



Nr. 591/37/15.07.2019

**CĂTRE: GUVERNUL ROMÂNIEI**  
**ÎN ATENȚIA: DOAMNEI PRIM MINISTRU VIORICA VASILICA DĂNCILĂ**  
**CĂTRE: MINISTERUL FONDURILOR EUROPENE**  
**SPRE ȘTIINȚĂ: DOAMNEI MINISTRU ROXANA MÂNZATU**  
**DOMNULUI CĂTĂLIN BĂLAN, DIRECTOR GENERAL**

## MEMORIU

### PRIVIND SITUAȚIA GENERALĂ A PORTOFOLIULUI DE PROIECTE MAJORE DIN SECTORUL DE APĂ/APĂ UZATĂ FINANȚATE DIN FONDURI EUROPENE POIM 2014-2020 ȘI PROPUNERI DE MĂSURI PENTRU ÎMBUNĂȚĂȚIREA SITUAȚIEI

#### PREAMBUL

**ASOCIAȚIA PARTENERIAT PENTRU PROIECTE ȘI FONDURI EUROPENE (APPFE)** și **FEDERAȚIA ASOCIAȚIILOR DE DEZVOLTARE INTERCOMUNITARĂ DIN DOMENIUL APEI (FADIDA)** reprezintă două structuri profesionale asociative care au fost înființate în vederea îmbunătățirii cadrului legal, instituțional și procedural din sectorul de apă/apă uzată aplicabil structurilor cheie implicate - Operatorii Regionali și Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară - și proiectelor derulate de către acestea.

Astfel, întrucât unul dintre obiectivele centrale ale organizațiilor pe care le reprezentăm se referă la **colectarea de la nivelul membrilor și partenerilor a problemelor cu care aceștia se confruntă și aducerea acestora la cunoștința factorilor de decizie responsabili, însoțite de propuneri concrete de îmbunătățire**, vă supunem atenției, prin intermediul prezentului MEMORIU o serie de **PROBLEME ȘI DIFICULTĂȚI** identificate pe parcursul consultărilor organizate în ultima perioadă de timp, dar mai ales cu ocazia *CONFERINȚEI NAȚIONALE „ELABORAREA ȘI IMPLEMENTAREA PROIECTELOR MAJORE DE INVESTIȚII DIN SECTORUL DE APĂ ȘI APĂ UZATĂ FINANȚATE DIN FONDURI EUROPENE 2014-2020”, eveniment derulat la București în perioada 16-17.05.2019, cu participarea unui număr reprezentativ de Operatori Regionali, Asociații de Dezvoltare Intercomunitară, consultanți, proiectanți, constructori, cadre academice, furnizori de materiale, echipamente și tehnologii, asociații profesionale relevante.*

Cu această ocazie, redăm în cele ce urmează cele mai importante **considerații și problematice abordate în discuțiile recente**, asupra cărora este necesară o reflecție serioasă și **identificarea unor soluții adecvate pentru remedierea aspectelor și neconformităților semnalate la nivelul actorilor implicați în pregătirea și implementarea proiectelor majore de investiții din sectorul de apă și apă uzată:**

- **Nivelul actual al absorbției fondurilor europene aferente proiectelor din sectorul de apă și apă uzată este unul nesatisfăcător**, fiind necesară adoptarea de măsuri concrete de către autoritățile responsabile, pentru redresarea situației. În mod particular, trebuie eliminată dependența de proiectele fazate și mutat centrul de greutate către aprobarea proiectelor noi care pot genera absorbție reală, în caz contrar riscul de dezangajare a fondurilor este unul ridicat;
  - **Progresul înregistrat în aprobarea proiectelor majore de investiții din sectorul de apă – în ritm de 1 proiect/an sau 6 proiecte aprobate în 6 ani – reprezintă un eșec comparativ cu oricare alt program de finanțare anterior.** Efectul în piață al lipsei proiectelor este unul devastator, rezultând în insolvențe și falimente ale consultanților, proiectanților, furnizorilor și constructorilor, restrângeri ale activității sau schimbarea domeniului de activitate, respectiv în retrageri ale unor actori importanți de pe piața românească. Riscul de a asista la un eșec al pieței a momentul lansării masive a licitațiilor din cadrul proiectelor majore devine din ce în ce mai evident. Din păcate, acțiunile de recâștigare a încrederii pieței și de asigurare a unui răspuns pozitiv din partea acestora pentru a securiza realizarea viitoarelor proiecte sunt foarte rare
  - Ca remarcă generală, se constată că **volumul, complexitatea și durata de evaluare a documentațiilor solicitate pentru proiectele de apă/apă uzată finanțate din fonduri europene nerambursabile – ISPA – POS MEDIU – POIM – au crescut considerabil de la un program la altul.** În mod similar, numărul instituțiilor verificatoare/evaluatoare/avizatoare s-a mărit în mod semnificativ, fără ca această creștere să fi adus îmbunătățiri calitative semnificative întregului proces
  - **Lipsa coordonării procesului de pregătire a proiectelor** coroborată cu creșterea semnificativă a valorilor de investiții comparativ cu perioada 2007-2013, fără a corela acest lucru cu capacitatea reală de implementare a beneficiarilor, au generat situația curentă caracterizată prin - **EXTINDEREA SINE DIE A PROCESULUI DE PREGĂTIRE ȘI APROBARE A PROIECTELOR** – situație inacceptabilă în opinia organizațiilor noastre. În acest context, se impune, ca pe lângă măsurile minimale deja adoptate, **să se identifice soluții concrete de deblocare a situației. În acest sens, o potențială soluție ar fi implicarea masivă în procesul de evaluare a INSTITUȚIILOR FINANCIARE INTERNAȚIONALE** care dispun de expertiza necesară
  - Trebuie subliniată **lipsa de predictibilitate a întregului proces de pregătire și aprobare, neexistând nici un fel de control asupra numărului reviziilor care vor fi efectuate, respectiv asupra cerințelor suplimentare ale evaluatorilor.** Întrucât aspectele semnalate se regăsesc practic în toate contractele de asistență tehnică prin care se află în pregătire proiecte regionale, **această situație se translatează în resurse și în final în costuri suplimentare enorme, ne-bugetate la momentul ofertării, cash flow-ul contractelor fiind negativ pe o perioadă foarte lungă de timp iar riscul de insolvență sau de faliment și implicit de nefinalizare a pregătirii proiectelor fiind unul major**
  - **Considerăm așadar că este necesară consolidarea comunicării și a colaborării între mediul public și cel privat cu privire la stadiul pregătirii și implementării proiectelor de investiții**, inițiativele sectorului public realizate în această direcție trebuind să devină obișnuință, contribuind la sporirea transparenței întregului proces și la îmbunătățirea capacității de răspuns a pieței
  - **Sprrijinirea educației și a formării specialiștilor în domeniu trebuie să reprezinte în viitor un obiectiv strategic al actorilor implicați;** în practică, se constată însă faptul că inițiativele legate de profesionalizarea și reprofesionalizarea sectorului sunt
-

extrem de rare, fapt care accentuează criza de forță de muncă calificată la nivelul tuturor categoriilor de actori implicați: operatori regionali, constructori, proiectanți etc

- De asemenea, în contextul discuțiilor existente la nivel european pentru pregătirea perioadei de programare 2021-2027 și a concluziilor formulate în cadrul Strategiei sectorului de apă pe perioada 2019-2035 cu privire la necesarul de finanțare uriaș și resursele limitate disponibile din fonduri naționale și europene, **considerăm că atenția trebuie îndreptată în acest moment spre identificarea unor mecanisme care să faciliteze infuzia de finanțare și transferul de expertiză și tehnologie dinspre sectorul privat către cel public.** O astfel de abordare ar urma să valorifice potențialul multiplicator oferit de soluțiile sustenabile de finanțare a sectorului cum ar fi, de exemplu, **implementarea conceptului de COMPLEMENTARITATE ÎNTRE FONDURILE EUROPENE ȘI PARTENERIATUL PUBLIC PRIVAT**, un concept asupra căruia vom reveni ulterior către dumneavoastră cu materiale solid fundamentate.

Față de cele mai sus expuse, dată fiind **situația extrem de delicată în care se află în promovarea portofoliului de proiecte majore în infrastructura de apă și apă uzată finanțate prin POIM 2014-2020, proiecte indispensabile pentru conformarea cu prevederile Tratatului de Aderare și Directivele europene relevante, VĂ ADRESĂM RUGĂMINTEA, DISTINSĂ DOAMNĂ PRIM-MINISTRU, SĂ ANALIZAȚI PROPUNERILE AVANSATE DE CĂTRE ORGANIZAȚIILE NOASTRE ÎN CADRUL ACESTUI MEMORIU, cu mențiunea că în cadrul Anexelor 1 și 2 au fost incluse în mod detaliat problemele și soluțiile identificate pentru îmbunătățirea situației în urma consultărilor largi efectuate cu ocazia evenimentului anterior menționat.**

Dorim cu această ocazie să salutăm inițiativa dumneavoastră de a proceda la înființarea *Departamentului pentru dezvoltare, promovare și monitorizare a proiectelor de investiții în infrastructură*, organism extrem de necesar pentru urmărirea activității structurilor responsabile de implementarea marilor proiecte de investiții și dinamizarea activității acestora, și rămânem la dispoziția dumneavoastră prin echipele noastre de experți și de conducere pentru orice clarificări sau sprijin tehnic.

Florian BURNAR

Președinte



Vasile DĂRĂBAN

Președinte



## DIFICULTĂȚI ȘI PROBLEME IDENTIFICATE CU PRIVIRE LA ETAPA DE PREGĂTIRE PROIECTELOR. PROPUNERI

- Din punct de vedere al **cerințelor incluse în caietele de sarcini ale consultanților** implicați în pregătirea proiectelor s-au remarcat următoarele:
    - Termenele stabilite pentru realizarea anumitor livrabile/activități au fost complet nerealiste: studii topo/geo: 2-4 luni; studiu de fezabilitate: 4 luni; obținere avize/acorduri autorizații: 4 luni
    - Introducerea în cadrul contractelor a unor activități care necesită costuri foarte mari și care sunt neuzuale în activitatea echipelor de consultanță (de exemplu: curățarea conductelor de canalizare)
    - Condiții de plată oneroase pentru consultanți (de exemplu: plata documentațiilor de atribuire după semnarea tuturor contractelor de lucrări în contextul unor contestații excesive)
    - Master Planul a constituit, în mod paradoxal, un document obligatoriu și orientativ în același timp, fapt care a condus la iterații nesfârșite în întocmirea listei investițiilor prioritare la nivel de Studiu de Fezabilitate
    - A existat o tendință excesivă de a impune prin Caietele de Sarcini, în dreptul Consultantului responsabilități și provocări din afara sferei profesionale de bază a acestuia, respectiv a proiectării, Consultantul devenind responsabil în multe situații pentru clarificarea situației juridice a terenurilor, pentru corelarea proiectelor regionale cu cele finanțate din alte surse etc
  
  - Principalele **neajunsuri/lipsuri identificate în procesul de elaborare, evaluare și aprobare a proiectelor** sunt următoarele:
    - Lipsa coordonării procesului de pregătire și de evaluare a proiectelor de către organismele cu atribuții în domeniu
    - Analiza pe parcurs a proiectelor, fără reguli clare și transparente de verificare
    - Aplicarea unor criterii de analiză pe aspecte de formă și nu de fond
    - Lipsa unor ghiduri și liste de autoverificare, anterior transmiterii documentațiilor spre analiză
    - Reguli neclare/imprecise cu privire la costurile unitare/specifice acceptate
    - Lipsa oricăror recomandări cu privire la cuantumul ori procentul de cofinanțare a proiectelor de către Operatorii Regionali
    - Lipsa unor informații clare privind condițiile tehnice/financiare în care extinderile, respectiv reabilitările de rețele pot fi acceptate la finanțare
    - Lipsa de decizie în momente cheie ale pregătirii proiectelor la nivelul organismelor cu atribuții în domeniu, respectiv lipsa din partea acestora a unor informații clare, disponibile public cu privire la:
      - Echipele de analiză/evaluare a proiectelor (JASPERS, experți coopțați/firemens)
      - Calendarul de verificare/evaluare
      - Duratele de evaluare, termenele de emiterie a Notelor de Evaluare
    - Dificultăți importante în obținerea avizelor, acordurilor, și autorizațiilor: cerințe avizatori care exced cadrul legal, lipsă/informații limitate privind condițiile de
-

eliberare, încercări de impunere a unor condiții nerezonabile de către avizatori, complexitate nejustificată a documentațiilor și a etapelor de avizare în raport cu faza pregătirii proiectelor, termene de valabilitate limitate etc

## CONCLUZII ȘI PROPUNERI – ETAPA DE PREGĂTIRE:

- Dată fiind situația actuală de evidentă stagnare la nivelul sectorului de apă – nu doar în privința blocajului actual în pregătirea și aprobarea proiectelor regionale de investiții - este necesară **implicarea și valorificarea potențialului noilor structuri asociative înființate** - asociații profesionale, federații - care să promoveze în mod onest și coerent imaginea și interesele sectorului
  - În contextul elaborării Strategiei sectorului de apă pe perioada 2019-2035 propunem **REALIZAREA UNUI POLITICI CORENTE ȘI UNITARE LA NIVELUL SECTORULUI DE APĂ** care să:
    - stabilească ca prioritate strategică națională problematica conformării României, în cel mai scurt timp posibil, cu Directivele europene relevante și, în final, să securizeze accesul tuturor cetățenilor României la servicii de alimentare cu apă și de canalizare
    - impună în cadrul ministerelor responsabile și direcțiilor din subordine acestora a unui personal competent, profesionist și receptiv la problemele și dificultățile beneficiarilor și ale celorlalți actori implicați în proces
    - permită inițierea unor propuneri clare și coerente de stabilire a unui cadru legal și procedural specific, referitor la pregătirea și implementarea proiectelor majore de investiții în infrastructura de apă/apă uzată care să vizeze aspecte precum: emiterea avizelor/acordurilor/autorizațiilor, procesul de pregătire și aprobare a proiectelor, procesul de achiziție publică, cadrul de implementare
  - **Deficitul mare de specialiști în domeniu** care să asigure derularea unor programe majore de investiții, reprezintă o problemă care trebuie abordată la nivel macro și micro, pe termen scurt, mediu și lung, cu **implicarea corespunzătoare a mediului academic de profil**
  - **Promovarea unor măsuri legislative care să îi protejeze atât pe beneficiarii proiectelor** (operatori, administrații publice locale), **cât și pe autorii acestora** (constructori, furnizori, supervizori, proiectanți, consultanți) trebuie să reprezinte o prioritate și trebuie realizată nu doar prin creșterea responsabilităților acestora din urmă, ci prin **crearea cadrului legal și de implementare care să faciliteze realizarea și funcționarea în condiții de eficiență a facilităților de investiții** – stații de tratare, stații de epurare, rețele de alimentare cu apă și de canalizare etc).
-

## **DIFICULTĂȚI ȘI PROBLEME IDENTIFICATE CU PRIVIRE LA ETAPA DE ATRIBUIRE A CONTRACTELOR ȘI DE IMPLEMENTARE. PROPUNERI**

### **Continutul Tehnic si Contractual al Documentatiei de Atribuire**

- ❑ Calitatea proiectului
  - Studii și Avize
  - Amplasament (pozitie si limite)
  - Cerinte / Caiete de Sarcini / Definirea scopului lucrarilor
- ❑ Liste de cantitati / liste de preturi
  - Cantitati de lucrari subevaluate in BoQ sau chiar omisiuni majore
  - Contradictii si necorelari intre Preambul la BoQ si BoQ
- ❑ Anexa la oferta / conditii speciale de contract / conditii generale de contract
  - Contradictii si necorelari intre Conditii Contractuale
  - Contradictii si necorelari intre Anexa la Oferta & Conditii contractuale
- ❑ Necorelarea conditiilor de contract cu legea privind achizitiile publice
  - Contradictii intre posibilitatile de modificare a Contractului conform Conditiiilor de Contract si restrictiile impuse de legislatie / autoritati de reglementare – monitorizare – control – verificare a achizitiilor

### **Actiuni ale Autoritatilor Contractante si ale Consultantilor**

- Obținerea cu intarziere a avizelor de la autoritati si detinatorii de utilitati
- Obținerea cu intarziere a Autorizatiei de Construire (demolare etc.)
- Nesolutionarea la timp a problemelor privind amplasamentele lucrarilor
- Lipsa de experienta in evaluarea ofertelor, rezultand contracte in care listele de cantitati nu au fost verificate aritmetic, ori chiar acceptarea unor oferte care nu raspund in totalitate cerintelor caietului de sarcini
- Omiterea introducerii unor sectiuni ori documente la semnarea Contractului
- Intarzieri mari in luarea deciziilor si asumarea responsabilitatilor pentru aplicarea solutiilor necesare deblocarii unor etape ale proiectului

### **Atributii ale Executantilor**

- Greseli frecvente in cotarea financiara a unor articole de lucrari
- Organizare insuficienta a resurselor si demararea cu intarziere a lucrarilor
- Lipsa de experienta si intelegere in gestionarea problemelor contractuale

### **Implicarea Autoritatii de Management și a altor organisme cu responsabilități în domeniu**

- Necesitatea unui sprijin real catre Autoritatea Contractanta in derularea proiectului; reactie imediata la problemele semnalate
  - Necesitatea unor instructiuni clare catre Autoritatea Contractanta in vederea evitarii greselilor si a corectiilor financiare
-

## PROPUNERI DE ÎMBUNĂȚIRE A PROCESULUI DE IMPLEMENTARE:

- i. Proceduri Operaționale referitoare la licitare/contractare / masuri de diminuare a întârzierilor în atribuirea contractelor de lucrări
  - ii. Ghiduri referitoare la activitățile de monitorizare-raportare
  - iii. Instrucțiuni clare privind verificarea corelării între prevederile Studiului de fezabilitate aprobat și/sau Cererii de finanțare aprobate și prevederile documentației de atribuire (proiect tehnic/DE)
  - iv. Structura și metodologia de actualizare a devizului general
  - v. Structura și metodologia de actualizare a planului de achiziții
  - vi. Instrucțiuni de Verificare a justificărilor tehnice privind modificările contractelor semnate între beneficiari și contractori și încadrarea acestora atât în prevederile Contractului de finanțare cât și în obiectivele proiectelor aprobate pentru finanțare din POIM
  - vii. Proceduri privind Monitorizarea implementării fizice a proiectelor
  - viii. Proceduri referitoare la variații determinate: de “remăsurări”, “optimizarea proiectului”, “neprevăzute”
  - ix. Proceduri privind corelarea oricărei cereri de modificare a proiectului, atât cu cerințele și prevederile Contractului de Finanțare, cât și ale Cererii de finanțare a Proiectului;
  - x. Proceduri privind utilizarea “contingențelor”
  - xi. Recomandări, ghiduri/instrucțiuni, pentru verificarea tehnică, administrativă și financiară.
-