

Policy Brief no. 53, Noiembrie 2016

Resursele publice pot fi abuzate și altfel decât prin sifonarea de către corupți: de pildă, companiile de stat pot fi mulse pentru a acoperi promisiuni populiste în campania electorală. EFOR arată câteva exemple de la nivelul utilităților municipale

Clientelismul la nivel local - cazul utilităților -



- **Dacă bugetele publice sunt cât de cât sub lupă, companiile de stat și regiile autonome au fost multă vreme o sursă de bani care poate fi folosită mult mai netransparent**
- **Proasta guvernare nu înseamnă doar corupție, ci și administrare păguboasă ca subvenționarea unor categorii de la care se pot obține alte avantaje (voturi, presiuni publice etc). Acestea nu vor fi prinse niciodată cu procurorii, trebuie întărite pârgھیile de control administrativ.**

Utilitățile municipale (apă-canal, termoficare, salubritate, iluminat public, transport public local) sunt servicii pe care cetățeanul le percepe imediat și în care se cheltuiesc o bună parte din resursele primăriilor și consiliilor județene. Ca urmare, e o zonă mai vulnerabilă la abuzuri, fie că e vorba de sifonarea directă a banilor prin contracte în beneficiul unor grupuri de interese, fie că primăriile forțează ținerea prețurilor jos ca să câștige voturi, fie că se dau facilități sau gratuități unor categorii de votanți (pensionari etc).

În același timp, utilitățile municipale sunt și relativ greu de monitorizat: ele pot fi administrate direct de primărie, prin departamente din interiorul primăriei (cum ar fi salubritatea în unele sectoare din București); prin regii autonome (RADET, RATB); sau prin companii private, reglementate de primărie (Apa Nova, Dalkia la Ploiești etc). Particularitățile localității (mare, mică, de șes, de munte etc) fac greu comparabile costurile și performanța între orașe. Cu excepția Bucureștiului, unde există un reglementator local (AMRSP) care supraveghează livrarea serviciului, pe lângă

Finanțat de



Noiembrie 2016

reglementatorul național ANRSC care stabilește standardele și costurile, în niciun alt oraș nu există reglementatori locali subordonați consiliului local, ci cel mult un departament din cadrul primăriei. Drept urmare, nu există prea multe date relevante privind performanța serviciilor, cu atât mai puțin date comparative. Ministerul de Finanțe încearcă în 2016 pentru prima oară să pună cap la cap datele privind companiile de stat și regiile autonome subordonate autorităților locale; până în prezent, nici măcar numărul acestora nu este sigur. La fel, nu există o bază de date centralizată cu investițiile la nivel local, finanțate din surse locale și/sau centrale. Acest lucru ar fi esențial, având în vedere că investiții în infrastructură mare ca apă-canal sau termoficare se fac uneori cu surse europene sau naționale, iar tarifele plătite de consumatori ar trebui să asigure întreținerea acestor investiții pentru a asigura sustenabilitatea serviciului.

Am analizat utilitățile municipale din câteva orașe (București, Cluj, Timișoara, Iași, Piatra Neamț, Bacău, Galați, Craiova) pentru a vedea cum se administrează utilitățile municipale aici și cum se poate face abuz de resurse publice.

1. Termoficarea

Exemplul cel mai vizibil de proastă guvernare în materie de termoficare este cel de la București. Pe scurt, în privința termoficării lucrurile sunt organizate astfel: costurile recunoscute în tarife se calculează după metodologia ANRSC și cuprind: prețul energiei termice (reglementat de ANRE dacă energia termică e produsă în cogenerare, adică împreună cu energia electrică, sau de ANRSC altminteri); plus costurile de operare și întreținere a rețelei de transport și distribuție a energiei termice, RADET la București. În toate orașele analizate unde mai există termoficare, tarifele avizate de ANRSC sunt mai mari, aproape duble, față de cele facturate. Lucru legal, dacă primăria acceptă să plătească prin subvenție diferența ca să țină prețurile mici la consumator. Există riscul ca primăria să promită, dar să nu mai plătească subvenția: este exact ceea ce se întâmplă azi la București cu scandalul ELCEN-RADET. Primăria, în mod populist, din 2006 încoace acumulează datorii pentru subvenție promisă și neplătită către RADET; RADET

nu are bani să plătească energia termică la ELCEN, care nu-și poate plăti gazele consumate către GDF și Romgaz. Anul acesta s-a ajuns la insolvență. Datoriile primăriei Bucureștiului către RADET se ridică la aproape bugetul primăriei pe un an (900 mil EUR). Bani aceștia sunt, în esență, costul populismului: primăria promite energie ieftină, consumatorul nu știe cât costă de fapt, iar banii, subvenție sau pierdere la RADET, ELCEN, Romgaz sunt tot bani publici, deoarece și acestea sunt companii de stat. Iată un exemplu de finanțare pe furis a campaniei electorale din banii noștri, fără să fim furați în sensul obișnuit: energia nu se scumpește acum și primarul Bucureștiului vine cu tot felul de amenințări că va da Ministerul Energiei în judecată că nu dă la infinit energie gratis tocmai din cauză că avem alegeri. În acest timp, termoficarea în orașele mari nu se poate reforma și deveni mai eficientă, pentru că niciodată nu se pun bani deoparte pentru investiții și refacerea rețelelor. Acesta este motivul pentru care, deși o termoficare bine administrată ar fi cea mai eficientă formă de asigurare a căldurii în orașele noastre pline de blocuri, și deși termoficarea e încurajată în toată Europa, ea dă faliment cam peste tot în România. Din 315 sisteme de termoficare existente în 1990, azi mai există 70, dintre care doar cca 20 ar mai avea o șansă de reformă. Bucureștiul acoperă 40% din sectorul termoficării. Deși ar exista chiar companii private interesate, adică serviciul are sens economic într-un oraș ca Bucureștiul, anul acesta probabil se va ajunge la falimentul RADET și ELCEN.

	Tarif ANRSC	Preț factură
București	343	165
Iași	între 256 și 414	256
Timișoara	366	244
Cluj	între 336 și 420	220
Galați	între 349 și 399	174
Craiova	între 262 și 324	221
Bacău	între 263 și 368	150

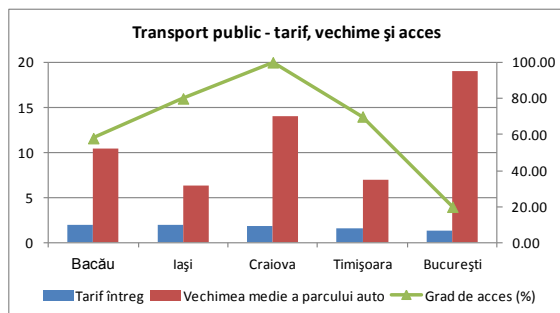
Sursa: ANRSC, prețuri RON/GCal

Pe lângă problema subvenției neacoperite, o întrebare legitimă ar fi: oare costurile termoficării nu sunt prea mari? Este serviciul eficient sau trebuie restructurat? Este exact genul de analiză care ar trebui făcută ca să vedem rapid și dacă nu cumva

RADET-urile și ELCEN-urile locale nu fac achiziții supraevaluate. Culmea, în urmă cu cca 10 ani, chiar legislația românească introdusese conceptul acestui calcul comparativ, cu scopul de a penaliza ineficiențele și a subvenționa numai acolo unde subvenția se justifică, de pildă, pentru că termoficarea poluează mai puțin decât soluțiile individuale. Există un preț național de referință pe GCal, cine îl depășea, nu primea subvenție, trebuia să se eficientizeze. În timp, din 2006 încoace, această reglementare a fost diluată succesiv prin introducerea "prețurilor locale de referință", eliminându-se comparabilitatea și stabilirea tarifelor și recunoașterea tarifelor devenind din ce în ce mai arbitrară.

2. Transport public

Ca în cazul termoficării, transportul public e o vacă de muls în scopuri electorale: să ne aducem aminte de ideea transportului public gratuit în București, în condițiile în care și acum subvențiile anuale RADET și RATB acoperă cam tot bugetul capitalei. Ca la alte servicii publice, o comparație între orașe a nivelului de tarif plătit efectiv de clienți (făcând abstracție de subvențiile de la bugetul local) arată că acolo unde tarifele sunt ținute la un nivel scăzut, și vechimea parcului auto este mai mare și gradul de acces al consumatorilor la transportul public este mai redus (mai jos, o comparație între 5 orașe analizate). Bucureștiul se arată și aici cel mai populist dintre orașe, deși este cel mai bogat; cu atât mai proastă este propunerea de a-l face și gratuit.

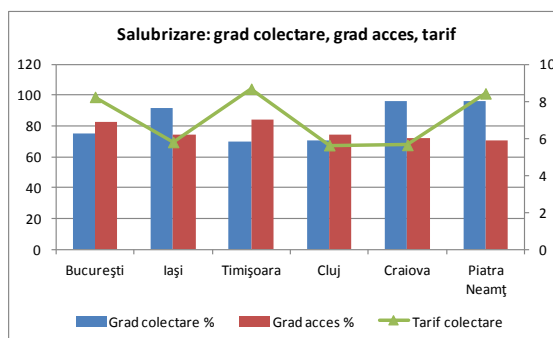


Sursa: ANRSC

3. Salubritate

Ca în cazul celorlalte servicii municipale, există o oarecare corelație între o taxă mai mare plătită direct de consumator și gradul de acces și gradul de colectare. Evident, în orașele mari, se obțin și economii de scară. Contractele de salubritate au fost

permanent un subiect de scandal în București, unde povestea a fost complicată și de modul în care, la începutul anilor 2000, serviciul de salubritate de la nivelul primăriei mari a fost împărțit pe sectoare, iar în prezent există contracte cu 5 companii, unele prelungite în condiții îndoielnice. Fiecare primărie a făcut cum a tăiat-o capul, de pildă, în sectorul 1, primarul Chiliman a încheiat prin licitație un contract cu Romprest pe o perioadă de 15 ani pentru colectarea gunoiului și salubritatea stradală plătit integral de la bugetul local - adică, "gratis". Licitația a fost contestată public de ceilalți competitori, dintre care unul (REBU) a acuzat public că locuitorii nu mai plătesc taxă menajeră din promisiuni populiste, "gratuite și fără temeii legal și au ca scop manipularea populației sectorului 1"¹. Într-adevăr, un risc major în cazul unor servicii publice "gratis" este faptul că cetățenii nu mai sunt interesați de modul în care se face licitația, lucru care se observă și la contracte de tipul anvelopărilor de blocuri subvenționate integral. Faptul că un sector are taxă zero distorsionează și comparațiile între orașe.



Sursa: ANRSC

4. Apă-canal

Dificultatea comparării serviciilor de apă-canal între orașe provine și din faptul că pentru multe dintre acestea există operatori regionali, care fac și subvenție încrucișată între tarifele plătite de locuitorii din comune mici și cei din orașe mari.

	Preț apă	Branșamente	Lungime rețea	Cantitate apă facturată	Cost operațional per km
București	4.54	1254955	3679	63646011	60851
Bacău	3.47	22735	324.5	3553835	19681
Cluj	2.63	31122	671	9633835	18704
Craiova	3.06	28330	662	7313578	18389
Piatra Neamț	3.56	13296	208	1953209	31235
Timișoara	3.53	24416	646	9912170	14802

¹ <http://www.mediafax.ro/social/chiliman-locuitorii-sectorului-1-scutiti-de-taxa-pentru-salubritate-2753055>

Cu toate acestea, se pot desprinde câteva concluzii, dacă ne uităm, de pildă, la serviciul de apă al Apa Nova, companie care a fost implicată într-un scandal de corupție privind modificările tarifelor acceptate de primăria Bucureștiului. Se observă că, într-adevăr, tarifele pentru apă pe cantitate sunt mai mari în București decât în celelalte orașe, deși în orașe precum Craiova sau Bacău există operatori regionali care și practică subvenții încrucișate. La Iași, de pildă, tarifele sunt aceleași pentru municipiul Iași și pentru toate comunele din jur (3,2), deși costul operațional per cantitate este cu mult mai mare în localități dispersate. În alte cuvinte, tarifele în București apar ca prea mari mai ales dacă ținem cont de faptul că se pot obține și economii de scară, iar unele cartiere noi, ca în nordul Bucureștiului, s-au conectat cu investiția locuitorilor și această investiție nu se mai regăsește încă o dată în tarife.

În același timp, tarifele mici pentru apă-canal în unele localități sunt motiv de îngrijorare dacă nu pot asigura sustenabilitatea serviciului (de pildă, nu se asigură întreținerea unor rețele sau stații de epurare sau pompare făcute pe bani europeni).

5. Iluminat public

Ultimul serviciu analizat în reprezintă iluminatul public. Ca în cazul celorlalte servicii, tariful scăzut e deseori însoțit și de o acoperire mai proastă a localității cu iluminat public. Cu toate acestea, și aici, transparența datelor este limitată, iar indicatorii colectați de autorități sunt destul de reduși pentru a asigura o comparabilitate adecvată a cifrelor (de pildă, nu se poate găsi un calcul al bugetului total alocat iluminatului, per locuitor).

Bucureștiul are, din nou, o situație mai aparte: e greu de spus dacă costurile de cca 10 ori mai mari sunt cauzate de corupție, de extinderea semnificativă a rețelei începând cu preluarea contractului de către Luxten în 1998, de preluarea unor stâlpi care aparțineau ENEL sau, pur și simplu, din cauză că în ani diferiți se alocă sume complet diferite de la bugetul primăriei pentru iluminatul public în București. De asemenea, nu se poate ști cât anume din contract ar reveni iluminatului public "obișnuit" și cât "cadourilor" de sărbători, firma instalând de câțiva ani becuțele de

Crăciun. De-a lungul timpului, firma a făcut subiectul unor anchete de presă privind relațiile cu fostul primar Băsescu și cu faptul că fiica acestuia era angajată la Luxten și pentru relațiile apropiate cu fostul ministru al Industriilor Dan Ioan Popescu². Luxten a beneficiat în trecut de contracte avantajoase cu statul, de pildă, obținând și energie electrică ieftină de la companii de stat precum Hidroelectrică³.

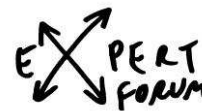
	Grad acces	Cost pe locuitor
București	89.96	31.86
Galați	93.4	3.01
Bacău	98.62	1.39
Piatra Neamț	78.36	1.89
Timișoara	95.44	2.68

Sursa: ANRSC, IPP

În loc de concluzii:

În România, nu există o preocupare reală a autorităților de a strânge date din care să se observe costul adevărat al serviciilor publice și performanța acestora. Acest lucru se întâmplă, probabil, și din lipsa unei capacități tehnice, dar și din dorința de a nu face transparentă performanța serviciilor publice. De reținut, însă, că formele de abuz de resurse publice se traduc doar uneori prin corupție propriu-zisă, demonstrabilă în penal. De foarte multe ori, politicienii au de câștigat prin promisiuni populiste, care afectează supraviețuirea pe termen lung a serviciului, pe care tarifele sub costurile reale le pot aduce în faliment. Costurile reale, însă, trebuie să nu fie nici ele supraevaluate: tocmai de aceea e nevoie de indicatori comparabili și urmăriți constant în timp.

Otilia Nuțu este analist de politici publice la



Semilunei 7, ap 1
Sector 2, București
www.expertforum.ro

Foto: Octav Drăgan

² <http://www.hotnews.ro/stiri-arhiva-1220990-conducerea-luxten-aleasa-dintre-apropiatii-lui-dan-ioan-popescu.htm>

³ <http://linx.crji.org/88-88-5467/iluminatul-public-electrizantul-politicienilor>