

CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

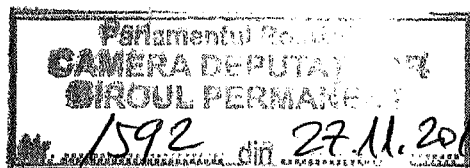
Strada Lev Tolstoi, nr.22-24, Sector 1, cod 011948, București

Telefon: +(40) 21.3078.818; Fax: +(40) 21.3078.875

Website: www.curteadeconturi.ro e-mail: rei@rcc.ro

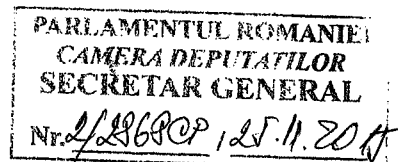
CABINET PREȘEDINTE

Nr. 9350 / NV / 18.11.2015



PARLAMENTUL ROMÂNIEI CAMERA DEPUTAȚILOR

Domnului Deputat VALERIU ZGONEA
Președintele Camerei Deputaților



PS C. Păucă
pentru BPC
24.11.2015

[Signature]
[Signature]

Stimate Domnule Președinte,

În baza prevederilor art.4 alin.(3) din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, vă transmitem, alăturat, **Sinteza rapoartelor de audit al performanței utilizării fondurilor publice pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe la nivelul sectoarelor Municipiului București în perioada 2010-2014.**

Misiunea de audit al performanței utilizării fondurilor publice pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe în Municipiul București a fost efectuată la cele 6 sectoare ale Municipiului București, perioada supusă auditului fiind 2010 - 2014.

Un criteriu important în alegerea temei misiunii de auditul performanței a fost necesitatea evaluării modului de îndeplinire a obiectivelor privind îmbunătățirea performanței energetice la utilizatorii finali, în condițiile asigurării și menținerii climatului termic interior în locuințe, precum și a gradului de îndeplinire a Țintelor naționale de economisire energetică asumate de România privind transpunerea Directivelor Parlamentului European și a Consiliului, adoptate în acest domeniu.

Totodată, s-a avut în vedere și faptul că sub-obiectivul „Creșterea eficienței energetice” este unul strategic, și face parte din obiectivul al treilea „20/20/20 în domeniul schimbărilor climatice și al energiei” cuprins în cadrul Strategiei Europa 2020 - o strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii.

Auditul și-a propus să analizeze prin prisma principiilor economicității, eficienței și eficacității (cei „3E”) cheltuielile efectuate în perioada 2010-2014 de bugetele sectoarelor Municipiului București pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe și totodată dacă scopul programului, așa cum a fost precizat prin O.U.G. nr. 174/2002 și O.U.G. nr. 18/2009, a fost realizat, respectiv reducerea consumurilor și pierderilor energetice, pentru micșorarea consumurilor de combustibil în perioadele critice de iarnă.

Rolul acestei expertize elaborate de Curtea de Conturi este de a furniza informații relevante Parlamentului în procesul decizional și în contextul actualelor provocări la nivelul finanțelor publice.

În speranța că elementele expuse în această sinteză pot contribui la edificarea unei poziții corecte din partea autorității legislative asupra fenomenelor semnalate, vă asigurăm de colaborarea și expertiza noastră în continuare.

Cu deosebită stimă,

 **PREȘEDINTE,**

Nicolae Văcăroiu



CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

CAMERA DE CONTURI BUCUREȘTI

București, Strada Georges Clemenceau nr.3, Cod 010295 Sector 1

Telefon: +40 21.312.1464; Fax: +40 21.312.32.78

www.curteadeconturi.ro, E-mail: ccbucuresti@rcc.ro

SINTEZA

Rapoartelor de auditul performanței utilizării fondurilor publice pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe la nivelul Sectoarelor Municipiului București, în perioada 2010 - 2014

Abrevieri utilizate

- INTOSAI – Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit
- ISA – Instituție Supremă de Audit
- CGMB – Consiliul General al Municipiului București
- UATMB – Unitatea Administrativ Teritorială a Municipiului București
- ADP- Administrația Domeniului Public
- RADET – Regia Autonomă de Distribuție a Energiei Termice
- MDRL - Ministerului Dezvoltării Regionale și Locuinței
- MDRT - Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului
- MDRAP - Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
- MLPAT – Ministerul Lucrărilor Publice și Amenajarea Teritoriului
- ONG – Organizații Non Guvernamentale
- UE – Uniunea Europeană
- UN- Națiunile Unite
- UNFCCC - Convenția-cadru a ONU privind schimbările climatice - United Nations Framework Convention on Climate Change
- UNESCO - Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură, conform denumirii originale din engleză, United Nations Education, Science and Culture Organization
- TVA – taxa pe valoarea adăugată
- Acd – arie construită desfășurată
- C+M – construcții și montaj

Cuprins

Capitolul I. Introducere

- 1.1. Date generale despre domeniul auditat și legislația internă și externă aplicabilă
- 1.2. Date generale despre entitățile supuse auditului
- 1.3. Date generale despre acțiunea de audit
 - 1.3.1. Mandatul legal
 - 1.3.2. Ținta auditului
 - 1.3.3. Obiectivele misiunii de audit
 - 1.3.4. Criteriile de audit
 - 1.3.5. Metodologia și procedurile de audit
 - 1.3.6. Întrebările auditului

Capitolul II. Principalele constatări și concluzii

- 2.1. Cu privire la legislația care reglementează derularea acestui program, dacă este suficient de clară și acoperă întreaga cazuistică și dacă introducerea standardelor de cost a avut impactul scontat în reducerea și eficientizarea cheltuielilor cu această destinație, efectuate de la bugetul local
- 2.2. Cu privire la respectarea de către reprezentanții autorităților unităților administrativ teritoriale a etapelor necesare implementării programelor locale: identificarea și inventarierea blocurilor de locuințe; înștiințarea asociațiilor de proprietari de către coordonatorii locali privind înscrierea în programul local; hotărârea adunării generale a proprietarilor de înscriere în programul local și semnarea contractului de mandat; proiectarea lucrărilor de intervenție; executarea lucrărilor de intervenție; recepția la terminarea lucrărilor și eliberarea certificatului de performanță energetică, cu evidențierea consumului anual specific de energie calculat pentru încălzire; recepția finală, după expirarea perioadei de garanție de bună execuție de 3 ani
- 2.3. Eficiența, eficacitatea și economicitatea programului local privind performanța energetică a blocurilor de locuințe
- 2.4. Abateri de la legalitate și regularitate cuprinse în procesele verbale de constatare
- 2.5. Concluzii rezultate din chestionarele adresate beneficiarilor

Capitolul III. Recomandări

- 3.1. Recomandări cu privire la îmbunătățirea cadrului legislativ
- 3.2. Recomandări formulate entităților supuse auditului

Capitolul I. Introducere

În baza atribuțiilor și competențelor conferite de Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea instituției, Curtea de Conturi efectuează auditul performanței utilizării resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, realizând o evaluare independentă asupra economicității, eficienței și eficacității cu care o entitate publică, un program, un proiect, un proces sau o activitate folosește resursele publice alocate pentru îndeplinirea obiectivelor stabilite în conformitate cu legislația și reglementările în vigoare.

La programarea și organizarea misiunii de auditul performanței utilizării fondurilor publice pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe la nivelul Municipiului București, s-a avut în vedere atât volumul semnificativ al alocațiilor bugetare, cât și al împrumuturilor interne și externe contractate de administrațiile publice locale de sector pentru această destinație, cât și evaluarea modului de îndeplinire a obiectivelor privind îmbunătățirea performanței energetice la utilizatorii finali, în condițiile asigurării și menținerii climatului termic interior în locuințe, precum și a gradului de îndeplinire a Țintelor naționale de economisire energetică asumate de România privind transpunerea Directivelor Parlamentului European și a Consiliului, adoptate în acest domeniu. Totodată s-a avut în vedere și faptul că obiectivul „Creșterea eficienței energetice” este unul strategic, și face parte din obiectivul al treilea „20/20/20 în domeniul schimbărilor climatice și al energiei” cuprins în cadrul *Strategiei Europa 2020* - o strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii.

Misiunea de auditul performanței s-a efectuat în conformitate cu metodologia stabilită prin Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități, prin standardele proprii elaborate pe baza standardelor de audit INTOSAI și a celor mai bune practici în domeniu, cu tematica specifică elaborată la nivelul Camerei de Conturi București, perioada supusă auditului fiind 2010 - 2014.

1.1. Date generale despre domeniul auditat și legislația internă și externă aplicabilă

Motivarea propunerii de realizare a temei de audit al performanței s-a bazat pe volumul mare de fonduri alocate de la bugetul sectoarelor municipiului București în ultima perioadă, utilizate pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe construite în perioada 1950-1990.

Menționăm că acțiunea de audit al performanței s-a derulat la cele 6 sectoare ale Municipiului București în trimestrul I al anului 2013, perioada auditată fiind 2010-2012, și a fost extinsă ulterior până la 31.12.2014 pe baza datelor solicitate, și respectiv transmise de către sectoarele municipiului București, aferente anilor 2013 și 2014.

Instituirea măsurilor pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe a fost reglementată începând cu anul 2000 când a fost emisă O.G. nr. 69/2000 privind reabilitarea termică a fondului construit existent și ulterior prin O.U.G. nr. 174/2002 cu modificările și completările ulterioare, scopul acestor măsuri fiind de reducere a consumurilor și pierderilor energetice, pentru micșorarea consumurilor de combustibil în perioadele critice de iarnă.

Începând cu anul 2007, România s-a angajat la fel ca toate statele membre Uniunii Europene să realizeze reducerea consumurilor de energie la utilizatorii finali, inclusiv la clădiri, cu cel puțin 1,5% în fiecare an (comparativ cu media consumului din ultimii 5 ani), cu efect direct asupra reducerii consumurilor energetice primare și a protecției mediului prin reducerea gazelor cu efect de seră.

Din verificări a rezultat că fiecare sector a avut abordări diferite privind modul de finanțare a acestor lucrări și fondurile alocate.

De asemenea, s-a reținut că prețurile pe unitate de măsură și pe obiective de investiții înregistrează diferențe semnificative între sectoare.

Începând cu anul 2010 au fost aprobate prin H.G. nr. 363/2010, standardele de cost pentru obiectivele de investiții din fonduri publice, în care a fost cuprins și standardul de cost pentru „reabilitare termică, anvelopă bloc de locuințe (standardul 4)”.

Auditul de față își propune să analizeze prin prisma principiilor economicității, eficienței și eficacității (cei „3E”) cheltuielile efectuate în perioada 2010-2014 de la bugetul local pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe și totodată dacă scopul acestui program, așa cum a fost precizat prin O.U.G. nr. 174/2002 și O.U.G. nr. 18/2009, a fost realizat.

Totodată a fost analizat cadrul legislativ care reglementează derularea acestui program, dacă este suficient de clar și acoperă întreaga cazuistică și dacă introducerea standardelor de cost a avut impactul scontat în reducerea și eficientizarea cheltuielilor cu această destinație, efectuate de la bugetul local.

Cadrul legislativ privind derularea Programului privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe este format atât din legislația Uniunii Europene, care este direct aplicabilă, cât și din acte normative emise la nivel național.

Privind legislația Uniunii Europene, o importanță deosebită se acordă implementării obiectivelor strategice, definite prin Strategia Europa 2020.

Strategia Europa 2020 a fost aprobată de *Consiliul Europei* în anul 2010. Strategia a fost adoptată pe fondul unei crize economice profunde și al intensificării provocărilor pe termen lung precum globalizarea, presiunea asupra utilizării resurselor și îmbătrânirea populației. *Strategia Europa 2020* propune o nouă viziune economică, care să ajute Uniunea Europeană să iasă din criză și să edifice o economie inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, cu niveluri ridicate de ocupare a forței de muncă, de productivitate și de coeziune socială.

Strategia se fundamentează pe trei priorități tematice, care se întrepătrund și se condiționează reciproc:

1. *creștere economică inteligentă*: dezvoltarea unei economii bazate pe cunoaștere și inovare;

2. *creștere economică durabilă*: promovarea unei economii mai eficiente din punctul de vedere al utilizării resurselor, mai ecologice și mai competitive;

3. *creștere economică favorabilă incluziunii*: promovarea unei economii cu o rată ridicată a ocupării forței de muncă, în măsură să asigure coeziunea economică, socială și teritorială.

Pentru a defini acțiunile necesare aplicării Strategiei *Europa 2020*, Comisia Europeană a propus atingerea, până în anul 2020, la nivel european, a următoarelor obiective:

1. *rata de ocupare* a populației cu vârsta cuprinsă între 20 și 64 ani - minimum 75%;

2. *nivelul investițiilor în cercetare și dezvoltare* - 3% din PIB-ul UE;

3. atingerea obiectivului „20/20/20” (sau 30/20/20, în cazul respectării anumitor condiții) în domeniul schimbărilor climatice și al energiei;

4. *rata părăsirii timpurii a școlarii* - 10%, iar ponderea populației cu studii superioare și vârsta între 30 și 34 de ani - cel puțin 40%;

5. *reducerea cu 20 de milioane a numărului cetățenilor europeni amenințați de sărăcie* (ceea ce ar corespunde reducerii cu 25% a numărului de persoane cu risc de sărăcie).

Obiectivul „20/20/20” în materie de climă/energie, include, în fapt, trei obiective distincte, dar interconectate:

- reducerea emisiilor de *gaze cu efect de seră (GES)* cu cel puțin 20% față de nivelurile din 1990 sau cu 30%, dacă există condiții favorabile;

- creșterea la 20% a ponderii surselor regenerabile de energie în consumul final de energie;

- creșterea cu 20% a eficienței energetice.

La nivel național, pentru realizarea obiectivului privind eficiența energetică, au fost adoptate acte normative care reglementează: eficiența energetică (Legea nr. 121/2014); promovarea cogenerării bazate pe cererea de energie termică utilă (H.G. nr. 219/2007); programul de Termoficare căldură și confort (H.G. nr. 462/2006); reabilitarea termică a clădirilor (O.U.G. nr. 18/2009, O.U.G. nr. 69/2010); contorizarea eficientă (Ordinul ANRE nr. 145/2014).

Guvernul României a acceptat pentru anul 2020, atingerea nivelului de 19% al creșterii eficienței energetice prin reducerea consumului de energie primară, prin Memorandumul cu tema *Aprobarea valorilor finale ale obiectivelor României pentru Strategia Europa 2020*, aprobat în ședința din 07.07.2010, în care este prevăzută ținta de realizat pentru anul 2020 (prin reducerea consumului de energie primară cu 19%) și măsurile (7 măsuri) pentru atingerea acestui obiectiv.

În conformitate cu prevederile Legii nr. 121/2014 privind eficiența energetică, art. 19 (1), Ministerul Economiei a elaborat Planul Național de Acțiune în Domeniul Eficienței Energetice (PNAER), prin care au fost stabilite măsuri în următoarele sectoare: alimentare cu energie-transformare, transport și distribuție a energiei; industrial; rezidențial și cel al serviciilor, cu accent pe reabilitarea termică

a clădirilor de locuit, a clădirilor guvernamentale și a celor publice; transporturi. Acest Plan deși trebuia aprobat prin hotărâre a Guvernului, și realizat până la data de 04.12.2014, nu a fost aprobat de Guvernul României, fiind în procedură de aprobare.

În cadrul Programului Național de Reformă 2014 s-au prezentat progresele înregistrate privind reducerea consumului de energie primară (16,6% în anul 2012) și măsurile întreprinse referitoare la:

- Aplicarea schemei de ajutor stat pentru promovarea cogenerării de înaltă eficiență;

- Extinderea perioadei de implementare a Programului termoficare căldură și confort până în 2020, aprobat prin HG 462/2006, potrivit căruia s-a prevăzut:

- a) reabilitarea sistemului centralizat de alimentare cu energie termică, pentru care, s-a prevăzut înființarea unei Unități de management în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, cheltuielile eligibile ale proiectelor cu finanțare în proporție de maximum 70% din fonduri de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Afacerilor Interne. Începând cu anul 2013, acest Program a fost implementat la nivelul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice;

- b) reabilitarea termică a clădirilor, pentru care, s-a prevăzut înființarea unei Unități de management în cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, cheltuielile eligibile ale proiectelor cu finanțare de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.

Prin finanțarea, în perioada 2008-2014, a proiectelor incluse în Programul Termoficare, căldură și confort, au fost efectuate lucrări de investiții în 43 de unități administrativ – teritoriale în valoare de 304.016 mii lei.

- Modernizarea și realizarea unor unități, instalații și echipamente noi, în întreprinderile din industrie, respectiv aplicarea Schemei de sprijin în cadrul Programului Operațional Sectorial „Creșterea Competitivității Economice” (POS CCE) - Axa 4: Creșterea eficienței energetice și a securității furnizării, în contextul combaterii schimbărilor climatice.

- Reabilitarea termică a clădirilor, respectiv implementarea:

- a)Programului de reabilitare termică a blocurilor de locuințe, aprobat prin OUG nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe. Finanțarea lucrărilor s-a prevăzut a se realiza din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, din bugetele locale și din fondul de reparații al asociației de proprietari.

În perioada 2009-2014, în baza acestui Program au fost finalizate lucrări de reabilitare termică la 1.518 blocuri de locuințe (58.255 apartamente) pentru care au fost efectuate plăți de 509.812 mii lei. Menționăm că în perioada 2010-2014, Sectoarele Municipiului București au încasat de la bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice suma totală de 145.325 mii lei.

- b) Programului privind reabilitarea termică a clădirilor de locuit, aprobat prin OUG nr. 69/2010.

c) Contractarea proiectelor selectate în cadrul Schemei de finanțare ”Sprijinirea investițiilor în eficiența energetică a blocurilor de locuințe (DMI 1.2 - POR 2007-2013), pentru reabilitarea termică a clădirilor rezidențiale”. Pentru perioada 2007-2013 a fost stabilită suma de 182,40 milioane euro, fiind repartizată pe cele 8 regiuni de dezvoltare în mod egal iar ratele de co-finanțare aplicabile pentru cheltuielile eligibile au fost:

- 60% din cheltuielile eligibile ale proiectelor – au fost suportate din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) în proporție de 82% și din bugetul de stat în proporție 18%;
- 40% din cheltuielile eligibile ale proiectelor - au fost suportate de Autoritatea Publică Locală și Asociațiile de proprietari.

În perioada 2009-2014, în baza acestui Program au fost finalizate lucrări de reabilitare termică la 1.060 blocuri de locuințe (52.516 apartamente) pentru care au fost alocate fonduri de la bugetul de stat și din FEDR în cuantum de 649,75 milioane lei.

●Promovarea unor proiecte pilot privind contorizarea inteligentă la nivelul sistemelor de distribuție a energiei electrice. Potrivit Ordinului ANRE 145/2014, au fost prevăzuți pașii procedurali de aprobare a planurilor de acțiune ale operatorilor de distribuție începând cu anul 2015. Pentru implementarea sistemelor de măsurare inteligentă a energiei electrice, ritmul aplicat de către operatorii de distribuție concesionari este aprobat de Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (ANRE) și are ca țintă, până în anul 2020, implementarea la circa 80% din numărul de clienți finali.

A. La nivelul Uniunii Europene au fost elaborate mai multe directive pentru eficientizarea performanțelor energetice a clădirilor cele mai reprezentative fiind Directiva 2002/91/CE și Directiva 2010/31/UE după cum urmează:

➡ **Directiva 2002/91/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2002 privind performanța energetică a clădirilor.**

Potrivit acestei directive pentru clădirile existente cu o suprafață utilă totală de peste 1.000 mp supuse unor renovări majore, vor fi luate măsuri astfel încât, performanța lor energetică să fie îmbunătățită pentru a satisface cerințele minime, în măsura în care acest lucru este posibil din punct de vedere tehnic, funcțional și economic. Cerințele pot fi stabilite fie pentru clădirea renovată în totalitate, fie pentru sistemele sau componentele renovate atunci când acestea fac parte dintr-o lucrare de renovare ce urmează să fie realizată într-o perioadă de timp determinată.

➡ **Directiva 2010/31/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 mai 2010 privind performanța energetică a clădirilor.**

Această directivă promovează îmbunătățirea performanței energetice a clădirilor în cadrul Uniunii, ținând cont de condițiile climatice din exterior și de condițiile locale, precum și de cerințele legate de climatul interior și de raportul cost-eficiență.

Detaliat, legislația europeană este prezentată în Anexa nr. 1.

B. Cele mai importante acte normative din legislația națională care reglementează Programul național de reabilitare termică a blocurilor de locuințe sunt:

➡ **O.G. nr. 29 / 2000** privind reabilitarea termică a fondului construit existent și stimularea economisirii energiei termice, prin care a fost instituit în România cadrul legal pentru reabilitarea și modernizarea termică a clădirilor și instalațiilor aferente, cu scopul de a îmbunătăți condițiile de igienă și confort termic interior și de a reduce pierderile de căldură, consumurile energetice și de combustibil, costurile de întreținere pentru încălzire și alimentare cu apă caldă de consum, precum și de reducere a emisiilor poluante generate de producerea, transportul și consumul de energie.

➡ **O.U.G. nr. 174/27.11.2002** privind instituirea măsurilor speciale pentru reabilitarea termică a unor clădiri de locuit multietajate.

➡ **H.G. nr. 1070/11.09.2003** pentru aprobarea Normelor Metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 174/2002 privind instituirea măsurilor speciale pentru reabilitarea termică a unor clădiri de locuit multietajate.

➡ **Legea nr. 260/2006** privind aprobarea O.U.G. nr. 187/2005 pentru modificarea O.U.G. nr. 174/2002 privind instituirea măsurilor speciale pentru reabilitarea termică a unor clădiri de locuit multietajate.

➡ **O.U.G. nr. 18/2009** privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe și normele date în aplicarea acesteia.

➡ **Legea nr. 5/2010** pentru completarea art. 1 din OUG nr. 18/2009 privind reabilitarea termică a fondului construit existent și stimularea economisirii energiei termice.

➡ **O.U.G. nr. 63/2012** de modificare și completare a O.U.G. nr. 18/2009 privind reabilitarea termică a fondului construit existent și stimularea economisirii energiei termice.

➡ **Legea nr. 238/2013** pentru aprobarea O.U.G. nr. 63/2012 de modificare și completare a O.U.G. nr. 18/2009 privind reabilitarea termică a fondului construit existent și stimularea economisirii energiei termice.

➡ **H.G. nr. 363/ 2010** privind aprobarea standardelor de cost pentru obiective de investiții finanțate din fonduri publice.

În Anexa nr. 2 sunt prezentate pe scurt principalele prevederi ale fiecărui act normativ.

Standardul de cost

Cu o întârziere de 8 ani de la apariția **O.U.G. nr. 174/27.11.2002**, a fost publicată **H.G. nr. 363/ 2010** privind aprobarea standardelor de cost pentru obiective de investiții finanțate din fonduri publice în care, la Anexa 2.4 sunt cuprinse standardele pentru „Reabilitare termică anvelopă bloc locuință”.

Standardele de cost elaborate în coordonarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, sunt documente de referință cu **rol de ghidare** în promovarea obiectivelor de investiții, finanțate din fonduri publice, similare din

punct de vedere tehnic cu obiectivele de referință prezentate în standardele respective.

La calcularea standardului de cost au fost avute în vedere următoarele lucrări de intervenție asupra anvelopării clădirii prezentate în tabelul de mai jos:

Fațadă	Pereți exteriori de la cota $\pm 0,00$ până la cota superioară a aticului	Termosistem cu polistiren expandat ignifugat PEX cu grosimea de 10 cm
	Soclu de la cota $\pm 0,00$ până la - 0,50 m sub CTS	Termosistem cu polistiren extrudat ignifugat XPS cu grosimea de 8 cm
Terasă		Termoizolație din plăci din polistiren expandat ignifugat cu grosimea de 16 cm și refacerea hidroizolației
Tâmplărie		Tâmplărie PVC pentacamerală cu clapete autoreglante
Planșeu peste subsol		Termoizolație din plăci din polistiren expandat ignifugat cu grosimea de 8 cm

Pentru aceste lucrări a fost calculat costul unitar de 231 lei/mp arie construită desfășurată (Acd) respectiv **55 euro/mp Acd**.

Facem precizarea că în standardul de cost **nu sunt incluse** o serie de lucrări care conform art. 4 lit. „e” și „f” și art. 6 din O.U.G. nr. 18/2009 reprezintă lucrări necesare reabilitării termice a blocurilor de locuință.

Lucrări eligibile din O.U.G. nr. 18/2009 necuprinse în standard, care sunt justificate din punct de vedere tehnic în expertiza tehnică și/sau în auditul energetic, sunt următoarele:

- lucrări de demontare a instalațiilor și a echipamentelor montate aparent pe fațadele/terasa blocului de locuințe, precum și remontarea acestora după efectuarea lucrărilor de izolare termică;

- lucrări de refacere a finisajelor anvelopei;

- lucrări de reparații la elementele de construcție care prezintă potențial pericol de desprindere și/sau afectează funcționalitatea blocului de locuințe, inclusiv de refacere în zonele de intervenție;

- lucrări de intervenție la instalația de distribuție a agentului termic pentru încălzire aferentă părților comune ale blocului de locuințe.

Facem precizarea că în baza modificărilor aprobate la O.U.G. nr. 63/2012 de modificare și completare a O.U.G. nr.18/2009 s-a prevăzut obligativitatea fundamentării indicatorilor tehnici economici din documentația de avizare pentru execuția lucrărilor de intervenție la blocurile de locuințe cu încadrarea în standardele de cost aprobate prin Hotărâre a Guvernului.

În anul 2012 prin **H.G. nr. 1.061/30.10.2012** pentru modificarea anexei nr. 2.4 la H.G nr. 363/2010 privind aprobarea standardelor de cost pentru obiective de investiții finanțate din fonduri publice, a fost modificat modul de calcul al acestui standard fiind luate în considerare mai multe elemente.

Prin această modificare standardul de cost a fost stabilit **separat** pentru mai multe tipuri de intervenții și **nu cumulat** pe întreaga valoare a lucrărilor de

intervenție. Totuși și prin această modificare nu au fost luate în calcul toate lucrările prevăzute la art. 4 din O.U.G. nr. 18/2009 așa cum au fost modificate prin O.U.G. nr. 63/2012.

Noul standard introduce mai multe precizări referitoare la principale caracteristici tehnice ale unor materialelor care pot fi utilizate în cadrul lucrărilor pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe.

Exemplificăm cazul lucrărilor la fațada opacă unde sunt stabilite principale caracteristici tehnice ale unor materiale termoizolante utilizabile, respectiv: pentru polistiren expandat ignifugat, vată minerală bazaltică, spumă poliuretanică rigidă ignifugată, care trebuiau să respecte următoarele caracteristici:

Materiale utilizabile	Efortul de compresiune a plăcilor la o deformare de 10% - CS(10)	Rezistența la tracțiune perpendiculară pe fețe - TR	Rezistența la compresiune sau efortul la compresiune a plăcilor la o deformare de 10% - CS(10/Y)
Polistiren expandat ignifugat (EPS)	minimum 80 kPa	minimum 120 kPa	x
Vată minerală bazaltică (MW)	x	minimum 10 kPa	minimum 30 kPa
Spumă poliuretanică rigidă ignifugată (PUR)	x	minimum 200 kPa	minimum 140 kPa

Comparativ, standardele de cost calculate în baza H.G. nr. 363/2010 și în baza H.G. nr. 1.061/2012 se prezintă astfel:

euro/mp			
Denumire element de construcție	Standard de cost conform H.G. nr. 363/2010	Standard de cost conform H.G. nr. 1.061/2012	
		Bloc sub 11 etaje	Bloc peste 11 etaje
Reabilitare termică anvelopă			
Fațadă parte opacă	30	34	40
Termo-hidroizolare terasă	36	41	48
Planșeu peste subsol	12	12	12
Fațadă parte vitrată	115	95	115
Cost unitar	55	-	-
Reabilitare termică sistem de încălzire			
Instalație de distribuție în subsol și echilibrare hidraulică	-	7	
Centrală termică de bloc/tronson / scară	-	8	

Din cele de mai sus se observă că noul standard se calculează diferit în funcție de numărul de etaje ale blocului la care se execută lucrările, iar pe fiecare element de construcție se înregistrează creșteri la fațada opacă (4 €/mp și respectiv 10€/mp), la termoizolarea terasei (5 €/mp și respectiv 12 €/mp) și o scădere de 20 €/mp la partea vitrată doar pentru blocurile cu maxim 11 etaje.

1.2. Date generale despre entitățile supuse auditului

A. Atribuții generale

Sectoarele Municipiului București sunt instituții publice cu personalitate juridică, ai căror conducători au calitatea de ordonator principal de credite.

Entitățile și serviciile publice aflate sub autoritatea Sectoarelor Municipiului București sunt organizate și funcționează în temeiul Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare și a celorlalte legi și acte normative în vigoare, armonizate cu legislația europeană.

Consiliul Local din fiecare sector, ca organ legislativ și aparatul de specialitate al fiecărui sector, ca organ executiv, sunt organisme cu atribuții în organizarea și funcționarea autorității administrației publice locale de pe raza fiecărui sector a Municipiului București.

În conformitate cu prevederile art. 77 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale *„Primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale și aparatul de specialitate al primarului constituie o structură funcțională cu activitate permanentă, denumită primăria comunei, orașului sau municipiului, care duce la îndeplinire hotărârile consiliului local și dispozițiile primarului, soluționând problemele curente ale colectivității locale”*.

B. Responsabilitățile sectoarelor și ale coordonatorului local privind realizarea obiectivelor legate de reabilitarea termică a blocurilor de locuințe

În conformitate cu prevederile art. 2, lit. „d” din O.U.G. nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, cu modificările și completările ulterioare, responsabilitățile privind coordonarea programelor locale de reabilitare termică a blocurilor de locuințe, în calitate de autoritate contractantă, îi revin fiecărui primar de sector.

În același act normativ, la art.19 și art.20, sunt prezentate obligațiile și răspunderile consiliului local și ale primarului (coordonator local) în cadrul acestor programe.

Coordonatorii locali care beneficiază de sume alocate de la bugetul de stat pentru finanțarea executării lucrărilor de intervenție la blocurile de locuințe incluse în programul național sunt obligați să pună la dispoziția Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, la solicitarea acestuia, toate documentele justificative, răspunzând pentru necesitatea și oportunitatea sumelor solicitate, precum și pentru realitatea, exactitatea și legalitatea sumelor cheltuite în scopul pentru care au fost alocate.

C. Analiza cheltuielilor cu reabilitarea termică

În perioada 2010-2014, **cheltuielile cu reabilitarea termică a blocurilor de locuință efectuate** au însumat **3.343.783 mii lei**, așa cum este prezentat în tabelul de mai jos, reprezentând **26,27% din cheltuielile totale efectuate de**

Sectoarele Municipiului București și respectiv 68,49% din cheltuielile de capital realizate de acestea, după cum urmează:

mii lei

Perioada 2010-2014						
Nr. crt.	Denumire	Prevederi inițiale	Prevederi definitive	Angajamente legale	Plăți Efectuate	Diferența
0	1	2	3	4	5	6=4-5
I.	Cheltuieli totale din care:	19.167.413	16.913.708	14.312.735	12.728.393	1.548.013
II.	Cheltuieli de capital din care:	7.980.017	7.372.210	6.113.328	4.882.165	1.231.163
III.	Cheltuieli cu reabilitarea din care:	5.270.829	4.701.992	4.052.629	3.343.783	708.846
	% III:I	27,50%	27,80%	28,31%	26,27%	x
	% III:II	66,05%	63,78%	66,29%	68,49%	x
1.	Buget de stat	118.966	221.236	218.420	145.325	73.093
2.	Buget local, din care reabilitări	5.061.809	4.444.202	3.806.964	3.189.519	617.443
a	Alocații bugetare	3.212.442	1.817.619	1.307.704	1.026.579	281.125
b	Fond de rulment	225.414	410.877	402.478	389.075	13.402
c	Împrumuturi	1.623.953	2.215.706	2.096.782	1.773.865	322.917
c1	Credite interne	546.811	777.553	749.192	743.224	5.968
c2	Credite externe	1.077.142	1.438.153	1.347.589	1.030.640	316.949
3.	Cota parte asociații de proprietari/ agenți economici	90.056	36.555	27.248	8.941	18.307

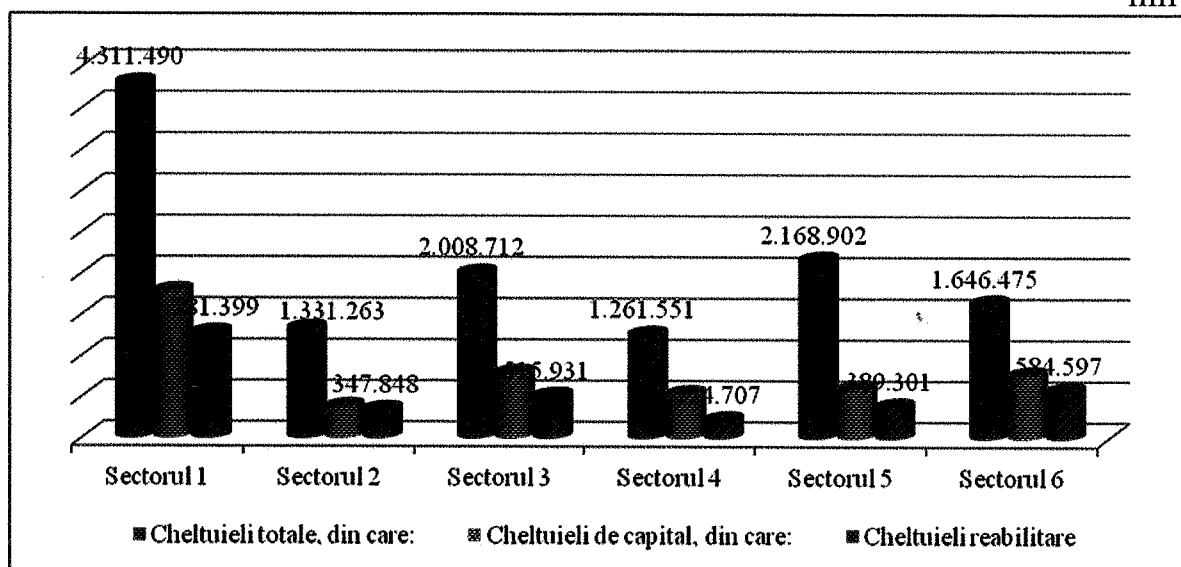
Pentru perioada 2010-2014 repartizarea plăților pentru reabilitare termică a blocurilor de locuință, pe fiecare Sector din Municipiul București, este prezentată în tabelul următor:

mii lei

	Sectorul 1	Sectorul 2	Sectorul 3	Sectorul 4	Sectorul 5	Sectorul 6	Total
Cheltuieli totale, din care:	4.311.490	1.331.263	2.008.712	1.261.551	2.168.902	1.646.475	12.728.393
Cheltuieli de capital, din care	1.784.556	381.462	795.024	541.194	605.943	773.986	4.882.165
Cheltuieli reabilitare	1.281.399	347.848	515.931	224.707	389.301	584.597	3.343.783

Grafic, evoluția cheltuielilor cu reabilitarea termică a blocurilor de locuințe efectuate de sectoarele municipiului București în perioada 2010-2014, se prezintă astfel:

mii lei



Așa cum este prezentat în graficul de mai sus, cea mai mare parte din cheltuielile pentru reabilitare blocuri efectuate în București s-au realizat în sectorul 1 (38,32%), reabilitarea termică a blocurilor fiind obiectivul prioritar al sectorului 1 în perioada auditată, influențat totodată și de faptul că acest sector are cel mai mare buget la nivelul Capitalei (33,87% din totalul cheltuielilor realizate de cele șase sectoare).

De asemenea, pentru majoritatea sectoarelor, în perioada 2010-2014, cheltuielile cu reabilitarea au reprezentat cele mai importante investiții având ponderi între 64% și 91% din cheltuielile de capital efectuate, cu excepția sectorului 4 unde ponderea reabilitărilor în totalul cheltuielilor de capital au fost de 41,52%.

Este important de semnalat că finanțarea lucrărilor de reabilitare a blocurilor de locuințe a fost efectuată în procent de 53 % (1.773.865 mii lei) din credite interne și externe.

Detaliat pe fiecare an, pentru perioada cuprinsă în studiu, situația privind plățile efectuate pentru reabilitarea termică de fiecare sector în parte, se prezintă sintetic în tabelul următor:

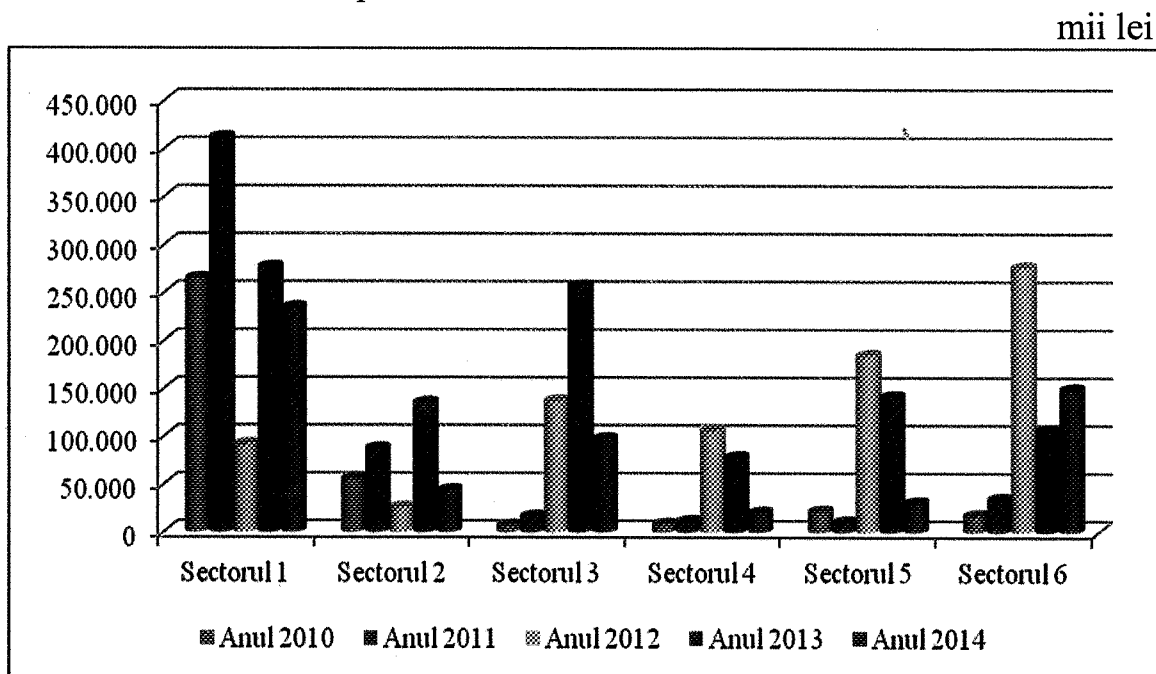
mii lei

Perioada	Plăți efectuate pentru reabilitare termică						
	Sectorul 1	Sectorul 2	Sectorul 3	Sectorul 4	Sectorul 5	Sectorul 6	TOTAL
Anul 2010	265.338	55.479	7.007	8.503	21.761	17.531	375.619
Anul 2011	412.252	87.528	16.570	11.496	10.418	34.654	572.918
Anul 2012	91.621	25.652	137.172	105.922	184.688	276.553	821.608
Anul 2013	277.193	135.362	257.288	78.312	141.687	106.482	996.324
Anul 2014	234.995	43.827	97.894	20.474	30.747	149.377	577.314
Total	1.281.399	347.848	515.931	224.707	389.301	584.597	3.343.783

Astfel, în perioada 2010 - 2013 plățile efectuate pentru reabilitarea termică în București au înregistrat un trend crescător de la 375.619 mii lei în anul 2010 la 996.324 mii lei în anul 2013, creșterile anuale fiind semnificative, respectiv de

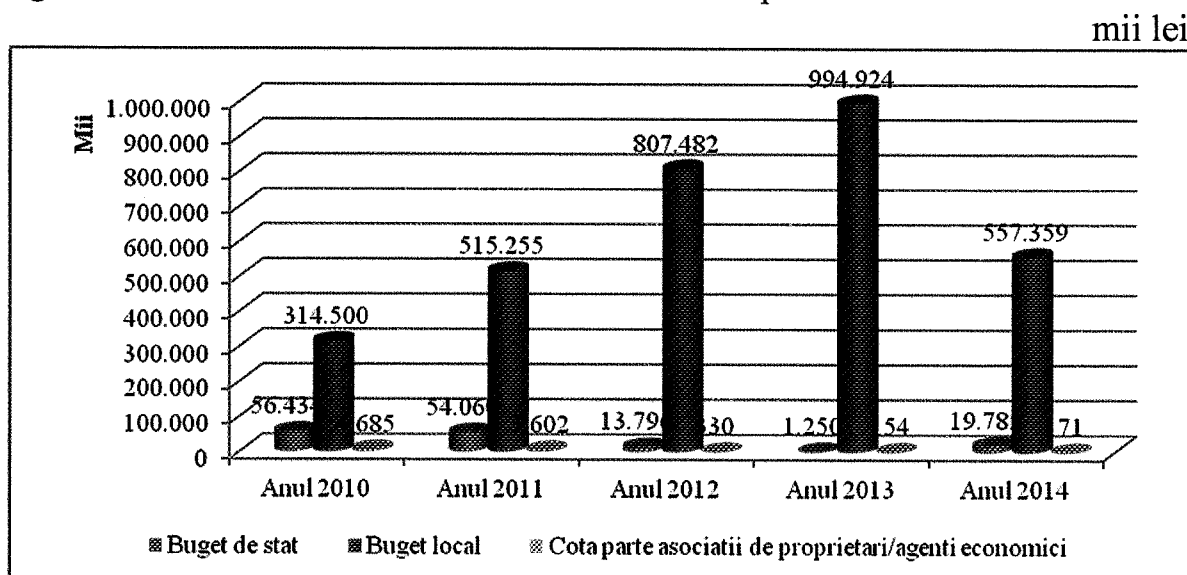
53% în anul 2011 față de 2010, 43% în anul 2012 față de 2011 și de 21% în anul 2013 față de 2012. În anul 2014 s-a înregistrat o scădere cu 42% a plăților efectuate pentru reabilitarea termică față de anul precedent, plățile efectuate în anul 2014 fiind la nivelul celor din anul 2011.

Grafic, evoluția plăților efectuate de sectoare pentru reabilitare termică în perioada 2010 – 2014 , se prezintă astfel:

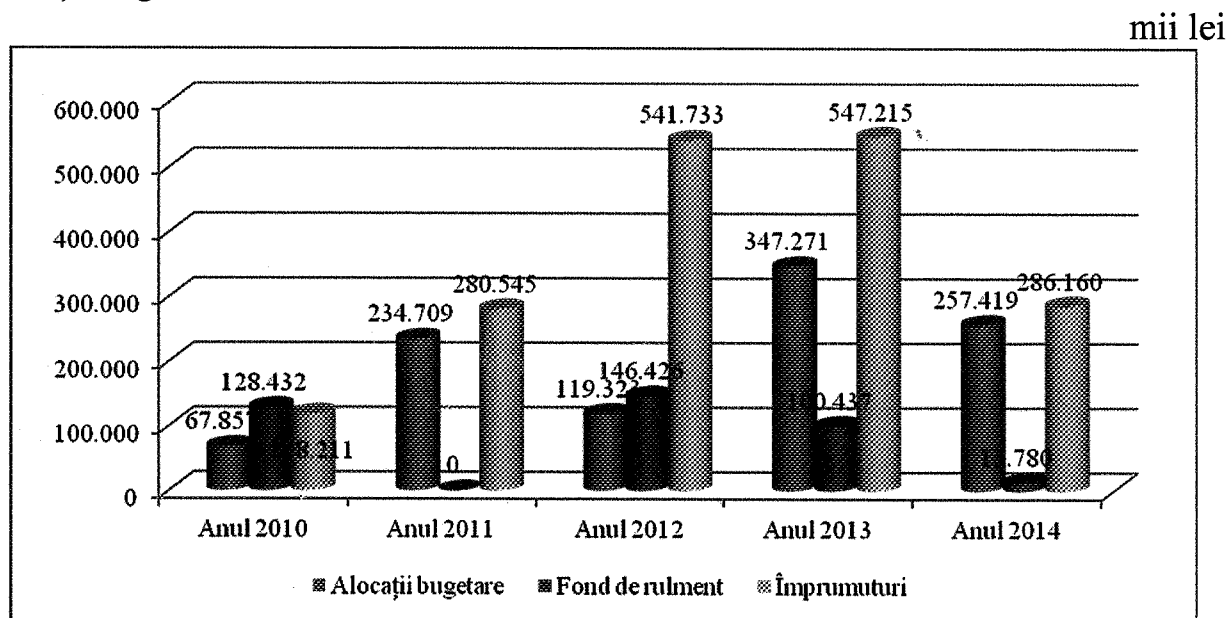


Finanțarea lucrărilor de reabilitarea termică a blocurilor de locuințe s-a realizat în perioada auditată din trei surse, respectiv bugetul de stat, bugetul local și o cota parte achitată de asociațiile de proprietari/agenții economici.

La nivelul Municipiului București, sumele alocate de la bugetul de stat cu această destinație au scăzut de la an la an, fiind în anul 2010 de 56.434 mii lei iar în anul 2013 de numai 1.250 mii lei. În aceeași perioadă sumele alocate de la bugetul local au crescut de la 314.500 mii lei în anul 2010 la 994.924 mii lei în anul 2013. Grafic, evoluția plăților funcție de sursele de finanțare aferente programului de reabilitare termică are următoarea reprezentare:



Sumele alocate în perioada auditată, pentru reabilitarea termică de la bugetele locale de sectoare au avut ca sursă alocațiile bugetare, fondul de rulment și împrumuturile interne și externe. Structura surselor bugetului local pe perioada auditată s-a modificat în sensul creșterii semnificative a valorii împrumuturilor în perioada 2010-2013 pe fondul unei evoluții sinusoidale a plăților efectuate din alocații bugetare, astfel:



Din graficul de mai sus se observă că valoarea împrumuturilor a înregistrat un trend crescător în perioada 2010 - 2013 de la 118.211 mii lei în anul 2010 la 547.215 mii lei în anul 2013, urmată de o scădere în anul 2014 până la nivelul sumei de 286.160 mii lei. Astfel, în perioada 2010 – 2014, principala sursă de finanțare a acestui tip de cheltuieli înregistrate de primăriile de sector, a fost reprezentată de împrumuturile contractate prin credite interne și externe, având în vedere că valoarea totală a plăților efectuate din împrumuturi, în valoare de 1.773.865 mii lei, a avut o pondere de **53%** în totalul plăților efectuate pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe, în valoare de 3.343.783 mii lei.

1.3. Date generale despre acțiunea de audit

1.3.1. Mandatul legal

Atribuțiile Curții de Conturi privind efectuarea auditului performanței sunt prevăzute la art. 21 alin. 2 și art. 28 din Legea nr. 94/1992 de organizare și funcționare, republicată. Conform acestor prevederi Curtea de Conturi exercită auditul asupra gestiunii bugetului general consolidat, precum și asupra oricăror fonduri publice efectuând 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.

Prin constatările și recomandările formulate cu acest prilej se urmărește diminuarea costurilor, sporirea eficienței utilizării resurselor și îndeplinirii obiectivelor propuse la nivelul programului/proiectului/procesului/activității sau entității auditate.

Misiunea de audit al performanței s-a desfășurat având la bază următorul cadru legal:

- Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României, republicată;
- Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități;
- „Manualul privind auditul performanței” elaborat de Curtea de Conturi a României, asigurând compatibilitatea cu cerințele standardelor internaționale de audit acceptate (INTOSAI).

1.3.2. Ținta auditului

Ținta misiunii de audit o reprezintă analiza modului de realizare a lucrărilor de reabilitare termică la blocurile de locuințe având drept scop atât creșterea performanței energetice a acestora, concomitent cu reducerea consumurilor energetice din surse convenționale și diminuarea emisiilor de gaze cu efect de seră, cât și scăderea consumului anual specific de energie pentru încălzire sub 100 kWh/mp arie utilă¹, în condiții de eficiență economică și în condițiile păstrării valorii arhitecturale, ambientale și de integrare cromatică în mediul urban a anvelopei blocurilor de locuințe.

Scopul misiunii de audit constă în:

- Analizarea transunerii în legislația românească a Directivelor și Politicilor Uniunii Europene privind performanța energetică a clădirilor și protecția mediului.
- Analizarea cadrului legal elaborat pentru reabilitarea termică a blocurilor (programe, acte normative aprobate și norme metodologice) coerența și continuitate prevederilor, modul de aplicare precum și modul de îndeplinire a etapelor, termenelor și obiectivelor programate.
- Analizarea surselor și modului de finanțare a programelor și lucrărilor de reabilitare, precum și capacitatea de asigurare a fondurilor necesare.
- Stabilirea stadiului actual de derulare a programului și a modului de îndeplinire a obiectivelor la termenele reglementate prin acte normative interne și în conformitate cu obligațiile și reglementările Uniunii Europene.
- Analizarea economicității, eficienței și eficacității cheltuielilor efectuate de autoritățile locale pentru reabilitarea termică a blocurilor.

Conform **Strategiei Energetice a României** pentru perioada 2007-2020, actualizată pentru perioada 2011-2020, clădirile sunt responsabile pentru 40% din totalul consumului de energie în Uniunea Europeană. Sectorul construcțiilor se află în expansiune, ceea ce va duce la creșterea consumului de energie. Prin urmare,

¹ Conform prevederilor Art. 5 din O.U.G. nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, actualizată cu modificările și completările ulterioare

reducerea consumului de energie și utilizarea energiei din surse regenerabile în sectorul clădirilor constituie măsuri importante necesare pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră precum și a dependenței energetice a Uniunii. Alături de utilizarea sporită a energiei din surse regenerabile, măsurile luate în vederea reducerii consumului de energie în Uniune i-ar permite acestuia să respecte **Protocolul de la Kyoto** adoptat în baza Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice (UNFCCC) și să-și onoreze angajamentul său pe termen lung de a menține creșterea temperaturii globale sub 2°C, precum și angajamentele sale de a reduce, până în anul 2020, emisiile globale de gaze cu efect de seră cu cel puțin 20 % sub nivelurile din 1990. Consumul redus de energie și utilizarea sporită a energiei din surse regenerabile au, de asemenea, un rol important în promovarea siguranței aprovizionării cu energie, în dezvoltarea tehnologică și în crearea de posibilități de ocupare a forței de muncă și de dezvoltare regională, îndeosebi în zonele rurale.

Este necesar să se stabilească acțiuni mai concrete, care să vizeze exploatarea marelui potențial, încă nevalorificat, al economisirii de energie în sectorul clădirilor și reducerea marilor decalaje între statele membre în ceea ce privește rezultatele obținute în acest sector.

Clădirile au un impact pe termen lung asupra consumului de energie. Având în vedere ciclul îndelungat de renovare pentru clădirile existente, clădirile noi și cele existente care fac obiectul unor renovări majore ar trebui, prin urmare, să îndeplinească cerințe minime de performanță energetică, adaptate climatului local. Întrucât posibilitățile de aplicare a sistemelor de alimentare cu energii alternative nu sunt de regulă explorate la întregul lor potențial, ar trebui avute în vedere sisteme de alimentare cu energii alternative, pentru clădirile noi, indiferent de dimensiunea acestora, în conformitate cu principiul asigurării, în primul rând, a reducerii necesarului de energie pentru încălzire și răcire la un nivel optim din punctul de vedere al costurilor.

1.3.3. Obiectivele misiunii de audit

Obiectivul principal al auditului îl reprezintă evaluarea prin prisma celor 3 „E” a cheltuielilor efectuate de la bugetul local pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe și totodată analizarea atingerii scopului acestui program, așa cum a fost precizat prin O.U.G. nr. 18/2009 cu modificările și completările ulterioare, de reducere a consumurilor și pierderilor energetice, pentru micșorarea consumurilor de combustibil în perioadele critice de iarnă.

Se menționează că într-o primă etapă realizarea lucrărilor de intervenție are ca scop creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, astfel încât consumul anual specific de energie calculat pentru încălzire să scadă sub 100 kWh/mp arie utilă, în condiții de eficiență economică.

Obiectivele specifice

✓ Dacă legislația care reglementează derularea acestui program este suficient de clară și acoperă întreaga cazuistică și dacă introducerea standardelor de cost a avut impactul scontat în reducerea și eficientizarea cheltuielilor cu această destinație, efectuate de la bugetul local.

✓ Respectarea de către reprezentanții autorităților unităților administrativ teritoriale a etapelor necesare implementării programelor locale, respectiv: identificarea și inventarierea blocurilor de locuințe; înștiințarea asociațiilor de proprietari de către coordonatorii locali privind înscrierea în programul local; hotărârea adunării generale a proprietarilor de înscriere în programul local și semnarea contractului de mandat; proiectarea lucrărilor de intervenție; executarea lucrărilor de intervenție; recepția la terminarea lucrărilor și eliberarea certificatului de performanță energetică, cu evidențierea consumului anual specific de energie calculat pentru încălzire; recepția finală, după expirarea perioadei de garanție de bună execuție de 3 ani.

✓ Dacă indicatorii tehnico-economici din documentația de avizare pentru executarea lucrărilor de intervenție la blocurile de locuințe se fundamentează cu încadrarea în standardele de cost în construcții care se aprobă, conform legii, prin hotărâre a Guvernului.

✓ Eficiența, eficacitatea și economicitatea programelor locale și guvernamentale derulate privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe.

1.3.4. Criteriile de audit

A fost folosit raționamentul profesional, în vederea evaluării situației existente cu ceea ce ar fi trebuit să fie, prin raportarea la următoarele criterii:

a. Cu privire la cadrul legal și la respectarea legislației specifice

✓ legislația comună și specifică în vigoare, care reglementează activitatea entității auditate precum și legea achizițiilor publice;

✓ norme interne emise în aplicarea legislației în vigoare;

✓ cerințe contractuale;

b. Cu privire la nivelul performanței programelor derulate privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe:

✓ standarde în domeniu (inclusiv standarde de cost) și indicatori de performanță;

✓ aplicarea principiului bunei practici în domeniu;

✓ Indicatorii tehnico-economici adoptați prin Hotărâri ale consiliilor locale și prevederi interne.

Stabilirea acestor criterii de audit s-a făcut în scopul minimizării evaluării subiective a fenomenelor supuse auditării.

S-a urmărit în acest caz eficiența și eficacitatea cheltuielilor de la bugetul local din punct de vedere al comunității locale și a managementului instituțiilor implicate.

1.3.5. Metodologia și procedurile de audit

Procedurile de audit utilizate pentru obținerea probelor de audit au fost: *observarea directă a tranzacțiilor, examinarea documentelor, rezumatele și chestionarea/ intervievarea*, în funcție de natura categoriei de operațiuni.

Ca proceduri analitice de audit au fost utilizate:

✓ analiza nivelului de îndeplinire a obiectivelor pentru a determina dacă obiectivele stabilite au fost atinse și a identifica factorii ce au condus la nerealizarea/realizarea parțială a acestora;

✓ analizarea „înainte și după” prin compararea situației actuale față de situația care ar trebui să fie și modul de realizare a obiectivelor din programe și a indicatorilor de performanță stabiliți.

1.3.6. Întrebările auditului

Întrebările auditului au fost formulate pentru a răspunde obiectivelor stabilite pentru această misiune, în următoarea structură:

Întrebarea principală a auditului:

- Fondurile alocate de la bugetul local pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe au fost utilizate cu respectarea criteriilor de eficiență, eficacitate și economicitate, și dacă Programul Național de reabilitare termică a blocurilor de locuințe și-a realizat scopul propus la nivelul municipiului București?

Întrebările secundare:

- Legislația care reglementează Programul Național de reabilitare termică a blocurilor este clară, completă și armonizată cu legislația și practicile din Uniunea Europeană?

- Au fost respectate etapele de implementare a programelor locale privind reabilitarea termică a blocurilor și întocmite toate procedurile și documentele pentru fiecare etapă a procesului?

- Fundamentarea și derularea investițiilor de termoizolarea a blocurilor s-a făcut cu încadrarea în standardele de cost, aprobate de Guvern pentru acest tip de lucrări?

- Execuția lucrărilor pentru creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe s-a făcut cu respectarea principiilor privind eficiența, eficacitatea și economicitatea utilizării fondurilor bugetare?

Capitolul II. Principalele constatări și concluzii

2.1. Cu privire la legislația care reglementează derularea acestui program, dacă este suficient de clară și acoperă întreaga cazuistică și dacă introducerea standardelor de cost a avut impactul scontat în reducerea și eficientizarea cheltuielilor cu această destinație, efectuate de la bugetul local

Constatări:

A. Programul Național de Reabilitare Termică a Blocurilor de Locuințe a fost instituit prin O.G. nr 29/2000, cu toate acestea, putem vorbi de demararea efectivă a acestuia abia din anul 2009, cauzele identificate de audit pentru aceste întârzieri foarte mari fiind:

➤ *Emiterea cu întârziere a Normelor metodologice și a standardelor de cost pentru lucrările de reabilitare termică.*

Este cazul O.G. nr 29/2000 privind reabilitarea termică a fondului construit existent și simularea economisirii energiei termice, care nu a prevăzut criterii clare de selectare a imobilelor ce urmau să fie reabilitate, cotele de finanțare din fiecare buget și lucrările concrete care se execută, neputând fi astfel aplicată și neproducând niciun efect la nivelul capitalei.

La fel, în cazul O.U.G. nr 174/2002, privind instituirea măsurilor speciale pentru reabilitarea termică a unor clădiri de locuit multietajate, normele metodologice de aplicare au fost emise după aproape un an (H.G. nr. 1070/11.09.2003), iar standardele de cost au apărut abia în anul 2010 (H.G. nr. 363/2010).

➤ *Nestabilirea prin reglementările legale a unor obiective și ținte clare, precum și termene de realizare a acestora pe orizonturi medii și lungi de timp.*

➤ *Modificări frecvente ale legislației în domeniu, coroborat cu incoerența în stabilirea surselor și a modului de finanțare a lucrărilor de reabilitare și necorelarea cu nivelul resurselor disponibile care trebuiau să fie asigurate de la bugetul de stat.*

Astfel cotele în care urmau să fie finanțate lucrările de reabilitare termică au avut următoarea dinamică:

- perioada 2002-2006 (O.U.G nr. 174/2002)
 - 85% din bugetul M.L.P.T.L. în limita fondurilor disponibile;
 - 15% proprietari imobile.
- perioada 2006-2009 (Legea nr. 260/2006 pentru aprobarea O.U.G. nr. 187/2005 pentru modificarea O.U.G. nr. 174/2002 privind instituirea măsurilor speciale pentru reabilitarea termică a unor clădiri de locuit multietajate)
 - 34% din alocații de la bugetul de stat, în limita fondurilor aprobate anual;
 - 33% din fonduri aprobate anual în bugetele locale;
 - 33% din fondul de reparații al asociației de proprietari;
- perioada 2009-2014 (O.U.G nr 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe și Legea nr. 238/2013)

- 50% din alocații de la bugetul de stat;
- 30% din fonduri aprobate de la bugetul local;
- 20% din fondul de reparații al asociației de proprietari.

Prin excepție de la prevederile privind finanțarea lucrărilor de reabilitare, O.U.G. nr. 18/2009 (aprobată prin Legea nr. 5/2010) a prevăzut **posibilitatea preluării de către bugetul local și a suportării cotei de 50%** ce revine Ministerului Dezvoltării Regionale și Locuinței, **și a cotei de 20%** ce revine asociației de proprietari, în limita fondurilor aprobate de la bugetul local și a aprobării prin Hotărâre a Consiliului Local.

Noua ordonanță introduce pe lângă programele anuale derulate de M.D.R.A.P. și noțiunea de program local multianual privind creșterea performanței energetice la blocurile de locuințe – document fundamentat și elaborat de autoritățile administrației publice locale ale sectoarelor municipiului București, pe baza contractelor de mandat încheiate cu asociațiile de proprietari, aprobat prin hotărâre de consiliu local, întocmit în vederea fundamentării alocațiilor de la bugetul local și de la bugetul de stat.

Această modificare a legislației a permis administrației publice locale demararea mai rapidă a unor programe locale în baza unor aprobări ale Consiliului Local, nemaifiind necesare aprobări ale Guvernului și ale M.D.R.L.

La nivelul Municipiului București, după apariția O.U.G. nr. 18/2009, toate Consiliile locale de sector au aprobat finanțarea în proporție de 100% a lucrărilor de reabilitare termică a blocurilor, aceasta fiind practic măsura care a deblocat Programul.

Menționăm că anterior, lucrările de reabilitare au fost finanțate în foarte mică măsură de la bugetul de stat, motivate de lipsa de fonduri și de procedurile foarte greoaie și îndelungate de introducere în Programul Național și accesare a fondurilor, iar cazurile de suportare de către asociațiile de proprietari a cotelor prevăzute în timp de lege, au fost izolate.

Pentru perioada auditului 2010-2014, **cota suportată de asociațiile de proprietari a fost de 0,27% din totalul cheltuielilor** de reabilitare suportate de cele 6 sectoare ale Municipiului București, **iar cota suportată de la bugetul de stat a fost de 4,35%** (față de 50% cât prevedea actul normativ).

Începând cu noiembrie 2012 a intrat în vigoare O.U.G. nr. 63/2012 de modificare a O.U.G. nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, modalitatea de finanțare a lucrărilor fiind modificată din nou la:

- 60% din fondurile structurale și de coeziune ale Uniunii Europene și din alocații de la bugetul de stat, în limita fondurilor aprobate anual cu această destinație în bugetul M.D.R.A.P.
- 40% din fonduri aprobate anual cu această destinație în bugetele locale și/sau alte surse legal constituite și din fondul de reparații al asociațiilor de proprietari (autoritățile locale pot prelua o cotă de max. 30%, asociațiile de proprietari urmând să suporte o cotă de minim 10% din valoarea lucrărilor).

Pentru cota de minim 10% suportată de asociație s-a prevăzut posibilitatea recuperării de la asociațiile de proprietari prin instituirea unei taxe de reabilitare termică calculată pe o perioadă de maxim 10 ani.

Se menționează că, **după apariția O.U.G. nr. 63/2012, programul privind creșterea performanțelor energetice a blocurilor de locuințe, a intrat din nou în blocaj**, urmare a nestabilirii și aprobării de către administratorii locali a cotei datorate de Asociațiile de proprietari, și a modalităților concrete de încasare a taxei de reabilitare precum și a reticenței sau refuzului Asociațiilor de proprietari de suportare a unei cote/părți din cheltuieli, în condițiile în care anterior toate cheltuielile au fost suportate de la buget.

În condițiile în care Programul Național de reabilitare termică a blocurilor nu a avut ținte și obiective concrete, structurate pe etape, în concordanță cu cerințele și termenele stabilite prin Directivele CE, asigurarea fondurilor de la bugetul de stat așa cum a fost stabilit prin legislația în domeniu, a fost mai mult declarativă.

Din audit a rezultat că sintagma folosită pentru fondurile alocate de la bugetul de stat „în limita fondurilor aprobate anual cu această destinație în bugetul M.D.R.L”, a lăsat posibilitatea nealocării de fonduri cu această destinație perioade lungi, sau alocării unor fonduri foarte mici din sumele necesare derulării unui asemenea program, care să facă posibilă încadrarea în termenele prevăzute de legislația europeană.

Facem precizarea că Reprezentanța Permanentă a României pe lângă Uniunea Europeană la Bruxelles, prin Infograma nr. 7848/24.09.2012 a comunicat **notificarea Comisiei Europene privind declanșarea acțiunii în constatare a neîndeplinirii obligațiilor (infringement)** prin punerea în întârziere, în conformitate cu prevederile art. 258 T.F.U.E. (Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene) **pentru necomunicarea măsurilor naționale de transpunere a Directivei 2010/31/UE privind performanța energetică a clădirilor** (cauza 2012/0398).

B. Insuficienta pregătire și documentare a actelor normative care au reglementat reabilitarea termică a blocurilor de locuințe, și adoptarea acestora prin ordonanțe de urgență, în loc să fie supuse dezbaterii Parlamentului și eventual și unor dezbateri publice având în vedere că acestea afectează direct sau indirect toți contribuabilii din România (în calitate de beneficiari ai reabilitărilor pe de o parte, și de plătitori de impozite și taxe și beneficiari ai cheltuielilor publice, pe de altă parte).

În cadrul dezbaterilor ar trebui clarificate următoarele:

– Regimul cheltuielilor efectuate de la bugetul de stat și bugetul local pentru reabilitarea unor clădiri care sunt proprietate privată, dacă acestea îndeplinesc criteriile de cheltuieli publice așa cum rezultă din Legea administrației publice locale nr 215/2001 și din Legea finanțelor publice locale nr 273/2006 cu modificările și completările ulterioare.

- Sustenabilitatea acestor cheltuieli de la bugetul de stat și local în funcție de fondurile necesare, perioada de derulare și implicațiile bugetare pe termen lung pentru finalizarea acestui program.

➤ *Din audit a rezultat că **nu există un inventar complet al blocurilor care trebuie reabilitate**, dar numai programele locale aflate în derulare pentru o parte din blocurile de locuințe din sectoarele municipiului București, ar presupune **direcționarea aproape integrală a investițiilor locale către lucrări de reabilitare pe o perioadă de 9-10 ani.***

În lipsa unor analize și studii aprofundate privind situația actuală a fondului locativ, fondurile necesare, posibilitățile și sursele de finanțare pe orizonturi medii și lungi de timp coroborat cu efectele și impactul scontat al Programului de reabilitare și cu îndeplinirea unor indicatori de eficiență și performanță, **legislația elaborată în domeniul creșterii eficienței termice a blocurilor de locuințe are mai mult un caracter formal, neputând asigura atingerea scopurilor sau ȳintelor asumate de România potrivit legislației Uniunii Europene.**

➤ *Documentarea și pregătirea insuficientă a legislației în domeniul reabilitării termice a blocurilor, rezultă și din faptul că **nu au fost avute în vedere legislația, experiența și practica în acest domeniu a ȳărilor din fostul bloc socialist sau din ȳările Uniunii Europene, raportat și la specificul și situația actuală a fondului locativ din România, construit până în anul 1990.***

Menționăm că fondul locativ construit până în anul 1990 a fost până la data respectivă proprietate de stat aproape în exclusivitate.

Regimul acestuia s-a schimbat complet după anul 1991, când apartamentele din blocuri au fost vândute chiriașilor în baza Decretului - Lege nr. 61 din 7 februarie 1990 privind vânzarea de locuințe construite din fondurile statului către populație și Legii nr. 85 din 22 iulie 1992 privind vânzarea de locuințe și spații cu alta destinație construite din fondurile statului și din fondurile unităților economice sau bugetare de stat, republicată.

Având în vedere că locuințele au fost cumpărate la valoarea rămasă și nu la valoarea de piață, într-o perioadă cu inflație galopantă, cu o dobândă mică pe perioadă foarte lungă, toți chiriașii inclusiv cei cu venituri foarte mici au putut să-și achite apartamentele (menționăm că în anul 2000 rata lunară pentru achitarea apartamentului era aproape egală cu contravaloarea corespondenței întocmită pentru încasarea acesteia).

Fondurile încasate din vânzarea apartamentelor au fost incluse în bugetul U.A.T.M.B. și utilizate la finanțarea cheltuielilor bugetare din exercițiul bugetar în care au fost încasate, nefiind incluse într-un fond special destinat construcției de noi locuințe sau ȳntreținerii/reparării fondului locativ existent.

Urmare a acestei abordări, în România avem o **situație atipică**, în care toate persoanele care locuiesc în blocuri construite înainte de anul 1990, **dețin apartamentele în proprietate, fără să dispună ȳnsă de venituri care să le permită să le ȳntrețină sau reabiliteze**, în multe cazuri proprietarii apartamentelor

beneficiind de diverse forme de ajutor de la stat sau ajutoare sociale pentru subzistență.

Acesta este și unul din motivele pentru care Programul de reabilitare termică a blocurilor a fost blocat în perioada în care era prevăzută achitarea unei cote părți de către proprietari.

Mai mult, datorită incoerenței legislative în domeniul reabilitării termice, au fost create tensiuni sociale și discriminări între persoanele care au beneficiat gratuit de reabilitare și cele care au suportat o cotă parte, existând numeroase procese prin care proprietarii cer restituirea sumelor achitate în contul reabilitării.

Trebuie remarcat că această situație a fost generată de o altă lacună legislativă, anume neclarificarea condiției suportării de la bugetul local a cotei care revenea asociației de proprietari, prevăzută ca excepție de la regulă și deci ca situație excepțională, pentru care Consiliul Local trebuia să stabilească reguli și criterii de încadrare.

Menționăm că toate Sectoarele din București au stabilit ca suportarea cotelor care revin proprietarilor să se facă de la bugetul local pentru toți beneficiarii, nefiind stabilite baremuri sau criterii în funcție de veniturile acestora, astfel ca aceste facilități să fie adresate numai persoanelor defavorizate sau care nu au posibilități pentru a suporta aceste cheltuieli.

Facem precizarea că începând cu noiembrie 2012 a devenit obligatorie suportarea unei cote de minim 10% de către asociațiile de proprietari prin instituirea unei taxe de reabilitare pe o perioadă de maxim 10 ani.

Această inconsecvență legislativă este de asemeni de natură a duce la blocarea programului, urmare a discriminărilor create între beneficiarii programelor locale de reabilitare termică a locuințelor aflate în derulare și cei care urmează să intre în acest program, precum și a faptului că nu există o estimare și o planificare a sumelor care pot fi alocate de la bugetul de stat sau a celor din fondurile structurale și de coeziune ale Uniunii Europene.

- Spre deosebire de România țările din Uniunea Europeană au adoptat soluții și politici fiscale pentru stimularea reabilitării termice a locuințelor, și pe această bază de reducere a emisiilor poluante și a gazelor cu efect de seră.

S-a plecat de la **premiza că nu pot fi suportate de la buget cheltuieli pentru modernizarea unor imobile neaflate în proprietatea statului**, acesta intervenind numai prin alte **facilități fiscale**, de natură a impulsiona proprietarii de imobile în efectuarea unor lucrări pentru eficientizarea energetică a clădirilor.

Exemplificăm câteva din măsurile adoptate de țări din Europa în acest sens:

- Slovenia a stabilit pentru renovarea și reabilitarea clădirilor și apartamentelor utilizarea unei cote reduse de TVA de 8,5% pentru construcții, renovări, lucrări de reparație apartamente și proprietăți rezidențiale, clădiri destinate ca locuințe permanente, dacă sunt incluse într-o politică socială, precum și renovarea și repararea locuințelor private.

- La fel Polonia a stabilit o cotă redusă de TVA de 8% pentru renovări și reabilitări de imobile. Nu mai există o lege, dar – dobânda la un credit ipotecar (de

asemenea pentru dobânzile la creditele refinanțate) care nu depășește 325.990 PLN este deductibilă dacă împrumutul este luat după 1 ianuarie 2002 pentru construirea sau cumpărarea unei locuințe situate în Polonia.

- Danemarca – începând cu 1 iunie 2011, costurile anumitor servicii(ex. renovarea și întreținerea casei, grădinăritului, îngrijirea copiilor, etc.) pot fi deduse până la 15.000 DKK de partener (soț/soție). Oricum, doar manopera este deductibilă, nu și costul materialelor.

- Cipru – rata redusă de T.V.A. de 5% se aplică pentru renovarea și repararea locuințelor private cu o vechime mai mare de 3 ani. De la 1 noiembrie 2011, cumpărarea sau construcția de către persoane eligibile a primei lor locuințe principale este supusă unei rate reduse de 5%.

- Spania – Un credit de 15% este disponibil pentru: costul de achiziție a bunurilor în afara teritoriului Spaniei, cu scopul de a le introduce în Spania, când acele bunuri sunt înregistrate ca Patrimoniu Național într-un an după repatriere. Bunurile trebuie să rămână în Spania și în proprietatea contribuabilului, pentru cel puțin 4 ani; și privesc întrețineri, reparații, restaurări, promovarea și expunerea bunurilor de interes cultural înregistrat ca Patrimoniu Național deținut de contribuabil; reabilitarea și întreținerea clădirilor și îmbunătățirea infrastructurii deținute de contribuabil situate în zone protejate a bunurilor situate în Spania și înregistrate ca Patrimoniu Național de către UNESCO.

Se face mențiunea că potrivit prevederilor art. 28 din Directiva 2010/31/UE, statele membre Uniunii Europene trebuiau să adopte până la 09.01.2013, planul național pentru creșterea numărului de clădiri al căror consum energetic să fie aproape egal cu zero, prevăzut la art. 9 din Directivă.

În cazul României, Legea nr. 50/1991 privind autorizarea construcțiilor nu a fost încă modificată în acest sens, nefiind stabilite norme și criterii de reducere a consumurilor energetice care să poată fi probate pe baza certificatelor de audit energetic, eliberate la finalizarea construcțiilor.

Mai mult aceste reguli s-ar impune în cazul construcțiilor publice, care sunt vizate în mod special de Directiva Uniunii Europene, fiind necesar în acest sens și modificarea corespunzătoare a standardelor de cost aprobate prin H.G. nr. 363/2010.

Concluzii:

Cu toate că reabilitarea termică a blocurilor a fost considerată o acțiune prioritară și urgentă, toate actele normative emise pentru implementarea Programului Național fiind adoptate prin ordonanțe sau ordonanțe de urgență emise de Guvern, legislația în cauză a fost o mare perioadă de timp inoperantă urmare a unor incoerențe și necorelări ale actelor legislative.

Legislația adoptată de România pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe, emisă începând cu anul 2000, a fost insuficient pregătită și dezbătută, incoerentă și neunitară, de natură a crea inechități sociale urmare a abordării diferite în timp a surselor de finanțare, precum și a posibilităților financiare ale fiecărui Sector al municipiului București.

Mai mult, având în vedere că principala sursă de finanțare este bugetul local, urmare a volumului mare de cheltuieli raportat la constrângerile bugetare, nu se poate prevedea o etapizare a Programului, ținte și indicatori de performanță ai acestuia pentru a se putea concluziona cu privire la eficiența, eficacitatea și economicitatea Programului.

În aceste condiții, plecând de la experiența și soluțiile adoptate de celelalte state din Uniunea Europeană, pentru stimularea proprietarilor în efectuarea de lucrări de reabilitare termică, în funcție și de specificul fondului locativ din România, apreciem ca fiind eficientă, identificarea și adoptarea unor măsuri fiscale și de autorizare a construcțiilor, de natură a stimula pe termen lung, atât schimbarea caracteristicilor fondului locativ construit, cât și a construcțiilor ce urmează să fie executate.

Întrebarea secundară conexată obiectivului specific:

Legislația care reglementează Programul Național de reabilitare termică a blocurilor este clară, completă și armonizată cu legislația și practicile din Uniunea Europeană?

Răspunsul la întrebarea specifică a capitolului este că:

Legislația națională care reglementează acest domeniu este corelată cu legislația europeană privind adoptarea și implementarea unor măsuri pentru creșterea eficienței energetice a clădirilor, în scopul protejării mediului prin reducerea gazelor cu efect de seră și diminuarea consumului de resurse energetice, soluția de finanțare a acestor cheltuieli adoptată în România fiind însă *complet diferită* față de celelalte state ale Uniunii Europene.

Actele normative emise în acest domeniu nu au fost suficient de coerente, fiind identificate și unele necorelări, care au condus la întârzieri mari în demararea programului.

2.2. Cu privire la respectarea de către reprezentanții autorităților unităților administrativ teritoriale a etapelor necesare implementării programelor locale

Etapele necesare realizării lucrărilor de intervenție pentru izolarea termică a blocurilor de locuințe construite după proiecte elaborate în perioada 1950-1990, prezentate detaliat în Normele metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, se referă la:

- 2.2.1. Identificarea și inventarierea blocurilor de locuințe;
- 2.2.2. Înștiințarea asociației de proprietari privind înscrierea în programul local multianual;
- 2.2.3. Hotărârea adunării generale a proprietarilor de înscriere în programul local;
- 2.2.4. Proiectarea lucrărilor de intervenție;
- 2.2.5. Executarea lucrărilor de intervenție;

2.2.6. Recepția la terminarea lucrărilor și eliberarea certificatului de performanță energetică, cu evidențierea consumului anual specific de energie calculat pentru încălzire.

2.2.1. Identificarea și inventarierea blocurilor de locuințe

Conform prevederilor art. 3 din O.U.G. nr.18/2009, începând cu data intrării în vigoare a acesteia, 12 martie 2009, coordonatorii locali, în vederea **fundamentării programelor locale**, aveau obligația **identificării și inventarierii blocurilor de locuințe** construite după proiecte elaborate în perioada 1950-1990.

Prevederile art. 2 din Normele Metodologice de aplicare a O.U.G. nr.18/2009 aprobate prin Ordinul M.D.R.L. nr. 163/2009, detaliază activitățile care sunt în sarcina coordonatorului local referitoare la acțiunea de identificare și inventariere a blocurilor, respectiv:

A. identificarea blocurilor de locuințe construite după proiecte elaborate în perioada 1950-1990,

B. completarea fișei tehnice pentru fiecare bloc de locuințe identificat,

C. inventarierea blocurilor de locuințe identificate, pe cartiere/cvartale/puncte termice,

D. gruparea blocurilor de locuințe inventariate pe regimuri de înălțime – până la P+4 etaje inclusiv și peste P+4 etaje, iar în cadrul acestor grupări inventarierea se poate realiza pe tipuri de blocuri cu soluții constructive similare ale anvelopei în funcție de perioada de proiectare.

La nivelul fiecărui sector coordonatorul local pentru programul local multianual privind creșterea performanței energetice la blocurile de locuințe, conform art.2 lit. „d” din O.U.G. nr. 18/2009 este primarul de sector. Din punct de vedere al activităților tehnice, coordonarea programului local multianual privind creșterea performanței energetice la blocurile de locuințe, este efectuată de către Direcția Investiții a Sectoarelor.

Referitor la punctul A - identificarea blocurilor de locuințe construite după proiecte elaborate în perioada 1950-1990

În cadrul Sectoarelor, cu excepția Sectorului 5, nu s-a realizat identificarea și inventarierea blocurilor de locuințe, s-a realizat doar o evidență a solicitărilor de înscriere în program, depuse de asociațiile de proprietari ai blocurilor de locuințe, ce îndeplinesc condițiile stabilite de lege. La nivelul sectorului 5 aceasta identificare a blocurilor de locuințe s-a realizat.

Astfel, la nivelul primăriilor de sector unicul criteriu de includere în programele anuale de reabilitare termică a blocurilor de locuințe utilizat este ordinea cronologică de înregistrare a solicitărilor asociațiilor de proprietari/ locatari la sediul primăriei. Criteriul pe bază căruia au fost selectate blocurile de locuințe incluse în programele anuale de reabilitare la nivelul sectoarelor Municipiului București a fost data solicitării asociației de proprietari pentru reabilitare termică, respectiv data semnării contractului de mandat între asociația de proprietari și coordonatorul local al sectorului.

La nivelul fiecărei primării de sector există o bază de date care cuprinde asociațiile care au depus cereri pentru a fi incluse în programul de reabilitare termică, numărul acestora însă fluctuează în permanență având în vedere că sunt imobile/blocuri care au 1, 2 sau chiar mai multe asociații de proprietari în funcție de numărul de scări.

Deoarece în cadrul primăriilor de sector nu s-a realizat identificarea tuturor blocurilor de locuințe construite după proiecte elaborate în perioada 1950-1990 **nu se cunoaște cu exactitate numărul de blocuri aflate pe raza fiecărui sector.**

Facem precizarea că, ulterior finalizării misiunii de audit, și ca urmare a recomandărilor auditurilor, Sectoarele municipiului București au luat măsurile necesare și au finalizat acțiunea de inventariere a blocurilor de locuințe proiectate în perioada 1950-1990 în vederea includerii în programul de reabilitare și au întocmit fișa tehnică pentru fiecare bloc de locuințe după modelul stabilit prin norme.

Referitor la punctul B - completarea fișei tehnice pentru fiecare bloc de locuințe identificat.

Fisele tehnice ale blocurilor de locuințe au fost completate de președinții asociațiilor de proprietari doar pentru imobilele pentru care s-au depus solicitări de înscriere în programul de reabilitare.

Practic, aceasta activitate s-a realizat treptat, în decursul timpului, concomitent cu înscrierea blocurilor de locuințe în programul de reabilitare.

Motivul care a condus la nerealizarea acestei acțiuni invocat de către coordonatorii locali a fost în primul rând costul ridicat pe care l-ar fi presupus achiziția proiectelor blocurilor de locuințe de la instituția care le-a realizat, știut fiind faptul că întreprinderile socialiste de proiectare s-au transformat după 1990 în societăți comerciale, iar furnizarea acestor proiecte ar fi însemnat sume de bani care nu au fost prevăzute în buget pentru această destinație.

Această motivație nu a fost reținută de echipele de audit având în vedere că inventarierea nu necesita realizarea proiectelor pentru fiecare bloc în parte, ci presupune doar colectarea unor date generale despre imobil (anul construcție, regim de înălțime, etc.), date care pot fi solicitate prin poștă de la fiecare asociație de proprietari. Un alt motiv invocat de reprezentanții entităților auditate pentru nefinalizarea acestei acțiuni l-a reprezentat termenul foarte scurt, de 60 de zile, de la data intrării în vigoare a O.U.G. nr. 18/2009, aspect care a fost însușit și de echipele de audit, având în vedere faptul că la nivelul fiecărui sector există peste 1000 de blocuri de locuințe.

Cu toate acestea, nici la cinci ani după emiterea Ordonanței acțiunea nu a fost îndeplinită în totalitate, neîndeplinirea acesteia fiind și o consecință a neidentificării și neinventarierii tuturor blocurilor de locuințe construite după proiecte elaborate în perioada 1950-1990 (punctul A de mai sus).

Referitor la punctul C - inventarierea blocurilor de locuințe identificate, pe cartiere/cvartale/puncte termice.

O consecință a nerealizării activității de identificarea blocurilor de locuințe construite după proiecte elaborate în perioada 1950-1990 o constituie nerealizarea

activității de grupare a blocurilor de locuințe identificate pe cartiere / cvartale / puncte termice, acțiune care ar fi crescut eficiența programului de reabilitare termică, dacă în programul local s-ar fi reabilitat termic, grupat, blocurile alimentate la același punct termic.

Referitor la punctul D - gruparea blocurilor de locuințe inventariate pe regimuri de înălțime – până la P+4 etaje inclusiv și peste P+4 etaje, iar în cadrul acestor grupări, pe tipuri de blocuri cu soluții constructive similare ale anvelopei în funcție de perioada de proiectare.

Această activitate a fost legiferată de punctul 5 al art. I din O.U.G. nr. 63/2012 și a intrat în vigoare la data de 27 noiembrie 2012.

Având în vedere faptul că nu a fost efectuată activitatea de identificare și inventariere a blocurilor de locuințe, în acest context nu a fost posibilă nici gruparea blocurilor de locuințe inventariate pe regimuri de înălțime (pană la P+4 etaje inclusiv și peste P+4 etaje), iar în cadrul acestor grupări inventarierea nu s-a realizat pe tipuri de blocuri cu soluții constructive similare ale anvelopei în funcție de perioada de proiectare.

Începând cu noiembrie 2012 (O.U.G. nr. 63/2012), în cazul blocurilor de locuințe formate din mai multe scări, separate sau nu prin rosturi, soluția tehnică adoptată trebuie să fie unitară pe întreaga construcție, din punctul de vedere al aspectului și cromaticii anvelopei blocului, indiferent de numărul asociațiilor de proprietari. În acest scop documentațiile tehnico-economice elaborate se semnează, în condițiile legii, de către arhitecți cu drept de semnătură, cu respectarea prevederilor Legii nr. 50/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, al legislației în vigoare privind regimul monumentelor istorice și al zonelor protejate, precum și având în vedere creșterea calității arhitectural-ambientale a clădirilor.

Referitor la aspectul blocurilor facem precizarea că, prin certificatul de urbanism eliberat de Sectoarele municipiului București pentru lucrările de reabilitare termică a blocurilor se precizează doar „... un aspect plăcut întregii clădirii”, aspectul arhitectural al anvelopei este atribuția proiectantului și a Direcției de Investiții, nefiind solicitat punctul de vedere al arhitectului șef din cadrul Sectorului. Consecința este adoptarea unei multitudini de soluții și game cromatice.

Concluzii:

➤ nu s-a finalizat identificarea și inventarierea blocurilor de locuințe proiectate în perioada 1950-1990 în vederea includerii în programul de reabilitare;

➤ nu a fost completată fișa tehnică pentru fiecare bloc de locuințe după modelul stabilit prin norme;

➤ nu s-a realizat o inventariere și o grupare a blocurilor de locuințe pe cartiere/cvartale/puncte termice și pe tipuri de blocuri cu soluții constructive similare ale anvelopei în funcție de perioada de proiectare;

➤ nu a fost elaborat un program pe termen mediu și lung pentru derularea lucrărilor de reabilitare termică întrucât nu s-a realizat

inventarierea tuturor blocurilor de locuințe și nu s-a stabilit un regulament de intervenție care să cuprindă caracteristicile urbanistice, estetice și arhitecturale care să asigure identitatea și coerența zonei și integrarea armonioasă în ansamblul fiecărui sector al Municipiului București;

➤ avizul de la comisia tehnică de amenajare a teritoriului și urbanism constituită în temeiul Legii nr. 350/2001, este un element important pentru asigurarea unui aspect plăcut al sectorului dar nu este suficient pentru că nu se realizează centralizat la nivelul Primăriei Capitalei, unde se aproba Planul Urbanistic General.

2.2.2. Înștiințarea asociației de proprietari privind înscrierea în programul local multianual

Potrivit O.U.G nr. 18/2009 și Ordinului nr. 163/2009, asociațiile de proprietari din blocurile de locuințe identificate și inventariate trebuie înștiințate de către coordonatorul local asupra posibilității de înscriere în programul local.

Odată cu înștiințarea, coordonatorul local transmite și proiectul de contract de mandat semnat de acesta, în două exemplare originale, în vederea semnării de către asociația de proprietari.

Această acțiune s-a derulat la nivelul fiecărei primării de sector, pe site-ul Sectoarelor fiind afișate informații privind reabilitarea termică care se referă în principal la condițiile de eligibilitate pe care trebuie să le îndeplinească o asociație de proprietari pentru a fi înscrisă în program și modelele de formulare necesare cum ar fi: fișa tehnică a blocului de locuințe, contractul de mandat, hotărârea adunării generale a proprietarilor, solicitare de înscriere în program, lista de proprietari.

Din verificarea documentelor care au stat la baza înscrierii în programul local de reabilitare termică a blocurilor de locuințe s-a constatat că în anul 2009 asociațiile de proprietari au fost înștiințate de Primărie, fiind respectate atât modelul înștiințării prevăzut de Ordin nr. 163/2009 cât și conținutul-cadru al contractului de mandat.

În concluzie, se poate aprecia că la nivelul Municipiului București această obligație a fost îndeplinită de către fiecare coordonator local.

2.2.3. Hotărârea adunării generale a proprietarilor de înscriere în programul local

În baza prevederilor legale, ca urmare a hotărârii adunării generale a proprietarilor, președintele asociației de proprietari a semnat contractul de mandat și a solicitat, în scris, coordonatorului local înscrierea în programul local, conform modelului stabilit în anexa la normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr.18/2009.

Concluzie:

Din verificările efectuate a rezultat că au fost cuprinse în Programul anual doar imobilele pentru care s-au făcut solicitări în scris de către asociația de proprietari, în concluzie și această etapă a programului a fost îndeplinită.

2.2.4. Proiectarea lucrărilor de intervenție

La nivelul Municipiului București, Sectoarele au organizat proceduri de achiziție publică în vederea contractării serviciilor de proiectare și a lucrărilor de execuție pentru obiectivele de investiții privind reabilitare termică a blocurilor de locuințe. Aceste proceduri s-au derulat, în principal, în anul 2009, înainte de publicarea standardului de cost.

Situația privind acordurile cadru și contractele încheiate de către Sectoarele municipiului București se prezintă astfel:

mii lei		
Valoare acord cadru/contracte pentru:	Servicii de expertiză tehnică, audit energetic și proiect tehnic	Lucrări de execuție
Sectorul 1	41.472	1.290.715
Sectorul 2	7.128	3.241.733
Sectorul 3	12.045	497.155
Sectorul 4	40.682	478.509
Sectorul 5	13.919	407.791
Sectorul 6	17.833	565.596
Total	133.079	6.481.499

În baza acordurilor cadru au fost încheiate, la nivelul tuturor sectoarelor menționate mai sus, mai multe contracte subsecvente, în cadrul cărora prețurile nu au fost actualizate, fiind menținute la nivelul celor din propunerea financiară.

La **Sectorul 1**, pentru lucrările de execuție, s-a licitat și s-a încheiat acordul cadru pe valoarea „lei/mp”. În perioada auditată s-au încheiat mai multe contracte subsecvente, suma acestora fiind de 1.290.715 mii lei (inclusiv TVA).

De asemenea, valoarea contractelor subsecvente acordului cadru pentru servicii de expertiză tehnică, audit energetic și proiect tehnic au fost în valoare de 41.472 mii lei.

Sectorul 2, în vederea proiectării reabilitării termice a blocurilor de locuințe, acestea au fost grupate pe pachete de blocuri, încheindu-se 88 de contracte de proiectare și audit energetic, pentru un număr de 1.110 blocuri. În vederea atribuirii contractelor de execuție a lucrărilor de reabilitare termică s-au desfășurat proceduri de achiziție în anul 2010, în anul 2012 și anul 2014. Toate contractele de execuție încheiate în această perioadă au avut la bază procedura de licitație publică deschisă cu finalizare electronică.

Se menționează că la toate procedurile de licitație au participat un număr mare de operatori economici (2010 – în medie 17 ofertanți pentru cele 33 proceduri de achiziție publică și 2012 – în medie 26 ofertanți pentru cele 40 proceduri de achiziție publică), fiind din acest punct de vedere create premisele unei concurențe reale între operatorii economici, fapt ce a condus în final la atribuirea contractelor

de lucrări de reabilitare termică la prețuri relativ mici pentru obiectivele de investiții licate.

În anul 2014, la nivelul Sectorului 2 al municipiului București au fost derulate o serie de licitații publice pentru contractarea lucrărilor de reabilitarea termică a 139 de blocuri, valoarea contractelor încheiate fiind de 3.047.865 mii lei.

La nivelul **Sectorului 3** au fost încheiate două acorduri cadru pentru realizarea Programului de reabilitare termică, în valoare totală de 509.200 mii lei, din care valoarea proiectelor, serviciilor de expertiză tehnică și audit energetic a fost de 12.045 mii lei iar cel pentru realizarea lucrărilor a fost în sumă de 497.155 mii lei.

În cazul Sectoarelor 4 și 6 au fost încheiate anterior perioadei auditate acorduri cadru și unele contracte de proiectare și execuție lucrări, astfel:

Sectorul 4, în anul 2008 au fost încheiate contracte de proiectare și audit energetic pentru 11 blocuri.

În anul 2009, au fost încheiate două acorduri cadru, respectiv unul pentru elaborarea expertizei tehnice, audit energetic și proiect tehnic în valoare de 32.768 mii lei și un acord cadru având ca obiect executarea de lucrări de reabilitare termică în valoare de 414.541 mii lei.

În anul 2013, au fost încheiate alte doua contracte pentru un număr de 47 de blocuri, valoarea serviciilor de expertiză tehnică, audit energetic și proiect tehnic fiind de 7.914 mii lei și valoarea lucrărilor de execuție fiind de 64.058 mii lei.

Sectorul 6, în anul 2009, anterior perioadei auditate, au fost contractate și executate lucrări de reabilitare termică pentru un număr de 27 blocuri.

În anul 2011, au fost încheiate trei acorduri cadru, astfel:

✓ Un acord cadru pentru prestare servicii de expertiza tehnică, audit energetic, proiectare, verificare tehnica și asistență tehnică pentru lucrările de reabilitare termică a unui număr de 273 blocuri în valoare de 8.968 mii lei;

✓ Un acord cadru cu obiectul execuție lucrări de reabilitare termică a unui număr de 273 blocuri de locuințe în valoare de 480.686 mii lei.

✓ Un acord cadru cu obiectul prestare servicii de consultanta, de management al execuției și dirigenție de șantier pentru lucrările de reabilitare termică a unui număr de 273 blocuri în valoare de 8.865 mii lei.

În anul 2014 a fost încheiat un nou contract în valoare de 84.910 mii lei pentru lucrări de execuție la un număr de 32 de blocuri.

În cazul **Sectorului 5** nu au fost încheiate acorduri cadru, blocurile au fost grupate în pachete pentru care s-au încheiat distinct contracte pentru lucrări de reabilitare termică a blocurilor de locuințe. Din datele furnizate de entitate rezultă că aceasta a achiziționat în perioada 2010-2012 lucrări de proiectare în sumă totală de 13.919 mii lei. Serviciile de proiectare, expertiză tehnică și audit energetic au fost scoase la licitație după cum urmează:

- în luna iunie 2011 serviciile de proiectare au fost licate la pachet cu lucrări de reabilitare termică a 15 pachete de blocuri;

- serviciile de proiectare pentru pachetele de obiective scoase la licitație în luna noiembrie 2011, au fost licate separat în luna iunie.

În funcție de valoarea indicatorilor tehnico – economici aprobați, entitatea auditată a stabilit procedura de achiziție publică pentru atribuirea contractelor de execuție a lucrărilor la blocurile de locuințe incluse în programul anual. În perioada 2010 – 2012 entitatea a încheiat un număr de 28 contracte pentru executarea lucrărilor de reabilitare termică a blocurilor de locuințe atribuite unui număr de șase constructori selectați în urma procedurilor de achiziție publică organizate.

În perioada auditată Sectorul 5 al municipiului București a angajat fonduri publice pentru lucrări de reabilitare termică la un număr de 360 blocuri de locuințe în sumă totală de 421.711 mii lei, sumă ce rezultă din contractele încheiate cu șase constructori și o societate de proiectare, numărul total al contractelor fiind de 29 din care 28 de execuție și unul de proiectare.

În perioada 2013-2014 nu au fost contractate lucrări noi la nivelul Sectorului 5, fiind achitate doar lucrările aferente celor 360 de blocuri.

Referitor la derularea acordurilor cadru de servicii de expertiză tehnică, audit energetic, proiectare, verificare tehnică și asistență tehnică pentru lucrările de reabilitare termică s-a constatat faptul că acestea au fost prestate integral, iar entitățile auditate au decontat, în general, integral contravaloarea serviciilor contractate.

În concluzie, în ceea ce privește această etapă din cadrul Programului de reabilitare termică a blocurilor de locuințe, s-a constatat că majoritatea sectoarelor au încheiat acorduri cadru pentru patru ani atât pentru proiectare cât și pentru lucrările de execuție în cadrul programului de reabilitare termică.

2.2.5. Executarea lucrărilor de intervenție

În urma verificării modului în care s-au derulat acordurile cadru de lucrări de reabilitare termică s-a constatat că, în general, decontarea lucrărilor de execuție s-a făcut cu respectarea prețurilor din devizele ofertă care au stat la baza încheierii acordurilor cadru de lucrări.

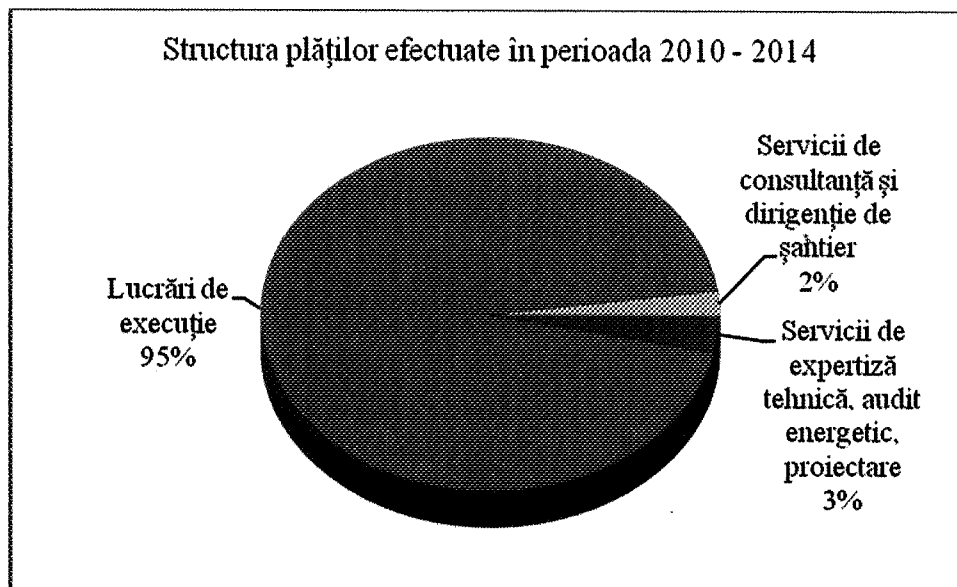
Prin excepție, s-a constatat faptul că la 31.12.2012, pentru cele 360 de clădiri intrate în programul de reabilitare termică, **Sectorul 5** mai avea datorii de 227.207 mii lei ceea ce reprezintă aproximativ 50% din plățile totale ale bugetului local efectuate în anul 2012, obligațiile de plată restante fiind la constructori atât pentru obiective finalizate, în sumă de 66.710 mii lei, cât și pentru obiectivele în curs de execuție, în sumă de 160.497 mii lei.

Pentru perioada auditată, valoarea totală a plăților efectuate pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe din cele șase Sectoare ale Municipiului București a fost de **3.343.783 mii lei**, respectiv **768.085 mii euro²** (conform datelor prezentate la punctul 1.2), din care: 111.507 mii lei pentru servicii de expertiza

² Curs valutar de 4,3534 lei/euro stabilit ca media aritmetică a cursurilor medii anuale din perioada 2010 – 2014 publicate pe site-ul www.bnr.ro.

tehnică, audit energetic, proiectare, 3.158.066 mii lei pentru lucrări de execuție și 74.210 mii lei pentru consultanță și dirigenție de șantier.

Grafic structura plăților efectuate în perioada 2010 - 2014 este prezentată mai jos:



Din cele de mai sus se observă că majoritatea plăților (95%) au fost efectuate pentru achitarea facturilor pentru lucrările de execuție a reabilitării termice a blocurilor de locuințe și 3% pentru serviciile de expertiză tehnică, audit energetic, proiectare, și respectiv 2% pentru dirigenție de șantier.

Așa cum este menționat în Anexa 2.4 la HG nr. 363/2010: „Pentru eficientizarea cheltuielilor din fonduri publice, pentru următoarele capitole/subcapitole de cheltuieli necuprinse în standardul de cost se iau în considerare următoarele niveluri maxime de cheltuieli, exprimate în procent, astfel:

- a) proiectare și inginerie: 3,0% din valoarea investiției de bază;
- b) consultanță: 1,0% din valoarea investiției de bază;
- c) asistență tehnică: 1,5% din valoarea investiției de bază;
- d) organizare de șantier: 2,5%;
- e) cheltuieli diverse și neprevăzute: 10,0%.”

Având în vedere faptul că, în majoritatea cazurilor, în cadrul contractelor și acordurilor cadru „proiectarea și ingineria” au fost cumulate cu auditurile energetice, se poate estima, la nivelul tuturor sectoarelor, că procentul permis de H.G. nr. 363/2010 de 3% pentru „proiectare și inginerie” nu a fost depășit.

H.G. nr. 363/ 2010 privind aprobarea standardelor de cost pentru obiective de investiții finanțate din fonduri publice, la Anexa 2.4 reabilitare termică anvelopă bloc locuință – standardul de cost este de 231 lei/mp (arie construită desfășurată) respectiv 55 euro/mp (arie construită desfășurată).

Este important de precizat că la determinarea costului standard conform prevederilor legale se urmăresc doar următoarele elemente:

- La fațade: Pereți exteriori de la cota $\pm 0,00$ până la cota superioară a aticului - Termosistem cu polistiren expandat ignifugat PEX cu grosimea de 10

cm, iar la soclu de la cota $\pm 0,00$ până la - 0,50 m sub CTS - Termosistem cu polistiren extrudat ignifugat XPS cu grosimea de 8 cm;

- La terasă: Termoizolație din plăci din polistiren expandat ignifugat cu grosimea de 16 cm și refacerea hidroizolației;
- La tâmplărie: Tâmplărie PVC pentacamerală cu clapete autoreglante;
- La planșeu peste subsol: Termoizolație din plăci din polistiren expandat ignifugat cu grosimea de 8 cm.

Astfel, sunt incluse doar lucrările prevăzute la **art. 4 lit. „a-d”** din O.U.G. nr. 18/2009, deși conform proiectului tehnic și situațiilor de lucrări decontate la aceste blocuri sunt prevăzute în proiectul tehnic și executate și lucrările conexe și suplimentare prevăzute la **art. 4 lit. „e-f”** și **art. 6** din O.U.G. nr. 18/2009.

În conformitate cu Ordinul M.D.R.T. nr. 540 /2009 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a O.U.G nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, la Anexa nr. 9 privind „Documentația de avizare - pentru lucrări de intervenție în vederea creșterii performanței energetice a blocurilor de locuințe”, datele tehnice ale investiției se prezintă pe următoarea **structură**:

A.3. Datele tehnice ale investiției

1. Descrierea **lucrărilor de bază** (lucrări de intervenție prevăzute la art. 4 lit. „a-d” din O.U.G. nr. 18/2009):

- izolarea termică a pereților exteriori;
- înlocuirea ferestrelor și ușilor exterioare existente, inclusiv a tâmplăriei aferente accesului în blocul de locuințe cu tâmplărie performantă energetic;
- termo-hidroizolarea terasei/termoizolarea planșeului peste ultimul nivel în cazul existenței șarpantei;
- izolarea termică a planșeului peste subsol, în cazul în care prin proiectarea blocului sunt prevăzute apartamente la parter.

2. Descrierea **lucrărilor conexe** lucrărilor de bază (lucrări de intervenție prevăzute la art. 4 lit. „e” și „f” din O.U.G. nr. 18/2009):

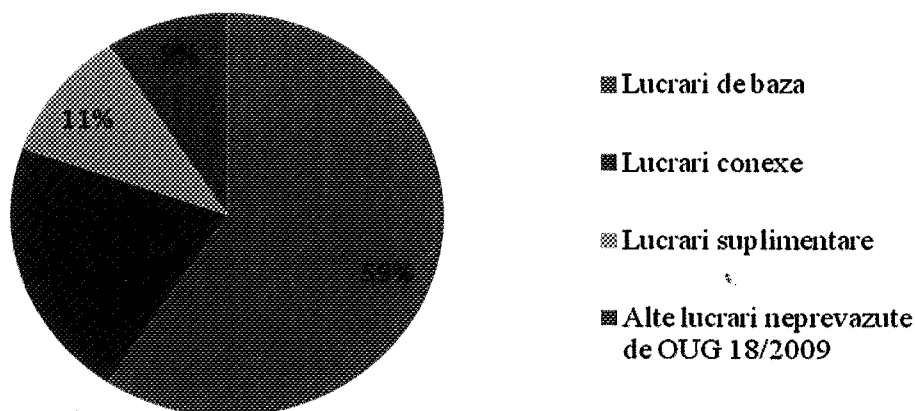
- lucrări de demontare și remontare a instalațiilor și echipamentelor montate aparent pe fațadele/terasa blocului de locuințe;
- lucrări de refacere a finisajelor anvelopei.

3. Descrierea **lucrărilor suplimentare** (lucrări de intervenție prevăzute la art. 6 din O.U.G. nr. 18/2009):

- lucrări de reparații la elementele de construcție care prezintă potențial pericol de desprindere și/sau afectează funcționalitatea blocului de locuințe, inclusiv de refacere în zonele de intervenție;
- lucrări de intervenție la instalația de distribuție a agentului termic pentru încălzire aferentă părților comune ale blocului de locuințe.”

Structura pe categorii de lucrări a costurilor, în cazul concret al unui bloc reabilitat din sectorul 4 (**blocul 55, str. Moldoveni nr. 8**) se prezintă grafic astfel:

Bloc 55, str. Moldoveni nr. 8



Din cele de mai sus rezultă că lucrările de bază (incluse și în standardul de cost) reprezintă doar **59%** din totalul lucrărilor de construcții-montaj. În plus față de datele cerute prin documentația de avizare a fost introdus prin proiectul tehnic și capitolul lucrări conexe lucrărilor de intervenție cuprinse în capitolele A-C, care pentru acest bloc reprezintă **9%** din valoarea lucrărilor de construcții montaj. Aceste lucrări se referă în general la: glafuri exterioare din tablă zincată, termoizolarea camerei pubelelor/spații tehnice dinspre apartamente și/sau casa scării cu polistiren expandat ignifugat de 8 cm grosime, protecție atic din tablă zincată, etc.

La nivelul Sectoarelor, în perioada 2010-2012, nu s-a ținut o evidență a lucrărilor de execuție funcție de tipul acestora, respectiv: lucrări de bază, lucrări conexe și lucrări suplimentare astfel încât să se poată verifica încadrarea valorii lucrărilor de bază în standardul de cost. În acest context, **s-a realizat o analiză comparativă între costurile medii totale ale lucrărilor de reabilitare termică** (C+M fără cheltuieli indirecte, proiectare, asistență, consultanță și organizare de șantier) inclusiv a costurilor neprevăzute în standardul de cost (lucrări conexe și suplimentare), dar prevăzute în OUG nr. 18/2009 și standardul de cost aprobat.

Sintetic, situația costurilor medii pentru lucrările de construcții montaj se prezintă astfel:

Perioada	Sectorul 1	Sectorul 2	Sectorul 3	Sectorul 4	Sectorul 5	Sectorul 6	Euro/mp Standard de cost
2010-2012	91	33	53	51	57	89	55
2013-2014	90	45	61	32	57	58	- ³

Din datele prezentate rezultă următoarele:

³ H.G. nr. 1.061/30.10.2012 pentru modificarea anexei nr. 2.4 la H.G nr. 363/2010 a introdus un nou mod de calcul a standardului de cost, fiind luate în considerare mai multe elemente, fără să se realizeze o calculație a costului unitar pe suprafață utilă.

► La **sectorul 1** din analiza efectuată asupra eșantionului format din 150 de obiective de investiții rezultă că a fost depășit standardul de cost, respectiv costul C+M/mp, care s-a situat între 58,10 euro/mp și 118,83 euro/mp, iar valoarea costului mediu total a fost de **91,01 euro/mp**.

Din analiza valorilor totale pentru realizarea celor 150 de obiective de investiții a rezultat faptul că structura elementelor de cost care le compun sunt după cum urmează:

- valoarea lucrărilor de proiectare a fost între 1,41% - 1,43%;
- valoarea lucrărilor de execuție a fost între 93,41% - 96,22%;
- valoarea serviciilor de consultanță a fost între 3,57% - 5,18%.

În concluzie, deși în perioada 2010-2012, **finanțarea** lucrărilor de reabilitare termică a blocurilor a constituit o prioritate pentru **Sectorul 1**, fiind reabilitate 545 imobile, aceste investiții s-au realizat prin **depășirea cu 65% a standardului de cost** stabilit prin H.G. nr. 363/2010.

► **Sectorul 2** a încheiat până la finele anului 2012 un număr de 147 de contracte de execuție pentru lucrări de reabilitare termică (din care 71 de contracte încheiate înainte de 2010) aferente unui număr de 510 blocuri. Cele 510 blocuri, au fost grupate pe pachete de câte 2 sau mai multe blocuri.

Decontarea lucrărilor de execuție s-a făcut cu respectarea prețurilor din devizele ofertă, astfel că la terminarea lucrărilor, pentru cele 109 blocuri recepționate, costul mediu total investiție/mp arie utilă, a fost în medie de **33 de euro/mp**, situându-se mult sub costul standard prevăzut de H.G. nr. 363/2010 (de 55 euro/mp).

Din verificările efectuate s-a constatat că la nivelul Sectorul 2 au existat doar 2 blocuri al căror cost total investiție a depășit costul standard.

În concluzie, în perioada 2010-2012, **finanțarea** lucrărilor de reabilitare termică a blocurilor din **Sectorul 2**, s-a realizat la **costuri mai mici, cu 40%, decât standardul de cost**.

► În perioada 2010-2012, **Sectorul 3** a încheiat în baza acordului cadru un număr de 19 contracte subsecvente pentru lucrări de reabilitare termică a unui număr total de 216 blocuri, respectiv 13 blocuri în 2010, un singur bloc în 2011 și 202 blocuri în 2012. Conform datelor furnizate de entitate **costul mediu total al investiției** a fost de **53 euro/mp**, încadrându-se în standardul de cost deși s-au executat și lucrări conexe, altele decât cele de bază.

Urmare apariției H.G. nr. 363/2010, Sectorul 3 al Municipiului București, a solicitat proiectantului lucrărilor de intervenție privind creșterea performanței energetice la blocurile din sectorul 3, rectificarea documentației tehnico-economice deja întocmită și predată în vederea încadrării valorilor în standardele aprobate în sensul obținerii unui preț/mp care să se situeze sub valoarea de 55 euro/mp.

În concluzie, în perioada 2010-2012, **finanțarea** lucrărilor de reabilitare termică a blocurilor din **Sectorul 3**, s-a realizat la **costuri mai mici decât standardul de cost**.

➡ **Sectorul 4**, pentru cele 9 blocuri reabilite termic în perioada 2009-2010 nu a calculat standardul de cost deoarece la data începerii lucrărilor acesta nu era publicat.

Din datele furnizate de Sectorul 4 al Municipiului București **costul mediu total al investiției** a fost de **51,35 euro/mp** și s-a situat sub costul standard aprobat prin H.G. nr. 363/2010 de 55 euro/mp.

Referitor la modul de aplicare al prevederilor H.G. nr. 363/2010 facem următoarele precizări:

În anul 2011, au fost executate lucrări de reabilitare termică la un număr de 6 blocuri, finanțarea lucrărilor realizându-se și cu participare de la bugetul de stat cu toate că într-un caz se depășea standardul de cost. Astfel, în conformitate cu **Avizul favorabil** emis de M.D.R.A.P. pentru documentația de avizare a indicatorilor tehnico-economici a lucrărilor de intervenție privind creșterea performanței energetice la 6 blocuri de locuințe, conform O.U.G. nr. 18/2009, imobilul Bloc IV/2, Aleea Ucea nr. 1A are un cost/mp (cm fără TVA) de 59,53 euro/mp, cu 4,53 euro/mp mai mari decât costul standard.

Și în anul 2012, s-a dat aviz favorabil de către M.D.R.A.P. pentru un bloc care, conform calculelor făcute de minister depășea standardul de cost, respectiv Bloc A14, str. Vatra Dornei nr. 3 pentru care costul mediu a fost de 58,08 euro/mp, mai mare cu 3,08 euro/mp decât standardul de cost.

În concluzie, în perioada 2010-2012, **finanțarea** lucrărilor de reabilitare termică a blocurilor din **Sectorul 4**, **s-a realizat în medie la costuri mai mici decât standardul de cost.**

➡ La **Sectorul 5** s-au constatat următoarele:

În anul 2010 pentru atribuirea contractelor s-a folosit procedura de cerere de oferte în urma căreia comisia de selectare a ofertelor a stabilit câștigătoare oferta depusă de unul dintre participanții la procedură, cu care au fost încheiate trei contracte, în valoare totală de **2.191 mii lei**, inclusiv lucrări de proiectare. Costul mediu contractat pe metru pătrat raportat la total valoare contractată a fost de 278 lei/ mp, iar aferent lucrărilor de execuție acesta a fost de 264 lei/mp ceea ce reprezintă **62,8 euro/ mp**, superior costului standard de 55 de euro pe mp.

În anul 2011, entitatea a stabilit ca procedură de atribuire a contractelor de execuție a lucrărilor de reabilitare termică, licitația deschisă.

În luna iunie, au fost scoase la licitație un număr de 13 pachete cu 175 de blocuri pentru care s-au încheiat 13 contracte cu o valoare totală de 176.121 mii lei (fără TVA) inclusiv proiectare și organizare de șantier. Cele 175 de clădiri cuprind un număr de 8258 de apartamente, cu o suprafață utilă de 664.201 mp.

Raportând valoarea investiție de bază la suprafața utilă rezultă **costul mediu pe metru pătrat** care, variază de la 46,7 euro/mp la 63,13 euro/mp, media pe total pachete contractate fiind de **57,33 euro/mp**, depășind costul standard.

În anul 2012, entitatea a încheiat 12 contracte de execuție lucrări urmare a licitației organizate în luna noiembrie 2011, când au fost scoase la licitație un număr de 12 pachete cuprinzând 181 de clădiri cu o valoare de 160.228 mii lei (fără TVA), la aceasta adăugându-se și valoarea lucrărilor de proiectare de 1.626

mii lei contractate separat. Costul mediu în euro/ mp contractat pentru fiecare pachet în parte a variat între 45 și 69 de euro/mp, iar media pe total pachete contractate a fost de 53 de euro /mp, situându-se sub costul standard de 55 de euro/mp.

Analizând **costul mediu pe metru pătrat suprafață utilă**, contractat, rezultă că în anii 2010 și 2011 acesta a fost mai mare decât costul standard (62,8 euro/mp în 2010 și 57,33 euro/mp în 2011), așa cum s-a prezentat anterior, în timp ce pentru contractele încheiate în anul 2012 acesta a fost sub costul standard (53 euro/mp), astfel că per total entitatea a contractat lucrări de reabilitare termică la un cost mediu unitar aferent investiției de **57,33 euro/mp**.

Un alt aspect constatat cu privire la stabilirea valorii estimative a investiției îl reprezintă faptul că entitatea nu a stabilit prin caietul de sarcini un nivel maxim al procentului pentru calculul cheltuielilor indirecte și profit, astfel că acestea variază de la 8% până la 20%, măbind astfel costul final.

În concluzie, în perioada 2010-2012, **finanțarea** lucrărilor de reabilitare termică a blocurilor din **Sectorul 5**, **s-a realizat la costuri mai mari cu aproximativ 2 euro/mp decât standardul de cost**.

► La **Sectorul 6**, după acceptarea la plată de către beneficiar a tuturor lucrărilor executate și după efectuarea recepției la terminarea lucrărilor pentru pachetul de 120 blocuri, **costul mediu total al investiției C+M / mp** calculat pentru fiecare bloc a fost cuprins între 57,34 euro/mp și 133,90 euro/mp, media acestor valori fiind de **89,49 euro/mp**.

În concluzie, în perioada 2010-2012, **finanțarea** lucrărilor de reabilitare termică a blocurilor din **Sectorul 6**, **s-a realizat la costuri mai mari cu 62% decât standardul de cost**.

Trebuie menționat că la nivelul Sectoarelor Municipiului București **nu s-a ținut o evidență distinctă a costurilor aferente execuției raportate la standardul de cost**, respectiv nu a fost calculat care este costul lucrărilor de bază (lucrări de intervenție prevăzute la art. 4 lit. „a”-„d” din O.U.G. nr. 18/2009) în cadrul lucrărilor totale de execuție a reabilitării termice pentru fiecare bloc în parte.

În timpul misiunilor de auditul performanței doar sectoarele 1, 4, și 6 au pus la dispoziția echipelor de audit, calculul pentru valoarea lucrărilor de bază executate la fiecare bloc de locuințe reabilitat termic (lucrări de intervenție prevăzute la art. 4 lit. „a”-„d” din O.U.G. nr. 18/2009) putând fi stabilit costul unitar pe metru pătrat așa cum a fost calculat în baza HG nr. 363/2010, situația prezentându-se după cum urmează:

				Euro/mp
Perioada	Sectorul 1	Sectorul 4	Sectorul 6	Standardul de cost
2010-2012	63,49	30,81	35,35	55

Din analiza datelor prezentate se poate concluziona că:

- La sectorul 1 **costul lucrărilor de bază** (lucrări de intervenție prevăzute la art. 4 lit. „a”-„d” din O.U.G. nr. 18/2009) a fost în medie de **63,49 euro/mp**, cu 8,49 euro/mp mai mare decât standardul de cost aprobat;

- La sectorul 4 **costul lucrărilor de bază** (lucrări de intervenție prevăzute la art. 4 lit. „a”-„d” din O.U.G. nr. 18/2009) a fost în medie de **30,81 euro/mp**, cu 24,19 euro/mp mai mic decât standardul de cost aprobat;

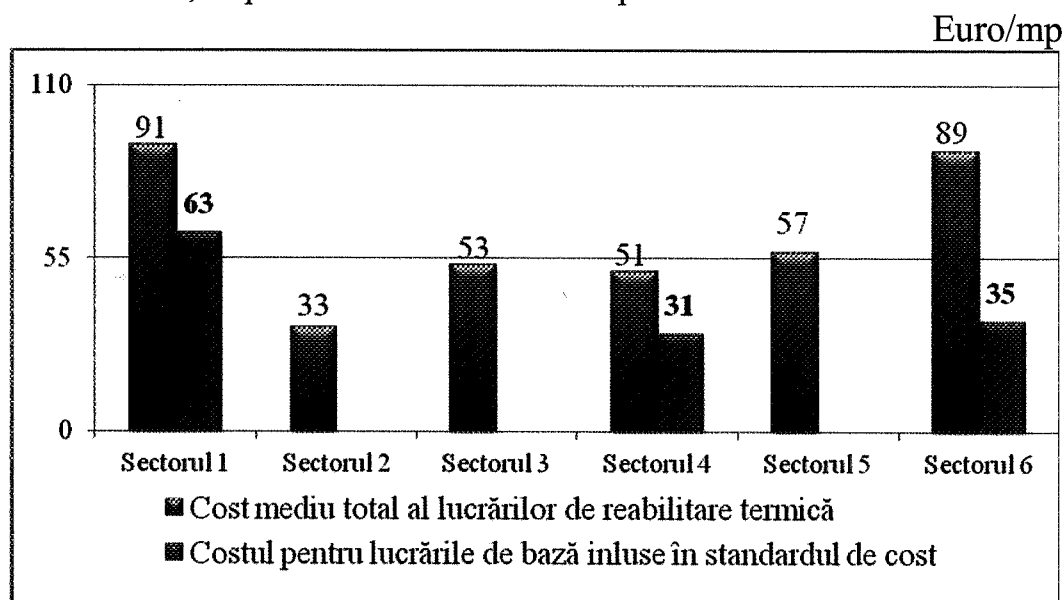
- La sectorul 6 **costul lucrărilor de bază** (lucrări de intervenție prevăzute la art. 4 lit. „a”-„d” din O.U.G. nr. 18/2009) a fost în medie de **35,35 euro/mp**, cu 19,65 euro/mp mai mic decât standardul de cost aprobat.

Din cele de mai sus, se poate observa că raportat strict la valoarea lucrărilor de bază, doar la nivelul sectorului 1 s-a înregistrat efectiv depășirea standardului de cost de 55 euro/mp, în cazul sectoarelor 4 și 6 lucrările de bază au fost contractate la costuri aferente lucrărilor de bază mai mici decât cele stabilite prin standardele aprobate de M.D.R.A.P.

Referitor la sectoarele 2, 3 și 5, așa cum s-a prezentat anterior, nu a fost condusă o evidență numai a costurilor pentru lucrările de bază, fiind calculat un cost mediu total care a însumat 33 euro/mp la sectorul 2, 53 euro/mp la sectorul 3 și respectiv 57 euro/mp la sectorul 5.

Având în vedere că, de regulă, costul lucrărilor de bază reprezintă 60% din costul mediu total, rezultă că și aceste sectoare s-au încadrat în standardul de cost.

Din punct de vedere grafic, situația comparativă a costurilor medii totale față de cele de bază, în perioada 2010 – 2012 se prezintă astfel:



Concluzii: În perioada 2010 -2012,

Prin raportarea costului mediu total pe metru pătrat suprafață utilă, pentru totalitatea lucrărilor de reabilitare termică efectuate, se rețin următoarele:

- în sectoarele 2, 3, și 4 costurile medii au fost mai mici decât standardul de cost calculat conform H.G. nr. 353/2010,

- în sectoarele 1, 5 și 6 costurile medii au depășit standardul de cost de 55 euro/mp cu 36 euro/mp în sectorul 1, cu 2 euro/mp în sectorul 5 și cu 34 euro/mp în sectorul 6.

Prin raportarea costurilor lucrărilor de bază (lucrări de intervenție prevăzute la art. 4 lit. „a”-„d” din O.U.G. nr. 18/2009) pe metru pătrat suprafață utilă, se rețin următoarele:

- în sectoarele 2, 3, 4, 5 și 6 nu s-au înregistrat depășiri ale standardului de cost calculat conform H.G. nr. 353/2010,
- în sectorul 1 s-au înregistrat depășiri ale standardului de cost aprobat, cu 8 euro/mp.

Începând cu anul 2013, standardul de cost se calculează în conformitate cu prevederile H.G. nr. 1.061/30.10.2012 pentru modificarea anexei nr. 2.4 la H.G nr. 363/2010 privind aprobarea standardelor de cost pentru obiective de investiții finanțate din fonduri publice, care a introdus un nou mod de calcul al acestui standard, fiind luate în considerare mai multe elemente. Prin această modificare standardul de cost a fost calculat pe fiecare componentă în parte, neexistând o calculație a costului unitar pe suprafață utilă, care să poată permite comparația făcută pentru perioada 2010-2012.

Având în vedere că noua Hotărâre de Guvern nu stabilește și un cost unitar la metru pătrat arie utilă, nu s-a putut stabili și pentru perioada 2013-2014 încadrarea în normative pentru lucrările decontate de Sectoarele Municipiului București.

Totuși, auditul a calculat pentru perioada 2013-2014 costul mediu pe metru pătrat, raportând valoarea investiție de bază (lucrări executate) la suprafața utilă pentru blocurile finalizate în această perioadă, în conformitate cu datele furnizate de Sectoarele municipiului București.

Din valoarea plăților efectuate de fiecare sector au fost scăzute plățile aferente serviciilor de proiectare, consultanță, dirigenție de șantier, iar calculul costului mediu la investițiile finalizate în perioada 2013-2014 s-a realizat la un curs de 4,43 lei/euro⁴.

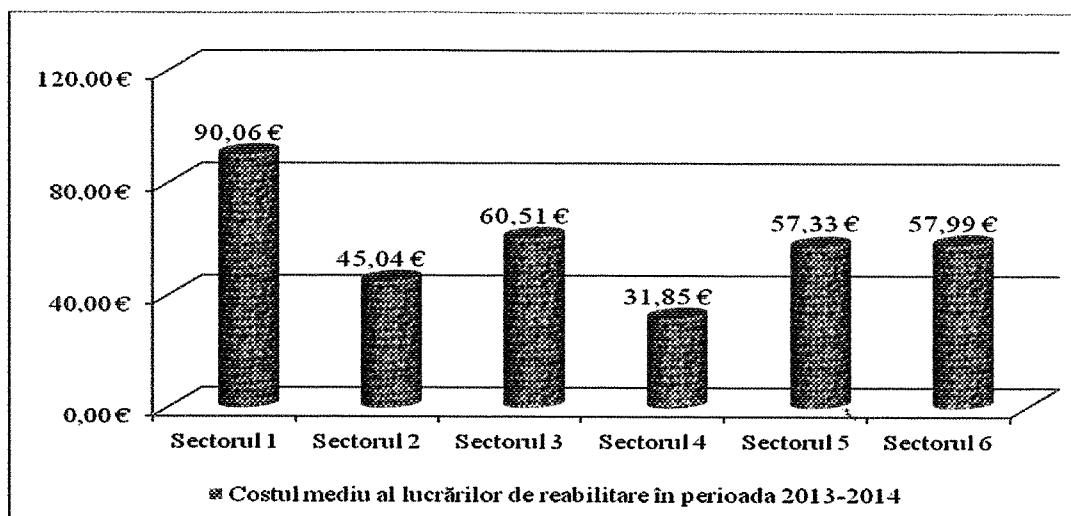
Situația costurilor medii pe fiecare sector calculate pentru perioada 2013-2014 se prezintă după cum urmează:

	Sectorul 1	Sectorul 2	Sectorul 3	Sectorul 4	Sectorul 5	Sectorul 6
Cost mediu (lei/mp)	398,99	199,61	268,13	141,12	253,97	256,99
Cost mediu (€/mp)	90,06	45,04	60,51	31,85	57,33	57,99

Menționăm că, la nivelul sectorului 5, în perioada 2013-2014 nu au fost pe contractate lucrări noi de reabilitare termică fiind achitate doar cele contractate în perioada 2010-2012, costul mediu fiind cel calculat anterior.

Grafic situația se prezintă astfel:

⁴ Curs valutar de 4,43 lei/euro stabilit ca media aritmetică a cursurilor medii anuale din perioada 2013 – 2014 publicate pe site-ul www.bnr.ro.



Potrivit graficului de mai sus se observă diferențe foarte mari între costurile / metru pătrat suprafață utilă achitate de sectoare, acestea situându-se între 90 €/mp (Sectorul 1) și 31,85 €/mp (sectorul 4).

În concluzie, costurile achitate pentru lucrările de reabilitare termică a blocurilor în perioada auditată (C+M), înregistrează diferențe foarte mari între sectoare, neputându-se justifica numai prin calitatea diferită a materialelor sau a numărului de operații executate, acestea fiind un indiciu că există rezerve importante pentru scăderea costurilor.

Privind încadrarea în standardul de cost în perioada 2010 - 2012, se reține că:

- referitor la costul lucrărilor de bază (lucrări de intervenție prevăzute la art. 4 lit. „a”-„d” din O.U.G. nr. 18/2009) sectoarele 4 și 6 s-au încadrat în standardul de cost, doar sectorul 1 înregistrând depășiri ale acestuia.

- deși în cazul sectoarelor 2 și 3 nu a fost calculat costul lucrărilor de bază (lucrări de intervenție prevăzute la art. 4 lit. „a”-„d” din O.U.G. nr. 18/2009), totuși se poate concluziona că și aceste sectoare s-au încadrat în standardul de cost întrucât costul mediu al lucrărilor a fost sub valoarea acestui standard, respectiv 33 euro/mp în cazul sectorului 2 și 53 euro/mp în cazul sectorului 3.

- aceeași concluzie se poate trage și în cazul sectorului 5 unde costul mediu a depășit doar cu 2 euro/mp costul standard.

Pe total municipiul București, având în vedere faptul că sectorul 1 care a efectuat lucrări de reabilitare cu prețul cel mai mare, are și cel mai mare volum al plăților cu această destinație, rezultă depășirea standardelor de cost pe perioada auditată.

Nu a existat o abordare unitară în timp privind modul de calcul și stabilire a standardului de cost a lucrărilor de reabilitare termică, fiind schimbată metodologia de calcul a acestuia și eliminat indicatorul privind prețul / mp arie construită desfășurată începând cu anul 2013. Aceste modificări au consecință în neasigurarea comparabilității datelor privind derularea în timp a Programului de reabilitare termică, în scopul analizării eficienței și economicității acestuia.

2.2.6. Recepția la terminarea lucrărilor și eliberarea certificatului de performanță energetică, cu evidențierea consumului anual specific de energie calculat pentru încălzire

Din documentația verificată, s-a constatat că la nivelul Sectoarelor această operațiune s-a derulat astfel:

Executantul a comunicat investitorului data terminării tuturor lucrărilor prevăzute în contract, printr-un document scris confirmat de investitor. O copie a comunicării a fost transmisă de executant și reprezentantului investitorului pe șantier.

Comisiile de recepție pentru construcții și pentru instalațiile aferente acestora au fost numite de către investitor și au fost alcătuite din cel puțin 5 membri. Dintre aceștia, obligatoriu a făcut parte un reprezentant al investitorului - reprezentant al administrației publice locale, iar ceilalți au fost specialiști în domeniu.

Investitorul a organizat începerea recepției în maximum 15 zile calendaristice de la notificarea terminării lucrărilor și a comunicat data stabilită:

- a) membrilor comisiei de recepție;
- b) executantului;
- c) proiectantului.

Reprezentanții executantului, ai proiectantului și ai Inspectoratului de Stat în Construcții - I.S.C. nu au făcut parte din comisia de recepție, aceștia având calitatea de invitați.

Pentru astfel de obiective de investiții finanțate din fonduri publice, prezența reprezentanților Inspectoratului de Stat în Construcții - I.S.C. în calitate de invitați este obligatorie.

Proiectantul, în calitate de autor al proiectului construcției, a întocmit și a prezentat în fața comisiei de recepție punctul său de vedere privind execuția construcției.

În procesele-verbale de recepție s-a consemnat și realizarea măsurilor prevăzute în documentația de execuție din punct de vedere al prevenirii și al stingerii incendiilor, fără de care recepția nu este acceptată.

Coordonatorul local, potrivit prevederilor O.U.G. nr. 18/2009, cu modificările și completările ulterioare (art. 7 lit. „f”), a organizat recepția la terminarea lucrărilor și a eliberat certificatul de performanță energetică, în care se evidențiază consumul anual specific de energie calculat pentru încălzire.

Concluzie:

În perioada 2010-2014 au fost încheiate „Procese verbale de recepție la terminarea lucrărilor” pentru un număr de 2.248 blocuri de locuințe.

În conformitate cu Legea nr. 10/1995, privind calitatea în construcții, recepția lucrărilor face parte din „Sistemul Calității” în construcții și constituie certificarea realității cerințelor cuprinse în documentația de execuție. Recepția

finală are loc după expirarea perioadei de garanție de bună execuție. La nivelul celor șase Sectoare ale Municipiului București nu a expirat perioada de garanție de bună execuție pentru nici un contract.

Întrebările secundare conexe obiectivului specific:

- *Au fost respectate etapele de implementare a programelor locale privind reabilitarea termică a blocurilor, și întocmite toate procedurile și documentele pentru fiecare etapă a procesului?*

- *Fundamentarea și derularea investițiilor de termoizolare a blocurilor s-a făcut cu încadrarea în standardele de cost, aprobate de Guvern pentru acest tip de lucrări?*

Față de concluziile prezentate, răspunsurile la întrebările specifice ale capitolului sunt:

Privind respectarea etapelor și procedurilor Programului Local

Cu toate că au fost respectate etapele și procedurile prezentate în Programele locale de reabilitare termică a blocurilor, documentele obligatorii prevăzute în legislație pentru fundamentarea și implementarea programului au fost întocmite cu mare întârziere și în mare parte datorită măsurilor dispuse urmare a misiunii de audit.

Privind încadrarea în standardele de cost:

Cu o singură excepție (sectorul 1) cheltuielile efectuate de sectoare pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe s-au încadrat în standardul de cost (calculat pentru lucrările de bază prevăzute la art. 4 lit. „a”-„d” din O.U.G. nr. 18/2009).

Totuși prin compararea costurilor medii totale ale lucrărilor de reabilitare termică (C+M fără cheltuieli indirecte, proiectare, asistență, consultanță și organizare de șantier) s-a constatat depășirea standardului de cost în cazul a 3 sectoare, respectiv sectoarele 1, 5 și 6, celelalte sectoare realizând lucrările de reabilitare la costuri sub cel standard.

Diferențele semnificative ale costurilor cu reabilitarea, înregistrate între sectoare reprezintă un element care poate indica diferențe importante privind calitatea materialelor folosite, precum și potențiale cheltuieli neeconomice și rezerve mari pentru reducerea cheltuielilor bugetare efectuate cu această destinație.

2.3. Eficiența, eficacitatea și economicitatea programului local privind performanța energetică a blocurilor de locuințe

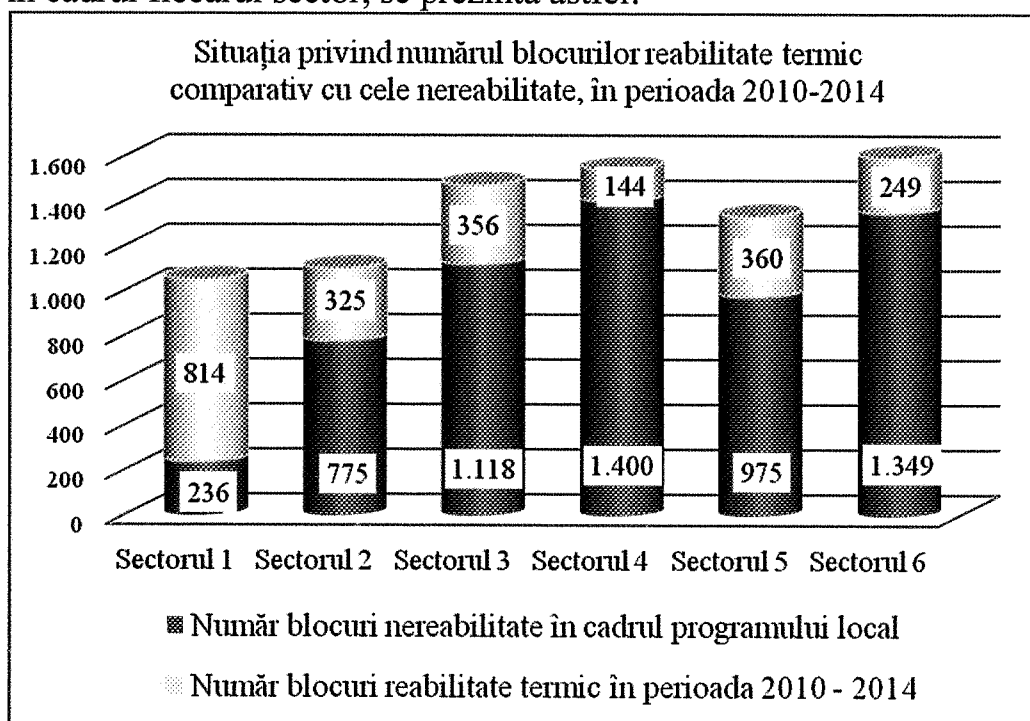
2.3.1. Număr de blocuri reabilite termic în cadrul Programului

Așa cum s-a arătat și în capitolele anterioare, Programul de reabilitare termică a blocurilor de locuințe a constituit o prioritate pentru majoritatea primăriilor de sector rezultând că în perioada auditată reabilitările au reprezentat cea mai mare pondere în investițiile derulate de Sectoarele Municipiului București, fiindu-i alocate 68% din fondurile destinate cheltuielilor de capital și 26% din total buget, excepție făcând Sectorul 4.

Facem precizarea că în lipsa unui inventar complet realizat în conformitate cu prevederile O.U.G. nr. 18/2009, nu se poate cunoaște numărul exact de blocuri care trebuiesc reabilite termic, numărul total de blocuri înscris în tabelul următor fiind unul aproximativ, astfel:

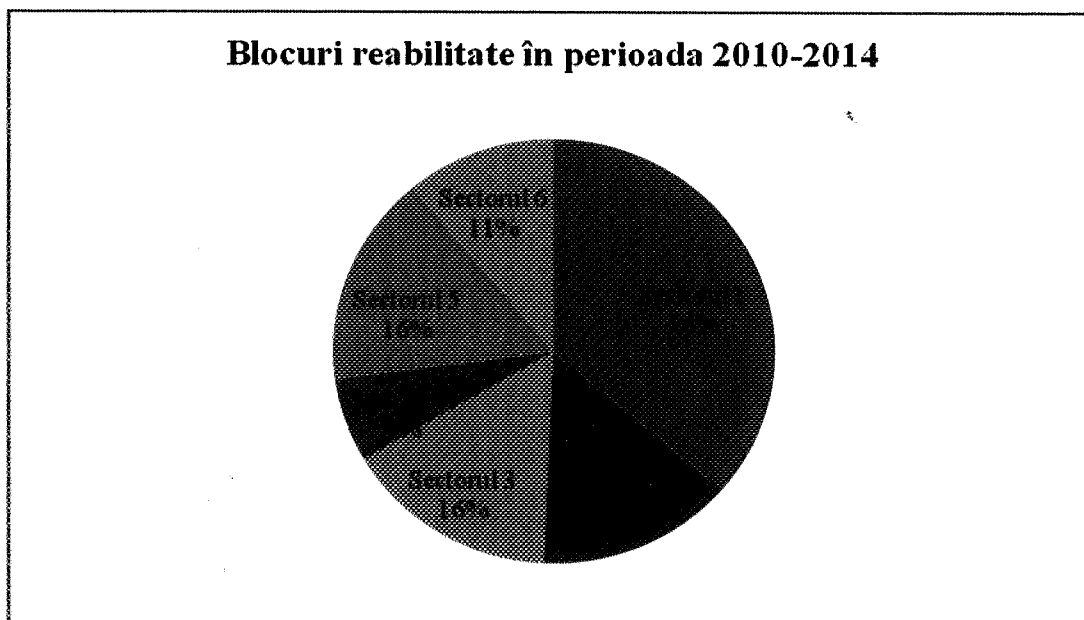
	Număr blocuri TOTAL	Număr blocuri reabilite (2010-2014)	% Blocuri reabilite / Total blocuri
Sectorul 1	1.050	814	77,52%
Sectorul 2	1.100	325	29,55%
Sectorul 3	1.474	356	24,15%
Sectorul 4	1.544	144	9,33%
Sectorul 5	1.335	360	26,97%
Sectorul 6	1.598	249	15,58%
Total	8.101	2.248	27,75%

Reprezentarea grafică a numărului de blocuri reabilite comparativ cu numărul blocurilor nereabilite în cadrul programului local în perioada 2010 – 2014, în cadrul fiecărui sector, se prezintă astfel:



Cheltuielile efectuate s-au materializat în reabilitarea termică a unui număr de **2.248 blocuri finalizate** și recepționate reprezentând aproximativ **28 %** din blocurile de pe raza Municipiului București.

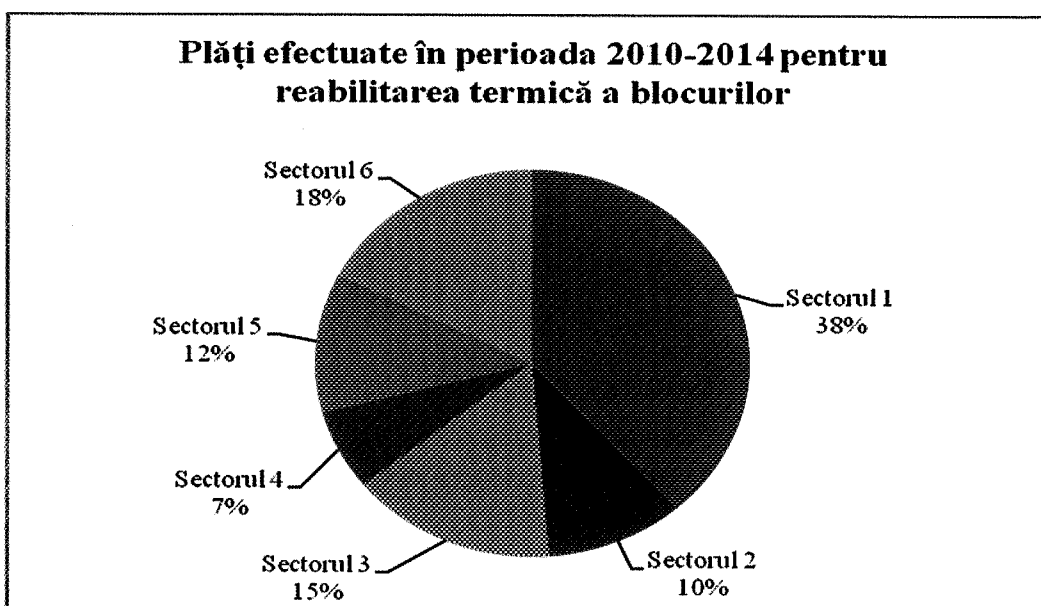
Repartizarea pe Sectoarele municipiului București a celor 2.248 blocuri la care acțiunea de reabilitare termică a fost finalizată în perioada auditată, se prezintă potrivit graficului următor:



Din cele de mai sus se poate observa că din totalul de 2.248 blocuri reabilite termic în Municipiul București, 36% au fost în sectorul 1, câte 16% în sectorul 3 și sectorul 5 și doar 6% în sectorul 4.

Din punct de vedere al sumelor cheltuite de fiecare sector pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe, situația este prezentată atât în tabelul și în graficul de mai jos, astfel:

	Sectorul 1	Sectorul 2	Sectorul 3	Sectorul 4	Sectorul 5	Sectorul 6	Total
Cheltuieli cu reabilitarea	1.281.399	347.848	515.931	224.707	389.301	584.597	3.343.783



Din grafic rezultă că Sectorul 1 a efectuat cele mai mari plăți, respectiv 38% din volumul plăților realizate cu această destinație în Municipiul București și care corespunde procentului de 77 % din numărul blocurilor reabilite, iar cele mai mici plăți (7%) sectorul 4, corespunzător procentului de 9% din numărul blocurilor reabilite.

2.3.2. Cotele de finanțare ale Programului de reabilitare termică a blocurilor de locuințe la nivelul Municipiului București

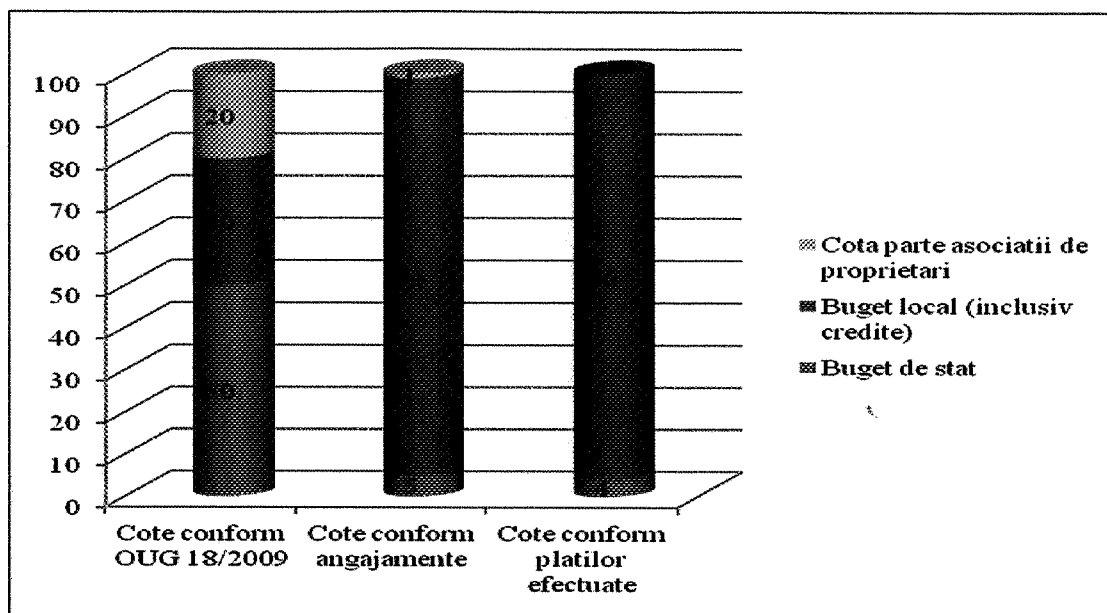
În Municipiul București, în baza modificărilor introduse prin art. 14 din O.U.G. nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe și normele date în aplicarea acesteia, toate Sectoarele Municipiului București au decis în baza unor hotărâri ale consiliilor locale ca plata pentru reabilitarea termică a blocurilor să se realizeze integral de la bugetul local, fiind preluate atât cota care trebuia achitată de asociațiile de proprietari cât și cota reprezentând contribuția de la bugetul de stat prin intermediul M.D.R.A.P.

Deși conform art. 13 din O.U.G. nr. 18/2009 cu modificările și completările ulterioare, participarea de la bugetul de stat ar fi trebuit să fie în cota de 50% din valoarea lucrărilor de intervenție, au fost semnate angajamente legale numai pentru suma totală de 218.420 mii lei care reprezintă în fapt 5% din valoarea lucrărilor. Mai mult decât atât plățile efectuate de la minister au fost în limita sumelor disponibile, adică 145.325 mii lei.

Sursele de finanțare ale sumelor plătite de fiecare sector pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe, sunt prezentate în tabelul de mai jos, astfel:

Denumire indicator	Prevederi definitive	Angajamente legale	Plăți efectuate
Buget de stat	221.236	218.420	145.325
Buget local	4.444.202	3.806.964	3.189.519
Cota parte asociații de proprietari/agenți economici	36.555	27.248	8.941
TOTAL	4.701.992	4.052.629	3.343.783

Grafic, structura surselor de finanțare din care s-au efectuat plățile aferente reabilitării termice în perioada 2010-2014 se prezintă astfel:



Din cele de mai sus se observă că finanțarea lucrărilor pentru programul de reabilitarea termică s-a realizat în proporție de 96% din fondurile bugetului local. De asemenea, din audit a rezultat că termenul de așteptare de la data depunerii documentației la M.D.R.A.P. până la virarea cotelor solicitate este de aproximativ 3 - 6 luni.

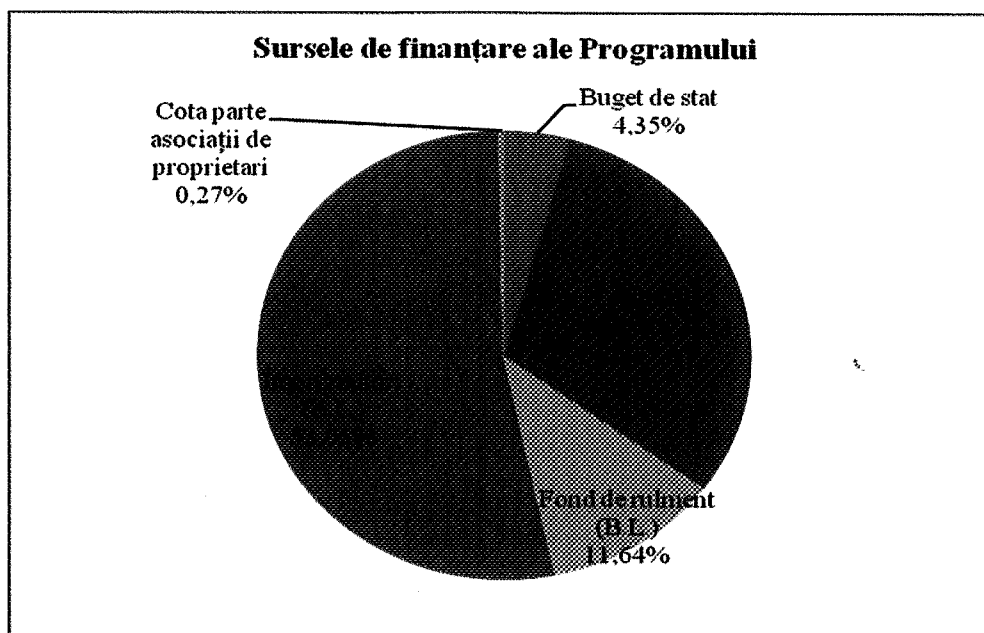
În concluzie, obiectivele Programului de reabilitare termică a blocurilor de locuințe așa cum au fost prevăzute în legislația internă, nu au fost îndeplinite decât parțial, M.D.R.A.P. care trebuia să finanțeze în cea mai mare parte și să coordoneze acest program, neîndeplinindu-și decât în mică măsură rolul.

Această situație poate avea consecințe negative prin nerealizarea obiectivelor prevăzute în Strategia Europa 2020.

2.3.3. Analiza împrumuturilor contractate de Sectoarele municipiului București pentru finanțarea lucrărilor de reabilitare termică

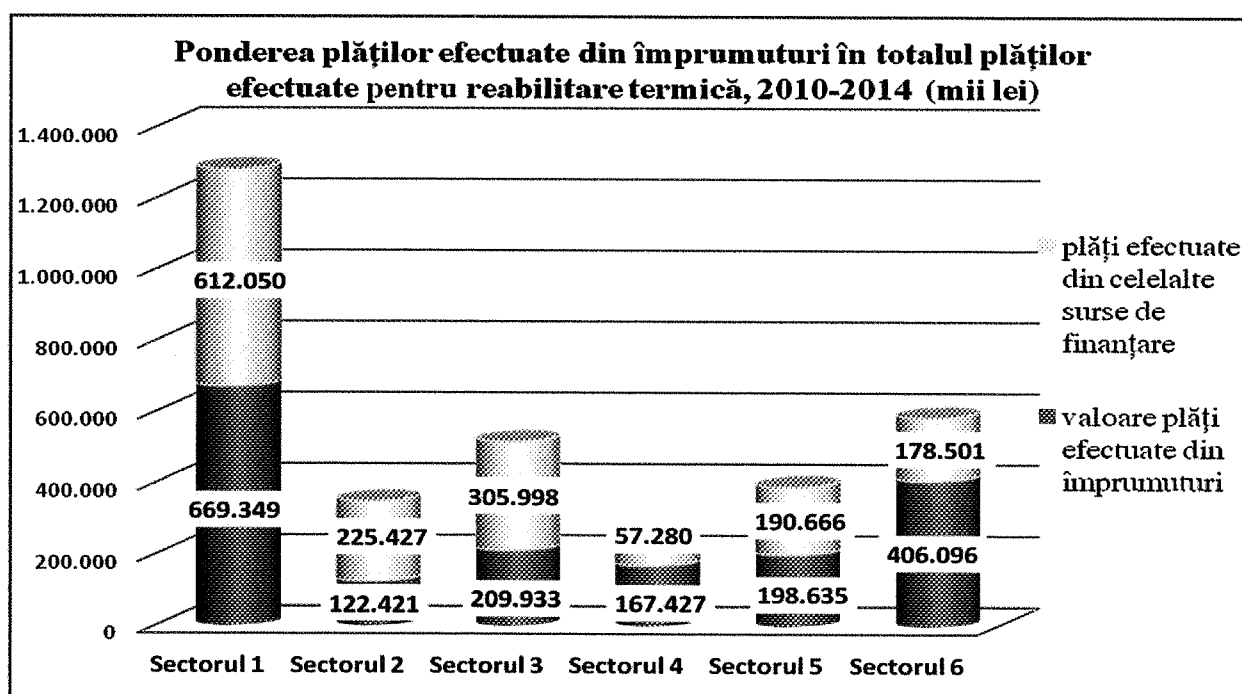
Așa cum s-a prezentat anterior, plățile efectuate pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe s-au realizat în procent de 96% de la bugetul local, situația este prezentată atât în tabelul cât și în graficul de mai jos, astfel:

mii lei				
	Denumire indicator	Prevederi definitive	Angajamente legale	Plăți efectuate
	Cheltuieli cu reabilitarea din care:	4.701.992	4.052.629	3.343.783
1.	Buget de stat	221.236	218.420	145.325
2.	Buget local, din care reabilitări	4.444.202	3.806.964	3.189.519
A	Alocații bugetare	1.817.619	1.307.704	1.026.579
B	Fond de rulment	410.877	402.478	389.075
C	Împrumuturi	2.215.706	2.096.782	1.773.865
c1	Credite interne	777.553	749.192	743.225
c2	Credite externe	1.438.153	1.347.589	1.030.640
3.	Cota parte asociații de proprietari/agenți economici	36.555	27.248	8.941



Din cele de mai sus se poate observa că cea mai importantă sursă de finanțare a lucrărilor de reabilitarea termică a blocurilor de locuințe în perioada auditată au fost împrumuturile (interne și externe), reprezentând **53%** din totalul plăților efectuate cu această destinație de cele 6 Sectoare.

La nivelul sectoarelor, ponderea plăților efectuate din împrumuturi în totalul plăților efectuate pentru reabilitarea termică, în perioada auditată, a prezentat următoarea structură: sectorul 1 – 52%, sectorul 2 – 35%, sectorul 3 – 41%, sectorul 4 – 75%, sectorul 5 – 51% și sectorul 6 – 69%. Grafic, valoarea plăților efectuate de fiecare sector din împrumuturile contractate precum și din celelalte surse de finanțare se prezintă astfel:



Principalele împrumuturi contractate de sectoare se prezintă după cum urmează:

La Sectorul 1

În vederea finanțării lucrărilor de reabilitare termică a blocurilor aflate în programul local al sectorului 1 a fost încheiat un contract de credit intern și un contract de împrumut extern, după cum urmează:

a) Contractul de credit intern – linie de finanțare nr. DM/12/385/ 24.03.2009 cu B.C.R. S.A. cu valoarea de 298.438 mii lei în vederea asigurării finanțării investițiilor de interes public local conform hotărârilor de consiliu local al sectorului 1. În cadrul acestor investiții este nominalizat și Programul de reabilitare termică a blocurilor din sectorul 1.

Dobânda curentă aplicabilă pentru contract este Robor la 6 luni și o marjă a dobânzii de 5,5% la care se adăugă un comision de gestiune de 0,6% pe an.

Pentru acest împrumut perioada de grație este de 40 de luni iar rambursarea acestuia se face în 12 ani de la data expirării perioadei de grație.

b) Contractul de împrumut extern nr. J-AC/228-S/10.08.2011 între Banca Europeană de Investiții și Primăria sectorului 1 cu valoarea de 125.000 mii euro.

Rata dobânzii pentru împrumut se stabilește la fiecare sumă trasă pornindu-se de la marja dobânzii de 0,46% la care se adaugă dobânda EURIBOR, astfel pentru prima tragere în sumă de 50.000 mii euro a fost calculată dobânda la 2,63 % iar pentru cea de-a doua tragere în sumă de 50.000 mii euro a fost calculată dobânda la 4,17%.

Pentru acest împrumut perioada de grație este de 4 ani iar rambursarea acestuia se face în 16 ani de la data expirării perioadei de grație.

La Sectorul 2

Între Sectorul 2 al Municipiului București și DEXIA KOMMUNALKREDIT BANK AG a fost încheiat acordul de credit nr.100.534/44.448/11.07.2007, pentru o finanțare rambursabilă în sumă totală de 233.738 mii lei. Dobânzile și comisioanele plătite de Sectorul 2 al Municipiului București pentru această finanțare nerambursabilă se calculează cumulat, pentru întreaga valoare a creditului. Potrivit acestui acord de credit, sumele împrumutate puteau fi utilizate pentru mai multe programe de investiții stabilite de comun acord cu banca. În cadrul acestor programe de investiții a fost inclus și Programul de reabilitare termică a blocurilor de locuințe, pentru care au fost efectuate un număr de 11 trageri în anul 2012 în sumă totală de 6.596 mii lei.

Aferent lucrările de reabilitare termică, utilizarea sumelor, defalcate pe trageri din împrumut ce însumează 6.596 mii lei, au fost utilizate pentru plăți de lucrări de execuție a reabilitării blocurilor de locuințe, în anul 2012 în sumă de 6.055 mii lei, iar diferența de 541 mii lei a fost plătită în ianuarie 2013, tot pentru reabilitări termice.

La Sectorul 3

Potrivit Hotărârii nr. 82/13.08.2012, Consiliul Local al Sectorului 3 a aprobat preluarea de către Sectorul 3 a finanțării cheltuielilor ce revin în sarcina

Asociațiilor de proprietari și suportarea acestora din bugetul local al sectorului și din împrumuturi rambursabile atrase.

În anul 2012, conform anexei la H.C.L. Sector 3 nr. 165/15.10.2012 a fost contractat de la B.C.R. un credit pe o perioadă de 10 ani, în sumă totală de 235.000 mii lei, necesar finanțării unor obiective de investiții, cu o perioadă de grație și de trageră de 3 ani, cu o rambursare în cote lunare egale și o dobândă calculată în funcție de suma utilizată (trasă). Creditul este garantat de către Consiliul Local al sectorului 3 cu veniturile proprii.

Din împrumutul total, în sumă de 235.000 mii lei, a fost aprobată cu destinația reabilitare termică a blocurilor de locuințe suma de 190.626 mii lei.

Din suma aprobată pentru anul 2012 au fost utilizați 32.283 mii lei reprezentând 24% din totalul plăților efectuate în cursul anului 2012 pentru lucrări de reabilitare termică a blocurilor de locuințe și 20% din totalul plăților efectuate în perioada 2010- 2012 cu aceeași destinație.

La Sectorul 4

În anul 2012, pentru asigurarea finanțării activității de reabilitare termică a locuințelor, Sectorul 4 al Municipiului București a contractat credite bancare în sumă de 104.680 mii lei (Raiffeisen – 50.000 mii lei; BEI – 54.680 mii lei, respectiv 14.758 mii euro), astfel:

1. Contractul de credit extern acordat de Banca Europeană de Investiții în valoare totală de 26.885 mii euro cu drept de trageră de 14.758 mii euro. Creditul are o marjă de 0.73% + ECART (ecartul fix la EURIBOR stabilit de Banca include marja) + EURIBOR, fiind garantat de către Consiliul Local al Sectorului 4.

2. Creditul intern acordat de Raiffeisen Bank în valoare de 50.000 mii lei, marja este de 1,8 % + ROBOR. Creditul este garantat de către Consiliul Local al Sectorului 4.

Facem precizarea că din totalul plăților pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe realizate în anul 2012 de Sectorul 4 al Municipiului București, respectiv 105.922 mii lei, valoarea plăților din cele doua credite reprezintă 84,25% adică suma de 89.239 mii lei.

La Sectorul 5

Creditele totale angajate de Sectorul 5 al Municipiului București la data auditului sunt de 800.000 mii lei acestea fiind contractate în perioada 2005 - 2008 respectiv: 200.000 mii lei în anul 2005, 300.000 mii lei în anul 2007 și 300.000 mii lei în anul 2008.

Din împrumuturile contractate, suma de 674.211 mii lei a fost utilizată de către Administrația Domeniului Public în perioada 2005 - 2011 pentru reabilitarea sistemului rutier, rămânând neutilizată suma de 125.789 mii lei.

În anul 2012, Consiliul Local Sector 5 a aprobat utilizarea sumei de 121.092 mii lei pentru plata lucrărilor de reabilitare termică a blocurilor de locuințe prin Hotărârile nr.16 – 17 /22.09.2012 și 41/27.12.2012.

În baza acestor hotărâri, în anul 2012 Primăria a tras suma de 84.131 mii lei și a efectuat plăți de aceeași valoare pentru lucrările de reabilitare termică a blocurilor de locuințe.

La Sectorul 6

Prin Hotărârea Consiliului Local al Sectorului 6 nr. 2/28.01.2010 s-a aprobat contractarea unui împrumut extern de la Banca Europeană de Investiții, în valoare de până la 70.000 mii euro, cu o perioadă de valabilitate de 18 ani, o perioadă de grație și valabilitate trageri de 4 ani, pentru reabilitarea termică a până la 300 de blocuri de locuințe în sectorul 6 în perioada 2010-2012.

Totodată s-a aprobat ca garantarea împrumutului să se facă din veniturile bugetului local al sectorului 6.

Ulterior părțile au încheiat și Acordul de cesionare condiționată a veniturilor și constituirea garanției reale mobiliare asupra conturilor bancare și veniturilor, înregistrat sub nr. 16525/20.05.2011.

Conform contractului de finanțare, valoarea împrumutului nu trebuie să depășească 50% din costul total al Proiectului de co-finanțare a programului multianual de investiții pentru îmbunătățirea eficienței energetice a 273 blocuri din București, sector 6.

Până la 31.12.2012, au fost efectuate trageri din împrumut în sumă totală de 59.982 mii euro, aferent cărora s-a plătit numai dobânda în valoare totală de 817 mii euro, variind ca procent între 2,535%/lună și 1,890%/lună (EURIBOR 3M +ecart stabilit de bancă).

Tragerile din împrumut au fost utilizate la efectuarea de plăți către contractori în sumă totală de 265.509,7 mii lei, respectiv 59.982 mii euro.

Concluzia auditului este că din punct de vedere al derulării Programului de reabilitare termică a blocurilor a fost eficientă contractarea împrumuturilor de la diverse organisme bancare, întrucât până la finalul anului 2014 au fost reabilitate 2.248 blocuri.

Pe de alta parte trebuie avut în vedere că prin această modalitate de finanțare cresc foarte mult cheltuielile de reabilitare suportate de la bugetul local prin adăugarea dobânzilor și a comisioanelor bancare și că aceste credite blochează pe viitor planurile de investiții ale sectoarelor prin direcționarea veniturilor bugetare prioritar pentru acoperirea datoriei publice.

De asemenea, având în vedere că multe credite au fost contractate în valută și cu dobândă variabilă în funcție de evoluția EURIBOR, există riscuri semnificative să nu poată fi restituite în cazul unor evoluții nefavorabile ale cursului bancar cu consecința perturbării funcționării și realizării activității primăriilor.

2.3.4. Eliberarea certificatului de performanță energetică, cu evidențierea consumului anual specific de energie calculat pentru încălzire. Eficacitatea programului.

Așa cum se precizează la art. 5 din O.U.G. nr. 18/2009 cu modificările și completările ulterioare scopul lucrărilor de intervenție este „creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, astfel încât **consumul anual specific de**

energie calculat pentru încălzire să scadă sub 100 kWh/mp arie utilă, în condiții de eficiență economică”.

Potrivit prevederilor O.U.G nr. 18/2009, coordonatorul local are obligația și răspunde de organizarea recepției la terminarea lucrărilor și de asemenea, trebuie să pună la dispoziția asociației de proprietari certificatul de performanță energetică, cu evidențierea consumului anual specific de energie calculat pentru încălzire.

La data efectuării misiunilor de audit pentru majoritatea celor 2248 blocuri reabilite termic în Municipiul București în perioada 2010-2014, au fost efectuate audituri energetice la încheierea lucrărilor de reabilitare termică. Cu aceasta ocazie au fost cuantificate și economiile specifice de energie pentru încălzire și de emisii echivalent CO₂ la blocurile de locuințe incluse în programele locale și la care s-au realizat și recepționat lucrările de intervenție pentru izolarea termică.

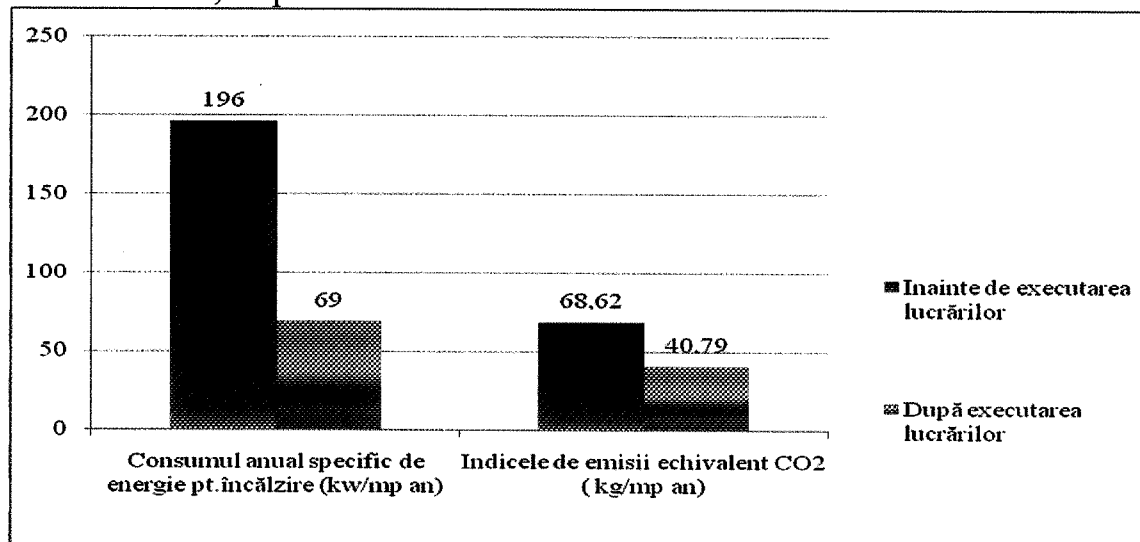
Conform datelor preluate din certificatele de audit energetic, înainte și după realizarea lucrărilor de reabilitare termică în **majoritatea cazurilor consumul anual specific de energie pentru încălzire a scăzut cu mult sub 100 kwh/mp an la blocurile reabilite termic.**

Având în vedere că producerea agentului termic necesar încălzirii apartamentelor din blocurile de locuințe se realizează în general la nivelul Capitalei prin arderea combustibililor fosili, se evacuează în atmosfera dioxid de carbon CO(2), dioxid de sulf SO(2), oxizi de azot NO(x), pulberi și alte substanțe poluante care afectează echilibrul mediului ambiant.

Prin reducerea consumului anual specific de energie pentru încălzire s-a realizat și reducerea dioxidului de carbon evacuat în atmosferă.

Exemplificăm blocul 37, strada Frumușani nr. 2, sc. B, sectorul 4 unde consumul anual specific de energie pentru încălzire a scăzut în urma lucrărilor de reabilitare termică a blocurilor de la 174 kwh/mp la 62 kwh/mp ceea ce reprezintă o economie de 112 kwh/mp. Aceasta economie este reflectată și în reducerea de emisii anuale echivalent CO₂ kg/mp, respectiv de la 72 kg/mp la 45,64 72 kg/mp.

Grafic, situația reducerilor consumurilor de combustibil la blocurile reabilite termic, se prezintă astfel:



Concluzii:

- La nivelul sectoarelor Municipiului București, Programul de reabilitare termică a blocurilor de locuințe și-a atins scopul așa cum a fost definit în O.U.G. nr. 18/2009 cu modificările și completările ulterioare, în sensul că în prezent consumul specific pentru blocurile reabilitate termic se situează în medie la valoarea de 69 kwh/mp, cu mult sub ținta de 100 kwh/mp stabilită de legislația în vigoare (concluzia se bazează pe eșantionul de blocuri pentru care s-a întocmit certificat de performanță energetică de la finalul lucrărilor).
- Prin reducerea consumului anual specific de energie pentru încălzire s-a realizat și reducerea dioxidului de carbon evacuat în atmosferă cu 40% corespunzător fiecărui bloc de locuințe reabilitat conform datelor înscrise în certificatele energetice.

2.3.5. Economicitate, eficiență.

Privind economicitatea și eficiența Programului de reabilitare termică a blocurilor de locuințe, respectiv compararea rezultatelor obținute față de rezultatele programate și a rezultatelor obținute față de resursele utilizate, auditul nu poate formula o opinie în lipsa unei evaluări la nivelul capitalei a economiei de combustibil realizată pe seama creșterii eficienței termice a apartamentelor supuse reabilitării.

Menționăm că potrivit raportărilor R.A.D.E.T., regia a cumpărat și a produs aproximativ aceeași cantitate de energie termică în perioada auditată (6.227.801 gcal în 2010; 6.232.556 gcal în 2011 și 5.620.784 gcal în 2012). Cu toate că în 2012 se constată o ușoară scădere a energie termice intrate în sistem se poate concluziona mai degrabă că Programul nu a fost economic și eficient, neputându-se cuantifica care este economia realizată pe seama reabilitărilor termice, coroborate cu celelalte elemente care pot influența consumurile de energie termică (nivelul mediu al temperaturilor și celelalte fenomene climatice, numărul debransărilor de la sistem a persoanelor fizice sau unități industriale, precum și pierderile tehnologice pe rețele sau puncte termice, care în cazul R.A.D.E.T. sunt de peste 20%).

Totodată nefiind stabilită o etapizare clară a Programului de reabilitare termică pe perioadă medie și lungă de timp cu ținte, obiective și indicatori de performanță care să poată fi cuantificați și monitorizați, nu se pot formula concluzii privind eficiența Programului, prin raportarea rezultatelor la cheltuielile efectuate până în prezent, și până la finalizarea acestuia.

În concluzie, cu toate că în legislația specifică a fost folosit termenul de „Program Național de reabilitare termică a blocurilor de locuințe”, acesta nu corespunde cerințelor presupuse de un program național, fiind mai degrabă o legislație pentru reglementarea modului de finanțare de la buget a cheltuielilor de reabilitare a blocurilor.

Privind economicitatea cheltuielilor de reabilitare termică a blocurilor de locuințe din audit s-a reținut că în general Sectoarele Municipiului București s-au încadrat în standardele de cost pentru obiectivele finanțate din fonduri publice, cu unele excepții așa cum s-a prezentat detaliat la capitolul 2.2. din sinteză.

Coroborat și cu efectuarea și decontarea unor lucrări neexecutate sau care nu trebuiau decontate de la bugetul local (prezentate la capitolul 2.4) se poate trage concluzia că nu în toate cazurile au fost respectate condițiile de economicitate impuse de angajarea și utilizarea fondurilor de la bugetul local.

Întrebarea secundară conexasă obiectivului specific:

Execuția lucrărilor pentru creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe s-a făcut cu respectarea principiilor privind eficiența, eficacitatea și economicitatea utilizării fondurilor bugetare?

Fată de concluziile desprinse din constatările de la acest capitol, **răspunsul corespunzător întrebării secundare formulate**, așa cum rezultă din audit este:

- Privind eficacitatea programului

Programul a fost eficace, în sensul că rezultatul obținut la nivelul micro (la nivelul fiecărui bloc de locuințe) de scădere a consumului specific anual de energie pe arie utilă sub 100 kwh/mp a fost chiar depășit, economiile realizate în unele cazuri fiind chiar mai mari cu 112 kwh/mp pe an, și un consum energetic anual sub 50kwh/mp.

Pe de altă parte, la nivelul municipiului București această economie nu se regăsește și într-o reducere comparabilă a consumurilor energetice ale R.A.D.E.T., deci scopul programului de reducere a consumurilor energetice și a emisiilor de gaze cu efect de seră nu a fost decât parțial realizat.

- Privind eficiența programului calculată ca raport între rezultatele obținute și resursele utilizate

Din punct de vedere al bugetelor locale, Programul de reabilitare termică a blocurilor de locuințe a fost neeficient având în vedere suportarea aproape integrală a costurilor de la bugetul local, în condițiile în care potrivit legislației în domeniu, bugetul local trebuia să suporte maxim 30% din costuri, preluarea integrală a cheltuielilor cu reabilitarea fiind prevăzută cu titlul de excepție.

- Privind economicitatea programului

Răspunsul privind acest aspect este că derularea Programului nu a respectat principiul de minimizare a costului resurselor utilizate, fără compromiterea obiectivelor, având în vedere depășirea în multe situații a standardelor de cost aprobate pentru aceste cheltuieli și totodată valoarea mare a plăților nelegale identificate cu ocazia auditului, așa cum se va arăta la pct. 2.4 din prezentul raport.

2.4. Abateri de la legalitate și regularitate cuprinse în procesele verbale de constatare

Referitor la perioada auditată, au fost constatare abateri de la legalitate și regularitate care însumează **9.060.823 lei**, din care unele cauzatoare de prejudicii, pentru care au fost încheiate procese verbale de constatare.

Se menționează că prejudiciile constatate au fost recuperate integral în timpul auditului.

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

Valoarea totală estimată a abaterilor constatate de **9.060.823 lei**, reprezintă:

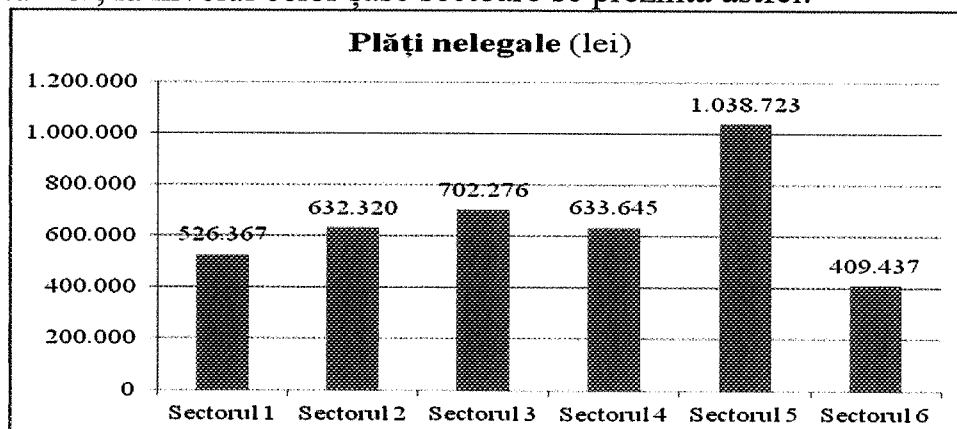
✓ Prejudicii în valoare totală de **4.269.679 lei**, din care: **3.942.769 lei** – sume plătite nelegal, la care se adaugă accesoriile aferente de **326.910 lei**, reprezentând valori acceptate la plată și decontate prin situații de lucrări în care au fost cuprinse cantități de lucrări neexecutate.

✓ Nerespectarea principiului economicității în utilizarea fondurilor publice prin acceptarea la plată a sumei de **975.471 lei** reprezentând „procurare și montare sistem pentru deschidere oscilobatantă a tâmplăriei din PVC”.

✓ Neconstituirea garanției de bună execuție în sumă totală de **3.815.674 lei**, în scopul asigurării îndeplinirii cantitative, calitative și în perioada convenită a contractelor încheiate.

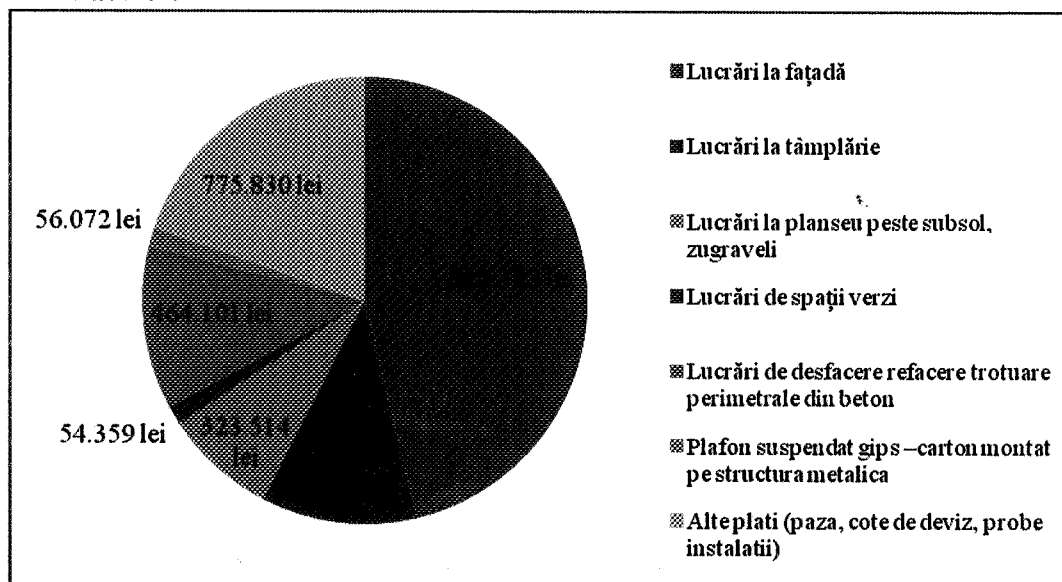
✓ Neinventarierea soldului contului 231 „Active corporale în curs de execuție” la finele anului 2012 și nerespectarea termenelor de întocmire a proceselor verbale de recepție la terminarea lucrurilor de reabilitare termică a blocurilor de locuințe.

Situația plăților nelegale constatare, pentru eșantioanele selectate, în urma misiunilor de audit al performanței, a misiunilor de audit financiar efectuate asupra plăților efectuate în perioada 2010 / 2013 și a acțiunilor de control a situației privind gradul de îndatorare a bugetului local, a destinației și modului de utilizare a împrumuturilor, la nivelul celor șase sectoare se prezintă astfel:



Din cele de mai sus se poate observa că volumul cel mai mare al plăților nelegale s-a constatat la sectorul 5, 3, 4 și 2. Facem precizarea că toate sumele constatate au fost recuperate în timpul misiunilor de audit.

Raportat la tipurile de lucrări unde s-au constatat aceste nereguli, situația se prezintă astfel:



Cele mai multe nereguli (46%) s-au constatat la lucrările efectuate la fațadă, în valoare totală de 1.822.723 lei, urmate de alte tipuri de cheltuieli (20%) în valoare totală de 747.017 lei, lucrările de desfacere / refacere trotuare perimetrale din beton (12%) în valoare totală de 464.101 lei și lucrările la tâmplărie (11%) în valoare totală de 446.169 lei.

Exemplificăm cele mai importante constatări, astfel:

A. La **Sectorul 1** s-a constatat plata nelegală a sumei totale de **526.367 lei** reprezentând lucrări neexecutate la fațade, lucrări de tâmplărie neexecutate precum și lucrări neefectuate de desfacere / refacere trotuare perimetrale din beton.

B. La **Sectorul 2** s-a constatat plata nelegală a sumei totale de **632.320 lei** reprezentând lucrări neexecutate la fațade, lucrări de tâmplărie PVC neexecutate precum și alte tipuri de cheltuieli.

C. La **Sectorul 3** s-a constatat plata nelegală a sumei totale de **702.276 lei** reprezentând lucrări neexecutate la fațade precum și alte tipuri de cheltuieli, respectiv decontarea în cadrul unor articole de deviz a cheltuielilor de transport deși acestea au fost acordate gratuit de către executant conform prevederilor contractuale și decontarea unor situații de lucrări a căror valoare a fost majorată prin aplicarea în recapitulația de deviz a unei cote de contribuție datorată de angajatori în funcție de clasa de risc mai mare decât cea legală.

D. La **Sectorul 4** s-a constatat plata nelegală a sumei totale de **633.645 lei** reprezentând lucrări neexecutate la fațade, lucrări neefectuate asupra instalațiilor din subsolul blocurilor și alte tipuri de cheltuieli.

E. La **Sectorul 5** s-a constatat plata nelegală a sumei totale de **1.038.723 lei** reprezentând lucrări aferente instalațiilor electrice neexecutate la izolarea termică a planșeului peste subsol, lucrări neexecutate la fațade, lucrări neefectuate de desfacere / refacere trotuare perimetrale din beton și alte tipuri de cheltuieli.

E. La **Sectorul 6** s-a constatat plata nelegală a sumei totale de **409.437 lei** reprezentând lucrări neexecutate la fațade, lucrări de tâmplărie neexecutate precum și lucrări neefectuate de desfacere / refacere trotuare perimetrale din beton.

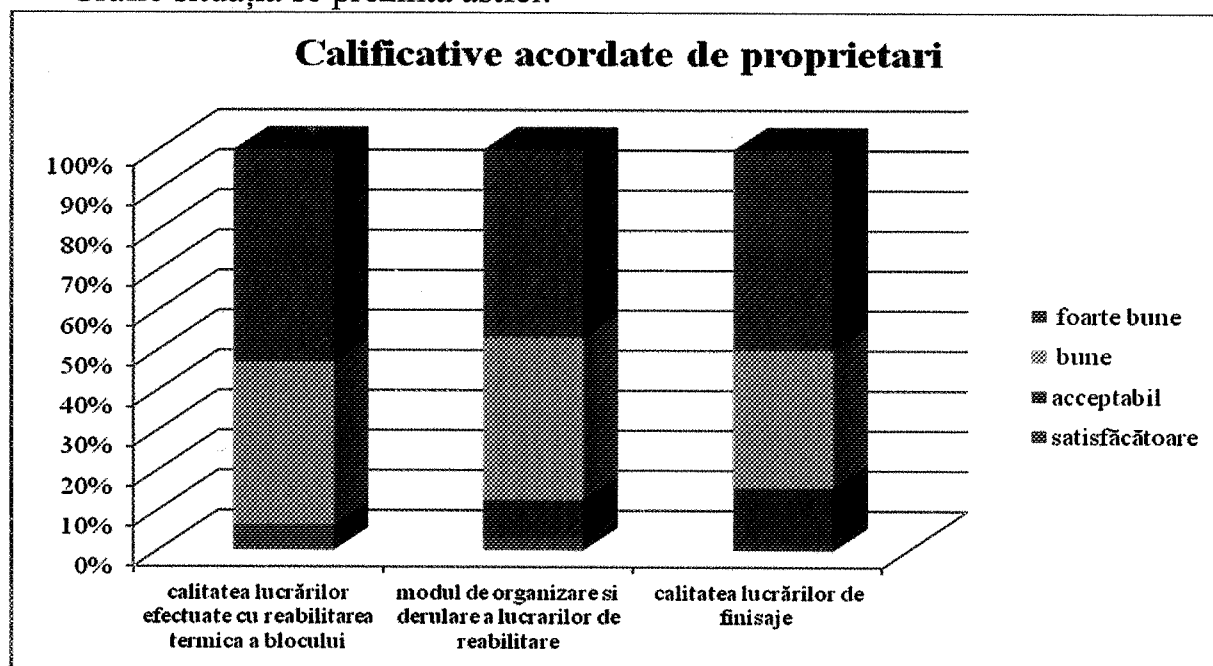
2.5. Concluzii rezultate din chestionarele adresate beneficiarilor

În vederea estimării impactului Programului de reabilitare termică a imobilelor la nivelul Municipiului București, echipele de audit au apreciat ca fiind oportună interviuarea pe bază de chestionar a locatarilor din imobilele care au fost reabilitate termic, fiind formulate un număr de 19 întrebări.

Principalele răspunsuri primite de la locatari sunt prezentate mai jos:

- În ceea ce privește aspectele generale referitoare la lucrările de reabilitare termică a blocurilor, acestea au fost apreciate ca fiind bune și foarte bune de către asociațiile de proprietari.

Grafic situația se prezintă astfel:



- Referitor la reducerea consumului de energie termică pe perioada iernii după reabilitarea termică a blocului, proprietarii au apreciat că s-a realizat o economie de aproximativ 25-50% din valoarea facturii pentru energia termică, ulterior lucrărilor realizate de Primărie. Referitor la quantumul sumelor economisite din factura lunară pentru agentul termic, acestea variază de la 100 lei până la 150 lei, în lunile de iarnă.

- De asemenea, **toți proprietarii** care au răspuns la chestionare au apreciat că dacă reabilitarea termică ar fi presupus și plata de către aceștia a cotei de 20% din valoarea lucrărilor de execuție, aceasta ar fi fost foarte greu de suportat de care asociație având în vedere că locatarii sunt în general pensionari cu venituri mici.

- În unele cazuri asociațiile de proprietari apreciază ca fiind lungă durata realizării formalităților pentru introducerea blocului în programul de reabilitare termică derulat în sector, respectiv 4-6 ani. Acest lucru este explicat de

reprezentanții sectoarelor astfel (exemplul de față Sectorul 4): „*Compartimentul Reabilitare Termică din cadrul Sectorului 4 al Municipiului București se ocupă cu evidența în ordine cronologica a solicitărilor primite de la asociațiilor de proprietari.(...) Criteriul care a stat la baza selectării blocurilor incluse în programul anual de reabilitare termică este ordinea înscrierii*”. Facem precizarea că primele cereri privind intrarea în programul de reabilitare termică a blocurilor au fost primite la Primărie în anul 2006 iar lucrările au fost demarate la finele anului 2009.

- Referitor la colaborarea cu reprezentanții primăriilor, aceasta a fost apreciată ca fiind foarte bună. Sesizările făcute la primărie de către proprietarii apartamentelor în legătură cu lucrările de reabilitare termică au fost destul de puține (și majoritatea dintre aceste se referă la solicitările proprietarilor de a beneficia și de alte lucrări care nu fac obiectul prevederilor O.U.G. nr. 18/2009, cu modificările și completările ulterioare).

- Principalele **puncte tari** ale Programului de reabilitare termică apreciate de locatari fac referire la: reducerea costurilor cu energia termică, confort termic, fonic și aspect vizual, reparațiile la subsol și terasă.

- Referitor la principalele **punctele slabe** ale Programului de reabilitare termică sunt: neincluderea în proiectul tehnic a lucrărilor privind izolația de protecție a fundației, precum și lucrările privind trotuarele care protejează blocul, perioada scursă de la data depunerii cererii de intrare în programul de reabilitare a blocului și data la care au început lucrările de execuție (în medie 6 ani).

Concluzii:

Potrivit opiniilor formulate de respondenții sondajului de opinie principalele concluzii rezultate au fost:

- **Gradul de mulțumire a locatarilor referitor la lucrările de reabilitare este în general foarte bun și bun.**

- **Gradul de mulțumire a locatarilor referitor la lucrările de finisaje este în general bun.**

- **Perioada scursă de la data depunerii cererii de către asociațiile de proprietari și data la care au fost demarate lucrările de reabilitare a fost apreciată de proprietarii imobilelor de foarte mare durată.**

- **Lucrările de reabilitare și-au realizat scopul realizându-se o economie de 25-30% la valoarea facturii de încălzire.**

Întrebarea principală a auditului: Fondurile alocate de la bugetul local pentru reabilitarea termică a blocurilor de locuințe au fost utilizate cu respectarea criteriilor de eficiență, eficacitate și economicitate, și dacă Programul Național de reabilitare termică a blocurilor de locuințe și-a realizat scopul propus la nivelul municipiului București?

Răspunsul la întrebarea principală a auditului, bazat pe răspunsurile formulate la întrebările secundare cât și a sondajului de opinie realizat, este că la nivelul municipiului București:

➤ Programul de reabilitare termică a blocurilor de locuințe și-a atins în mare parte scopul avut în vedere de legiuitor, însă derularea acestuia nu a respectat principiile de eficiență și economicitate privind utilizarea fondurilor bugetare.

➤ Totodată datorită contractării unei datorii publice foarte mari pentru derularea acestuia, sunt generate riscuri privind nerealizarea în viitor a unor obiective și investiții publice absolut necesare.

Capitolul III. Recomandări

3.1. Recomandări cu privire la îmbunătățirea cadrului legislativ

- Efectuarea unei analize la nivel guvernamental, cu privire la stadiul actual de derulare a Programului privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, în vederea stabilirii unor indicatori de performanță, ținte și termene de atingere a obiectivelor pe orizonturi medii și lungi.

În acest context, trebuie stabilită situația exactă a blocurilor care necesită reabilitare termică, fondurile necesare pe surse de finanțare și posibilitățile obiective și reale de susținere de la buget a acestor cheltuieli pe perioade de timp foarte lungi. Aceste eforturi bugetare trebuie raportate la țintele și impactul acestui program, respectiv trebuie cuantificată economia realizată la energia consumată care provine din materii prime din import și din țară, precum și reducerea gazelor cu efect de seră, rezultate din arderea combustibililor convenționali, iar pe de altă parte, trebuie avute în vedere și efectele indirecte ale acestui program, respectiv reducerea subvențiilor acordate pentru plata energiei termice, precum și modificarea aspectului exterior al blocurilor și ambiental al localităților.

- Definirea prin Legea administrației publice locale și prin Legea finanțelor, a conținutului termenului de „cheltuială publică” (efectuată de la bugetul local sau de stat) și de „acțiuni de interes public”, de natură a stabili concret situațiile în care pot fi utilizate fonduri bugetare, cât și activitățile pentru care autoritățile statului pot încheia asocieri sau parteneriate pentru realizarea de acțiuni comune.

- Analizarea la nivelul Guvernului a modalităților concrete de implementare în legislația națională a Directivei 2010/31/UE privind performanța energetică a clădirilor, precum și direcțiilor care rezultă din Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European privind perspectiva energetică 2050.

În acțiunea de adoptare a deciziilor și de implementare a măsurilor de îmbunătățire a eficienței energetice, ar trebui sensibilizată și antrenată și societatea civilă (conform Directivei 2010/31/UE), presupunând totodată și un angajament ferm pentru reduceri importante ale consumului de energie. Aceasta vizează de pildă conform „Perspectivei energetice 2050”: introducerea unor cerințe minime mai stricte pentru aparatura și clădirile noi; planuri pentru renovarea în proporție mai mare a clădirilor existente; stabilirea unor obligații de reducere a consumului energetic pentru utilitățile energetice, de natură a conduce la scăderea cererii de energie cu 41% până în 2050, comparativ cu anii 2005-2006.

În consecință trebuie adaptată legislația în domeniul autorizării construcțiilor, prin introducerea unor reguli și norme stricte privind materialele și sistemele de izolație care trebuie utilizate în construcția clădirilor, de natură a crește eficiența termică a acestora, și condiționarea efectuării recepțiilor la terminarea lucrărilor, de prezentarea certificatului de audit energetic, din care să rezulte încadrarea în plafoanele și standardele stabilite prin acte normative.

- Adoptarea unor programe guvernamentale de creștere a eficienței energetice a clădirilor publice precum și adaptarea legislației privind achizițiile prin folosirea criteriilor de eficiență energetică în procedurile de licitație pentru achizițiile publice în scopul implementării directivelor europene ale consumului energetic până aproape de zero pentru clădirile publice.

- Identificarea pe baza specificului național precum și a exemplurilor de bună practică din țările membre ale Uniunii Europene, a unor măsuri și politici fiscale, de natură a stimula pe termen mediu și lung, proprietarii de apartamente și imobile să efectueze lucrări de reabilitare termică a acestora.

Avantajul adoptării unor măsuri fiscale și de modificare a legii privind autorizarea construcțiilor, va fi scăderea efortului bugetar și a presiunii fiscale asupra bugetelor locale, generat de suportarea integrală a cheltuielilor de reabilitare termică a blocurilor, urmare a cointerесării proprietarilor în efectuarea lucrărilor de reabilitare și eficientizare termică a imobilelor din surse proprii.

- Completarea standardelor de cost cu celelalte categorii de lucrări prevăzute de lege și care sunt absolut necesare atingerii obiectivului reabilitării termice a blocurilor de locuințe și introducerea obligativității respectării acestor standarde cu ocazia organizării și derulării procesului de achiziție publică.

- Totodată, calcularea și stabilirea, prin standardul de cost aprobat potrivit legii, și a costului mediu / metru pătrat suprafață utilă desfășurată, indicator la care s-a renunțat începând cu anul 2013, după apariția H.G. nr. 1061/2012 pentru modificarea Anexei nr. 2.4 la H.G. nr. 363/2010 privind aprobarea standardelor de cost pentru obiective de investiții finanțate din fonduri publice.

Calcularea acestui indicator este obligatorie pentru asigurarea comparabilității datelor privind toate obiectivele intrate în program, precum și pentru analizarea economicității și eficienței acestuia.

- Având în vedere că unele inadvertențe legislative în reglementarea modului de finanțare a lucrărilor de reabilitare termică a blocurilor de locuințe au creat discriminări între beneficiarii acestor programe, se impune analiza posibilităților de îmbunătățire a cadrului legislativ pentru eliminarea diferențelor existente între beneficiari, privind cuantumul sumelor achitate de aceștia.

- Interzicerea afișării de mesaje cu identitatea alesului local sau mesaje subliminale pe obiectivele construite sau reabilite din fonduri publice, pentru preîntâmpinarea exploatării în scop electoral a unor cheltuieli efectuate din fonduri publice.

- Având în vedere că după apariția O.U.G. nr. 63/2012 de modificare a O.U.G. nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, asociația de proprietari trebuie să suporte o cotă de minim 10% din

contravaloarea lucrărilor, se impune completarea Normelor de aplicare a legii prin cooptarea în cadrul comisiilor de adjudecare a achizițiilor precum și de certificare a lucrărilor și de efectuare a recepțiilor și a reprezentanților asociațiilor de proprietari.

Această măsură este de natură a duce la o reducere a contravalorii lucrărilor, precum și creștere a calității acestora prin implicarea nemijlocită a beneficiarilor lucrărilor, în calitatea nouă de cofinanțatori.

- Stabilirea unor reguli urbanistice clare, prin care să fie stabilite criteriile constructive și culorile care trebuie aplicate clădirilor care se reabilitează, pe baza unui concept unitar și coerent, de natură a modifica în bine aspectul urbanistic al localităților, prin evitarea deselor derapaje generate de utilizarea unor soluții și culori alese fără discernământ.

În această dezbatere trebuie implicate atât structurile de specialitate din Sectoarele municipiului București, organismele de specialitate (Ordinul Arhitecților și Artiștilor plastici), cât și societatea civilă.

3.2. Recomandări formulate entităților supuse auditului

- Elaborarea unei strategii pe termen mediu și lung cu privire la derularea Programului de reabilitare termică a blocurilor de locuințe, fundamentat pe posibilitățile reale de finanțare ale bugetului local și în corelare cu celelalte investiții și proiecte programate în fiecare etapă;

- Inițierea și derularea unei campanii de mediatizare pentru înștiințarea asociațiilor de proprietari cu privire la înscrierea în programul de reabilitare termică, a documentelor, formularelor și înscrisurilor necesare, precum și a criteriilor și termenelor legale pentru fiecare proces.

Acest demers este necesar pentru asigurarea transparenței privind derularea investițiilor efectuate de primărie în cadrul acestui program, și pentru consolidarea încrederii în autoritățile publice locale;

- Stabilirea și aprobarea criteriilor de includere în Programul anual de reabilitare termică a blocurilor de locuințe și monitorizarea respectării acestora, prin verificări și raportări periodice, care să fie de asemenea mediatizate;

- Finalizarea operațiunii de inventariere a blocurilor de locuințe construite până în anul 1990 și completarea fișelor tehnice pentru acestea, conform modelului stabilit prin Normele Metodologice de aplicare a OUG nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, aprobate prin Ordinul M.D.R.L. nr. 163/2009;

- Întocmirea și aprobarea de sectoare a unor regulamente de intervenție asupra fațadelor blocurilor care să cuprindă caracteristicile urbanistice, estetice și arhitecturale de natură a asigura identitatea și coerența fiecărei zone și integrarea armonioasă a acestora în ansamblul fiecărui sector, precum și transmiterea acestora la U.A.T.M.B. spre luare la cunoștință, și includerea în Planul Urbanistic General al Municipiului București;

- Elaborarea și implementarea unei proceduri pentru verificarea încadrării în costul standard aprobat, pe total și pe fiecare componentă, cu ocazia elaborării și aprobării indicatorilor tehnico – economici pentru obiectivele cuprinse în listele de investiții, precum și monitorizarea respectării acestora pe parcursul derulării investițiilor și decontării lucrărilor;

- Efectuarea demersurilor necesare în vederea accelerării etapei de organizare și efectuare a recepției obiectivelor la care lucrările au fost finalizate, și eliberarea certificatului de performanță energetică;

- Identificarea și dispunerea măsurilor care se impun pentru întocmirea documentelor necesare și aplicarea pentru accesarea fondurilor structurale și de coeziune ale Uniunii Europene, conform O.U.G. nr. 63/2012 de modificare a O.U.G. nr. 18/2009 privind creșterea performanței energetice a blocurilor de locuințe, care prevede acoperirea din această sursă și de la bugetul de stat, a 60% din necesarul de fonduri pentru anveloparea blocurilor;

- Elaborarea unui set de norme și proceduri privind comunicarea cu asociațiile de proprietari pe fiecare etapă a derulării procesului de proiectare, angajare și derulare a investițiilor, având în vedere calitatea acestora de beneficiari finali și de parte direct afectată de întregul proces de intervenție asupra clădirilor;

- Extinderea verificării asupra tuturor plăților efectuate în perioada auditată pentru obiectivele de investiții privind reabilitarea termică a unor blocuri de locuințe, în scopul identificării tuturor cantităților de lucrări neefectuate dar plătite, cuantificarea eventualelor prejudicii astfel produse, înregistrarea în contabilitate și recuperarea acestora, potrivit legii.

- În cadrul lucrărilor de reabilitare termică să fie cuprinse și lucrări de intervenție la instalația de distribuție a agentului termic pentru încălzire aferentă părților comune ale blocurilor de locuințe care au o contribuție importantă la eliminarea pierderilor de energie termică.