

GUVERNAREA DE TIP BAZAR

Costurile clientelismului în
administrația locală și companii de stat



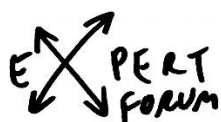
Raport anual EFOR
2018

Autori:

Sorin Ioniță

Otilia Nuțu

Septimius Pârvu



București, 2018

Raport #62

Acest raport poate fi consultat în varianta electronică pe pagina

www.expertforum.ro/raport-anual-2018

Harta clientelismului poate fi consultată pe www.expertforum.ro/harta-clientelism



Mulțumim pentru sprijinul acordat www.termene.ro

SUMAR

Guvernarea de tip bazar	2
Clientelizarea fondurilor pentru primării. bugetele de tip bazar	7
Clientelizarea în companiile publice.....	26
Riscuri de politizare în guvernanta economică.....	37

INTRODUCERE

GUVERNAREA DE TIP BAZAR

Acesta este un studiu despre costurile enorme ale incertitudinii, lipsei de reguli stabile și negocierilor permanente pentru împărțirea resurselor publice care au ajuns să fie sinonime cu politica în România și în regiune. Este, cu alte cuvinte, un studiu despre guvernarea pe principii de bazar.

Ne-am concentrat cu precădere asupra a două dimensiuni foarte importante ale sectorului public: **transferurile de fonduri pentru dezvoltare locală**, care sunt principala sursă de investiții în infrastructura publică la nivel sub-național în România și peste tot în Europa; și **companiile publice** (*State Owned Enterprises*, SOEs).

La limită distribuția de fonduri de investiții în teritoriu (plus procesul de achiziții publice care urmează după aceea) alături de companiile publice, de stat sau municipale, sunt principalele surse de patronaj politic și rezervoare de resurse ilicite pentru partide. Dacă aceste două robinete s-ar putea controla ceva mai transparent și obiectiv, politica românească ar rămâne fără 80-90% din resursele pe care se bazează acum în campanii și procesul de *party-building*.

Raportul nostru pe 2018 sintetizează rezultatele mai multor proiecte ale EFOR de măsurare a clientelismului în aceste două domenii cruciale ale guvernării.

Să ne uităm de exemplu la deteriorarea cadrului administrării comunităților locale. De la începutul

anului, coaliția USL 2.0 a fericit administrațiile locale cu puzderie de cadouri, de la *Ordonanța 6* cu creditele de angajament de 30 de miliarde, bani inexistenți (zisă și ordonanța-Shhaideh-fără-număr), până la măririle de lefuri venite în două valuri: pentru primari și ceilalți aleși, în sume fixe stabilite de lege; pentru funcționari (grosul), în intervale care permiteau o marjă de decizie locală.

Localul a cooperat cu entuziasm în vandalizare. Primăriile s-au aruncat la nivelul maxim de salarizare, fără vreo socoteală de sustenabilitate; în fond, dacă era voie, de ce nu? Ziua de mâine nu mai contează. Orizontul de timp al guvernării în România s-a scurtat nu la un ciclu electoral, ceea ce era rău oricum, dar la un interval de maximum cinci-șase luni, ceea ce e catastrofal.

Efectele au devenit vizibile chiar înainte de sfârșitul lui 2017, când au rămas fără bani nu doar comunele sărace din Moldova care urcaseră leafa medie pentru duzina lor de angajați la peste 1000 de euro, dar chiar primăriile din București, unde au început pe tăcute comasări și restructurări de posturi.

Și am zis „fără socoteală”, ceea ce nu-i chiar adevărat. Cei 3.185 de primari ai țării sunt ființe raționale care răspund la stimulente. Or, ce vedem în realitate este că: (a) cel bine conectat politic sau iresponsabil, care promite bani pe care nu-i are, pornește trei proiecte și nu termină niciunul, ca să poată cere suplimentări, e premiat la final de an când face gălăgie să i se dea ajutor de urgență; pe când (b) cel chibzuit e luat de prost, se pune rău cu lumea, iar uneori i se confiscă și banii puși deoparte din surse proprii. Iar această logică se aplică *mutatis mutandis* și unui manager de SOE.

Planul B, adică al bunei guvernări, n-are nici o șansă, indiferent cât de mult ți-l bagă *UE* pe gât. Poți să fii cel mai onest ales local sau manager de companie publică, cu diplomă în management la *Harvard*: după un an sau doi, ești silit să te adaptezi la jocul A, singurul posibil în condiții de politizare extremă, imprevizibilitate și negocieri pe sub masă a împărțelii. Îl practici sau zbori, alungat chiar de votanți, sau acționarii și angajații tăi (adică tot de stat).

Această contraselecție implacabilă ne întoarce treptat la modelul de administrație al ceaușismului târziu, numit de cercetătorii vremii **sultanism**: versiunea cea mai perversă și cinică de autoritarism, bazată nu pe vreo ideologie sau doctrină de management, ci pe legături tribale și corupție sistemică, cu distanță maximă între norma scrisă și realitate.

Și de ce e asta o problemă? În fond, cineva s-ar putea în mod onest de ce face atâta agitație în jurul **clientelismului**, dacă el face lucrurile să meargă înainte? Până la urmă asta e politica peste tot în lume: cine e deasupra, are de câștigat. Acum sunt ai noștri la putere, luăm caimacul; data viitoare o să fiți voi în vârf și o să faceți la fel. Pe total țară resursele sunt tot aceleași, doar că sunt dirijate către primării sau firme mai "descurcărețe", care știu să dea din coate. Asta-i viața, comunitățile care vor să progreseze trebuie să se orienteze și ale către administratori mai șmecheri.

Raportul de față are menirea să răspundă exact la această întrebare: ce este în neregulă cu clientelismul în sectorul public. Ceea ce argumentăm în următoarele secțiuni este că **guvernarea de tip bazar nu e doar o alocare neutră de resurse în avantajul unora mai buni de gură**

(să zicem, „mai buni politicieni” în sens românesc), ci e una care erodează stocul total de resurse publice, prin descurajarea celor buni: motivația se mută dinspre reforme către lupta haotică de redistribuire, iar timpul și energia unui primar sau manager de SOE deștept se vor consuma în lobby și *rent-seeking*. În final, toată societatea sărăcește, cum știm din sultanistii anii '80, chiar dacă unii favorizați pe moment pot arăta votanților ici și colo câte o ctitorie.

Sistemul de tip european al bunei guvernări crează stabilitate și certitudine; celălalt dă incertitudine și orizont de timp scurt pentru programarea și derularea oricărei investiții. Primul sistem maximizează valoarea banilor, pentru că ei pot fi planificați din timp și cheltuiți cu chibzuială. Al doilea sistem reduce valoarea aceleiași sume de bani, din motive evidente:

(1) Banii obținuți prin lobby vin când nu te aștepti și **trebuie cheltuiți repede**, altfel îi pierzi din alocare și nu știi dacă-i mai vezi anul următor. Orice angrosist știe că prețurile pentru produse și servicii sunt mai mari atunci când le cumperi în ultima clipă, presat de timp. De exemplu, atunci când primăria primește fondurile în decembrie și le aruncă pe fereastră pentru te miri ce, doar ca să nu-i dea îndărăt la bugetul de stat.

(2) În al doilea rând, firmele contractoare care lucrează cu primăria sau compania de stat vor scumpi automat bunurile și serviciile, încorporând în ele o **primă de risc**, cu atât mai mare cu cât alocările sunt mai discreționare și imprevizibile. Incertitudinea de tip bazar are un cost în bani.

(3) În al treilea rând, dacă bugetul național face alocări de tip bazar,

atunci primarii și managerii de companii sunt atrași în acest joc "soft"; **va continua să scadă interesul lor pentru absorbția de fonduri UE**, prin proiecte mai dificil de realizat și mai ușor de verificat, după cum vedem că se și întâmplă: în ciclul doi de finanțare UE (2014-2020) stăm mai prost cu absorbția decât în primul ciclu la aceeași dată, iar ministrul fondurilor UE a semnalat la începutul lui 2018 exact un asemenea fenomen¹.

(4) În al patrulea rând, dacă an după an alocarea de fonduri îi premiază pe cei șmecheri și bine conectați politic, nu pe cei care fac proiectele cele mai bune tehnic, lumea va învăța și se va adapta regulilor de joc: pe plan local nu va mai investi nimeni în capacitate de a scrie și derula proiecte bune, ci în **mecanisme de lobby**. Oamenii nu sunt iraționali să investească în ceva care nu le aduce nici un avantaj.

Cu alte cuvinte, în jurul administrației publice și a SOEs se va produce o **contraselecție**: mai puțini experți, mai mulți șmecheri și intermediari, plus funcționari blazați și obedienți, care semnează orice le spune șeful.

Se crează rețele stabile politico-economice, cu firme care câștigă permanent grosul licitațiilor, deși n-au ofertele cele mai bune iar uneori nici capacitatea de a livra, așa cum am arătat în ultimul raport EFOR.

Și ce e cel mai important pentru noi cetățenii, ca rezultat al tuturor acestor efecte, este că aceeași sumă din fondurile publice ajunge să aibă valori diferite, în funcție de intensitatea clientelismului în sistemul de alocare. În plus, face o contraselecție severă pe termen lung, descurajând

profesionalismul în instituții și firme publice și private.

Pe scurt:

- **Guvernarea și bugetele de tip bazar scumpesc bunurile și serviciile publice;**
- **Bani cu orizont de timp scurt și afectați de incertitudinea alocării sunt folosiți prost, cu eficiență scăzută sau pe priorități ad-hoc;**
- **Bugetarea-bazar descurajează inovația și investiția în expertiză reală, pe termen lung; este oportunistă și favorizează tranzacțiile spot;**
- **Atâta vreme cât regulile jocului încurajează bugetele-bazar, interesul actorilor publici pentru absorbția de fonduri UE, mai dificile și mai transparente, va continua să scadă, în ciuda declarațiilor oficiale că acestea reprezintă o prioritate;**
- **Doar regulile stabile și transparente, ce permit prioritizări reale și planificare multi-anuală, sporesc valoarea resurselor publice consumate;**
- **Buna guvernare și inovarea vor apărea doar dacă schimbăm sistemul de stimulente pentru aleșii locali și managerii de SOEs; adică dacă schimbăm regula jocului.**

În fine, o altă tendință îngrijorătoare observată în 2017, care foarte probabil va continua și anul acesta, este ofensiva viguroasă pentru **reducerea autonomiei și politizarea autorităților de reglementare și**

4 ¹ <https://www.hotnews.ro/stiri-esential-22235557-marius-nica-ministrul-delegat-pentru-fonduri-europene-demisionat->

[attentionare-privind-pierderea-fonduri-din-cauza-primarii-prefera-proiecte-fonduri-buget.htm](https://www.expertforum.ro/attentionare-privind-pierderea-fonduri-din-cauza-primarii-prefera-proiecte-fonduri-buget.htm)

audit, create și guvernate pe zone de *acquis communautaire* strict.

Secțiunea a treia a acestui raport descrie câteva cazuri de acest fel.

De exemplu, în Parlament s-au inițiat amendamente pentru a schimba regulile de numire în conducerea **Consiliului Concurenței**, prin trecerea de la actualul sistem echilibrat, bazat pe un filtru profesional și colaborarea puterilor statului, la o numire directă de către Cameră și Senat. Obiectiv, e greu de înțeles de ce se propun aceste schimbări atâta vreme cât arbitrul pieței și-a îmbunătățit performanța în ultimii ani pe toți indicatorii, lucru remarcat de partenerii săi externi. În realitate, scopul este probabil scurtarea arbitrară a mandatului actualei conduceri, pentru a face loc unor clienți de partid.

La **Curtea de Conturi** s-a schimbat conducerea în 2017, fiind numite fără prea multe argumente profesionale persoane loiale actualei coaliții de guvernare. Îngrijorător e faptul că persoanele s-au ocupat în ultimii ani de zile exact cu alocările discreționare de fonduri pentru primării, descrise în prima secțiune a raportului. Cu alte cuvinte, principalul auditor național este acum neutralizat pe tema bugetelor-bazar, una din marile vulnerabilități ale guvernării: e greu de presupus că poate fi obiectiv când va verifica ce a făcut actuala sa conducere pe funcțiile deținute anterior.

În fine, reglementatorii pentru piețele de energie și ITC (**ANRE** și **ANCOM**) reprezintă ilustrări pentru tendința îngrijorătoare de a sacrifica profesionalismul în instituții, chiar unele în care se cere o înaltă competență tehnică, în favoarea creării de sinecure pentru diverși membri de partid. Scandalul cu repetiție de la ANCOM arată până la

ce nivel poate coborî jocul politic în subminarea unor agenții care în trecut erau privite la Bruxelles drept modele de bună practică.

Concluzia principală a secțiunii este că în România ne aflăm într-o dilemă: **nu știm să echilibrăm controlul democratic al instituțiilor cu gestiunea profesionistă a unor autorități de reglementare și audit**, care conform practicii UE trebuie să fie distanțate de politica de zi cu zi. În alte state, parlamentele sunt un factor de echilibru în selecția și supervizarea acestor reglementatori.

În România, Parlamentul se dovedește a fi cel mai catastrofal mecanism de numire și control, favorizând dezechilibrul, politizarea fără scrupule și practicând reducerea la cel mai mic numitor comun din punct de vedere profesional. Implicarea factorului politic în guvernarea democratică e desigur inevitabilă, dar găsirea unei formule prin care acesta să poată fi reconciliat cu un minim de promovare a competențelor reale rămâne o agendă de viitor la noi.

Din păcate, pe actualul val politic global **populist și anti-meritocrație**, perceptibil și în România, și în alte state europene, este greu de văzut cum se poate construi susținere pentru moderație și competență. Nici măcar argumentele legate de anti-corupție nu-i obligatoriu să aibă mare audiență, după cum s-a văzut de atâtea ori când persoane investigate penal sau condamnate sunt votate și re-votate în alegeri.

Cel mai bine a rezumat acest fenomen analistul Ivan Krastev, referindu-se la Bulgaria natală – dar putea să vorbească foarte bine despre România:

*"Unsurprisingly then, it is **loyalty** — namely the unconditional loyalty to*

*ethnic, religious or social groups — that is at the heart of the appeal of Europe's new populism. Populists promise people not to judge them based solely on their merits. **They promise solidarity but not necessarily justice.***

Unlike a century ago, today's popular leaders aren't interested in nationalizing industries. Instead, they promise to nationalize the elites. They do not promise to save the people but to stay with them.

They promise to re-establish the national and ideological constraints that were removed by globalization.

In short, what populists promise their voters is not competence but intimacy. *They promise to re-establish the bond between the elites and the people. And many in Europe today find this promise appealing"².*

² Ivan Krastev, "The Rise and Fall of European Meritocracy", *New York Times*, 17 Jan 2017.

CAPITOLUL I

CLIENTELIZAREA FONDURILOR PENTRU PRIMĂRII. BUGETELE DE TIP BAZAR

Când vine vorba despre administrarea ineficientă a resurselor publice și finanțarea partidelor politice, banii naționali pentru investiții sunt una dintre sursele principale de clientelism și corupție. După cum am arătat deja, prin Indexul Clientelismului, partidele politice folosesc banii de investiții pentru a asigura fidelitatea primarilor și a președinților de consilii județene și ca resurse pentru perioadele electorale. Mai mult, politicienii vizează propria îmbogățire și asigurarea de finanțare pentru firmele pe care le conduc direct sau pe care le controlează din umbră³.

Continuăm în raportul EFOR pe 2018 să analizăm fondurile gestionate de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației publice (MDRAP), sub diversele sale forme și denumiri și de către Guvern (fondurile de urgență) în perioada 2004-2017. Acesta este un proiect mai vechi al nostru pe care îl vom continua în viitor și pe care îl vom extinde și în alte țări din regiune.

Spre deosebire de transferurile din buget care au o destinație foarte clară, mare parte dintre sumele care provin din Fondurile pentru Urgență și Intervenție se pliază pe nevoile imediate administrației locale și sunt foarte sumar controlate. Nu există nici pe departe proceduri ca în cazul

Pentru a reflecta cel mai bine modul în care se alocă și cheltuie banii publici, am actualizat Harta Clientelismului - și am combinat date care includ atât alocări, cât și transferuri reale de fonduri către beneficiari, pentru perioada 2004-2017.

Intră pe www.expertforum.ro/harta-clientelism pentru mai multe detalii

proiectelor finanțate din fonduri europene, ci doar controale ale Curții de Conturi⁴.

Diferența dintre alocări și plăți/transferuri este una importantă, întrucât atât în fondurile pentru investiții, dar și în cazul celor destinate urgențelor sunt nenumărate cazuri în care autoritățile locale nu au primit în realitate niciodată banii respectivi, din diverse motive. Așadar dacă alocările arată mai degrabă care e intenția politicienilor de a distribui bani către administrația de aceeași culoare politică într-un anumit moment (cum ar cele electorale), execuția fondurilor sau plățile arată de fapt care este măsură reală a capacității de absorbție a banilor prin proiecte realizate, chiar în varianta de bugetare soft, raportat la fondurile existente în buget.

La capitolul *alocări* ne-am uitat doar la banii pe care Guvernul i-a distribuit către bugetele locale, nu și cei care au plecat către ministere (vezi mai jos) și a căror proporție este diferită de la an la an. În sumele gestionate de către MDRAP, pe lângă Programul Național pentru Dezvoltare Locală (OUG

³ O analiză detaliată privind legătura din banii publici și politică poate fi citită în *Raport EFOR #61: Banii și politica – legăturile dintre achizițiile publice și partidele politice*, www.expertforum.ro/banii-si-politica

⁴ Rapoartele anuale sunt în general critice la adresa modului în care se suplimentează și cheltuie fondurile de urgență. Puteți consulta detalii aici: www.curteadeconturi.ro/Publicatii.aspx?niv1=1

28/2013), am inclus fonduri alocate prin OUG 7/2007, HG 577/2007, dar și plăți pentru termoficare, reabilitare termică etc.

O imagine de ansamblu arată astfel:

Tip alocare / plată	Valoarea totală
Alocări Fondul de Rezervă / Intervenție (2008-2017)	7,6 mld lei
Plăți Fondul de Rezervă / Intervenție (2004-2012)	5,4 mld lei
Plăți MDRAP sau echivalent (2005-2017)	23,9 mld lei
Alocări PNDL 2 (2017-2020)	30 mld lei

Figura 1: Alocări și plăți Fondul de Rezervă / Intervenție și MDRAP

Fondul de Rezervă: pușculița de bani politici

Fondul de Intervenție și Fondul de Rezervă sunt reglementate de Legea nr 500/2002. Cu toate acestea, regulile de alocare sunt relativ vagi, iar guvernele cheltuie banii ca atare. Articolul 30 din lege prevede că:

(2) *Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar.*

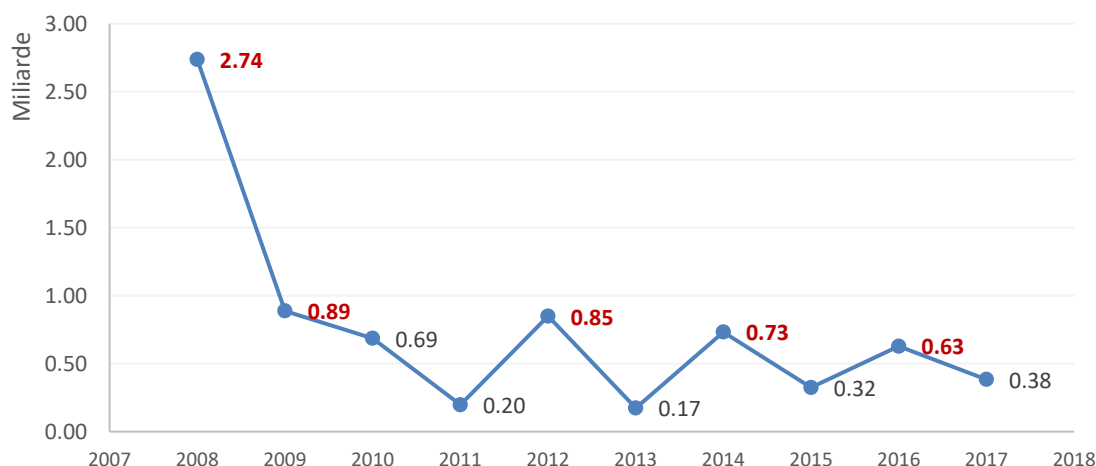
(4) *Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor acțiuni urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate.*

(5) *În cursul exercițiului bugetar Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului*

poate fi majorat de Guvern din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, în funcție de necesitățile privind asigurarea sumelor pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale.

Deși sunt fonduri care se cheltuie în situații excepționale, între 2010 și 2018 regulile deja vagi privind finanțarea din cele două fonduri au suferit 37 de derogări, majoritatea prin ordonanțe de urgență. Spre exemplu, Legea 2/2018 a bugetului prevede că se pot alocă bani MDRAPFE fonduri prin HG pentru finanțarea PNDL 2. Prevederi similare au fost introduse și în Legea bugetului din 2017, dar există derogări în vigoare și în alți ani. Cu alte cuvinte, Fondul de Rezervă poate fi majorat în perioade electorale, spre exemplu, pentru ca a finanța investiții care nu reprezintă o urgență.

Nu există un control foarte exact al cheltuielilor, dar mai ales al investițiilor realizate. Pe parcursul anului bugetar, adeseori fondurile sunt suplimentate din credite bugetare pe care unele autorități publice nu le folosesc. În anumiți ani suplimentările pot fi de ordinul miliardelor de lei; vârful alocărilor a fost perioada 2004-2008. Pe de altă parte, Curtea de Conturi a criticat în rapoartele anuale faptul că aceste fonduri sunt preluate de la autorități care îi primesc înapoi prin alocări din Fondul de Rezervă. De asemenea, de multe ori fondurile alocate nu sunt cheltuite, din diverse motive. Spre exemplu, CJ Alba a primit 467.000 lei din Fondul de Intervenție pentru refacerea unor drumuri. Suma se află în excedentul bugetului întrucât achizițiile nu au fost realizate din acești bani. Exemple similare se regăsesc în Caraș Severin sau Buzău (vezi secțiunea dedicată achizițiilor). La alte județe încă au loc achiziții din bani alocați în 2016, **pentru urgențe.**



Este totuși interesant de remarcat că în ani electorali sumele dedicate partidelor politice aflate la putere cresc semnificativ, după cum arată graficul de mai jos, fapt care poate arată politizarea și imprevizibilitatea alocării acestor fonduri. Din perioada analizată, anul 2008 a fost cel mai productiv pentru Fondul de Rezervă. Conform Curții de Conturi, Guvernul a mărit sumele destinate inițial urgențelor de la 6.2 milioane de lei până la 3,678 miliarde⁵; este totuși aproape de jumătate față de suma din 2006, când fondurile au atins pragul de șase miliarde de lei.

Tabelul de mai sus reflectă estimativ alocările pentru administrația locală. Anii 2008, 2009, 2012, 2014 și 2016 au fost electorali, iar graficul arată cum în toți acești ani există creșteri de alocări care nu sunt legate de organizarea alegerilor, ci de investiții, plata unor arierate sau salarii. Pe de altă parte, scăderea din 2013 este parțial falsă, întrucât o mare parte din bani au mers către local prin suplimentarea bugetului MDRAP, pentru PNDL (ca și în alți ani) și deci nu se regăsesc vizibil în hotărârile de guvern prin care se alocă banii, ci în ordinele de ministru. Pe de altă parte,

transferurile se regăsesc în statisticile privind plățile MDRAP.

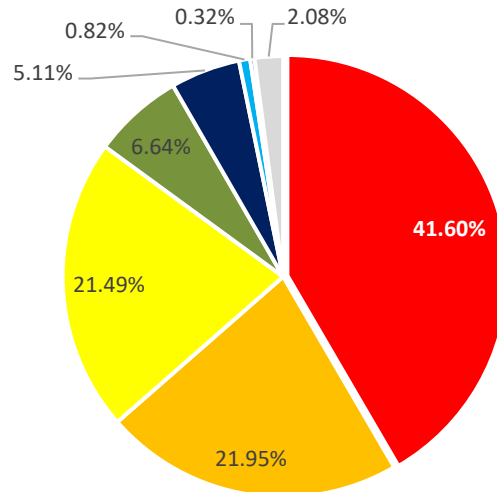
Figura 2. Alocări FR și FI pentru administrația locală, 2008-2017; în calcul nu au intrat alocările pentru ministere sau alte instituții în afara administrației locale decât cu puține excepții, acolo unde au fost identificate UATurile în Hotărârea de Guvern; am inclus doar acele hotărâri unde s-au putut identifica mai departe investițiile la nivel de UAT, cum ar fi construcțiile pentru școli. Fondurile pentru biserici alocate prin Secretariatul de Stat pentru Culte nu sunt incluse

Din totalul sumei menționate anterior, aproape un sfert din fonduri s-au alocat prin 2 hotărâri: HG nr. 1155/2008 (1.3 miliarde lei) și HG nr. 1152/2008 (0.7 miliarde lei). În cel de-al doilea caz, banii au ajuns la consiliile județene, care au decis cum îi vor alocă mai departe către localități. În perioada 2016-2017 cei mai mulți bani, adică 66% au fost distribuiți prin HG 975/2016 (Fondul de Intervenție – 25.4%), HG 830/2017 (Fondul de Rezervă – 21.7%) și HG 468/2016 (Fondul de Intervenție – 19%).

Dacă ne uităm la alocări, cele mai mari sume din totalul de alocări dintre

2008 și 2017 au ajuns la PSD, adică aproape 42%, în timp ce PNL și PDL au rămas cu aproape 20% din procente. Comunele au beneficiat cel mai mult de pe urma fondurilor de urgență, primind 45% din bani⁶, urmate de consiliile județene, cu 28% (o parte dintre aceste fonduri au fost redistribuite mai departe).

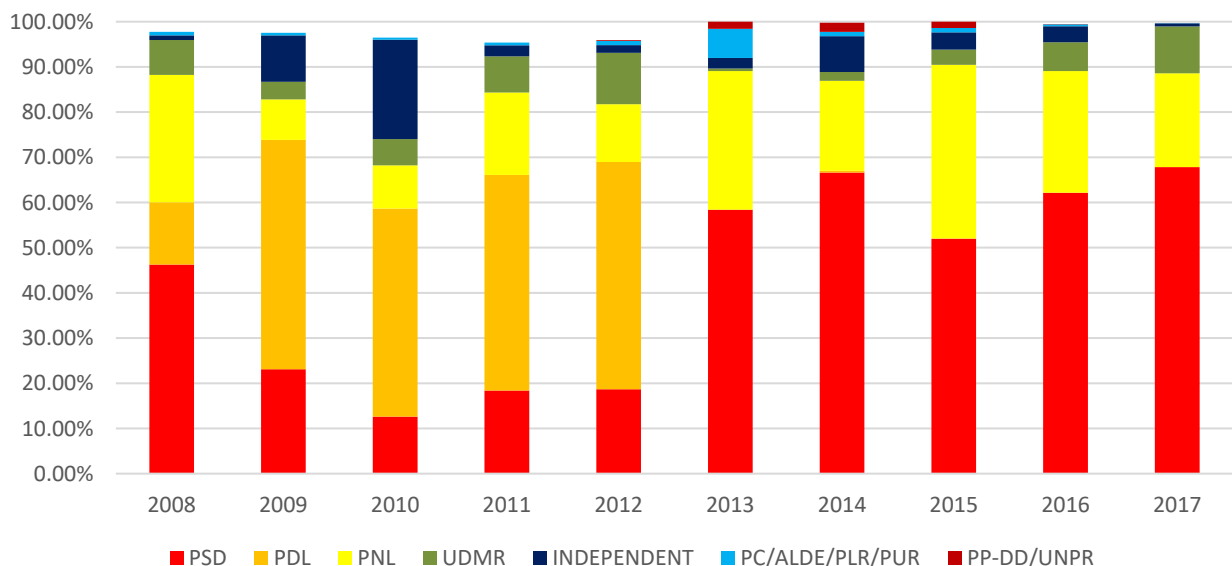
Figura 3 ilustrează alocările pe partide, în timp ce figura 4 arată ce procentaj din bani a primit fiecare partid raportat la totalul din fiecare an⁷.



■ PSD ■ PDL ■ PNL ■ UDMR ■ INDEPENDENT ■ PC/ALDE/PLR/PUR ■ PP-DD/UNPR ■ ALTELE

Figura 3. Alocări FR/FI 2008-2017, per partide (sus)

Figura 4. Procente din totalul fiecărui an, partide



⁶ Există anumite decizii prin care banii se alocă la nivel de județ, urmând ca mai departe consiliile județene să decidă unde merg fondurile. Statisticile de mai sus țin cont doar de prima alocare și nu destinația banilor în urma redistribuirii

⁷ USL nu apare ca formațiune aparte, întrucât am evidențiat partidul din care provenea primarul respectiv și în care a revenit după desființarea alianței

Pe de altă parte, o statistică mai interesantă este cea legată de ce procent din bani a luat un anume partid în fiecare an. Figura 4 arată că schimbarea partidului de la putere determină și cine primește mai mulți bani; deci toate partidele folosesc aceste fonduri spre beneficiul propriu. Cu alte cuvinte în perioada 2009-2012, cât PDL a fost la putere Guvernul a tras mai multe fonduri pentru administrația de aceeași culoare, iar în 2012 când USL câștigă alegerile cei mai mulți bani merg către PSD și aliați.

După cum menționam anterior, 2016 a fost an electoral și există o creștere vizibilă față de 2015 în termeni de alocări, chiar dacă sumele nu ating vârfurile din 2012 sau 2014. Cea mai mare parte (99.8%) din au fost alocați după alegerile locale, iar HG 975/2016 reprezintă vârful de alocări, cu 40% din banii împărțiți către local. Alocarea fondurilor s-a făcut pe 23 decembrie pentru achitarea unor cheltuieli urgente în vederea înlăturării efectelor calamităților naturale produse de inundații. De altfel, în majoritatea anilor cele mai mari alocări s-au făcut în decembrie, existând hotărâri de guvern semnate pe 23 decembrie sau pe 30 decembrie. Acesta fapt arată de fapt o proastă administrare a banilor publici, multe administrații locale fiind obligate să realizeze lucrări sau să plătească datorii pe ultima sută de metri.

Pentru județul Vâlcea și București au fost alocate cele mai multe fonduri. Pe locurile următoare s-au clasat Suceava, Prahova și Hunedoara.

Comparativ, în anumiți ani, cheltuielile reale nu depășesc nici jumătate din alocări, în condițiile în care o parte din fondurile transferate provind din hotărâri de guvern care nici măcar nu intră în analiza noastră privind

alocările întrucât sunt aprobate prin ordin de ministrul al dezvoltării.

La nivel de partid, primăriile și consiliile județene conduse de social democrați au primit cei mai mulți bani, aproape o treime, pe când democrații au primit un sfert, iar liberalii un pic sub un sfert.

Județul	% din total	PSD	PDL	PNL
BUCUREȘTI	4,65%	16,78%	5,68%	5,66%
VÂLCEA	4,43%	48,48%	6,52%	37,82%
SUCEAVA	4,34%	27,60%	43,32%	20,02%
PRAHOVA	3,50%	60,98%	17,86%	11,83%
HUNEDOARA	3,39%	34,75%	10,51%	52,40%
CLUJ	3,22%	11,21%	58,40%	20,33%
IAȘI	3,17%	61,15%	10,30%	27,07%
NEAMȚ	2,98%	46,27%	32,00%	7,18%
BIHOR	2,95%	7,59%	16,01%	50,20%
VRANCEA	2,95%	81,79%	5,08%	12,64%
CONSTANȚA	2,79%	77,86%	9,17%	10,40%
TELEORMAN	2,73%	71,23%	9,36%	18,15%
BUZĂU	2,73%	64,78%	13,89%	20,01%
BRAȘOV	2,66%	10,00%	48,97%	34,69%
MUREȘ	2,64%	12,26%	18,42%	17,08%
BACĂU	2,63%	43,50%	14,02%	37,22%
MARAMUREȘ	2,59%	30,85%	34,15%	28,03%
OLT	2,56%	73,54%	9,85%	13,52%
BOTOȘANI	2,55%	36,90%	34,43%	23,02%
VASLUI	2,47%	74,64%	8,10%	12,63%

Figura 5. Top 20 județe, perioada 2008-2017, cu proporția pe principalele partide; diferențele până la sumele din prima coloană au fost distribuite către alte partide

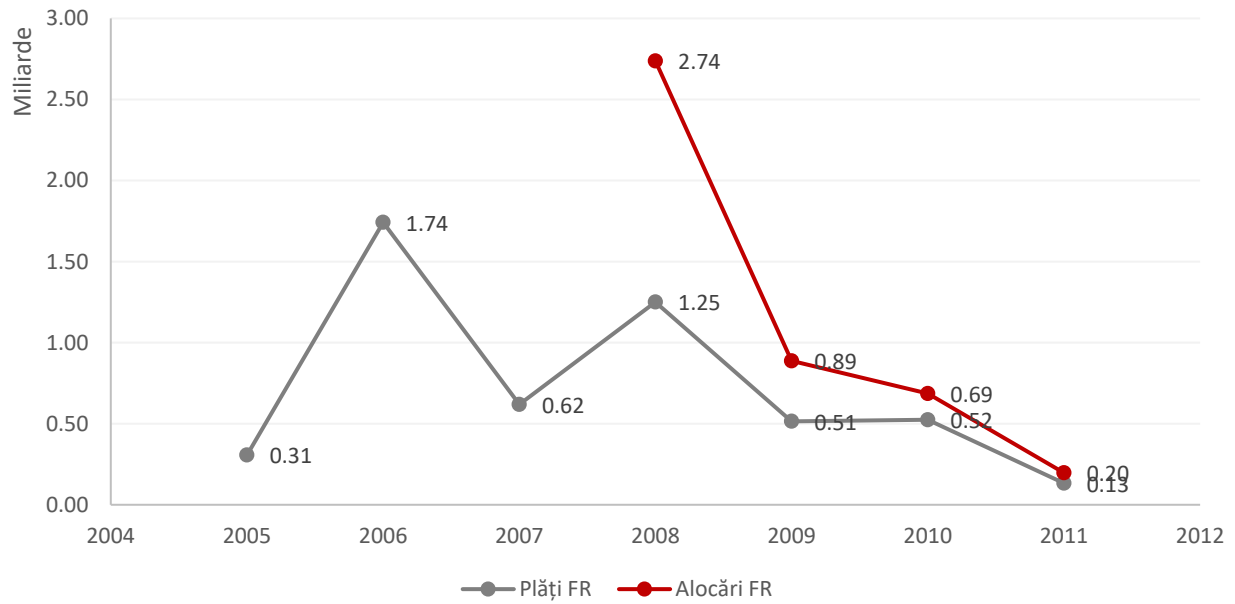


Figura 6. Plăți vs alocări din fondurile de urgență, 2005-2011

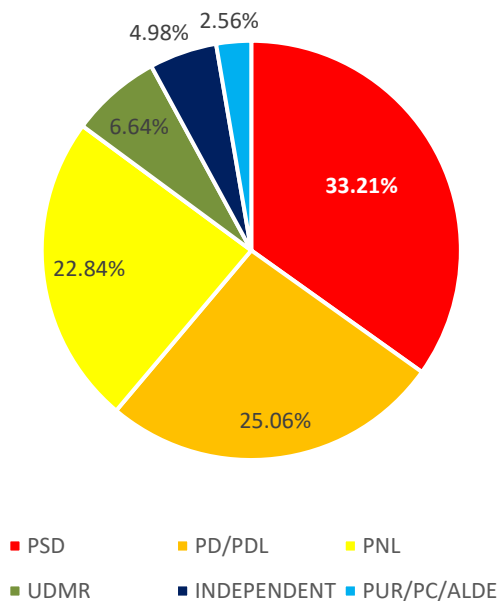


Figura 7. Plăți fonduri de urgență, perioada 2005 – 2011

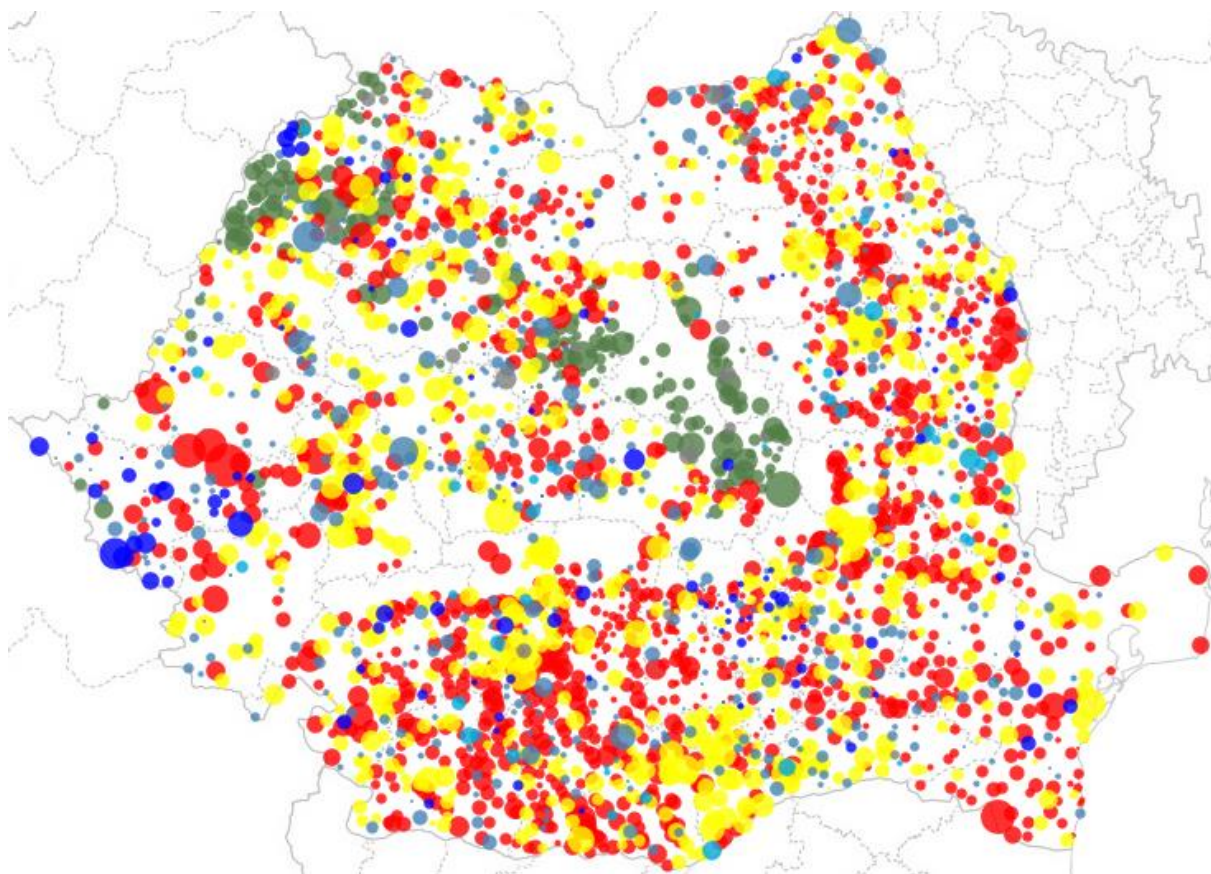
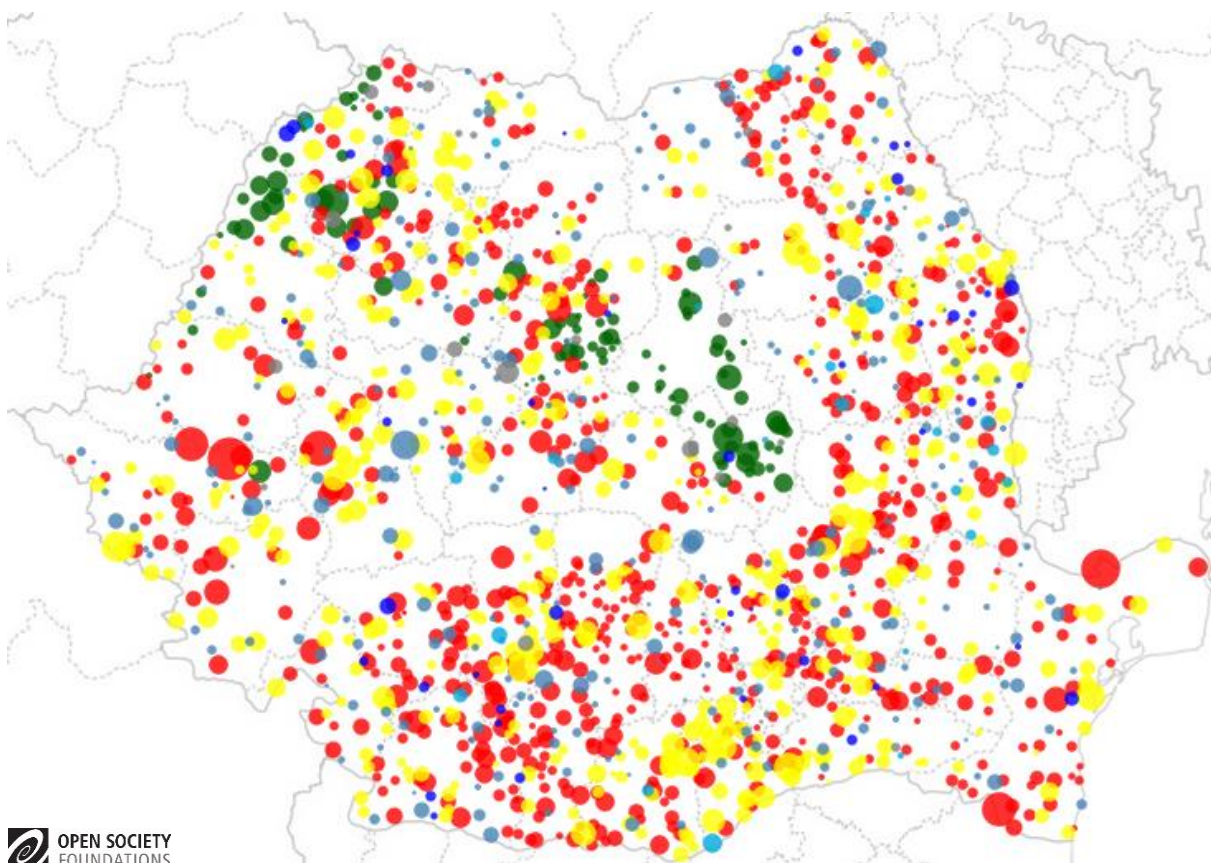


Figura 8. Alocări (sus) vs plăți (jos),
fonduri de urgență, 2008



Transferurile pentru investiții: la cine au ajuns cu adevărat banii

Realizarea unei comparații între alocări și transferuri reale în cazul banilor gestionați de către MDRAP este o sarcină dificilă. Pe de o parte, nu există o statistică foarte clară pe ani și nu există un sistem logic și unitar de numerotare a proiectelor aprobate⁸. O investiție se poate regăsi cu trei nume diferite în ani diferiți, astfel că este dificil să vedem cât a primit fiecare comună sau județ în perioada vizată.

Mai mult, suprapunerea între PNDL 1 și PNDL 2 complică și mai mult lucrurile, având în vedere că încă sunt destule proiecte din prima etapă care încă se implementează, deși se investește în paralel și în PNDL 2. În plus, la începutul anului 2018 au început să circule zvonuri despre un **PNDL 3**, care să servească primării în anul electoral 2019 și să treacă cu implementarea dincolo de 2020, ceea ce, dat fiind haosul administrativ descris mai sus, nu poate decât să înrăutățească lucrurile.

Un exemplu de lipsă de coerență se poate regăsi mai jos; un singur proiect se regăsește în trei tabele cu alocări pentru ani diferiți sub forme diferite.

Ozun	Asfaltare DC 27, 0+000-5+300, Ozun(DJ 103B) - Lisnău Vale, 5,3km, comuna Ozun, județul Covasna	Covasna	2015-2019
Ozun	Asfaltare DC 27, 0+000-5+300, Ozun(DJ 103B) - Lisnău Vale, 5,3km	Covasna	2014
Ozun	Asfaltare DC 27 (DJ 103B - Lisnău Vale) 0+000-5+300, 5,3km		

⁸ Lista tuturor investițiilor din PNDL 1 și 2 este disponibilă aici <http://mdrap.ro/lucrari-publice/pndl/-8564>

Prin O.U.G. nr. 6/2017 Guvernul a pus bazele celei de-a doua etape a PNDL, care ar trebui să acopere finanțarea pentru 9500 de obiective de investiții noi, din care 2.500 de creșe și grădinițe și 2.000 de unități de învățământ preuniversitar. Trebuie menționat că cele 30 de miliarde nu sunt fonduri reale, existente în buget pentru toți cei patru ani, ci sunt alocări maxime pe care le poate primi o primărie sau un consiliu județean. Cu alte cuvinte, dacă nu mai sunt bani în anii următori un proiect poate să nu mai primească fonduri. Pe de altă parte, pentru a termina o investiție începută, un primar se poate împrumuta, ceea ce conduce la creșterea datoriei publice.

Prima etapă a proiectului ar fi avut alocată o sumă totală de 19 miliarde de lei, pentru 5862 de proiecte⁹, din care 4442 sunt încă în curs de execuție în perioada 2015-2019. Pentru PNDL 2 au fost depuse 13.096 de proiecte, care ar însemna un efort bugetar de 67,4 miliarde de lei. Dintre acestea au fost selectate 6851, în valoare de 29,9 miliarde de lei.

Dacă ne uităm la plăți, situația pare mai clară decât în cazul alocărilor. Este adevărat pot exista diferențe între data aprobării unei investiții și plata propriu-zisă, având în vedere că PNDL funcționează pe bază de decont. Cu alte cuvinte, banii pot veni foarte târziu, în perioade electorale sau pot să nu mai apară dacă se schimbă partidul de la guvernare, lăsând administrația locală să se descurce cu datoriile către companiile furnizoare; acest fapt poate genera și creșterea datoriei publice la nivel local. Dar și plățile arată de fapt cine a primit banii din deconturi și dacă există vreo

legătură cu perioadele electorale sau schimbarea guvernului.

Cele mai mari sume s-au plătit autorităților locale în anii 2007, 2008, 2015 și 2016 (b). A doua jumătate a anului 2016 se suprapune peste organizarea alegerilor parlamentare.

ajuns la localități cu primari din partea PSD (52%), urmat de PNL (22%), PD/PDL (13%), UDMR (5.5%). 2% dintre bani au ajuns la independenți, aproape 1% la PPDD/UNPR și 2% la PUR/PC/PLR/ALDE. Restul de 2,6% s-au împărțit între alte 26 de formațiuni politice. Figura 10 arată care este

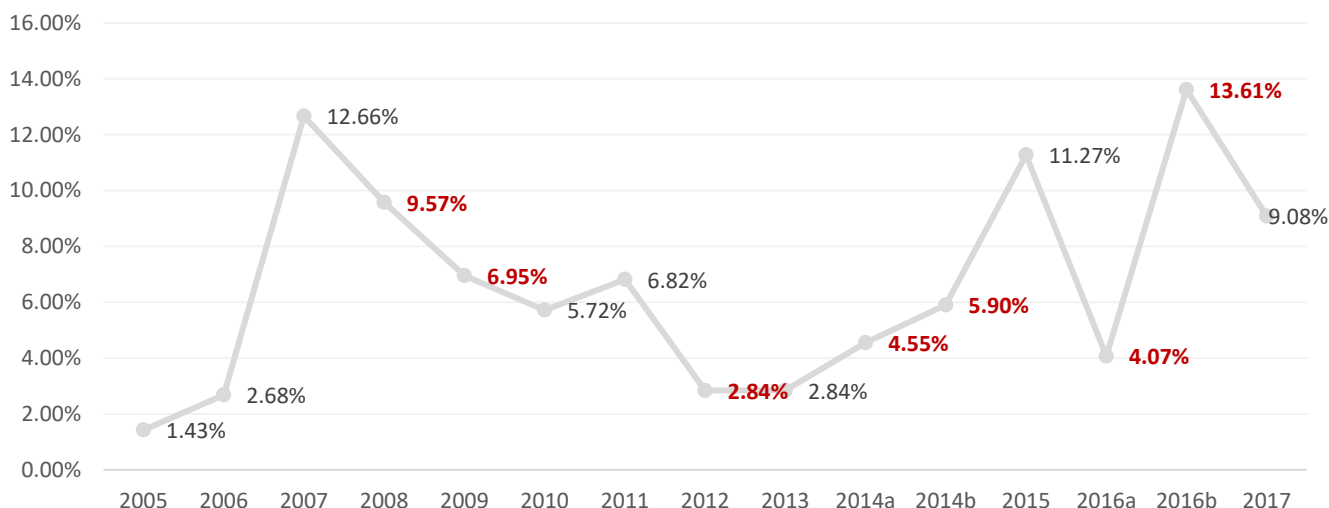


Figura 9. Plăți pentru investiții gestionate de MDRAP sau echivalent, din total, 2005-2017

2014a= înainte de migrație; 2014b = după migrație; 2016a = înainte de alegerile locale; 2016b = după alegerile locale

Scopul PNDL este de a susține dezvoltarea cu precădere a mediului rural, regenerarea urbană și infrastructură la nivel județean; cea mai mare parte din bani a ajuns la comune, aproape 56%, în timp ce o treime din fonduri a ajuns la consiliile județene. În perioada analizată au primit bani (transferuri) în mod real 2986 de localități din totalul de 3228 de unități administrativ teritoriale (inclusiv cele 6 sectoare), din care 2859 de comune; ceea ce înseamnă că 242 de UATuri nu au primit niciodată bani.

Cea mai mare parte dintre bani au

proporția pe care fiecare partid a primit-o raportat la totalul transferurilor din anul respectiv.

La nivel de județ, campionii din totalul sumelor plătite sunt Timiș (3.53%), Iași (3.49%), Constanța (3,5 %), Vâlcea (3.18%) și Olt (3.16%). Cei mai puțini bani au ajuns la Sălaj, Covasna, Ilfov sau Ialomița (1.3%) – Figura 11.

Cele mai mari sume de bani pe cap de locuitor au ajuns la comuna Baldovinești din județul Olt, care a primit o suma de peste 7000 de ori mai mare decât la Slobozia Bradului, care se află la limita de jos a listei și a primit numai 2.7 lei pe cap de locuitor. În ciuda diferenței de populație între primele și ultimele plasate, aceste cifre ne arată că există totuși discrepanțe majore în modul în care se distribuie fondurile.

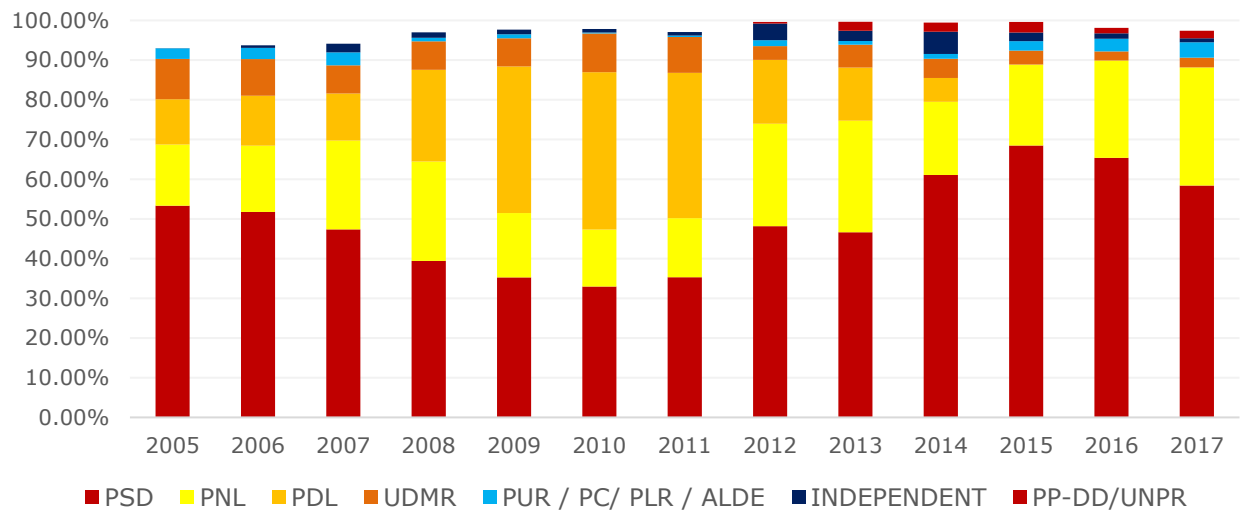


Figura 10. Plăți MDRAP, raportat la sumele de pe fiecare an (97,4% din valoarea totală); diferențele până la 100% reprezintă alte partide

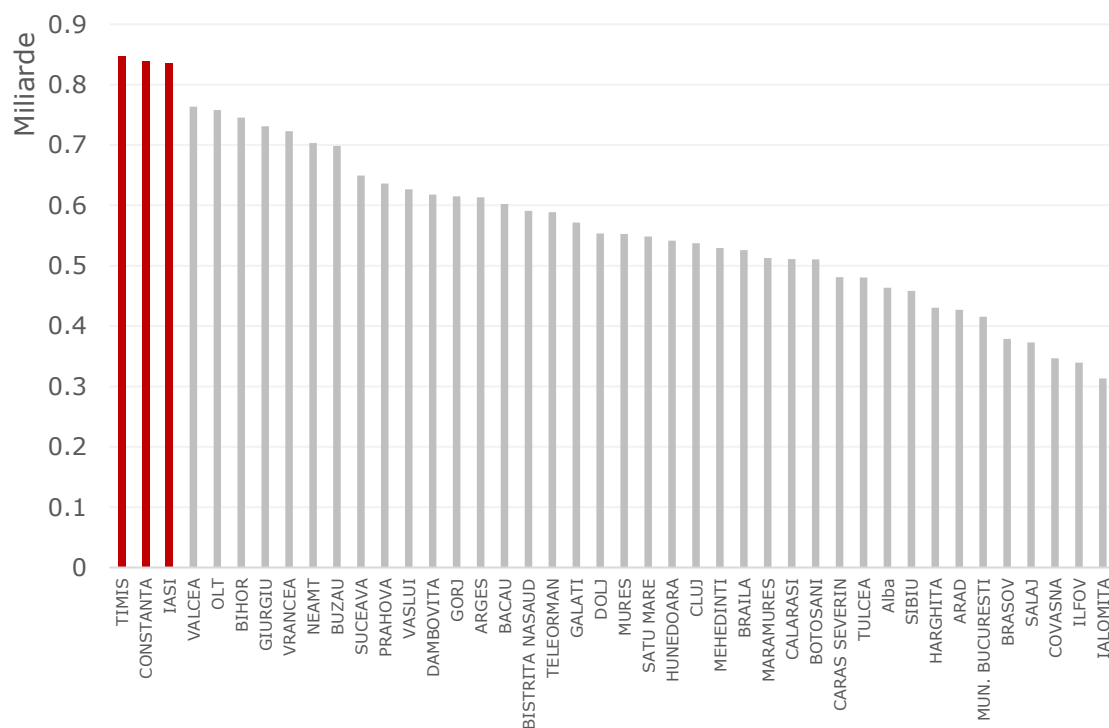


Figura 11. Top plăți pe județe, fonduri MDRAP 2005-2017

Alocările din PNDL 2

Conform MDRAP, PNDL 2 va reduce discrepanțele în termeni de alocări între județe, în sensul în care Suceava, județul care ar urma să primească cei mai mulți bani ar lua doar de 2,47 ori mai mulți bani decât Bucureștiul, reducând astfel raportul între primul și ultimul județ de la 4.42 cât era la PNDL 1. Criteriile de alocare sunt nr de localități de județ, populația județului, suprafața județului sau capacitatea financiară, adică impozitul pe venit, iar rezultatul selectării proiectelor este o pondere între acestea.

La nivel politic, alocările par a urmări rezultatele alegerilor locale din 2016. Cea mai mare parte din bani ar urmă să ajungă la primarii și consiliile județene PSD, adică 56,7% (59,5% dacă nu calculăm per capita) din bani. Liberalii ar urma să primească 31,9% din bani, pe când UDMR 4,7%. Pentru aleșii locali ALDE s-au alocat 1,9% din fonduri, iar pentru UNPR 1.1%.

Cele mai multe proiecte au fost aprobate pentru CJ Neamț, Târgoviște, Municipiul Hunedoara, precum și CJ Vrancea¹⁰. De asemenea, între primele zece unități administrative care vor primi bani se numără și Sectoarele 3 și 4. Având în vedere logica acestui Program, de a susține dezvoltarea în mediul rural și localități mici, alocarea către unele dintre cele mai bogate primării poate fi pusă sub semnul întrebării.

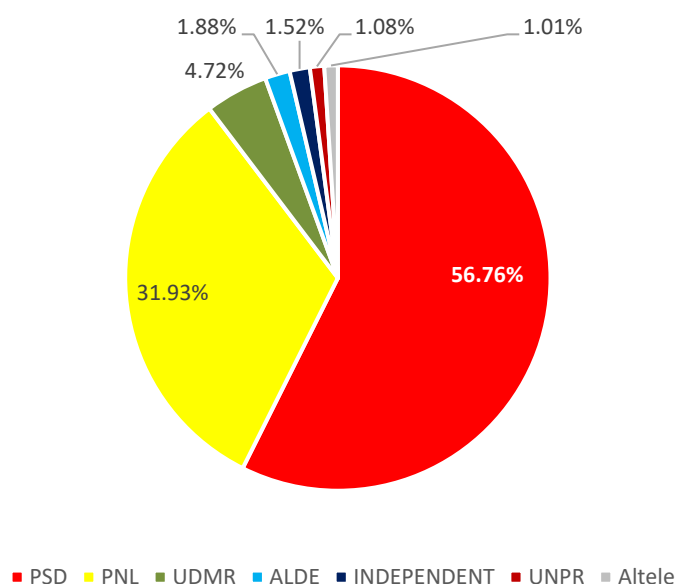


Figura 12. Alocări din PNDL 2, sume totale per partid

¹⁰ Conform datelor de pe pagina web <http://mdrap.ro/lucrari-publice/pndl>, decembrie 2017

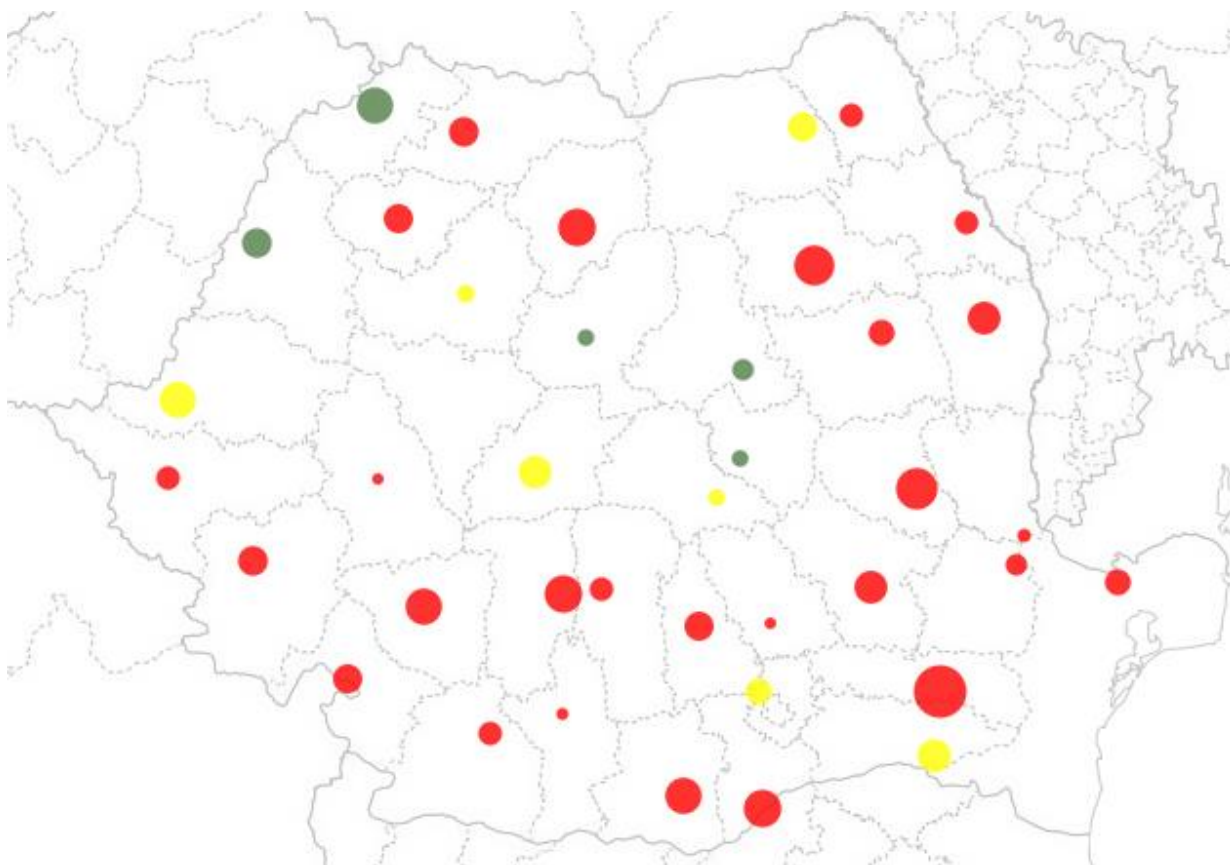
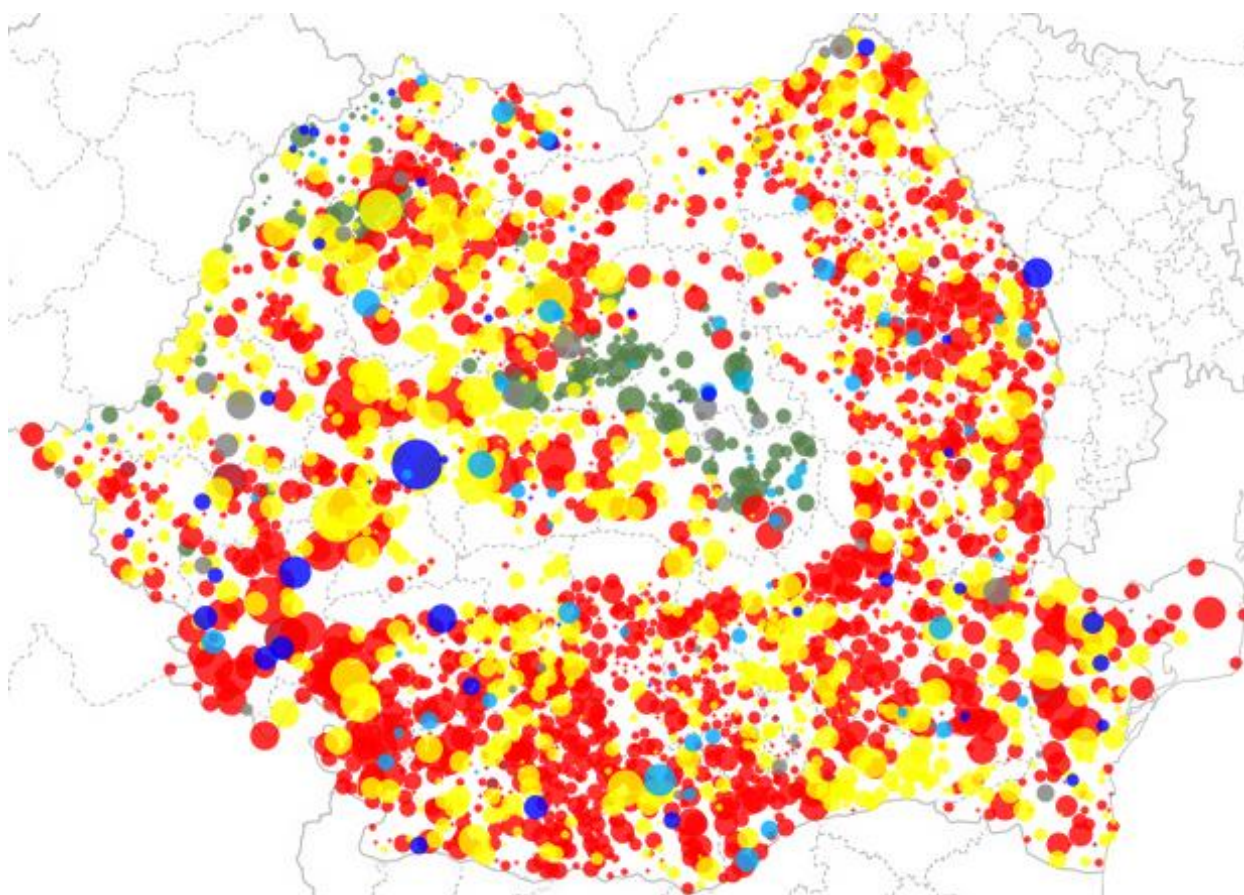


Figura 13. Alocări PNDL 2 (2017-2020); sus – consilii județene, jos – primării



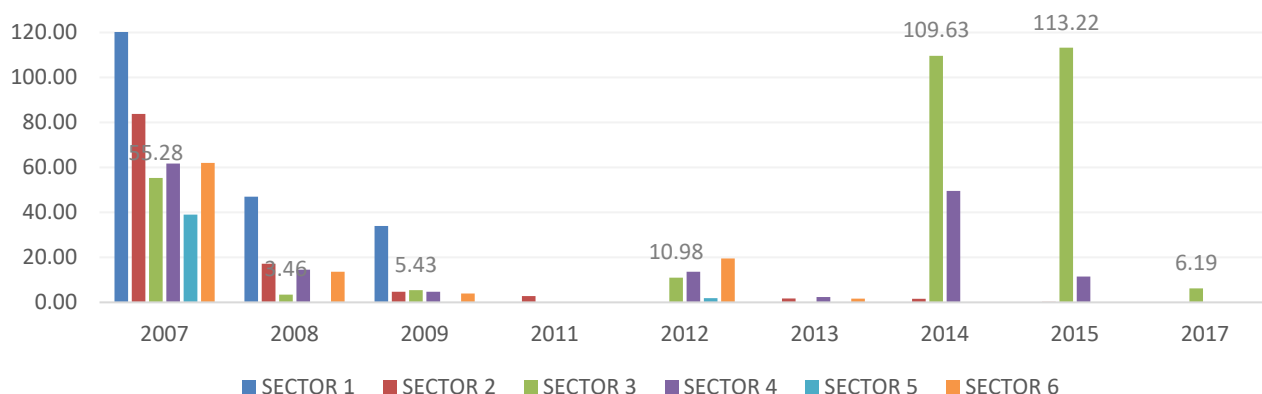


Figura 14. Plăți sectoare, fonduri MDRAP, per capita, perioada 2005 – 2017

De altfel, Sectorul 3 pare a fi privilegiat în termeni de bani primiți pentru investiții. În 2014 și 2015, ani în care sectorul era condus de un primar social democrat, sub guvernarea PSD, primaria a încasat cele mai mari sume din fonduri gestionate de MDRAP.

Un comportament similar se poate observa la Primăria Sectorului 1, în perioada 2007-2009. Această inversare în termeni de fonduri arată că există o legătură între culoarea politică a primarului și partidul de la guvernare.

Consiliul județean Neamț primește cei mai mulți bani conform planificării PNDL 2, și anume 323 de milioane. Consiliul Județean Ialomița are numai 6 proiecte, dar pentru acestea s-a alocat o sumă mare, respectiv 283 milioane. Și consiliile județene Vrancea și Suceava își pot planifica lucrări de 234, respectiv 221 de milioane de lei. Tot peste 200 de milioane de lei primește și Cj Vâlcea (208).

Beneficiar	Nr proiecte	Partid
CJ Neamț	57	PSD
Târgoviște	40	PSD
Hunedoara	35	PSD
CJ Vrancea	32	PSD
Sector 3	30	PSD + UNPR
Botoșani	26	PNL
CJ Cluj	26	PNL
Sector 4	24	PSD + UNPR
Cernica	24	PNL
CJ Dâmbovița	21	PSD

Figura 15. Top 10 beneficiari cu cele mai multe proiecte / Top 10, beneficiari cu cele mai mari sume / cap de locuitor (jos)

Beneficiar	Judet	Per capita	Suma	Partid
Bunila	HD	33232,30	10.734.036	PNL
Bulzești de Sus	HD	31934,15	9.005.431	PNL
Ceru-Băcăinți	AB	28659,30	7.365.441	PMP
Brebu nou	CS	26598,40	7.926.325	PSD
Rîmeș	AB	25007,54	13.554.090	PSD
Micești de Câmpie	BN	21219,31	24.062.700	PSD
Mehadica	CS	20775,45	14.459.718	UNPR
Coșeiu	SJ	20219,99	23.819.155	PNL
Vulturu	CT	20111,01	15.043.041	PSD
Ludoș	SB	19701,48	17.998.656	PSD

Per ansamblu, transparența programului nu s-a îmbunătățit în 2016 sau 2017, deși fondurile alocate au crescut vertiginos. Deși se publică listele de proiecte selectate, sunt destule informații care ar trebuie să se regăsească pe site-ul MDRAP. Nu se publică lista proiectelor depuse, metodologia detaliată de evaluare și un posibil punctaj care să arate de ce un proiect a fost ales în favoarea altuia sau care au fost rezultatele programelor implementate.

Dacă practicienii cu care ne-am consultat confirmă că există alocări clientelare și companii care sunt favorizate la achizițiile publice pe care le desfășoară beneficiarii, probleme legate de implementare sau deconturi, nu există astfel de date detaliate în rapoartele MDRAP. Nu se publică niciun fel de indicatori de succes (sau eșec), rezultatele monitorizărilor (dacă există) sau informații despre evoluția investițiilor. Aceste date pot fi preluate din anexele la Ordinul Nr. 1851/2013 privind aprobarea Normelor metodologice pentru punerea în aplicare a prevederilor OUG nr. 28/2013 pe care beneficiarii trebuie să le completeze și pot fi publicate în format deschis.

Alocări și achiziții – la ce companii ajung banii publici

Pentru PNDL am arătat deja că există un risc ridicat de politizare, în sensul în care în zece județe analizate de către EFOR 5-6 companii din 50-60 de firme care semnează contracte câștigă peste jumătate din bani. Aceste firme sunt legate de politicieni sau de personaje care au dosare penale

pentru evaziunea fiscală, mită sau fraude cu fonduri europene¹¹.

Pentru a afla cum se desfășoară procedurile de achiziție publică finanțate din fondurile de urgență, am solicitat unui număr de peste 100 de autorități contractante care au primit bani în perioada 2014-2017 să ne comunice cum au cheltuit banii. Prin cererile formulate pe baza Legii 544/2001 au vrut să aflăm ce procedură de achiziție se folosește, valoarea contractelor și câștigătorii procedurilor. Am primit 45 răspunsuri de la de primării de municipiu, orașe și comune (12) și consilii județene (33), selectate pornind de la criteriul că au primit alocări din Fondul de Rezervă și cel de Intervenție în ultimii patru ani; dintre acestea, cinci consilii județene și opt primării nu primiseră bani pentru investiții, ci pentru alte cheltuieli.

Valoarea contractelor identificate este de 147 milioane RON. Din analiza unui număr de 500 de proceduri (pentru unele investiții există mai multe proceduri) a reieșit că în 30% dintre cazuri s-au realizat cumpărări directe. În 22% dintre cazuri s-au folosit cereri de oferte sau proceduri simplificate. În aproape 19% dintre situații nu au fost încheiate contracte sau nu există date, însă este cel mai posibil ca acele achiziții să nu fi avut loc sau sunt încă în desfășurare. Anumite autorități contractante au specificat că fondurile au fost returnate sau sunt excedent la buget și achizițiile nu au mai avut loc; în câteva cazuri izolate achiziția nu s-a finalizat din lipsă de ofertanți.

Pentru unele investiții achizițiile sunt încă în desfășurare. Spre exemplu, la CJ Prahova, deși alocarea s-a făcut la finalul lui 2016, achiziția este încă în desfășurare. Două astfel de exemple

¹¹ Detalii în rapoartele EFOR despre achiziții din PNDL, <http://expertforum.ro/achizitiile-din-pndl/>

[pndl/](http://expertforum.ro/achizitiile-din-pndl/), <http://expertforum.ro/achizitiile-din-pndl/>

sunt: *Consolidare si refacere DJ 102 N, 0,320 km, comuna Ceptura* (9.465.200 lei alocati) și *Refacere 0.040 km DJ 218 comuna Cosminele* (31.200 lei alocati). Pentru alte 2 proiecte, *Refacere DJ 710, 0.030 km, comuna Adunati* și *Refacere 2 podete pe DJ 710 comuna Adunati*, documentația tehnică este în curs de întocmire.

informații. Conform presei, Tel Drum este apropiată președintelui PSD Liviu Dragnea¹³. Modul Proiect este deținută de Dan Pena. Acesta este văzut ca un apropiat a lui Liviu Dragnea și a donat 500.000 de lei PSD în campania din 2008¹⁴. Contractele au fost încheiate prin negociere fără publicarea unui anunț de participare, respectiv contract subsecvent atribuit prin licitație deschisă.

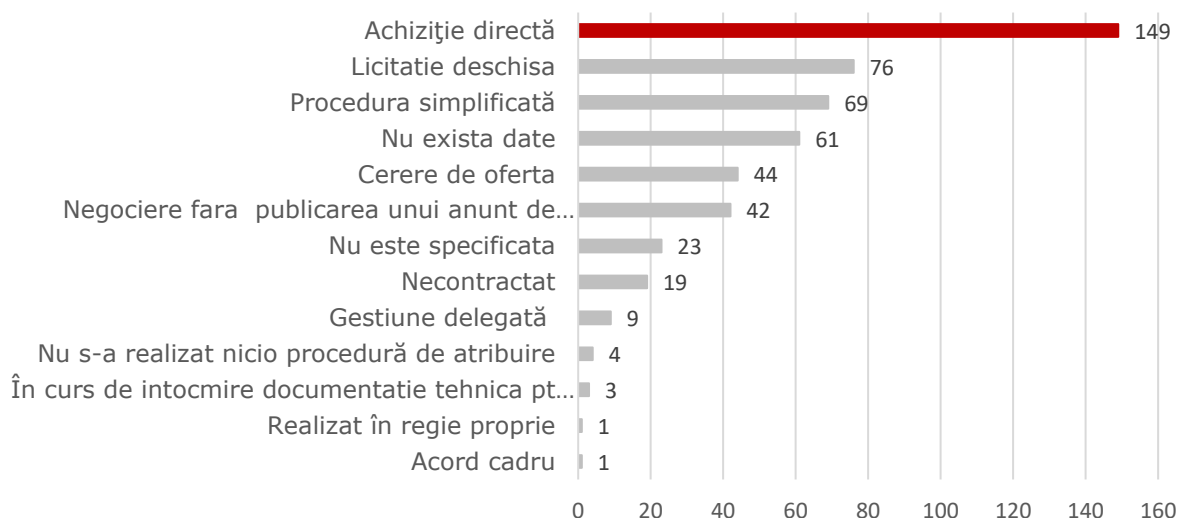


Figura 16. Tipuri de proceduri folosite pentru achizițiile din Fondul de Rezervă/Intervenție, perioada 2014 – 2017

Deși sumele despre care vorbim sunt mici comparativ cu alte achiziții din zona de infrastructură, există județe unde am identificat potențiale monopoluri pe lucrări sau posibile legături politice ale firmelor câștigătoare cu decidenții. Iată câteva exemple¹²:

CJ Teleorman a primit 3.4 milioane prin 2 HG-uri în 2014. Toate achizițiile au fost câștigate de Tel Drum SA, din care o parte în asociere cu Modul Proiect SA. Despre alte 2.9 milioane alocate în 2014 nu am primit

La Hunedoara 45% dintre bani au fost câștigați printr-un contract cadru (11 lucrări în cazul de față) de către SC TRANSCONSTRUCT IMPORT EXPORT SRL. Alte trei contracte au fost câștigate în asociere cu DRUPO SRL. TRANSCONSTRUCT este administrată de către Crina Andrica. În 2004, 2010 și 2011 firma a fost administrată de către Emanoil Pup. Acesta a fost cercetat penal în 2014 într-o dosar în care președintele CJ Hunedoara, Mircea Moloț a fost acuzat de folosirea funcției publice pentru a asigura finanțarea prioritară de către consiliul județean către firma lui Pup¹⁵. DRUPO este administrată de Teodor Doda și

¹² Datele legate de proprietarii firmelor și graficele privind achizițiile sunt preluate de pe www.termene.ro

¹³ <https://www.riseproject.ro/articol/dragnea-oamenii-si-banii/>

¹⁴ <http://liberinteleorman.ro/cum-faci-afaceri-de-succes-in-tara-lui-dragnea-reteta-modul-proiect/>

¹⁵ <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=5597>

de George Farcăș. Doda a fost condamnat pentru complicitate la delapidare și este văzut de presa locală ca apropiat atât de PSD, cât și de PNL¹⁶. Soția lui Fărcaș este contabil șef la Secției de Drumuri Naționale Deva, iar firma a avut contracte cu CNADNR¹⁷.

Banii de la Olt alocați prin trei hotărâri de guvern în 2014 și 2015 (5 milioane lei) au fost câștigați de asocierea SC T DANCOR ROMCONSTRUCT SRL - SC OLT DRUM SA- SC BEBE TRANS ROM SRL. T DANCOR ROMCONSTRUCT este administrată de Cornel Ciocan până în 2013, fratele lui Dan Ciocan, deputat de Olt. Acesta a fost condamnat pentru evaziune fiscală.

La Suceava 34 lucrări, majoritatea, au fost efectuate sub umbrela unui contract cadru semnat cu ASOCIEREA S.C. BIGCONF S.R.L. BOTOȘANI, S.C. CON BUCOVINA S.A. SUCEAVA, S.C. CALCARUL S.A. POJORĂTA. Big Conf este o firmă deținută de Marilena Conțac, nora fostului președinte al CJ Botoșani (PSD), condamnat în 2012 pentru operațiuni financiare în situații de incompatibilitate, spălare de bani și fals în declarații. Compania este specializată în confecții, iar CAEN declarat la ONCR este 1413 - *Fabricarea altor articole de îmbrăcăminte (exclusiv lenjeria de corp)*. Printr-o altă firmă, Con 2000, a donat către PDL¹⁸. Cele mai mari contracte ale companiei au fost

semnate cu Direcția Județeană de Drumuri și Poduri Suceava.

La Vrancea jumătate din bani au fost câștigați de Geovi Construct SRL din Panciu, o firmă deținută de Viorica Croitoru, soția lui Gheorghe Croitoru, consilierul local și vicepreședinte PSD Vrancea, apropiat al primarului Iulian Nica și al deputatului PSD Ciprian Nica¹⁹. Firma a primit 10.800.000 lei prin procedură simplificată, alături de Transmir SRL, care a primit 9.788.610 lei. Alte 4 contracte au fost acordate prin achiziție directă către SC Cristilory Prod SRL (3) și Sotirex SRL (1). Cea din urmă a fost înființată și controlată de Victor Roman, fost consilier județean în Vrancea, apoi deputat PSD²⁰. Conform presei locale, Cristilory Prod SRL, controlată de Ghiorgghiță Cristian este apropiată de PSD²¹.

Exemplele de mai sus arată că există riscul politizării achizițiilor, chiar dacă sumele sunt mici comparativ cu fondurile PNDL sau cele europene. Acestea pot fi acaparate de către firme lipsite de experiență, dar cu sprijin politic și își pot asigura forța de muncă și mijloacele tehnice prin aducerea de terți susținători, care au expertiză. Aceste riscuri cresc și mai mult dacă se aplică proceduri de cumpărare directă sau de negociere fără publicare.

De asemenea, o altă concluzie legată de alocări și achiziții este că în anumite județe numărul de investiții

¹⁶ <https://ziarulunirea.ro/perchezitii-ale-dna-alba-la-consiliul-judetean-hunedoara-este-vizat-presedintele-ioan-mircea-molot-294441/>

¹⁷ http://www.puterea.ro/campaniile_puterea/campaniile-puterea-constructorii-pe-bani-publici-si-relatiile-lor-politice-xxx-hunedoara-136803.html

¹⁸ <https://www.botosaneanul.ro/stiri/contact-afaceri-25-milioane-euro-cu-varul-flutur-prin-firma/>

¹⁹ <https://www.ziaruldevrancea.ro/actualitatea/ul>

<timele-stiri/1588833571-afacere-de-200-000-de-euro-in-familia-psd-panciu.html>

²⁰

http://www.puterea.ro/campaniile_puterea/campaniile-puterea-constructorii-pe-bani-publici-si-relatiile-lor-politice-xv-vrancea-128546.html

²¹

<https://www.ziaruldevrancea.ro/actualitatea/ul-timele-stiri/1588833571-afacere-de-200-000-de-euro-in-familia-psd-panciu.html>

care urmau a fi finanțate prin fondurile de urgență, dar nu au fost contractate este ridicat. La Buzău vorbim despre 56% (adică 47 de investiții), iar la Caraș Severin 23% (19 investiții). Ceea ce poate indica fie o lipsă de planificare coerentă la nivel central, fie lipsa de capacitatea de a organiza achiziții publice la nivelul beneficiarilor.

Banii care țin primarii captivi

Deși sumele destinate Fondului de Rezervă și celui de Intervenție, dar și investițiilor prin programele gestionate de MDRAP sunt semnificative, regulile de alocare sunt vagi și poate cel mai rău, nu sunt stabile peste timp. Cifrele din acest raport sunt mai degrabă orientative, întrucât sunt foarte dificil de centralizat și de prezentat cu acuratețe maximă – poate și pentru că statul nu poate și nu vrea să-și pună datele în ordine pentru a asigura transparență și claritate, care la rândul lor ar asigura și predictibilitate. Bugetarea de tip bazar, fără reguli multi-anuale și pe bază de alocări anuale negociate informal, este de fapt baza unei guvernări clientelare.

După cum aratăm anterior, alocările pentru urgențe sunt bazate pe câteva articole din Legea finanțelor publice (detaliată și prin alte legi cum ar fi Legea finanțelor publice locale), care au fost supuse unui număr de 37 de excepții. Practic, vorbim aici de fonduri care sunt alocate prin excepții la excepție.

Spre exemplu, în legile bugetului din 2017 și 2018 au fost introduse

derogări care permit alocarea de resurse către MDRAP pentru a finanța PNDL, care în sine nu ar trebuie să reprezintă un program bazat pe decizii urgente, ci ar trebui să aibă o viziune pe termen lung, să existe un calcul asupra resurselor care sunt necesare pentru ciclul de patru ani destinat fiecărei etape și să nu recurgă la finanțări intempestive. Anul trecut, prin OUG 7, Guvernul a încercat să suspende pentru un an o serie de reguli privind cheltuirea fondurilor publice pentru a facilita implementarea investițiilor, riscând să genereze haos prin depășirea limitelor financiare și schimbarea destinației fondurilor²².

Alocarea fondurilor ar trebui să fie previzibilă și să permită oricărui primar să aibă șanse egale la obținerea de bani pentru comunitatea pe care o conduce; nu ca în 2012-2016, când un primar de la putere avea de două ori mai multe șanse să ia bani decât unul din opoziție. Mai mult, nu ar trebui să depindă de asigurarea de voturi la alegeri sau de fidelitate, chiar dacă *de facto* este înscris(ă) un alt partid. Iar migrația primarilor din 2014 a reprezentat o foarte bună imagine a faptului că 552 de edili au schimbat partidul - majoritatea către PSD- pentru a primi mai mulți bani²³. Cu alte cuvinte, fondurile pentru investiții nu ar trebui să fie un mecanism care să țină politicienii locali captivi, ci un instrument care să ajute la creșterea reală a localităților dezavantajate și să reducă discrepanțele de dezvoltare.

Graficele legate de distribuția politică a fondurilor arată că de fapt partidul de la putere alocă banii către propriile primării și consilii județene. Dacă

²² Vezi mai multe detalii în raportul *Populismul 2.0 și renașterea alternativelor la democrația liberală* <http://expertforum.ro/raport-anual-2017/>

²³ Vezi Harta migrației pe <http://expertforum.ro/primari-clientelari/>

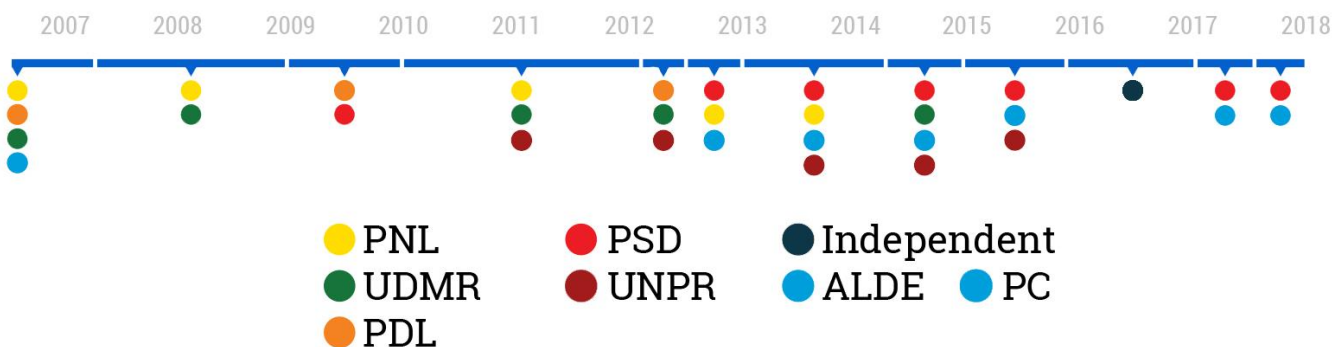
acesta pierde alegerile, ecuația se schimbă radical iar noul partid la putere acaparează fondurile de investiții. Mai rău, orice schimbare politică riscă să blocheze plățile, lăsând proiecte începute din Fondurile pentru Urgență și Intervenție sau din PNDL neterminate și primăriile îndatorate firmelor care au făcut lucrările din bani proprii.

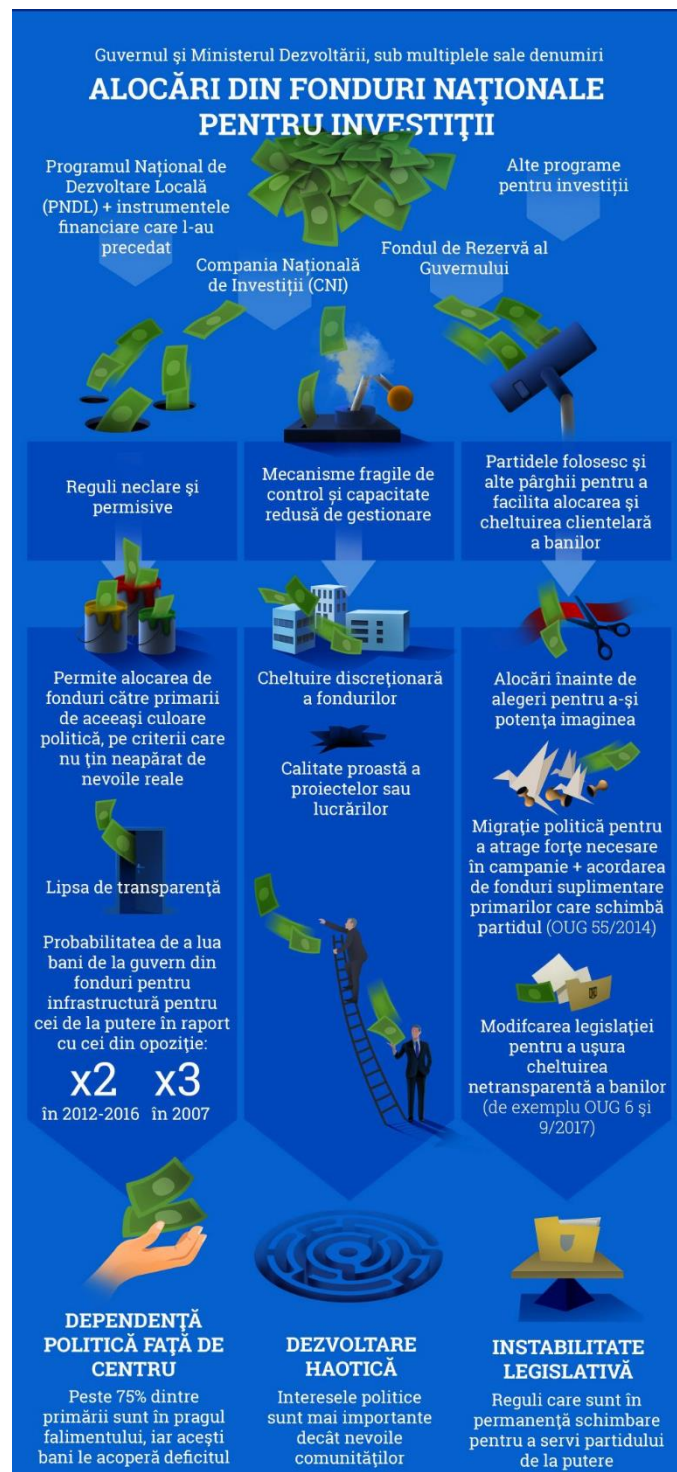
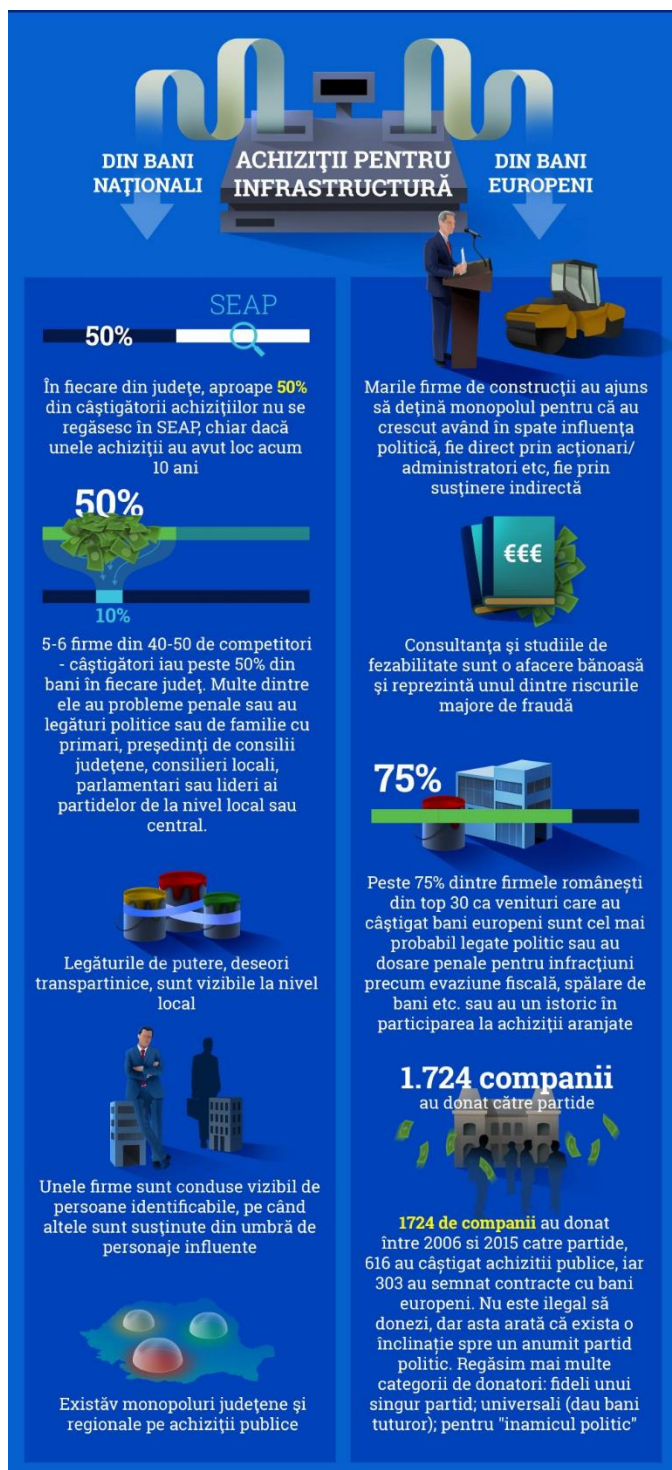
Este o sarcină extrem de dificilă să urmărești legătura dintre alocări și execuția bugetară în acest sistem bazar. În primul rând, la fondurile pentru urgențe, diferențele sunt semnificative, iar sumele alocate sunt crescute artificiale, banii sunt alocați, însă nu sunt cheltuiți. O explicație poate fi faptul că aceste fonduri sunt folosite ca instrument prin care primarii și președinții de consilii județene sunt motivați în perioadele electorale – cele mai mari sume fiind alocate chiar în perioade electorale – pentru ca apoi să nu mai primească fonduri.

În ceea ce privește PNDL, chiar dacă sumele au crescut, procedurile nu au devenit mai transparente. Criteriile de alocare sunt prea vagi pentru a permite aplicarea lor exactă, fie și în analiză post-factum. Lipsa unei grile clare de evaluare face dificil de estimat de ce o primărie câștigă, iar alta nu. De asemenea, după cum am arătat, la programele MDRAP nu există o unitate și o cursivitate a alocărilor, iar punerea cap la cap a unor baze de date se dovedește

inutilă. Această neclaritate este o dovadă de lipsă de transparență și este dublată de alocările în paralel din etapa I și II a PNDL, care face încă și mai greoaie urmărirea investițiilor.

În final, achizițiile servite unor firme fidele distrug concurența loială și scad calitatea lucrărilor. Lipsa de predictibilitate legată de participarea la o procedură de achiziție sau de plățile ulterioare pentru lucrări determină crearea unor monopoli locale sau regionale, cu firme care câștigă majoritatea procedurilor, având în vedere că agenții economici care nu au putere și legături politice nu au cum să participe la achiziții pe acest fond de incertitudine creat de negocierile perpetue de tip bazar.





Povestea achizițiilor și alocărilor, pe scurt

Mai multe infografice despre clientelism și firme de partid –

www.expertforum.ro/banipolitica

CAPITOLUL II

CLIENTELIZAREA ÎN

COMPANIILE PUBLICE (*STATE OWNED ENTERPRISES, SOES*)

Dincolo de războiul pentru justiție, oarecum mai puțin spectaculos, anul 2017 a adus o serie de înrăutățiri ale guvernării: de la bugete publice, administrate din ce în ce mai discreționar, la reglementatori independenți și instituții de control, care au fost politizate la un nivel fără precedent în ultimii ani (ANRE, ANCOM, Curtea de Conturi, ASF) și la companii de stat.

S-a mers pe mai multe paliere. În companiile publice am observat:

- Întâi, tradiționala nerespectare a Legii 111/2016 (fosta OUG 109, cu îmbunătățiri), legislație care prevede selectarea competitivă și transparentă a managementului companiilor de stat.
- Au existat apoi încercări repetate de a modifica legea pentru a excepta tocmai companiile cele mai "interesante" – adică toate cele cu bugete mari, de pildă, din energie sau transporturi. Ele s-au concretizat în decembrie 2017, când prin parlament a trecut un set cuprinzător de amendamente la Legea 111/2016 care, practic, desființează cadrul guvernantei corporative pentru SOEs în România, înlocuindu-l cu măsuri discreționare decise de ministere, caz cu caz (vezi în acest raport secțiunea *Politizare*).

- În fine, Primăria Bucureștiului a venit cu o nouă găselniță pentru învăluirea cheltuirii banului public într-o ceață totală: cele 22 de companii proaspăt înființate, funcționând după reguli complet neclare și exceptate și ele de la Legea 111/2016 pentru cel puțin doi ani, au primit un buget de cca. 200 de milioane de euro.

Adunate la un loc, toate aceste deteriorări ale mecanismelor de control și ale buneii guvernări vor contribui la slăbirea anticorupției cel puțin în aceeași măsură ca atentatele la funcționarea justiției. Trebuie înțeles faptul că nu orice irosire a banului public este corupție și nu orice faptă de corupție poate fi demonstrată în instanță; nu toate problemele de proastă guvernare pot fi rezolvate cu procurorii. Dimpotrivă, întărirea mecanismelor de control administrativ, a reglementatorilor, a regulilor obiective de alocare a banilor și ocupare a posturilor la stat ar fi măsuri de prevenire excelente pentru limitarea drastică atât a oportunităților pentru furturi, cât și a irosirii banilor prin politici proaste sau pură incompetență.

Vom lua, de pildă, cazul companiilor de stat (SOEs). Într-un studiu realizat pentru Comisia Europeană și acoperind ultimii doi ani²⁴, am arătat că există o legătură demonstrabilă și destul de evidentă între guvernanta companiilor de stat și performanța acestora, între modul în care sunt administrate SOEs și rezultatele pe care le produc. Mai mult, rezultatele sunt valabile nu doar pentru o țară, ci pot fi extrapolate și internațional: urmărind calitatea guvernării companiilor de stat în timp și între țări, observăm o corelare directă cu

performanțele companiilor de stat. Dar pentru înțelegerea acestei legături, trebuie clarificat întâi atât ce se înțelege prin "guvernanța" companiilor de stat, cât și prin "performanța" acestora.

1. Guvernanța companiilor de stat, sau măsura în care companiile de stat sunt bine administrate, depinde de mai mulți factori.

Există ghiduri de bune practici privind cadrul de guvernanță corporativă în general și pentru companiile de stat²⁵, care privesc entitățile propriu-zise. Acestea se referă la modul de funcționare a consiliilor de administrație (inclusiv selecția managementului), relația cu acționarii (majoritar - statul și minoritari), politica de acționariat a statului (cu ce scop deține statul acțiuni la compania în cauză), transparență față de public, relațiile cu stakeholderii în general.

Presupunând că avem o lege care să acopere aceste situații, iar Legea 111 este destul de bună în această privință, măsura în care cadrul de guvernanță corporativă funcționează și în realitate depinde însă de cadrul mai larg de guvernanță în țara respectivă. De pildă, contează dacă există și funcționează o agenție de integritate care să analizeze conflictele de interese și incompatibilitățile managerilor de companii de stat și să le verifice declarațiile de avere și interese – mecanism care întărește buna exercitare a rolului membrilor consiliilor de administrație. Contează, de asemenea, să existe instrumente în domeniul concurenței în statul respectiv care să atragă prompt

atenția în cazul în care o companie de stat primește, de pildă, ajutor de stat incompatibil cu regulile UE – o chestiune care întărește o bună relație a statului ca proprietar cu compania.

Este la fel de important ca în sectoarele în care există companii de stat să se fi făcut reforme, cum ar fi: (i) pentru construirea unor piețe funcționale și concurențiale, acolo unde se poate, sau (ii) pentru întărirea reglementatorilor, acolo unde avem monopoluri naturale. Nu în ultimul rând, este important ca faptele de corupție demonstrabile din companiile de stat și la autoritățile tutelare să fie și cercetate penal și să se obțină condamnări pe dosare bine construite. Astfel, cadrul de guvernanță corporativă a companiilor de stat depinde foarte mult de cadrul mai larg de bună guvernare dintr-o țară.

Dacă încercăm să construim un set de indicatori privind guvernanța, aceștia nu pot fi decât calitativi. În studiul amintit²⁶, experții din cele patru țări au dat "note" de la 1 (cel mai prost) la 5 (cel mai bun) și estimând calitatea de ansamblu a guvernanței în funcție de toate aceste elemente. Pentru exemplificare, am luat câteva companii din România. (Performanța din 2016 este explicată la punctul 2).

²⁵ OECD Guidelines on Corporate Governance of SOEs,

<http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm>

²⁶ Nota 20

	Cadrul de guvernare			Corupție și prevenție		Rezultat	
	Înlocuirea politicilor ale managementului (încălțări ale OUG 109)	Aplicarea L111 (cadrul mai larg - ex. scrisori de așteptări)	Reforme sectoriale de ansamblu	Scandaluri de corupție și răspunsul companiilor	Prevenție / ANI / schimbare comportament după dosare DNA	Scor de guvernare 2016	Performanță 2016
CNADNR							
CE Oltenia							
Romgaz							
Transelectrica							
Hidroelectrica							
RADET							
ELCEN							

Astfel:

- **CNADNR.** Nu s-a aplicat niciodată OUG 109, adică managementul nu a fost vreodată selectat în mod competitiv, deși companiei CNADNR i se aplica ordonanța. În 2016, s-au aplicat parțial reglementările suplimentare aduse de Legea 111, Ministerul Transporturilor publicând o scrisoare de așteptări care ar clarifica relația dintre stat ca acționar și companie. Dar în sectorul transporturilor nu s-a făcut nicio reformă. În ciuda unor scandaluri de corupție în care a fost implicată compania (de pildă, cazul Transalpina), compania nu și-a schimbat practicile: nu am observat în ultimii ani vreo transparentizare a achizițiilor publice sau o reducere a scandalurilor privind licitațiile pe lucrări de construcție. Ca urmare a unui dosar ANI, în special privindul pe fostul director general Mircea Pop, acuzat de conflict de interese deoarece își dăduse contracte proprii firme, în cele din urmă acesta a fost schimbat, deși cu întârziere (a rămas director interimar încă 5 luni). Scorul general de guvernare a CNADNR

este foarte prost, iar performanța, pe măsură: a se vedea numai viteza de melc cu care se construiesc autostrăzile.

- **CE Oltenia.** Deși s-a organizat o selecție competitivă a managementului pe OUG 109, câștigătorul postului de director general a fost Laurențiu Ciurel, un "greu" al PSD pe plan local. În ciuda numeroaselor scandaluri precum anchetarea sa de DNA, a rămas în funcție până când a fost demis pentru nerealizarea indicatorilor de performanță. Sectorul energiei electrice a fost reformat în ansamblu după 2012, deși CE Oltenia și CE Hunedoara au beneficiat de numeroase "pășuri" de la regulile aplicabile celorlalți jucători din piață (de pildă, accesul preferențial la piață prin HG 138/2013). Performanțele companiei au fost foarte slabe în 2014 și 2015, în 2016 pierderile înregistrate fiind mai mici. Concedierea d-lui Ciurel a fost un test de guvernare pentru CE Oltenia pe care compania l-a trecut în 2016, însă cu multă dificultate.
- **Romgaz.** Compania a beneficiat atât de îmbunătățiri ale

managementului prin aplicarea OUG 109, cât și din listarea la bursă (București și Londra) și de reformele din sectorul de energie (liberalizarea pieței, întărirea reglementatorului ANRE). Dosarele DNA și DIICOT cu personaje cheie din sector (DNA – Ioan Niculae; DIICOT – “dosarul gazelor ieftine”) au descurajat încheierea de contracte preferențiale în continuare și au facilitat reformarea pieței de gaze. Deși profitabilitatea Romgaz a scăzut în ultimii ani, aceasta s-a întâmplat din cauza condițiilor generale ale pieței. Altfel spus, Romgaz se comportă mai “comercial” decât în vremea contractelor păguboase cu gaze ieftine.

- **Transelectrica.** Fiind listată și la bursă, a beneficiat de aplicarea OUG 109 și L111 și într-o măsură mai mică de reformele generale din sector. Compania nu a fost niciodată implicată în scandaluri de corupție de dimensiunea celor de la Romgaz sau Hidroelectrica. Performanțele ei financiare sunt rezonabile, deși ar trebui acordată mai multă atenție celorlalte dimensiuni ale performanței: de pildă, sustenabilitatea rețelei, după cum s-a văzut atunci când au apărut probleme cu întreruperile de alimentare cu energie în 2017.
- **Hidroelectrica.** Compania este într-o situație specială din cauza insolvenței din 2012, care a avut și efecte bune: în cele din urmă procedura a transparentizat mult modul de funcționare a companiei și performanțele financiare s-au îmbunătățit semnificativ față de perioada “băieților deștepți”. Și aici ar trebui avut în vedere că profitabilitatea nu poate fi singura dimensiune a performanței Hidroelectrica: de pildă, dacă

profiturile se fac pe seama reducerii excesive a unor cheltuieli (ca întreținerea sau investițiile), acest lucru pune în pericol funcționarea companiei pe termen lung.

- **RADET și ELCEN.** Acestor companii li s-a aplicat parțial OUG 109, dar nu L 111 și nici nu s-au rezolvat problemele legate de transferurile de subvenție de la primărie. Ca atare ele se află în continuare într-un blocaj financiar major. Cele două companii nu au fost implicate în scandaluri comparabile cu cele în care s-au aflat alte companii din sector, dar proasta guvernare, cum explicam mai sus, nu ține doar de descoperirea de către procurori a unor furturi. În special la RADET există semnale credibile că, pe fondul politizării locale, capacitatea companiei de a menține funcțională un stoc de capital învechit și în diminuare e foarte limitată.

Trebuie reținut faptul că în 2017 situația s-a înrăutățit în general pentru companiile de stat: la companiile menționate mai sus fie nu s-au selectat noi manageri în mod competitiv, cum o cerea OUG 109 (Transelectrica); fie sunt propuse la exceptare de la aplicarea Legii 111 (toate); fie, în cazul Bucureștiului, ELCEN și RADET ar urma să facă parte dintr-o nouă înființată companie municipală. Companiile profitabile au fost forțate de guvern în 2017 să distribuie dividende în avans, ceea ce afectează perspectivele lor de dezvoltare pe termen lung. Apoi, reglementatorul în energie ANRE a fost supus unor presiuni politice puternice, precum investigația parlamentară în funcționarea pieței de energie, iar conducerea sa a fost politizată la sfârșitul lui octombrie, prin selecția unor persoane cu susținere de partid,

dar competențe incerte în comitetul de reglementare²⁷.

2. Performanța companiilor de stat.

Doar enumerând companiile de mai sus, intuim că "performanța" nu înseamnă pentru toate companiile de stat același lucru și nici nu este totuna dacă vorbim de o companie de stat sau una privată. Există o bogată literatură în ceea ce privește măsurarea performanțelor companiilor de stat la nivel internațional (Comisia Europeană, OECD, FMI²⁸).

O constatare importantă a cercetării noastre a fost că majoritatea studiilor făcute până acum nu țin cont de specificul companiilor de stat în momentul în care definesc performanța. Ca atare implicit, indicatorii de performanță pot fi rafinați pentru a obține informații mai precise. Concret: când ne gândim la performanța unei companii de stat precum CNADNR nu comparăm "profitabilitatea" CNADNR cu cea a unui producător privat de automobile; simpla comparație a profitabilității companiilor de stat cu cele private, cum se face în toate studiile menționate, nu ține cont de acest lucru.

Pentru mai multă rigoare, am clarificat întâi care sunt diferențele între companiile de stat și cele private (în exemplul dat, între CNADNR și Dacia Renault). Există deja o jurisprudență serioasă și analize sistematice la nivelul instituțiilor europene privind ajutorul de stat și serviciile economice de interes general²⁹, iar definirea

"performanței" companiilor de stat trebuie să pornească de aici.

Scopul pentru care statul deține companii e diferit de motivul pentru care un privat are acțiuni într-o companie. Un privat urmărește să-și maximizeze dividendele, respectând constrângerile legii; statul rareori deține companii doar pentru a căpăta aceste dividende. De cele mai multe ori, statul urmărește să producă bunuri și servicii publice în beneficiul cetățeanului.

Avem aici două situații extreme:

- companii pur comerciale, operând într-un mediu competitiv, la care întrebarea care se pune apoi este în ce măsură are rost ca statul și nu privatul să dețină compania;
- companii care oferă doar bunuri sau servicii publice, unde nu beneficiarul plătește, ci finanțarea este de la buget; acestea funcționează practic precum niște instituții publice.

În primul caz regăsim Romgaz sau Oltechim; în cel de-al doilea, CNADNR. Majoritatea companiilor se află între aceste două extreme, oferind atât bunuri și servicii publice, cât și bunuri și servicii comerciale. O definiție corectă a "performanței" ține cont de poziția pe care se află compania între cele două extreme – sau, în termeni mai riguroși, de proporția componentei de "serviciu economic de interes general" (SGEI) în totalul activității.

Pe cele mai apropiate de activitate pur comercială le putem compara atunci când evaluăm performanța cu companiile private; celelalte, care livrează bunuri și servicii publice, pot fi

²⁷ Vezi secțiunea respectivă din acest raport.

²⁸ International Monetary Fund WP/17/221 – *SOEs in Emerging Europe: the Good, the Bad and the Ugly*, 2017; European Commission: *SOEs in the EU: Lessons Learnt and Ways*

Forward in a Post-Crisis Context, Institutional Paper 031, July 2016

²⁹

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html

mai curând puse alături de instituțiile publice, cu toate problemele de măsurare care apar în cazul ultimelor.

La primele putem discuta de profitabilitate ca atare; la celelalte performanța se poate măsura doar în termeni de livrarea unor bunuri și servicii de calitate la cost cât mai mic pentru buget. Acest lucru nu este o idee atât de revoluționară în sine: directivele europene pornesc de la conceptul de SGEI pentru a determina ce ajutor de stat (sau subvenție de la buget) este permisibil pentru a face să merite riscul eventualele distorsiuni ale mediului concurențial.

achiziții; venituri: vânzări subevaluate, comparabile cu companii cu activități similare)

- pentru CNADNR contează cu precădere cheltuiala de la buget pe o unitate fizică produsă: de pildă, pe km de autostradă
- pentru CFR Călători, nu se poate compara direct profitabilitatea cu cea a unei companii private, ci trebuie separată activitatea

Bunuri / servicii publice			Bunuri / servicii comerciale		
Finanțare de la buget (impozite generale)			Consumatorii plătesc (preț)		
Agenție publică			Companie pe profit		
Companiile de stat					
Performanța = livrare @ cost rezonabil		Separare clară bun public / activitate pt profit		Performanța = maximizarea profitului	
CNAIR/CNADNR		Poșta Română		Hidroelectrica	
	Romatsa (reglementată)		Romsilva		
CFR Infrastructură	RADET				Romgaz
	CFR Călători		Port Constanța (reglementat)	TAROM	Oltchim
			Aeroport Otopeni (reglementat)		
	RATB	CFR Marfă		Apa Vital	CE Oltenia
TVR		Transelectrica (reglementată)		ELCEN	

Sursa: proiect SOE³⁰

Concret, pentru companiile care ocupă aceeași poziție pe axa bunuri/servicii publice – comerciale, se pot construi indicatori comparabili. La cele două extreme:

- pentru Romgaz, CE Oltenia și (într-o oarecare măsură) Hidroelectrica, putem compara indicatori de profitabilitate între ei și cu sectorul privat; apoi logica se extinde și pe componente (ex. cheltuieli:

comercială (încasările din vânzarea de bilete) de activitatea subvenționată ca serviciu public (ajutorul de stat dat de la buget în obligația de serviciu public, prin care statul promovează transportul cu trenul ca fiind mai puțin poluant și mai sigur). Întrucât aceeași subvenție este primită de toți operatorii de transport feroviar de persoane, se pot compara între ei indicatori de profitabilitate.

Investigarea motivelor pentru care o companie este mai mult sau mai puțin

³⁰ Vezi nota 20

performantă poate merge și mai departe: de pildă, putem verifica și profitabilitatea și comportamentul companiilor partenere (de achiziții, de vânzări) cu compania analizată.

Principala concluzie la care am ajuns și pe care am putut-o demonstra cu date este că, de ce o companie e mai bine guvernată, de aceea este mai performantă, indiferent cum definim această performanță. În toate situațiile, performanța înseamnă bani economisiți la buget și bine folosiți: fie dividende mai substanțiale (Hidroelectrica, Romgaz); fie cheltuială mai redusă pentru oferirea unui serviciu public (transport feroviar de călători, șosele). Acest lucru este foarte important, deoarece observăm deteriorări ale cadrului de guvernare în general și de guvernare corporativă a companiilor de stat începând cu 2017, ceea ce va însemna pierderi financiare substanțiale în anii următori.

În studiile de caz de mai jos prezentăm trei exemplele relevante: Hidroelectrica, CFR Călători și CNADNR. Pe scurt, corelarea între bună guvernare și performanță e mai mult decât evidentă:

- o dată cu îmbunătățirea cadrului în care a funcționat, Hidroelectrica nu mai pierde bani din propriile profituri pentru "băieții deștepți", iar unele elemente de cost s-au îmbunătățit, de pildă, întreținere/lucrări și personal.
- companiile la care nu s-au făcut reforme substanțiale, nici în management, nici în funcționarea generală a sectorului (infrastructura de transport, transportul feroviar de persoane etc), performanța rămâne slabă, vizibil mai scăzută comparativ cu companii similare din alte țări sau cu companii private din același

domeniu, acolo unde acestea există. Aici, performanța nu înseamnă profituri, ci buna cheltuire a banului de la buget pentru servicii de calitate pentru cetățean.

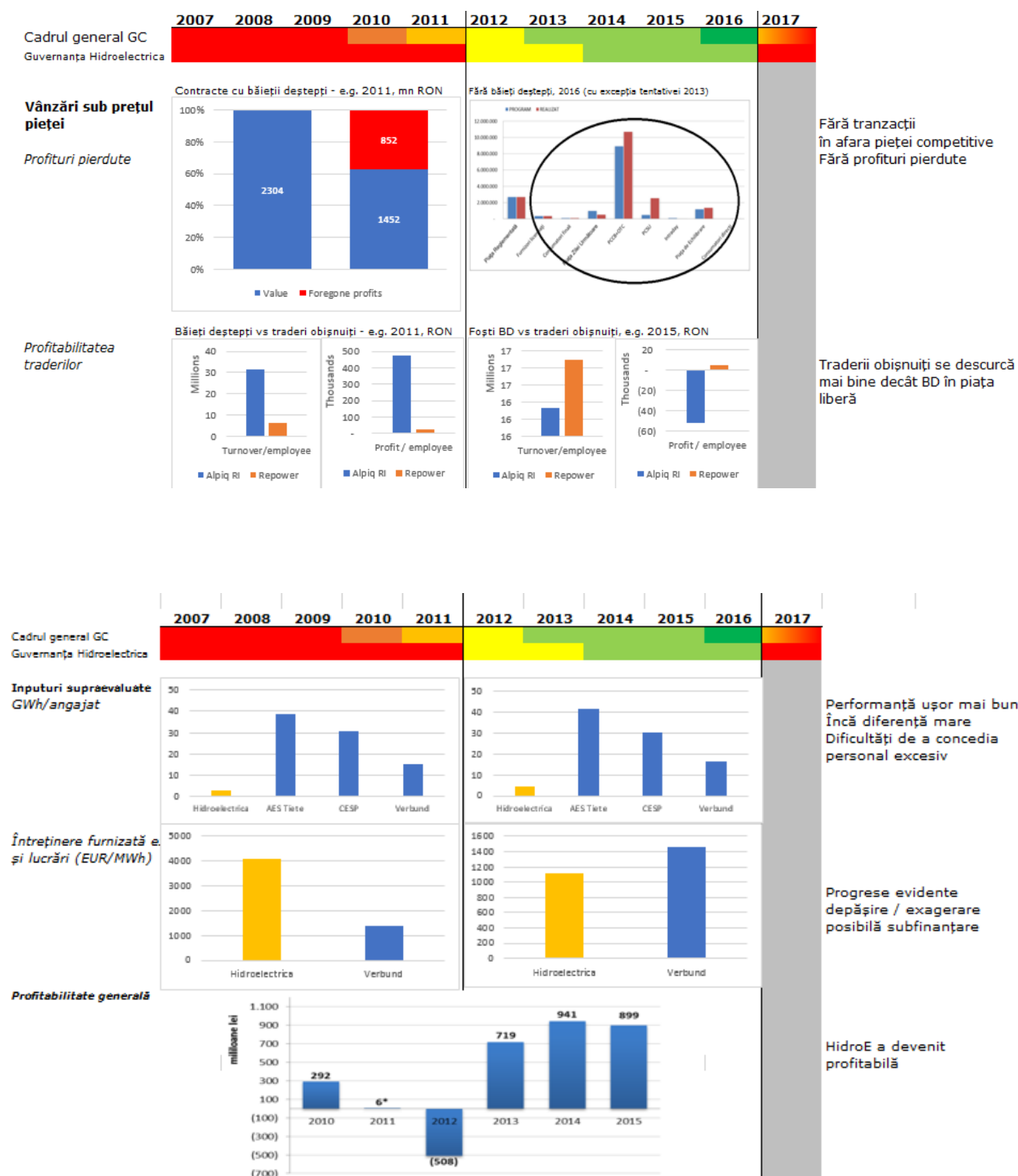
A. Hidroelectrica

	RO	IT	BG	CZ
Electricitate	Hidroelectrica	IREN	NEK	CEZ

Întâi am comparat guvernarea Hidroelectrica cu a celorlați producători de energie din Bulgaria, Italia, Cehia; iar apoi pe parcursul anilor în România, urmărind evoluțiile din sector: insolvența Hidroelectrica și eliminarea unor contracte păguboase; reforma sectorului de energie; întărirea reglementatorului. Deocamdată lucrurile nu arată rău, impactul anti-reformelor din 2017 fiind de așteptat să se vadă mai clar în anii următori.

Apoi am comparat performanțele Hidroelectrica cu companii similare din alte țări (hidro, bine guvernate, listate la bursă). Nu am putut face comparație directă pe toți indicatorii cu ceilalți producători de energie din țările din studiu din cauza diferențelor de structură. Observăm că în cazul Hidroelectrica, o companie (aproape) pur comercială:

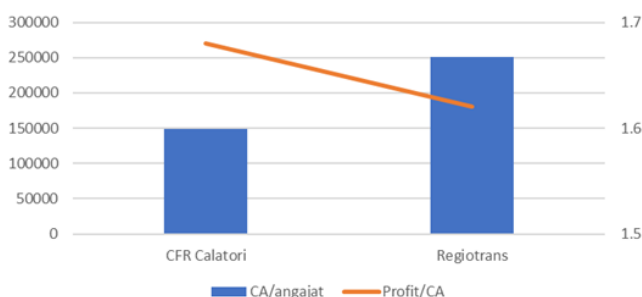
- nu se mai pierde atâtea profituri potențiale ca în vremea "băieților deștepți";
- profitabilitatea "băieților deștepți" a scăzut odată cu pierderea contractelor preferențiale cu statul;
- există în continuare exces de personal (mecanism de clientelizare și atragere de voturi în local), dar situația s-a mai îmbunătățit;



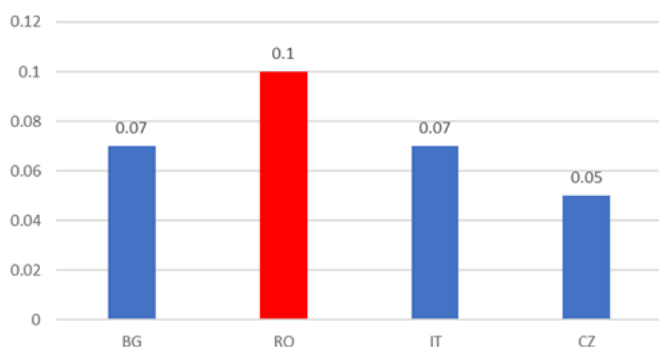
- costurile cu întreținerea au scăzut – poate chiar prea mult din perspectiva sustenabilității activității și riscurilor de mediu;
- profiturile Hidroelectrica au crescut semnificativ odată cu ameliorarea guvernantei companiei.

B. CFR Călători

	RO	IT	BG	CZ
Feroviar	CFR Călători	TrenItalia	BDZ (călători)	CD (călători)
	RO	IT	BG	CZ
Drumuri	CNADNR	ANAS	MRDPW	RSD



Performanța CFR Călători vs Regiotrans
(profit / CA – linie vs CA / angajat – coloană)



Cost călător / km

Mai simplu, pentru transportul feroviar de călători, putem compara profitabilitatea companiilor de transport feroviar de persoane de stat și private sau costurile pe călător/km între companii publice și private, inclusiv dintre mai multe țări. Astfel,

scorul guvernării companiilor este ilustrat mai jos: cu cât o companie este mai prost guvernată, cu atât costul ei pe călător/km este mai mare.

În comparația profitabilității cu o companie privată, CFR Călători are un număr excesiv de angajați, productivitatea muncii fiind aproape dublă la compania privată concurentă pe aceeași piață, la o variație mică a profitabilității generale.

C. CNADNR

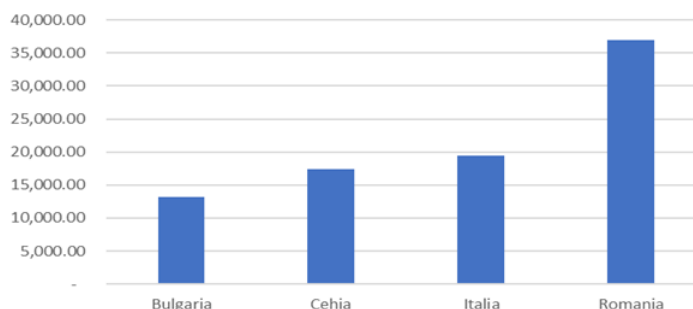
Același lucru se poate observa și la CNADNR: cu cât o companie de drumuri este mai prost guvernată, cu atât costurile pe km de rețea sunt mai mari. Comparând cu omoloagele din celelalte trei țări incluse în studiul nostru, CNADNR este cel mai prost guvernată entitate de stat care administrează drumuri.

Din lipsa datelor, pentru comparația eficienței administrării drumurilor, am luat costurile totale cu întreținerea rețelei de transport, singurele cifre disponibile pentru toate țările în același format, din baza de date OECD. Putem face comparații și între țări, și în timp pentru aceeași țară.

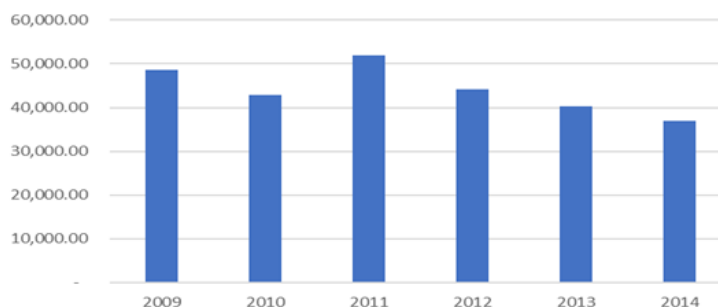
Observăm că totalul cheltuielilor de investiții pe km de rețea în România, în condițiile în care nu se construiesc autostrăzi, depășește totalul investițiilor în celelalte țări. Mai mult, vârfurile de cheltuială se observă în anul de criză 2009, an în care nici nu se absorbeau bani europeni; și în

2011, când avem cazul Transalpina, departe de a fi un exemplu de bună practică.

Total cost investiții

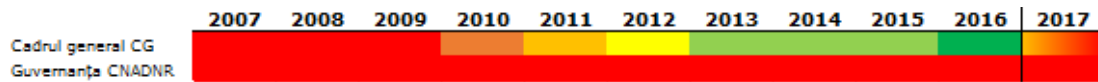


*Total cost investiții
România / km rețea*



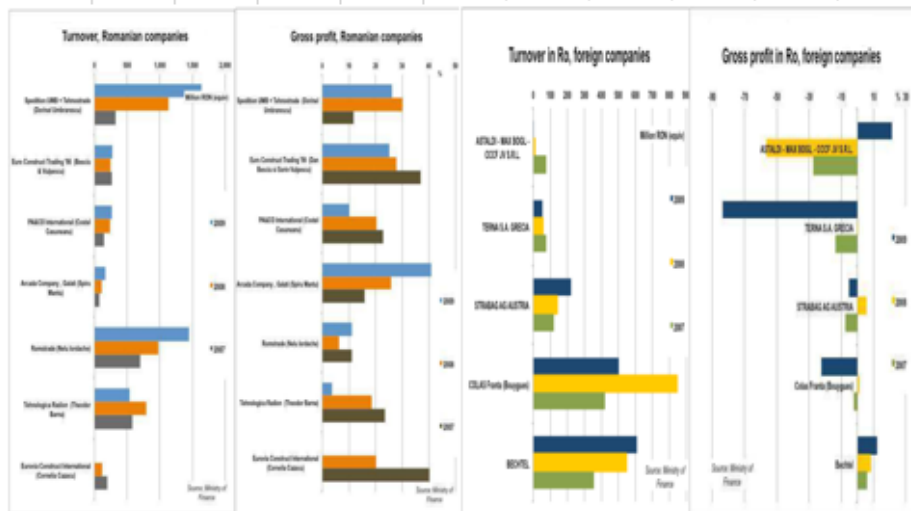
Pentru a înțelege exact care sunt cauzele rezultatelor CNADNR, putem intra în detalii privind costurile de achiziții. Astfel: în 2011, an de vârf pentru cheltuielile de investiții, constatăm că profitabilitatea companiilor românești de construcții depășea cu mult pe cea a contractorilor străini, selectați prin licitații corecte de regulă pe bani europeni.

În 2011 am avut și cazul Transalpina, un contract foarte avantajos pentru Romstrade și cu scandaluri de corupție: observăm, comparând profitabilitatea Romstrade cu a Strabag, că Strabag are în mod constant marje de profit de 2-3%, în timp ce Romstrade are variații substanțiale.



Achiziții
Profit parteneri

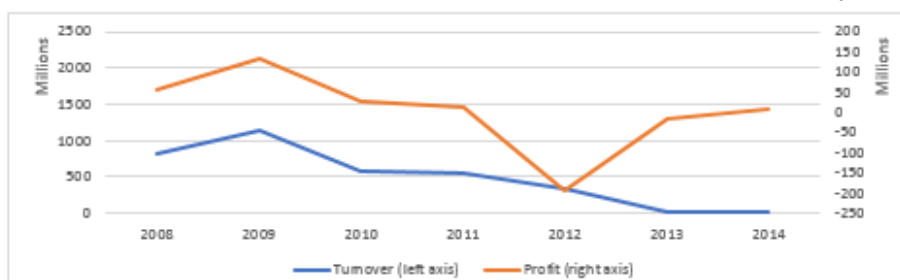
Co Rom vs străine
e.g. 2011



Co străine mai puțin profitabile (licitații)

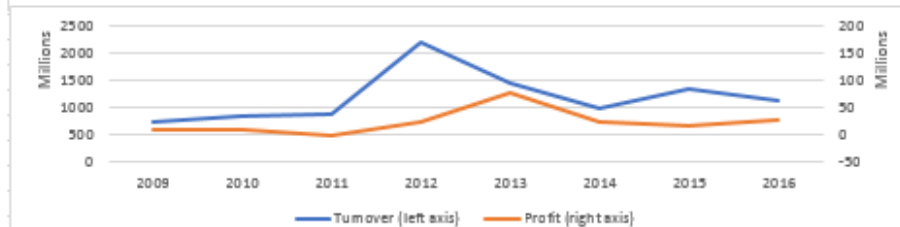
Cadrul general CG
Guvernanța CNADNR

Romstrade



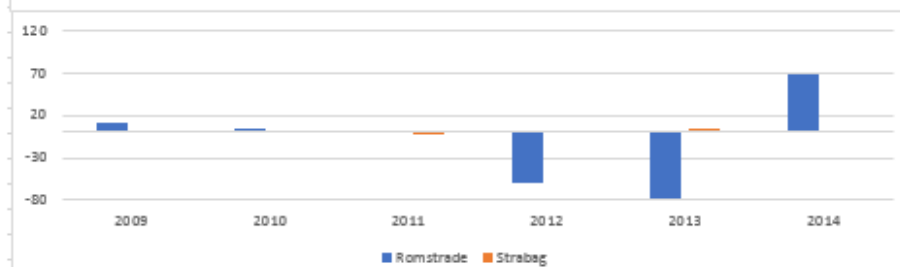
Vârf excepțional:
Transalpina
din 2015
insolvență

Strabag



Proiecte cu
fonduri UE
încep în 2012

Romstrade
vs Strabag
profitabilitate



Strabag rate
normale de
profitabilitate

CAPITOLUL III

RISCURI DE POLITIZARE ÎN GUVERNANȚA ECONOMICĂ

A. Cum să furi din companiile de stat, cu legea în mână

Cât România a fost prinsă cu intensificarea războiului politic pentru justiție, la finalul lui 2017, Parlamentul a adoptat pe repede-înainte niște modificări substanțiale ale cadrului guvernantei corporative a companiilor de stat (Legea 111/2016). După cum a observat sintetic presa, amendamentele au rolul de a lăsa loc liber numirii de pipițe județene și ospătari de casă la conducerea companiilor de stat.

Mai pe larg spus, toate companiile de stat relevante (Romgaz, Hidroelectrica, CE Oltenia, TAROM, CNAIR – fosta CNADNR, CFR-urile, Transgaz, Transelectrica, Romsilva, RAPPS, Loteria, Poșta Română etc.), plus cele pe care le va considera relevante Guvernul în viitor, în caz că au uitat ceva la prima strigare, sunt scoase de sub obligația de a respecta legea privind guvernanta corporativă a companiilor de stat.

Nu mai e obligatorie nici selecția competitivă a conducerii, dar nici toate celelalte chestiuni esențiale pentru buna guvernare a companiilor, precum transparența, drepturile acționarilor minoritari, raportările către Ministerul Finanțelor, scrisoarea de așteptări, criteriile de performanță. Practic ne întoarcem în Evul Mediu, la situația de dinainte de 2011, când companiile astea erau administrate în propriul interes al grupărilor teritoriale

de partid, fără niciun mecanism de control administrativ.

Vorbim aici de companii cu cifră totală de afaceri de 60 miliarde RON pe an. Prin comparație, PIB-ul României e 750 miliarde RON. Pe această masă imensă de resurse n-ar mai trebui numiți manageri pe criterii competitive, ci oameni de casă; de asemenea, nu mai e nevoie de criterii de performanță, pentru că e bine la mica înțelegere. Pe scurt a venit iarăși vremea băieților deștepți de la Hidroelectrica, sau a Romsilva care cumpără tancuri, sau a CFR care cumpără costume de scafandru. Practici pe care le credeam demult uitare se vor întoarce.

Care e motivația pe care au dat-o parlamentarii majorității PSD-ALDE pentru aceste schimbări? Ar fi fost greu să găsească un motiv legitim ca managementul acestor companii să nu mai fie numit prin selecții competitive, pe criterii de profesionalism. Ca să acopere lipsa de explicații plauzibile, s-a spus (din nou) că se va înființa la un moment dat Fondul Suveran de Investiții, ce va avea el însuși propriile criterii de performanță. Cumva, apariția FSI ar fi periclitată dacă între timp sunt bine administrate companiile ce vor intra în portofoliul său – ele trebuie neapărat obscurizate și făcute praf cu management politic în prealabil.

De fapt, e destul de probabil că Fondul nu se va înființa niciodată și a fost de la bun început doar un pretext pentru răvășirea sectorului SOEs, unde se făcuseră câțiva pași timizi, dar periculoși pentru partide, către transparentizare și raționalizarea managementului.

Cum a votat Parlamentul stricarea cadrului de management pentru SOEs în decembrie 2017

- eliminarea obligației numirii de manageri profesioniști și independenți politic în executiv și Consiliile de Administrație (CA);
- eliminarea obligației companiilor de stat privind raportarea publică și transparentă a situațiilor financiare anuale și semestriale;
- eliminarea obligației de a publica identitatea (!), experiența profesională și remunerația managerilor din conducerea companiilor de stat;
- eliminarea posibilității ca acționarii minoritari să numească membri în CA și limitarea accesul acestora la informații din cadrul companiei;
- eliminarea obligației companiilor de a publica în mod transparent hotărârile adoptate de către acționari pe internet.

În februarie 2018, exact în timp ce scriam acest raport, Curtea Constituțională a declarat neconstituționale schimbările operate de Parlament pe Legea 111/2016³¹. Evaluarea consecințelor acestei decizii este în curs, dar se pare că în mare parte e vorba de erori procedurale comise în graba de a trece amendamentele prin cele două camere ale parlamentului. Cu alte cuvinte, este probabil că amendamentele se vor întoarce, sub formă de ordonanță sau proiect de lege lucrat mai atent, dacă majoritatea PSD-ALDE este decisă să reinstaureze controlul politic asupra companiilor de stat.

B. Cum să politizezi reglementarea în energie: ANRE

Autoritatea de reglementare în sectorul energie (ANRE) acumulase bile albe în programul de reformă, în special după intrarea în vigoare a legii 160 / 2012, ce transpunea Pachetul Energetic III al UE. Independența instituției a fost asigurată în ultimii ani printr-o relativă stabilitate a echipei de management, dublată de o creștere a nivelului de profesionalism în instituție. Acestea au permis reglementatorului să aplice măsuri dificile, în fața cărora factorul politic de obicei ezită, precum liberalizarea sectorului gaz și electricitate, de multe ori contra opiniilor populiste exprimate în Parlament.

S-a accelerat liberalizarea pieței de gaze între 2014 și 2017, profitându-se de fereastra de oportunitate oferită de prețurile scăzute în această perioadă, deși în Cameră a existat permanent

opozitie la aceste masuri, pe care nici distribuitorii monopolisti nu le-au imbratisat totdeauna cu placere. ANRE s-a opus diverselor amendamente la legea energiei care incalcau directivele UE.

În octombrie 2017 s-au încheiat însă mandatele a patru din membrii boardului ANRE, inclusiv cel al președintelui instituției. Parlamentul avea sarcina să organizeze o nouă selecție transparentă și competitivă, dar ca și în trecut (de exemplu în 2015) a eșuat în această sarcină. În loc de asta, pe tot parcursul anului 2017 a organizat atacuri politice și a plantat materiale în presă, urmărind slăbirea și decredibilizarea conducerii ANRE, profitând de orice ocazie apărută: de exemplu, niște variații temporare ale prețului în piață, în ianuarie și august. Atât guvernul cât și parlamentul au cerut investigarea prin comisii speciale a activității de reglementare a ANRE, ce ar fi dat prea multă libertate operatorilor în piață.

Chestiunea a părut de-a dreptul amuzantă pentru cine a înțeles ce se întâmplă, deoarece principalii beneficiari ai prețurilor fluctuante au fost chiar companiile de stat din energie, aflate în administrarea ministrului Toma Petcu, cel care cerea investigarea ANRE. După toate semnele, ministrul nu înțelesese acest lucru.

În octombrie, cu puțin timp înainte de încheierea mandatului conducerii ANRE, Camera Deputaților a format o comisie specială de anchetă pentru piața de energie, condusă de deputatul Iulian Iancu. Dezbaterile în această comisie au trecut mult dincolo de scopul anunțat inițial, în zona disputelor politice, ajungându-se la atacuri personale contra managementului unor multinaționale, precum OMV Petrom.

Finalmente nu s-a ajuns la nici o concluzie clară, însă probabil nici nu era acesta rostul, ci doar pregătirea politico-mediatică a terenului pentru numirea unei noi conduceri la ANRE. Aceasta este mai politică și mai slabă profesional, fără experiență anterioară în sectorul energie. În paralel s-a operat și o reducere a atribuțiilor reglementatorului, prin preluarea de către guvern a monitorizării investițiilor făcute de distribuitori. Noul președinte, Chiriță, este un membru al comisiei parlamentare de anchetă condusă de fostul ministru Iancu; primele sale declarații au vizat o stopare a programului de liberalizare a prețului la gaze.

La începutul lui 2018 Parlamentul a adoptat o lege care reduce independența ANRE, prin simplificarea demiterii membrilor board-ului: astfel ei pot fi înlocuiți dacă acționează defectuos în funcție, astfel încât în piață apar perturbări serioase ale prețurilor la electricitate, gaz și energie termică. Formularea fluidă, interpretabilă, lasă spațiu de manevră pentru orice viitoare comisie specială pe care Parlamentul decide să o creeze, care poate constata oricând că niște evoluții de preț în piață sub "serioase" și din vina ANRE. Orice membru al board-ului care nu se pliază pe ideile guvernului sau ale Parlamentului poate fi astfel eliminat legat, deci independența ANRE rămâne doar pe hârtie.

Toate aceste evoluții survin într-un moment prost, exact când viața ANRE se complică: trebuie să asigure dezvoltarea unei piețe funcționale a gazelor, să reglementeze atent interconectările transfrontaliere (proiectul BRUA, conectările cu Republica Moldova), să se pregătească pentru următoarea perioadă de reglementare a transportului și distribuției de energie în UE, să adopte reguli de *smart metering* în electricitate și să producă reglementări

pentru energia termică, sarcină preluată recent de la ANRSC. Șansele sunt destul de slabe că se va achita bine de toate aceste sarcini.

C. Cum să politizezi reglementarea în sectorul ITC: ANCOM

Involuțiile cele mai spectaculoase în 2017 s-au produs probabil în reglementarea pe piața de comunicații. În primăvară s-a modificat prin ordonanță de urgență procedura de numire a conducerii ANCOM, excluzând pe președintele României din proces. Procedura precedentă fusese agreată cu Comisia Europeană, ca fiind una rezonabilă ce proteja agenția de presiuni politice de moment, și nici un motiv de substanță n-a fost oferit pentru această schimbare. Consiliul Legislativ însuși a avut dubii cu privire la corectitudinea amendamentelor și a întârziat avizul.

Motivele reale ale schimbării au fost desigur acelea că era nevoie de înlocuirea președintelui și vicepreședintelui înainte de expirarea termenelor. Noul președinte, numit de PSD în mai pe noua procedură, a avut probabil cel mai conflictual și bizar mandat: a produs un mare scandal public când a dorit să înlocuiască staff-ul profesionist al agenției cu personal detașat de la Poșta Română și serviciile de informații.

Parlamentul l-a înlocuit până la urmă din funcție pe proaspătul președinte ANCOM în octombrie 2017, dar a profitat de ocazie ca să amputeze serios independența reglementatorului, exact cum s-a întâmplat la ANRE, în baza unor noi prevederi legale vagi și interpretabile. Acestea pot fi folosite oricând – și abuzate ușor – prin declanșarea unei anchete într-o comisie parlamentară

sau prin respingerea raportului anual al agenției.

Finalmente, conducerea ANCOM a fost înlocuită din nou, de astă dată fiind numit președinte fostul premier Sorin Grindeanu, pentru a consfinți împăcarea lui cu partidul după criza din vară, când PSD și-a dat jos propriul guvern prin moțiuni de cenzură. După toate aparențele poziția a fost folosită ca o sinecură, salariul de 7500 euro pe lună nefiind neglijabil pentru un premier concediat.

Cu alte cuvinte, ANCOM a încheiat un an turbulent mult mai slăbită și politizată decât la începutul lui. Sunt mari semne de întrebare privind capacitatea instituției de a menține nivelul profesional al reglementărilor, după ce o lungă perioadă fusese privită ca un exemplu de bună practică atât în România, cât și la Bruxelles.

D. Atacuri la arbitrul piețelor: Consiliul Concurenței

Discuțiile apărute în parlament spre finalul anului 2017 și care vizează Consiliul Concurenței (CC) sunt cu atât mai surprinzătoare cu cât nimic dramatic nu s-a întâmplat în ultima vreme cu această instituție, apreciată în toate rapoartele partenerilor externi (Comisia Europeană, Banca Mondială, etc.) drept una bine așezată și în curs de consolidare profesională. Ea operează într-o zonă de acquis comunitar strict, unde principiile de liberă competiție și îngrădire a ajutorului de stat sunt clare și fundamentale pentru buna funcționare a UE.

O analiză funcțională făcută de Bancă la comanda Comisiei Europene a dus la schițarea unui plan de măsuri

implementat în ultimii ani³². Indicatorii de performanță s-au îmbunătățit: intervenții mai prompte, mai bună detectare și investigare a cazurilor din piață, scurtarea duratei investigațiilor și creșterea amenzilor confirmate de instanțe.

Toate acestea n-au ferit CC de atacuri politice în toamna lui 2017, când a fost chemată să combată "speculatorii" responsabili pentru o relativă creștere a prețurilor la alimente. O rată crescută a inflației era de așteptat în urma programului expansionist de cheltuieli publice ale guvernului, în principal bazat pe creșterea abruptă a salariilor în sectorul public, inclusiv autorități locale. Conducerea CC a dat niște declarații publice în acest sens și a promis o monitorizare, însă tonul nu a fost atât de ferm pe cât ar fi dorit cei din coaliția PSD-ALDE.

Ca atare, în noiembrie 2017 un grup de parlamentari au propus amendarea substanțială a Legii 21 / 1996 în privința selecției și numirii membrilor Consiliului Concurenței³³. Procedura actuală echilibrată, ce prevede un board consultativ și independent pentru selecție, apoi un aviz din partea guvernului, audieri în Parlament și o numire finală de către președintele României, ar urma să fie înlocuită cu una mult mai direct politică: trei membri (inclusiv președintele CC) vor fi numiți de Cameră și doi de Senat. Ironie, în expunerea de motive mișcarea e descrisă drept "sporirea independenței Consiliului Concurenței".

În plus, numărul membrilor CC se reduce de la șapte la cinci; se elimină funcția de director executiv, înființată după recomandările analizei

funcționale din 2010; iar criteriul de vechime capătă importanță crescută în selecția noilor membri (minim 15 ani în poziții de conducere), ceea ce descalifică experți mai tineri, cu experiență internațională sau fără conexiunile necesare în partide pentru a fi putut deține funcții publice de conducere.

Propunerile reprezintă evident încercări de a face CC mai responsabil la dorințele alianței de guvernare și, probabil, primul pas către înlocuirea anticipată a conducerii, care are mandat până în 2020, cu persoane cu vechime în partide dar care n-ar putea trece printr-un screening profesional pe actualul sistem.

E. Neutralizarea Curții de Conturi

Probleme de politizare la Curtea de Conturi au existat dintotdeauna, însă în ultimii ani aceasta tindea să capete un soi de "independență-by-default", prin simplul fapt că liderii și grupările politice care îi negociaseră componența au dispărut între timp din primul plan al vieții publice.

Ca atare, pe parcursul lui 2017 am asistat la un proces gradual de reluare a controlului asupra instituției de către forțele politice relevante la zi. Curtea este potențial foarte importantă, având misiunea să verifice corectitudinea cheltuirii banilor publici, la centru și în autorități locale, inclusiv pe programele de investiții cu fonduri UE sau de la bugetul de stat. În ultimul caz, după cum arătăm în secțiunea respectivă a acestui raport, într-o manieră scandalos de discreționară, politizată și ducând la irosire de resurse. Iar dacă pe fonduri

³² World Bank. 2010. Romania - Functional Review : Romania Competition Council. Washington, DC. <https://www.openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12281>

³³ <https://www.senat.ro/legis/PDF/2017/17b481FG.pdf>

UE există și alte filtre de verificare, pe fondurile pur naționale Curtea de Conturi rămâne principalul mecanism de asigurare a integrității și eficienței cheltuirii.

Este deci absolut semnificativ că actuala coaliție a instalat drept președinte în octombrie 2017, pe o perioadă de nouă ani, pe fostul secretar al Ministerului Dezvoltării Regionale (MDRAP), principalul furnizor de fonduri bugetare "soft" pentru administrația locală, și persoană loială actualei conduceri a PSD și coaliției. Ceilalți consilieri numiți la CC cu această ocazie sunt afiliați aceleiași grupări politice.

Modul cum au funcționat instrumentele de finanțare a investițiilor la nivel local, volumul acestora și efectele de clientelism politic pe care le-au produs ele în teritoriu sunt descrise în amănunt în secțiunea precedentă, ca și în alte materiale ale EFOR. Pagina noastră de web – www.expertforum.ro - oferă hărți interactive actualizate cu alocările de fonduri și corelația acestora cu variabilele politice, precum migrația primarilor între partide, activitatea în campaniile electorale etc.

Vorbim aici de fapt de unul din cele mai importante mecanisme de clientelizare a administrației publice românești, iar dimensiunea acestui instrument de finanțare crește în anii care vin: la începutul lui 2017 a fost aprobat după cum se știe un volum de credite de angajament de 30 miliarde lei pentru următoarea perioadă.

Este puțin probabil că acum CC va fi prea intransigentă în verificarea unor finanțări acordate chiar de conducerea sa, pe funcția ocupată anterior. Nici măcar atât de intransigentă cât începuse să fie recent – adică destul de puțin, dar mai mult decât deloc, vezi raportul devastator publicat în 2015 exact pe mecanismul de finanțare numit PNDL³⁴.



Semilunei 7, apt. 1

București

www.expertforum.ro

**Puteți susține activitatea EFOR prin donații
pe www.expertforum.ro/doneaza**