asupra mediului.

(228) ■ Executarea lucrărilor fără existența acordurilor de mediu a fost facilitată și de faptul că MMP și ANPM și structurile sale teritoriale, custozii/administratorii ariilor naturale protejate, GNM-CG și comisariatele teritoriale aferente județelor respective, nu s-au interesat și nu s-au implicat suficient în monitorizarea situației și în efectuarea la timp a verificărilor și controalelor prevăzute de lege.

(229) Aceste entități ale statului, cu atribuții, competențe și responsabilități legale în domeniu, nu și-au îndeplinit datoriile și atribuțiile privind inspectarea lucrărilor ce se executau la „Transalpina”, în perioada 2008 - 2010, și nu au aplicat prevederile legale cuprinse în OUG nr.195/2005 privind protecția mediului și în OG nr.57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate - fiind exclusă ipoteza că nu au avut cunoștință de un proiect atât de vast și mediatizat.

(230) ■ GNM-CG a declanșat verificările abia în anul 2011, a încheiat o Notă de constatare conținând măsuri și a aplicat o sancțiune contravențională de 60.000 lei - amendă necontestată și achitată de către CNADNR și ulterior recuperată de la constructor.

(231) În Nota de constatare au fost dispuse măsuri privind: 1) depunerea documentației necesare pentru obținerea acordului de mediu pentru sectorul de drum rămas nefinalizat 2) notificarea în scris a GNM-CG la obținerea acordului de mediu și 3) notificarea în scris a GNM-CG la reînceperea lucrărilor.

(232) Ignorând unele prevederi exprese ale OUG nr.195/2005 privind protecția mediului, GNM-CG nu s-a implicat și nu a monitorizat, în continuare, implementarea propriilor măsuri dispuse și nu a reacționat în momentul în care CNADNR a informat despre reînceperea lucrărilor în condițiile în care nu fusese obținut acordul de mediu pentru sectorul de drum rămas nefinalizat, așa cum era stabilit în documentul încheiat de către GNM-CG.

(233) OUG nr.195/2005 privind protecția mediului, prevede următoarele:

(234) „- art.98 alin. 4 - Constituie infracțiuni și se pedepsesc cu închisoare de la 2 la 7 ani, următoarele fapte: pct.1 - continuarea activității după dispunerea încetării acesteia;

(235) - art. 99 - alin.1 - Constatarea și cercetarea infracțiunilor se fac din oficiu de către organele de urmărire penală, conform competențelor legale;

(236) - alin.2 - Descoperirea și stabilirea, în exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege, de către comisarii Gărzii Naționale de Mediu (...) a săvârșirii oricăreia dintre infracțiunile prevăzute la art.98, se aduce de îndată la cunoștința organului de urmărire penală competent potrivit legii de procedură penală”.

(237) ■ CNADNR, la rândul său, pare că numai a mimat, în timp, implicarea în respectarea reglementărilor legale privind protecția mediului, inclusiv intrarea în legalitate prin implementarea măsurilor dispuse de către GNM-CG, în sensul că:

(238) • a depus cu mare întârziere, prin DRDP Craiova, la Agențiile de Protecția Mediului Gorj, Vâlcea și Alba (în condițiile în care lucrările la acest obiectiv de investiții erau deja începute și realizate în proporție de 80%), documentațiile tehnice în vederea obținerii acordului de mediu și a solicitat ca proiectul de investiții să fie exceptat de la procedura de evaluare a impactului asupra mediului - solicitări respinse de către ANPM, respectiv de către MMP.

(239) • a adresat ANPM solicitarea pentru eliberarea unui acord de mediu, dar pentru întreaga investiție și nu numai pentru sectorul de drum rămas nefinalizat, așa cum preciza măsura nr.1 dispusă de către GNM-CG.

(240) • a notificat antreprenorul, proiectantul și DRDP Craiova cu privire la controlul, concluziile și măsurile dispuse de GNM-CG, respectiv interzicerea reluării lucrărilor începând cu

data de 16.03.2012 - termenul contractual până la care lucrările erau oprite pe perioada de timp friguros.

(241) •a notificat GNM-CG, în luna mai, despre faptul că au fost reluate lucrările, fără însă a dispune măsuri determinante pentru împiedicarea începerii acestora, respectiv stoparea lor după ce au fost reluate tot fără acord de mediu, și a continuat să finanțeze obiectivul ca și când totul era în deplină regularitate și legalitate.

(242) ➤Auditul reține, și trebuie să amintească în acest context, o serie de inconsecvențe și disfuncționalități în legislația cu privire la protecția mediului, și anume:

(243) •în legislație nu se regăsesc prevederi foarte clare privind sancționarea executării proiectelor fără a deține acord de mediu și nici referitoare la posibilitatea acordării retroactive a acestora, chiar și în situația în care proiectele respective nu au impact major asupra mediului sau când acest impact a fost corectat.

(244) •cadru legal de reglementare a protecției mediului are o aplicabilitate complicată și uneori incoerentă ca urmare a faptului că reglementările de ordin general, specifice domeniului (legi, hotărâri ale Guvernului, ordine ale ministrului ș.a.) și reglementările specifice altor domenii, care conțin prevederi referitoare la protecția mediului, nu au fost armonizate și uniformizate pentru a putea fi aplicate și monitorizate în mod eficace (un Cod al protecției mediului fiind una dintre variantele viabile în acest sens).

(245) Dintre reglementările legale specifice altor domenii, care cuprind prevederi referitoare la protecția mediului, *sunt și următoarele*: •LG nr.85/2003 - legea minelor •LG nr.50/1991 - pentru autorizarea lucrărilor de construcții, cu toate reglementările subsecvente •LG nr.107/1996 - legea apelor •OUG nr.68/2007 - privind răspunderea de mediu, cu referire la prevenirea și repararea prejudiciului asupra mediului •OUG nr.57/2007 - privind regimul ariilor naturale protejate ș.a.

(246) **2.6 Cu privire la prevenirea și combaterea înzăpezirii**

(247) **2.6.1 Referitor la activitatea de ansamblu**

(248) Disfuncționalitățile semnificative constatate în activitatea de prevenire și combatere a înzăpezirii, precum și consecințele negative avute de acestea asupra utilizării optime a drumurilor naționale și asupra asigurării siguranței circulației, au fost generate, aproape în exclusivitate, de un management defectuos la nivelul centralei companiei și al structurilor teritoriale, un management dezinteresat atât față de atingerea unui nivel acceptabil de performanță a activității cât și față de economicitatea, eficiența și eficacitatea utilizării fondurilor publice alocate cu această destinație.

(249) ➤Instituirea, aproape generalizată la nivelul companiei, a lipsei de prudență și de performanță în utilizarea fonduri publice, cu efecte în lipsa de eficacitate a activității și în contractarea și plata unor sume insuficient justificate, pare că a generat, direct sau indirect, unele efecte favorabile la nivelul operatorilor economici prestatori, *cum ar fi*:

- (250) ▪amplificarea activității acestora și creșterea artificială a volumului operațiunilor specifice, cu efecte directe asupra sumelor decontate.
- (251) ▪susținerea/preluarea de către CNADNR, de la constructori, în mod indirect prin chirie, a unei părți semnificative a „timpilor morți” ai utilajelor de construcții pe timpul iernii.
- (252) ➤Deciziile și opțiunile majore ale managementului, în legătură cu prevenirea și combaterea înzăpezirii, nu s-au dovedit a fi subsumate atingerii performanței, realizării menirii și obiectivelor companiei, împlinirii așteptărilor cetățenilor și a cerințelor economiei naționale.
- (253) ➤Nu au fost elaborate, aprobate și implementate strategii și programe interne de măsuri pe termen scurt, mediu și lung, coerente, unitare, fundamentate pe criterii de performanță și adaptate la elementele climatologice specifice României.
- (254) ➤S-a produs deprofesionalizarea accentuată și generalizată a activității de prevenire și combatere a înzăpezirii prin utilizarea unor metode organizaționale ineficace și a unei dotări tehnice nespecifice și neperformante.
- (255) Neachiziționarea de utilaje proprii, performante, închirierea celor specifice construcțiilor și/sau externalizarea activității către firme nespecializate și fără utilaje performante, par a fi opțiuni neeconomice, ineficiente și ineficace care au dus la deprofesionalizarea activității specifice.
- (256) ➤Nu a existat o voință și o preocupare reale pentru efectuarea unor studii de impact și a unor analize comparative, din punctul de vedere al economicității, eficienței și eficacității, între organizarea în regie și cu utilaje proprii a activității de prevenire și combatere a înzăpezirii și formele hibride care au fost implementate, dovedite de realitate ca ineficiente și ineficace (închirierea de utilaje / externalizarea activității / acordurile cadru și contractele subsecvente).
- (257) ➤Managementul superior nu a marșat și nu a răspuns unor propuneri, venite chiar de la nivelul structurilor teritoriale, privind eficientizarea activității prin achiziționarea unor utilaje și echipamente performante și efectuarea activității în regie proprie, în totalitate sau numai în parte, cu toate că propunerile erau susținute prin analize comparative și fundamentări tehnico-economice.
- (258) În acest sens, DRDP București a efectuat, în anul 2011, o analiză financiară cu privire la cheltuielile înregistrate cu auto-utilajele închiriate, comparativ cu costurile estimate în eventualitatea executării activităților în regie proprie și cumpărarea, în acest scop, a unor utilaje specifice și performante, analiză care a fost transmisă oficial la CNADR pentru aprobare.
- (259) Solicitarea DRDP București nu a fost aprobată de centrala CNADNR și nici nu s-a primit răspuns sau altă reacție până la data auditului.
- (260) În mod sintetic, concluziile consemnate în propunerea de eficientizare se referă la următoarele:
- (261) ▪totalul cheltuielilor, estimate pe o perioadă de cinci ani, pentru prestarea activității în forma actuală și închirierea a 60 de autobasculante+lamă+rsp, 60 autoutilitare mixte și 45 de unimog, este de **50,1 mil €**.

(262) •totalul cheltuielilor estimate pentru achiziționarea aceluiași utilaje și echipamente și prestarea în regie proprie a activității, este de **36,1 mil €**.

(263) •economia rezultată pentru primii cinci ani, este de **14,0 mil €**.

(264) •pentru perioada anilor 6 -10, economia crește, datorită achitării treptate a contractelor de leasing, la suma de **29,2 mil €**, ceea ce va genera o economie totală, pentru perioada 2012 - 2022, de **43,2 mil €**.

(265) •achiziționarea a 60 de autobasculante+lama+rsp ar reprezenta 19,5% din numărul total prevăzut în planul operativ de acțiune, iar achiziționarea a 45 de unimog, împreună cu 15 deținute în stare bună de funcționare, ar reprezenta 37,0% din numărul total prevăzut în planul operativ.

(266) ➤Nici la nivelul conducerii MTI nu a existat voința necesară achiziționării de către companie a unor tipuri de utilaje și echipamente performante, de strictă destinație, în număr și capacități bine stabilite, pentru a profesionaliza intervențiile de deszăpezire și a diminua ponderea activităților desfășurate cu utilaje de construcții închiriate și de către firme de construcții nespecializate în deszăpezire - solicitările în acest sens ale companiei, pentru asigurarea fondurilor necesare, rămânând fără efect.

(267) ➤Nu a existat preocupare și implicare a managementului pentru elaborarea, aprobarea și aplicarea unor proceduri interne formalizate cu privire la crearea unui cadru unitar de organizare și derulare pentru atribuirea contractelor, aplicabil tuturor structurilor teritoriale, care să elimine/diminueze riscul apariției și menținerii unor diferențe semnificative între: •tarifele contractate pentru același tip de utilaj, chiar în cadrul aceluiași DRDP teritoriale •valorile contractate pe Km de drum, atât de la o DRDP teritorială la alta cât și de la un an la altul •prețurile unitare al clorurii de sodiu folosită pentru obținerea materialului antiderapant.

(268) ■În numeroase cazuri, tarifele ofertate de către operatorii economici pentru închirierea utilajelor au fost diferite pentru fiecare SDN în parte din structura aceluiași DRDP teritoriale, fără ca la nivelul acestora să fie luate măsuri de analiză și să fie cerute clarificări ofertanților privind realitatea și justificarea elementelor de cheltuieli din structura tarifului.

(269) Una dintre cauzele principale o constituie inexistența unor tarife maxime pentru închirierea utilajelor și a echipamentelor, elaborate și aprobate de către CNADNR, precum și a unei baze orientative de date cu privire la tarifele adjudecate în urma licitațiilor, la nivelul tuturor structurilor teritoriale, necesară pentru stabilirea unui mod unitar de calcul a valorii estimate a achizițiilor și de analiză a ofertelor primite.

(270) **Exemple:**

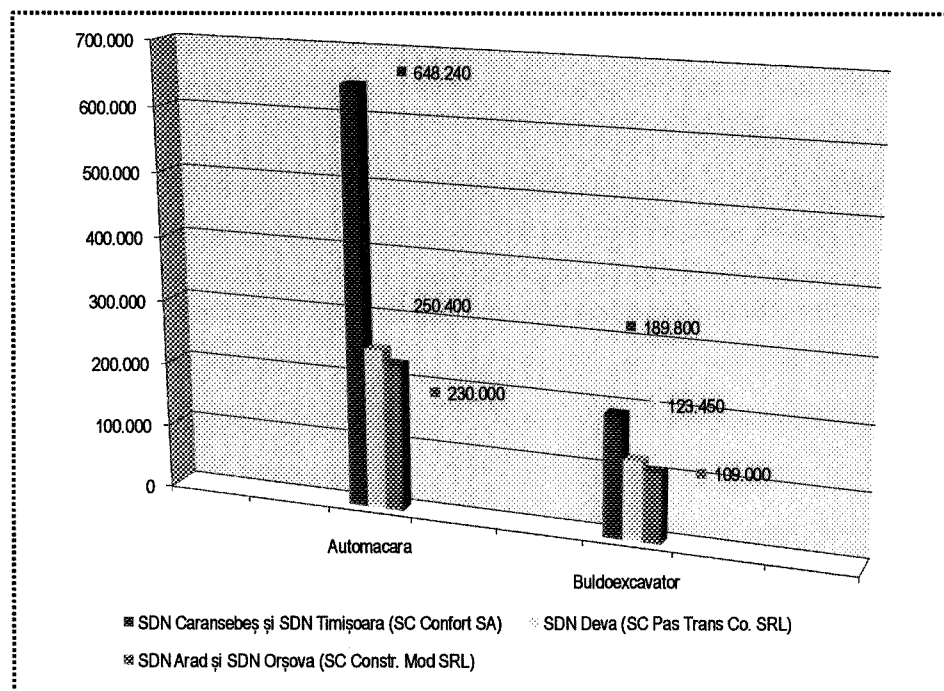
(271) **•DRDP Timișoara:**

(272)

- lei -

SDN		Tarif unitar/an	Executat
SDN Caransebeș și SDN Timișoara	Automacara	648.240	SC Confort SA
SDN Deva	- „ -	250.400	SC Pas Trans Co.SRL
SDN Arad și SDN Orșova	- „ -	230.000	SC Constr. Mod SRL
SDN Caransebeș și SDN Timișoara	Buldoexcavator	189.800	SC Confort SA
SDN Deva	- „ -	123.450	SC Pas Trans Co. SRL
SDN Arad și SDN Orșova	- „ -	109.000	SC Constr. Mod SRL

Sursa datelor: DRDP Timișoara



Sursa datelor: DRDP Timișoara

(273) **•DRDP Brașov:**

(274)

- lei -

SDN		Tarif unitar / ora funcționare, fără TVA	Tarif unitar / ora așteptare, fără TVA
Brașov	Autobasculantă cu lamă și rsp	100,56	42,15
M.CIUC	- „ -	320,78	208,22
Brașov	Încărcător	81,91	35,66
M.CIUC	- „ -	116,08	93,42

Sursa datelor: DRDP Brașov

(275)

-DRDP București:

(276)

- lei -

SDN		Tarif unitar / ora funcționare cu amortisment	Tarif unitar / ora funcționare fără amortisment
Ploiești	Utilaj tip unimog	107,58	58,00
Alexandria	- „-”	279,49	165,00
București	Macara 30 to	60,00	
Alexandria	- „-”	223,00	

Sursa datelor: DRDP București

(277)

■ În mod asemănător, au existat diferențe semnificative, nejustificate, între valorile contractate pe Km de drum, atât de la o DRDP teritorială la alta cât și de la un an la altul.

(278)

Una dintre cauzele principale o constituie inexistența unor costuri maxime (standarde de cost) elaborate și aprobate de către CNADNR, precum și a unor proceduri interne formalizate care să stabilească un cadru unitar de calcul a valorii estimate și de atribuire a contractelor, pentru toate structurile teritoriale.

(279)

Exemple:

(280)

DRDP București și DRDP Brașov:

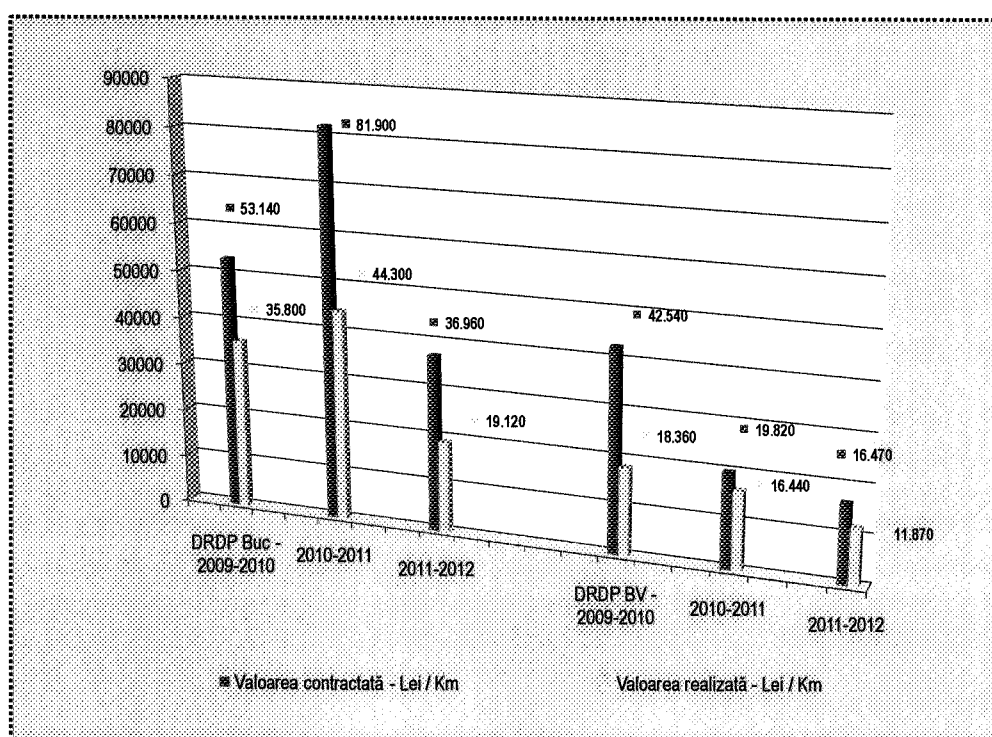
(281)

Perioada (iană)	DRDP București				DRDP Brașov			
	Valoare contractată / pe Km		Valoare realizată / pe KM		Valoare contractată / pe Km		Valoare realizată pe KM	
	lei	€	lei	€	lei	€	lei	€
2009 - 2010	53.140	12.358	42.540	9.893	42.540	9.893	18.360	4.270
2010 - 2011	81.900	19.047	19.820	4.609	19.820	4.609	16.440	3.823
2011 - 2012	36.960	8.595	16.470	3.830	16.470	3.830	11.870	2.760

Sursa datelor: DRDP București și DRDP Brașov

Curs € : 4,3 lei

(282)



(283) ■ Au existat diferențe semnificative, nejustificate, de la o DRDP la alta, de la o SDN la alta în cadrul aceleiași DRDP și chiar de la un contract la altul încheiat cu același operator, între prețul unitar al clorurii de sodiu (sare) contractat cu operatorii economici cu care erau încheiate acordurile cadru și cele subsecvente privind întreținerea drumurilor - *exemplu*: același operator economic a livrat sarea la prețuri diferite pentru fiecare dintre SDN din cadrul aceleiași DRDP, prețurile unitare variind între 90-140 lei/to, fără transport, în condițiile în care sursa de achiziție a sării era aceeași - Salina Slănic Prahova.

(284) ■ În majoritatea cazurilor nu a existat certitudine asupra cantităților și a calității materialului antiderapant aprovizionat de către operatori, ca urmare a inexistenței unor clauze contractuale privind recepția la livrare și certificarea, prin documente oficiale specifice și avizate legal (tichet de cântar, certificat de calitate ș.a.), atât a cantităților cât și a calității materialelor aprovizionate și utilizate.

(285) ➤ Nu s-a efectuat evaluarea, la finalul fiecărei perioade de iarnă, a performanței activității cu privire la prevenirea și combaterea înzăpezirii, atât la nivel central cât și la nivelul fiecărei structuri teritoriale, pentru stabilirea cauzelor deficiențelor apărute, stabilirea responsabilităților și aplicarea sancțiunilor aferente, precum și pentru elaborarea unor planuri de măsuri pentru eliminarea deficiențelor.

(286) ➤ Managementul companiei, cât și conducerea ministerului, au ignorat în mod constant, fără justificare legală și rațională, impactul favorabil pe care utilizarea și montarea panourilor parazăpezi îl are asupra prevenirii înzăpezirii, refuzând aprobarea fondurilor pentru achiziționarea, repararea și montarea panourilor respective, la nivelul necesar, pe toate drumurile naționale stabilite, conform Normativului, ca fiind cu risc de înzăpezire sau înzăpezire gravă la primul viscol.

(287) Această viziune a constituit, prin efectele produse, una dintre cauzele performanței reduse a activității, a creșterii nejustificate a perioadelor de intervenție și a cantităților de material antiderapant utilizat, a suplimentării cheltuielilor cu utilajele și cu echipamentele închiriate și, în final, a neasigurării în timp util a condițiilor optime de circulație.

(288) Utilizarea panourilor parazăpezi poate fi considerată ca nesemnificativă ca urmare a faptului că managementul companiei nu a aprobat, la nivelul necesar, fondurile solicitate de către DRDP teritoriale pentru achiziționarea, repararea și montarea panourilor pe toate drumurile cu pericol de înzăpezire, stabilite prin planurile de iarnă conform Normativului.

(289) **Exemple:**

(290) **DRDP Brașov:**

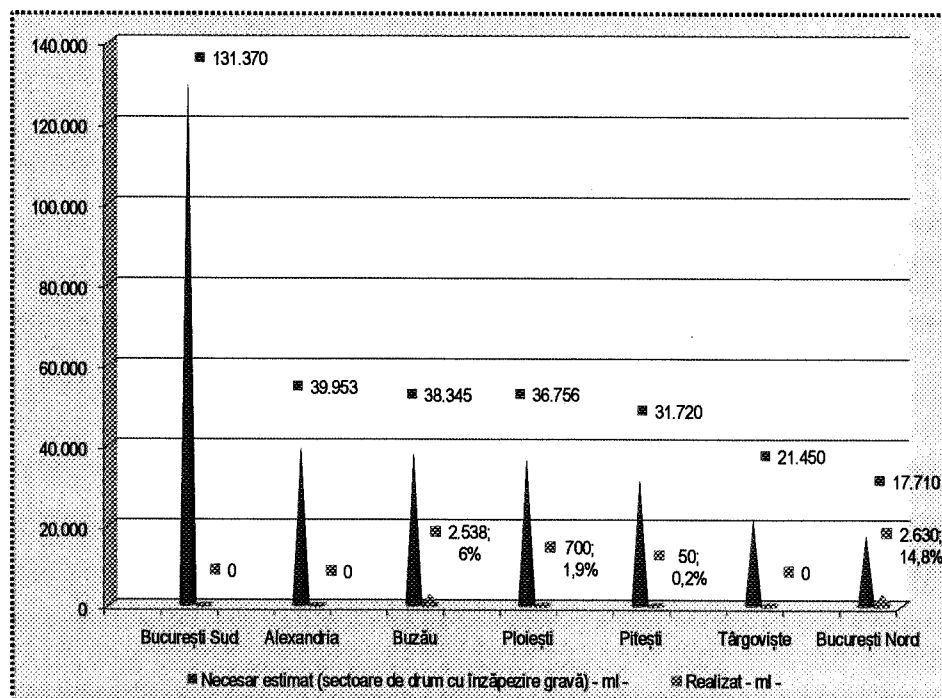
(291) La nivelul DRDP Brașov, pentru sezonul de iarnă 2011 - 2012, din necesarul estimat de **132.313 ml** de panouri parazăpezi au fost montate panouri pe **2.174 ml**, reprezentând **1,7%** din necesar.

(292) **DRDP București:**

(293) La nivelul DRDP București, pentru sezonul de iarnă 2011 - 2012, din necesarul estimat de

317.304 ml de drumuri naționale cu pericol de înzăpezire, care trebuiau protejate cu panouri parazăpezi conform Normativului, au fost protejați numai **5.918 ml**, reprezentând **1,9%**, situația pe fiecare SDN fiind următoarea:

(294)



Sursa datelor: DRDP București

(295) ➤ A fost ignorată, aproape în totalitate, și activitatea de prevenire a înzăpezirii prin utilizarea perdelelor forestiere de protecție, cu toate că, prin legislația în vigoare, se confirmase utilitatea acestora și se stabiliseră obiective și responsabilități comune atât pentru CNADNR / MTI cât și pentru Ministerul Agriculturii / Ministerul Mediului (LG nr.289/15.05.2002 cu privire la realizarea „Sistemului național al perdelelor forestiere de protecție” și HG nr.994/2004 „pentru aprobarea înființării perdelelor forestiere de protecție a căilor de comunicație împotriva înzăpezirii în toate zonele țării (...)).

(296)

2.6.2 Referitor la iarna 2011 - 2012

(297) Vulnerabilitățile, disfuncționalitățile și deficiențele existente la nivelul CNADNR și al structurilor teritoriale, mare parte constatate și prezentate în prezenta Sinteză, s-au acutizat și au fost mult mai vizibil reliefate în condițiile meteorologice aspre ale iernii 2011-2012 (deprofesionalizarea activității de combatere a înzăpezirii prin realizarea acestuia cu utilaje utilizate la construirea/repararea drumurilor și nu cu utilaje și echipamente profesionale, inclusiv autofreze de mare capacitate.

(298) Cu titlu de exemplu, numai pentru regiunea aflată în administrarea DRDP București - una dintre cele mai afectate de înzăpeziri - au fost emise 27 de avertizări cu cod galben - ninsori

însoțite de vânt la rafală de 50-70km/h și vizibilitate sub 100 m, precum și 7 avertizări cu cod portocaliu - ninsori însoțite de vânt la rafală de 70-90km/h și vizibilitate sub 50 m.

(299) ➤ În condițiile deosebite ale acestei ierni, auto-utilajele clasice și-au dovedit ineficacitatea, multe dintre ele nefiind destinate și echipate pentru îndepărtarea unor cantități masive de zăpadă ci pentru manipularea, amestecul și încărcarea materialelor antiderapante și anti-aglomerante în echipamentele răspânditoare.

(300) ➤ În practică, deficiențele de la nivelul companiei, precum și condițiile meteorologice aspre ale iernii 2011-2012, s-au conjugat, într-un mod nefericit, cu următoarele aspecte concrete:

(301) ▪ în intenția de a diminua cheltuielile cu orice preț, prin procedeul cel mai facil care este reducerea activității, managementul superior al companiei a procedat în mod arbitrar, și fără o fundamentare bazată pe realitățile din teren, la ajustarea planurilor operative de acțiune pe timpul iernii elaborate de către structurile teritoriale în baza Normativului.

(302) ▪ s-a creat o anumită nesincronizare, în zonele cele mai afectate (din administrarea DRDP București și DRDP Constanța), între deciziile CNADNR și ale Inspectoratului General al Poliției - de a închide unele drumuri naționale - și deciziile de la nivelul prefecturilor - de a nu închide drumurile județene care descărcău traficul în drumurile naționale închise și/sau de a dirija utilajele aflate în acțiune pe drumurile naționale către drumurile de interes local.

(303) ➤ Auditul a mai constatat și alte disfuncționalități și deficiențe care au contribuit și ele la amplificarea efectelor iernii, și care, în condiții de iarnă normală erau mai puțin vizibile și cu efecte care puteau fi mai ușor depășite, cum ar fi:

(304) ▪ nu au fost elaborate și aplicate proceduri interne, formalizate, care să prevadă concret atât tipul de intervenție, în funcție de condițiile meteorologice, cât și stabilirea unor indicatori clari și detaliați pe fiecare operațiune, în funcție de care să se poată analiza rezultatele, la finele sezonului rece, să se poată stabili responsabilitățile și măsurile pentru îmbunătățirea activității.

(305) ▪ nu a fost creată o bază de date, în format electronic, care să asigure accesarea în timp real atât a condițiilor meteorologice din anii precedenți cât și a altor caracteristici ale intervențiilor anterioare pentru fiecare secțiune de drum, în funcție de care să se poată face o apreciere a necesarului de utilaje ce urmează a fi asigurate.

(306) Sistemul folosit, cu „Jurnale de iarnă” care se arhivează, este unul greoi, care implică un număr mare de documente greu accesibile, astfel încât aprecierea necesarului de utilaje s-a bazat în primul rând pe încadrarea în Normativul ADN 525-2011 și în al doilea rând pe experiența personalului acumulată în anii anteriori.

(307) 2.7 Cu privire la semnalizarea rutieră

(308) În perioada auditată, CNADNR a organizat și realizat activitatea de semnalizare rutieră în baza a 8 contracte în valoare totală de **806 mil lei**, din care pentru indicatoare rutiere - contractul nr.93/10517/2000, în valoare de **478,3 mil lei** (59 %), încheiat cu SC Helvespid SRL, iar pentru marcaje rutiere - contractele nr.93/10395-10401/2006 (câte unul pentru fiecare dintre cele 7

DRDP teritoriale), în valoare de **327,7 mil lei** (41%), încheiate cu Asociația Plastidrum-Signature Semnalizare având ca reprezentant pe SC Plastidrum SRL.

2.7.1 Referitor la activitatea de ansamblu

(310) Activitatea privind semnalizarea rutieră a drumurilor naționale nu și-a atins pe deplin obiectivul prevăzut de reglementările legale, acela de asigurare a unui nivel ridicat de siguranță rutieră și nu s-a ridicat, prin rezultatele sale concrete, la nivelul cerințelor din „*normele și normativele*” specifice.

(311) ➤ Realizarea semnalizării rutiere nu a fost finanțată la nivelul necesarului reglementat, al standardelor în vigoare, realității din teren și al necesității asigurării unui nivel ridicat al siguranței rutiere - atât bugetul CNADNR cât și cele ale DRDP teritoriale fiind diminuate semnificativ de la an la an (valoarea lucrărilor anuale de semnalizare rutieră, executate în ultimii ani, aproape că s-a înjumătățit față de anii precedenți).

(312) ➤ La nivelul centralei CNADNR și al DRDP teritoriale nu a existat suficientă implicare, în condițiile imperative de încadrare în bugete insuficiente, pentru stabilirea modalităților practice de identificare și diminuare/eliminarea a riscurilor, disfuncționalităților și a „*supapelor generatoare de risipă*”, și pentru eliminarea /diminuarea lor prin măsuri adecvate, care să vizeze: • „*prioritizare*” adecvată • clauze contractuale mai favorabile • calitate superioară a produselor și serviciilor • durată de garanție mai mare • cheltuieli de întreținere mai reduse • depistarea pozițiilor și a sumelor nejustificate din situațiile de lucrări • recuperarea daunelor cauzate de evenimentele rutiere ș.a.

(313) În lipsa unor astfel de preocupări și măsuri de ordin calitativ, adoptarea singulară a unor variante mai puțin costisitoare, dar inferioare calitativ și mai puțin fiabile, fără a fi precedate de analize formalizate și fundamentări cu privire la costurile totale, în timp, și la consecințele asupra siguranței rutiere, s-a dovedit doar un paliativ având în vedere atât creșterea cheltuielilor ulterioare de întreținere cât și, mai ales, consecințele directe asupra siguranței traficului pe drumurile publice.

(314) *De exemplu*, au fost efectuate, în unele cazuri, marcaje în strat subțire, pe drumuri cu trafic intens, în locul celor de tip termoplastice și 2k - mai costisitoare dar cu durată mai mare de garanție și cheltuieli de întreținere mai mici, iar în alte cazuri au fost achiziționate parapete din glisieră metalice și au fost montate pe drumurile cu 4 benzi sau cu multe „puncte negre” - cu costuri de achiziție mai mici dar cu cheltuieli de întreținere mari, în locul parapetelor tip New Jersey - mai scumpe dar care asigură o desfășurare a traficului rutier în siguranță și necesită cheltuieli ulterioare de întreținere mai mici.

(315) ➤ Nu a constituit o preocupare pentru managementul companiei efectuarea unor analize cost-beneficiu, astfel încât nu s-a identificat și evaluat impactul direct pe care bugetele insuficiente l-au avut asupra performanței semnalizării rutiere și, mai departe, nici impactul semnalizării necorespunzătoare asupra siguranței rutiere (majorarea numărului de accidente, a numărului celor accidentați grav sau decedați, a valorii pagubelor materiale produse ș.a.).

(316) Totodată, nici la nivelul CNADNR și nici al DRDP nu au fost efectuate analize serioase în legătură cu cheltuielile totale generate de semnalizarea rutieră, pentru a se constata relația directă dintre „economii” realizate prin măsuri cantitative, pentru încadrarea în bugetele insuficiente (indicatoare și marcaje mai puține, produse mai ieftine ș.a.) și cheltuielile suplimentare efectuate ulterior atât ca urmare a costurilor de întreținere mai mari, generate de garanțiile, „duratele de viață” și termenele de înlocuire mai reduse ale produselor mai ieftine, cât și ca urmare a creșterii numărului și a valorii totale a despăgubirilor solicitate de participanții la trafic implicați în evenimente rutiere cauzate de semnalizarea necorespunzătoare ș.a.

(317) ➤ Managementul companiei, nici de la nivel central și nici de la nivel teritorial, nu s-a preocupat și nici nu s-a implicat îndeajuns, din proprie inițiativă, pe fondul atât de des invocatei lipse a resurselor de finanțare destinate semnalizării rutiere, în elaborarea, aprobarea și implementarea unor proceduri interne formalizate cu privire la identificarea, evidențierea și recuperarea pagubelor produse semnalizării rutiere (indicatoare, marcaje ș.a.) ca urmare atât a evenimentelor rutiere cât și a furturilor și a altor distrugeri.

(318) Acest demers era cu atât mai necesar cu cât valoarea totală a pagubelor s-a situat, numai în perioada 2009 - 31.03.2012, la **13,9 mil. lei** - 3,2 mil € (curs de 4,3 lei/€) - reprezentând aprox. **7%** din bugetul alocat (**43%** a reprezentat valoarea distrugerilor de indicatoare, marcaje ș.a., cauzate de accidente rutiere și **57%** a reprezentat distrugeri cauzate de furturi și alte cauze), în timp ce ponderea sumelor recuperate s-a situat sub **30%** din valoarea pagubelor.

(319)

mil.lei

Perioada	Buget alocat semnalizării rutiere	Valoare totală distrugeri		din care:					
		Total	% din buget	din accidente rutiere	% din total distrugeri	% din buget	din furturi și alte distrugeri	% din total distrugeri	% din buget
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2009 - trim. I 2012	196,40	13,90	7,08	6,01	43,24	3,06	7,89	56,76	4,02

Sursa datelor: CNADNR

(320) CNADNR a acționat în acest sens numai atunci când a fost obligată, prin lege, să-și reglementeze procedural aspectele legate de recuperarea daunelor rezultate în urma producerii accidentelor rutiere, astfel că, abia după apariția OG nr.7/2010, pentru modificarea și completarea OG nr.43/1997 privind regimul drumurilor publice, compania a elaborat, aprobat și transmis la DRDP teritoriale „Metodologia privind recuperarea distrugerilor materiale rezultate în urma producerii accidentelor rutiere pe rețeaua de autostrăzi și drumuri naționale din România”.

(321) În continuare, au rămas în afara preocupărilor managementului companiei, elaborarea, aprobarea și aplicarea unor proceduri interne unitare și complete, *cu privire la:*

(322) ▪ înregistrarea, raportarea, urmărirea și recuperarea pagubelor cauzate companiei de distrugerile provocate semnalizării rutiere ca urmare a furturilor și altor distrugeri, altele decât cele provocate de accidente rutiere.

(323) ▪ înregistrarea, raportarea, urmărirea și recuperarea pagubelor cauzate companiei prin pierderea unor procese pentru despăgubiri, deschise de către societățile de asigurări și de către persoane fizice, ca urmare a producerii unor accidente de circulație, soldate cu decese, răni și

pagube materiale, cauzate de semnalizarea necorespunzătoare (marcaje șterse / greu vizibile, indicatoare furate / distruse / degradate ș.a.

(324) ➤ Activitatea de semnalizare rutieră a fost abordată mai mult ca o activitate în sine și mai puțin ca o activitate care să aibă în centrul atenției cetățenii, în calitatea lor de conducători auto, pietoni, beneficiari ai serviciilor de transport rutier ș.a.

(325) Au fost numeroase situații în care solicitările / sesizările primite de către DRDP teritoriale, de la organele de poliție, cu privire la remedierea sau la montarea unor componente ale semnalizării rutiere în „punctele negre” cu incidență ridicată a accidentelor rutiere și cu consecințe grave ale acestora, nu au fost tratate ca priorități și, ca urmare, rezolvarea lor a înregistrat întârzieri semnificative, motivate, de regulă, prin insuficiența resurselor financiare alocate.

(326) ➤ Au existat și frecvente situații în care amplasamentul, conținutul și numărul indicatoarelor rutiere de orientare denotă un mod neperformant de amplasare și întreținere a lor, efect nu numai al subfinanțării acestei activități dar și al lipsei de preocupare pentru efectuarea unor analize și simulări în teren, chiar din punctul de vedere al celor aflați la volan, cu privire la priorități, amplasament, număr și tip de indicatoare de orientare ș.a.

(327) Semnificative în acest sens sunt cazurile în care:

(328) ▪ indicatoarele sunt amplasate astfel încât sunt greu de remarcat și de înțeles la viteza de deplasare și în condițiile specifice traficului, inclusiv pe timp de noapte, intemperii ș.a.

(329) ▪ indicatoarele sunt obturate de ramuri ale unor copaci netoaletați.

(330) ▪ indicatoarele de presemnalizare nu sunt urmate și de cele de semnalizare propriu zisă.

(331) ▪ există intersecții, nesemnalizate prin indicatoare de orientare, poziționate între locul de montare a indicatoarelor de presemnalizare și intersecția principală în care trebuie schimbată direcția de deplasare ș.a.

(332) ➤ De asemenea, au fost constatate și cazuri în care structurile de specialitate ale DRDP teritoriale nu au urmărit ca indicatoarele rutiere și mijloacele de semnalizare a lucrărilor în zona drumurilor publice (indicatoare rutiere temporare, mijloace de semnalizare a lucrărilor ș.a.) să fie dezafectate de către constructori imediat ce ele nu au mai fost necesare, existând cazuri în care acestea au rămas în teren încă mult timp după terminarea lucrărilor și retragerea constructorilor, perturbând astfel circulația în zonă prin menținerea nejustificată a unor restricții dar și creând premisele ca, în împrejurări justificate și reale, astfel de indicatoare să nu mai fie luate în seamă de către participanții la trafic.

(333) 2.7.2 Referitor la contractele încheiate pentru realizarea indicatoarelor rutiere

(334) În perioada auditată, s-a aflat în derulare contractul nr.93/10517/07.12.2000 încheiat, în urma derulării unei licitații publice, între Administrația Națională a Drumurilor RA (reorganizată prin OUG 84/2003 și devenită **CNADNR**) în calitate de beneficiar și **S.C. Helvespid S.R.L.** în calitate de furnizor, având ca obiect „Achiziția de indicatoare rutiere, dispozitive de susținere a indicatoarelor și mijloace de semnalizare pe drumuri naționale în perioada 01.01.2001 - 31.12.2005”.

(335) ➤ Managementul superior al companiei a considerat de cuviință să mențină relația contractuală cu furnizorul respectiv și după termenul de finalizare a contractului, fără a organiza și derula o altă formă de atribuire, dintre cele prevăzute în reglementările specifice achizițiilor publice (OUG 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică), astfel încât a prelungit termenul final contractual, de la 31.12.2005 la 31.12.2012, prin actele adiționale nr.4-16, interpretând direcțional și necontextual unele prevederi contractuale și introducând, prin actele adiționale amintite, o nouă interpretare, astfel:

(336) ▪ clauza prevăzută la art.4.2 din contract, invocată de companie în susținerea prelungirii contractului, excede realitatea, având în vedere că se referă la posibilitatea ca părțile să poată prelungi valabilitatea contractului, prin act adițional, numai *pentru schimbarea unor soluții pe parcursul execuției produsului, care nu au fost prevăzute în caietul de sarcini tehnice* - ceea ce, în realitate, nu a fost cazul în mod semnificativ.

(337) ▪ achiziția de produse, în fiecare an calendaristic, să se facă în limita surselor financiare asigurate, iar valorile nerealizate să se reporteze în anul următor” (art.5.7).

(338) ▪ prevederea introdusă și menținută în actele adiționale amintite, prin care s-a stabilit că valoarea contractului se va urmări în Euro și nu în lei cum era prevăzut inițial în contractul atribuit prin licitație, a creat un argument suplimentar pentru justificarea prelungirii contractului cu același furnizor, în sensul nerealizării valorice a contractului (la data auditului, valoarea în lei a fost realizată și depășită iar valoarea în Euro reprezintă aprox. 70%).

(339) ➤ Auditul reține și o situație insolită la nivelul centralei companiei, în care directorul direcției juridice a refuzat să semneze actul adițional nr.12, din anul 2010, argumentând în scris, printre altele, și faptul că „...de 3 ani mi se promite că se face licitație...”.

(340) Și în acest caz, ca și în cazul celorlalte acte adiționale amintite, Nota de fundamentare promovată de către Direcția siguranța circulației, și aprobată de către directorul general, conține aceeași justificare: „*considerăm oportun atât din punct de vedere economic cât și din punct de vedere al siguranței circulației pe drumurile naționale, menținerea relațiilor contractuale cu S.C.Helvespid S.R.L. și alocarea de fonduri suficiente pentru implementarea unei semnalizări coerente pe întreaga rețea rutieră*”.

(341) Intenția managementului companiei de a evita o nouă licitație și de a continua contractul cu același furnizor s-a materializat prin faptul că actul adițional respectiv a fost semnat de o altă persoană din cadrul Direcției juridice, în pofida atenționării directorului juridic și contrar reglementările legale privind achizițiile publice (condițiile prevăzute expres la art.122 din OUG 34/2006 nu erau îndeplinite și, ca urmare, negocierea fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, prevăzută la art.18, nu putea fi aplicată în acest caz).

(342) 2.7.3 Referitor la contractele încheiate pentru realizarea marcajelor rutiere

(343) În perioada auditată, s-au aflat în derulare **contractele nr.93/ 10395-10401 /4.07.2006** (7 loturi aferente fiecare câte unei DRDP teritoriale) încheiate în urma derulării unei licitații publice finalizate în anul 2006, între **CNADNR** în calitate de beneficiar și Asociația Plastidrum-Signature Semnalizare, cu reprezentant **SC Plastidrum SRL**, în calitate de furnizor, având ca obiect

„Realizarea de marcaje rutiere longitudinale, transversale și diverse pe drumurile naționale din administrarea DRDP (...)” și termen final 4.07.2011.

(344) CNADNR deținea, la data încredințării contractelor, 10% din capitalul social al SC Plastidrum SRL - societate constituită, în anul 1996, ca societate mixtă cu capital majoritar privat, prin asocierea dintre o firmă cu capital privat din Elveția și Administrația Națională a Drumurilor RA, actuala CNADNR (capitalul social fiind deținut inițial în proporție de 60% asociatul străin și 40% CNADNR).

(345) Dacă în perioada 2000-2006, SC Plastidrum SRL a înregistrat profit, iar dividendele cuvenite CNADNR au crescut în perioada 2000-2004 (de la 417 mii lei la 3.962 mii lei) și au scăzut în perioada 2005-2006 (de la 725 mii lei la 229 mii lei, ca urmare a reducerii la 10% a părților sociale deținute), începând cu anul 2007, anul următor câștigării licitației și încheierii contractelor de marcaje rutiere cu CNADNR, societatea a înregistrat pierderi iar compania nu a mai încasat dividende.

(346) ➤ Aspectele controversate de la data licitației (posibile încălcări ale LG nr.11/1991 privind combaterea concurenței neloiale și ale OUG 60/2001 privind achizițiile publice) cu privire la faptul că CNADNR era și autoritate contractantă dar și coparticipant indirect la procedura de licitație și la încheierea și derularea contractelor respective (prin ofertantul câștigător SC Plastidrum SRL față de care existau suspiciuni că era în postura de a fi considerată persoană juridică afiliată care, prin participarea la licitație, distorsiona concurența), s-au menținut și în continuare, cu toate că au fost verificate de organe ale statului cu atribuții în domeniu, *după cum urmează:*

(347) ■ ANRMAP, prin Raportul de control nr.RC4171/7071/21.07.2009, nu a dispus măsuri pe motiv că *„interpretarea din punct de vedere juridic a acestui aspect (...) revine altor organisme abilitate”*, cu toate că a constata că ofertantul SC Plastidrum SRL, ca participant la procedura de licitație pentru marcaje rutiere, avea calitatea de persoană juridică afiliată.

(348) ■ Inspectoratul General al Poliției Române - Direcția de Investigare a Fraudelor, a comunicat CNADNR, prin adresa nr.DAP602/10.03.2008, existența dosarului penal nr.639.032/S1/SC/29.02.2008 referitor la contractele de achiziții publice încheiate de către CNADNR cu SC Plastidrum SRL pentru perioada 2005-2008 - dosar care nici la data auditului nu a fost finalizat (conform documentelor puse la dispoziție de către CNADNR).

(349) ■ Consiliul Concurenței a declanșat investigații, abia în anul 2011, având ca obiect *„o posibilă înțelegere pentru atribuirea contractului <<Lucrări de marcaje rutiere, longitudinale, transversale și diverse pe drumurile naționale din administrarea C.N.A.D.N.R. S.A. >>”*, fapte interzise de Legea concurenței (LG nr.21/1996) - cu referire expresă la atribuirea către SC Plastidrum SRL a contractelor de marcaje rutiere pentru lotul 2 - DRDP Craiova și lotul 6 - DRDP Iași, urmată de cesiunea acestora către altă firmă Asocieria Swarco, formată dintr-o firmă din România, una din Austria și una din Grecia.

(350) Investigația a fost finalizată în luna noiembrie 2012 prin sancționarea a cinci firme, pentru trucarea acestei licitații, cu amendă totală de 3 mil lei, aprox. 663 mii €, printre care și SC Plastidrum SRL cu amendă de 1,5 mil lei, aprox. 345 mii € (Sursa: comunicatul de pe pagina de web a Consiliului Concurenței, din data de 27.11.2012).

(351) ➤ Auditul nu se poate pronunța în mod ferm asupra unor eventuale responsabilități directe ale CNADNR pentru generarea situațiilor prezentate mai sus, dar reține că este greu de ignorat faptul că reprezentanții CNADNR în CA al SC Plastidrum SRL (director gen. adj. economic și director general adj. proiecte cu finanțare de la bugetul statului) nu au reușit să se informeze, să se implice și să acționeze cu eficacitate în vederea evitării practicilor și situațiilor neconcurențiale, dar și a evitării funcționării în pierdere a societății, începând cu anul 2007.

(352) **2.8 Abateri de la legalitate și regularitate cuprinse în procese verbale de constatare**

(353) Ca urmare a derulării acțiunii de audit al performanței au fost constatate, atât la nivelul centralei CNADNR cât și la cel al DRDP teritoriale, abateri de la legalitate și regularitate, unele cauzatoare de pagube și prejudicii, pentru care au fost încheiate procese verbale de constatare.

(354) Această situație de fapt vine să întregască paleta abaterilor constatate în controalele și auditurile efectuate anterior de către Curtea de Conturi și pentru care au fost emise decizii, în temeiul Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, cuprinzând măsurile pe care compania trebuia să le aducă la îndeplinire în vederea înlăturării deficiențelor constatate, stabilirii întinderii exacte a prejudiciilor și recuperării acestora.

(355) **2.8.1 Abateri de la legalitate și regularitate constatate la nivelul centralei CNADNR**

(356) Valoarea totală estimată a abaterilor constatate este de **66.084.149 lei**, după cum urmează:

(357) **A). 30.194.356 lei** - plăți nejustificate ca urmare a renunțării la judecarea recursurilor declarate împotriva unor decizii ale Curții de Apel, cu privire la penalități contractuale solicitate de antreprenor.

(358) **B). 30.991.545 lei** - plăți nejustificate ale unor sume cu titlu de „actualizări” ale unor situații de lucrări aferente derulării contractului nr.617/2008 „Modernizare DN67C Benghești - Sebeș, km 0+000-148+414” („Transalpina”).

(359) **C). 4.630.248 lei** - plăți nejustificate ale unor sume cu titlu de „cost de finanțare”, aferente garanțiilor de bună execuție, în cadrul derulării contractului nr.617/2008 („Transalpina”).

(360) **D). 268.000 lei** - achitarea, înregistrarea în contul de cheltuieli și nerecuperarea în regres a unor amenzi aplicate de către ANRMAP și alte instituții, pentru nerespectarea unor prevederi legale.

(361) **A). Cu privire la efectuarea unor plăți nejustificate ca urmare a renunțării la judecarea recursurilor declarate împotriva unor decizii ale Curții de Apel.**

(362) CNADNR a achitat, în perioada 2008 - 2009, pentru obligațiile de plată restante către SC Spedition UMB SRL, decontate prin bilete la ordin emise în baza prevederilor HG nr.726/2005, penalități de întârziere contractuale în valoare de **30.194.356 lei**, în baza unor decizii pronunțate de Curtea de Apel București, fără a-și apăra interesele patrimoniale până la epuizarea tuturor căilor legale de atac prin renunțare la judecarea recursurilor declarate în dosarele nr.9485/3/2006 și nr.12952/3/2006.

(363) Deși au fost declarate recursurile în termen legal, CNADNR fie a renunțat la judecata recursului declarat împotriva deciziei pronunțate în apel, fie nu a achitat în termenul legal taxa judiciară de timbru pentru recursul declarat împotriva deciziei pronunțate în apel, astfel încât deciziile Curții de apel au devenit irevocabile prin încheieri ale Înaltei Curți de Casație și Justiție.

(364) Renunțarea la recurs s-a făcut în condițiile în care soluțiile pronunțate prin hotărârile instanțelor de fond și ale celor de apel au diferit semnificativ, astfel încât nu au fost îndeplinite cumulativ condițiile dispuse prin adresa directorului general prin care se solicita renunțarea „la exercitarea căii de atac a recursului, în condițiile în care instanțele de fond și de apel au pronunțat hotărâri favorabile părții adverse”.

(365) Nu poate fi considerată ca o motivație suficient de fundamentată explicația conform căreia nu au existat resurse disponibile pentru achitarea taxei de timbru și că s-a dorit efectuarea de economii, având în vedere disproporția evidentă dintre valoarea taxei de timbru (**63.553 lei**) și sumele totale plătite ca penalități (**30.194.356 lei**) la recuperarea cărora s-a renunțat prin întreruperea recursului.

(366) **B). Cu privire la plata nejustificată a unor sume cu titlu de „actualizări” ale unor situații de lucrări aferente derulării contractului nr.617/2008 „Modernizare DN67C Benghești - Sebeș” („Transalpina”)**

(367) Prin aplicarea eronată a prevederilor contractuale, referitoare la ajustarea prețului contractului, asupra unor situații de lucrări care nu întruneau condițiile contractuale și/sau legale, au fost majorate nejustificat, acceptate la plată și decontate, obligațiile de plată ale companiei cu suma totală de **30.991.545 lei**, inclusiv contravaloarea costurilor de finanțare calculate pentru aceste sume.

(368) **C). Cu privire la plata nejustificată a unor sume cu titlu de „cost de finanțare”, aferente garanțiilor de bună execuție, în cadrul derulării contractului nr.617/2008 „Modernizare DN67C Benghești - Sebeș” („Transalpina”)**

(369) Au fost majorate nejustificat obligațiile de plată ale companiei cu suma totală de **4.630.248 lei**, ca urmare a determinării eronate a costului de finanțare (aferent contractului de execuție lucrări cu plata amânată - pe credit) pentru unele lucrări acceptate la plată, prin includerea în baza de calcul a acestuia a valorii sumelor reprezentând garanția de bună execuție.

(370) Art.13.1 din contractul nr.617/2008 prevede că „*executantul se obligă să constituie garanția de bună execuție a contractului în cuantum de 10% din prețul fără tva al lucrărilor*”, precum și faptul că „*garanția de bună execuție se constituie prin rețineri succesive din sumele datorate pentru facturile parțiale, (...), mai puțin contravaloarea costului creditului furnizor și a asistenței tehnice*”.

(371) Prin actul adițional nr.1/ 3.12.2009 a fost modificat textul art.13.1 din contract (contract încheiat în urma derulării unei proceduri de licitație publică și a unei documentații de atribuire), în sensul că „(...) *Garanția de bună execuție se constituie conform prevederilor legale în vigoare - OUG nr.34/2006, HG nr.925/2006, etc.*), ceea ce nu trebuia reiterat având în vedere că și până atunci constituirea garanției se făcea tot conform prevederilor legale în vigoare (OUG nr.34/2006, HG nr.925/2006).

(372) Astfel, părțile contractante au încercat să găsească o aparentă justificare legală pentru ca, ulterior, garanția de bună execuție să fie constituită prin polițe de asigurare emise de societăți de asigurare, chiar dacă în contract era prevăzut altfel și chiar dacă actul adițional încheiat nu prevedea în mod expres această modalitate.

(373) Schimbarea modalității de constituire a garanției de bună execuție a creat, pe de o parte, o situație favorabilă antreprenorului, prin deblocarea contului de garanție, în suma de 5.408.123 lei, constituit la dispoziția CNADNR, iar pe de altă parte a generat companiei cheltuieli nejustificate prin includerea eronată în formula de calcul a costurilor de finanțare a valorii garanției de bună execuție - garanție care, până atunci, trebuia reținută ca procent „din sumele datorate pentru facturile parțiale, (...), mai puțin contravaloarea costului creditului furnizor (...)”.

(374) **D). Cu privire la achitarea, înregistrarea în contul de cheltuieli și nerecuperarea în regres a unor amenzi aplicate pentru nerespectarea unor prevederi legale**

(375) CNADNR a achitat și înregistrat în contul de cheltuieli 6581 „*Despăgubiri, amenzi și penalități*” suma totală de **268.000 lei**, reprezentând amenzi pentru nerespectarea prevederilor legale, fără a se proceda, ulterior, la o analiză formalizată cu privire la responsabilitățile pentru nerespectarea prevederilor legale sancționate și fără a se dispune măsurile necesare de recuperare în regres a sumelor respective.

(376) Amenzile au fost aplicate pentru nerespectarea prevederilor legale cu privire la achizițiile publice, de către Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice și de către Ministerul Finanțelor Publice prin Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice, precum și amenda judiciară prin care Curtea de Apel București Secția VIII Contencios Administrativ și Fiscal a sancționat directorul general al Companiei pentru că „*nu și-a îndeplinit obligația stabilită de instanță de a depune integral documentația care a stat la baza emiterii actelor contestate*”.

(377) **2.8.2 Abateri de la legalitate și regularitate constatate la nivelul DRDP teritoriale**

(378) Camerele de conturi județene, care au efectuat verificări la DRDP teritoriale, au constatat abateri de la legalitate și regularitate în valoare totală estimată de **91.269.043 lei**, din care:

(379) **-76.900.576 lei** - sume neînregistrate în contabilitate, reprezentând valoarea lucrărilor realizate la obiectivul de investiții „*Drum de centură în Municipiul Oradea – Etapa a II-a*”, în valoare de **67.377.302 lei**, predate în anul 2010 la DRDP Cluj, de către CNADNR, precum și garanții de bună execuție în valoare de **9.523.274 lei**.

(380) **-10.741.469 lei** - sume plătite nelegal, la care se adaugă accesoriile aferente de **1.318.803 lei**, reprezentând valori acceptate la plată și decontate prin situații de lucrări în care au fost cuprinse cantități de lucrări neexecutate / cote de cheltuieli nejustificate / actualizări eronate de prețuri sau pentru care nu au fost prezentate documente justificative ș.a.(DRDP Brașov, Cluj, Craiova, Iași, Timișoara).

(381) **-2.308.195 lei** - penalități contractuale necalculate și neîncasate (DRDP București, Timișoara).

(382)

CAP. III – RECOMANDĂRI

(383)

3.1 Recomandări cu privire la activitatea de bază

(384)

➤ **Managementul superior al CNADNR ar trebui să accepte**, în contextul celor constatate de auditul Curții de Conturi și al realității de fapt, că activitatea nu s-a desfășurat cu rigoarea și cu eficacitatea prevăzute de reglementările legale în domeniu, una dintre cauzele principale fiind aceea că, în timp, compania nu și-a asumat și nu și-a îndeplinit întotdeauna și în totalitate sarcinile, competențele și responsabilitățile conferite de lege.

(385)

➤ **Efectuarea unei analize formalizate**, la nivelul managementului superior al CNADNR (inclusiv în AGA și CA), cu privire la aspectele constatate, **pentru a identifica:** •cauzele profunde care au generat situațiile existente •factorii perturbatori, atât cei externi entității cât și, mai ales, cei din interiorul acesteia •modul în care managementul și structurile executive au abordat domeniul respectiv din perspectiva rigorii profesionale, a mentalității și a voinței reale de a aplica prevederile legale și de a realiza performanța în atingerea Țintelor și în realizarea obiectivelor ș.a.

(386)

➤ **Efectuarea unei inventarieri, analize și evaluări a vulnerabilităților și a riscurilor** existente în activitatea specifică și, în consecință, elaborarea unui cadru detaliat, complet și cuprinzător cu propuneri de îmbunătățire, modificare și completare a reglementărilor legale în vigoare și transmiterea lui către organul ierarhic superior în vederea reglementării sau a inițierii unor acte normative de competența Guvernului și/sau Parlamentului.

(387)

➤ **Regândirea politicii organizaționale a CNADNR având în vedere următoarele:**

(388)

▪stabilirea, în urma unei analize de specialitate, a structurii optime de organizare conform atribuțiilor, competențelor, responsabilităților legale ale companiei, luând în considerare și performanțele scăzute ale schimbărilor anterioare.

(389)

▪aprobarea noii organigrame, evitarea modificărilor repetate și nejustificate și modificarea și adaptarea ROF la noua organigramă.

(390)

▪punerea accentului pe formarea și specializarea unor compartimente și a personalului aferent pe anumite activități și domenii importante și distincte.

(391)

▪asigurarea stabilității personalului și a continuității în derularea unor programe, prezervarea experienței, informațiilor acumulate și a documentelor specifice precum și individualizarea și asumarea responsabilităților.

(392)

▪evaluarea periodică a performanței fiecărei forme de organigramă adoptată și a fiecărei modificări efectuate ș.a.

(393)

➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea unui „Program de măsuri”** având termene și responsabilități precise și însoțit de procedurile formalizate aferente de implementare, care să cuprindă **cel puțin următoarele:**

(394)

▪elaborarea Programelor anuale și multianuale de acțiune pentru realizarea obiectivelor stabilite prin actele normative în vigoare, în corelație directă cu nivelul asigurării resurselor de finanțare, precum și efectuarea periodică a evaluării realizării acestor programe.

(395) ▪introducerea unor ținte interne de performanță și a „managementului pe obiective” la nivelul structurilor interne și al celor teritoriale.

(396) ▪elaborarea criteriilor de performanță aferente acestor ținte și obiective și reglementarea evaluării anuale a personalului de conducere conform realizării lor ș.a.

(397) ➤**Elaborarea, aprobarea și implementarea unor proceduri interne unitare cu privire la:**

(398) ▪stabilirea etapelor privind promovarea și implementarea obiectivelor de investiții cu finanțare din fonduri publice și obligativitatea respectării lor.

(399) ▪sincronizarea optimă a contractării și a demarării lucrărilor de construire cu parcurgerea și finalizarea tuturor etapelor premergătoare privind proiectarea, exproprierile, relocarea utilităților, obținerea avizelor, asigurarea terenurilor în forma „liber de sarcini” ș.a.

(400) ▪derularea procesului de achiziții publice pentru contractarea serviciilor și lucrărilor necesare implementării proiectelor.

(401) ▪reevaluarea ulterioară a corectitudinii și a realității datelor conținute în SF și PT, comparativ cu situația din teren constatată de constructori, cuantificarea costurilor suplimentare necesare modificării soluțiilor tehnice din proiecte, ca urmare a lipsei de rigurozitate a SF și a PT ș.a., cuprinderea în contracte a clauzelor asiguratorii aferente și luarea măsurilor adecvate pentru recuperarea sumelor de la operatorii economici care le-au întocmit ș.a.

(402) ➤**Elaborarea, aprobarea și implementarea unor proceduri interne unitare cu privire la:**

(403) ▪criteriile de stabilire a priorităților anuale de începere/continuare a lucrărilor, în concordanță cu resursele financiare disponibile.

(404) ▪sistarea oficială a lucrărilor la tronsoanele pentru care nu se asigurată finanțarea și conservarea lucrărilor executate până la data sistării.

(405) ▪evaluarea efectelor financiare, juridice, tehnice ș.a. ale sistării lucrărilor și informarea oficială a organului ierarhic superior pentru inițierea modificării de către Guvern a țințelor și termenelor stabilite legal.

(406) ➤**Efectuarea unei analize asupra utilității și oportunității introducerii / dezvoltării / utilizării aplicațiilor / programelor electronice** care să contribuie la creșterea performanței managementului drumurilor, cum ar fi: *Sistemul de management al drumurilor (PMS), Sistemul de Informare Geografică (GIS)* ș.a. - instrumente eficace la îndemâna managementului în vederea evaluării operative și mai precise a stării tehnice a drumurilor, analizei riscurilor și luării unor decizii realiste, simulării și estimării tuturor variantelor de intervenție, diminuării modificărilor repetate ale soluțiilor tehnice ș.a.

(407) ➤**Analizarea utilității și oportunității introducerii unui sistem electronic unitar de organizare, evidență și analiză** la nivelul tuturor DRDP teritoriale și la cel al SDN din componența acestora, bazat pe concepte precum „centre de responsabilitate”, „centre de investiții”, „centre de profit”, „centre de cost” ș.a., pentru a se putea urmări, în dinamică și comparativ, pentru fiecare DN în parte, realizarea obiectivelor stabilite, respectarea termenelor, modificarea în timp a stării tehnice a drumurilor, operațiunile specifice derulate pentru fiecare

tronson al acestora (construire, reabilitare, modernizare și întreținere), costurile aferente, perioada de garanție și intervențiile efectuate în această perioadă ș.a.

3.2 Recomandări referitoare la prevenirea și combaterea înzăpezirii

(409) ➤ **Managementul superior al CNADNR ar trebui să-și asume**, în contextul celor constatate de auditul Curții de Conturi și al realității de fapt, responsabilitatea pentru disfuncționalitățile și deficiențele activității de prevenire și combatere a înzăpezirii drumurilor naționale.

(410) ➤ **Efectuarea unei analize formalizate**, la nivelul managementului superior al CNADNR (inclusiv în AGA și CA), cu privire la aspectele constatate, **pentru a stabili:** •cauzele care au generat situațiile existente •factorii perturbatori, atât cei externi cât și, mai ales, cei din interiorul companiei •implicarea managementului și a structurilor executive în realizarea obiectivelor referitoare la acest tip de activitate ș.a.

(411) ➤ **Efectuarea unei inventarii, analize și evaluări a vulnerabilităților și a riscurilor** existente în activitatea de prevenire și combaterea a înzăpezirii drumurilor naționale și, în consecință, elaborarea unui cadru detaliat, complet și cuprinzător, cu propuneri de îmbunătățire, modificare și completare a reglementărilor legale în vigoare și transmiterea lui către organul ierarhic superior în vederea reglementării sau a inițierii unor acte normative de competența Guvernului și/sau Parlamentului.

(412) ➤ **Efectuarea unor analize de tip „cost-beneficiu” și a unor fundamentări tehnico - economice** cu privire la găsirea celei mai performante politici de asigurare a necesarului de utilaje și echipamente prin stabilirea variantei optime între cea a achiziționării de către companie a unor tipuri de utilaje și echipamente performante - de strictă destinație și în număr și capacități bine stabilite, pentru profesionalizarea intervențiilor de deszăpezire - și varianta actuală de închiriere a unor utilaje specifice activităților de construcții cărora le sunt atașate diverse echipamente.

(413) ➤ **Efectuarea unei analize formalizate**, de specialitate, din punctul de vedere al economicității, eficienței și eficacității, cu privire la oportunitatea externalizării activității de prevenire și combaterea a înzăpezirii drumurilor naționale numai către operatori specializați și dotați cu utilaje și echipamente performante.

(414) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea unor proceduri interne** specifice de organizare și desfășurare unitară a achizițiilor publice pentru asigurarea prevenirii și combaterii înzăpezirii, indiferent de nivelul la care se organizează licitațiile, inclusiv stabilirea, complementar cu normativul AND 525 - 2005, a unor „standarde de cost” pentru operațiunile specifice.

(415) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea unui „Program de măsuri”**, cu sarcini, termene și responsabilități precise, pentru reconsiderarea ca prioritate a utilizării pe scară largă a **panourilor parazăpezi și a perdelelor forestiere de protecție**, inclusiv elaborarea și aprobarea

unor proceduri interne distincte, unitare, cu privire la generalizarea și la aplicarea acestor metode de prevenție.

(416) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea unor proceduri interne** cu privire la evaluarea, la finalul fiecărei perioade de iarnă, a performanței activității de prevenire și combatere a înghețurii, atât la nivel central cât și la nivelul fiecărei DRDP teritorială, stabilirea cauzelor deficiențelor apărute, stabilirea responsabilităților și aplicarea sancțiunilor aferente, precum și elaborarea unor măsuri ulterioare pentru creșterea performanței, inclusiv prin îmbunătățirea reglementărilor legale în vigoare.

(417) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea unor proceduri interne** cu privire la aplicarea „Programului de punere în ordine a părții carosabile a drumurilor” - prevăzut în Normativul AND 525 - 2011, care să se refere și la următoarele aspecte:

(418) ▪ stabilirea și detalierea etapelor și modalităților practice de constatare a stării drumurilor și de efectuare a operațiunilor necesare „punerii în ordine”.

(419) ▪ verificarea cantitativă și calitativă a modului în care au fost realizate, constatarea, la terminarea sezonului de iarnă, a degradărilor produse și stabilirea cauzelor și a responsabilităților.

(420) ▪ efectuarea calculelor de economicitate și eficiență cu privire la costurile reparațiilor executate la finalul iernii, indiferent de prestator - DRDP sau firme specializate, comparativ cu cele care s-ar fi înregistrat pentru o „punere în ordine” la nivelul calitativ necesar.

(421) 3.3 Alte recomandări

(422) ➤ **Elaborarea, aprobarea și aplicarea de către CNADNR a unor măsuri adecvate, cu termene și responsabilități precise, pentru:**

(423) ▪ implementarea recomandărilor formulate în raportul de audit al performanței întocmit la nivelul centralei CNADNR și în rapoartele întocmite la DRDP teritoriale.

(424) ▪ aplicarea măsurilor dispuse prin decizii - emise în temeiul prevederilor LG nr.94/1992, republicată, de către structurile de specialitate ale Curții de Conturi de la nivel central și teritorial care au efectuat acțiunea de audit - pentru înlăturarea neregulilor constatate și pentru stabilirea întinderii prejudiciilor și recuperarea acestora.

(425) ▪ stabilirea modalităților interne de monitorizare, evaluare și raportare a modului de implementare.

(426) ➤ **Informarea periodică a Curții de Conturi** cu privire la măsurile elaborate conform recomandării precedente, precum și la stadiul implementării recomandărilor formulate și aplicării deciziilor emise.

ANEXĂ

SITUAȚIA
Drumurilor naționale reabilitate / modernizate în perioada 2008-2011

Nr. crt.	DN	Denumire proiect	Antreprenor	Lungime reabilitată /modernizată (Km)	Valoare finală lucrări de execuție (MIL. EUR)	Valoare pe Km (MIL.EUR / Km)
0	1	2	3	4	5	6=5 / 4
1	DN 1					
1.1	1	Brasov-Sercaia, km 173+800 - 220+000	JV Roichman & Ashtrom	46,20	29,94	0,65
1.2	1	Sercaia-Limita jud. Brasov/Sibiu km 220+000 - km 261+130	Colas S.A.	41,13	26,07	0,63
1.3	1	Limita jud. Brasov/Sibiu - Vestem km 261+130 - km 296+293	COLAS S.A.	35,16	24,74	0,70
		TOTAL DN 1		122,49	80,74	0,66
2	DN 1C					
2.1	1C	Cluj – Livada, km 8+300 - km 38+000 (4R4)	FCC CONSTRUCCION SA/ SPANIA	30,93	25,32	0,82
2.2	1C	Livada – Dej, km 38+000 - km 61+528 (4R5/A)	FCC CONSTRUCCION SA/ SPANIA	35,53	16,83	0,47
	17	Dej - Lim. Jud. Cluj / Bistrita Nasaud, km 0+000 - km 6+500 (4R5/A)				
		TOTAL DN 1C		66,46	42,15	0,63
3	DN 3					
3.1	3	Calarasi - Silistra, km 122+231 - km 127+600	SCT Bucuresti	5,37	1,94	0,36
		TOTAL DN 3		5,37	1,94	0,36
4	DN 3B					
4.1	3B	Reabilitare DN 3B, intersectia cu DN 3 la km 0+000 - km 3+020	SCT Bucuresti	3,02	3,05	1,01
		TOTAL DN 3B		3,02	3,05	1,01
5	DN 5					
5.1	5	Varianta Ocolitoare Adunatii Copaceni si reabilitare a drumului existent in localitate km 19+220 - 23+200	S.C. ROMSTRADE SRL	8,03	9,43	1,17
		TOTAL DN 5		8,03	9,43	1,17
6	DN 6					
6.1	6	Pasajul de la Ciochiuta, km 297+070 - km 297+384	S.de C-ții in Transporturi Bucuresti SA & SC Tehnologia Radion SRL & SC CCCF Drumuri si Poduri Timisoara SRL	1,07	3,82	3,57
6.2	6	Reabilitarea DN6, Drobeta Turnu Severin – Bahna, km 332+150 – km 334+635, km 344+293 – km 358+000 (16.004 km), inclusiv varianta de ocolire a orașului Drobeta Turnu Severin – km 0+000 – km 12+497	JV Pizzarotti – Tirena Scavi	28,50	55,88	1,96

Nr. crt.	DN	Denumire proiect	Antreprenor	Lungime reabilitată /modernizată (Km)	Valoare finală lucrări de execuție (MIL. EUR)	Valoare pe Km (MILEUR / Km)
0	1	2	3	4	5	6=5 / 4
6.3	6	Bahna - Mehadia (30.503 km) inclusiv varianta de ocolire a orasului Mehadia (2.167 km)Km 358+000 – Km 388+100	JV Garboli Conicod SpA - Trena Scavi SpA	32,67	29,13	0,89
6.4	6	Mehadia - Domasnea, km 388+100 - km 408+895	GARBOLI CONICOS-TIRENA SCAVI	20,79	12,16	0,58
6.5	6	Domasnea - Caransebes, Km 408+895 – Km 449+960, inclusiv varianta de ocolire Domasnea, km 0+000 - 3+523 (3.523 km)	Pantechniki S.A	44,588	36,76	0,82
6.6	6	Caransebes - Lugoj, km 450+768 – km 494+500	Colas Romania SRL	39,18	26,75	0,68
6.7	6	Lugoj-Timisoara, km 500+400 - km 552+600	FCC CONSTRUCCION SA/ SPANIA	52,50	36,85	0,70
		TOTAL DN 6		219,30	201,35	0,92
7	DN 12					
7.1	12	Chichis - Bixad, km 0+000 - km 42+600 (6R4)	JV SC Spedition UMB SRL / Tehnostrade SRL	42,600	30,60	0,72
7.2	12	Sandominic - Toplita, km 103+479 - 166+625 (6R6)	JV SC Spedition UMB SRL / Tehnostrade SRL	66,366	58,55	0,88
		TOTAL DN 12		108,966	89,15	0,82
8	DN 15					
8.1	15	Reghin - Toplita, km 109+940 - 182+800 (6R7)	JV SC Spedition UMB SRL / Tehnostrade SRL	66,330	72,98	1,10
		TOTAL DN 15		66,330	72,98	1,10
9	DN 17					
9.1	17	Limita jud. Cluj / Bistrita Nasaud – Bistrita, km 6+500 - km 58+901 (4R6/A)	JV WILHELM GEIGER / MAX	52,40	22,33	0,43
9.2	17	Tureac - Lim. Jud. Bistrita Nasaud/ Suceava, km 91+000 - km 116+000 (4R8)	EGIS ROUTE - SCETAURROUTE	25,00	25,23	1,01
9.3	17	Limita jud. Bistrita Nasaud/ Suceava - Iacobeni, km 116+000 - km 155+000	AKTOR SA - GRECIA	39,00	31,28	0,80
9.4	17	Iacobeni – Sadova km 155+000 – km 183+000 (4R10)	MOCHLOS SA – GRECIA	28,00	41,66	1,49
9.5	17	Sadova - Gura Humorului, km 183+000 - km 222+000 (4R11)	Colas S.A. / SCCF Iasi Group Colas SA JV	39,00	37,41	0,96
9.6	17	Gura Humorului - Suceava km 222+000 - km 255+000 (4R12)	COLAS SA / SCCF IASI GROUP COLAS SA JV	33,00	25,07	0,76
		TOTAL DN 17		216,40	182,98	0,85
10	DN 19					
10.1	19	Lim.Jud.Bihor - Satu Mare, km 75+896 - km 128+057 (6R3)	Strabag AG	52,161	42,68	0,82
		TOTAL DN 19		52,161	42,68	0,82
11	DN 21					

Nr. crt.	DN	Denumire proiect	Antreprenor	Lungime reabilitată /modernizată (Km)	Valoare finală lucrări de execuție (MIL. EUR)	Valoare pe Km (MIL.EUR / Km)
0	1	2	3	4	5	6=5 / 4
11.1	21	Drajna - Calarasi, km 107+500 - km 129+600	Max Bogl/ Romstrade	22,10	9,08	0,41
		TOTAL DN 21		22,10	9,08	0,41
12	DN 24					
12.1	24	Ranforsare sistem rutier DN 24, km 191+035 - km 197+040	SC EUROCONSTRUCT GROUP SRL IASI	6,005	3,61	0,60
		TOTAL DN 24		6,005	3,61	0,60
13	DN 28					
13.1	28	Ranforsare sistem rutier DN 28, km 69+657 - 79+927	SC EUROCONSTRUCT GROUP SRL IASI	10,270	8,88	0,86
		TOTAL DN 28		10,270	8,88	0,86
14	DN 56A					
14.1	56A	Maglavit - Bucura, km 0+000 - km 45+000	Mochlos	45,00	32,51	0,72
14.2	56A	Bucura - Simian, km 45+000 - km 79+140	Pizzaroti - Tirena Scavi	34,14	25,00	0,73
		TOTAL DN 56A		79,14	57,51	0,73
15	DN 66					
15.1	66	Filiasi - Rovinari, km 0+000 - km 48+900	FCC Construccion	48,90	45,76	0,94
15.2	66	Baru - Hateg, km 154+000 - km 179+917 (4R2/A)	JV Romstrade - Vectra	25,92	11,97	0,46
		TOTAL DN 66		74,82	57,73	0,77
		TOTAL km reabilitați		1060,852	863,244	0,814

Sursa datelor: CNADNR