

Investiții publice cu utilizare scumpă

prof.dr.arh. Șerban Țigănaș

Dialogul cu ARENA Construcțiilor continuă cu o temă care se pare că are destul de multe exemple nefericite. Este vorba de investițiile publice care se dovedesc extrem de costisitoare în timpul utilizării, având cheltuieli mari pentru întreținere. Nu voi aduce în față exemple notorii, deși ele există și cei mai mulți dintre noi le cunoaștem de acolo de unde trăim. Voi încerca, însă, să discut despre cauzele pentru care apar aceste situații și despre soluțiile pe care le avem la dispoziție pentru a le preveni.

În ultimii ani, sau chiar am putea spune în ultimul deceniu și jumătate, s-au realizat în România multe investiții importante în construcții datorită disponibilității de resurse financiare și capacității administrațiilor sau a antreprenorilor privați de a le accesa. Cred că nici nu ne-am mai putea imagina lumea altfel acum, fără astfel de fonduri, fără astfel de oportunități de dezvoltare.

Au apărut și campioni ai atragerii de fonduri europene sau guvernamentale și unul dintre cele mai importante merite pe care le afișează un politician care a exercitat puterea administrativă oriunde este indicatorul atragerii de fonduri și derulării de investiții, adică o sumă de bani.

Privind de la o anumită distanță este just. În detaliu, fenomenul poate avea particularități nedorite.

Pe de o parte, se știe că foarte multe investiții au fost făcute pentru că erau disponibile fonduri pentru anumite tipuri de utilizări și nu pentru că acestea erau necesare sau reprezentau o prioritate acolo unde s-au realizat.



Pe de altă parte, am aflat că unele dintre investiții reprezintă adevărate găuri negre în bugetele locale sau ale celor care beneficiază de ele, din două motive: consumă resurse foarte mari pentru cheltuielile energetice și de întreținere, unele nefuncționând la parametri proiectați și au un bilanț financiar negativ, aducând la buget din utilizare mai puțin decât încasează prin închirieri, evenimente, etc., în funcție de program. Trebuie menționat aici că nu orice investiție publică trebuie judecată prin prisma profitabilității. Spre exemplu, o investiție în educație, o școală, o bibliotecă, sau una în sănătate, nu trebuie evaluată în funcție de banii încasați prin închirierea de spații sau încasarea de taxe. O sală multifuncțională de sport și alte evenimente, însă, este o mașinărie foarte profitabilă, sau cel puțin ar trebui să fie dacă este utilizată la potențialul ei. La fel ar trebui să fie un incubator de afaceri sau un centru de conferințe și convenții.

Să trecem la discuția despre elementele sensibile ale proceselor investiționale.

Să reținem, deci, decizia de a investi nu pentru că sunt disponibile fonduri și pot fi accesate, ci pentru că este cu adevărat nevoie de noul proiect și s-au făcut studiile necesare pentru a dovedi acest lucru și pentru a calibra corect capacitățile inițiale și posibilitățile de dezvoltare în timp, un alt factor important.

Orice clădire, ansamblu sau complex nou creat are o curbă de utilizare, prin care la început, fiind mai puțin cunoscută și încă fără o reputație, va avea mai puțini clienți și vizitatori, iar mai apoi va tinde către un palier sau chiar un apogeu. După încă un timp, din cauza concurenței și pierderii curiozității și interesului publicului sau poate din alte cauze manageriale sau complexe, interesul va scădea și apare nevoia unei “reinventări”, a unei tușe inovative care relansează proiectul prin marketing. În cazuri de succes nescontat e nevoie de o creștere a capacității sau chiar



conf. dr. arh. Șerban Țigănaș

devin oportune investiții complementare, care însă au nevoie de spațiu, care dacă nu a fost rezervat din primele etape nu va permite dezvoltarea.

În general, în practica românească programul de arhitectură în detaliu și capacitățile clădirilor sunt stabilite prin studiile de fezabilitate, care au la rândul lor o temă de proiect (studiu). Această temă de proiect este realizată în condiții uneori empirice. Nu avem în România entități publice sau private specializate în realizarea de teme de proiect, așa cum există în alte culturi. Am mai scris despre asta.

Chiar și numai intuiția ne spune că reușita unui proiect depinde enorm de calitatea formulării cerințelor. Nu poți avea un proiect bun pornind de la o temă proastă. Temele de proiect care se plasează în așa-numitele “caiete de sarcini”, combinând cerințe tematice și programatice cu cerințe procedurale, sunt foarte mult copiate după alte proceduri similare, fiind notorii cazurile în care ofertanții descoperă că pentru o lucrare dintr-o zonă a țării se vorbește în termenii contextului dintr-o alta.

Oricum, termenul de caiet de sarcini e confuz, fiind folosit atât pentru a descrie proceduri de achiziții, cât și specificații tehnice din proiectele tehnice pentru construcții.

Suntem chiar atât de lipsiți de imaginație încât să nu putem folosi o terminologie clară și distinctă pentru situații atât de diferite?

Studiile de fezabilitate, așa cum am scris și spus de multe ori în ultimii ani și am propus în textele legislative la care am colaborat, deși au o valoare practică pentru achizitor, au mai multe puncte slabe, dar care ar putea fi corectate și echilibrate. Nu o să le detaliez pentru că am scris în ARENA Construcțiilor de mai multe ori despre problemele SF-urilor, dar le voi enumera: cerințele pentru SF-uri sunt de a stabili configurația proiectului, adică de a face un anteproiect destul de dezvoltat pentru a putea fi validat programatic și a se construi un buget ferm pe baza lui; de a realiza devizul general pe baza căruia se adoptă bugetul și se face oferta de construire; de a valida investiția prin analizele de cost-beneficiu, care sunt parte din SF. Punctele slabe cele mai evidente sunt: resursele insuficiente care se acordă SF-urilor pentru a asigura proiecte mature, corect estimate financiar; imposibilitatea tehnică de a face un deviz general cu acuratețe suficientă pentru exigențele ofertării și contractării și modul formal și lipsit de o metodologie aprofundată în care se realizează analizele cost-beneficiu. Toate acestea din urmă ies favorabile, la cerința autorității contractante, declarând investițiile profitabile, adică pe plus în ceea ce privește raportul cost-beneficiu analizat.

Aprobarea SF-urilor este și ea o problemă, decidenții aplicând un strat tehnic și unul politic. Dacă analiza cost-beneficiu ar fi făcută de entități distincte, specializate și nu de cei care realizează SF-ul, care au tot interesul să și declare creația profitabilă, poate s-ar reuși impunerea unui filtru de eficiență benefică pentru subiectul pe care îl discutăm aici. Aceste analize ar trebui să cuprindă prin metodologia lor de realizare cerințe de investigare a costurilor de utilizare a investițiilor, poate și o schemă de plan de activități-afaceri, dacă e cazul, pentru a fixa ținte manageriale ale gestionării investiției. Propria experiență cu destul de multe astfel de lucrări îmi spune că autoritățile contractante nu se preocupă înainte de finalizarea lucrărilor de construire de identificarea unei structuri calificate de management care să poată interveni în proces înainte de a fi prea târziu și să genereze optimizările necesare, asumate.

Am întâlnit manageri desemnați să opereze o astfel de investiție care de la început au declarat că ei ar fi făcut altfel clădirea, unii apucându-se chiar imediat de improvizatii și transformări. Experiența și responsabilitatea unui astfel de manager sunt bineînțelese necesare și de luat în considerare, dar la momentul oportun, nu prea târziu, când intervențiile



lor devin incoerente cu proiectul în forma concepută și...aprobată. Următoarea fază pe care o comentez este cea a achizițiilor publice, îndelung discutate și modificate în timp pentru a găsi formula optimă, care însă, din păcate, nu a apărut încă într-o formă convingătoare. Ceea ce am susținut mereu este necesitatea de a configura și adopta formule de achiziții publice distincte pentru domeniul construcțiilor, acesta fiind foarte diferit de cel al achizițiilor de bunuri și servicii, având sensibilități specifice. Pentru a nu relua argumentațiile precedente, mă rezum în a propune ca achizițiile pentru contractarea proiectare-execuție să se realizeze într-o fază mai avansată a proiectului, respectiv pe un proiect tehnic a cărui acuratețe să permită în primul rând ofertarea precisă, stabilitatea soluțiilor tehnice și a specificațiilor. În același timp propun reconfigurarea studiilor de fezabilitate astfel încât acestea să se concentreze pe exact ceea ce spune titlul, pe fezabilitate, pe costuri și eficiență economică și calibrare programatică, nevoi și capacități și ținte pentru operatori. Într-o astfel de formulă specialiștii implicați în procesele de investiții s-ar grupa mai clar și fără conflicte de interese în următoarele categorii: cei care configurează cerințele investiției și realizează tema profesionalizată, cei care conturează în mod creativ soluția, cei care configurează și validează bugetele de realizare și de exploatare, cei care dezvoltă tehnic soluția până la nivelul proiectului executiv și cei care îl contractează și construiesc, misiuni care cuprind și proiectarea de detaliu. Această ultimă formulă este tot de tip "proiectare și execuție", dar cu mai puțină

proiectare, limitându-se la detalierea impusă de contractor, care, la rândul lui, poate face o ofertă mult mai precisă, pe baza unui proiect tehnic suficient de avansat pentru aceasta.

Pentru a reveni la titlul acestei scrieri vreau să aduc în discuție și perioada de garanție, dintre recepția la terminarea lucrărilor și cea finală.

În această perioadă ar trebui măsurate toate consumurile energetice și costurile de întreținere și funcționare reale și comparate cu cele date de studiile anterioare. Astfel se va putea vedea cât de mare este diferența dintre ceea ce s-a cerut, ceea ce s-a proiectat și ceea ce s-a executat, putându-se decide măsurile de remediere, acoperite de clauzele contractuale, garanții și asigurări.

Planul de afaceri, de utilizare, cu calcule estimate de încasări și costuri ar trebui realizat generic încă înainte de lansarea procesului de proiectare, finanțare și apoi execuție și actualizat pe parcurs sau detaliat în momentul necesar.

În concluzie, dacă privim principal tot procesul, așa spune așa cum zice o cunoscută vorbă românească: *suntem prea săraci pentru a ne cumpăra lucruri ieftine*. Aceasta înseamnă că pentru a avea investiții eficiente, care nu se dovedesc scumpe în utilizare, trebuie să acordăm mult mai multă atenție fazelor inițiale, proceselor de generare a acestora, de proiectare și achizițiilor pentru contractare. Aceasta înseamnă cheltuieli inițiale mai mari decât acum, just dimensionate pentru a atinge scopurile amintite, dar care în timp, pe durata de viață a investiției care se măsoară în zeci de ani și eventual și mai mult, cu renovări profunde la momentele oportune, se vor dovedi însutit mai mici decât în prezent. Aceasta este esența sustenabilității: studiezi, proiectezi și cheltuiești mai mult pe concepție și soluții, dar vei economisi mult mai mult utilizând o astfel de clădire. Și mai pe scurt: economia pe termen lung costă inițial. Dacă autoritățile de reglementare vor înțelege că performanța nu se poate impune doar prin obligații și sancțiuni, ea datorându-se de fapt investiției în a o atinge, vom avea o piață a investițiilor publice mai scumpe în a fi realizate și mult mai ieftine în a fi exploatate, ceea ce, dacă trecem la calcule, ar trebui să fie ceea ce ne dorim. Și tot altfel spus: va fi mai greu și mai scump să ajungem la momentul tăierii panglicii inaugurale, dar odată ajunși acolo ne vom bucura de clădiri care se justifică în perioada de folosire, care confirmă așteptările și care, așa cum am explicat de această dată, nu sunt scumpe în utilizare. ■