



CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

- Secția de Control Financiar Ulterior -

Divizia I – *Controlul contului general de execuție a bugetului de stat, datoriei publice și a creanțelor statului; auditul performanței și al sistemelor informatice*

Nr. 19016./Șt.P./14 ian.2008

Supervizat,
Consilier de conturi

Prof. univ. dr. Ștefan Popa

Avizat,
Director

Dr. ec. Anișoara Frățilă

R A P O R T D E A U D I T

„Auditul performanței Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1”

Misiunea de audit având ca temă „Auditul performanței Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1” s-a desfășurat în baza Programului de control financiar și audit al Curții de Conturi a României.

Acțiunea de audit a fost inițiată pentru analizarea utilizării sumelor alocate de Ministerului Transporturilor pentru realizarea Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1, ceea ce reflectă atenția pe care Curtea de Conturi, ca instituție supremă de control și audit o acordă modului de utilizare a banului public.

CAP. I PREZENTAREA GENERALĂ A MISIUNII DE AUDIT

1.1. Baza legală și modul de organizare a acțiunii

Conform prevederilor art.16 alin(3) din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, modificată și completată prin Legea nr. 77/2002, Curtea de Conturi a României are ca atribuții și analizarea calității gestiunii financiare din punct de vedere al economicității, eficienței și eficacității, obiective specifice activității de audit al performanței.

Acțiunea de audit s-a desfășurat conform Programului de control financiar și audit la Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România S.A. (denumită în continuare CNADNR) și Direcția Regională de Drumuri și Poduri București (denumită în continuare DRDP București).

1.2. Obiectivele auditului

1.2.1. Obiectivul general al auditului

Obiectivul general al auditului a constat în efectuarea unei examinări independente a modului de derulare a Proiectului privind construirea pasarelelor pietonale pe drumul național DN1, a unei analize în legătură cu impactul rezultat din implementarea proiectului față de impactul preconizat, identificarea cauzelor care au condus la eventuale nerealizări a obiectivelor și formularea de recomandări cu privire la căile și mijloacele de îmbunătățire a performanței viitoarelor proiecte de construire a unor pasarele pietonale asemănătoare, pe baza constatărilor și concluziilor rezultate din audit.

1.2.2. Obiectivele specifice auditului au urmărit în principal:

- necesitatea și oportunitatea realizării Proiectului ”Construirea de pasarele pietonale pe drumul național DN1”;
- eficiența managementului entităților implicate în gestionarea proiectului privind modul cu care acestea au utilizat sumele alocate pentru realizarea proiectului;

- analiza cauzelor care au condus la depășiri semnificative ale finanțării inițiale și ale termenelor de finalizare ale proiectului;
- respectarea legislației în domeniul achizițiilor publice;
- urmărirea pe parcursul execuției lucrărilor, a modului de realizare a acestora la parametrii cantitativi și calitativi stabiliți;
- analiza modului de derulare a execuției contractelor, precum și a modalităților de plată;
- modul de asigurare a recepției lucrărilor, pentru certificarea calității acestora;
- evaluarea efectelor construirii pasarelelor pietonale asupra fluidizării traficului și scăderii numărului de accidente.

1.3. Tehnici și metode utilizate pentru obținerea probelor de audit

1.3.1. Tehnici de obținere a probelor de audit

- consultarea legislației, a altor documente, precum și a programelor de guvernare etc.;
- documentarea pe Internet și prin mass-media, în scopul înțelegerii activității entităților auditate;
- tehnica chestionarelor și a machetelor;
- solicitarea și studierea unor probe documentare;
- observări directe ale echipei de audit privind modul de realizare a lucrărilor de construire a unor pasarele pietonale, precum și utilizarea acestora de către pietoni.

1.3.2. Probele de audit

- chestionarele adresate primăriilor și poliției locale din localitățile unde sunt amplasate pasarelele pietonale;
- machetele întocmite la nivelul CNADNR :
 - nr.1 „Natura surselor de finanțare și a plăților aferente lucrărilor de proiectare a pasarelelor pietonale”;
 - nr.2 „Felul procedurilor utilizate pentru atribuirea contractelor de lucrări pentru execuția pasarelelor”;
 - nr.3 „Felul procedurilor utilizate pentru atribuirea contractelor de proiectare a lucrărilor”;
 - nr.4 „ Situația privind data la care au fost contractate, recepționate și decontate lucrările de proiectare pentru Proiectul de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN 1”;
- machetele întocmite la nivelul DRDP:
 - nr.1 „ Natura surselor de finanțare și a plăților aferente lucrărilor de execuție a pasarelelor pietonale ”;

- nr.2 „ Situația privind data la care a fost decontată integral valoarea contractelor de construire față de data recepției finale la expirarea duratei de garanție și data dării în folosință”;

- alte documente care au legătură cu obiectivele auditului (hotărâri ale comisiilor de evaluare pentru atribuirea contractelor de execuție, contracte de execuție, situații de lucrări, procese verbale de conciliere, procese verbale de inventariere, etc.).

1.3.3. Metode și criterii de audit

În cadrul planificării și executării acțiunii de audit al performanței Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN 1, au fost utilizate ca metode pentru colectarea probelor de audit: documentarea, observările directe, chestionarele adresate conducerii entităților implicate în derularea proiectului, discuții cu factorii de decizie implicați ș.a.

Colectarea probelor pentru realizarea auditului performanței Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1 a fost efectuată avându-se în vedere obținerea de informații relevante, rezonabile și de încredere.

La colectarea probelor de audit s-au avut în vedere: specificul proiectului, perioada la care se referă, particularitățile lucrărilor realizate pentru derularea proiectului, sursele de finanțare, informațiile anterioare deținute de echipele de audit.

CAP. II PREZENTAREA PROIECTULUI DE CONSTRUIRE A PASARELELOR PIETONALE PE DRUMUL NAȚIONAL DN1

2.1. Date generale privind Proiectul de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1

Proiectul a fost realizat în perioada 2001-2003, în două etape, astfel:

- etapa I, pe segmentul de drum București – Ploiești; și
- etapa II, pe segmentul de drum Ploiești - Brașov.

În vederea realizării pasarelelor pietonale pe segmentul de drum București – Ploiești, Guvernul, prin Hotărârea nr. 219/19.02.2001 a aprobat execuția a 15 pasarele pietonale.

Ulterior, acest proiect a fost continuat cu execuția a încă 13 pasarele pietonale fără a fi aprobate prin hotărâre de guvern, din care, o pasarelă pietonală pentru segmentul de drum București – Ploiești și 12 pasarele pietonale al căror amplasament a fost stabilit pe segmentul de drum Ploiești – Brașov. Pentru 11 din cele 13 pasarele pietonale, prin Hotărârea Consiliului de Administrație al Administrației Naționale a Drumurilor nr.8/24.07.2002, s-a aprobat studiul de fezabilitate pentru obiectivul ”Fluidizarea circulației pe DN1 București – Brașov, etapa II –Sector Ploiești – Brașov”.

La data efectuării auditului, din cele 28 de pasarele pietonale pentru care au fost încheiate contracte de execuție, 20 au fost amplasate și date în folosință, elementele metalice componente a 5 pasarele pietonale se află în custodia constructorului (SC Con Dem SA), componentele metalice ale unei pasarele pietonale se află depozitate la unul din punctele de lucru din subordinea DRDP București (CIC 1), iar două pasarele pietonale nu au fost executate de către același constructor, respectiv SC Con Dem SA (fiind efectuate numai unele lucrări de infrastructură).

Fondurile alocate pentru lucrările de proiectare privind realizarea Proiectului de construire a pasarelelor pietonale au fost în sumă totală de 2.023.562.687 lei (202.356. RON - n.n.), din care, pentru tronsonul I suma de 845.462.687 lei (84.546 RON - n.n.) și tronsonul II suma de 1.178.100.000 lei (117.810 RON- n.n.).

Fondurile alocate și utilizate pentru construirea celor 28 de pasarele pietonale au fost în sumă totală de 96.194.314.981 lei (9.619.431 RON – n.n.), având ca surse de finanțare: bugetul de stat, fondul special al drumurilor publice, credite Deutsch Bank și ING Bank și venituri proprii ale CNADNR.

2.2. Date generale despre entitățile implicate în realizarea Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1

În derularea acestui proiect au fost implicate următoarele entități:

- Ministerul Transporturilor, ca organ de specialitate al administrației publice centrale în domeniu, care în cadrul politicii generale a Guvernului propune și elaborează strategia privind Programul de modernizare a drumurilor naționale și reglementările specifice;
- Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România SA care a fost înființată prin OUG nr.84/18.09.2003 ca urmare a reorganizării Regiei Autonome „Administrația Națională a Drumurilor din România”(AND) și funcționează sub autoritatea Ministerului Transporturilor. În calitate de administrator de drum are ca atribuții elaborarea de strategii privind modernizarea și dezvoltarea rețelei de drumuri naționale, proiectarea, construirea, modernizarea, reabilitarea, repararea, întreținerea și exploatarea drumurilor de interes național, în scopul desfășurării traficului rutier în condiții de siguranță a circulației și are în subordine direcții regionale de drumuri și poduri (DRDP-uri) și CESTRIN-ul (Centrul de Studii Tehnice și Informatică Rutieră);
- Direcția Regională de Drumuri și Poduri București, unitate subordonată CNADNR, fără personalitate juridică care are ca atribuții realizarea strategiei și programelor de întreținere, administrare, reabilitare și construire a drumurilor naționale din raza sa teritorială;
- Executanții lucrărilor și anume SC Con Dem SA, SC Servomont SRL, SC Consol SRL, SC Power & Light SRL, SC Techna General SRL, cu care au fost încheiate 28 de contracte de construire a pasarelelor pietonale.

2.3. Necesitatea și oportunitatea realizării Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1

Prin nota de fundamentare aprobată de ministrul transporturilor, lucrărilor publice și amenajării teritoriului, necesitatea și oportunitatea realizării Proiectului de construire a pasarelelor pietonale a fost privită sub două aspecte importante și anume:

➤ **îmbunătățirea condițiilor de circulație**, prin diminuarea blocajelor cauzate de capacitatea de circulație insuficientă și **fluidizarea traficului rutier**, care înregistra, cu precădere la sfârșitului săptămânii, pe aceste rute, valori foarte mari, de peste 45.000 vehicule/zi;

➤ **sporirea securității pietonilor** prin diminuarea riscului de accidente pe zonele de traversare a localităților unde existau numeroase treceri pietonale la nivel, ce constituiau un inconvenient major pentru traficul rutier și unde au fost înregistrate numeroase accidente rutiere soldate cu rănirea gravă sau decesul unor persoane.

CAP. III CONSTATĂRILE ȘI CONCLUZIILE AUDITULUI

Referitor la tratarea conceptelor privind **economicitatea, eficiența și eficacitatea**, specifice auditului performanței, echipa de audit consideră că nu reprezintă o condiție suficientă ca banii publici să fie cheltuiți conform prevederilor legale, ci aceștia trebuie să fie utilizați și în condiții de economicitate, eficiență și eficacitate.

Din documentele puse la dispoziția echipei de audit de către entitățile implicate în derularea acestui Proiect, au rezultat următoarele:

3.1. Aspecte legate de respectarea principiului economicității - fundamentarea și aprobarea Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN 1, precum și atribuirea contractelor de execuție a lucrărilor

Conceptual, principiul **economicității** poate fi definit ca fiind măsura în care se **asigură minimizarea costului resurselor utilizate** într-o activitate, fără a compromite **realizarea** în bune condiții a **obiectivelor declarate** ale acesteia.

3.1.1. Referitor la aprobarea Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN 1

Proiectul de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN 1 a fost încadrat de către CNADNR în „Nomenclatorul privind lucrările și serviciile aferente drumurilor publice” aprobat prin Ordinul Ministrului Transporturilor nr.78/1999, la punctul D ”Lucrări aferente reparațiilor curente la drumurile publice”, poziția 117

”Eliminarea punctelor periculoase, amenajări intersecții”, în condițiile în care nu există o detaliere a activităților cuprinse la această poziție.

Pe baza analizei efectuate, opinia echipei de audit este că Proiectul de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN 1 nu poate fi încadrat la activitatea de reparații curente, întrucât în realitate lucrările de realizare a acestui Proiect nu sunt lucrări aferente reparațiilor curente la drumurile publice, ci constituie obiectiv de investiție. Reparațiile curente reprezintă reparații mici și lucrări accidentale la obiective deja existente. De altfel, chiar și **obiectul contractelor de lucrări** încheiate cu executanții acestora îl reprezintă **executarea de lucrări de construcții – montaj**.

Din examinarea documentelor care au stat la baza aprobării Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1 echipa de audit a constatat următoarele:

- **Pentru etapa I, segmentul de drum București – Ploiești.**

Proiectul de construire a 15 pasarele pietonale, a fost aprobat prin Hotărârea de Guvern nr.219/26.01.2001 care a avut la bază o notă de fundamentare a ordonatorului principal de credite privind necesitatea și oportunitatea amplasării pasarelelor pietonale, cu o valoare estimată de 60.800.000.000lei(6.080.000 RON-n.n.) Prin încadrarea lucrărilor de construcții – montaj a pasarelelor pietonale în „Nomenclatorul privind lucrările și serviciile aferente drumurilor publice” la punctul D ”Lucrări aferente reparațiilor curente la drumurile publice”, **cheltuielile pentru investiția privind Proiectul de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1 nu au fost cuprinse în proiectul de buget pe baza listei de investiții**, așa cum s-a stipulat la art.22 alin. (1) și alin.(4) din Legea finanțelor publice nr. 72/1996 în care s-a prevăzut:”(1) Cheltuielile pentru investițiile instituțiilor publice și alte cheltuieli de investiții, care se finanțează, potrivit legii, din bugetul de stat și din bugetele fondurilor speciale, se cuprind în proiectele acestor bugete, pe baza listei de investiții cu desfășurarea acestora pe obiective, atât fizic cât și valoric, elaborată de fiecare ordonator principal de credite și anexată la bugetul propriu”, iar ”(4) În listele de investiții se înscriu numai obiectivele de investiții ale căror documentații tehnico-economice au fost elaborate și aprobate potrivit dispozițiilor legale. Cheltuielile pentru investiții,....., se detaliază și se aprobă prin liste separate de către ordonatorul principal de credite, pe bază de note de fundamentare, care vor cuprinde elemente referitoare la necesitate, oportunitate și alți indicatori caracteristici unor asemenea investiții”.

- **Pentru etapa II, segmentul de drum Ploiești – Brașov**

Continuarea Proiectului de construire cu încă 13 pasarele pietonale s-a efectuat fără a fi însă aprobate prin hotărâre de guvern, așa cum s-a procedat în cazul primei etape, conform prevederilor art.22 alin.(5) din Legea finanțelor publice nr.72/1996, în vigoare la acea dată, în care s-a stipulat: ”Documentațiile tehnico-economice aferente obiectivelor de investiții noi se aprobă, cu acordul prealabil al Ministerului Finanțelor, de către: Guvern - pentru valori mai mari de 4 miliarde lei

(n.n.- 400.000 RON)”, deși valoarea estimată a obiectivului de construire a pasarelelor pietonale a fost de 28.766.986.000 lei (2.876.698 RON- n.n.).

Pentru construirea a 11 pasarele pietonale au fost încheiate contracte pe baza Hotărârii Consiliului de Administrație al Administrației Naționale a Drumurilor nr. 8/25.07.2002, prin care s-a aprobat de fapt studiul de fezabilitate al acestora, poziția kilometrică și principalii indicatori tehnico – economici, respectiv soluția constructivă, dimensiunile pasarelelor pietonale și valoarea estimată.

Echipa de audit a Curții de Conturi a României consideră, de altfel, că aprobarea unui studiu de fezabilitate de către un Consiliu de Administrație nu constituie o bază legală pentru atribuirea unor noi contracte de construcții – montaj.

La data emiterii Hotărârii de către Consiliul de Administrație toate cele 11 contracte de execuție erau deja încheiate, cu 3 zile înainte, încă din data de 22.07.2002.

Au fost efectuate și plăți (pe baza situațiilor de lucrări) pentru aceste 11 contracte, din care, pentru 10 contracte plățile au fost efectuate în aceeași zi în care s-a aprobat prin Hotărârea Consiliului de Administrație studiul de fezabilitate(25.07.2002), iar pentru un contract plățile s-au efectuat la 4 zile de la această dată, respectiv în 29.07.2002.

Plățile efectuate au fost în sumă de 10.965.961.396 de lei (1.096.596 RON -n.n.), reprezentând 38% din valoarea estimată a celor 11 contracte.

Din cele 13 pasarele pietonale din etapa a II a, a căror construire nu a avut la bază aprobarea guvernului, o pasarelă pietonală aparține segmentului de drum București – Ploiești, poziția kilometrică 9+687. Pentru construirea acesteia a fost încheiat contractul nr. 2761/18.11.2002, pe baza solicitării Primăriei sectorului 1(adresa nr. 3128/21.06.2002) și a Institutului Național de Meteorologie și Hidrologie (adresa nr. 7808/13.11.2002), pasarelă pietonală care după un an și 5 luni de funcționare a fost demontată ca urmare a lucrărilor de modernizare a acestui segment de drum.

3.1.2. Referitor la modul de atribuire a contractelor de proiectare și de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DNI

În cazul lucrărilor de proiectare, contractele au fost încheiate de CNADNR cu firma de proiectare SC Search Corporation SRL în două etape, pentru cele două tronsoane, prin aplicarea procedurii de achiziție publică prin “**cerere de ofertă**”, conform prevederilor HG nr.727/1993 pentru aprobarea regulamentului privind procedurile de organizare a licitațiilor, prezentarea ofertelor și adjudecarea proiectării investițiilor publice.

Pentru atribuirea contractelor de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1, CNADNR **nu a aplicat procedura de licitație publică** stabilită prin OUG nr.60/2001 privind achizițiile publice, precum și prin Normele de aplicare a ordonanței de urgență menționată, aprobate prin HG nr.461/2001.

Atribuirea contractelor s-a realizat prin „cerere de ofertă”, în urma divizării celor două segmente de drum în numărul de pasarele pietonale prevăzute pentru acestea.

Proiectul de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1 s-a derulat în perioada 2001-2003, în două etape, corespunzător celor două segmente de drum și anume București – Ploiești și respectiv Ploiești – Brașov.

Proiectul nu a fost finalizat nici până la data realizării auditului (noiembrie 2007).

Concluzia este că, așa cum rezultă din documentele puse la dispoziția echipei de audit, contractarea lucrărilor de execuție a pasarelelor pietonale nu a fost abordată din aceeași perspectivă ca în cazul atribuirii contractelor pentru lucrări de proiectare, prin organizarea unitară a achiziției în cele două etape și segmente de drum. Astfel, CNADNR a aplicat procedura de achiziție publică a contractelor de lucrări prin „cerere de ofertă”, fiind atribuite 28 de contracte pentru execuția a 28 de pasarele pietonale.

Autoritatea contractantă avea dreptul de a aplica procedura cererii de ofertă numai în cazul în care lucrările respective erau considerate obiecte cu funcționalitate independentă care să îndeplinească cumulativ două condiții: valoarea estimată a obiectului respectiv să reprezinte mai puțin de 20% din valoarea pragului valoric și valoarea estimată cumulată a obiectelor să nu depășească 20% din valoarea totală estimată a lucrării.

De altfel, valoarea estimată a fiecărei pasarele pietonale, pe cele două etape ale Proiectului, a reprezentat peste 20% din valoarea pragului valoric de 100.000 de euro, iar valoarea estimată cumulată a lucrărilor de execuție a pasarelelor pietonale, pe fiecare etapă, a depășit 20% din valoarea totală cumulată a acestora.

Prin procedeul utilizat, au fost încălcate prevederile art.9, alin.(2), lit.C, pct.b) din HG nr.461/2001 pentru aprobarea normelor de aplicare a OUG nr 60/2001. În aceste condiții, echipa de audit consideră că pentru atribuirea contractelor de lucrări CNADNR trebuia să aplice procedura de licitație publică care să ofere posibilitatea selectării executanților pe baza criteriului „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnic – economic” sau pe baza criteriului „prețul cel mai scăzut”.

3.1.3. Referitor la unele clauze prevăzute în contractele încheiate între DRDP București și executanți pentru construirea pasarelelor pietonale pe drumul național DN1

În contractele încheiate între DRDP București în calitate de beneficiar al lucrărilor de construire a pasarelelor pietonale și executanți (SC Con Dem SA, SC Power&Light Tehnorob SRL, SC Servomont Impex SRL, SC Consol SRL, SC Techna General Construct SRL) ***unele clauze prevăzute sunt neclare sau defavorabile beneficiarului lucrărilor***, după cum urmează:

- Clauzele prevăzute în contracte la Cap. IV „Durata contractului” sunt formulate ambiguu, fiind susceptibile de interpretări. Astfel, ***nu au fost stabilite date ferme de începere și finalizare a execuției lucrărilor***, acestea fiind condiționate de

data primirii de către executant a ordinului de începere a execuției lucrărilor contractate. Acest ordin trebuia emis de către achizitor în termen de cel mult 10 zile de la data semnării contractului, însă numai după ce au fost stabilite: graficul de execuție a lucrărilor, graficul și modul de verificare a recepției, constituirea de către executant a garanției de bună execuție, predarea către achizitor a amplasamentului, etc.

Prin utilizarea acestui procedeu au fost create premisele prelungirii termenului de finalizare a lucrărilor, fără a se putea stabili numărul zilelor de întârziere în vederea sancționării uneia dintre părțile contractului pentru nerespectarea clauzelor cuprinse în acestea:

- fie a beneficiarului lucrărilor pentru nepredarea la un termen ferm a amplasamentului liber de orice sarcină, cum ar fi existența în locurile hotărâte pentru amplasament de rețele electrice, conducte și cabluri subterane;
- fie a executantului lucrărilor pentru nerespectarea graficului de execuție a lucrărilor, pentru care nu există un termen ferm de începere și finalizare a acestora.

Așa cum rezultă din analiza răspunsurilor date de către conducerea DRDP București la chestionarul adresat de Curtea de Conturi a României, astfel de situații, care au avut ca efect nefinalizarea și neamplasarea unor pasarele pietonale nici până la data efectuării

auditului (noiembrie 2007) și pentru care nu se pot aplica sancțiuni au fost constatate în trei cazuri (contractul nr. 1450/22.07.2002, contractul nr. 1444/22.07.2002, contractul nr. 1445/22.07.2002).

Printre cauzele nemontării pasarelelor pietonale se numără și nepunerea la dispoziția executantului a amplasamentului liber de orice sarcină prin existența în locurile hotărâte pentru amplasări a rețelelor electrice, conducte subterane, etc.

- Clauzele, în cazul tuturor contractelor încheiate pentru executarea de lucrări, la Capitolul VI „Sancțiuni. Clauza penală”, ***sunt formulate în defavoarea beneficiarului lucrărilor, respectiv a DRDP București.*** Astfel, penalitățile sau daunele moratorii ce se aplică pentru nerealizarea lucrărilor la termenele stabilite în contracte, ***se calculează la un număr de zile restricționat la 50% (pentru contractele inițiale) și respectiv 10% (pentru contractele de lucrări suplimentare) din numărul de zile care constituie durata contractului, indiferent de numărul de zile de întârziere a finalizării lucrărilor de execuție.***

3.1.4. Referitor la strategia de amplasare a pasarelelor pietonale pe drumul național DNI .

CNADNR nu a elaborat o strategie de amplasare a pasarelelor pietonale pe drumul național DNI care să aibă la bază Programul prioritar privind construcția autostrăzilor din România elaborat de Ministerului Transporturilor și aprobat de Guvern conform prevederilor Legii nr.1/2002.

Această situație a condus în unele cazuri la stabilirea unor amplasamente în vederea montării pasarelelor pietonale, la care ulterior s-a revenit.

În acest sens exemplificăm:

- Pasarela pietonală contract nr.2761/18.11.2002 care a fost amplasată în aprilie 2004 la poziția kilometrică 9+687. În luna septembrie 2006, la numai un an și 5 luni de funcționare, a fost demontată întrucât pe drumul național DN1 a început execuția lucrărilor de lărgire a acestuia de la 4 la 6 benzi de circulație pe ambele sensuri. Elementele metalice componente ale acestei pasarele pietonale în prezent se află depozitate la Centrul de Întreținere și Coordonare (CIC), unitate subordonată DRDP București.

- Pentru pasarela pietonală contract nr.1891/12.10.2001, care nu este finalizată, inițial amplasamentul a fost stabilit la poziția kilometrică 16+294, oraș Otopeni, dar datorită modernizării drumului național pe segmentul de drum de la km 7+745 la km 17+000 prin lărgirea acestuia de la 4 la 6 benzi de circulație pe ambele sensuri, s-a impus reamplasarea pasarelei pietonale la altă poziție kilometrică.

3.2. Aspecte legate de eficiența realizării Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1

Principiul **eficienței** poate fi definit ca **raport între rezultatele obținute și resursele utilizate** pentru realizarea acestora, astfel ca în urma acțiunilor întreprinse rezultatul să fie optim din punct de vedere al cantității și calității.

3.2.1. Referitor la eficiența realizării Proiectului de construire a pasarelelor pietonale

Din analiza efectuată, precum și din observările directe ale echipei de audit asupra modului de implementare a Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1, a rezultat că, în unele cazuri ***nu a fost avut în vedere principiul eficienței în utilizarea sumelor alocate de la bugetul de stat și din bugetul Fondului special al drumurilor publice.***

Una din cauzele care au contribuit la această situație o reprezintă modul în care CNADNR a atribuit contractele de achiziție a lucrărilor de execuție a pasarelelor pietonale prin aplicarea procedurii „cerere de ofertă”, ceea ce nu a oferit posibilitatea selectării executanților pe baza criteriului „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic” sau „oferta cu prețul cel mai scăzut”.

O altă cauză, o reprezintă și faptul că factorii responsabili din cadrul DRDP București, ***au confirmat*** situațiile de lucrări prezentate de executanți pentru realitatea lucrărilor executate și ***au certificat*** facturile aferente emise de executant pentru realitatea, regularitatea și legalitatea datelor, ***de formă***, acestea nereflectând realitatea. Mai mult, nici factorii de decizie din cadrul DRDP București nu au efectuat monitorizări privind

stadiul realizării lucrărilor, conform plăților efectuate către executanți și nici nu au dispus măsuri de verificare de către compartimentele de specialitate privind derularea Proiectului.

Practicarea acestui procedeu de către DRDP București a condus la :

➤ *Efectuarea de plăți în sumă totală de 23.021.470.546 lei (2.302.147 RON – n.n.), pentru lucrări neexecutate sau nefinalizate de SC Con Dem SA, aferente unui număr de 7 pasarele pietonale (anexele 1, 2 și 2a), din care două neexecutate și cinci nefinalizate și nemontate, astfel:*

- *plăți nelegale pentru lucrări neexecutate în sumă totală de 11.603.020.400 lei (1.160.302 RON – n.n.);*

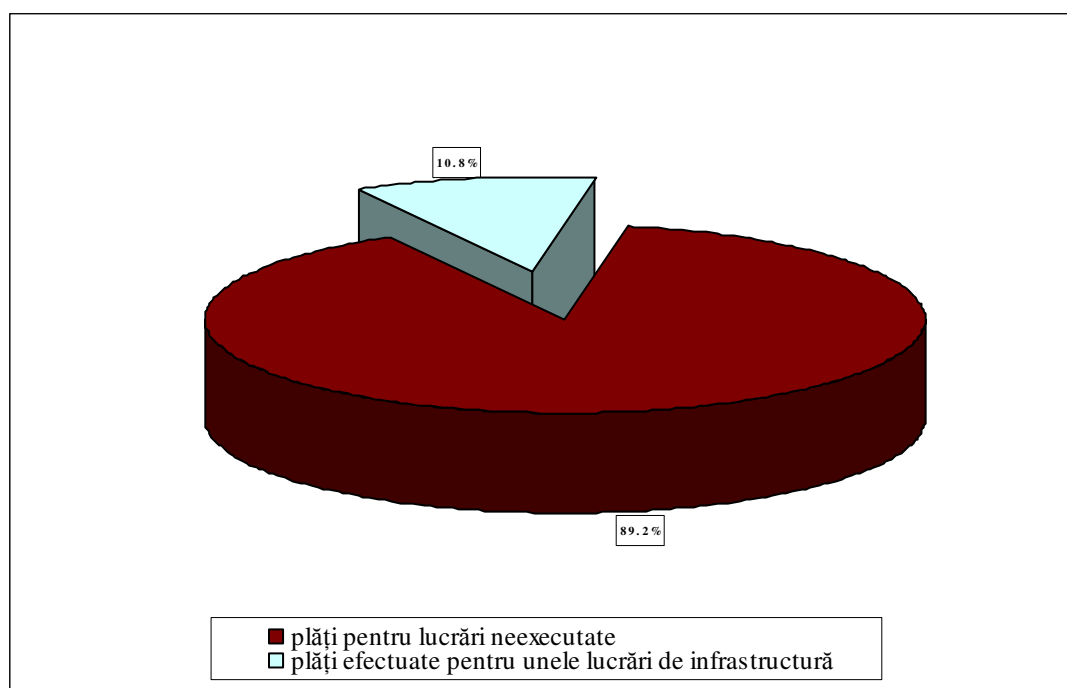
- *plăți pentru lucrări executate în sumă de 11.418.450.146 lei (1.141.845 RON - n.n.) aferente pasarelelor pietonale nefinalizate și nemontate.*

Aceste plăți au fost efectuate în anii 2001-2003 de CNADNR și de DRDP București și au avut la bază confirmări de formă ale situațiilor de lucrări, conform celor descrise mai sus.

Echipa de audit consideră ca neexecutate două pasarele pietonale pentru care au fost efectuate doar unele lucrări de infrastructură, fără ca lucrările de suprastructură ce reprezintă pasarele pietonale propriu-zise să fie executate.

Plățile efectuate pentru lucrările neexecutate aferente celor două pasarele pietonale sunt în sumă de **5.585.358.200 lei (558.536 RON – n.n.) – anexele nr.2 și 2a** și reprezintă 89,2 % din plățile totale pentru acestea, așa cum se poate observa din *graficul nr.2.*

Structura plăților nelegale pentru lucrări neefectuate aferente a două pasarele pietonale neexecutate



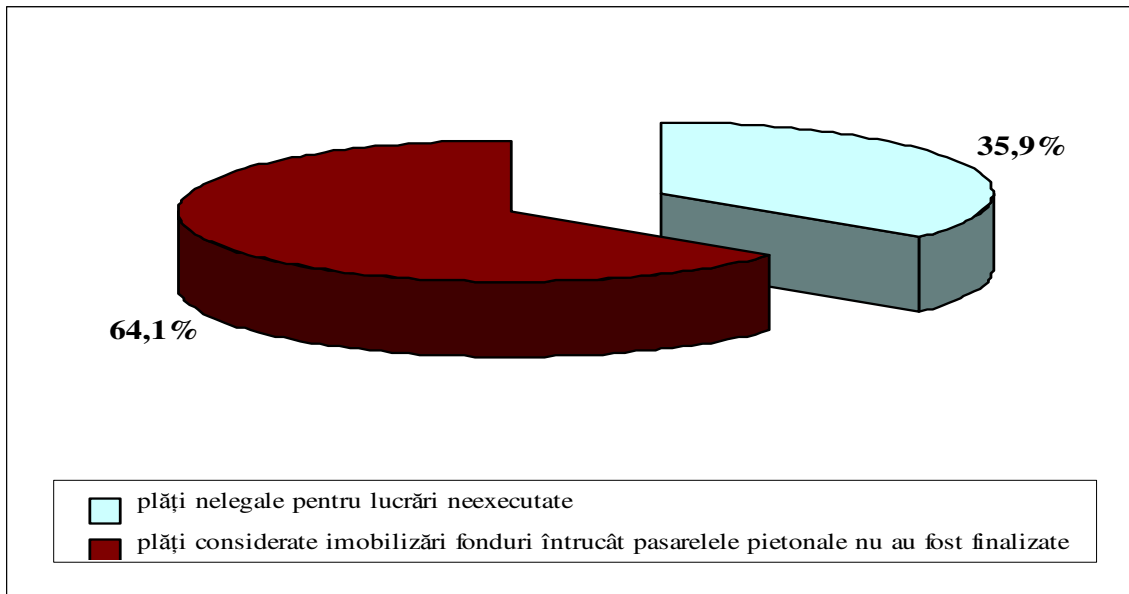
Similar, echipa de audit a considerat că cele 5 pasarele pietonale la care au fost executate unele lucrări de infrastructură și suprastructură, fără ca acestea să fie finalizate sunt pasarele pietonale nefinalizate și nemontate.

În legătură cu cele 5 pasarele pietonale nefinalizate și nemontate, **plățile nelegale efectuate pentru lucrările neexecutate** sunt în sumă de **6.017.662.200 lei (601.766 RON - n.n.)** – **anexele nr.2 și 2a** și reprezintă 35,9 % din plățile totale aferente acestora.

Totodată, precizăm că **plățile efectuate pentru lucrările executate** sunt în sumă de **10.739.866.652 lei (1.073.986 RON - n.n.)** lei, ce reprezintă 64,1 % din plățile totale pentru cele 5 pasarele pietonale. Aceste aspecte sunt prezentate în **graficul nr.3**.

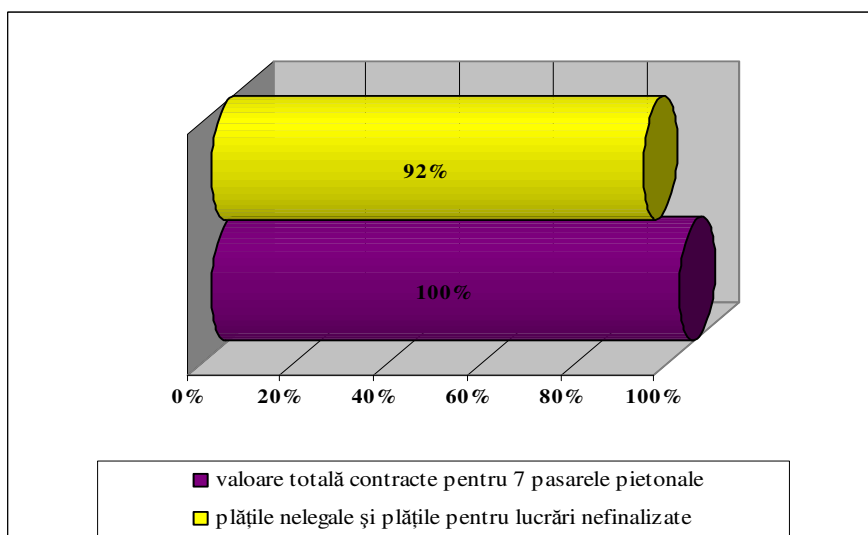
În opinia auditorilor plățile efectuate pentru **lucrările executate sunt considerate ca fiind imobilizări de fonduri, întrucât pasarelele pietonale în cauză sunt nefinalizate și nemontate.**

Structura plăților aferente lucrărilor pentru 5 pasarele pietonale



Rezultă deci că, *pentru 5 pasarele pietonale care nu au fost finalizate și montate, plățile nelegale pentru lucrările neexecutate și plățile pentru lucrările nefinalizate reprezintă 92 % din valoarea totală a contractelor aferente acestora, așa cum reiese și din următoarea reprezentare grafică (graficul nr.4).*

Pondere plăților nelegale și a plăților pentru lucrări nefinalizate (considerate imobilizări de fonduri) la un număr de 5 pasarele pietonale în valoarea totală a contractelor aferente acestora



Neimplicarea factorilor de decizie în monitorizarea realizării lucrărilor de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DNI a condus la încheierea unor procese verbale de custodie în datele de 6.12.2002 și 22.04.2003, între SC Con Dem SA (executant) și DRDP București (beneficiar), **ce nu reflectă realitatea**, în care s-a precizat că pentru cele 7 pasarele pietonale, din care 2 neexecutate și 5 nefinalizate și nemontate, „există și rămân în custodie la SC Con Dem SA confecțiile metalice pregătite pentru a fi montate”.

Numai în anul 2007, în timpul și ca urmare a auditului performanței efectuat de Curtea de Conturi, a fost încheiat un proces verbal privind ***inventarierea elementelor metalice aferente pasarelelor pietonale rămase de finalizat***, aflate în custodie la SC Con Dem SA, între DRDP București, în calitate de beneficiar (înregistrat sub nr.684/2007) și SC Con Dem în calitate de executant (înregistrat sub nr.21/2007).

În acesta nu se regăsesc ca fiind în custodie la SC Con Dem SA elementele metalice pentru cele două pasarele pietonale neexecutate, fiind însă inventariate confecțiile metalice executate aferente celor 5 pasarele pietonale nefinalizate și nemontate.

Prin plățile nelegale efectuate pentru lucrări neexecutate au fost încălcate prevederile art.36 alin.(1), lit.c) și d) și art.40(1) din Legea nr.72/1996 privind finanțele publice în vigoare până la data de 13 august 2002, precum și ale art. 14 (2), art.22 alin.(2), lit.c) și d) din Legea 500/2002, în vigoare de la data de 13 august 2002.

➤ ***Pentru unele pasarelele pietonale amplasate au fost efectuate plăți pentru lucrări neexecutate***

În urma observărilor directe ale echipei de audit s-au constatat:

• ***La unele pasarele pietonale nu au fost executate lucrări privind amenajarea trotuarelor pentru pietoni și bicicliști, pentru care s-au efectuat plăți în sumă de totală de 478.491.232 lei (47.849 RON - n.n.).***

Din documentele analizate de echipa de audit a rezultat că în devizele pe obiect privind fiecare pasarelă pietonală, s-a prevăzut executarea de trotuare cu o suprafață totală de 150 mp. Totodată, în situațiile de lucrări decontate au fost detaliate componentele activității de executare a trotuarelor.

Din observările directe ale Curții de Conturi la un număr de 8 pasarele pietonale s-a constatat că nu au fost executate lucrările privind amenajarea trotuarelor pentru pietoni și bicicliști, a căror valoare decontată rezultă din tabelul următor:

Nr. Crt.	Segment de drum/pasarelă	Nr./dată contr./contr.l. supl./exec.	Valoare trotuare decontată -lei (RON)-
0	1	2	3
1.	20+671	1743/21.09.2001 și 2448/18.11.2002 S.C. Con Dem SA	61.340.830 lei (6.134 RON)
2.	27+316	1745/21.09.2001 și 2449/18.11.2002 S.C. Con Dem SA	63.241.900 lei (6.324 RON)
3.	28+644	1746/21.09.2001 și 2469/19.11.2002 S.C. Servomont	62.489.902 lei (6.249 RON)
4.	34+807	1747/21.09.2001 SC Consol	51.650.990 lei (5.165 RON)
5.	41+507	1748/21.09.2001 SC Consol	51.650.990 lei (5.165 RON)
6.	43+907	1749/21.09.2001 și 2450/18.11.2002 S.C. Con Dem SA	60.996.430 lei (6.100 RON)
7.	44+894	1750/21.09.2001 Techna General	64.920.990 lei (6.492 RON)
8.	46+615	1892/12.10.2001 și 2451/18.11.2002 S.C. Con Dem SA	62.199.200 lei (6.220 RON)
Total			478.491.232 lei (47.849 RON)

• La unele pasarele pietonale au fost efectuate plăți pentru lucrări neexecutate privind parapetele direcționale care nu au dimensiunile prevăzute în contracte.

Din observările directe ale Curții de Conturi la un număr de 8 pasarele pietonale, s-a constatat că pentru 6 dintre acestea, parapetele direcționale nu au dimensiunile prevăzute în contractele inițiale și în contractele pentru lucrări suplimentare.

Astfel de situații au fost constatate la următoarele poziții kilometrice:

- 34+807, localitatea Ciolpani (contract nr. 1747/21.09.2001) și 41+507 localitatea Potigrafu (contract nr. 1748/21.09.2001), lungimea parapetelor direcționale existente fiind de aproximativ 40 m pentru fiecare, pentru ambele părți ale drumului, față de 60 m decontat. Executantul acestor lucrări a fost S.C. Consol SRL.

- 20+671, localitatea Balotești (contract inițial nr. 1743/21.09.2001 și contract de lucrări suplimentare nr. 2448/18.11.2002 – executant SC Con Dem SA), lungimea parapetului direcțional existent este de aproximativ 66 m (pe ambele părți), față de 90 m decontat;

- 48+800, localitatea Românești (contract inițial nr. 1893/12.10.2001 și contract de lucrări suplimentare nr. 2452/18.11.2002 – executant SC Con Dem SA), lungimea parapetului direcțional existent este de aproximativ 19 m (pe ambele părți) față de 90 m decontat;

- 28+644, localitatea Tîncăbești (contract inițial nr. 1746/21.09.2001 și contract de lucrări suplimentare nr. 2469/19.11.2002 – executant SC Servomont SRL), lungimea parapetului direcțional existent este de aproximativ 21 m (pe ambele părți) față de 90 m decontat;

- 46+415, localitatea Puchenii Mari (contract inițial nr.1892/12.10.2001 și contract de lucrări suplimentare nr.2451/18.11.2002 – executant SC Con Dem SA), lungimea parapetului direcțional existent este de aproximativ 48 m (pe ambele părți) față de 90 m decontat.

Prin plățile nelegale efectuate pentru lucrări neexecutate au fost încălcate prevederile art. 36 alin.(1) lit.c) și d) din Legea nr.72/1996 privind finanțele publice în vigoare până la data de 13 august 2002, ale art.22 alin.(2) lit.c) și d) din Legea 500/2002, în vigoare de la data de 13 august 2002 precum și art. 21 lit. d) din Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții.

➤ ***Pentru unele pasarele pietonale au fost efectuate plăți pentru lucrări executate necorespunzător:***

Asemenea situație a fost constatată la pasarela pietonală de la **km 28+644**, localitatea Tîncăbești (contract nr.1746/21.09.2001, executant SC Servomont Impex SRL). Deși la terminarea lucrării la data de 31.01.2002 ***s-a încheiat de către comisia de recepție - Proces Verbal de Recepție la terminarea lucrărilor - în care s-au efectuat mai multe recomandări***, ca de exemplu: degajarea și nivelarea terenului în zona pasarelei; execuția fundațiilor stâlpilor parapetului direcțional; amenajarea trotuarelor conform documentației; etc., cu termen de execuție a acestor lucrări la data de 15 aprilie 2002, ***nici până la data finalizării auditului (noiembrie 2007) nu a fost efectuată recepția finală care să ateste remedierea acestora.***

De asemenea, la unele pasarele pietonale s-a constatat un ***grad avansat de degradare a protecției anticorrosive la parapetele scărilor, la stâlpii de susținere ai scărilor, etc. cuprins între 50% și 80%***, deși în caietele de sarcini s-a prevăzut a se utiliza pentru pasarelele pietonale categoria de protecție anticorrosivă I, cu rezistența pe o durată de 10-20 de ani, având în vedere durata îndelungată a exploatării pasarelelor pietonale, precum și condițiile dificile de refacere a protecției anticorrosive ”in situ”.

Prin plățile nelegale efectuate pentru lucrări executate necorespunzător au fost încălcate prevederile:

- art.3 și 4 din HG nr. 273/1994 privind aprobarea regulamentului de recepție a lucrărilor de construcții și instalații aferente acestora

- art. 21 lit.d) și lit.f) și art. 23 lit. g) din Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții.

➤ ***Au fost efectuate plăți nelegale pentru consumuri de cantități supradimensionate de materiale pentru protecția anticorrosivă în sumă de 475.779.151 lei (47.578 RON – n.n.).***

În listele cu cantitățile de materiale utilizate și decontate au fost înregistrate cantități de diverse materiale pentru protecția anticorrosivă (grund, vopsea, diluant, etc.), reprezentând consumuri supradimensionate.

Asemenea situații au fost constatate la următoarele pasarele pietonale:

- poziția kilometrică 104+200, executant S.C. Servomont Impex S.R.L., contract nr.1451/22.07.2002, la care cantitatea supradimensionată a consumurilor de materiale a fost de 708 kg , în valoare totală de 86.281.140 lei (8.628 RON - n.n.);
- poziția kilometrică 28+644, contract nr.1746/21.09.2001 care a avut același executant, S.C.Servomont Impex S.R.L, la care cantitatea supradimensionată a consumurilor de materiale pentru protecția anticorrosivă a fost de 886 kg, în valoare totală de 94.051.961 lei (9.405 RON - n.n.);
- poziția kilometrică 27+260, contract nr.1745/21.09.2001, executant S.C.Con Dem SA, la care cantitatea supradimensionată a consumurilor de materiale pentru protecția anticorrosivă a fost de 817 kg, în valoare totală de 88.986.149 lei (8.898 RON - n.n.);
- poziția kilometrică 43+907, contract nr.1749/21.09.2001, executant S.C.Con Dem SA, la care cantitatea supradimensionată a consumurilor de materiale a fost de 1134 kg, în valoare totală de 123.174.173 lei (12.317 RON - n.n.);
- poziția kilometrică 20+671, contract nr.1743/21.09.2001, executant S.C.Con Dem SA, la care cantitatea supradimensionată consumurilor de materiale a fost de 762 kg, în valoare totală de 82.450.306 lei (8.245 RON - n.n.);

Din auditul efectuat auditorii au constatat că în situațiile de lucrări aferente altor contracte din cadrul Proiectului, cantitățile de materiale pentru protecția anticorrosivă au fost cuprinse între 10 și 20 kg, sumele aferente decontate fiind cuprinse între 835.422 lei (83,5 RON - n.n.) și 908.921 lei (91 RON - n.n.).

Prin plățile nelegale efectuate pentru consumuri de cantități supradimensionate de materiale pentru protecția anticorrosivă au fost încălcate prevederile art 36 alin.(1) lit.c) și lit.d) din Legea nr.72/1996 privind finanțele publice în vigoare până la data de 13 august 2002, ale art.22 alin.(2) lit.c) și lit.d) din Legea 500/2002 privind finanțele publice, în vigoare de la data de 13 august 2002 precum și ale art.21 lit. d) din Legea nr.10/1995 privind calitatea în construcții.

➤ *Au fost efectuate plăți doar la 7-8 zile de la data încheierii contractelor, perioadă în care nu se puteau realiza lucrările de construcții montaj decontate.*

Din verificarea efectuată, Curtea de Conturi a constatat următoarele:

În cadrul Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1 în cazul a 11 contracte încheiate cu: SC Con Dem SA (10 contracte) și SC Servomont Impex SRL (un contract), pentru construirea acestora pe segmentul de drum Ploiești – Brașov *s-au efectuat plăți în sumă totală de 10.965.961.396 lei(1.096.596) lei, la numai 3 -7zile de la data încheierii contractelor (anexa nr.3 și 3a.). Aceasta reprezintă 26,5% din valoarea totală a contractelor aferente, care a fost de 41.332.575.165 lei (4.133.257 RON - n.n.).*

Menționăm că din cele 11 pasarele pietonale în cauză, **4 sunt nefinalizate, două nu sunt executate** (așa cum rezultă din constatările Curții de Conturi din prezentul raport de audit), iar **5 sunt finalizate cu întârziere**, pentru care DRDP București nu a calculat daune moratorii.

Prin plățile efectuate la numai 7-8 zile de la data încheierii contractelor au fost încălcate prevederile art. 36 alin.(1) lit.c) din Legea nr.72/1996 privind finanțele publice în vigoare până la data de 13 august 2002.

➤ ***Nu s-a efectuat recepția finală la expirarea perioadei de garanție pentru un număr de 9 pasarele pietonale.***

Din analiza efectuată de echipa de audit a rezultat că din numărul total de 20 pasarele pietonale montate, pentru 9 pasarele pietonale nu a fost efectuată recepția finală la expirarea perioadei de garanție, deși recepția la terminarea lucrărilor a fost realizată în anii 2002-2004, după cum urmează:

- pentru 3 în anul 2002;
- pentru două în anul 2003;
- pentru 4 în anul 2004.

Astfel, au fost încălcate prevederile art.3 din HG nr. 273/1994 privind aprobarea regulamentului de recepție a lucrărilor de construcții și instalații aferente acestora, precum și ale art. 21 lit.f) din Legea nr. 10/1995 privind calitatea în construcții.

O situație deosebită o reprezintă pasarela pietonală de la km 9+687 Băneasa/INMH, care după un an și 5 luni de funcționare(2004-2006) a fost demontată neavând efectuată recepția finală la expirarea perioadei de garanție.

➤ ***Nu au fost efectuate verificări de către specialiștii în domeniu din cadrul CNADNR în legătură cu consumurile de materiale utilizate pentru construirea pasarelelor pietonale*** (spre exemplu: diverse materiale pentru protecția anticorozivă, parapet direcțional, confecții metalice țevă și profile laminate pentru susținere poduri, scară metal dreaptă oțel protecție tablă striată lățime 1000mm, tablă striată aluminiu 4mm grosime, țevă, stâlpi susținere scări, beton, ciment, etc.).

3.3. Referitor la eficacitatea realizării Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1

Principiul eficacității constă în gradul de îndeplinire a obiectivelor declarate ale unei activități și relația dintre impactul dorit și impactul efectiv realizat.

Pentru a evalua impactul realizării Proiectului de construire a pasarelelor pietonale, au fost efectuate observări directe de către echipa de audit a Curții de Conturi și reprezentanți ai autorităților locale și au fost adresate chestionare poliției și autorităților administrației locale.

Din observările directe și din analizele răspunsurilor la un număr de 10 chestionare privind un număr de 17 pasarele pietonale, au rezultat în principal următoarele concluzii:

➤ ***Cu privire la gradul de accesibilitate a pasarelelor pietonale***

Din analiza răspunsurilor la chestionarele adresate autorităților administrației locale a rezultat că:

Pasarele pietonale construite și amplasate, datorită caracteristicilor tehnice (numărul mare de trepte ale scărilor, nu au prevăzute piste speciale și elevatoare conform standardelor europene pentru persoane cu dizabilități locomotorii, etc.), ***în anumite situații sunt greu accesibile*** (în cazul bătrânilor și persoanelor cu bagaje voluminoase, etc.), ***iar în alte situații sunt inaccesibile*** (în cazul persoanelor cu animale și a persoanelor cu dizabilități etc.).

➤ ***Cu privire la sporirea securității pietonilor prin diminuarea numărului de accidente ca urmare a construirii și amplasării pasarelelor pietonale.***

Din analiza răspunsurilor la întrebările adresate prin chestionare poliției locale a rezultat că în cazul a trei pasarele pietonale, construirea și montarea acestora ***nu a condus la scăderea numărului de accidente*** (pasarelele din localitățile Tâncăbești - km 27+260 și km 28+644 și Ciolpani – km 34+807) aceasta și datorită gradului redus de utilizare.

Din situațiile statistice efectuate de organele de poliție privind accidentele de circulație în care au fost implicați pietoni pe drumul național DN1 a rezultat că numărul acestora a înregistrat o creștere în perioada supusă auditului 2001-2005. În anul 2006 numărul acestor accidente a scăzut considerabil însă s-a apreciat de către organele de poliție că acest fapt este rezultatul introducerii Sistemului de Supraveghere Video a traficului rutier pe drumul național DN1.

➤ ***Cu privire la soluția optimă pentru siguranța pietonilor la traversarea pe drumul național DN1 în funcție de structura locuitorilor (grupe de vârstă, sex, structura ocupațională), precum și necesitățile de mobilitate.***

Din analiza răspunsurilor la chestionarele adresate autorităților locale au rezultat următoarele:

- 53% din cei chestionați au considerat că varianta optimă o reprezintă pasarelele pietonale;

- 35% din cei chestionați au considerat că varianta optimă o reprezintă trecerile subterane;

- 12 % din cei chestionați au considerat că varianta optimă o reprezintă trecerile pietonale la nivel, cu marcaje pietonale decalate pe sensuri, cu insulă de

așteptare pe axul drumului, cu gard de protecție, indicatoare și semaforizare intermitentă.

➤ ***Cu privire la gradul de utilizare a pasarelelor pietonale***

Din observările directe ale echipei de audit împreună cu reprezentanți ai autorităților locale, care au constatat în stabilirea numărului de pietoni care traversează drumul național DN1 pe pasarela pietonală, pe trecerea de pietoni sau neregulamentară, într-o zi de lucru și într-o zi nelucrătoare, ***a rezultat un grad scăzut de utilizare*** a unor pasarele pietonale, dintre care exemplificăm:

- Pasarela pietonală de la poziția kilometrică 79+887, localitatea Băicoi, fiind amplasată la marginea localității este utilizată astfel:

- *în zi lucrătoare* în proporție de 14 % din numărul total de pietoni, 86% traversează drumul național DN1 neregulamentară;
- *în zi nelucrătoare* în proporție de 4%, 96% din numărul total de pietoni traversând neregulamentară drumul național.

- Pasarela pietonală de la poziția kilometrică 34+807, localitatea Ciolpani, este utilizată după cum urmează:

- *în zi lucrătoare* în proporție de 17 % din numărul total de pietoni, 82% traversează drumul național DN1 neregulamentară (deși există 2 treceri de pietoni cu marcaje pietonale);
- *în zi nelucrătoare* în proporție de 15%, 85% traversând neregulamentară drumul național;

- Pasarelele pietonale de la pozițiile kilometrice 27+260 și 28+644, localitatea Tîncăbești, sunt utilizate astfel:

- *în zi lucrătoare*, în proporție de 30% și respectiv de 38% din numărul total de pietoni, 62% și respectiv 63% traversând neregulamentară drumul național;
- *în zi nelucrătoare* în proporție de 38%, 62% traversând neregulamentară drumul național;

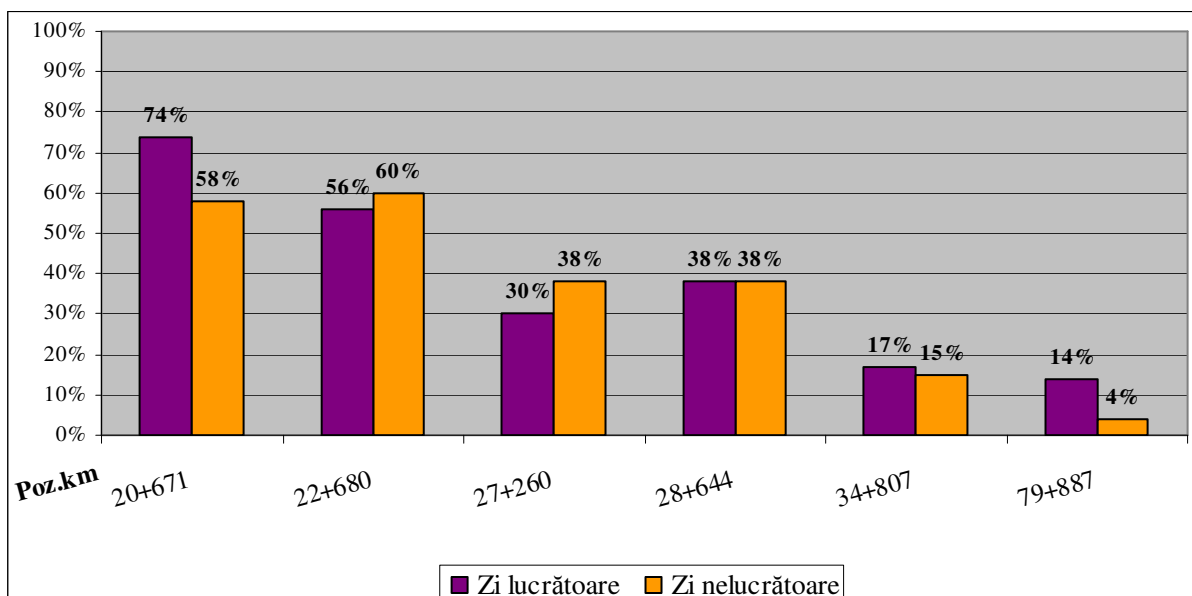
Din observările directe ale echipei de audit împreună cu reprezentanți ai autorităților locale a rezultat că sunt și ***pasarele pietonale cu un grad mai ridicat de utilizare***, dintre care exemplificăm:

- Pasarela pietonală de la poziția kilometrică 20+671, localitatea Balotești, gradul de utilizare a pasarelei pietonale de către pietoni fiind în zi lucrătoare de 74% și în zi nelucrătoare de 58%;

- Pasarela pietonală de la poziția kilometrică 22+680, localitatea Săftica, gradul de utilizare a pasarelei pietonale de către pietoni fiind în zi lucrătoare de 56% și în zi nelucrătoare de 60%.

Gradul diferit de utilizare al pasarelelor pietonale este prezentat în graficul următor.

Gradul de utilizare a pasarelelor pietonale



Menționăm că în anul 2001 au fost încheiate un număr de 18 procese verbale între primarii localităților în care urmau a fi amplasate pasarelele pietonale, reprezentanți ai poliției locale și reprezentanți ai DRDP București, prin care reprezentanții autorităților locale au fost consultați cu privire la montarea acestor pasarele pietonale. Din cele 18 localități consultate, 4 localități, respectiv comuna Gorgota – Potigrafu, Azuga, Bușteni, Predeal, au optat pentru varianta realizării unor pasaje subterane.

Concluzia generală care se desprinde în urma auditului efectuat asupra modului în care au fost îndeplinite obiectivele pentru care s-a propus realizarea Proiectului, respectiv îmbunătățirea condițiilor de circulație prin fluidizarea traficului și creșterea asigurării securității pietonilor prin diminuarea riscului de accidente este că acestea nu au fost atinse decât într-o mică măsură.

Cu alte cuvinte se poate spune că, în condițiile alocării și utilizării unor sume importante de la bugetul public, Proiectul nu și-a atins în totalitate obiectivele.

Procedeul practicat de a nu încadra lucrările de execuție a pasarelelor pietonale la obiective de investiții, acestea fiind încadrate la „Lucrări aferente reparațiilor curente la drumurile publice”, a condus la nerespectarea prevederilor legale privind aprobarea lucrărilor de investiții.

În același timp, pentru atribuirea contractelor de construire a pasarelelor pietonale nu s-a aplicat procedura de licitație publică stabilită prin OUG nr.60/2001 și ca urmare executanții nu au fost selectați pe baza criteriului „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico – economic” sau pe baza criteriului „prețul cel mai scăzut”, neexistând preocupare pentru o economicitate crescută a folosirii fondurilor.

Referitor la modul de implementare nu a fost avut în vedere nici principiul eficienței, astfel că, deși acest Proiect trebuia să se realizeze în perioada 2001-2003, nici până la data realizării auditului (noiembrie 2007), două pasarele pietonale nu au fost executate și 5 pasarele pietonale nu au fost finalizate .

Pentru acestea s-au efectuat plăți nelegale pentru lucrări neexecutate în sumă de 11.603.020.400 lei (1.160.302 RON - n.n.) și plăți pentru pasarele pietonale nefinalizate și nemontate în sumă de 11.418.450.146 lei (1.141.844 RON – n.n.), ce reprezintă 89% din valoarea totală a contractelor aferente acestora.

CAP. IV. RECOMANDĂRILE AUDITULUI

Echipa de audit și-a propus ca recomandările formulate să se concentreze pe aspectele semnificative, să fie orientate spre cauzele reale și de fond și să aibă un grad ridicat de aplicabilitate.

În acțiunea de audit al performanței privind Proiectul de construire de pasarele pietonale s-au conturat drept pertinente anumite recomandări, ce vizează atât derularea până la finalizare a contractelor de execuție a acestora, cât și proiectele similare viitoare, urmărindu-se ca acestea să fie orientate spre înlăturarea deficiențelor constatate și atingerea unor standarde de performanță.

4.1.Recomandări adresate factorilor guvernamentali

➤ Notele de fundamentare ce stau la baza hotărârii de guvern să fie cuprinzătoare și să acopere toate zonele de interes ale proiectului ce urmează a fi realizat. Spre exemplu în cazul Proiectului de construire a pasarelelor pietonale trebuia să existe și o componentă de educare a pietonilor pentru folosirea acestor pasarele în scopul evitării traversărilor neregulate care să aibă drept consecință micșorarea numărului de accidente.

4.2. Recomandări adresate CNADNR

➤ Elaborarea unei strategii pe termen lung, în calitate de administrator de drum și prezentarea acesteia factorilor guvernamentali de decizie, pentru stabilirea amplasamentelor privind proiectele viitoare similare, armonizată cu strategiile de modernizare a drumului național conform standardelor legislației europene în vigoare;

➤ Prevederea, prin contractul încheiat cu proiectantul, pentru proiecte viitoare similare, de clauze explicite de responsabilizare și de sancționare a acestuia pentru situațiile în care studiul de fezabilitate nu este efectuat pe baza unor analize în teren care să țină cont de amplasamentele instalațiilor aeriene și subterane de utilități din zonă;

➤ Reglementarea problemei relocării rețelelor de utilități (cabluri electrice, rețele și cabluri telefonice, conducte de apă, canalizare, conducte de gaze, etc.);

- Respectarea prevederilor legale privind achizițiile publice și încadrarea corectă a lucrărilor conform clasificăției bugetare în categoria cheltuielilor de capital;
- Armonizarea cu legislația europeană, în concordanță cu structura și necesitățile populației beneficiare. Astfel, pasarelele pietonale ar trebui să fie prevăzute cu trotuare, parapete direcționale, piste speciale pentru persoane cu dizabilități, piste pentru bicicliști etc.;
- Studiarea posibilității modernizării pasarelelor pietonale conform standardelor europene ;
- Efectuarea recepției finale la expirarea perioadei de garanție, conform prevederilor legale;
- Efectuarea de verificări de către specialiștii în domeniu din cadrul CNADNR, în legătură cu consumurile de materiale decontate pentru construirea pasarelelor pietonale nefinalizate, pentru evitarea risipei.

4.3. Recomandări adresate DRDP – București

- *În cazul proiectelor viitoare asemănătoare se recomandă:*
 - monitorizarea permanentă și cu responsabilitate a stadiului realizării lucrărilor și încadrarea acestora în graficul de execuție, precum și din punct de vedere al calității lucrărilor realizate;
 - decontarea lucrărilor executate pe baza situațiilor de lucrări care să cuprindă consumurile reale de materiale, transport și manoperă;
 - stabilirea pentru proiectele viitoare similare a unor clauze privind calcularea de penalități de natură să responsabilizeze executanții cu privire la respectarea termenului de finalizare a lucrărilor;
- *Pentru Proiectul supus auditului se recomandă:*
 - întreținerea pasarelelor pietonale și modernizarea acestora conform standardelor legislației europene în vigoare;
 - studiarea posibilității valorificării pasarelei pietonale ce a fost demontată de la km 9+687, prin reamplasarea acesteia la altă poziție kilometrică stabilită de administratorului drumurilor, împreună cu toți factorii implicați;
 - convocarea Comisiei de recepție pentru efectuarea conform prevederilor legale a recepțiilor finale la expirarea perioadei de garanție;
 - efectuarea demersurilor legale în vederea încasării penalităților calculate pentru executarea cu întârziere a lucrărilor sau neexecutarea acestora și aduse la cunoștința SC Con – Dem SA prin adresa nr. Pd. 723/20.07.2006;

4.4. Recomandări adresate autorităților locale

- Implicarea într-o măsură mai mare în stabilirea unor amplasamente pentru pasarelele pietonale nemontate, care să corespundă necesităților comunității;

- Colaborarea cu poliția rutieră pentru organizarea de campanii educaționale a locuitorilor, pentru a-i conștientiza pe aceștia de pericolul traversării prin locuri nepermise sau cu trafic intens pentru diminuarea riscului de accidente;
- Inițierea procedurilor de construire și amplasare de noi pasarele pietonale sau alte posibilități de traversare pentru pietoni, în funcție de necesitățile comunității.

4.5. Recomandări adresate organelor de poliție

- În cazul elaborării unor proiecte viitoare de fluidizarea traficului și creșterea siguranței pietonilor se recomandă efectuarea de studii privind traficul pietonal și prezentarea acestora factorilor decizionali în vederea alegerii variantelor optime de amplasare a pasarelelor pietonale;
- Sporirea acțiunilor de prevenire și sancționare a pietonilor care traversează drumul național neregulamentar, în zona pasarelelor pietonale;
- Colaborarea cu autoritățile locale pentru organizarea de campanii educaționale a locuitorilor, pentru a-i conștientiza pe aceștia de pericolul traversării prin locuri nepermise sau cu trafic intens pentru diminuarea riscului de accidente.

x

x

x

Prezentul Raport de audit a fost conciliat cu entitățile auditate, implicate în realizarea Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe DN1, respectiv Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România și Direcția Regională de Drumuri și Poduri București .

Prin adresa nr. 92/42729/29.11.2007 Direcția Regională de Drumuri și Poduri București(anexa nr.4) a apreciat misiunea de audit ca fiind de un real folos, în urma căreia s-a efectuat o analiză a modului de derulare a acestui Proiect și au fost luate măsuri pentru remedierea deficiențelor constatate de echipa de audit și pentru implementarea recomandărilor formulate.

Prin adresa nr. 92/42729/10.12.2007(anexa nr.5), CNADNR a transmis punctul său de vedere referitor la Proiectul privind « Auditul performanței Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe DN1 ». În urma analizării acestuia echipa de audit a luat în considerare unele observații formulate de CNADNR .

ÎNTOCMIT,

Controlor financiar,

Manolache Ștefania

CUPRINS

CAP. I PREZENTAREA GENERALĂ A MISIUNII DE AUDIT

- 1.1. Baza legală și modul de organizare a acțiunii
- 1.2. Obiectivele auditului
 - 1.2.1. *Obiectivul general al auditului*
 - 1.2.2. *Obiectivele specifice auditului*
- 1.3. Tehnici și metode utilizate pentru obținerea probelor de audit
 - 1.3.1. *Tehnici de obținere a probelor de audit*
 - 1.3.2. *Probele de audit*
 - 1.3.3. *Metode și criterii de audit*

CAP. II PREZENTAREA PROIECTULUI DE CONSTRUIRE A PASARELELOR PIETONALE PE DRUMUL NAȚIONAL DN1

- 2.1. Date generale privind Proiectul de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1
- 2.2. Date generale despre entitățile implicate în realizarea Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1
- 2.3. Necesitatea și oportunitatea realizării Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1

CAP. III CONSTATĂRILE ȘI CONCLUZIILE AUDITULUI

- 3.1. Aspecte legate de respectarea principiului economicității - fundamentarea și aprobarea Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN 1, precum și atribuirea contractelor de execuție a lucrărilor
 - 3.1.1. *Referitor la aprobarea Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN 1*
 - 3.1.2. *Referitor la modul de atribuire a contractelor de proiectare și de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1*
 - 3.1.3. *Referitor la unele clauze prevăzute în contractele încheiate între DRDP București și executanți pentru construirea pasarelelor pietonale pe drumul național DN1*
 - 3.1.4. *Referitor la strategia de amplasare a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1 .*

3.2. Aspecte legate de eficiența realizării Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1

3.2.1. Referitor la eficiența realizării Proiectului de construire a pasarelelor pietonale

3.3. Referitor la eficacitatea realizării Proiectului de construire a pasarelelor pietonale pe drumul național DN1

CAP. IV. RECOMANDĂRILE AUDITULUI

4.1. Recomandări adresate factorilor guvernamentali

4.2. Recomandări adresate CNADNR

4.3. Recomandări adresate DRDP – București

4.4. Recomandări adresate autorităților locale

4.5. Recomandări adresate organelor de poliție