

Reforma instituțională în construcții - o chestiune de interes național -

ing. Dan COPĂCIAN

Dacă dorim cu adevărat integrarea europeană în domeniul calității construcțiilor, va trebui să ne fixăm ca obiective salturi spectaculoase în performanțe, care se pot obține numai prin structuri și procese noi. Dacă vom încerca îmbunătățiri prin perfecționări treptate, ne vom pierde vremea. Cu o legislație și instituții specifice unei economii centralizate, este realizabilă integrarea europeană? Lichidarea moștenirii și reforma instituțională din construcții constituie priorități ale perioadei pe care o trăim. Altfel, ne abatem, conștient, de la direcția europeană.

Care este interesul național?

Pentru a nu fi greșit înțeles, vreau să precizez din start că nu sunt adept al teoriei: „*tot ce a aparținut trecutului trebuie demolat*”. Dacă ceva a funcționat bine, este înțelept și de domeniul firescului să se păstreze.

Orice lucru care a funcționat într-un cadru bun este în definitiv perfectibil. Noi nu trebuie să schimbăm o stare de lucruri numai pentru că în țări ale Uniunii Europene ceva funcționează altfel. România are dreptul suveran de a-și defini și impune în orice domeniu tot ceea ce dorește. Problema pe care ar trebui să ne-o punem în permanență este *cu ce preț obținem noi rezultatele noastre și dacă am ales modelul care să ne aducă cele mai bune rezultate*. Suntem eficienți în ceea ce s-a întreprins, avem un model performant, sau facem ceva, dar prea puțin, prea lent, iar decalajul dintre noi și alte țări, care în urmă cu câțiva ani erau într-un stadiu similar cu România, se mărește continuu? O asemenea stare de lucruri nu cred că poate reprezenta un interes de stat.

Ceea ce s-a întreprins până acum în domeniul calității și disciplinei în construcții consider că ne aduce o eficiență îndoielnică. Modernizarea este o necesitate. Noi nu trebuie să facem schimbări de dragul Europei, ci în primul rând pentru că este în interesul nostru. Opinez că statul ar avea cel mai mult de câștigat dacă în acest domeniu ar promova funcționarea mecanismelor care și-au probat eficiența. Nu întâmplător soluții la problemele cu care ne confruntăm în domeniul construcțiilor găsim în legislația și reglementările UE.

Implementarea mecanismelor europene ne-ar putea aduce două substanțiale avantaje: reducerea compromisului la calitate și eliminarea risipei de cheltuieli în procesul de asigurare a calității construcțiilor.

Putem face noi un sistem mai bun?

„*Teoria e frumoasă, dar practica ne omoară*.” Drumul de la teorie la practică nu este întotdeauna ușor.

Dacă teoria nu se aplică, înseamnă că ceva este putred. Când teoria e una și practica, alta, ar trebui să acționăm la cauze și să ne întrebăm ce nu funcționează. Altfel sistemul construit, fără

baze solide, se va năru precum un castel de nisip. Doresc să precizez că toate demersurile subsemnatului, care abordează situația din România în domeniul calității și disciplinei în construcții, au fost făcute numai după ce am dobândit o experiență șantieristică în Germania și am avut ocazia să constat la fața locului cum funcționează în practică sistemul german. Altfel nu aș fi îndrăznit să abordez un subiect atât de delicat și de complex, care sunt conștient că poate genera probleme extraordinare dacă nu este bine stăpânit. Cunoscând anumite detalii de funcționare ale sistemului nostru, am putut face permanent comparația între două mecanisme complet diferite și am încercat să găesc cauzele ineficienței noastre. Știm cu toții că s-au făcut pași importanți spre o economie de piață. Cu toate că există în mod incontestabil un fond bun, în legislația calității și a disciplinei în construcții există și anumite defecte care dau totul peste cap sau fac legislația inaplicabilă. Sunt mulți care au știut să speculeze carențele legislației noastre.

Nu mi-am imaginat că simpla schimbare a legislației referitoare la exercitarea controlului statului în domeniul calității în construcții poate aduce îmbunătățirea rezultatelor. Va fi necesară o strategie guvernamentală amplă, cu antrenarea mai multor ministere, în baza unei pregătiri profesionale.

Reforma instituțională

După anul 1989, cu toții am așteptat o schimbare în bine. Marea problemă este dacă schimbările noastre, făcute de la revoluție și până acum, sunt în concordanță cu dorința noastră de integrare europeană.

La ordinea zilei sunt declarațiile de intenție ale factorilor politici de prim rang, prin care s-a exprimat dorința de a aduce România la standarde instituționale europene.

În domeniul calității și al disciplinei în construcții se pare că lucrurile merg în sens invers. Cei ce sunt în temă au putut constata că deși s-au făcut unii pași reali spre o economie de piață, s-a dorit implicarea crescândă a statului în activitatea de calitate în construcții, într-un proces în care de fapt selecția și sancționarea ar trebui făcute de către piață. În timp ce, în țările UE, instituțiile



ing. Dan Copăcian

statului nu se implică în mecanismul de funcționare al sistemului de asigurare a calității și statul s-a limitat juridic la stabilirea unor cerințe minimale de calitate, legislația noastră adoptată în perioada de tranziție, în loc să diminueze rolul statului, a preferat întărirea mecanismelor moștenite.

Ce fel de strategie s-a adoptat, de fapt? S-a adoptat practic o poziție **duplicitară**: o regulă a jocului în care, pe de o parte, s-a afișat dorința de aderare la principii și standarde europene și, pe de altă parte, s-a promovat o legislație prin care statul să capete puteri sporite. S-a încercat astfel o implementare a sistemului ISO-9000 din Uniunea Europeană, peste reglementări caracteristice unei economii centralizate, fără schimbări de natură instituțională.

Ceea ce s-a realizat până acum poartă amprenta acelor specialiști care nu vor să se debaraseze de moștenirile și de așa-zisele valori ale trecutului, care pledează pentru păstrarea sistemului existent, argumentând că n-a sosit încă momentul inițierii unor schimbări de substanță. În opinia acestora, sistemul eficient care funcționează în țări occidentale dezvoltate nu se poate implementa în România, întrucât noi nu am fi pregătiți pentru introducerea unor mecanisme similare.

S-a practicat inducerea în eroare printr-o „educare” bazată pe principii false și minciuni. Pentru a legitima existența Inspecției de Stat în Construcții s-a recurs la crearea unui mit fals, „**Baupolizei**”, care ar constitui, grație sistemului coercitiv aplicat, „secretul succesului” calității realizate în Germania. Chiar astăzi mai există specialiști care nu au aflat că **în Germania nu există practic niciun organism de stat abilitat să efectueze controlul calității construcțiilor**, mai există specialiști care nu pot concepe că sistemul german al calității în construcții funcționează pe principii diferite de ale noastre.

Dacă strategia noastră urmărea integrarea faptică europeană, ar fi fost firesc ca în perioada de tranziție rolul statului să cunoască o treptată diminuare. Peste tot în lume, când se inițiază un proces de descentralizare, apar și semnalele aferente. La noi însă semnalele par a indica un proces în sens invers. Prin legislația adoptată, rolul statului s-a întărit. O instituție care din anul 2000 a început să-și construiască sedii e limpede că nu țintește la descentralizare. De ce nu s-a făcut încă de la început translația exigențelor privind calitatea construcțiilor către reprezentanții investitorilor, spre sfera privată?

Specialiștii noștri cu putere de decizie susțin că tehnic nu există altceva mai bun, că la condițiile țării noastre Inspecția de Stat în Construcții este utilă și sistemul nostru este bun așa cum funcționează.

Argumentația, prezentată de personalități din fostul MLPAT, este următoarea: *în momentul de față am avea de ales practic între două opțiuni:*

1. *Să lăsăm să se formeze în mod natural un sistem al calității, până când se va ajunge la o stare de echilibru, ceea ce ar însemna să acceptăm instaurarea unor reguli similare „capitalismului sălbatic”, sau alternativa*

2. *Noi nu ne putem permite să așteptăm încă 10-20 ani până când se va ajunge la această stare de echilibru în mod natural; este necesară intervenția statului, tocmai pentru a nu se ajunge la o stare de anarhie.*

Capitalismul sălbatic s-a instaurat acolo unde n-au existat reguli. Pe noi ar trebui să ne preocupe foarte serios de ce în domeniul calității construcțiilor, spre deosebire de țările Uniunii Europene, cu toate că avem un cadru legislativ și instituții ale statului puternice care acolo nu există, suntem neperformanți tocmai la rezultate.

Reprezentanții Inspectoratului de Stat în Construcții au susținut că „*aspectul esențial, cu prioritate absolută, în orice abordare a domeniului **disciplina în construcții** trebuie să fie efectul major, cu consecințe grave și de foarte multe ori incalculabile asupra oamenilor, bunurilor materiale și a mediului, pe care îl au abaterile de la calitatea prescrisă.*”

Dezbaterea problemelor în contextul realității perioadei de tranziție în domeniul construcției-montaj și a unei abordări absolut obiective și constructive a necesitat participarea unui număr mare de specialiști constructori și din domeniul managementului calității, timp, analize de date concrete, dezbateri care au stat la baza elaborării Legii 10/1995 privind calitatea în construcții”.

Un alt argument a fost că „*România este amplasată într-o zonă seismică mult mai intensă decât Germania, ceea ce implică o responsabilitate mult mai mare a statului față de cetățean. În acest context, lipsa unui organism similar cu Inspectoratul de Stat în Construcții a produs multe pagube materiale în țările supuse mișcărilor seismice, ca de exemplu Turcia*”.

Clarificarea problemelor puse în discuție merită a fi tratată cu maximă seriozitate. Prin adoptarea unor reguli europene, înseamnă că sistemul calității este lăsat în voia soartei, că se renunță la exigență? Sau dimpotrivă, se implementează o altă regulă a jocului, care ar aduce un plus de rigoare și de eficiență?

Chiar dacă s-au solicitat părerile unor specialiști, opinez că dezbateri care au stat la baza elaborării Legii 10/1995 în adevăratul sens al cuvântului nu au avut loc. Inspecția de Stat în Construcții și fostul MLPAT și-au impus punctele de vedere și nu au ținut cont de propunerile specialiștilor. O atastă demersurile numeroase ale ARACO - Asociația Română a Antreprenorilor de Construcții, care a publicat în buletinele editate acțiunile întreprinse. Cine are curiozitatea, poate căuta în arhive buletinele Nr. 6/93 (*intervenție la MLPAT*), 11/93, 5/94 (*„Din Ordonanța calității nu se pot aplica decât amenizile”*), 6/94, 12/94 (*„Autorizarea întreprinderilor sau atestarea personalului?”*) și „*scrisoarea adresată Președintelui Comisiei Economice a Senatului*”). Consider că titlurile articolelor, menționate în paranteze, sunt suficient de elocvente. Buletinul Nr. 31/ dec. 1994 reprezintă o întreagă ediție specială consacrată Legii calității în construcții, care sintetizează observațiile făcute de ARACO. Iată câteva idei prezentate atunci: „*Apropiata intrare a constructorilor români în UE ne obligă să ne aliniem la cerințele de calitate din Europa Occidentală. Dar, spre deosebire de autorii proiectului de lege, ARACO a considerat că o astfel de măsură, care introduce schimbări profunde într-o întreagă ramură de activitate, trebuie să fie bine pregătită, iar perioada de pregătire să fie suficient de lungă pentru ca măsurile să fie cunoscute, înțelese și acceptate de cei care le aplică*”. Concluzia tranșantă, prin care se recomandă unui mare număr de constructori să se adreseze „*domnului președinte Ion Iliescu, el însuși hidrotehnician, cunoscător al materiei, să nu promulge*

legea în forma actuală, s-o restituie Parlamentului pentru reexaminare”, ne arată cum au decurs „dezbaterile” și în ce mod s-au luat în considerare păreri ale unor specialiști de notorietate, care vizau tocmai aspecte esențiale ale integrării noastre.

Turcia consider că reprezintă un exemplu prost și comparația cu această țară ne învață ceea ce ar trebui să nu facem. Comparațiile cu țările slab dezvoltate ne vor oferi în permanență argumente sau justificări că la noi s-a înfăptuit ceva bun. În schimb, dacă ne vom compara cu țările (mai) dezvoltate, argumentele în favoarea eficienței sistemului nostru vor fi (mai) puține. Japonia sau SUA (California) ar putea reprezenta, între țările cu seisme puternice, modele de sisteme performante. Nu-mi imaginez că în aceste țări există o instituție similară Inspectoratului de Stat în Construcții din România...

„*În lipsa pârghiilor economice de control generate de companiile de asigurări în construcții, companii care funcționează activ și eficient în țările vest europene, Legea 10 a menținut forma de control a statului, notificând ca organism de control Inspectoratul de Stat în Construcții*”, opina conducerea acestei instituții.

Eficiența acestor mecanisme a fost apreciată cu ocazia multor simpozioane, conferințe și alte manifestări în ultimele decenii, chiar de către reprezentanți din conducerea Inspecției de Stat în Construcții. Vor exista păreri că inițierea unor măsuri de implementare a sistemului de asigurări în construcții nu ar ține de resortul acestei instituții. În schimb, probabil fostul MLPAT ar fi reprezentat o autoritate îndreptățită să promoveze asemenea măsuri, iar cele două instituții nu au fost separate de o distanță prea mare. Pentru cetățeanul de rând, este tragic să constate că autorități ale statului, în loc să reprezinte factorii cei mai activi ai promovării unui sistem care ar putea aduce performanțe spectaculoase, argumentează că... *sistemul nostru nu se poate schimba, deoarece nu avem „pârghiile de control generate de companiile de asigurări” similar altor țări... „În Germania, calitatea este un mijloc de existență”, „În România calitatea este încă un scop neatins*”. Asemenea justificări ale pasivității nu cred că onorează pe nimeni. Orice lucru are un început. Nu ar fi mai înțelept să schimbăm regula jocului, pentru ca asemenea deziderate să se realizeze și la noi, pentru a înlocui un sistem cu o eficiență îndoielnică, cu altul mult mai performant? Cu un sistem care să nu lase loc de compromisuri. Dacă nu vrem să devenim performanți, vom putea spune mult timp că „*în România calitatea este încă un scop neatins*”.

Și nu cred că așa ceva poate reprezenta un interes de stat. Da, „*pentru atingerea lui, statul are obligația a se implica*”, dar poate încă nu s-a găsit

continuare în pagina 56 ➤

forma adecvată care să aducă o eficiență rezonabilă. Peste tot în lume statul este implicat într-un fel sau altul. Pentru stat consider că este esențial să implementeze reguli ale jocului care să aducă performanțe cât mai mari și nu rezultate discutabile.

„Deci, ce se aplică în Germania nu poate fi aplicat în România acum, fără niciun discernământ, căci rezultatul nu va fi cel scontat”, conchideau reprezentanții Inspectoratului de Stat în Construcții.

Experiența șantieristică pe care am avut-o în Germania mi-a confirmat (ceea ce multă lume presupune, fără să fi fost acolo) faptul că sistemul german este caracterizat în primul rând prin rigoare. Cu cât vom implementa mai multe reguli ale acestui sistem, cu atât vom face mai puține compromisuri la calitate, avem șanse să lucrăm mai riguros. O persoană cât de cât responsabilă nu cred că pledează pentru implementarea fără discernământ a unor modele care funcționează eficient în alte țări. Pledează însă pentru valorificarea selectivă și încadrarea în spațiul nostru a modelelor care și-au probat eficiența. Dar, având aceste modele performante, nu pot să-mi explic cum tocmai partea esențială, fondul problemelor, nu s-a preluat. E o aberanție să susții că legislația ar fi bine să fie copiată. Niciunde nu ar fi funcțională fără adaptări și corelarea cu alte legi autohtone. *„Nu poate fi aplicat în România acum”,* nu reprezintă oare dorința noastră de a nu ne integra? Problema de fond rămâne să stabilim în ce direcție mergem: *„vrem să ne integrăm, sau o ținem pe a noastră?”* Semnalele primite indică mai mult că se preferă să o ținem pe a noastră. Care este interesul național?

Dacă vrem o eficientizare, va trebui să existe dorința de a reuși și mai ales curajul de a începe. În țările UE se lucrează mult mai eficient pentru că există alte mecanisme. Eficiența sistemului este dată de un control mult mai sever, rezultat al inițiativei private. Sistemul privat presupune nu numai drepturi ci și obligații, responsabilități sporite. Concurența întreține și stimulează interesul în mod continuu pentru realizarea serviciilor de calitate. Abaterile de la calitate sunt reduse tocmai pentru că în procesul de asigurare a calității rolul primordial în penalizarea abaterilor calitative nu îl deține un factor „neutr” (statul), ci un factor „partizan” (din sfera privată), deosebit de activ.

Statul nu are mijloace eficiente pentru a lupta împotriva noncalității. Problema care se pune este dacă un sistem coercitiv și autoritarist poate da rezultate adecvate în domeniul calității. Se poate face calitate cu forța, apelând la măsurile polițieneste în mod eficace, sau există alte metode, prin care se realizează mai performant disciplina și calitatea în activitatea de construcții? Cu un număr mic de angajați ai statului, care nu pot fi omniprezenți la toate lucrările de construcții, nu se poate realiza nici

pe departe acest deziderat. Aceștia pot face constatări dar, în ciuda sancțiunilor acordate, practica ne demonstrează că „exercitarea controlului statului” a menținut principiul „merge și așa”, în loc de a aduce rezultatele spectaculoase așteptate de societate. Lichidarea proastei moșteniri din domeniul construcțiilor a devenit prioritară.

Specialiștii Inspectoratului de Stat în Construcții ar putea avea rezultate mult mai performante în materie de calitate lucrând în sistem privat, adică prin schimbarea posturii de factori „neutri” în factori activi, responsabili. Cu exigența de care pot da dovadă, opinez că societatea poate avea cel mai substanțial câștig în materie. În construcții este foarte periculos să ne jucăm cu greșelile. Starea de haos poate fi evitată nu prin amenzi aplicate la fapte deja consumate, ci prin implementarea unui mecanism care să stimuleze interesul și să prevină producerea erorilor. *„Inspecția în construcții face controlul respectării legilor, dar nu poate înlătura riscurile și pericolele”,* opina dl Felician Hann, cercetător la INCERC București și președinte al asociației ingineresti Comisia Națională de Comportare in situ a Construcțiilor.

Realizările noastre demonstrează cu prisosință însă că ne situăm încă foarte departe de nivelul calitativ al lucrărilor din țările dezvoltate.

Metode adecvate ale economiei centralizate pot reprezenta un model eficient pentru perioada pe care o parcurgem?

Dacă în țările UE nu există o lege a calității, nu se dau amenzi pentru noncalitate, nu există nicio instituție a statului abilitată să se ocupe de controlul calității și cu toate acestea calitatea realizată este situată mult deasupra modelelor noastre performante, înseamnă că, practic... suntem în domeniul lipsei elementare de cunoaștere.

Realizarea calității în viziune europeană se va face apelând în continuare la măsuri coercitive aplicate de instituții ale statului, sau există alte mecanisme mai eficiente?

„Cu pedepse din partea statului și amenzi nu se atinge nici pe departe o eficiență a calității construcțiilor ca într-o piață a construcțiilor care funcționează pe principiile probate ale „regulilor jocului” așa cum sunt stabilite de legislația „contractului de antrepriză” ale „Codului Civil” sau în mod deosebit de „Reglementările de încheiere a contractelor pentru lucrările de construcții” - și sunt convenite de părțile contractante”, opinează prof. dr. ing. Horst Dieter Supe din Germania.

Avem nevoie o legislație cu responsabilități clare, de mecanisme și de autorități care să nu admită niciun rabat la execuție. Iar în România e trist să constată că, **spre deosebire de țările Uniunii Europene, avem de toate (un cadru legislativ și instituții abilitate care acolo nu există!) și suntem neperformanți tocmai la rezultate. Oare de ce?**

Cum se pot schimba lucrurile

E ușor să demolăm, dar ce punem în loc? Opinez că noi nu trebuie să inventăm nimic. Soluțiile există, modelele europene și-au dovedit eficiența, trebuie numai să le aplicăm. Dacă vrem să ne situăm cu adevărat la nivelul exigențelor europene, intervenția statului consider că ar trebui să ne aducă în primul rând acest mult așteptat suflu nou. Nu putem face rabat de la calitate, improvizând și căutând soluții a căror eficiență este discutabilă. Dacă vrem cu adevărat să ne îndreptăm de facto spre Uniunea Europeană, va trebui să avem o legislație asemănătoare și, cel mai important lucru, să avem mecanismele adecvate, să facem ca aplicarea legilor să semene. Spre aceasta consider că ar trebui să se canalizeze și energiile specialiștilor noștri.

Dacă interes nu este, nimic nu este. *„Inițiativa particulară în această desfășurare nu numai că întărește responsabilitățile, dar diminuează durata obținerii diferitelor autorizații necesare, precum și numărul lor, de la organele de stat, care sunt repute în toată lumea ca încete și puțin eficace”,* opina un specialist român din străinătate. România are urgentă nevoie de translația exigențelor spre factorul cel mai interesat de realizarea calității, investitorul. Implicarea responsabilă a autorității publice locale ar avea menirea înlăturării riscurilor pentru populație.

A mai susține, la ora actuală, intrați deja în mileniul al III-lea, că sisteme europene care și-au probat eficiența nu pot fi implementate la noi, trădează fie faptul că suntem complet nepregătiți la capitolul aliniere europeană, că perioada de tranziție de până acum a trecut fără a se întreprinde ceva care s-ar putea concretiza..., fie dorința de a menține un sistem centralizat, care s-a cosmetizat, numai pentru niște aparențe și a deruta necunoscătorii.

Cu toate greșelile, chiar dacă vom face uneori și pași nesiguri, e preferabil să ne îndreptăm într-o direcție mai bună. Reflectați puțin: **a persevera în ceva neperformant nu este mult mai păgubos pentru societate?** Dacă vom avea înțelepciunea de a învăța din experiența altora, vom face mai puține greșeli. Altfel riscăm să intrăm într-o fundătură. În orice caz, dacă nu vom reface legislația după reguli morale, după norme de bun simț, respect și civilizație, nu avem dreptul nici în prezent și nici în viitor să ne plângem; înseamnă că de fapt noi nu dorim să aspirăm la civilizația Uniunii Europene.

Avem în față următoarea alternativă: pe de o parte, de a face pași mărunți, pe o cale ineficientă, și, de cealaltă parte, de a alege un sistem menit a aduce progrese de substanță.

Pentru a deveni competitiv, soluția nu consider că este de a se lucra mai intens, ci **de a învăța să lucrăm altfel.** □