Grupul parlamentar USR
POLICY BRIEF
nr. 4 / martie 2017

Centura Bucureștiului - soluția USR

autor: Cătălin Drulă, deputat, membru în Comisia de Transporturi și Infrastructură

Centura Bucureștiului are o istorie de inconsecvență și nepricepere. Mutarea la Primărie nu ar rezolva lucrurile, ci dimpotrivă. Soluția este un plan bine făcut și o echipă profesionistă care să se ocupe de el. Ambele au fost începute la sfârșitul anului trecut, PSD trebuie doar să le continue.

Scurt istoric

Când vorbim de Centura Bucureștiului ne referim, de fapt, la două proiecte: la inelul existent, un drum vechi cu o banda pe sens în cea mai mare parte și la un nou inel, exterior acestuia, care ar urma să fie construit direct ca autostradă.

Inelul existent este vechiul drum al forturilor din jurul Bucureștiului, construite de regele Carol I ca să apere orașul (unele dintre ele mai există și ar merita valorificate turistic). Indicativul acestui drum în nomenclator este DNCB – Drumul Național Centura Bucureștiului. E vorba de un drum în mare parte nemodernizat și îngust, cu multe intersecții la nivel cu șoselele care leagă Bucureștiul de alte orașe. O particularitate semnificativă a acestui drum este că are calea ferată alături pe o mare parte din lungime ceea ce complică suplimentar intersecțiile. De-a lungul Centurii s-a construit foarte mult după Revoluție, în special dezvoltări industriale (depozite, hale de producție) ceea ce face dificilă, în multe zone, modernizarea drumului actual.

Al doilea proiect propus este viitoarea autostradă de centură, cu indicativul A0, situată în exteriorul inelului de centură actual. Avantajul acestui proiect este cel al unei construcții noi. Fiind proiectată din start ca drum rapid, nu e nevoie de improvizații și soluții complicate și chinuite ca pe centura actuală. Dezavantajul major este depărtarea față de oraș. În timp ce DNCB este circular la o distanță aproape constantă față de centrul Bucureștiului de 12km, în cazul A0 această depărtare ajunge aproape dublă în anumite zone (peste 20 km). De asemenea, lungimea totală a DNCB este de 71km, în timp ce pentru A0 este de 100 km.

Cele două proiecte au fost și încă sunt concurente în prioritățile guvernanților. Ca de multe alte ori când e vorba de infrastructură, în loc să terminăm un lucru bine și apoi să ne apucăm de următorul, am început două lucruri care se concurează și nu am terminat niciunul. Pe termen lung, ambele sunt necesare, dar costurile sunt semnificative: 400 milioane € pentru DNCB și aproape 1,9 miliarde € pentru A0. De menționat este că, deși modernizarea DNCB pare semnificativ mai ieftină, prețul menționat nu include intersecțiile denivelate necesare pentru fluență (așa cum vom explica în continuare). Doar o singură astfel de intersecție ar costa între 25 și 50 de milioane de euro. De asemenea, estimarea pentru A0 este făcută în prețuri la nivelul anilor 2007-2008, în perioada boomului în construcții, deci este probabil să fie exagerată.

Nordul

La mijlocul anilor 2000 când deja era demult evident că actuala centură, DNCB, se sufocă sub trafic, a apărut ideea lărgirii acesteia pentru a-i dubla numărul de benzi (de la o bandă la două benzi pe sens). Proiectele de dublare au început numai pe zona de nord și au mers foarte greu. Motivele prin-

cipale au fost proasta pregătire a acestor investiții și finanțarea neregulată. De la proiectarea făcută de mântuială cu ignorarea realităților din teren (rețelele de utilități, spre exemplu), exproprierile făcute cu erori și cu întârziere, caietele de sarcini prost întocmite sau managementul defectuos de contract și până la tăierea finanțării pe care a făcut-o guvernul Ponta în toamna lui 2012 pentru a mai aloca bani doar doi ani mai târziu, toate au contribuit la un progres frustrant de lent ale acestor dublări de pe zona de nord și la pierderile economice aferente.

În plus, o dată terminate anumite sectoare cozile și întârzierile în trafic nu au dispărut pentru că intersecțiile au rămas la nivel. Lărgirea/dublarea a fost începând din anii '90 soluția preferată de Compania de Drumuri (în diversele sale denumiri și forme de organizare: AND, CNADNR, CNAIR) pentru ceea ce numește "modernizarea drumurilor". Din păcate această soluție ignoră una dintre cauzele principale ale blocajelor și întârzierilor din trafic: intersecțiile la nivel cu conflicte între fluxurile de trafic. CNAIR înțelege foarte greu că este nevoie de denivelarea intersecțiilor. Și atunci când o face proiectele rezultate de multe ori nu tratează toate relațiile (adică se face un singur pasaj pe una din direcții) rămânând blocaje semnificative din cauza conflictelor de trafic între celelalte relații (cum e cazul intersecției DNCB-DN1, de exemplu).

O altă problemă semnificativă cu acest tip de modernizare (pe care un fost prim-ministru a numit-o "standard de autostradă" într-un acces de populism) este cea a acceselor directe din proprietăți. Atunci când intrarea într-un drum (presupus) de viteză se face direct din proprietate apar riscuri mari de siguranță și probleme de capacitate a drumului. Este de exemplu, situația unui TIR care iese direct din curtea depozitului pe centură și ocupă în cadrul virajului ambele benzi de circulație, accelerația sa fiind foarte lentă: se crează un risc mare de accident și fluența traficului este afectată.

Sudul

Am discutat până acum despre proiectele de modernizare de pe jumătatea de nord. Pe jumătatea de sud, lucrurile stau și mai rău. Deși au existat contracte semnate în 2008, lucrările nu au început niciodată din lipsa alocării bugetare. În cele din urmă au fost reziliate în anul 2014. Motivul: s-a dorit ca proiectul să fie trecut pe finanțare din fonduri europene, iar cel care fusese licitat nu corespundea standardelor. În 2015 s-a realizat un nou studiu de fezabilitate pentru jumătatea sudică a DNCB care trebuia să aducă proiectul la standardele necesare pentru finanțare europeană. Printre problemele rezolvate de acest studiu a fost în sfârșit și cea a intersecțiilor denivelate – pentru prima dată au fost propuse în România intersecții pe 3 nivele (intersecțiile multinivel sunt comune pentru rezolvarea nodurilor complicate în alte țări) – precum și cea a acceselor de la proprietățile adiacente drumului, rezolvată prin adăugarea drumurilor colectoare paralele cu drumul principal.

În ceea ce privește proiectul A0, în anii 2007-2008 a fost realizat un studiu de fezabilitate pentru acest nou inel de autostradă, dar lucrările nu au fost niciodată licitate. Motivul oficial: lipsa finanțării, respectiv 902 mil euro pentru A0 Sud și 968 mil euro pentru A0 Nord. Un motiv fals dacă avem în vedere că au rămas miliarde de euro nefolosite din fondurile europene pentru transport disponibile pentru perioada 2007-2013.

Aici de vină este proasta practică bugetară pentru investiții: se pregătesc proiecte conform unei estimări optimiste de implementare, apoi când anumite lucrări întârzie, banii nu pot fi redirecționați în altă parte pentru că nu există proiecte de rezervă (la rândul lor, acestea nu există pentru că nu s-a crezut că vor fi bani pentru ele). Așa am "reușit" să nu construim autostrăzi și să lăsăm în același timp banii europeni nefolosiți.

Ceea ce s-a încercat fără succes pe A0 este o contractare prin concesiune. Această idee a concesiunii a tot fost încercată de Compania de Drumuri începând din 2004, în special cu proiectul Comarnic-Brașov

la care au fost trei eșecuri consecutive. Este o idee seducătoare pentru politicieni și ușor de prezentat public. Teoretic, constructorul face autostrada pe banii și riscul lui, apoi o operează și încasează taxe din care își recuperează investiția pe o perioadă de câteva zeci de ani.

Simplu și eficient, doar că... nu funcționează. La nivelul de trai și de motorizare din România, taxele încasate pentru folosirea drumului nu ar acoperi decât undeva la 5-10% din investiție – restul ar trebui plătit de statul român și contabilizat la datoria publică. Ceea ce este exact ce se încerca a fi evitat prin modelul PPP (parteneriat public-privat)/concesiune – acest tip de proiecte trebuiau să fie (conform apologeților) off-budget adică necontabilizate ca parte din datoria publică. În plus, pentru a avea succes un proiect PPP/concesiune trebuie extrem de bine pregătit din partea statului – cu studii și o pregătire a proiectului foarte bine făcută, cu experți în PPP și finanțe de partea mesei pe care stă Statul. În fapt, **aceste tentative de PPP au fost făcute "pe genunchi", sub o mare suspiciune de interese și comisioane ascunse, așa că nu este de mirare că au eșuat.**

Stadiul actual

În prezent, pe nord lucrurile stau astfel, plecând de la autostrada A1 București-Pitești spre est. Pe sectorul dintre A1 și DN7 (Chitila) lucrările de modernizare prin dublarea la două benzi pe sens sunt avansate (progres fizic în jur de 70%). Din păcate, proiectul nu a prevăzut intersecții denivelate astfel că vor rămâne numeroase puncte de conflict rezolvate doar prin sensuri giratorii: la Dragomirești-Chiajna, la Rudeni și la Chitila/str. Cartierului. Mai departe, de la Chitila la Colentina avem deja două benzi pe sens de câțiva ani, dar cozile și blocajele persistă pentru că intersecțiile sunt încă la nivel: la Mogoșoaia, la DN1/Otopeni unde se formează cozi enorme, la Tunari, la Ștefănești și la intersecția cu autostrada A3 București-Ploiești. Cu excepția intersecției de la Mogoșoaia, unde CNAIR a anulat recent licitația pentru întocmirea proiectului tehnic al pasajului prevăzut a fi realizat încă din 2007, CNAIR nu are planuri pentru a denivela aceste intersecții. Mergând mai departe, între Colentina/DN2 și autostrada A2 București-Constanța avem o zonă unde au fost începute lucrările de dublare și abandonate la începutul anului 2015 când a fost reziliat contractul de execuție. Din păcate, CNAIR nu a relicitat aceste lucrări pâna la data curentă, deși au trecut doi ani de la reziliere. Este de menționat că nici pentru acest proiect nu sunt prevăzute intersecții denivelate la DN2 București-Urziceni și la DN3 București-Lehliu deși încă din faza de studiu aceste intersecții erau previzionate să aibă un nivel de serviciu foarte prost (cu alte cuvinte vom avea aceleași cozi foarte mari și întârzieri în trafic).

Pe partea de sud avem un singur proiect în derulare, respectiv denivelarea intersecției de la DJ602 Domnești, unde licitația pentru contractarea unui constructor (și proiectant, în același timp) este în curs de peste doi ani și încă nu avem un contract semnat. Lansarea licitației pentru dublarea DNCB bazată pe studiul din 2015 a fost blocată de lipsa unui accept privind calitatea proiectului pentru a fi finanțat din fonduri europene. În ceea ce privește A0, procedura de achiziție publică pentru contractul de concesiune este înghețată de câțiva ani (se așteaptă anularea din motive explicate mai sus, dar politic nu este asumată această decizie)

De ce am ajuns aici? Este trecerea la Primăria București o soluție?

Este important să discutăm și despre cauzele situației deplorabile în care se află proiectele de investiții pentru Centura Bucureștiului. E vorba în primul rând de slaba capacitate a instituțiilor care gestionează aceste investiții: Ministerul Transporturilor (MT) și Compania de Drumuri (CNAIR). Sunt instituții deprofesionalizate, care funcționează ca sisteme anti-meritocratice, care nu încurajează performanța. Astfel, oamenii buni au plecat în mare parte în domeniul privat (sau au emigrat), iar clientela politică joacă un rol important în aceste organizații. Când profesioniștii fac un pas în spate, vorbesc politrucii. Din acest motiv s-au și schimbat foarte des prioritățile, ba pentru unul din inele, ba

pentru celălalt, după cum s-au schimbat șefii. Nu în ultimul rând, nu trebuie să ignorăm posibilul rol al corupției în acceptarea unor soluții de proiectare de slabă calitate, făcute cu investiție mică de resurse.

S-a vorbit recent în spațiul public despre trecerea Centurii la Primăria Municipiului București (PMB). Se pune întrebarea dacă ar fi o soluție pentru acest proiect. Răspunsul nostru este categoric nu. Sunt două motive importante. **Primul este că PMB este un gestionar chiar mai slab, mai corupt și mai puțin transparent de proiecte de investiții decât MT/CNAIR.** Greu de crezut, dar așa este. Exemple notabile pentru lipsa de capacitate a PMB sunt proiectele de modernizare a Șos. Fabrica de Glucoză și a Bd. Prelungirea Ghencea care trenează de peste 5 ani de zile și încă nu s-au lansat nici măcar licitațiile pentru găsirea constructorilor. Nu e clar de ce o instituție care a ratat atât de clar proiectele majore de infrastructură ar fi capabilă să lărgească centura actuală și să construiască autostrada care înconjoară capitala.

Finanțarea europeană

Un al doilea motiv este că prin trecerea la PMB s-ar putea pierde finanțarea din fonduri europene din Programul Operațional Infrastructură Mare unde CNAIR este beneficiar. Discutăm despre fonduri nerambursabile de ordinul sutelor de milioane de euro disponibile dacă proiectul este realizat de CNAIR ca parte din coridorul trans-european Constanța-Nădlac. O schimbare a Programului Operațional ar dura și probabil nici nu ar fi acceptată de Comisia Europeană care nu ar înțelege (ca și noi) ce schimbare de fond ar fi trecerea de la guvern la primărie, mai ales că banii europeni sunt pentru coridoarele transnaționale, iar preluarea de către primărie ar accentua calitatea de proiect local a centurii.

PSD a tăiat finanțarea pentru DNCB în 2012, PSD a lansat licitația eșuată pentru concesiunea A0 Sud în 2013, PSD a negociat în 2014 cu Comisia ca DNCB să fie făcut cu bani europeni de guvern. Acum tot **PSD vrea să mute proiectul, deși are și primăria și guvernul. Problema pare de consecvență și de pricepere. Dacă vrea (și dacă știe cum) PSD poate să facă treabă în cadrul actual, nu e nevoie de această mutare.**

În 2016, experții Comisiei Europene au ridicat numeroase obiecții privind calitatea studiilor existente. Problema fundamentală este că aceste inele sunt eligibile pentru finanțare doar dacă sunt considerate a fi parte din coridorul trans-european Nădlac-Constanța. Ori în acest punct oficialii români nu au reușit să explice care e strategia lor. Se dublează centura existentă? Sau se construiește noua autostradă A0? Sau amândouă? E nevoie (din punct de vedere al unei analize cost-beneficiu) de ambele în acest moment? Dacă se fac amândouă, rămân valabile studiile de trafic existente pe care se fundamentează eficiența investiției și, mai important, care dintre cele două proiecte se dorește a fi finanțat din fonduri europene (numai unul poate fi)?

Aceste întrebări au rămas fără răspuns pentru că adevărul este că s-a lucrat hei-rup-ist în ultimii 15 ani, fără o strategie. S-au pornit proiecte fără prea multă gândire în spate, s-au schimbat priorități, s-au tăiat finanțări și rezultatul este cel din prezent, un mozaic de proiecte în diferite faze care nu se leagă într-un inel rutier al Bucureștiului.

Ce e de făcut în continuare?

Pentru a răspunde la aceste întrebări ale Comisiei Europene, a fost demarat în toamna anului 2016 un proiect cu Banca Europeană de Investiții prin care experți în transport să facă o evaluare completă a nevoilor de transport care ar urma să fie deservite de inelele rutiere ale capitalei, precum și planificare pe cel puțin 15 ani a dezvoltării de infrastructură necesară. Proiectul intitulat ***Strategic Study for Orbital Roads in Bucharest*** a început cu o trecere în revistă a documentelor strategice existente și a studiilor de fezabilitate deja realizate și o recunoaștere amănunțită în teren pentru situația la zi (spre exemplu, de la momentul realizării studiilor de fezabilitate au fost desemnate noi arii de protecție Natura 2000, s-au realizat noi construcții etc). Următorul pas a fost cel al definirii opțiunilor posibile (DNCB, A0, o combinație

a celor două, cu/sau fără drumuri colectoare, cu/sau fără intersecții denivelate). În prezent, se colectează date de trafic detaliate pentru modelarea la zi a nevoilor de transport (pe diferite tipuri: tranzit, local, peri-urban, etc).

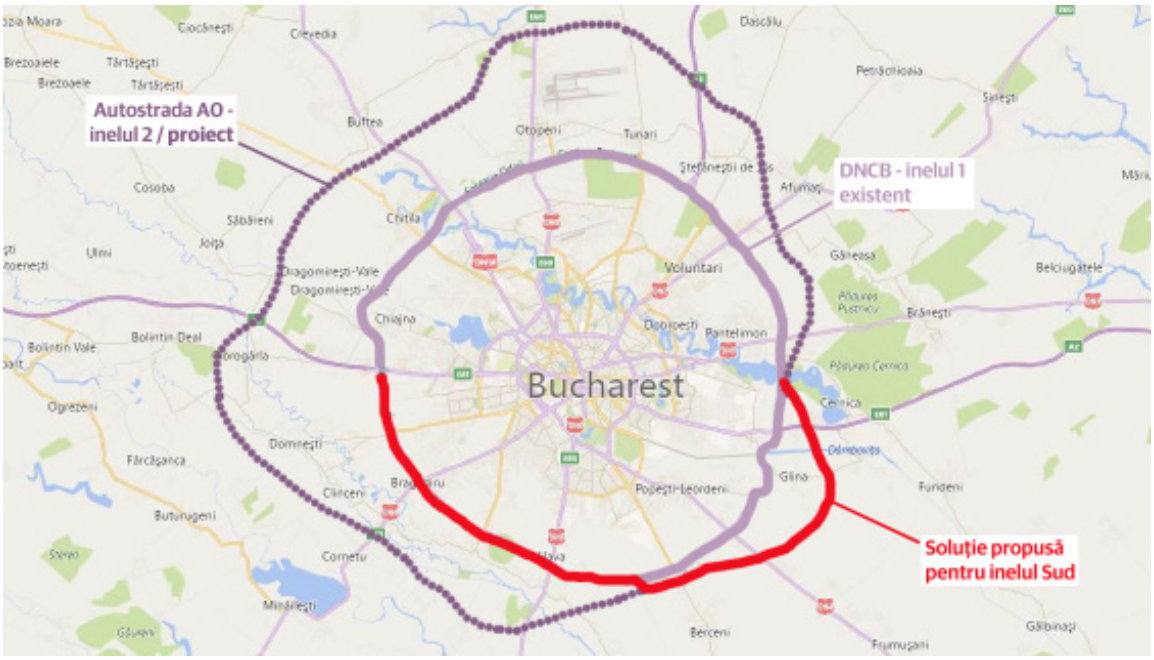
Urmează o evaluare amănunțită a acestor opțiuni și alegerea celei optime, urmată de o consultare publică. Finalitatea este un plan de implementare pentru inelele Bucureștiului cu termene și etape concrete, eligibil pentru finanțarea europeană. Acesta este estimat a fi livrat în luna mai 2017.

Pentru a nu mai repeta greșelile trecutului, dar și pentru a asigura finanțarea europeană, ar trebui ca CNAIR să nu mai improvizeze și să preia rezultatele acestui studiu, dezvoltând soluția optimă care va rezulta din acesta.

Pe sud, una din soluțiile care pare să se contureze este cea a unei combinații optime între cele două proiecte, respectiv pe sfertul de sud-vest să se facă dublarea centurii existente DNCB (inelul 1) cu drumuri colectoare, iar pe partea de sud-est să se meargă direct pe proiectul de autostradă, A0 (inelul 2), cu condiția ca acesta să se încheie la nord de autostrada A2 printr-o conexiune cu DNCB la sud de lacul Cernica. O astfel de soluție ar combina avantajele celor două proiecte la un cost optim și ar putea fi suficientă pentru traficul curent, urmând ca în 10-15 ani, când traficul o va cere să fie dezvoltat și restul inelului 2 (partea de sud-vest).

Pe partea de nord e nevoie de re-licitarea urgentă a sectorului DN2-A2 și a Pasajului de la Mogoșoaia în oricare scenariu. Din studiul menționat ar trebui să rezulte ce alte intersecții de pe DNCB necesită pasaje suplimentare pentru decongestionare. În ceea ce privește autostrada A0 (inelul 2) pe partea de nord, rămâne ca în funcție de resursele financiare disponibile, acest studiu să propună o strategie de implementare (în ce an începem și cu ce sector).

În orice scenariu, pentru implementarea cu succes e nevoie de profesionalizarea gestionării proiectelor. Așa cum am explicat, CNAIR și MT au mari probleme în această privință (dar Primăria București stă chiar mai rău). În anul 2016, au fost puse bazele unei reforme în această privință prin înființarea Companiei Naționale de Investiții Rutiere. Cadrul a fost creat pentru a atrage specialiști: salarii motivante, o structură nouă și suplă care să plece de la zero, fără tarele care există în MT și Compania actuală de drumuri. În plus, tot prin BEI s-a semnat un contract de asistență tehnică cu cea mai performantă companie de stat de autostrăzi din Europa, cea austriacă. Din păcate, operaționalizarea acestei companii a fost pusă în ***standby*** de guvernarea PSD. Noua companie de investiții, operaționalizată în mod profesionist, ar fi cadrul ideal pentru managementul construcției inelelor Bucureștiului.



© realizat de Departamentul de Politici și Cercetare al Grupului Parlamentar USR