



Parlamentul României  
Camera Deputaților  
B.P. Nr. 617 din 13.06.2012

## ROMÂNIA CURTEA DE CONTURI

Strada Lev Tolstoi nr.22-24 Sector 1 cod 71289 București

Telefon: 307.88.18; Fax 307.88.75

Internet: <http://www.curteadeconturi.ro>

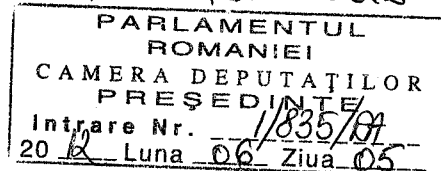
e-mail: rei@rcc.ro

Cabinet președinte  
Nicolae Văcăroiu

SG  
Plus

București,

Nr. 3237 / 14/31.05.2012



PARLAMENTUL ROMÂNIEI  
CAMERA DEPUTAȚILOR

Doamnei deputat Roberta Alma Anastase

Președinta Camerei Deputaților

D.S.T.  
P.B.P.  
Af

În temeiul prevederilor art.4 alin.3 și ale art.40 din Legea nr.94/1992, privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, vă transmitem, alăturat, în vederea examinării, **Raportul special cu privire la construirea și întreținerea autostrăzilor - perioada 2005 - 2010**, elaborat de către Curtea de Conturi a României, în anul 2012, și aprobat de către Plenul Curții întrunit în ședința din data de 28 mai 2012.

Acțiunea de audit al performanței a fost efectuată de către Curtea de Conturi a României în temeiul Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, a vizat anii 2005 - 2010 și s-a desfășurat la următoarele entități (denumirile din perioada efectuării auditului): Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România și Ministerul Transporturilor și Infrastructurii.

Ținta finală a auditului a vizat identificarea vulnerabilităților, disfuncționalităților, deficiențelor și a zonelor potențial perfectibile precum și formularea de recomandări în vederea ridicării nivelului de performanță a activității specifice de construire și întreținere a autostrăzilor.

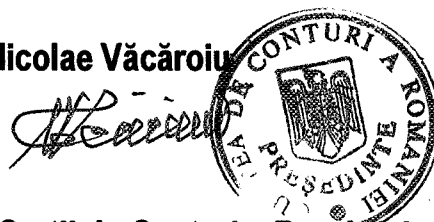
**Concluzia generală** formulată de către Curtea de Conturi, după finalizarea auditului, este că țintele și obiectivele naționale legal stabilite, cu privire la construcția de autostrăzi, nu au fost atinse / realizate la nivelul și termenele stabilite, atât din cauza insuficienței voințe politice, la nivelul Guvernului, pentru asigurarea condițiilor necesare (legislative, organizatorice, financiare ș.a.) realizării acestora cât și ca urmare a faptului că nici Ministerul Transporturilor și Infrastructurii și nici Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România nu și-au asumat și îndeplinit, în mod real și performant, rolul de entități principale, cu responsabilități maxime, în derularea, implementarea și finalizarea la termenele legale a programelor și proiectelor prioritare privind autostrăzile.

În raport sunt prezentate principalele vulnerabilități, neconformități și deficiențe constatate, precum și cauzele și responsabilitățile aferente, sunt identificate zonele potențial perfectibile din punct de vedere organizatoric și legislativ și sunt formulate o serie de recomandări pe care Curtea de Conturi le-a transmis celor două entități, în vederea implementării, pentru ridicarea nivelului de performanță în atingerea țăintelor naționale stabilite și pentru respectarea și aplicarea principiilor economicității, eficienței și eficacității alocării și utilizării fondurilor publice.

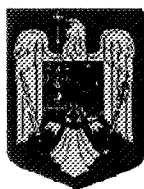
Atenția acordată de către Camera Deputaților analizării aspectelor conținute de prezentul Raport special, precum și monitorizării modului în care Ministerul Transporturilor și Infrastructurii și Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România vor înțelege să implementeze recomandările formulate de către Curtea de Conturi, ar contribui într-un mod semnificativ la atingerea obiectivelor pentru care a fost inițiată și desfășurată această acțiune de audit al performanței.

Vă rog să primiți asigurarea înaltei noastre considerații.

**Nicolae Văcăroiu**



**Președintele Curții de Conturi a României**



**ROMÂNIA**



**CURTEA DE CONTURI**

**R A P O R T   S P E C I A L**

**cu privire la construirea și întreținerea autostrăzilor  
- perioada 2005 ~ 2010 -**

**BUCUREȘTI  
Mai 2012**

# CUPRINS

|                      |                                                                                                                                     |           |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Capitolul I</b>   | <b>INTRODUCERE</b>                                                                                                                  | <b>1</b>  |
| 1.1                  | - Date generale despre domeniul auditat                                                                                             | 1         |
| 1.2                  | - Date generale despre entitățile auditate                                                                                          | 4         |
| 1.2.1                | Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România                                                                   | 4         |
| 1.2.2                | Ministerul Transporturilor și Infrastructurii                                                                                       | 6         |
| 1.3                  | - Date generale despre acțiunea de audit                                                                                            | 7         |
| 1.3.1                | Ținta auditului                                                                                                                     | 7         |
| 1.3.2                | Obiectivele auditului                                                                                                               | 7         |
| 1.3.3                | Realizarea acțiunii de audit                                                                                                        | 8         |
| 1.3.4                | Raportarea                                                                                                                          | 8         |
| <b>Capitolul II</b>  | <b>SINTEZA PRINCIPALELOR CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII</b>                                                                                | <b>9</b>  |
| II.1                 | - Construcția de autostrăzi                                                                                                         | 9         |
| II.1.1               | Constatări și concluzii generale                                                                                                    | 9         |
| II.1.2               | Cu privire la autostrada Brașov - Cluj - Borș (Bechtel)                                                                             | 10        |
| II.1.3               | Cu privire la „autostrada Arad - Timișoara” și „varianta ocolitoare a municipiului Arad”                                            | 12        |
| II.2                 | - Activitatea de prevenire și combaterea a înzăpezirii autostrăzilor                                                                | 13        |
| II.3                 | - Activitatea de pază a autostrăzilor                                                                                               | 14        |
| <b>Capitolul III</b> | <b>CONSTATĂRILE ȘI CONCLUZIILE AUDITULUI</b>                                                                                        | <b>15</b> |
| 3.1                  | - Construcția de autostrăzi                                                                                                         | 15        |
| 3.1.1                | Constatări și concluzii generale                                                                                                    | 15        |
| 3.1.2                | Cu privire la autostrada Brașov - Cluj - Borș (Bechtel)                                                                             | 21        |
| A.                   | Concluzii generale                                                                                                                  | 22        |
| B.                   | Date, fapte și circumstanțe concrete constatate ca urmare a efectuării auditului, care susțin concluziile generale                  | 25        |
| 3.1.3                | Cu privire la „autostrada Arad - Timișoara” și „varianta ocolitoare a municipiului Arad”                                            | 29        |
| 3.2                  | - Activitatea de prevenire și combaterea a înzăpezirii autostrăzilor                                                                | 33        |
| 3.2.1                | Constatări și concluzii generale                                                                                                    | 33        |
| 3.2.2.               | Date, fapte și circumstanțe concrete constatate ca urmare a efectuării auditului, care susțin concluziile și afirmațiile anterioare | 36        |

|                                                                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Cu privire la procedurile de achiziție pentru asigurarea necesarului de utilaje și material antiderapant | 37        |
| 2. Cu privire la înființarea perdelelor forestiere de protecție                                             | 42        |
| 3. Cu privire la panourile parazăpezi                                                                       | 44        |
| <b>3.3 - Activitatea de pază a autostrăzilor</b>                                                            | <b>45</b> |

## **Capitolul IV RECOMANDĂRILE AUDITULUI** 48

|                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>4.1 – Recomandări pentru CNADNR</b>                                                              | <b>48</b> |
| 4.1.1 Recomandări generale                                                                          | 48        |
| 4.1.2 Recomandări referitoare la construcția de autostrăzi                                          | 49        |
| 4.1.3 Recomandări referitoare la activitatea de prevenire și combatere a înzăpezirii autostrăzilor  | 50        |
| 4.1.4 Recomandări referitoare la activitatea de pază a autostrăzilor                                | 52        |
| 4.1.5 Alte recomandări pentru CNADNR                                                                | 52        |
| <b>4.2 Recomandări pentru MTI</b>                                                                   | <b>52</b> |
| 4.2.1 Recomandări referitoare la relația de autoritate MTI – CNADNR                                 | 52        |
| 4.2.2 Recomandări referitoare la construcția de autostrăzi                                          | 53        |
| 4.2.3 Recomandări referitoare la activitatea de prevenire și combaterea a înzăpezirii autostrăzilor | 55        |
| 4.2.4 Alte recomandări pentru MTI                                                                   | 56        |

## **Capitolul V PUNCTELE DE VEDERE ALE ENTITĂȚILOR AUDITATE** 57

### **Anexe**

- Anexa 1** Obiecțiuni CNADNR
- Anexa 2** Obiecțiuni MTI



**DEPARTAMENTUL III**

**R A P O R T   S P E C I A L**

cu privire la construirea și întreținerea autostrăzilor  
- perioada 2005 ~ 2010 -

**CAP. I – INTRODUCERE**

(2) Prezentul Raport special a fost redactat în baza Raportului final de audit întocmit în cadrul acțiunii „Auditul performanței utilizării fondurilor publice acordate pentru construirea, reabilitarea și întreținerea autostrăzilor” - perioada 2005 -2010.

(3) Acțiunea de audit al performanței a fost efectuată de către Curtea de Conturi a României în temeiul Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, a vizat anii 2005 - 2010 și s-a desfășurat în perioada septembrie 2011- februarie 2012 la următoarele entități (denumirile din perioada efectuării auditului): **Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România (CNADNR) și la Ministerul Transporturilor și Infrastructurii (MTI).**

(4) Misiunea de audit al performanței a fost efectuată în conformitate cu standardele proprii de audit ale Curții de Conturi, elaborate în baza standardelor internaționale de audit.

**1.1 – Date generale despre domeniul auditat**

(6) **Autostrăzile** sunt parte componentă a rețelei de transport de interes național și european, fiind definite ca „drumuri publice de interes național, de mare capacitate și viteză, rezervate exclusiv circulației autovehiculelor, prevăzute cu două căi unidirecționale separate printr-o zonă mediană, având cel puțin două benzi de circulație pe sens și bandă de staționare accidentală, intersecții denivelate și accese limitate, intrarea și ieșirea autovehiculelor fiind permisă numai prin locuri special amenajate denumite noduri de circulație. Posedă dotări speciale pentru siguranța și confortul utilizatorilor” (Standard român SR 4032 -1 din 2001 al Asociației de Standardizare din România).

(7) Chiar dacă sunt, în esență, doar niște drumuri publice, punerea în operă a proiectelor de investiții privind autostrăzile presupune, pe lângă lucrările specifice de realizare a infrastructurii drumului și de edificare a noii construcții, și o serie de activități și operațiuni specifice cu privire la: •exproprii • pregătirea și asigurarea culoarului liber de sarcini prin efectuarea unor lucrări de relocare a utilităților amplasate pe traseul acesteia (rețele de apă-canal, rețele de gaze naturale, rețele de electricitate și rețele de telefonie) și descărcarea de sarcină arheologică •lucrări de deviere a drumurilor existente, în vederea realizării pasajelor peste autostradă și nu în ultimul rând, asigurarea finanțării proiectelor, având în vedere costurile ridicate.

(8) „Nevoia” de autostrăzi în România a fost și este generată și de tendința de creștere agresivă a transportului rutier, contrar măsurilor stipulate în Cartea Albă a politicii transporturilor, ponderea deținută de transportul rutier în structura pieței transporturilor de mărfuri fiind comparabilă cu cea înregistrată în UE (76,5 %), dar superioară celei prevăzute în Cartea Albă (44 %) - Cartea Albă a fost publicată în anul 1992 și revizuită în 2006 și a definit o serie de politici și măsuri la nivel comunitar și la nivelul țărilor din UE pentru lansarea / derularea procesului care să ducă la un sistem de transport durabil în circa 30 de ani.

(9) România are un sistem național de transport (infrastructuri, mijloace de transport, operatori de transport, etc.) situat, în mare măsură, atât din punct de vedere al structurii funcționale, cât și al serviciilor prestate, la nivelul standardelor medii ale sistemelor convenționale de transport din Europa.

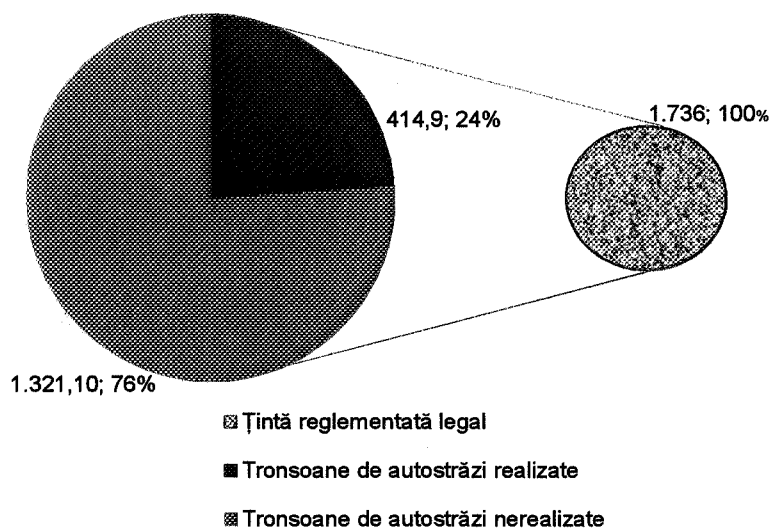
(10) Situația rețelei naționale de transport (inclusiv autostrăzile) a reprezentat unul dintre factorii principali care au dus la diminuarea posibilităților de punere în valoare a oportunităților oferite de poziția geo-politică a României, problema fundamentală fiind calitatea relativ scăzută a infrastructurilor de transport, comparativ cu obiectivele Cărții Albe și ale Strategiei Europene de Dezvoltare Durabilă, mai ales în termeni de acoperire a teritoriului cu rețele de transport de viteză.

(11) Comunitatea Economică Europeană a propus și a dezvoltat, la sfârșitul anilor 1980, conceptul de rețele trans-europene de transport (TEN-T) care înglobează atât infrastructurile de transport (rutier, feroviar, naval și aerian) cât și sistemele corespunzătoare de gestionare a traficului și de poziționare și navigație, iar în perioada 1991-1997 a stabilit necesitatea configurării și realizării coridoarelor de transport și a trasat/acceptat zece coridoare de transport, recunoscute ca principale artere de transport din Europa, pentru care investițiile în infrastructura de transport trebuie realizate prioritar.

(12) România, atât în calitate sa de stat candidat pentru aderare la Uniunii Europene cât și în calitate de stat membru al acesteia, a încercat să-și armonizeze politica internă în domeniul transporturilor și infrastructurii cu principiile promovate și directivele adoptate de UE, în acest sens fiind legiferate următoarele: •direcțiile de dezvoltare ale rețelelor naționale de infrastructuri (Planul de amenajare a teritoriului național aprobat prin LG 71/1996 (abrogată și înlocuită de LG 363/2006) •Programul prioritar de construcție a autostrăzilor și a drumurilor naționale cu patru benzi de circulație (OG 16/28.01.1999 aprobată prin LG 1/2002 și modificată prin LG 451/2003) •realizarea, dezvoltarea și modernizarea rețelei de transport de interes național și european (LG 203/16.05.2003).

(13) Urmare a angajamentelor asumate de România în vederea aderării la UE, și a prevederilor Cărții Albe privind infrastructurile de transport, țintele naționale reglementate începând cu anul 1999, cu privire la construcția de autostrăzi, au avut un trend ascendent, de la 1194 km (OG 16/1999) la 1481 km (LG 1/2002) și la 1736 km (LG 451/2003), cu termene de finalizare anii 2013/2015.

(14)



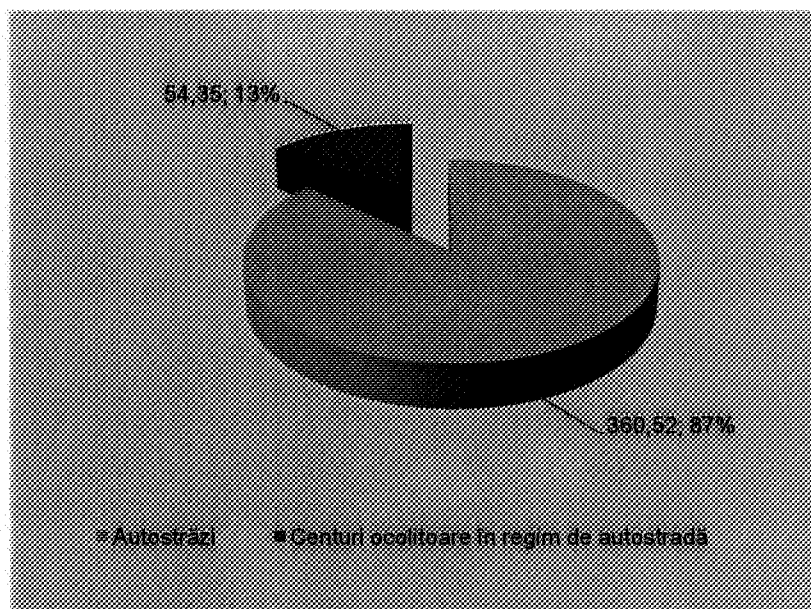
(15) În prezent, tronsoanele de autostradă pe care se circulă însumează numai 414,9 km, inclusiv centuri ocolitoare în regim de autostradă.

(16)

| Nr. crt. | Denumire proiect                                                                 | Lungime (km)  |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 1        | Autostrada București - Pitești                                                   | 96,00         |
| 2        | Varianta de ocolire Pitești                                                      | 13,66         |
| 3        | Varianta de ocolire Sibiu (secțiunea I)                                          | 14,86         |
| 4        | Varianta de ocolire Sibiu - secțiunea II (2,7 km) și reabilitare DJ106B (3,6 km) | 2,70          |
| 5        | Autostrada București - Constanța                                                 |               |
| 5.1      | Tronson București - Fundulea                                                     | 26,50         |
| 5.2      | Tronson Fundulea Lehliu                                                          | 29,20         |
| 5.3      | Tronson Lehliu - Draja                                                           | 41,60         |
| 5.4      | Tronson Draja - Fetești                                                          | 36,60         |
| 5.5      | Tronson Fetești - Cernavodă                                                      | 17,58         |
| 5.6      | Tronson Medgidia - Constanța                                                     | 14,50         |
| 6        | Varianta de ocolire Constanța                                                    | 10,88         |
| 7        | Autostrada București - Ploiești<br>Sub-sector km 48+200 - km 62+293              | 14,29         |
| 8        | Autostrada Arad - Timișoara                                                      | 32,25         |
| 9        | Varianta de ocolire Arad                                                         | 12,25         |
| 10       | Autostrada Brașov - Borș<br>Tronson 2B, Câmpia Turzii - Turda - Gilău            | 52,00         |
|          | <b>Total general</b>                                                             | <b>414,87</b> |

Sursa CNADNR;

(17)



(18)

## **1.2 – Date generale despre entitățile auditate**

(19)

### **1.2.1 Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România (CNADNR)**

(20)

CNADNR este persoană juridică înființată prin reorganizarea Regiei Autonome „Administrația Națională a Drumurilor” din România, conform OUG 84/2003, aprobată și modificată de LG 47/2004.

(21)

Compania este de interes strategic național, are capital integral de stat și funcționează sub autoritatea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii (MTI), pe baza de gestiune economică și autonomie financiară.

(22)

Acțiunile Companiei sunt deținute în totalitate de statul român, care își exercită drepturile și obligațiile prin MTI.

(23)

#### **Conducerea și organizarea:**

(24)

Compania a fost condusă de Adunarea Generală a Acționarilor, administrată de Consiliul de Administrație iar conducerea executivă a fost asigurată de directorul general, care a fost și președintele consiliului de administrație.

(25)

Împuterniciții mandatați să reprezinte interesele capitalului de stat în AGA, precum și CA și directorul general al companiei au fost numiți prin ordin al ministrului transporturilor.

(26)

CNADNR are o structură teritorială formată din 7 direcții regionale de drumuri și poduri (DRDP), fără personalitate juridică - Brașov, București, Cluj, Constanța, Craiova, Iași și Timișoara, fiecare regională dispunând de secții de drumuri naționale (SDN).

(27)

#### **Obiect de activitate:**

(28)

CNADNR desfășoară activități de interes public național și are ca obiect de activitate, în principal, următoarele (art. 6 din Statut):

(29)

- proiectarea, construirea, modernizarea, repararea, administrarea, întreținerea și exploatarea autostrăzilor și drumurilor naționale;

- (30) ▪implementarea programelor de dezvoltare unitară a rețelei de drumuri publice în concordanță cu strategia MTI, cu cerințele economiei naționale și cu cele de apărare;
- (31) ▪administrarea autostrăzilor și drumurilor naționale, în condițiile contractului de concesiune încheiat cu MTI (nr. MM/487/04.02.2004), având drepturile, obligațiile și răspunderile ce îi revin în această calitate;
- (32) ▪emiterea de acorduri de amplasare, în zona autostrăzilor și drumurilor naționale, pentru construcții, panouri publicitare, instalații și alte obiective similare;
- (33) ▪încasarea și controlul tarifelor de utilizare a autostrăzilor și drumurilor naționale ș.a.
- (34) **Activități specifice:**
- (35) În scopul realizării obiectului său de activitate C.N.A.D.N.R. desfășoară *următoarele activități specifice principale (art.6 din Statut):*
- (36) ▪organizează proceduri de achiziție pentru contractarea lucrărilor, serviciilor și a produselor necesare în domeniul său de activitate, conform legii;
- (37) ▪negociază și contractează credite cu bănci și cu alte instituții financiare, în condițiile legii;
- (38) ▪întocmește programe anuale și de perspectivă a drumurilor naționale, județene și comunale, a podurilor și autostrăzilor și le supune spre aprobare MTI;
- (39) ▪asigură urmărirea și coordonarea lucrărilor de întreținere, reparare, reabilitare, modernizare și construcție a drumurilor naționale, precum și executarea și recepția pe teren a lucrărilor respective;
- (40) ▪elaborează norme de consum și norme de stoc pentru materialele specifice;
- (41) ▪elaborează studii, prognoze și proiecte de strategii pentru dezvoltarea și sistematizarea rețelei de drumuri publice, le supune spre aprobare MTI și urmărește realizarea acestora în limitele de competență acordate potrivit legii;
- (42) ▪elaborează programe și strategia de modernizare și dezvoltare a rețelei de autostrăzi și drumuri naționale și le supune spre aprobare potrivit legii;
- (43) ▪colaborează cu organe ale administrației publice locale în scopul dezvoltării unitare a întregii rețele de drumuri, potrivit nevoilor economiei naționale ș.a.
- (44) **Veniturile** și cheltuielile C.N.A.D.N.R se stabilesc pentru fiecare exercițiu financiar, prin bugete de venituri și cheltuieli aprobate prin hotărâri ale Guvernului.
- (45) Veniturile se utilizează, potrivit legii, *după cum urmează:*
- (46) ▪veniturile proprii se utilizează, în principal, pentru proiectarea, repararea, administrarea, întreținerea și exploatarea infrastructurii rutiere, precum și pentru rambursări de credite, plăți de dobânzi și de comisioane;
- (47) ▪veniturile din prestări de servicii convenite potrivit prevederilor contractului încheiat cu MTI și sursele pentru reabilitarea drumurilor se utilizează pentru proiectarea, repararea, administrarea, exploatarea, reabilitarea, dezvoltarea, modernizarea, precum și pentru construcția de noi autostrăzi și drumuri naționale;
- (48) ▪fondurile externe nerambursabile se utilizează pentru reabilitarea, dezvoltarea, modernizarea și construcția de autostrăzi și drumuri naționale, în conformitate cu prevederile acordurilor de împrumut și ale contractelor de finanțare;

(49) •fondurile din credite interne și externe se utilizează pentru proiectarea, repararea, întreținerea, exploatarea, reabilitarea, dezvoltarea, modernizarea și construcția de autostrăzi și drumuri naționale;

(50) •alocațiile de la bugetul de stat se utilizează pentru reabilitarea autostrăzilor și drumurilor naționale, pentru dezvoltarea, modernizarea și construcția de autostrăzi și drumuri naționale, inclusiv pentru rambursări de credite, de plăți de dobânzi și de comisioane ș.a.

### (51) **1.2.2 Ministerul Transporturilor și Infrastructurii (MTI)**

(52) MTI este organul de specialitate al administrației publice centrale care realizează politica guvernamentală în domeniul său de activitate, așa cum este prevăzut la art. 34 din *LG 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor*.

(53) Ministerul este în subordinea Guvernului, are personalitate juridică și este autoritatea publică centrală responsabilă cu •stabilirea politicii în domeniul transporturilor la nivel național •elaborarea strategiei și reglementărilor specifice de dezvoltare și de armonizare a activităților de transport în cadrul politicii generale a Guvernului •elaborarea, reglementarea și implementarea politicilor de transport comunitare •îndeplinirea rolului de autoritate de stat în domeniul transporturilor și al infrastructurii de transport (*HG: 412/2004; 367/2007 și 76/2009*).

#### (54) **Conducerea și organizarea:**

(55) Conducerea se exercită de către ministru, care conduce întreaga activitate a aparatului propriu al ministerului, exercită întreaga autoritate asupra unităților aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea ministerului și îndeplinește atribuțiile generale prevăzute de *LG 500/2002 privind finanțele publice*, în calitate de ordonator principal de credite.

(56) **Principalele atribuții** în calitate de organ de specialitate al administrației publice centrale *sunt următoarele:*

(57) •elaborează și supune spre aprobare cadrul legislativ privind domeniul transporturilor, administrarea și utilizarea infrastructurii de transport;

(58) •elaborează politica economică în domeniul transporturilor și strategiile de dezvoltare în domeniul infrastructurii și activităților de transport;

(59) •elaborează și implementează strategii, politici și programe privind rețeaua de drumuri publice;

(60) •fundamentează și elaborează necesarul de fonduri de la bugetul de stat și gestionează resursele financiare alocate prin bugetul de stat, din credite externe și din fonduri comunitare;

(61) •exercită drepturile și obligațiile statului ca acționar la companiile naționale, societățile naționale și societățile comerciale aflate sub autoritatea sa, până la finalizarea procesului de privatizare;

(62) •avizează și urmărește realizarea programelor și proiectelor de construcții și infrastructuri în domeniul său de activitate;

(63) •elaborează și supune spre aprobare Guvernului schema rețelei naționale de transport;

(64) •emite avize de specialitate pentru obiectivele de investiții finanțate integral sau parțial de la bugetul de stat, din fonduri comunitare și din credite garantate de stat;

(65) ▪analizează studiile de fezabilitate pentru lucrările din domeniul său de activitate aflate în competența de aprobare a Guvernului și le prezintă Consiliului interministerial de avizare lucrări publice de interes național și locuințe ș.a.

### (66) 1.3 – Date generale despre acțiunea de audit

#### (67) 1.3.1 Ținta auditului

(68) Ținta auditului, sau impactul estimat, a reprezentat-o efectuarea unei analize independente asupra ansamblului de aspecte, conjuncturi și activități circumscrise domeniului vast și complex al construirii și exploatării autostrăzilor, identificarea vulnerabilităților, disfuncționalităților, deficiențelor și a zonelor potențial perfectibile precum și formularea de recomandări în vederea ridicării nivelului de performanță a activității specifice domeniului respectiv.

#### (69) 1.3.2 Obiectivele auditului

(70) **Obiectivul general** al acțiunii de audit îl reprezintă identificarea principalelor cauze, circumstanțe și responsabilități ale faptului că România nu are autostrăzi la nivelul necesar, nu a construit cât și-a propus și, ca urmare, are în exploatare mai puțin de 25 % din lungimea totală de autostrăzi convenită cu UE și reglementată formal prin programe și proiecte prioritare aprobate prin acte normative.

(71) Au fost avute în vedere, ca **obiective complementare** obiectivului general, identificarea celor mai reale și pertinente răspunsuri la o serie de întrebări de bază, *cum ar fi*:

(72) ▪ce a lipsit României de a avea capacitatea necesară (organizațională, financiară ș.a.) pentru a construi autostrăzile pentru care s-a angajat și pe care le-a declarat o prioritate națională, cuprinzându-le în diferite programe și proiecte de interes național și european reglementate prin acte normative interne ?

(73) ▪a existat o diferență semnificativă între voința politică declarată prin acte normative specifice și voința politică reală de a îndeplini angajamentele și a implementa efectiv programele aprobate (îmbunătățirea la timp a cadrului legislativ general și specific, asigurarea constantă a finanțării indiferent de alternarea la guvernare ș.a.) ?

(74) ▪MTI și CNADNR și-au asumat și îndeplinit, în mod real, rolul de entități principale, cu responsabilități maxime, în derularea, implementarea și finalizarea la termenele legale a programelor și proiectelor prioritare privind autostrăzile ?

(75) ▪MTI și-a dovedit incapacitatea, din motive organizaționale, de voință, de competență ș.a. de a-și îndeplini atribuțiile legale cu privire la realizarea obiectivelor stabilite cu privire la autostrăzi ?

(76) ▪CNADNR s-a dovedit „veriga slabă” care a denaturat esențial rezultatele finale, urmare a unor disfuncționalități și deficiențe în organizarea și desfășurarea propriei activități, a diminuării independenței decizionale necesare, a lipsei de implicare și profesionalism ș.a. ?

(77) ▪desfășurarea activității specifice, luarea deciziilor și asumarea responsabilităților la nivelul celor două entități ale statului pentru realizarea obiectivelor stabilite, s-a încadrat în principiile legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității ?

**1.3.3 Realizarea acțiunii de audit**

(78) Acțiunea de audit s-a desfășurat la nivelul CNADNR (inclusiv la nivel teritorial: DRDP București, Cluj și Constanța), precum și la MTI.

(80) La nivel teritorial, auditul a fost realizat de către camerele de conturi respective, care au întocmit rapoarte de audit prin care au fost formulate o serie de recomandări cu privire la măsurile ce trebuiau luate de către DRDP pentru ridicarea nivelului de performanță a activității desfășurate, precum și 2 procese verbale de constatare, ca urmare a constatării unor erori/abateri de la legalitate și/sau regularitate, pentru valorificarea cărora au fost emise decizii, în temeiul Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, cuprinzând măsurile pe care entitățile auditate trebuie să le aducă la îndeplinire în vederea înlăturării deficiențelor constatate, stabilirii întinderii exacte a prejudiciilor și recuperării acestora (prejudicii estimate în valoare totală de 292,3 mii lei).

**1.3.4 Raportarea**

(81) În urma efectuării și finalizării acțiunii de audit, a fost întocmit un raport final de audit într-o formă unitară, comună pentru CNADNR și MTI, pe baza constatărilor reieșite din sintetizarea, analizarea și interpretarea probelor de audit fizice, documentare, analitice și verbale prezentate de către acestea sau obținute prin proceduri specifice de observare directă, de examinare a documentelor, interviuri structurate și nestructurate, liste de riscuri și chestionare.

(83) Raportul final de audit a fost definitivat în urma întâlnirii de conciliere a proiectului de raport, desfășurată în comun cu cele două entități auditate, fiind transmis acestora pentru analiză și pentru implementarea recomandărilor formulate.

(84) Prezentul Raport special, redactat pe baza raportului final de audit transmis entităților auditate, este destinat Parlamentului, Guvernului și opiniei publice.

## **Cap. II - SINTEZA PRINCIPALELOR CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII**

**Concluzia generală** a Raportului special este că țintele și obiectivele naționale legal stabilite, cu privire la construcția de autostrăzi, nu au fost atinse / realizate la nivelul și termenele stabilite, atât din cauza insuficienței voințe politice, la nivelul Guvernului, pentru asigurarea condițiilor necesare (legislative, organizatorice, financiare ș.a.) realizării acestora cât și ca urmare a faptului că nici MTI și nici CNADNR nu și-au asumat și îndeplinit, în mod real și performant, rolul de entități principale, cu responsabilități maxime, în derularea, implementarea și finalizarea la termenele legale a programelor și proiectelor prioritare privind autostrăzile.

### **II.1 Construcția de autostrăzi**

#### **II.1.1 Constatări și concluzii generale**

Lungimea tronsoanelor de autostradă pe care se circulă în prezent, de 415 km, inclusiv centuri ocolitoare în regim de autostradă, și care reprezintă 25% din angajamentele și țintele naționale fixate prin reglementări legale, de cca. 1700 km până în anii 2013-2015, **poate reprezenta cea mai elocventă și succintă concluzie** referitoare la voința, implicarea, performanța și responsabilitatea dovedite la nivelurile decizionale și de execuție cu privire la construcția de autostrăzi.

Cauzele principale pentru această stare de fapt au fost atât intrinsece CNADNR cât și extrinsece acesteia (MTI și Guvern), în sensul că o serie de disfuncționalități în activitatea internă s-au suprapus faptului că CNADNR nu a beneficiat de toate condițiile necesare realizării obiectivelor stabilite legal, cum ar fi: o legislație adecvată și armonizată cu a celorlalte domenii complementare, asigurarea resurselor financiare la nivelul obiectivelor și termenelor legale, o autonomie decizională reală și deplină ș.a.

La nivelul CNADNR a existat și a persistat, în toată perioada auditată, o serie de vulnerabilități și disfuncționalități organizaționale și procedurale, care au influențat negativ performanța activității specifice, *după cum urmează*:

•în perioada auditată, 2005-2010, în timpul exercitării mandatului de către 5 miniștrii, componența Adunării Generale a Acționarilor a fost modificată de 12 ori, componența Consiliului de Administrație de 20 de ori, postul de director general a fost ocupat succesiv de 9 persoane, pe perioade cuprinse între câteva luni și un an, iar structura organizatorică a companiei a fost modificată de peste 20 de ori;

•ministrul a mandatat membrii AGA și CA pentru fiecare dintre punctele de pe ordinea de zi a ședințelor și nu pe „obiective concrete de performanță”, ceea ce a ridicat nivelul riscului ca, printr-o intervenție ministerială analitică, ministrul să se substituie organelor de conducere ale CNADNR;

•nu au fost elaborate, aprobate și implementate proceduri interne, formalizate, distincte și clare, *cu privire la*: •stabilirea priorităților •stabilirea și respectarea etapelor privind promovarea și implementarea obiective de investiții •organizarea și derularea achizițiilor publice ș.a.

(95) În același timp, a existat un dezechilibru permanent între țintele stabilite prin legislația specifică și eficacitatea reglementării, de către Guvern sau la inițiativa acestuia, a instrumentelor necesare aplicării și realizării acestora (legislative, financiare, organizatorice ș.a.).

(96) Nu a fost asigurată coerența și continuitatea pe termen lung a lucrărilor la autostrăzi, indiferent de alternarea la guvernare, prin promovarea unui „Pact național” privind autostrăzile - obiectiv prevăzut și în Programul de guvernare 2009 - 2012 - și nu a existat, la nivelul MTI și la cel al Guvernului, viziunea și voința de a reglementa niveluri de prioritate pentru construcția de autostrăzi și de concentrare a tuturor resurselor financiare disponibile pentru finalizarea la termen a câte unui obiectiv.

(97) Principalele obiective identificate ca priorități și transpuse în legislația internă prin OG 16/1999, LG 203/2003, LG 363/2006 ș.a. (autostrada Nădlac - Sibiu - București - Constanța, din cadrul Coridorului IV, autostrada București - Buzău - Albița, din cadrul Coridorului IX, autostrada București - Brașov - Borș, centura Bucureștiului în regim de autostradă ș.a.), nu au fost puse de acord, periodic, cu nivelul resurselor disponibile, cu realizările efective și cu voința reală de la anumite momente, prin efectuarea corecțiilor și ajustărilor necesare și asumarea explicită a lor prin modificarea actelor normative inițiale.

(98) Nici până în prezent nu a avut loc, la nivelul Guvernului, asumarea oficială a răspunderii pentru nerealizarea principalelor obiective identificate ca priorități prin legislația internă (autostrada Nădlac - Sibiu - București, din cadrul Coridorului IV, autostrada București - Buzău - Albița, din cadrul Coridorului IX, autostrada București - Brașov - Borș, centura Bucureștiului în regim de autostradă ș.a.), amendarea actelor normative inițiale în sensul ajustării obiectivelor și a termenelor respective și alinierii acestora la voința existentă și la posibilitățile reale de finanțare, precum și identificarea cauzelor reale ale nerealizărilor, stabilirea responsabilităților și aplicarea sancțiunilor aferente.

(99) Realitatea a dovedit că, atunci când a existat o voință politică reală, începând de la nivelul ministrului transporturilor, s-a realizat o îmbunătățire semnificativă a legislației specifice, chiar dacă cu întârziere de ani de zile, cu efecte pozitive în ceea ce privește diminuarea vulnerabilităților esențiale ale construcției de autostrăzi, astfel: •s-a urgentat și „fluidizat” procedura exproprierilor pentru cauză de utilitate publică •a fost aprobată utilizarea „unui contract cadru” •au fost aprobate standardele de cost •s-a urgentat și reglementat procedura de descărcare de sarcină arheologică a culoarelor autostrăzilor ș.a.

### (100) **II.1.2 Cu privire la autostrada Brașov - Cluj - Borș (Bechtel)**

(101) **Concluzia generală a auditului** este că autostrada Brașov - Borș nu a fost realizată conform obiectivelor și termenelor legale, care au stat la bazele demarării acestui proiect, ca urmare atât a vulnerabilităților, neconformităților și disfuncționalităților contractului, cât și a lipsei de voință la nivelul Guvernului și al MTI fie pentru rezilierea contractului fie pentru asigurarea tuturor surselor și resurselor necesare finanțării obiectivului de investiții și finalizării acestuia.

(102) Autostrada Brașov - Borș (denumită și „Transilvania”), în lungime de 415 km, este un obiectiv de investiții care a fost contractat cu Bechtel Internațional Inc. din SUA în anul 2003, cu termen inițial de finalizare 2012, a parcurs două renegocieri de contract în anii 2005 și 2011 în urma cărora obiectul

contractului s-a redus la 112 km, din care 52 km (tronsonul 2B - Câmpia Turzii - Gilău) au fost finalizați în anul 2010 iar 60 km (tronsonul 3C - Suplacul de Barcău - Borș) au termen final 2013.

(103) Prin acordul de modificare a contractului, aprobat prin HG 224/16.02.2006, a fost soluționată numai o parte dintre deficiențele contractului, iar proiectarea a fost preluată de la Bechtel, de către CNADNR, astfel încât, dintr-un contract de proiectare - construire - finanțare, așa cum prevedea OUG 120/2003 rămasă nemodificată, contractul cu Bechtel a rămas numai un contract de construire.

(104) Cel de-al doilea acord de modificare, aprobat prin HG 943/28.09.2011, a prevăzut reducerea lungimii de autostradă contractată, de la 415 km la 112 km, precum și o serie de ajustări, compensări și reasezări în ceea ce privește obligațiile, pretențiile și responsabilitățile părților contractante (printre care și obligația CADNR de a plăti Antreprenorului, până la data de 31.05.2012, o sumă „plafonată” de 108.998.493 euro, reprezentând „pretenții”, prevăzută la paragraful nr.14 din Acordul de modificare).

(105) Există și persistă în continuare suficiente semne de întrebare referitoare la contractul CNADNR - Bechtel și nu există, în documentele puse la dispoziție, suficiente motivații și justificări pertinente *cu privire la*: •încredințarea directă a contractului •graba cu care a fost promovată legislația aferentă, în anul 2003 •lipsa unei negocieri reale a contractului •promovarea și aprobarea de către Guvern a unei forme de contract conținând unele clauze care nu erau armonizate cu legislația românească și/sau care stabileau obligații și responsabilități disproporționate pentru partea română ș.a.

(106) Susținerea evidentă și energică pentru acest obiectiv, din partea Guvernului și a MTI, manifestată la sfârșitul anului 2003, a diminuat în mod inexplicabil după aceea, pe parcursul derulării contractului, prin neadoptarea și neaplicarea celor mai economicoase, eficiente și eficace măsuri pentru realizarea la termen a obiectivului.

(107) Asigurarea finanțării acestui obiectiv, pe perioada 2004-2011, s-a situat aproximativ la jumătate față de valoarea investiției, stabilită prin indicatorii tehnico-economici aprobați, cât și față de valoarea estimată, solicitată anual de către CNADNR (55,5% conform limitelor de cheltuieli aprobate prin legile bugetare și 53,6% conform sumelor alocate companiei de către MFP, prin MTI.

(108) Auditul nu se poate pronunța în mod ferm asupra unei cauze unice a nerealizării autostrăzii, dintre cele două cauze principale identificate, *și anume*:

(109) ▪ forma și conținutul contractului încheiat cu Bechtel nu au fost negociate, în adevăratul sens al cuvântului, de specialiștii CNADNR, fiind aprobată de către Guvern o variantă conținând numeroase aspecte discutabile, neconforme și potențial dezavantajoase pentru partea română;

(110) ▪lipsa de voință la nivelul Guvernului și al MTI pentru asigurarea finanțării obiectivului contractat, în condițiile în care nu s-a optat, în mod oficial, pentru rezilierea contractului, și pe fondul demersurilor făcute de partea română pentru partajarea echilibrată a drepturilor și a obligațiilor contractuale, demersuri care au avut numai parțial rezultatele preconizate ca urmare a lipsei de disponibilitate a firmei Bechtel pentru negocierea și armonizarea tuturor aspectelor controversate.

(111) Auditul reține, ca pe o situație surprinzătoare și neobișnuită, imposibilitatea Guvernului și a MTI de a găsi și aplica, timp de 7 ani, pârgurile legale prin care să-și recâștige poziția de parteneri contractuali egali, prin CNADNR, într-un contract încheiat în condiții neclare, conținând unele clauze rămase neexplicate, interpretabile și în defavoarea părții române.

(112) În același timp, rămâne ca inexplicabilă lipsa de interes la nivelul MTI și la cel guvernamental, cu privire la stabilirea responsabilităților pentru cauzele și efectele aprobării contractului în forma în care a fost aprobată de Guvern, acceptării derulării în continuare a contractului în pofida imperfecțiunilor rămase neremediate după renegocierea din anul 2005, neasigurării resurselor de finanțare ș.a.

(113) Clasificarea la nivel de „secret de serviciu” a contractului CNADNR - Bechtel și a celor 2 acorduri de modificare, a indicatorilor tehnico-economici și a altor documente conexe, nu numai că nu a avut o justificare pertinentă dar a generat și o serie de disfuncționalități cu privire la urmărirea și derularea operativă a clauzelor contractuale, urmare a regimului special de înregistrare și de utilizare a documentelor dar și a unei atmosfere de circumspecție, deseori exagerate, întreținute în jurul acestui obiectiv.

(114) Echipei de audit a Curții de Conturi, care a desfășurat prezenta acțiune, nu i-au fost puse la dispoziție toate informațiile și documentele privitoare la acest contract, cu toate că au fost solicitate, invocându-se vechimea documentelor, lipsa lor în unele cazuri, schimbările organizatorice numeroase de la nivelul CNADNR și MTI, plecarea din sistem a specialiștilor care au avut atribuții și responsabilități, precum și aspectele procedurale cu privire la clasificarea documentelor.

(115) O analiză finală asupra acestui contract (exhaustivă), de la aprobarea lui în anul 2003 și modificările survenite în anii 2006 și 2011, și până la finalizarea sa convenită a avea loc în anul 2013, poate fi efectuată cu mai multă acuratețe numai după finalizarea acestuia, atunci când vor putea fi identificate și analizate mai exact, în ansamblul lor și beneficiind de datele finale, toate aspectele legate de economicitatea, eficiența și eficacitatea investiției și a fondurilor publice utilizate, de costurile totale, pe elemente de calculație, suplimentare și costurile finale unitare pe km, precum și de responsabilitățile aferente.

### (116) **II.1.3 Cu privire la „autostrada Arad - Timișoara” și „varianta ocolitoare a municipiului Arad”**

(117) **Concluzia generală** a auditului este că un management nu îndeajuns de performant și o implicare deficitară, la nivelul CNADNR și al MTI, au avut ca efecte începerea lucrărilor de investiții în anul 2009, după 5 ani de la semnarea contractului de împrumut cu Banca Europeană de Investiții care prevedea finalizarea întregului proiect la sfârșitul anului 2008, precum și depășirea valorilor și a termenelor contractuale, în prezent lucrările nefiind finalizate în totalitate și nici recepționate, chiar dacă circulația a fost deschisă în 2011, în condiții restricționate (32,25 km autostradă și 12,25 km variantă ocolitoare).

(118) Rămâne incertă motivația pentru care s-a prevăzut organizarea unei singure licitații prin care să fie selectat un singur consultant internațional responsabil cu asigurarea tuturor serviciilor impuse prin acordul de împrumut.

(119) Atribuirea unui singur furnizor de servicii a tuturor obligațiilor și responsabilităților referitoare la documentații cadastrale pentru exproprieri, întocmirea studiului de fezabilitate, elaborarea proiectelor tehnice, întocmirea documentațiilor tehnice pentru lucrările de relocare a utilităților ș.a., a dus la

prelungirea substanțială a termenului de execuție a lucrărilor pregătitoare, cât și la întârzierea/decalarea lucrărilor din contractul de construire și la întârzierea generală a proiectului.

(120) Astfel, pentru contractele de execuție a autostrăzii, respectiv a variantei ocolitoare, Antreprenorii au transmis Inginerului, în anul 2011, compendii de revendicări prin care au solicitat extensii de timp de 561 de zile, respectiv 581 de zile, precum și plăți suplimentare de 83,8 mil. lei și 6,7 mil. €, respectiv 72,8 mil. lei, ceea ce a dus la perioade de finalizare majorate, reprezentând 176%, respectiv 180% față de cele contractate, și la valori finale majorate, reprezentând 124%, respectiv 117% față de cele contractate.

(121) Pentru întârzieri repetate în executarea obligațiilor contractuale și/sau defectuoasă îndeplinire a acestora, cu implicații majore în derularea proiectului de investiții, CNADNR nu a solicitat penalizări, ca urmare a faptului că în contractul de consultanță nu au fost inserate clauze penalizatoare explicite pentru cazurile în care consultantul nu-și îndeplinește obligațiile contractuale, limitându-se la a transmite consultantului somații dar fără a întreprinde demersurile concrete de renegociere a contractului sau de încetare a raporturilor contractuale.

## (122) **II.2 Activitatea de prevenire și combaterea a înzăpezirii autostrăzilor**

(123) **Concluzia generală** este că responsabilitatea principală pentru activitatea de prevenire și combaterea a înzăpezirii autostrăzilor (A1 și A2) în perioada auditată, cât și pentru efectele disfuncționalităților intervenite, a revenit aproape în exclusivitate CNADNR și MTI, și mai puțin așa ziselor „firme de dezăpezire” cum în mod inexplicabil a fost lăsat să se înțeleagă și a fost preluat de opinia publică.

(124) Natura relațiilor contractuale dintre CNADNR și firmele respective nu a fost de tipul prestării, de către acestea, serviciilor specifice de prevenire și combatere a înzăpezirii ci numai de asigurare, prin aprovizionare efectivă, respectiv închiriere, a necesarului de materiale chimice și antiderapante, carburanți și lubrifianți, respectiv autovehicule, utilaje și echipamente.

(125) Normativul tehnic AND 525-2005 nu a dovedit, din rațiuni inexplicabile, rigoarea tehnică de care era nevoie pentru a deveni și eficace, în sensul că nu a prevăzut, pe lângă numărul și tipul de utilaje și echipamente, corespunzătoare nivelurilor de intervenție, și principalele caracteristici tehnice minimale pentru acestea (capacitate, putere, dimensiuni, viteză de acțiune ș.a.).

(126) Abia în anul 2012, cu o întârziere de 7 ani, prin Ordinul comun MTI/MAI nr.1025/2011/nr.16/2012 au fost incluse unele caracteristici tehnice pentru utilajele și echipamentele necesare pentru prevenirea și combaterea înzăpezirii.

(127) Nu a existat la nivelul MTI și al CNADNR preocuparea și voința necesare pentru efectuarea unor studii de impact și a unor fundamentări tehnico-economice cu privire la achiziționarea de către companie a unor tipuri de utilaje și echipamente performante, de strictă destinație, pentru a profesionaliza intervențiile de dezăpezire.

(128) O altă cauză principală care a amplificat disfuncționalitățile din activitatea de prevenire și combatere a înzăpezirii autostrăzilor A1 și A2 a fost lipsa de atenție acordată utilizării pe scară largă a perdelelor forestiere de protecție și a panourilor parazăpezi, cu toate că legislația specifică prevedea obiective și responsabilități comune pentru Ministerul Agriculturii / Ministerul Mediului (Regia Națională

a Pădurilor) și MTI / CNADNR în ceea ce privește perdelele forestiere (LG 289/15.05.2002, LG 213/2011, HG 994/2004, HG 699/2006), respectiv obligații și responsabilități pentru CNADNR cu privire la panourile parazăpezi (Normativul AND 525 - 2005).

(129) La nivelul CNADNR nu au fost elaborate, aprobate și aplicate proceduri interne cu privire la evaluarea periodică a performanței activității cu privire la prevenirea și combaterea înzăpezirii autostrăzilor, stabilirea cauzelor și responsabilităților pentru deficiențele apărute, stabilirea și aplicarea sancțiunilor aferente.

### (130) **II.3 Activitatea de pază a autostrăzilor**

(131) În perioada 2005-octombrie 2007, nu au fost păzite elementele specifice din patrimoniul autostrăzilor A1 și A2 cum ar fi: garduri de protecție, parcuri, elemente de siguranță rutieră - indicatoare, parapete, stâlpi de susținere, panouri anti-orbire ș.a., ca urmare a faptului că nu au fost achiziționate și nu s-au desfășurat servicii specifice de pază pentru aceste obiective, CNADNR achiziționând, prin DRDP București și DRDP Constanța, servicii de pază numai pentru sediile aferente autostrăzilor A1 și A2, incluse în contracte comune pentru toate sediile de la nivelul celor două DRDP.

(132) Începând abia cu luna octombrie 2007 s-a asigurat paza, atât a sediilor cât și a celorlalte elemente din patrimoniul celor două autostrăzi, ca urmare a faptului că CNADNR central a încheiat contracte, în mod direct, având ca obiect asigurarea pazei pentru toate aceste obiective.

(133) Nu a existat preocupare din partea managementului CNADNR pentru crearea unui cadru unitar, formalizat, conform căruia DRDP să achiziționeze serviciile de pază pentru autostrăzi, prin elaborarea, aprobarea și implementarea unor proceduri specifice.

(134) O reflectare semnificativă a vulnerabilităților și disfuncționalităților organizaționale de la nivelul CNADNR, cu privire la achiziționarea serviciilor de pază pentru autostrăzi, se regăsește și în contractul nr.7629/22.04.2008, încheiat la nivelul administrației centrale a companiei, pentru paza autostrăzii A2.

(135) Unele opțiuni și decizii specifice, luate la nivelul CNADNR, cu privire la opțiunea de atribuire a contractului, au fost nelegale și contrare intereselor legitime ale companiei, având implicații asupra utilizării fondurilor alocate de la bugetul de stat (prejudicii totale estimate în sumă de 5.980 mii lei - care vor fi recuperate de către CNADNR ca urmare a aplicării măsurilor dispuse prin decizia emisă în temeiul Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată.

(136) Pentru aceste fapte, au fost sesizate și organele de urmărire penală, conform aprobării Plenului Curții de Conturi, în temeiul Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi și a „Regulamentului privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități”.

(137)

## CAP. III – CONSTATĂRILE ȘI CONCLUZIILE AUDITULUI

(138)

**Concluzia generală** a Raportului special este că țintele și obiectivele naționale legal stabilite, cu privire la construcția de autostrăzi, nu au fost atinse / realizate la nivelul și termenele stabilite, atât din cauza insuficienței voințe politice, la nivelul Guvernului, pentru asigurarea condițiilor necesare (legislative, organizatorice, financiare ș.a.) realizării acestora cât și ca urmare a faptului că nici MTI și nici CNADNR nu și-au asumat și îndeplinit, în mod real și performant, rolul de entități principale, cu responsabilități maxime, în derularea, implementarea și finalizarea la termenele legale a programelor și proiectelor prioritare privind autostrăzile.

(139)

### 3.1 Construcția de autostrăzi

(140)

#### 3.1.1 Constatări și concluzii generale

(141)

➤ Lungimea tronsoanelor de autostradă pe care se circulă în prezent, de 415 km, inclusiv centuri ocolitoare în regim de autostradă, și care reprezintă 25% din angajamentele și țintele naționale fixate prin reglementări legale, de cca. 1700 km până în anii 2013-2015, **poate reprezenta cea mai elocventă și succintă concluzie** referitoare la voința, implicarea, performanța și responsabilitatea dovedite la nivelurile decizionale și de execuție cu privire la construcția de autostrăzi.

(142)

Faptul că în prezent România nu are autostrăzi, la nivelul angajamentelor asumate în vederea aderării la UE, a prevederilor Cărții Albe privind infrastructurile de transport și a țăintelor naționale stabilite prin reglementări legale începând cu anul 1999, are drept cauză principală un complex de factori și circumstanțe cu legături directe de cauzalitate la nivelul CNADNR, al MTI și al Guvernului.

(143)

Stabilirea prin reglementări legale a unor obiective și termene, încadrarea CNADNR ca fiind „de interes strategic național” și a unor activități, programe și proiecte aferente, ca fiind „prioritare” și „de interes public național”, s-a dovedit a nu fi suficientă pentru atingerea țăintelor naționale reglementate, în lipsa unei politici coerente de reglementare legală și unitară a tuturor măsurilor necesare transpunerii în practică a voinței de a construi autostrăzi (legislative, organizatorice, financiare, ș.a.).

(144)

➤ Activitatea privind autostrăzile nu s-a desfășurat cu rigoarea și cu eficacitatea prevăzute de reglementările legale în domeniu, una dintre cauzele principale fiind aceea că, în timp, nici CNADNR și nici MTI nu și-au asumat și nu și-au îndeplinit în mod real, întotdeauna și în totalitate, uneori din motive obiective, rolul de entități principale, cu responsabilități maxime în derularea, implementarea și finalizarea la termenele legale a programelor și proiectelor prioritare privind autostrăzile.

(145)

Cauzele principale pentru această stare de fapt au fost atât intrinsece CNADNR cât și extrinsece acesteia, în sensul că nu a beneficiat de toate condițiile necesare realizării obiectivelor stabilite legal, cum ar fi: o legislație adecvată și armonizată cu a celorlalte domenii complementare, asigurarea resurselor financiare la nivelul obiectivelor și termenelor legale, o autonomie decizională reală și deplină ș.a.

(146)

➤ Modalitatea în care ministrul transporturilor a mandatat AGA și CA ale CNADNR, au ridicat nivelul riscului ca, printr-o intervenție ministerială analitică, acesta să se substituie, în fapt, organelor

de conducere ale companiei și, în acest mod, să fie diminuate în mod esențial atât implicarea și inițiativa acestora în identificarea soluțiilor organizatorice și economico-financiare adecvate cât și responsabilizarea lor pentru deciziile luate și pentru nerealizarea obiectivelor.

(147) În practică, mandatele acordate de către ministrul transporturilor organelor de conducere și de administrare ale CNADNR (AGA; CA - numite de către ministru în temeiul Statutului aprobat prin OUG 84/2003 - marea majoritate a membrilor fiind din cadrul MTI) nu au fost de tip „obiective concrete de performanță” - încadrate riguros în timp și stabilite conform atribuțiilor, competențelor și responsabilităților CNADNR din legislația specifică (strategii, programe prioritare, programe de guvernare ș.a.), pe baza cărora AGA, CA și directorul general (președinte al CA) să fie evaluați anual și să răspundă pentru nerealizările înregistrate - ci au fost limitate la fiecare dintre punctele de pe ordinea de zi a ședințelor.

(148) Auditul își exprimă o serioasă rezervă asupra oportunității și eficacității existenței unui CA compus din 15 membri, asupra atribuțiilor, competențelor și responsabilităților practice ale fiecărui membru cât și asupra lipsei de voință a MTI care, timp de 12 ani, nu a inițiat procedurile legale pentru reducerea numărului administratorilor (prin HG 1044/2010 a fost redus numărul administratorilor de la 15 la 7 - prin modificarea Statutului).

(149) Criteriile de performanță stabilite pentru directorul general al CNADNR au fost, de regulă, de tip cantitativ, și au vizat obiective ținând cu precădere de situația economico-financiară a companiei și nu de scopul și atribuțiile principale pentru care a fost înființată și a funcționat compania precum și de țintele majore, de interes național, stabilite prin programele și proiectele prioritare reglementate legal, programe de guvernare, strategii, contractul de concesiune între minister și companie ș.a.

(150) O soluție pentru diminuarea unor astfel de disfuncționalități ar fi putut fi „reorganizarea administrației naționale a drumurilor publice din România” - obiectiv din Programul de guvernare 2005 - 2008 aprobat de Parlament prin Hotărârea 24/2004 pentru acordarea încrederii Guvernului - prin „înființarea Consiliului Național al Drumurilor cu competențe în stabilirea strategiilor și politicilor sectoriale în domeniul rutier” și prin „transformarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România în Agenția Națională de Administrare a Drumurilor Publice” - așa cum era prevăzut în programul de guvernare și nu s-a realizat.

(151) ➤ La nivelul CNADNR a existat și a persistat, în toată perioada auditată, o serie de vulnerabilități și disfuncționalități organizaționale și procedurale, care au influențat negativ performanța activității specifice privind construcția de autostrăzi și care generează scepticism în legătură cu adevăratele motivații ale ignorării lor de către MTI, AGA, CA și directorul general al companiei, *după cum urmează*:

(152) ▪ în perioada auditată, 2005-2010, în timpul exercitării mandatului de către 5 miniștrii, conducerea și administrarea CNADNR au cunoscut o fluctuație semnificativă: componența AGA a fost modificată de 12 ori, componența CA de 20 de ori (de la un membru al CA, schimbat, la 3-5 membrii), iar postul de director general a fost ocupat succesiv de 9 persoane, pe perioade cuprinse între câteva luni și un an;

(153) ▪ structura organizatorică a companiei (organigrama) a fost modificată de peste 20 de ori pentru înființări / desființări / comasări / divizări / redimensionări / modificări de compartimente, posturi și/sau denumiri ale directorilor executivi, de competențe și subordonări ierarhice ș.a. (toate aprobate

de către CA și AGA și fără a fi urmate de modificări corespunzătoare ale ROF) - situație care a influențat negativ formarea și specializarea unor compartimente și a personalului aferent pe anumite activități și domenii importante și distincte, asigurarea continuității în derularea unor programe, stabilitatea personalului și prezervarea experienței, informațiilor acumulate și a documentelor specifice, individualizarea și asumarea responsabilităților ș.a.

(154) ■ în acest „carusel al schimbării”, având motivații diverse dar rămas din păcate fără rezultate concrete în creșterea performanței companiei, nu a fost avută în vedere tocmai una dintre direcțiile de acțiune cuprinse în Cap.12 al Programului de guvernare 2009 - 2012, aprobat de Parlament prin Hotărârea 39/2009 pentru acordarea încrederii Guvernului, în legătură cu *„reorganizarea activității de construcție și întreținere a infrastructurii de transport rutier prin separarea în cadrul CNADNR a activităților de autostrăzi, de drumuri naționale și de centuri ocolitoare”* - măsură care, după reglementare legală și implementare, ar fi putut conferi un plus de eficacitate activității specifice;

(155) ■ a fost organizat și implementat „managementul neregulilor și al riscurilor” numai pentru structurile care au gestionat proiecte cu finanțare comunitară nerambursabilă - ca o condiție impusă de procedurile comunitare de finanțare - fără a se organiza și implementa proceduri similare și pentru restul proiectelor și activității companiei;

(156) ■ nu au fost elaborate, aprobate și implementate proceduri interne, formalizate, distincte și clare, *cu privire la:* •stabilirea etapelor și obligativitatea respectării lor privind promovarea și implementarea unor obiective de investiții (autostrăzi) cu finanțare din fonduri publice •derularea etapelor specifice achizițiilor publice pentru autostrăzi •stabilirea etapelor și derularea efectivă a exproprierilor, obținerii avizelor, relocării utilităților ș.a. •forma și condițiile specifice contractelor de lucrări (înainte de aprobarea acestora prin HG 1405/2010 și OMTI 146/2011) •elaborarea și implementarea unor normative specifice necesare fundamentării valorii lucrărilor de investiții privind autostrăzile (înainte de aprobarea standardelor de cost prin HG 1394/2010) •evaluarea corectitudinii și realității datelor conținute în studiile de fezabilitate (SF) comparativ cu situația din teren constatată de constructori, cuantificarea costurilor suplimentare necesare modificării soluțiilor tehnice din proiecte, ca urmare a lipsei de rigurozitate a SF ș.a., cuprinderea în contracte a unor clauze asiguratorii de acest fel și luarea măsurilor adecvate pentru recuperarea acestor sume de la firmele care au întocmit SF ș.a.;

(157) ■ nu au fost elaborate, aprobate și implementate proceduri interne *cu privire la:* •criteriile de stabilire a priorităților anuale de începere/continuare a lucrărilor, în concordanță cu resursele financiare disponibile •sistarea oficială a lucrărilor la tronsoanele pentru care nu era asigurată finanțarea •conservarea lucrărilor executate până la data sistării •evaluarea efectelor financiare, juridice, tehnice ș.a. ale sistării lucrărilor și informarea oficială, formalizată, a MTI în vederea informării Guvernului și a modificării ținutelor și termenelor stabilite legal.

(158) ➤ În același timp, responsabilitatea pentru situația cu privire la autostrăzi nu poate fi stabilită numai la nivelul MTI, ca urmare a faptului că a existat un dezechilibru evident între „dezideratele” stabilite prin legislația specifică (OG 43/1997, OG 16/1999, LG 203/2003, LG 363/2006, strategii, programe și proiecte prioritare, programe de guvernare ș.a.) și eficacitatea reglementării, de către Guvern sau la inițiativa acestuia, a instrumentelor necesare aplicării și realizării acestora (legislative, financiare, organizatorice ș.a.).

(159) Nu a fost asigurată coerența și continuitatea pe termen lung a lucrărilor de autostrăzi, indiferent de alternarea la guvernare, prin promovarea unui „Pact național” privind autostrăzile - obiectiv prevăzut și în Programul de guvernare 2009 - 2012, aprobat de Parlament prin Hotărârea 39/23.12.2009 pentru acordarea încrederii Guvernului - care prevedea *„Asigurarea coerenței și continuității pe termen lung a lucrărilor de autostrăzi prin promovarea Pactului național ”Autostrăzile României” finanțat cu cel puțin 1% din PIB (...) pentru stabilirea proiectelor de autostrăzi ce vor fi realizate până în 2020, cu asigurarea coerenței și continuității în finanțare la nivelul necesar”*.

(160) Legislația specifică nu a fost elaborată, adoptată, respectiv amendată, pe principiul necesității inserării obligativității asigurării surselor de finanțare pe toată perioada derulării proiectelor, odată ce programele și proiectele erau aprobate legal, sau asumării responsabilităților oficiale prin ajustarea periodică obligatorie, prin reglementări legale, a obiectivelor și termenelor atunci când, în situații speciale, prioritățile și resursele disponibile sufereau modificări.

(161) Principalele obiective identificate ca priorități și transpuse în legislația internă prin OG 16/1999, LG 203/2003, LG 363/2006 ș.a. (autostrada Nădlac - Sibiu - București - Constanța, din cadrul Coridorului IV, autostrada București - Buzău - Albița, din cadrul Coridorului IX, autostrada București - Brașov - Borș, centura Bucureștiului în regim de autostradă ș.a.), unele identificate împreună cu UE și asumate de România, nu au fost puse de acord, periodic, cu nivelul resurselor disponibile, cu realizările efective și cu voința reală de la anumite momente, prin efectuarea corecțiilor și ajustărilor necesare și asumarea explicită a lor prin modificarea actelor normative inițiale.

(162) În lipsa unor astfel de prevederi, s-a produs în practică un transfer de responsabilitate de la Guvern, care trebuia să asigure sursele de finanțare la nivelul obiectivelor și termenelor reglementate legal sau să le ajusteze pe acestea la nivelul resurselor, către MTI și CNADNR care, în mod formal și vizibil, au rămas obligate să realizeze obiectivele respective, fără însă a avea resursele necesare realizării lor și fără a dispune de pârgurile decizionale directe necesare pentru asigurarea acestora.

(163) ➤ MTI nu a instituit practica evaluării formalizate și realiste a viabilității obiectivelor stabilite prin programele și proiectele prioritare reglementate legal, a estimării posibilităților efective de a fi îndeplinite la termen, a stabilirii condițiilor minimale (legislative, organizaționale, financiare ș.a.), și nu a informat oficial Guvernul și Parlamentul, fie pe parcursul procedurilor de legiferare fie după finalizarea acestora, atât cu privire la faptul că o parte a obiectivelor stabilite nu sunt realiste și nu pot fi îndeplinite în condițiile și la termenele legiferate, cât și cu privire la condițiile minimale care trebuie asigurate, prin legiferare complementară, pentru realizarea acestora.

(164) Astfel, Programul prioritar de construcție a autostrăzilor și a drumurilor naționale cu patru benzi de circulație, aprobat prin OG 16/1999, prevedea ca țintă o lungime totală a tronsoanelor de autostrăzi de 1194 km, majorată la 1481 km în 2002, prin legea de aprobare a ordonanței (LG 1/2002) și la 1736 km, un an mai târziu, prin LG 451/2003 de modificare a anexei la ordonanță - obiective rămase în general neschimbate până în prezent.

(165) Asemănător, anumitor obiective de autostrăzi stabilite prin legislația amintită le-a fost reglementat legal termenul de finalizare 2015 prin LG 203/2003 privind realizarea, dezvoltarea și modernizarea rețelei de transport de interes național și european (Coridorul IV: Nădlac - Constanța - pct.1 din Anexa 3, Coridorului IX: Giurgiu - Albița - pct.11, tronsonul București - Ploiești - Brașov -

Sibiu pct.2) - termen și obiective rămase în general neschimbate până în prezent, în pofida nerealizărilor, întârzierilor și a imposibilității evidente de respectare a lor.

(166) În același registru, politici rutiere și direcții de acțiune din Programele de Guvernare 2005-2008 și 2009-2012, pentru care Guvernul a primit încrederea Parlamentului, au rămas doar simple angajamente având în vedere că MTI și CNADNR, entitățile cu atribuții și responsabilități legale privind infrastructura de transport rutier, nu au elaborat, inițiat (pentru reglementare la nivelul Guvernului), aprobat, aplicat și urmărit Planuri de măsuri concrete pentru respectarea și punerea în aplicare a prevederilor din Programele de guvernare care vizau *următoarele*:

(167) •Program de guvernare 2004-2008 - „*finalizarea lucrărilor începute la autostrada București - Brașov - Cluj - Borș*”;

(168) •Program de guvernare 2009-2012 - „*finalizarea tronsoanelor de pe coridorul IV paneuropean între Nădlac și Sibiu (total 349 km)*” •*„finanțarea porțiunii între Târgu Mureș și Borș (254 km), din Autostrada Transilvania*” •*„finalizarea tronsonului de autostradă București - Comarnic (110 km)*” •*„începerea lucrărilor la autostrada Ploiești - Buzău - Focșani (108 km), parte a coridorului IX paneuropean*” •*„începerea lucrărilor la autostrada Focșani - Săbăoani (140 km)*”.

(169) MTI nu a inițiat reglementări legale specifice *cu privire la*: •ajustarea anuală a priorităților în concordanță cu resursele financiare disponibile •sistarea oficială a lucrărilor la tronsoanele de autostradă care nu aveau finanțare asigurată •conservarea lucrărilor executate •evaluarea efectelor financiare, juridice, tehnice ș.a. ale sistării lucrărilor •modificarea oficială, de către Guvern sau la inițiativa acestuia, a obiectivelor și țințelor stabilite prin legislația specifică și asumarea implicită a consecințelor alocării de resurse insuficiente.

(170) ➤Nici la nivelul Guvernului și nici al MTI nu a existat viziunea și voința de a reglementa nivelul de prioritate pentru autostrăzile din programele și proiectele prioritare aprobate și nici de a institui obligativitatea alocării și concentrării tuturor resurselor financiare disponibile, indiferent de sursele acestora, pentru finanțarea câte unui obiectiv, de la începerea lucrărilor și până la finalizarea acestuia la un termen ferm stabilit.

(171) Ca urmare s-a produs, în fapt, o dispersare a capacităților și a resurselor specifice disponibile, iar practica „inaugurărilor” repetate de lucrări pentru tronsoane nu întotdeauna aparținând aceleiași autostrăzi (coridor) și nu întotdeauna amplasate în zonele vitale din punctul de vedere al „necesarului de autostrăzi”, s-a dovedit neperformantă din punctul de vedere al realizării obiectivelor naționale stabilite și al economicității, eficienței și eficacității activității și a utilizării fondurilor publice alocate.

(172) ➤Nici până în prezent nu a avut loc, la nivelul executivului - prin amendarea prevederilor actelor normative inițiale în sensul ajustării obiectivelor și a termenelor respective și alinierii acestora la voința existentă și la posibilitățile reale de finanțare - o asumare oficială a răspunderii pentru nerealizarea obiectivelor stabilite (în fapt o nerespectare a prevederilor exprese ale unor acte normative rămase în vigoare) și nu au fost efectuate analizele formalizate necesare pentru identificarea cauzelor reale și pentru stabilirea responsabilităților și aplicarea sancțiunilor aferente.

(173) Actele normative prin care au fost stabilite obiective, programe și proiecte prioritare privind autostrăzile *nu au prevăzut*: •obligativitatea efectuării unor monitorizări, evaluări și raportări periodice, către Guvern și Parlament •obligativitatea stabilirii și asumării responsabilităților pentru nerealizări •reglementarea măsurilor adecvate de ajustare a țințelor, obiectivelor și termenelor conform

posibilităților reale și a voinței politice de moment precum și •adoptarea unor Planuri de măsuri, inclusiv de armonizare și îmbunătățire a legislației, în vederea creării condițiilor pentru atingerea noilor ținte stabilite.

(174) Excepție de la regulă o face LG 203/16.05.2003 privind realizarea, dezvoltarea și modernizarea rețelei de transport de interes național și european care, la art. 7 alin.1-2, prevede că: „la fiecare 2 ani Guvernul va supune spre dezbateră Parlamentului un raport privind stadiul implementării liniilor directe aprobate prin prezenta lege” și că „la fiecare 5 ani Guvernul va întocmi și va supune spre aprobare Parlamentului un raport de evaluare a stadiului general al dezvoltării economice și tehnologice în domeniul transporturilor pe baza propunerilor formulate de Comitetul interministerial pentru rețeaua de transport de interes național și european (...)” - organism cu caracter consultativ în subordinea Guvernului, coordonat de reprezentantul MTI - prevederi care nu au fost puse în practică și nu au avut rezultate concrete.

(175) ➤Rămâne în continuare inexplicabilă, la nivelul Guvernului și al MTI, tergiversarea timp de mai mulți ani a eliminării / diminuării vulnerabilităților și a unor „puncte critice” cunoscute, în ceea ce privește construcția de autostrăzi, prin inițierea / aprobarea unor măsuri de îmbunătățire a legislației existente sau prin adoptarea unor noi reglementări referitoare la aspecte esențiale privind: •exproprierea necesare realizării culoarelor autostrăzilor •relocarea utilităților de pe aceste culoare •obținerea avizelor •„prezervarea” culoarelor în forma „liber de sarcini” •stabilirea unui contract cadru și a unor condiții unitare de contractare •stabilirea unor standarde de cost specifice pentru autostrăzi •reglementarea etapelor obligatorii, premergătoare începerii lucrărilor de construcție, și interzicerea semnării contractelor de lucrări înainte de parcurgerea și finalizarea acestora •colaborarea cu autoritățile publice locale, cu serviciile descentralizate și cu prefectii ș.a.

(176) O situație semnificativă pentru lipsa de voință și fermitate în reglementarea unor aspecte potențial generatoare de riscuri și risipă, este încercarea comună, din anul 2008, a ministerelor economiei și finanțelor, transporturilor și, respectiv, dezvoltării, de a reglementa și impune un cadru unitar pentru autoritățile contractante (definite conform OUG 34/2006 privind achizițiile publice), cu privire la „condițiile contractuale generale și speciale la încheierea contractelor de lucrări”, specifice FIDIC (Federația Internațională a Inginerilor Consultanți în Domeniul Construcțiilor) - prin emiterea Ordinului comun 915/465/415 din anul 2008.

(177) Din motive rămase neclare, ordinul a fost abrogat, după un an, prin Ordinul comun 1059/555/306 din 2009, aspectele privind utilizarea condițiilor contractuale ale FIDIC fiind reglementate din nou, în anul 2010, dar cu o sferă de aplicabilitate mai restrânsă, vizând numai „obiectivele de investiții din domeniul infrastructurii de transport de interes național, finanțate din fonduri publice” (HG 1405/2010 și OMTI 146/2011).

(178) ➤Realitatea a dovedit că, atunci când a existat o voință politică reală, începând de la nivelul ministrului transporturilor, s-a realizat o îmbunătățire semnificativă a legislației specifice, chiar dacă cu întârziere de ani de zile, cu efecte pozitive în ceea ce privește diminuarea vulnerabilităților esențiale ale construcției de autostrăzi.

(179) Astfel, •s-a urgentat și „fluidizat” procedura expropriierilor pentru cauză de utilitate publică (LG 255/14.12.2010) •a fost aprobată utilizarea „unui contract cadru” (HG 1.405/28.12.2010 și OMTI 146/1.03.2011) conform unor condiții contractuale ale FIDIC •au fost aprobate standardele de cost

(HG 1.394/28.12.2010) •s-a urgentat și reglementat procedura de descărcare de sarcină arheologică a culoarelor autostrăzilor (ordin comun Ministerul Culturii/MTI nr.2.613/ 1038/29.09.2011) •au fost semnate, în anul 2010, protocoale între ministrul transporturilor și prefecții județelor, în care a fost afirmată voința comună de a colabora pentru realizarea și urgentarea realizării proiectelor de construcție de autostrăzi și drumuri naționale ș.a.

### (180) 3.1.2 Cu privire la autostrada Brașov - Cluj - Borș (Bechtel)

(181) Autostrada Brașov - Borș (denumită și „Transilvania”), în lungime de 415 km, este un obiectiv de investiții care nu face parte din coridoarele pan-europene care traversează România, a fost contractat cu Bechtel Internațional Inc. din SUA în anul 2003, cu termen inițial de finalizare 2012, a parcurs două renegocieri de contract în anii 2005 și 2011 în urma cărora obiectul contractului s-a redus la 112 km, din care 52 km (tronsonul 2B - Câmpia Turzii - Gilău) au fost finalizați în anul 2010 iar 60 km (tronsonul 3C - Suplacul de Barcău - Borș) au termen final 2013.

(182)

| Nr.crt. | Perioada  | Denumirea                                                         | Total    |                              | din care Bechtel: |                              |
|---------|-----------|-------------------------------------------------------------------|----------|------------------------------|-------------------|------------------------------|
|         |           |                                                                   | mld. lei | <sup>(1)</sup> Echiv. mld. € | mld. lei          | <sup>(1)</sup> Echiv. mld. € |
| 0       | 1         | 2                                                                 | 3        | 4                            | 5                 | 6                            |
| 1       | 2004-2011 | Valoare investiție cf. HG 1363/2003                               | 11,862   | 2,759                        | x                 | x                            |
| 2       | *         | Valoare estimată (însușire estimări anuale), solicitată de CNADNR | 11,004   | 2,559                        | x                 | x                            |
| 3       | *         | Limite de cheltuieli aprobate prin legile bugetare anuale         | 6,112    | 1,421                        | x                 | x                            |
| 4       |           | rd.3 / 2 x 100 (%)                                                | 55,5     | 55,5                         | x                 | x                            |
| 5       | *         | Sume alocate efectiv către CNADNR (de către MFP prin MTI)         | 5,902    | 1,373                        | 5,069             | 1,179                        |
| 6       |           | rd.5 / 2 x 100 (%)                                                | 53,6     | 53,6                         | x                 | x                            |
| 7       | *         | Obligații de plată constituite                                    | 6,459    | 1,594                        | 5,603             | 1,395                        |
| 8       | *         | Plăți efectuate                                                   | 5,902    | 1,460                        | 5,070             | 1,267                        |

Sursa CNADNR;

(183)

<sup>(1)</sup> Pentru simplificare, echivalarea în € este aproximativă, având în vedere cursurile istorice lei/€:

•pentru rd.1-5, sumele în € au fost echivalate la un curs de 4,3 lei/€;

•pentru rd.7-8, sumele „constituite” / „plătite” efectiv în € au fost adunate cu echivalentul în € al sumelor „constituite” / „plătite” efectiv în lei, la un curs de 4,3 lei/€

(184)

Din tabelul de mai sus reiese că asigurarea finanțării acestui obiectiv, pe perioada 2004-2011, s-a situat aproximativ la jumătate față de valoarea investiției, stabilită prin indicatorii tehnico-economici aprobați, cât și față de valoarea estimată, solicitată anual de către CNADNR (55,5% conform limitelor de cheltuieli aprobate prin legile bugetare și 53,6% conform sumelor alocate companiei de MFP (prin MTI)).

(185) În tabelele următoare este prezentată structura, pe elementele principale de cheltuieli, sumelor totale plătite, în perioada 2004-2011, pentru obiectivul autostrada „Transilvania”, plăți efectuate atât către Bechtel cât și către alte entități.

(186)

| Sume plătite către BECTHEL, pe tipuri de cheltuieli, în perioada 2004-2011 |         |            |                       |        |                             |                 |                      |                                    |                        |         |                      |                    |                        |                           |
|----------------------------------------------------------------------------|---------|------------|-----------------------|--------|-----------------------------|-----------------|----------------------|------------------------------------|------------------------|---------|----------------------|--------------------|------------------------|---------------------------|
| Plăți în € (mil.€)                                                         |         |            |                       |        |                             |                 |                      |                                    | Plăți în lei (mil.lei) |         |                      |                    |                        |                           |
| Total (mil.€)                                                              | lucrări | proiectare | cheltuieli mobilitate | avans  | taxe neutilizare echipament | indexări lunare | cheltuieli indirecte | penalități (inclusiv paragraf 14*) | Total (mil.lei)        | lucrări | cheltuieli indirecte | iva și taxe vamale | descărcare arheologică | penalități (paragraf 14*) |
| 1                                                                          | 2       | 3          | 4                     | 5      | 6                           | 7               | 8                    | 9                                  | 10                     | 11      | 12                   | 13                 | 14                     | 15                        |
| 885,79                                                                     | 603,80  | 1,48       | 30,00                 | 230,95 | 7,00                        | 0,21            | 0,50                 | 11,85                              | 1.639,89               | 942,20  | 2,14                 | 669,88             | 1,02                   | 24,65                     |

Sursa CNADNR;

(187) (\*) - Paragraful 14 din al doilea acord de modificare a contractului (aprobat prin HG 943/2011) - prevede plata către Bechtel, de către CNADNR, până la data de 31.05.2012, a sumei totale „plafonate” de 108,99 mil. €, cu titlu de „pretenții”

(188)

| Sume plătite către alte entități, pe tipuri de cheltuieli, în perioada 2004-2011 |                     |                      |                    |            |                     |                      |                  |                            |       |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------|--------------------|------------|---------------------|----------------------|------------------|----------------------------|-------|
| Total (mil.lei)                                                                  | din care: (mil.lei) |                      |                    |            |                     |                      |                  |                            |       |
|                                                                                  | exproprieri         | servicii exproprieri | relocări utilități | proiectare | consultanță tehnică | consultanță juridică | închiriere teren | decontaminarea solului (*) | taxe  |
| 1                                                                                | 2                   | 3                    | 4                  | 5          | 6                   | 7                    | 8                | 9                          | 10    |
| 832,65                                                                           | 274,18              | 73,30                | 50,45              | 61,04      | 182,31              | 8,85                 | 0,14             | 167,64                     | 14,73 |

Sursa CNADNR;

(189) (\*) - Decontaminarea solului de materiale periculoase (HCL - hexaclorociclohexan), în baza OUG 195 / 2005 privind protecția mediului

(190)

## A. Concluzii generale

(191) **Concluzia generală a auditului** este că autostrada „Transilvania” nu a fost realizată conform obiectivelor și termenelor legale, care au stat la bazele demarării acestui proiect, ca urmare atât a vulnerabilităților, neconformităților și disfuncționalităților contractului, cât și a lipsei de voință la nivelul Guvernului și al MTI fie pentru rezilierea contractului fie pentru asigurarea tuturor surselor și resurselor necesare finanțării obiectivului de investiții și finalizării acestuia.

(192) Există și persistă în continuare suficiente semne de întrebare referitoare la contractul CNADNR - Bechtel și că nu există, în documentele puse la dispoziție, suficiente motivații și justificări pertinente cu privire la:

(193) ▪ încredințarea contractului prin negociere cu o singură sursă, către Bechtel Internațional Inc. din SUA);

(194) ▪ graba cu care a fost promovată legislația specifică în anul 2003;

(195) ▪ lipsa unei negocieri reale a contractului, desfășurate efectiv de CNADNR, conform mandatului legal acordat de Guvern;

(196) ▪ promovarea și aprobarea de către Guvern a unei forme de contract conținând unele clauze care nu erau armonizate cu legislația românească și/sau care stabileau obligații și responsabilități disproportionale pentru partea română;

- (197) ▪neaprobarea de către Guvern, odată cu aprobarea contractului, a anexelor la contract (la aceea dată acestea nu erau definitive și nici negociate);
- (198) ▪reacția slabă a Guvernului și a MTI privind rezilierea contractului și diminuarea efectelor acestuia, după identificarea imperfecțiunilor, lipsurilor și deficiențelor majore conținute;
- (199) ▪implicarea redusă a Guvernului și a MTI în asigurarea condițiilor necesare realizării și finalizării obiectivului și în stabilirea cauzelor și responsabilităților pentru nerealizarea sau realizarea necorespunzătoare a acestuia.
- (200) ➤Auditul nu se poate pronunța în mod ferm asupra unei cauze unice a nerealizării autostrăzii, dintre cele două cauze principale identificate, și *anume*:
- (201) ▪forma și conținutul contractului încheiat cu Bechtel nu au fost negociate, în adevăratul sens al cuvântului, de specialiștii CNADNR, fiind aprobată de către Guvern o variantă conținând numeroase aspecte discutabile, neconforme și potențial dezavantajoase pentru partea română;
- (202) ▪lipsa de voință la nivelul Guvernului și al MTI pentru asigurarea finanțării obiectivului contractat, în condițiile în care nu s-a optat, în mod oficial, pentru rezilierea contractului, și pe fondul demersurilor făcute de partea română pentru partajarea echilibrată a drepturilor și a obligațiilor contractuale, demersuri care au avut numai parțial rezultatele preconizate ca urmare a lipsei de disponibilitate a firmei Bechtel pentru negocierea și armonizarea tuturor aspectelor controversate.
- (203) De asemenea, auditul nu este în măsură să se pronunțe asupra oportunității unei măsuri radicale privind rezilierea contractului, cum nu se poate pronunța nici asupra aceleia a continuării lui, așa cum s-a făcut prin renegocierile din 2005 și 2011, deoarece nu a avut la dispoziție (nu a existat) o analiză comparativă complexă, de specialitate, cu privire la efectele potențiale sau efective ale fiecăreia dintre variante, pe baza căreia Guvernul, MTI sau CNADNR ar fi trebuit să ia deciziile respective.
- (204) Auditul reține, ca pe o situație surprinzătoare și neobișnuită, imposibilitatea Guvernului și a MTI de a găsi și aplica, timp de 7 ani, pârguile legale prin care să-și recâștige poziția de parteneri contractuali egali (prin CNADNR) într-un contract încheiat în condiții neclare, conținând unele clauze rămase neexplicate, interpretabile și în defavoarea părții române.
- (205) În același timp, rămâne ca inexplicabilă lipsa de interes la nivelul MTI și la cel guvernamental, cu privire la stabilirea responsabilităților pentru cauzele și efectele aprobării contractului în forma în care a fost aprobată de Guvern, ale neaprobării anexelor de către Guvern, acceptării derulării în continuare a contractului în pofida imperfecțiunilor rămase neremediate după renegocierea din anul 2005, neasigurării resurselor de finanțare ș.a.
- (206) ➤Susținerea evidentă și energică pentru acest obiectiv, din partea Guvernului și a MTI, manifestată la sfârșitul anului 2003, a diminuat în mod inexplicabil după aceea, pe parcursul derulării contractului, prin neadoptarea și neaplicarea celor mai economicoase, eficiente și eficace măsuri pentru realizarea la termen a obiectivului.
- (207) Acest fapt s-a constituit într-o altă cauză pentru care contractul nu s-a derulat, sub forma în care a fost aprobat, și s-a materializat într-o insuficientă voință și preocupare la nivelul Guvernului și al MTI, după aprobarea contractului, pentru asigurarea surselor și resurselor necesare finanțării obiectivului.

(208) Implicarea în asigurarea finanțării ar fi trebuit să fie cu atât mai intensă având în vedere faptul că finanțarea obiectivului de investiții trebuia făcută din „*credite externe și, în completare, de la bugetul de stat*” (art. 2 din HG 1363/2003 - de aprobare a indicatorilor tehnico-economici) iar contractul cu Bechtel a avut ca obiect numai proiectarea și construirea autostrăzii, fără a include și asigurarea finanțării așa cum era prevăzut în OUG 120/2003, aprobată de Parlament prin LG 32/2004 („*aprobarea demarării (...) procedurii de negociere cu o singură sursă cu firma Bechtel International Inc., în vederea încheierii contractului de proiectare, construire și finanțare a autostrăzii Brașov - Cluj - Borș*”).

(209) O situație paradoxală este și aceea că, în condițiile în care prin HG 1362/2003 se aprobase contractarea de către MTI a unor credite externe de 2,8 mld. € pentru asigurarea surselor de finanțare (la valoarea estimată a investiției aprobată de Guvern), în final nu numai că fondurile alocate au fost cu puțin peste 50% din valoarea investiției, dar s-a inversat, fără a se modifica HG 1363/2003, chiar modalitatea și sursele de finanțare aprobate și rămase în vigoare, în sensul că finanțarea s-a făcut de la bugetul de stat (5,1 mld lei, adică peste 80%) și doar în completare din credite externe.

(210) Potrivit datelor prezentate de MTI, acesta a încheiat, în temeiul HG nr. 1362/2003, un număr de 4 contracte de împrumut în valoare de numai 300 mil. €, din care unul de 147,7 mil. € (echivalentul a 200 mil. USD) încheiat cu RZB Finance LLC și US Eximbank pentru finanțarea achiziției de către Bechtel a unor mașini și utilaje fabricate în Statele Unite ale Americii.

(211) Neclară este și situația contractului încheiat de MTI, în anul 2004, cu DEPFA ACS Bank, instituție specializată în finanțarea investițiilor publice municipale, despre care reprezentanții ministerului au declarat că nu dețin date, documente sau informații.

(212) Din motive neexplicate, acest credit extern, garantat de MFP cu garanția nr.5290/2004, nu a fost valorificat pe perioada de până la preluarea sa de către MFP, în temeiul OUG 64/2007 art. 14 alin.6, și al HG 683/2008 de aplicare a ordonanței, „pentru efectuarea tragerilor și utilizarea sumelor respective pentru finanțarea deficitului bugetului de stat și pentru efectuarea plăților externe în contul datoriei publice guvernamentale” (contractul și documentele aferente au fost solicitate MTI dar nu au fost puse la dispoziție).

(213) ➤ Clasificarea la nivel de „secret de serviciu” a contractului CNADNR - Bechtel și a celor 2 acorduri de modificare, a indicatorilor tehnico-economici și a altor documente conexe, nu numai că nu a avut o justificare pertinentă, având în vedere modalitatea de atribuire a contractului prin negociere cu o singură sursă precum și practica curentă în cazul celorlalte obiective, dar a generat și o serie de disfuncționalități cu privire la urmărirea și derularea operativă a clauzelor contractuale, urmare a regimului special de înregistrare și utilizare a documentelor dar și a unei atmosfere de circumspecție, deseori exagerate, întreținute cu privire la aceste aspecte.

(214) Faptul că varianta oficială a contractului încheiat în anul 2003, aprobat prin HG 1513/2003, precum și varianta oficială a acordului de modificare aprobat prin HG 224/2006, nu apar ca fiind intrate oficial la CNADNR, entitatea care derula contractul, decât în anul 2010 când au fost primite de la MTI, la cererea oficială a acesteia, precum și faptul că, la nivelul compartimentelor companiei, urmărirea derulării contractului s-a făcut utilizându-se variante fragmentate și documente disparate, necertificate ca fiind conforme cu originalele, sunt numai câteva dintre disfuncționalitățile și efectele generate de situația mai sus amintită.

(215) Echipei de audit a Curții de Conturi, care a desfășurat prezenta acțiune, nu i-au fost puse la dispoziție toate informațiile și documentele privitoare la acest contract și, ca urmare, și-a formulat concluziile cu privire la contractul CNADNR - Bechtel doar pe baza unor documente oficiale de la nivelul ministerului și companiei, pe baza unor documente de lucru aflate în cadrul compartimentelor companiei precum și a unor interviuri cu unele persoane care au derulat contractul și care mai erau încă angajate la cele două entități.

(216) Documentele privind contractul: •contractul și anexele la acesta, aprobat în anul 2003 •acordurile de renegociere aprobate în 2006 și 2011 •actele de numire și rapoartele comisiilor de negociere/renegociere a formei inițiale a contractului din 2003 respectiv 2005/2011 •contractele de finanțare încheiate în temeiul HG 1362/2003 •lista acțiunilor de control și rapoartele întocmite de Corpul de control al ministrului transporturilor privind contractul respectiv ș.a. au fost solicitate prin adrese scrise, atât la CNADNR cât și la MTI, în temeiul prevederilor art. 5 din LG 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României și menționând numărul Autorizațiilor de acces la informații clasificate "secret de stat, nivelul stric secret".

(217) Invocându-se vechimea documentelor, lipsa lor în unele cazuri, schimbările organizatorice numeroase de la nivelul CNADNR și MTI, plecarea din sistem a specialiștilor care au avut atribuții și responsabilități, precum și aspectele procedurale cu privire la clasificarea documentelor, au fost prezentate echipei de audit doar o parte dintre aceste documente.

(218) O analiză finală asupra acestui contract (exhaustivă), de la aprobarea lui în anul 2003 și modificările survenite în anii 2006 și 2011, și până la finalizarea sa convenită a avea loc în anul 2013, poate fi efectuată cu mai multă acuratețe numai după finalizarea acestuia, atunci când vor putea fi identificate și analizate mai exact, în ansamblul lor și beneficiind de datele finale, toate aspectele legate de economicitatea, eficiența și eficacitatea investiției și a fondurilor publice utilizate, de costurile totale, pe elemente de calculație, suplimentare și costurile finale unitare pe km, precum și de responsabilitățile aferente.

(219) **B. Date, fapte și circumstanțe concrete, constatate ca urmare a efectuării acțiunii de audit, care susțin concluziile și afirmațiile anterioare:**

(220) Pe parcursul lunilor noiembrie și decembrie 2003 au fost adoptate, unele în aceeași zi și conținând chiar unele contradicții, reglementările legale în vederea semnării rapide a contractului cu Bechtel, astfel: •aprobarea demarării de către CNADNR a procedurii de negociere cu o singură sursă (OUG 120/18.11.2003) •aprobarea indicatorilor tehnico-economici și stabilirea finanțării din credite externe și, în completare, de la bugetul de stat (HG 1363/18.11.2003) •aprobarea contractării de către MTI a unor credite externe de 2,8 mld. € pentru asigurarea surselor de finanțare (HG 1362/18.11.2003) •aprobarea contractului și a semnării lui (HG 1513/18.12.2003).

(221) ➤Menționarea autostrăzii ca făcând parte din „categoria lucrărilor care privesc siguranța și securitatea națională” (preambul la OUG 120/2003) nu a declanșat, la nivelul MTI și al CNADNR, o mobilizare specială destinată acordării unei atenții deosebite pentru asigurarea rigurozității și legalității punerii în practică a dispozițiilor acestui act normativ, ci dimpotrivă, **au fost luate decizii**

controversate, multe evazive și lipsite de obiectivitate, care au viciat nu numai implementarea reglementărilor legale dar au perturbat grav derularea ulterioară a realizării obiectivului, cum ar fi:

(222) **-CNADNR a fost împuternicită să negocieze (OUG 120/2003) dar, se pare, negocierea fie nu a avut loc, fie nu a avut loc la nivelul companiei, fie a fost o simplă formalitate** având în vedere nu numai timpul relativ scurt, mai puțin de 1 lună, de la data ordonanței și până la data aprobării de către Guvern a contractului, dar și imperfecțiunile, lipsurile și deficiențele majore conținute de contract (identificate ulterior) precum și faptul că nu există documentele referitoare la numirea comisiei de negociere și la raportul acesteia conținând rezultatele negocierii, concluziile și recomandările (*documente solicitate atât la CNADNR cât și la MTI, dar neprezentate*).

(223) **-Anexele 1-14 la contract** - conținând termeni definitorii pentru modul de derulare, pentru stabilirea prețurilor unitare, pentru stabilirea și partajarea drepturilor, obligațiilor și responsabilităților ș.a. - **nu au fost prezentate și aprobate în ședința Guvernului din data de 18.12.2003 în care a fost adoptată hotărârea privind aprobarea contractului și mandatarea CNADNR de a-l semna în forma negociată, pentru motivul că nu erau încă negociate și definitive** - aspect reieșit în mod evident și din afirmațiile conținute în Nota de fundamentare a HG 224/2006, prin care a fost aprobat primul acord de modificare a contractului, care face trimitere la un Raport al Corpului de control al ministrului transporturilor care afirmă acest lucru (*document solicitat la MTI dar neprezentat*).

(224) Existența unei comisii de negociere precum și faptul că anexele la contract nu erau negociate și finalizate la data aprobării contractului de către Guvern și a semnării lui de către companie pe 19.12.2003, reies și din titlul și textul Notei 93 / 61 / 7.01.2004 a directorului general al companiei (avizată de 3 secretari de stat și aprobată de ministru) prin care s-a înființat o Comisie consultativă, pe lângă Comisia de negociere, care să „sprijine activitatea Comisiei în vederea definitivării anexelor la Contract”, cu termen de finalizare a negocierilor pe data de 2.02.2004, adică la peste 1 lună de la aprobarea contractului și de la semnarea acestuia.

(225) **-În mod nejustificat și inexplicabil contractul a fost înaintat, acceptat și aprobat de Guvern doar pentru proiectare și construire, în condițiile în care OUG 120/2003 prevedea un contract de proiectare, construire și finanțare (în contextul atribuirii prin negociere cu o singură sursă)** - aspect inserat și în Nota de fundamentare a ordonanței: „Bechtel (...) a răspuns prompt interesului manifestat de Guvernul român și a supus examinării acestuia o propunere având drept obiect conlucrarea în vederea construirii de autostrăzi în România și asigurarea finanțării necesare”.

(226) Prevederile privind „pachetul complet” proiectare - construire - finanțare au rămas neschimbate și după parcurgerea procedurii parlamentare de aprobare a ordonanței (LG 32/5.03.2004), fără ca MTI și/sau Guvernul să propună amendarea acesteia pentru armonizare cu hotărârea Guvernului prin care s-a aprobat contractul.

(227) **-Rămâne ca inexplicabilă lipsa de reacție a MTI și a CNADNR care au acceptat anexele la contract în forma propusă de Bechtel și nu au luat măsurile adecvate de informare a Guvernului și declanșare a procedurilor de renegociere sau reziliere a contractului, în pofida constatărilor și concluziilor cuprinse în Raportul comisiei consultative, semnat în data de 19.01.2004 (la o lună**

de la aprobarea și semnarea contractului), cu privire la imperfecțiunile, lipsurile și deficiențele majore conținute de contract.

(228) Conform raportului, pe lângă propunerile ca unele anexe să fie analizate și verificate de proiectanți / experți financiari și legali, **Comisia a făcut o serie de observații critice legate de contract și de Anexa 1- Prețuri unitare, cu privire la următoarele aspecte:**

(229) •valorile totale nu au la bază un studiu de fezabilitate definitivat și aprobat, acesta fiind „în curs de elaborare, urmând a fi finalizat în data de 5 martie 2004”;

(230) •Bechtel nu a pus la dispoziție datele primare care au stat la baza stabilirii „necesarului de resurse (materiale, manoperă și utilaje), prețurile unitare pentru fiecare resursă, cuantumul cheltuielilor generale și al profitului”;

(231) •pozițiile „mobilizare” - 30 mil euro și „costuri indirecte de capital” - 1 mil. euro / lună - nu erau explicitate și, ca urmare, comisia nu a putut să facă propuneri;

(232) •„nu sunt specificate sursele de aprovizionare a materialelor și echipamentelor de pe piața internă și din import”;

(233) •sunt cuprinse „lucrări care nu sunt acceptate în România pentru construcția de autostrăzi” •articolele de lucrări existente „nu sunt suficiente pentru determinarea prețului contractului”;

(234) •„varianta în limba română a contractului și anexelor trebuie corectată, fiind folosiți termeni tehnici neadecvați” ș.a.

(235) Comisia a propus și o serie de „prețuri unitare pe categorii de lucrări - unit priceses for typ works” (anexa 2 la raportul comisiei) în care prețurile unitare propuse sunt fie egale, fie mai mici, fie mult mai mici (jumătate) decât cele din anexa elaborată de Bechtel.

(236) •Cu atât mai nejustificată apare pasivitatea entităților responsabile cu privire la stoparea derulării și a efectelor contractului, cu cât obiectivul respectiv privea „siguranța și securitatea națională” și deja, prin Raportul comisiei consultative, erau atenționate oficial asupra deficiențelor grave ale contractului, asupra faptului că este viciat echilibrul obligatoriu dintre interesele părților contractante (în defavoarea părții române), asupra posibilității efectuării unor plăți nejustificate sau insuficient fundamentate către antreprenor ș.a.

(237) ➤Nu a existat suficientă voință și determinare, la nivelul MTI, pentru asigurarea surselor de finanțare externă, necesare realizării obiectivului de investiții, la nivelul necesar stabilit prin HG 1362/18.11.2003 - prin care s-a aprobat contractarea de către minister a unor credite externe, cu garanția statului, în valoare totală de 2,885 mld. €.

(238) Din datele prezentate de către CNADNR, cu privire la asigurarea resurselor necesare realizării obiectivului, reiese că sumele asigurate de minister din credite externe au însumat echivalentul a 0,76 mld. lei (cca. 0,2 mld € - la un curs actual de 4,3 lei/€), reprezentând doar 0,7% din valoarea aprobată a fi contractată și asigurată - (contractele de finanțare - dacă au existat - încheiate în temeiul prevederilor HG 1362/2003, până la incidența sumei aprobate de 2,885 mld. €, au fost solicitate MTI dar nu au fost prezentate).

(239) ➤Acordul de modificare a contractului, aprobat prin HG 224/16.02.2006, a soluționat numai o parte dintre deficiențele contractului, cu precădere cele privind armonizarea cu prevederile legislației române și efectuarea unei noi traduceri în limba română pentru eliminarea ambiguității unor termeni,

dar a lăsat nesoluționate multe dintre deficiențele contractului - deficiențe constatate și de Comisia consultativă din 2004 dar și de membrii din partea CNADNR ai Comisiei de renegociere din 2005.

(240) În final, prin acest acord, ca urmare a preluării de către CNADNR, de la Bechtel, și a activității de proiectare, a avut loc o transformare semnificativă a termenilor prevăzuți prin reglementările legale inițiale (OUG 120/2003 și LG 32/2004 de aprobare), **reglementări rămase neschimbate**, astfel încât, de la un pachet complet proiectare - construire - finanțare, așa cum era prevăzut a se contracta cu Bechtel, s-a ajuns numai la un contract de construire.

(241) Cu toate că CNADNR și MTI consideră că preluarea proiectării, de la Bechtel, a reprezentat un succes al negocierilor, Curtea de Conturi își manifestă serioase rezerve cu privire la aceasta, considerând-o ca pe o soluție de criză - generată de disfuncționalitățile și deficiențele existente în etapele anterioare de negociere, aprobare, semnare și derulare a contractului cu Bechtel - și care nu se încadrează în prevederile legale în vigoare și nici în principiile economicității, eficienței și eficacității.

(242) ➤Renegocierea hotărâtă de Guvern, în ședința din 15.06.2005, prin mandatarea MTI, s-a desfășurat sub auspicii asemănătoare anului 2003, caracterizate atât prin tendința de a facilita continuarea derulării contractului în pofida unor deficiențe majore rămase nerezolvate după primul acord de modificare a contractului, cât și prin ingerință ierarhică în activitatea și rezultatele de specialitate ale comisiei de renegociere a contractului - numită prin OMTI 756/18.05.2005, compusă din 5 persoane din MTI și 4 din CNADNR, președinte fiind un membru al comisiei din partea companiei iar secretar din partea MTI.

(243) După 5 luni de negocieri, președintele comisiei a fost schimbat și scos din comisie, prin OMTI 1737/18.10.2005, fără justificări formalizate, fiind numit ca președinte unul dintre membrii comisiei din partea ministerului, **iar după încă 2 luni, cei 4 reprezentanți ai ministerului au întocmit și semnat singuri Raportul nr. 9787/16.12.2005, denumit al Comisiei de renegociere ca și când ar fi fost din partea întregii comisii** (nu s-au făcut precizările corespunzătoare în textul raportului și nici numele celor 3 membrii, din partea companiei, nu au fost inserate la semnături).

(244) În baza acestui raport, ministrul transporturilor a informat Guvernul, prin Nota nr. 9856/22.12.2005, aprobată de Primul ministru, asupra faptului că „*în urma negocierilor s-au soluționat toate problemele de legalitate ale Contractului prevăzute în mandatul acordat de Guvern (...) și că „rezultatele renegocierii se vor concretiza printr-un act adițional la Contract, încheiat și aprobat în condițiile legii”*”.

(245) După redactarea și semnarea raportului de către membrii comisiei din cadrul MTI, în condițiile prezentate anterior, membrii comisiei din partea CNADNR au întocmit un punct de vedere cu privire la desfășurarea renegocierilor și la deficiențele majore rămase nesoluționate adresat directorului general al companiei, pe baza căruia acesta **a redactat un raport către ministru în care motivează refuzul de a semna acordul și de a „inițializa” documentele ce urmau a fi prezentate în ședința Guvernului din data de 21.12.2005**, pentru aprobarea acordului în forma renegociată, **ca urmare a deficiențelor majore ale contractului, rămase nesoluționate, a modului impropriu de desfășurare a negocierilor și a modului în care a fost întocmit raportul comisiei fără participarea membrilor din cadrul companiei** (cu trimiteri directe la președinta comisiei).

(246) Auditul reține, fără a face legături de cauzalitate dar nici ignorând aparenta coincidență, faptul că în data de 17.01.2006, **după raportul directorului general al CNADNR și refuzul acestuia de a-și însuși rezultatele negocierilor desfășurate și finalizate în condițiile prezentate anterior, acesta a fost eliberat din funcție** prin Ordinul nr.49/17.01.2006 al ministrului transporturilor („la cerere, prin acordul părților” - conform ordinului respectiv), iar procedura de aprobare de către Guvern a acordului de modificare a contractului, în forma negociată dar cu deficiențe majore rămase încă nesoluționate, și-a urmat cursul, finalizându-se prin adoptarea HG 224/16.02.2006.

(247) Rămâne inexplicabilă și nejustificată lipsa de reacție a ministrului transporturilor de a nu informa Guvernul, după ce a luat la cunoștință deficiențele majore al contractului, rămase nesoluționate, de a continua procedurile de aprobare în Guvern a acordului de modificare și de a nu dispune efectuarea anchetei administrative cu privire la modul de lucru al Comisiei de renegociere și la desfășurarea negocierilor, la rezultatele acestuia și la modul în care a fost redactat și semnat raportul.

(248) Nici după aprobarea acordului de modificare din 2006, MTI și CNADNR nu au elaborat un Plan de măsuri concrete, cu termene și responsabilități, pentru asigurarea implementării acordului și asigurarea finanțării, astfel încât derularea în condiții de normalitate a contractului nu a avut loc, din motive neclare, în legătură fie cu eventuala lipsă de voință pentru implementarea sa, fie cu motivații obiective, fie în legătura cu deficiențele majore ale contractului rămase nesoluționate.

(249) **În anul 2011, a avut loc o nouă renegociere**, finalizată prin aprobarea, prin HG 943/28.09.2011, a celui de-al doilea acord de modificare, conform căruia obiectul contractului s-a redus de la 415 km la 112 km (52 km ai tronsonului 2B - Câmpia Turzii - Gilău, finalizați în anul 2010, și 60 km ai tronsonului 3C - Suplacul de Barcău - Borș, cu termen de finalizare 2013), convenindu-se și o serie de ajustări, compensări și reasezări în ceea ce privește obligațiile și pretențiile părților contractante, precum și responsabilitățile contractuale ale acestora (printre care și **obligația CADNR de a plăti Antreprenorului, până la data de 31.05.2012, o sumă „plafonată” de 108.998.493 euro, reprezentând „pretenții”,** prevăzută la paragraful nr.14 din Acordul de modificare).

### (250) **3.1.3 Cu privire la „autostrada Arad - Timișoara” și „varianta ocolitoare a municipiului Arad”**

(251) **Concluzia generală** a auditului este că modalitatea neinspirată de abordare, voința și implicarea deficitare, precum și un management nu îndeajuns de performant, la nivelul CNADNR și al MTI, au avut ca efecte începerea lucrărilor de investiții în anul 2009, abia după 5 ani de la semnarea contractului de împrumut cu Banca Europeană de Investiții (BEI) care prevedea finalizarea întregului proiect de investiții la sfârșitul anului 2008, precum și depășirea valorilor și a termenelor contractuale, în prezent lucrările nefiind finalizate în totalitate și nici recepționate, chiar dacă circulația a fost deschisă în 2011, în condiții restricționate (32,25 km - autostrada și 12,25 km - varianta de ocolire).

(252) ➤ CNADNR nu a avut o strategie și o viziune clară cu privire la delimitarea, etapizarea și realizarea diferitelor tipuri de activități, operațiuni și lucrări specifice executării proiectelor de investiții și nu a gestionat eficient timpul de implementare a proiectului.

(253) Astfel, la data de 31.12.2008 CNADNR încă nu lansase ordinul de începere a lucrărilor la autostrada Arad – Timișoara și nu încheiase contractul de construire a variantei ocolitoare a municipiului Arad, cu toate că prin contractul de finanțare încheiat cu BEI s-a prevăzut ca dată de terminare a lucrărilor finalul anului 2008.

(254) ➤ Inexistența unor proceduri interne formalizate (chiar elaborate pe baza prevederilor ghidului de achiziții al BEI), aplicabile în procesul de contractare a serviciilor și lucrărilor necesare implementării acestor proiecte, dublată de o viziune globală nu îndeajuns de coerentă cu privire la implementarea proiectelor de infrastructură finanțate din surse externe rambursabile și din alocații bugetare, a avut ca efecte directe depășirea termenelor de implementare, considerate rezonabile de practica în domeniu, și majorarea prețurilor contractate inițial.

(255) Una dintre cauzele acestor disfuncționalități este și aceea că, la nivelul companiei, nu a existat o procedură formalizată de implementare a proiectelor finanțate din fonduri externe, caz în care comisiile de evaluare pentru atribuirea contractului de achiziție au adaptat, la cerințele managementului, prevederile ghidului de achiziții al Băncii Europene de Investiții.

(256) Atribuirea unui singur furnizor de servicii a tuturor obligațiilor și responsabilităților *referitoare la:*  
•întocmirea documentațiilor cadastrale pentru exproprierea terenurilor •întocmirea studiului de fezabilitate •elaborarea proiectelor tehnice și a detaliilor de execuție •întocmirea documentațiilor tehnice pentru lucrările de relocare a utilităților și obținerea acordurilor și avizelor necesare executării acestora, a dus la prelungirea substanțială a termenului de execuție a lucrărilor pregătitoare, cât și la întârzierea/decalarea lucrărilor din contractul de construire, fapt care a generat întârzierea generală a proiectului.

(257) Măsura unei abordări nu întotdeauna coerente, cu implicații directe asupra economicității, eficacității și eficienței realizării proiectului și a utilizării fondurilor publice alocate, a fost și contractarea și începerea lucrărilor de construire înainte de definitivarea traseului obiectivului de investiții și fără a deține în proprietate sau administrare terenurile necesare.

(258) ➤ Rămâne incertă motivația pentru care s-a prevăzut organizarea unei singure licitații prin care să fie selectat un singur consultant internațional responsabil cu asigurarea tuturor serviciilor impuse prin acordul de împrumut, dar și motivul pentru care CNADNR nu a analizat și informat în mod oficial ministerul asupra acestor aspecte și a consecințelor derivate din derularea contractului de consultanță, în formatul conceput de minister.

(259) Întârzierea înregistrată atât în contractarea serviciilor de consultanță (după mai bine de 2 ani de la semnarea contractului de împrumut) cât și a celor de construire (după mai bine de 5 ani de la semnarea contractului de împrumut), precum și nefinalizarea în termen a serviciilor și lucrărilor contractate sunt cauzate, în principal, de soluțiile adoptate pentru selectarea și angajarea consultantului și de eficacitatea redusă a CNADNR în gestionarea contractelor încheiate.

(260) Modul de transpunere în practică a angajamentelor asumate prin „Contractul de finanțare dintre România și BEI și CNADNR (...)”, ratificat prin LG 250/2004, a influențat negativ eficacitatea măsurilor prevăzute de acesta, deoarece a fost organizată o singură licitație prin care s-a atribuit, unui

singur partener contractual, întreaga paletă de servicii impuse de bancă - **o interpretate originală a unor prevederi ale contractului de finanțare** din care, totuși, reiese că CNADNR trebuia să încheie contracte cu consultanți diferiți cel puțin pentru consultanță, proiectare detaliată și supervizare (art. 6 paragraful 10 din contractul de finanțare).

(261) Astfel, CNADNR trebuia să angajeze „(...) un consultant internațional în inginerie și management - CIIM (...)” care „va asigura asistența tehnică pentru unitatea de implementare și management și C.N.A.D.N.R. și va fi, de asemenea, responsabil pentru dezvoltarea studiilor de fezabilitate existente și a studiului de impact asupra mediului, precum și pentru **pregătirea licitației** pentru proiectarea detaliată și supervizare, care vor fi realizate de consultanți internaționali satisfăcători pentru Bancă”.

(262) Atribuirea tuturor categoriilor de servicii unui singur consultant s-a materializat într-o defectuoasă colaborare dintre Client – Inginer – Antreprenor, generatoare a unei multitudini de sincopă și divergențe în derularea etapelor specifice realizării obiectivului de investiții, având în vedere că Inginerul, care deținea în același timp și calitatea de Proiectant, trebuia să analizeze și să se pronunțe asupra temeiniciei solicitărilor transmise de Antreprenor pentru acordarea unor extensii de timp, cauzate de el însuși, prin numeroasele erori de proiectare și de frecvențele modificări de soluții precum și de întârzierile înregistrate în procesul de expropriere a imobilelor ca urmare a nefinalizării la termen a documentațiilor cadastrale.

(263) Poate că disfuncționalitățile și deficiențele apărute în derularea și implementarea proiectului respectiv ar fi fost evitate sau diminuate dacă în interpretarea și aplicarea prevederilor contractului de finanțare s-ar fi avut în vedere, pe lângă condiția stipulată în contract: „consultanți satisfăcători pentru Bancă” și o altă condiție, neprevăzută în contract, de tipul: „satisfăcătoare pentru CNADNR, pentru interesul public și pentru economicitatea, eficiența și eficacitatea utilizării fondurilor publice”.

(264) ➤Eficacitatea redusă a managementului de proiect a fost consecința unei aplicări și valorificări necorespunzătoare, la nivelul CNADNR, a prevederilor legale cu privire la înființarea și funcționarea unităților de implementare a proiectului (UIP).

(265) Decizia nr.386/2004 a directorului general al companiei, de numire a UIP, nu și-a dovedit funcționalitate practică și pare a fi emisă, mai degrabă, pentru satisfacerea cerinței BEI decât ca o măsură de gestionare eficace a proiectului de investiții, deoarece nu prevede faptul că structura nou înființată va funcționa ca un organism de sine stătător, constituit în scopul realizării *”obiectivelor proiectului cu maximă diligentă și eficiență”* și nici faptul că personalul nominalizat va fi transferat sau detașat la această structură, așa cum prevede OUG nr. 52/1999 privind asigurarea unui cadru unitar pentru managementul proiectelor finanțate prin împrumuturi externe (...).

(266) Ineficacitatea UIP a fost generată și de o diluare a responsabilităților, competențelor și atribuțiilor atât la nivelul acesteia, ca întreg, cât și la nivelul fiecărui membru în parte, ca urmare a *faptului că:* •UIP nu s-a ocupat în mod exclusiv numai de acest proiect •o parte din personal a continuat să-și desfășoare activitatea în cadrul structurilor interne unde era angajat •au avut loc frecvente modificări ale structurii organizatorice a companiei, inclusiv a structurilor interne responsabile cu derularea proiectelor finanțate din fonduri externe rambursabile •fișele de post ale personalului UIP conțineau și alte atribuții și responsabilități •nu a fost asigurată continuitatea echipei

tehnice nominalizate astfel încât, cu excepția șefului de serviciu, nici una din persoanele nominalizate în decizia de constituire a UIP nu se mai regăsește în echipa care derulează în prezent proiectul ș.a.

(267) Această stare de lucruri, dublată de eșecul Inginerului de a soluționa divergențele apărute în derularea contractului de execuție, a dus în final la crearea unui portofoliu substanțial de probleme aflate în divergență, precum și la activarea clauzei referitoare la soluționarea disputelor de către un expert - terță parte (actul adițional nr. 10/2011 la contractul de construire a autostrăzii Arad – Timișoara, respectiv actul adițional nr. 3/2011 la contractul de construire a variantei ocolitoare a municipiului Arad).

(268) Astfel, pentru contractul de execuție a autostrăzii Arad – Timișoara, Antreprenorul a transmis Inginerului, în data de 16.09.2011, un compendiu de revendicări prin care a solicitat o extensie de timp de 561 de zile (prin care s-a solicitat o perioadă de finalizare majorată, reprezentând aproximativ 176% față de cea contractată, care era de 730 de zile), și plata unor sume suplimentare în valoare de 83,8 mil.lei și 6,7 mil. €, prin care s-a solicitat o valoare finală majorată, reprezentând aproximativ 124% față de valoarea contractată, care era de 483,7 mil. lei.

(269)

| Denumirea obiectiv             | Contractat                  |                         | Revendicări solicitate de Antreprenor<br>(pentru lucrările executate până la 30.04.2010) |                      |           |                     | Total                       |                         |
|--------------------------------|-----------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------|---------------------|-----------------------------|-------------------------|
|                                | Durată execuție<br>- zile - | Valoare<br>- mil. lei - | Extensie timp<br>- zile -                                                                | Plăți suplimentare   |           |                     | Durată execuție<br>- zile - | Valoare<br>- mil. lei - |
|                                |                             |                         |                                                                                          | Total<br>- mil.lei - | din care: |                     |                             |                         |
|                                |                             |                         |                                                                                          |                      | mil. lei  | mil. €<br>(mil.lei) |                             |                         |
| 0                              | 1                           | 2                       | 3                                                                                        | 4                    | 5         | 6                   | 7=1+3                       | 8=2+4                   |
| Autostrada Arad – Timișoara    | 730                         | 483,7                   | 561                                                                                      | 113,4                | 83,9      | 6,7<br>(29,5)       | 1291                        | 597,1                   |
| Centura ocolitoare a mun. Arad | 730                         | 429,6                   | 581                                                                                      | 72,8                 | 72,8      | -                   | 1311                        | 502,4                   |

Sursa CNADNR

(270) În mod asemănător, pentru contractul de execuție a variantei de ocolire a municipiului Arad, Antreprenorul a transmis comisiei de soluționare a disputelor, în data de 08.09.2011, un compendiu de revendicări cu privire la o extensie de timp, de 581 de zile, aferentă perioadei 29.04.2009 – 30.04.2010 (prin care s-a solicitat o perioadă de finalizare majorată, reprezentând aproximativ 180% față de cea contractată, care era de 730 de zile), și alte revendicări financiare în valoare de 72,8 mil.lei, prin care s-a solicitat o valoare finală majorată, reprezentând aproximativ 117% față de valoarea contractată, care era de 429,6 mil. lei.

(271) ➤Faptul că în contractul de consultanță nu au fost inserate clauze penalizatoare explicite pentru cazurile în care consultantul nu-și îndeplinește obligațiile contractuale, precum și lipsa voinței necesare la nivelul managementului CNADNR pentru aplicarea clauzei de reziliere, au avut ca efecte nesancționarea consultantului pentru întârzierile și erorile înregistrate în derularea contractului.

(272) Pentru întârzieri repetate în executarea obligațiilor contractuale și/sau defectuoasa îndeplinire a acestora, cu implicații majore în derularea proiectului de investiții, CNADNR a transmis consultantului numeroase somații dar nu a întreprins măsurile concrete de renegociere a contractului sau de încetare a raporturilor contractuale.

(273) Dintre cazurile de nerespectare de către consultant a clauzelor contractuale, semnificative sunt următoarele:

(274) *În calitate de „Consultant”:*

(275) •întârzieri și erori în elaborarea și predarea documentațiilor cadastrale, față de termenul decembrie 2007, astfel încât ultimele documentații cadastrale ale exproprierilor, considerate „finale”, au fost predate abia în luna octombrie 2009 - ceea ce a produs decalarea datelor de predare a amplasamentelor către antreprenori;

(276) •utilități neidentificate în raportul de identificare a utilităților, raport care trebuia inclus de către Consultant în documentația de licitație pentru achiziția contactului de execuție a autostrăzii Arad – Timișoara și care s-a dovedit incomplet ca urmare a situației din teren apărută în timpul executării lucrărilor de construcție, ceea ce a determinat antreprenorul să emită mai multe notificări de revendicare cu privire la utilități neprevăzute în planșe.

(277) *În calitate de „Proiectant”:*

(278) •întârzieri în proiectare, modificări ale proiectului tehnic și erori în elaborarea detaliilor de execuție ale acestuia, ceea ce a produs efecte nefavorabile directe, în sensul imposibilității aplicării acestora de către antreprenor, emiterii „notificărilor de revendicare” de către acesta și întârzierii finalizării obiectivului.

## (279) 3.2 Activitatea de prevenire și combaterea a înzăpezirii autostrăzilor

### (280) 3.2.1 Constatări și concluzii generale

(281) ➤ **Concluzia generală** este că responsabilitatea principală pentru activitatea de prevenire și combaterea a înzăpezirii autostrăzilor și pentru efectele disfuncționalităților intervenite a revenit aproape în exclusivitate CNADNR și MTI, și mai puțin așa ziselor „firme de dezăpezire” cum în mod inexplicabil a fost lăsat să se înțeleagă și a fost preluat de opinia publică.

(282) Natura relațiilor contractuale dintre CNADNR și firmele respective, care reiese atât din prevederile "Normativului privind prevenirea și combaterea înzăpezirii drumurilor publice - AND 525 - 2005" (aprobat prin ordinul comun MTI/MAI 1945/14.11.2005, respectiv 1265/17.04.2006) cât și din contractele încheiate, nu a fost de tipul prestării serviciilor specifice de prevenire și combatere a înzăpezirii (cu atribuții, competențe și responsabilități concrete pentru firmele respective, cu indicatori de calitate specifici pentru evaluarea prestațiilor ș.a.) ci numai de asigurare, prin aprovizionare efectivă, respectiv închiriere, a necesarului de materiale chimice și antiderapante, carburanți și lubrifianți, respectiv autovehicule, utilaje și echipamente, toate la nivelul necesarului stabilit de către DRDP teritoriale în baza normativului și în completarea bazei materiale proprii.

(283) ➤ Normativul tehnic AND 525-2005 a reprezentat un cadru unitar de acțiune, binevenit, însă nu a dovedit, din rațiuni inexplicabile, rigoarea tehnică de care era nevoie pentru a deveni și eficace, în sensul că nu a prevăzut, pe lângă numărul și tipul de utilaje și echipamente corespunzătoare nivelurilor de intervenție (număr de utilaje / număr de kilometri) și principalele caracteristici tehnice minimale pentru acestea (capacitate, putere, dimensiuni, viteză de acțiune ș.a.).

(284) Faptul că normativul a fost elaborat de CNADNR și avizat de Consiliul tehnico-economic al MTI pune sub semnul întrebării rigoarea acestora, iar faptul că, în pofida acestor deficiențe, a fost menținut în vigoare până în anul 2011 (abrogat și înlocuit prin ordinul comun MTI 1025/ 22.12.2011 și MAI 16/ 17.01.2012) - deschizând calea spre subiectivismul factorilor decidenți în întocmirea planurile operative de acțiune pe timpul iernii - lasă fără răspuns o serie de întrebări legate de profesionalism, de motivații, de performanță ș.a.m.d.

(285) CNADNR nu s-a preocupat pentru elaborarea, complementar cu normativul AND 525 - 2005, a unor tarife unitare maxime pentru închirierea autovehiculelor, utilajelor și a echipamentelor prevăzute în normativ, în vederea stabilirii unui mod unitar de calcul a valorii estimative a achizițiilor respective, eliminarea diferențelor semnificative dintre valorile medii / zi / km contractate de DRDP și pentru limitarea unor eventuale cheltuieli nejustificate.

(286) ➤ Nu a existat la nivelul MTI și al CNADNR preocuparea și voința necesare pentru efectuarea unor studii de impact și a unor fundamentări tehnico - economice cu privire la economicitatea, eficiența și eficacitatea achiziționării de către companie a unor tipuri de utilaje și echipamente performante, de strictă destinație, în număr și capacități bine stabilite, pentru a profesionaliza intervențiile de dezăpezire și a diminua ponderea activităților desfășurate cu utilaje închiriate, specifice activităților de construcții, cărora le sunt atașate diverse echipamente.

(287) Nu a existat voința necesară, la nivelul CNADNR și/sau al MTI, de realizare a unei analize de tip „cost-beneficiu” prin care să se stabilească cea mai performantă politică de asigurare a necesarului de utilaje și echipamente și pentru găsirea celei mai economicoase și eficiente variante între închiriere și achiziționare, având în vedere că, prin închirierea și deplasarea tuturor utilajelor la bazele de dezăpezire, până la data de 1 noiembrie (art.19 din normativ), au fost susținuți/preluați în mod indirect, de către CNADNR, prin chirie, o parte a „timpilor morți” pe care firmele posesoare de utilaje de construcții le înregistrau pe perioada iernii.

(288) ➤ Lipsa de interes la nivelul managementului superior al CNADNR, pentru elaborarea, aprobarea și aplicarea unor strategii și programe de măsuri pe termen scurt, mediu și lung, coerente, unitare, adaptate la elementele climatologice specifice României și fundamentate pe criterii de performanță, precum și profesionalismul uneori îndoielnic al unor structuri executive, au fost premisele apariției unor disfuncționalități semnificative în activitățile de prevenire și combatere a înzăpezirii, cu consecințe negative asupra utilizării optime a autostrăzilor, siguranței circulației pe aceste căi rutiere și asupra economicității, eficienței și eficacității utilizării fondurilor publice alocate.

(289) Nu a existat nici viziunea și nici intenția de a reglementa o reducere a costurilor cu chiria utilajelor și echipamentelor închiriate, pe perioada în care acestea staționează în bazele de dezăpezire iar condițiile meteo se mențin favorabile o perioadă îndelungată de timp, prin elaborarea și contractarea unor variante minimale de asigurare cu utilaje, pentru care se plătește chirie de staționare, și a unor variante de alertă care devin operaționale în funcție de prognoza și de avertizările meteo.

(290) ➤ Nu a fost acordată atenția cuvenită activității de prevenire a înzăpezirii autostrăzilor prin utilizarea perdelelor forestiere de protecție cu toate că, prin legislația în vigoare, se confirmase utilitatea acestora și se stabiliseră obiective și responsabilități comune pentru Ministerul Agriculturii / Ministerul Mediului (Regia Națională a Pădurilor) și MTI / CNADNR, astfel:

(291) ■LG 289/15.05.2002 (actualizată până în 2011 - LG 213/2011) prevedea realizarea „Sistemului național al perdelelor forestiere de protecție”, cuprinzând inclusiv pe cele pentru protecția căilor de comunicație și de transport;

(292) ■HG 994/2004 „pentru aprobarea înființării perdelelor forestiere de protecție a căilor de comunicație împotriva înzăpezirii în toate zonele țării (...)”, modificată prin HG 699/2006, a aprobat „Programul de înființare a perdelelor (...)”, elaborat de care Ministerul Agriculturii și Ministerul Transporturilor, care prevedea înființarea de perdele forestiere pe o lungime de drumuri naționale de cca. 800 km (din care pe autostrăzile A1 - 9,4 km și pe A2 - 10,7 km - obiectiv nerealizat).

(293) ➤Lipsa de interes și de voință la nivelul CNADNR, cu privire la utilizarea pe scară largă a panourilor parazăpezi, reprezintă o altă cauză principală a disfuncționalităților apărute în activitatea de prevenire și combatere a înzăpezirii autostrăzilor A1 și A2, chiar dacă era prevăzută în Normativul aprobat prin Ordinul 1945/2005 și detaliată în Ghidul „privind prevenirea și combaterea lunecuşului și a înzăpezirii drumurilor publice” - aprobat prin Decizia 9/7.01.2009 a CNADNR și care completează prevederile normativului.

(294) CNADNR nu a elaborat și nu a aprobat proceduri interne distincte, unitare, cu privire la generalizarea și la aplicarea cu prioritate a acestei metode de prevenție, la modalitatea și criteriile (studii, analize statistice, experiență profesională ș.a.) conform cărora DRDP teritoriale să poată stabili listele sectoarelor de drumuri înzăpezibile și ale celor care se vor apăra cu panouri parazăpezi, numărul rândurilor și lungimea acestora ș.a.

(295) ➤La nivelul CNADNR nu au fost elaborate, aprobate și aplicate proceduri interne cu privire la evaluarea, la finalul fiecărei perioade de iarnă, a performanței activității cu privire la prevenirea și combaterea înzăpezirii autostrăzilor, atât la nivel central cât și la nivelul fiecărei DRDP, stabilirea cauzelor deficiențelor apărute, stabilirea responsabilităților și aplicarea sancțiunilor aferente, precum și pentru elaborarea unor Planuri de măsuri, inclusiv vizând îmbunătățirea reglementărilor legale în vigoare.

(296) ➤Prevederile cu privire la „Programul de punere în ordine a părții carosabile a drumurilor”, înaintea sezonului de iarnă, constând în reparații izolate sau pe suprafețe întinse, impermeabilizarea părții carosabile, asigurarea scurgerii apelor ș.a. nu au fost suficient dezvoltate în Normativul AND 525-2005, pe măsura importanței lor și a efectelor produse asupra menținerii / degradării părții carosabile ca urmare a tratamentelor aplicate în timpul iernii, chiar dacă enumerarea operațiunilor specifice era înscrisă în Anexa 2, indicativ 102, la OMTI 346/2000 de aprobare a Nomenclatorului activităților de administrare, exploatare, întreținere și reparații la drumurile publice.

(297) Nu au existat proceduri unitare, emise de CNADNR, cu privire la: •etapele și modalitățile practice de constatare a stării drumurilor și de efectuare a operațiunilor necesare „punerii în ordine” •verificarea cantitativă și calitativă a modului în care au fost realizate •constatarea, la terminarea sezonului de iarnă, a degradărilor produse •stabilirea cauzelor și a responsabilităților •efectuarea calculelor de economicitate și eficiență cu privire la costurile reparațiilor necesare a fi executate (indiferent de prestator - DRDP sau firme specializate), comparativ cu cele care ar fi trebuit efectuate pentru o „punere în ordine” la nivelul calitativ necesar ș.a.

(298) ➤ O altă opțiune controversată, nejustificată pertinent și cu efecte nefavorabile pentru CNADNR, a fost decizia, aprobată în CA, de a organiza „la centru” procedura de licitație pentru atribuirea contractelor de închiriere a utilajelor și de aprovizionare cu materiale antiderapante necesare activității DRDP de prevenire și combatere a îngăpezirii autostrăzilor A1 și A2, pentru perioada 2007-2008 și 2008-2009.

(299) Nu numai că Notele aprobate în CA conțin justificări generale și ambigue, de genul „importanței strategice” și al „impactului asupra mass-media în cazul producerii unor evenimente rutiere” dar derularea efectivă a procedurilor și încheierea contractelor au fost marcate de disfuncționalități care nu justifică, din punctul de vedere al economicității, eficienței și eficacității, opțiunea respectivă, și anume:

(300) ▪ procedurile de achiziție au fost demarate cu întârziere, punând în pericol asigurarea la timp a bazei materiale și a utilajelor necesare, cu efecte negative asupra operativității intervențiilor specifice;

(301) ▪ valorile estimative ale contractelor au fost stabilite pe baza unor costuri unitare nejustificate în mod real, sensibil majorate față de cele efectiv contractate în anul precedent;

(302) ▪ tarifele orare utilizate pentru estimarea valorii contractelor au fost diferite la A1 față de A2;

(303) ▪ au existat perioade în care circulația rutieră a fost afectată, inclusiv închiderea traficului pe A2, în anumite porțiuni și în anumite perioade ș.a.

### (304) **3.2.2. Date, fapte și circumstanțe concrete constatate ca urmare a efectuării auditului, care susțin concluziile și afirmațiile anterioare:**

(305) În scopul asigurării întreținerii curente pe timp de iarnă, CNADNR, în calitate de autoritate contractantă, a încheiat contracte cu persoane juridice private în vederea pregătirii bazelor de dezăpezire ce deservește autostrăzile A1 și A2, constând în închirierea de autovehicule, utilaje și echipamente de dezăpezire (în completarea celor deținute în regie proprie), aprovizionarea cu materiale antiderapante și asigurarea de personal muncitor deservent pentru activitatea de dezăpezire.

(306) În perioada auditată, procedurile de achiziție a necesarului menționat mai sus au fost derulate atât de către direcțiile regionale (DRDP București – pentru A1 și parte din A2 și DRDP Constanța – pentru o parte din A2) cât și de către administrația centrală a CNADNR (perioadele de iarnă 2007/2008 și 2008/2009).

(307) Activitatea de „dezăpezire” a autostrăzilor a fost în sarcina, competența și responsabilitatea exclusivă a CNADNR și a fost desfășurată efectiv de către aceasta și nu de către firmele private care au avut obligații contractuale numai pentru asigurarea logisticii necesare activității de „dezăpezire” (utilaje, materiale specifice antiderapante ș.a.) limitată la specificațiile contractuale.

(308) Ca urmare a verificărilor punctuale efectuate în timpul auditului, au fost reținute și următoarele aspecte care au contribuit la apariția și menținerea disfuncționalităților generale constatate, și anume:

(309)

## **1. Cu privire la procedurile de achiziție pentru asigurarea necesarului de utilaje și material antiderapant**

(310)

În vederea dotării bazelor de dezăpezire ce deserveșc autostrăzile A1 și A2, conducerea CNADNR a ales varianta închirierii utilajelor și a echipamentelor necesare (în vederea completării efectivelor deținute în regie proprie – majoritatea uzate moral), fără a efectua o analiză formalizată, riguroasă, privind cumpărare acestora (studiu de specialitate bazat pe analiza cost – eficacitate, analiza cost-beneficiu ș.a.).

(311)

O astfel de analiză ar fi fost necesară având în vedere că, în perioadele de iarnă 2005/2006 - 2009/2010, fondurile utilizate numai pentru serviciile de închiriere a utilajelor și a echipamentelor au fost de aprox. 29.312,4 mii lei (6,8 mil. €, la curs 4,3 lei/€), reprezentând cca. 90% din suma totală plătită pentru asigurarea necesarului de utilaje, de materiale antiderapante, de combustibil ș.a. (32.569,35 mii lei).

(312)

Cu titlu de exemplu, această sumă ar fi putut asigura achiziționarea a cca. 33 de utilaje multifuncționale echipate cu: turbofreză, echipament de împrăștiere a materialului antiderapant, lamă pentru zăpadă, plug universal cu două lame mobile, perie frontală și echipamentele specifice pentru cuplare și acționare, utilaje care ar fi putut deservi nu numai autostrăzile, dar și parte din drumurile naționale, atunci și acolo unde ar fi fost nevoie.

(313)

Hotărârile conducerii CNADNR prin care s-a dispus ca procedurile de achiziție pentru asigurarea logisticii necesare activității de iarnă pentru autostrăzile A1 și A2, pentru perioadele 2007/2008 și 2008/2009, să se desfășoare la nivelul central al companiei și nu la nivelul DRDP teritoriale, nu au fost fundamentate în mod serios, având în vedere că motivațiile din Notele aprobate de către CA amintesc doar de „*importanța strategică*” și „*impactul asupra mass-media în cazul producerii unor evenimente rutiere*”, ceea ce este insuficient și nerelevant.

(314)

În fapt, această renunțare la descentralizarea procesului de asigurare a logisticii necesare activității de iarnă a bazelor de dezăpezire, precum și disfuncționalitățile și deficiențele în organizarea și derularea procedurilor de achiziție, **au generat următoarele efecte:**

(315)

▪Necesarul de aprovizionat al acestora a fost stabilit la nivel central, pe baza unor formulare tipizate transmise din teritoriu (centralizatoare de utilaje și materiale, procese verbale de verificare a stadiului de pregătire ș.a.), adesea incomplete și insuficiente pentru stabilirea cu exactitate a gradului de pregătire pentru iarnă a unităților ce deserveau autostrăzile A1 și A2 și cu consecințe negative asupra eficacității procesului de achiziție.

(316)

▪Contractele de închiriere a utilajelor și de aprovizionare cu materiale antiderapante au fost perfectate cu întârzieri semnificative față de Calendarul privind îndeplinirea sarcinilor referitoare la pregătirea activității pe timpul iernii, calendar obligatoriu potrivit art.26 din Ordinul comun MTI/MAI nr.1945/2005/1265/2006, comparativ cu perioadele de iarnă 2005/2006, 2006/2007 și 2009/2010, când contractele au fost încheiate la nivelul DRDP teritoriale.

(317)

Lipsa de interes și de profesionalism au fost premisele demarării cu întârziere a procedurilor de achiziție privind închirierea utilajelor și echipamentelor de dezăpezire, precum și pentru aprovizionarea cu materiale antiderapante, ceea ce a avut consecințe negative asupra asigurării operativității intervențiilor specifice pe timp de iarnă.

(318)

| Denumirea sarcinii                                                                      | Termen de execuție | Perioada de iarnă |                     |                 |                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|---------------------|-----------------|---------------------|
|                                                                                         |                    | 2007/2008         |                     | 2008/2009       |                     |
|                                                                                         |                    | Data executării   | Nr. zile întârziere | Data executării | Nr. zile întârziere |
| Transmiterea de către DRDP București, la CNADNR, a planurilor operative pentru aprobare | 1 august           | 09.08.2007        | 8                   | 25.09.2008      | 55                  |
| Aprovizionarea cu materiale antiderapante și chimice                                    | 1 noiembrie        | 05.02.2008        | 96                  | 28.11.2008      | 27                  |
| Perfectarea contractelor de închiriere a utilajelor necesare întreținerii autostrăzilor | 10 octombrie       | 05.02.2008        | 118                 | 28.11.2008      | 49                  |

Sursa CNADNR

(319) Așa cum reiese și din tabelul de mai sus, în condițiile în care potrivit prevederilor „Normativului” contractele de închiriere a utilajelor și echipamentelor necesare intervențiilor pe timp de iarnă trebuiau perfectate până în data de 10 octombrie a anului în curs, anunțurile de participare privind inițierea licitațiilor deschise pentru întreținerea autostrăzilor au fost publicate în SEAP (sistemul electronic de achiziții publice) abia în data de 16.10.2007 (cu termen de depunere și deschidere a ofertelor 26.11.2007), respectiv în data de 03.10.2008 (cu termen de depunere și deschidere a ofertelor 03.11.2007).

(320) Pe parcursul derulării procedurilor de achiziție sus amintite au fost depuse contestații de către unii operatori economici, fapt ce a determinat suspendarea licitațiilor deschise, în temeiul prevederilor OUG nr.34/2006.

(321) Ca urmare, contractul privind întreținerea autostrăzilor pe perioada de iarnă 2007/2008 a fost încheiat abia în data de 05.02.2008 ceea ce nu a determinat CNADNR ca, măcar în anul următor, să folosească experiența anului precedent și să ia măsurile necesare pentru respectarea Calendarului privind îndeplinirea sarcinilor referitoare la pregătirea activității pe timpul iernii, în scopul asigurării bazelor de dezăpezire cu necesarul de aprovizionat, *respectiv*: •nu a declanșat procedura de licitație cu suficient timp înainte, având în vedere și duratele specifice ale etapelor legale din cadrul procesului de achiziție (OUG nr.34/2006) •nu s-a folosit de dreptul legal, în vigoare la acea vreme, de a solicita Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor sancționarea contravențională a contestatorului pentru exercitarea abuzivă a contestației (așa cum reiese din paragraful al patrulea din Nota de fundamentare nr.DIA/685/18.11.2008 aprobată de directorul general al companiei).

(322) CNADNR nu a solicitat prin documentațiile de atribuire a contractelor privind închirierea utilajelor și echipamentelor obligația operatorilor economici de a susține o ofertă tehnică bazată pe specificații tehnice (ex: lățimea și înălțimea de lucru, capacitatea de împrăștiere și lățimea de răspândire a materialului antiderapant, distanța de aruncare, puterea motorului, sistemele de acționare și control ș.a.) care să corespundă necesităților și exigențelor specifice activității companiei și responsabilității legale a acesteia de a asigura utilizarea optimă a autostrăzilor și siguranța circulației.

(323) Este de precizat faptul că odată cu stabilirea unor specificații tehnice, în vederea asigurării calității serviciilor, CNADNR trebuia să opteze pentru „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic” ca și criteriu de atribuire a ofertei câștigătoare, prin aplicarea unui sistem de factori de

evaluare a caracteristicilor tehnice ale utilajelor și echipamentelor și stabilirea unor ponderi relative în funcție de importanța acestor factori de evaluare - așa cum prevede OUG nr.34/2006.

(324) În fapt, în lipsa specificațiilor tehnice menționate, CNADNR a stabilit ca și criteriu de atribuire „prețul cel mai scăzut”, desemnarea ofertei câștigătoare realizându-se doar prin compararea prețurilor prezentate în cadrul ofertelor, cu impact negativ asupra competitivității reale între ofertanți (lipsa unor caracteristici tehnice și funcționale asemănătoare) și, implicit, asupra performanței serviciilor prestate.

(325) **Responsabilitatea** pentru aceste disfuncționalități și pentru efectele lor rămâne în principal la CNADNR, cu toate că nici în Ordinul comun MTI/MAI nr.1945/2005 nu au fost stabilite caracteristici tehnice pentru utilajele și echipamentele necesare pentru prevenirea și combaterea înzăpezirii autostrăzilor, actul normativ menționat rezumându-se doar la menționarea tipului de utilaj (ex: unimog echipat, încărcător, auto cu RSP și lamă ș.a.).

(326) Abia în anul 2012, cu o întârziere de 7 ani, prin Ordinul comun MTI/MAI nr.1025/2011/nr.16/2012 au fost incluse unele caracteristici tehnice pentru utilajele și echipamentele necesare pentru prevenirea și combaterea înzăpezirii.

(327) Modul de stabilire a valorii estimative a contractelor de dezăpezire, aplicat în cazul procedurilor de achiziție organizate de centrala CNADNR, a fost nefundamentat, cu implicații asupra bugetului companiei, a fondurilor publice alocate, dar și asupra asigurării competitivității și a respectării principiilor concurențiale specifice economiei de piață.

(328) În tabelul următor se prezintă, pentru exemplificare, situația privind tarifele de închiriere estimate, în vederea determinării valorii contractului, aplicate pentru utilajul „Auto cu lamă și RSP”, precum și tarifele de închiriere contractate, pentru același utilaj, ce determină valoarea la care a fost adjudecată procedura de achiziție.

(329)

Utilaj: Auto cu lamă și RSP

| Utilaj: Auto cu lamă și RSP |                                                                 |                  |     | Autostrada A1      |                    | Autostrada A2      |                    |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------|-----|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Nr. crt.                    | Indicatori                                                      | Tipul tarifului  |     | Perioada de lamă   |                    | Perioada de lamă   |                    |
|                             |                                                                 |                  |     | 2007/2008          | 2008/2009          | 2007/2008          | 2008/2009          |
|                             |                                                                 |                  |     | Val. tarif (lei/h) | Val. tarif (lei/h) | Val. tarif (lei/h) | Val. tarif (lei/h) |
| 0                           | 1                                                               | 2                |     | 3                  | 4                  | 5                  | 6                  |
| 1.                          | <u>Valoare estimată</u><br>la derularea procedurii de achiziție | Tarif acționare  | Ta  | 154,73             | 151,08             | 154,73             | 98,20              |
|                             |                                                                 |                  | Ta1 | 140,07             | 63,71              | 140,07             | 41,41              |
|                             |                                                                 | Tarif tehnologic | Tt  | 34,40              | 95,01              | 34,40              | 61,76              |
|                             |                                                                 |                  | Tt1 | 15,94              | 11,81              | 15,94              | 7,68               |
| 2.                          | <u>Valoare contractată</u>                                      | Tarif acționare  | Ta  | 107,45             | 60,58              | 107,45             | 60,58              |
|                             |                                                                 |                  | Ta1 | 93,38              | 40,51              | 93,38              | 40,51              |
|                             |                                                                 | Tarif tehnologic | Tt  | 24,57              | 40,71              | 24,57              | 40,71              |
|                             |                                                                 |                  | Tt1 | 11,67              | 11,80              | 11,67              | 11,80              |

Sursa CNADNR;

(330) **Ta - tariful de acționare** - tariful care se aplică pentru timpul în care utilajul lucrează efectiv (Ta: tarif cu amortisment inclus, aplicat în timpul programului de lucru de 8 ore/zi și Ta1: tarif fără amortisment inclus, aplicat pentru timpul din afara programului de lucru);

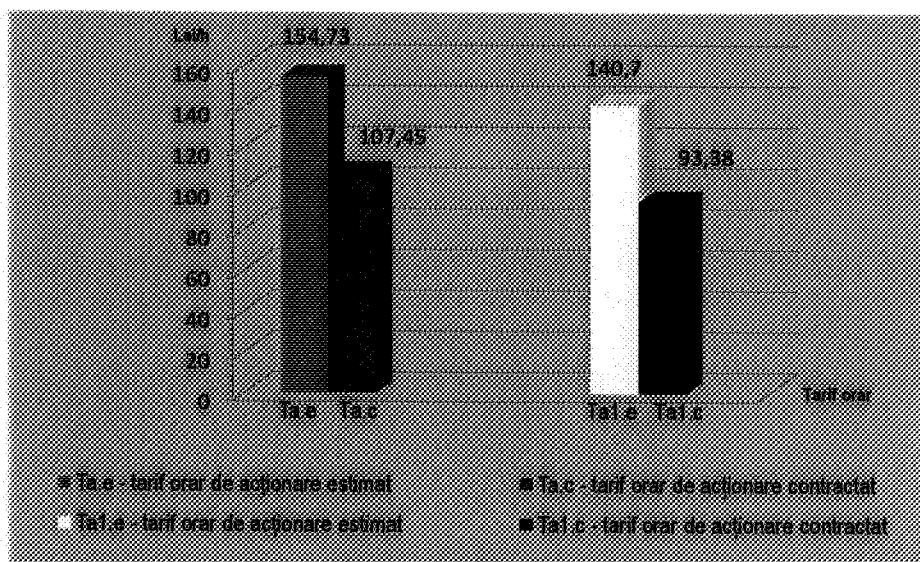
**Tt - tariful tehnologic** - tariful care se aplică pentru timpul în care utilajul nu lucrează, ca urmare a condițiilor meteo favorabile (Tt: tarif cu amortisment inclus, aplicat în timpul programului de lucru de 8 ore/zi și Tt1: tarif fără amortisment inclus, aplicat pentru timpul din afara programului de lucru - evaluat la 70% din programul de lucru zilnic)

(331) Din analiza datelor prezentate, reies următoarele:

(332) - pentru perioada de iarnă 2008/2009, pentru ambele autostrăzi, au fost estimate nejustificat tarife tehnologice (Tt), de staționare, mai mari decât tarifele de acționare (Ta1) - diferență eliminată prin tarife efectiv contractate.

(333)

Supraevaluarea valorilor estimate ale tarifelor orare pentru A1 și A2 - iarna 2007-2008, comparativ cu tarifele contractate efectiv



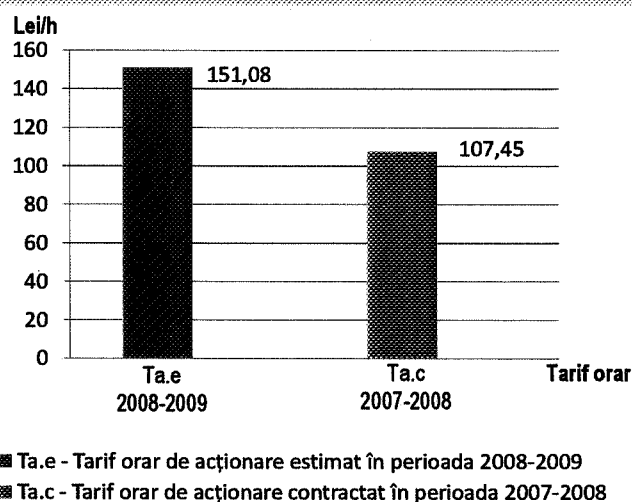
(334) - pentru ambele autostrăzi există supraevaluări semnificative ale valorilor estimate ale tarifelor/oră (ex: pentru A1 și A2, în perioada de iarnă 2007/2008, Ta estimat - 154,73 lei/h - este cu 44% mai mare decât Ta contractat - 107,45 lei/h, Ta1 estimat - 140,7 lei/h - este cu 50% mai mare decât Ta1 contractat - 93,38 lei/h), cu implicații directe asupra nivelului de pornire a licitației și a valorii finale a contractului;

(335) - efectele unor astfel de supraevaluări pot fi atât creșterea riscului de necompetitivitate prin majorarea limitelor condițiilor specifice cerute ofertanților, respectiv cifra de afaceri, experiență similară, garanțiile de participare și execuție ș.a. (condiții minime de participare stabilite ca procent din valoarea estimată a contractului) cât și o eventuală favorizare, indirectă, a unor ofertanți;

(336) - apariția unor inevitabile și serioase semne de întrebare asupra profesionalismului și corectitudinii personalului din cadrul companiei care a derulat procedurile de achiziții, având în vedere că, în mod nejustificat, pentru perioada de iarnă 2008/2009 s-au estimat valori de tarife mai mari decât cele contractate efectiv în perioada precedentă (ex: pentru A1, în perioada de iarnă 2008-2009, s-a estimat pentru Ta o valoare apropiată față de valoarea estimată în perioada de iarnă precedentă 2007-2008 - 151,08 lei/oră față de 154,73 lei/oră - dar mai mare cu 40,6% față de tariful efectiv contractat în această perioadă - 107,45 lei/oră);

(337)

Supraevaluarea valorilor estimate ale tarifelor orare pentru A1 – iarna 2008-2009, comparativ cu tarifele contractate în iarna 2007-2008



(338) - rămâne neclar și nejustificat motivul pentru care în perioada de iarnă 2008/2009 s-au stabilit pentru cele două autostrăzi tarife estimative diferite (ex: pentru Ta, la A1 a fost estimat un tarif de 151,08 lei/oră, iar la A2 un tarif de 98,20 lei/oră), în condițiile în care pentru iarna 2007/2008 aceste tarife au fost egale iar în practică activitatea a fost aceeași.

(339) ■Fundamentarea insuficientă a necesarului de aprovizionat, cantitativ și calitativ, și a tarifelor de închiriere, în lipsa unor proceduri interne formalizate, elaborate și aprobate la nivelul CNADNR, a creat mediul prielnic pentru un comportament care generează suspiciuni, inclusiv al operatorilor economici.

(340) De exemplu, în vederea închirierii utilajelor și echipamentelor necesare întreținerii pe timp de iarnă a autostrăzilor A1 și A2 în perioada 01.12.2008 – 31.12.2009, a fost demarată procedura de achiziție prin negociere fără publicare prealabilă a unui anunț de participare (procedură motivată de suspendarea procedurii de licitație deschisă ca urmare a formulării unei contestații de către ofertantul Asocieria SC Romprest Service și PA&CO International SRL, contestație susceptibilă de abuz având în vedere faptul că a fost formulată înainte de deschiderea ofertelor), iar oferta financiară de 4.139,62 mii lei depusă inițial de contestator a fost redusă în etapa de negociere la valoarea totală 2.900 mii lei.

(341) CNADNR nu s-a folosit de dreptul legal, în vigoare la acea vreme, de a solicita Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor sancționarea contravențională a contestatorului pentru exercitarea abuzivă a contestației.

(342) Situația ofertelor inițiale și a celor îmbunătățite depuse de cei trei operatori economici care s-au prezentat la negociere este prezentată în tabelul de mai jos:

(343)

| Nr.<br>crt. | Ofertant                                                             | Oferta<br>Inițială<br>(mii lei<br>fără TVA) | Oferta<br>Îmbunătățită<br>(mii lei fără<br>TVA) | Diferențe                                    |                            |
|-------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------|
|             |                                                                      |                                             |                                                 | valoare<br>absolută<br>(mii lei fără<br>TVA) | valoare<br>relativă<br>(%) |
| 0           | 1                                                                    | 2                                           | 3                                               | 4=2-3                                        | 5=4/2 x100                 |
| 1.          | SC Euro Construct Trading 98 SRL                                     | 3.712,72                                    | 2.950,00                                        | 762,72                                       | 20,54                      |
| 2.          | SC Argecom SA                                                        | 3.463,60                                    | 3.034,57                                        | 429,03                                       | 12,38                      |
| 3.          | Asociația SC Compania Romprest<br>Service și PA&CO International SRL | 4.139,62                                    | 2.900,00                                        | 1.239,62                                     | 29,94                      |

Sursa CNADNR

(344) Urmare analizei elementelor de cost diminuate ca urmare a negocierilor purtate în data de 25.11.2008 cu operatorul economic Asocierea dintre SC Compania Romprest Service și PA&CO International SRL, auditul reține faptul că acesta a redus semnificativ cel puțin două elemente constitutive ale tarifelor de închiriere/oră ale utilajelor care pun sub semnul întrebării credibilitatea ofertelor inițiale depuse de acesta, respectiv cheltuielile cu amortizarea utilajelor (ex: pentru A1, pentru utilajul „Auto cu lamă și RSP”, cheltuiala cu amortizarea a fost redusă cu 45,9%, de la 35,15 lei/oră la 19,0 lei/oră), și cheltuielile cu salarizarea (ex: pentru A1, pentru utilajul „Auto cu lamă și RSP”, cheltuiala cu salarizarea a fost redusă cu 40,9%, de la 17,79 lei/oră la 10,50 lei/oră).

(345) De remarcat este și faptul că tariful de acționare/oră pentru utilajul „Auto cu lamă și RSP” (cu elementele constitutive menționate în exemplul de mai sus), tarif asumat de companie prin semnarea contractului nr.23517/28.11.2008 pentru întreținerea pe timp de iarnă a autostrăzilor A1 și A2 în perioada 01.12.2008 – 31.12.2009 (inclusiv actele adiționale de prelungire a termenelor de contractare), a fost de 60,58 lei/oră, cu 43,6% mai mic față de tariful de acționare/oră, pentru același utilaj, cu care s-a încheiat, cu același prestator, contractul nr.2184/05.02.2008, pentru întreținerea pe timp de iarnă în perioada 2007/2008, respectiv de 107,45 lei/oră.

## (346) 2. Cu privire la înființarea perdelelor forestiere de protecție

(347) Fenomenele de înzăpezire a căilor de comunicație înregistrate de-a lungul timpului, ca urmare a ninsoarelor abundente, viscozelor puternice și uneori a furtunilor de zăpadă, cu implicații majore asupra desfășurării circulației rutiere și feroviare, au fost motivațiile aprobării de către Guvern a Programului de înființare a perdelelor forestiere de protecție a căilor de comunicație împotriva înzăpezirii, program elaborat de MADR și MTI și care prevede reabilitarea unor foste perdele forestiere de protecție și înființarea de noi perdele forestiere, în perioada 2005 – 2014.

(348) CNADNR nu a luat măsurile necesare pentru realizarea efectivă a plantațiilor forestiere pentru protecția autostrăzilor A1 și A2, cu toate că prin HG nr.994/2004 și HG nr.699/2006 a fost aprobat Programul de înființare a perdelelor forestiere de protecție a căilor de comunicație împotriva înzăpezirii, care prevedea asigurarea, în perioada 2006 – 2011, a plantării de arbori și arbuști pe o lungime totală de autostradă de 20,14 km:

(349)

| Nr. crt.      | Autostrada | Sectorul de drum | Lungimea (m) |
|---------------|------------|------------------|--------------|
| 0             | 1          | 2                | 3            |
| 1.            | A1         | 42+200-42+900    | 700          |
|               |            | 13+400-18+000    | 4.600        |
|               |            | 87+000-89+000    | 2.000        |
|               |            | 50+000-50+500    | 500          |
|               |            | 57+500-58+800    | 1.300        |
|               |            | 59+450-59+750    | 300          |
|               |            | Total            | 9.400        |
| 2.            | A2         | 3+250-11+450     | 8.200        |
|               |            | 11+500-13+740    | 2.240        |
|               |            | 13+800-14+100    | 300          |
|               |            | Total            | 10.740       |
| TOTAL GENERAL |            |                  | 20.140       |

Sursa CNADNR

(350) CNADNR nu a fost în măsură să justifice motivele pentru care nu și-a realizat obligațiile legale privind înființarea pădurilor forestiere, cu atât mai mult cu cât utilitatea acestora a fost evidentă, recunoscută de chiar CNADNR, prin Ghidul privind prevenirea și combaterea lunecuşului și a înzăpezirii drumurilor publice (aprobat prin Decizia nr.9/07.01.2009 a directorului general al CNADNR) în care se menționează că perdelele forestiere constituie un mijloc „eficient (...) sigur și permanent” de apărare a sectoarelor de drum înzăpezibile, *precum și următoarele*: •frecvența și gradul de înzăpezire al unui drum depinde în mare măsură de poziția acestuia față de direcția vânturilor dominante, sectoarele de drum cele mai expuse fiind cele perpendiculare pe aceste poziții •vânturile dominante care au generat de-a lungul timpului înzăpezirea căilor de comunicații din România au fost cu preponderență cele din direcția N, NE și E •autostrăzile A1 (poziționare: SE - NV) și A2 (poziționare: V – E) au prezentat vulnerabilitate ca urmare a vânturilor dominante specifice zonelor traversate de cele două autostrăzi (cu direcție NE - SV și N – E).

(351) Chiar dacă în Ordinul comun MTI/MAI nr.1945/1265 din 2005/2006 pentru aprobarea reglementării tehnice "Normativ privind prevenirea și combaterea înzăpezirii drumurilor publice" nu a fost prevăzută varianta plantației de perdele forestiere ca alternativă de prevenire a înzăpezirii drumurilor, totuși CNADNR avea obligația legală să respecte și să implementeze prevederile HG nr.994/2004 privind înființarea acestor perdele.

(352) De menționat că abia prin Ordinul comun MTI/MAI nr.1025/2011 și nr.16/2012 pentru aprobarea unui nou "Normativ (...)", a fost instituită varianta plantației de perdele forestiere pentru prevenirea înzăpezirii drumurilor, cu o întârziere de 8 ani față de HG nr.994/2004 (art.14 alin.4 din Ordin prevede că: „Programul pregătirilor în vederea iernii constă în: (...) - apărarea drumurilor cu panouri parazăpezi sau cu perdele forestiere de protecție (...).”

(353)

### 3. Cu privire la panourile parazăpezi

(354)

Potrivit studiilor de specialitate, pentru a preîntâmpina înzăpezirea drumurilor pe sectoarele expuse, se pot executa linii de apărare împotriva depunerii zăpezii prin amplasarea de parazăpezi mobile confecționate din metal, lemn sau din material plastic.

(355)

În conformitate cu prevederile Ordinului comun MTI/MAI 1945/1265 din 2005/2006, sectoarele de drum ce urmează a fi apărate cu panouri parazăpezi, numărul rândurilor și lungimea acestora se aprobă de către DRDP teritoriale și se înscriu într-un formular tipizat ce face parte integrantă din Planul operativ de acțiune pe timp de iarnă, iar stadiul pregătirilor acțiunilor pe timp de iarnă se verifică, în perioada 1 noiembrie - 25 noiembrie, de comisii special desemnate.

(356)

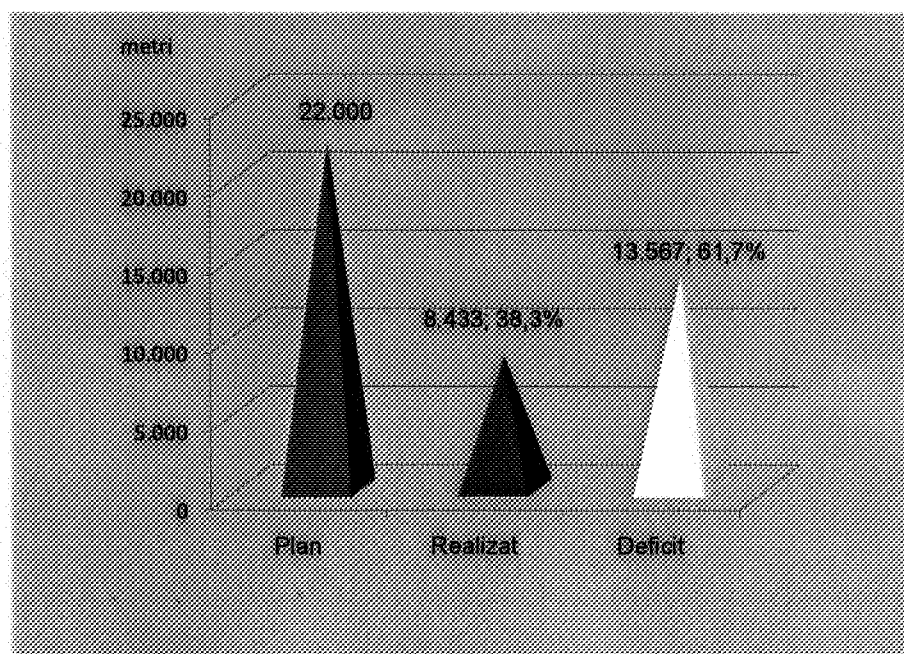
Pentru exemplificare, la nivelul CNADNR nu au fost dispuse și aplicate măsuri pentru remedierea deficiențelor constatate în procesele verbale întocmite în noiembrie 2008 cu ocazia verificărilor stadiului pregătirilor de iarnă la bazele de deszăpezire ce deservește autostrada A2, respectiv un deficit de 13.567 ml. de parazăpezi, comparativ cu 22.000 ml. de parazăpezi cât fusese prevăzut în planurile operative de acțiune pentru autostrada A2.

(357)

| Nr. crt.     | Baza de deszăpezire | Metri liniari de parazăpezi |              |               |
|--------------|---------------------|-----------------------------|--------------|---------------|
|              |                     | Plan                        | Realizat     | Deficit       |
| 0            | 1                   | 2                           | 3            | 4=2-3         |
| 1.           | Brănești            | 2.200                       | 1.300        | 900           |
| 2.           | Drajna              | 10.645                      | 4.658        | 5.987         |
| 3.           | Fetești             | 7.825                       | 2.475        | 5.350         |
| 4.           | Lehliu              | 1.330                       | 0            | 1.330         |
| <b>TOTAL</b> |                     | <b>22.000</b>               | <b>8.433</b> | <b>13.567</b> |

Sursa CNADNR

(358)



### 3.3 Activitatea de pază a autostrăzilor

(360) Fondurile utilizate pentru serviciile de pază aferente autostrăzilor A1 și A2, în perioada 2005–2010, au fost în sumă totală de 22.208 mii lei.

(361) În perioada 2005-octombrie 2007, nu au fost păzite elementele specifice din patrimoniul autostrăzilor A1 și A2 cum ar fi: garduri de protecție, parcuri, elemente de siguranță rutieră - indicatoare, parapeti, stâlpi de susținere, panouri anti-orbire ș.a., ca urmare a faptului că nu au fost achiziționate și nu s-au desfășurat servicii specifice de pază.

(362) În această perioadă, CNADNR a achiziționat, prin DRDP București și Constanța, în calitate de autoritate contractantă conform OUG 34/2006, serviciile de pază numai pentru sediile aferente autostrăzilor A1 și A2, incluse în contracte comune pentru toate sediile de la nivelul celor două DRDP.

(363) Nu a existat preocupare din partea managementului CNADNR pentru crearea unui cadru unitar, formalizat, conform căruia DRDP să achiziționeze serviciile de pază pentru autostrăzi, prin elaborarea, aprobarea și implementarea unor proceduri specifice *cu privire la*:

(364) ▪modul de organizare, derulare și adjudecare a licitațiilor pentru serviciile de pază;

(365) ▪modul de întocmire a caietului de sarcini, cu specificul respectiv;

(366) ▪definirea elementele minimale necesare fundamentării valorii estimate a contractului și stabilirea unor niveluri maxime de cost;

(367) ▪stabilirea criteriilor de performanță privind realizarea serviciilor de asigurare a pazei;

(368) ▪urmărirea derulării contractelor și asigurarea monitorizării, pe teren, de către DRDP, a prestării efective a serviciilor respective și a realizării criteriilor de performanță, conform clauzelor contractuale ș.a.

(369) Începând cu luna octombrie 2007, CNADNR Central a încheiat contracte, în mod direct, având ca obiect atât paza sediilor cât și protejarea celorlalte elemente din patrimoniul celor două autostrăzi.

(370) Hotărârile conducerii CNADNR, prin care s-a dispus ca procedurile de achiziție pentru asigurarea pazei patrimoniului autostrăzilor A1 și A2 să fie organizate la nivelul administrației centrale a companiei, nu au justificări temeinice, fundamentate pe criterii de economicitate, eficiență și eficacitate și nici pe o analiză sistemică, de tip organizațional, care să coreleze obiectivele - resursele de personal - riscurile asociate.

(371) Pentru exemplificare, este prezentată situația centralizatoare a valorilor contractate și a fondurilor utilizate pentru paza autostrăzii A2, în perioada 2005 – 2010, cu mențiunea că valorile contractate, la nivelul DRDP București, se referă numai la paza sediilor:

(372)

| Anul         | Denumirea prestatorului                                                 | Contract încheiat de: | Durată contract (zile) | Valoare contract (mii lei) | Valoare plătită (mii lei) |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------|----------------------------|---------------------------|
| 0            | 1                                                                       | 2                     | 3                      | 4                          | 5                         |
| 2005         | Prima Guard Security International                                      | DRDP București        | 365                    | 622,17                     | 505,65                    |
| 2006         | Sc Tiger Security (Protector Company) SRL                               | DRDP București        | 365                    | 704,17                     | 504,96                    |
| 2007         | SC Romprest Security SRL                                                | CNADNR Central        | 93                     | 1.963,50                   | 2.861,81                  |
| 2008         | SC Romprest Security SRL                                                | CNADNR Central        | 347                    | 8.107,29                   | 7.915,22                  |
| 2009         | Asocierea SC Quart Security Controls și SC Quartz Security Services SRL | DRDP București        | 93                     | 238,88                     | 109,96                    |
| 2010         | Prima Guard Security International                                      | CNADNR Central        | 365                    | 7.102,31                   | 5.891,62                  |
| <b>TOTAL</b> |                                                                         |                       | <b>1.628</b>           | <b>18.738,32</b>           | <b>17.789,22</b>          |

Sursa CNADNR

(373) O reflectare semnificativă a vulnerabilităților și disfuncționalităților organizaționale de la nivelul CNADNR, cu privire la achiziționarea serviciilor de pază pentru autostrăzi, se regăsește și în contractul nr.7629/22.04.2008, încheiat la nivelul administrației centrale a companiei, pentru paza autostrăzii A2 - contract selectat, pe baza raționamentului profesional, pentru verificare specifică de fond.

(374) Contractul a fost încheiat în urma unei proceduri de negociere fără publicare prealabilă a unui anunț de participare, derulată după anularea procedurii de licitație inițiate anterior, procedură care nu a mai fost continuată de către CNADNR contrar unei hotărâri judecătorești irevocabile.

(375) Auditul a constatat și reține că unele opțiuni și decizii specifice, luate la nivelul CNADNR, au fost contrare intereselor legitime ale companiei, prin ignorarea principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate, și au generat plăți nejustificate din fondurile publice alocate precum și efecte negative asupra asigurării competitivității și a respectării principiilor concurențiale specifice economiei de piață, astfel:

(376) ▪valoarea estimată a contractului a fost supraevaluată în mod nejustificat în documentele specifice prevăzute de legislația achizițiilor publice și întocmite de companie în vederea achiziționării serviciilor de pază;

(377) ▪a fost transmisă în mod nejustificat, contrar prevederilor legale în materia achizițiilor publice, invitația de participare către un singur operator economic, în timpul derulării procedurii de negociere fără publicare prealabilă a unui anunț de participare;

(378) ▪s-a dispus, în mod nejustificat, anularea procedurii de licitație inițiate anterior procedurii de negociere, contrar unei hotărâri judecătorești irevocabile;

(379) ▪au fost achitate serviciile de pază prestate în perioada iunie 2008 – februarie 2009, fără ca în această perioadă să existe un acord legal întocmit cu prestatorul.

(380) Aceste abateri de la legalitate și regularitate au generat prejudicii, a căror valoare estimată, calculată în timpul auditului, este în sumă totală de 5.980 mii lei, din care plăți nejustificate de 5.460 mii lei și obligații accesorii (dobânzi) în sumă totală de 520 mii lei.

(381) Stabilirea întinderii exacte a prejudiciului și recuperarea acestuia se va face de către CNADNR, prin aplicarea măsurilor dispuse prin decizie de către șeful Departamentului din cadrul Curții de Conturi, care a efectuat acțiunea de audit, decizie emisă în temeiul Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată.

(382) Pentru faptele constatate au fost sesizate și organele de urmărire penală, conform aprobării Plenului Curții de Conturi, în temeiul Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi și a „Regulamentului privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități”.

## **CAP. IV – RECOMANDĂRILE AUDITULUI**

(384) Ținta de audit declarată, pe care Curtea de Conturi și-a propus să o atingă, prin desfășurarea acestei acțiuni de audit, a fost ridicarea nivelului de performanță a activității specifice privind construirea și întreținerea autostrăzilor, precum și a performanței utilizării fondurilor publice alocate pentru aceste activități.

(385) Au fost formulate recomandări ca urmare a efectuării auditului la cele trei DRDP teritoriale (București, Cluj și Constanța), recomandări care au fost cuprinse în rapoartele de audit încheiate și transmise acestora în vederea efectuării analizelor interne și a dispunerii măsurilor adecvate pentru implementare la nivelul lor de competență.

(386) Recomandările formulate în Raportul de audit, întocmit în formă unică la nivelul CNADNR și al MTI și transmis acestora, se adresează celor două entități auditate și care ar trebui să **acționeze pentru:**

- (387) •efectuarea analizelor și a evaluărilor interne convenite;
- (388) •dispunerea măsurilor adecvate pentru implementarea recomandărilor, inclusiv prin îmbunătățirea propriilor reglementări legale sau procedurale și prin inițierea modificărilor și a completărilor legislației specifice;
- (389) •monitorizarea implementării acestor măsuri și evaluarea periodică a efectelor produse;
- (390) •dispunerea măsurilor adecvate pentru ca structurile din subordinea / de sub autoritatea lor să implementeze recomandările făcute de către camerele de conturi, să monitorizeze modul de implementare și să evalueze efectele obținute;
- (391) •informarea periodică a Curții de Conturi asupra măsurilor dispuse, a stadiului implementării recomandărilor, inclusiv a celor de la nivel teritorial, a rezultatelor acestora și a efectelor obținute.

(392) ***În continuare sunt prezentate principalele recomandări formulate în Raportul de audit întocmit și transmis la CNADNR și MTI.***

### **4.1 RECOMANDĂRI PENTRU CNADNR**

#### **4.1.1 Recomandări generale**

(395) ➤**Regândirea politicii organizaționale a CNADNR având în vedere următoarele:** •stabilirea, în urma unei analize de specialitate, a structurii optime de organizare conform atribuțiilor, competențelor, responsabilităților legale ale companiei, luând în considerare și performanțele scăzute ale schimbărilor anterioare •aprobarea noii organigrame și evitarea modificărilor repetate și nejustificate •modificarea și adaptarea ROF odată cu fiecare modificare a organigramei •punerea accentului pe formarea și specializarea unor compartimente și a personalului aferent pe anumite activități și domenii importante și distincte •asigurarea continuității în derularea unor programe, stabilitatea personalului și prezervarea experienței, informațiilor acumulate și a documentelor specifice, individualizarea și asumarea responsabilităților •evaluarea periodică a performanței fiecărei forme de organigramă adoptată și a fiecărei modificări efectuate ș.a.

(396) ➤ **Finalizarea implementării sistemelor de control managerial** și a standardelor de management / control intern reglementate de OMFP nr. 946/2005 pentru aprobarea Codului controlului intern, precum și organizarea și implementarea procedurilor privind „managementul neregulilor și al riscurilor” și pentru restul compartimentelor și activităților companiei, nu numai pentru structurile care gestionează proiecte cu finanțare comunitară, așa cum este în prezent.

#### (397) **4.1.2 Recomandări referitoare la construcția de autostrăzi**

(398) ➤ **Managementul superior al CNADNR ar trebui să analizeze, să constate și să accepte**, în contextul celor consemnate în Raportul de audit și al realității de fapt, că activitatea privind autostrăzile nu s-a desfășurat cu rigoarea și cu eficacitatea prevăzute de reglementările legale în domeniu, una dintre cauzele principale fiind aceea că, în timp, compania nu și-a asumat și nu și-a îndeplinit întotdeauna și în totalitate, uneori din motive obiective, sarcinile, competențele și responsabilitățile conferite de lege.

(399) ➤ **Efectuarea unei analize formalizate**, la nivelul managementului superior al CNADNR (inclusiv în AGA și CA), cu privire la aspectele constatate în raportul de audit, *pentru a stabili*:  
•cauzele profunde care au generat situațiile existente •factorii perturbatori, atât cei externi entității cât și, mai ales, cei din interiorul acesteia •modul în care managementul și structurile executive au abordat domeniul respectiv din perspectiva rigorii profesionale, a mentalității și a voinței reale de a aplica prevederile legale și de a realiza performanța în atingerea țințelor și în realizarea obiectivelor ș.a.

(400) ➤ **Efectuarea unei inventarieri, analize și evaluări a vulnerabilităților și a riscurilor** existente în activitatea specifică privind autostrăzilor și, în consecință, elaborarea unui cadru detaliat, complet și cuprinzător cu propuneri de îmbunătățire, modificare și completare a reglementărilor legale în vigoare, reglementarea la nivelul său de competență sau prezentarea lor MTI în vederea reglementării sau a inițierii unor acte normative spre adoptare de către Guvern și/sau Parlament.

(401) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea unui „Program de măsuri interne”** având termene și responsabilități precise și însoțit de procedurile formalizate aferente de implementare, care să cuprindă *cel puțin următoarele*: •elaborarea Programelor anuale de acțiune pentru realizarea obiectivelor de autostrăzi stabilite prin actele normative în vigoare, corelat cu nivelul asigurării resurselor de finanțare •efectuarea periodică a evaluării realizării acestor acțiuni •introducerea unor ținte interne de performanță și a „managementului pe obiective” la nivelul structurilor interne cu atribuții legate de domeniul autostrăzilor •elaborarea criteriilor de performanță aferente acestor ținte și obiective, și reglementarea evaluării anuale a personalului de conducere conform realizării lor ș.a.

(402) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea unor proceduri interne specifice cu privire la:**

(403) ➤stabilirea etapelor privind promovarea și implementarea unor obiective de investiții (autostrăzi) cu finanțare din fonduri publice și obligativitatea respectării lor;

(404) ➤interzicerea contractării lucrărilor de construire, și a demarării efective a lucrărilor, înaintea parcurgerii și finalizării tuturor etapelor premergătoare privind proiectarea, exproprierile, relocarea utilităților, obținerea avizelor, asigurarea culoarelor în forma „liber de sarcini” ș.a.;

- (405) ➤ derularea procesului de achiziții publice pentru contractarea serviciilor și lucrărilor necesare implementării proiectelor de autostrăzi;
- (406) ➤ efectuarea exproprierilor, obținerii avizelor, relocării utilităților ș.a.;
- (407) ➤ reevaluarea corectitudinii și realității datelor conținute în studiile de fezabilitate (SF) comparativ cu situația din teren constatată de constructori, cuantificarea costurilor suplimentare necesare modificării soluțiilor tehnice din proiecte, ca urmare a lipsei de rigurozitate a SF ș.a., cuprinderea în contracte a unor clauze asiguratorii de acest fel și luarea măsurilor adecvate pentru recuperarea acestor sume de la firmele care au întocmit SF ș.a.
- (408) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea unor proceduri interne cu privire la:** •criteriile de stabilire a priorităților anuale de începere/continuare a lucrărilor, în concordanță cu resursele financiare disponibile •sistarea oficială a lucrărilor la tronsoanele pentru care nu se asigurată finanțarea •conservarea lucrărilor executate până la data sistării •evaluarea efectelor financiare, juridice, tehnice ș.a. ale sistării lucrărilor și informarea oficială, formalizată, a MTI în vederea informării Guvernului și a modificării țințelor și termenelor stabilite legal.

#### (409) **4.1.3 Recomandări referitoare la activitatea de prevenire și combatere a înzăpezirii**

- (410) ➤ **Managementul superior al CNADNR ar trebui să analizeze, să constate și să-și asume,** în contextul aspectelor consemnate în Raportul de audit și al realității de fapt, întreaga responsabilitate pentru disfuncționalitățile și deficiențele activității de prevenire și combatere a înzăpezirii autostrăzilor, și să efectueze o analiză formalizată cu privire la aceste aspecte, *pentru a stabili:* •cauzele care au generat situațiile existente •factorii perturbatori, atât cei externi cât și, mai ales, cei din interiorul acesteia •implicarea managementului și a structurilor executive în realizarea obiectivelor companiei referitoare la acest tip de activitate ș.a.
- (411) ➤ **Efectuarea unei inventarieri, analize și evaluări a vulnerabilităților și a riscurilor** existente în activitatea specifică de prevenire și combaterea a înzăpezirii autostrăzilor și, în consecință, elaborarea unui cadru detaliat, complet și cuprinzător, cu propuneri de îmbunătățire, modificare și completare a reglementărilor legale în vigoare, reglementarea la nivelul său de competență sau prezentarea lor MTI în vederea reglementării sau inițierii unor acte normative spre adoptare de către Guvern și/sau Parlament.
- (412) ➤ **Efectuarea unor analize de tip „cost-beneficiu” și a unor fundamentări tehnico - economice** cu privire la găsirea celei mai performante politici de asigurare a necesarului de utilaje și echipamente prin stabilirea celei mai economicoase și eficiente variante între achiziționarea de către companie a unor tipuri de utilaje și echipamente performante - de strictă destinație și în număr și capacități bine stabilite, pentru profesionalizarea intervențiilor de deszăpezire - și varianta de închiriere a unor utilaje specifice activităților de construcții cărora le sunt atașate diverse echipamente.
- (413) ➤ **Analizarea din punctul de vedere al economicității, eficienței și eficacității** utilizării fondurilor publice, și propunerea către MTI de modificare a Normativului AND 525-2011, a posibilității contractării unor variante minimale, de asigurare cu utilaje prin închiriere (pentru care se plătește chirie de staționare) și a unor variante extinse, de alertă, care devin operaționale în funcție de

prognoza și de avertizările meteo, în scopul reducerii costurilor pe perioada în care utilajele staționează în bazele de dezăpezire iar condițiile meteo se mențin favorabile o perioadă îndelungată de timp.

(414) ➤ **Efectuarea unei analize formalizate**, de specialitate, din punctul de vedere al economicității, eficienței și eficacității, cu privire la oportunitatea externalizării activității de prevenire și combaterea a înzăpezirii autostrăzilor, către operatori specializați, eventual în cadrul unui „pachet comun de întreținere - dezăpezire - pază (tip acord cadru și contracte subsecvente), și transmiterea propunerii respective către MTI pentru inițierea modificărilor legislative aferente.

(415) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea procedurilor interne** specifice de organizare și desfășurare unitară a achizițiilor publice pentru asigurarea prevenirii și combaterii înzăpezirii autostrăzilor, indiferent de nivelul la care se organizează licitațiile, inclusiv stabilirea, complementar cu normativul AND 525 - 2005, a unor tarife unitare maxime pentru operațiunile specifice, în vederea stabilirii unui mod unitar de calcul a valorii estimative a achizițiilor respective, eliminarea diferențelor semnificative dintre valorile medii / zi / km contractate de DRDP și pentru limitarea unor eventuale cheltuieli nejustificate.

(416) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea unui „Program de măsuri”**, cu sarcini, termene și responsabilități precise, pentru reconsiderarea, ca prioritate, a utilizării **perdelelor forestiere de protecție** destinate prevenirii înzăpezirii autostrăzilor și pentru asigurarea, la nivelul său de competență, cadrului necesar și aplicării efective a legislației specifice în vigoare (LG 289/2002, LG 213/2011, HG 994/2004, HG 699/2006 ș.a.).

(417) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea unui „Program de măsuri”**, cu sarcini, termene și responsabilități precise, pentru reconsiderarea, ca prioritate, a utilizării pe scară largă a **panourilor parazăpezi** destinate prevenirii înzăpezirii autostrăzilor, **inclusiv elaborarea și aprobarea unor proceduri interne distincte**, unitare, cu privire la generalizarea și la aplicarea acestei metode de prevenție, la modalitatea și criteriile (bazate pe studii, analize statistice, experiență profesională ș.a.) conform cărora DRDP teritoriale să poată stabili listele sectoarelor de drumuri înzăpezibile și ale celor care se vor apăra cu panouri parazăpezi, numărul rândurilor și lungimea acestora - în completarea Normativului AND 525 - 2011 și a Ghidului intern aprobat Decizia 9/2009.

(418) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea procedurilor interne** cu privire la evaluarea, la finalul fiecărei perioade de iarnă, a performanței activității de prevenire și combatere a înzăpezirii autostrăzilor, atât la nivel central cât și la nivelul fiecărei DRDP, stabilirea cauzelor deficiențelor apărute, stabilirea responsabilităților și aplicarea sancțiunilor aferente, precum și elaborarea unor Planuri de măsuri ulterioare, pentru creșterea performanței, inclusiv prin îmbunătățirea reglementărilor legale în vigoare.

(419) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea procedurilor interne** cu privire la aplicarea „Programului de punere în ordine a părții carosabile a drumurilor” - prevăzut în Normativul AND 525 - 2011, cu privire la: •stabilirea și detalierea etapelor și modalităților practice de constatare a stării drumurilor și de efectuare a operațiunilor necesare „punerii în ordine” •verificarea cantitativă și calitativă a modului în care au fost realizate •constatarea, la terminarea sezonului de iarnă, a degradărilor produse •stabilirea cauzelor și a responsabilităților •efectuarea calculelor de economicitate și eficiență cu privire la costurile reparațiilor necesare a fi executate (indiferent de

prestator - DRDP sau firme specializate), comparativ cu cele care ar fi trebuit efectuate pentru o „punere în ordine” la nivelul calitativ necesar ș.a.

#### **4.1.4 Recomandări referitoare la activitatea de pază a autostrăzilor**

➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea procedurilor interne** specifice de organizare și desfășurare unitară a achizițiilor publice pentru asigurarea serviciilor de pază pentru autostrăzi, indiferent de nivelul la care se organizează licitația, în vederea stabilirii în mod unitar a *cel puțin următoarelor aspecte*: •modul de organizare, derulare și adjudecare a licitațiilor •modul de întocmire a caietului de sarcini •definirea elementele minimale necesare fundamentării valorii estimate a contractului și stabilirea unor niveluri unitare de cost, maximale •stabilirea criteriilor de performanță privind realizarea serviciilor de asigurare a pazei •modalitățile de soluționare a degradărilor produse patrimoniului autostrăzii, ca urmare a furturilor, avariilor cauzate de accidente de circulație cu autori necunoscuți ș.a.

➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea procedurilor interne** cu privire la urmărirea derulării contractelor de pază, asigurarea monitorizării, pe teren, de către DRDP, a prestării efective a serviciilor respective și a realizării criteriilor de performanță, conform clauzelor contractuale ș.a.

#### **4.1.5 Alte recomandări pentru CNADNR**

➤ **Elaborarea, aprobarea și aplicarea de către CNADNR a măsurilor adecvate**, cu termene și responsabilități precise, inclusiv de îmbunătățire a cadrului legislativ specific și a propriilor reglementări, pentru asigurarea implementării recomandărilor formulate în Raportul de audit și a celor din rapoartele transmise DRDP teritoriale - inclusiv a deciziilor emise de către directorii camerelor de conturi - precum și pentru stabilirea modalităților interne de monitorizare, evaluare și raportare a modului de implementare.

➤ **Informarea periodică a Curții de Conturi asupra măsurilor dispuse**, asupra stadiului implementării recomandărilor și a rezultatelor aplicării măsurilor stabilite.

### **4.2 RECOMANDĂRI PENTRU MTI**

#### **4.2.1 Recomandări referitoare la relația de autoritate MTI - CNADNR**

➤ **Analizarea și revizuirea modului în care sunt mandatate AGA și CA ale CNADNR**, în vederea asigurării unei autonomii decizionale reale și depline, pentru stimularea implicării și inițiativei acestora în identificarea soluțiilor organizatorice și economico - financiare adecvate, dar și a responsabilizării lor pentru deciziile luate și pentru nerealizarea obiectivelor.

➤ **Reorientarea modului de mandatare a membrilor AGA și a membrilor CA ale companiei**, către „obiective concrete de performanță” - încadrate în timp și stabilite conform obiectivelor din programe și proiecte prioritare, strategii, și conform atribuțiilor, competențelor și

responsabilităților CNADNR din legislația specifică, pe baza cărora să fie evaluați anual și să răspundă pentru nerealizările înregistrate.

(430) ➤ **Analizarea formalizată a performanțelor politicii organizaționale și de personal a CNADNR**, și implicarea MTI în vederea stabilirii, ca prioritară, a următoarelor direcții de acțiune: •stabilirea, în urma unei analize de specialitate, a structurii optime de organizare conform atribuțiilor, competențelor, responsabilităților legale ale companiei, luând în considerare și performanțele scăzute ale schimbărilor anterioare •punerea accentului pe formarea și specializarea unor compartimente și a personalului aferent •asigurarea continuității în derularea unor programe, stabilitatea personalului și prezervarea experienței, informațiilor acumulate și a documentelor specifice, individualizarea și asumarea responsabilităților ș.a.

(431) ➤ **Criteriile de performanță stabilite pentru directorul general al CNADNR vor viza**, cu prioritate, scopul și atribuțiile principale pentru care a fost înființată și a funcționat compania precum și țintele majore, de interes național, stabilite prin programele și proiectele prioritare reglementate legal, prin contractul de concesiune între minister și companie ș.a. - pe baza cărora va fi evaluat anual și va răspunde pentru nerealizările înregistrate.

(432) ➤ **Analizarea și revizuirea clauzelor contractului de concesiune dintre MTI și CNADNR**, în sensul stabilirii concrete a atribuțiilor, obligațiilor și a responsabilităților MTI referitoare la asigurarea finanțării obiectivelor pentru care compania își asumă responsabilități contractuale, precum și stabilirea unei condiționări directe a realizării acestora de asigurarea finanțării de către minister.

(433) ➤ **Efectuarea unei analize de specialitate, și demararea inițiativelor legislative aferente**, cu privire la oportunitatea reorganizării modului de administrare a drumurilor publice din România *cu privire la:* •modificarea formei de organizare a CNADNR și a subordonării ierarhice •revizuirea și adaptarea atribuțiilor, competențelor și responsabilităților •posibilitatea organizării și funcționării, conform legii, a unor entități specializate, cu atribuții, competențe, responsabilități și buget propriu, pentru fiecare obiectiv major de autostradă și numai pe durata de realizare a acestuia •înființarea unui organism unic cu competențe în stabilirea unitară, la nivel național, a strategiilor și politicilor sectoriale în domeniul rutier ș.a.

#### (434) **4.2.2 Recomandări referitoare la construcția de autostrăzi**

(435) ➤ **Conducerea MTI ar trebui să analizeze, să constate și să accepte**, în contextul celor consemnate în Raportul de audit și al realității de fapt, că activitatea privind autostrăzile nu s-a desfășurat cu rigoarea și cu eficacitatea prevăzute de reglementările legale în domeniu iar obiectivele și țintele naționale au fost realizate parțial și cu întârzieri, una dintre cauzele principale fiind aceea că, în timp, MTI nu și-a asumat și nu și-a îndeplinit întotdeauna și în totalitate, uneori din motive obiective, sarcinile, competențele și responsabilitățile conferite de lege.

(436) ➤ **Efectuarea unei analize formalizate**, cu privire la aspectele constatate în raportul de audit, pentru a stabili cauzele profunde care au generat situațiile existente, factorii perturbatori care au concurat la nerealizarea obiectivelor, precum și modul în care CNADNR și structurile executive specializate din minister au abordat domeniul respectiv din perspectiva rigorii profesionale, a

mentalității și a voinței reale de a aplica prevederile legale și de a realiza performanța în atingerea țințelor și în realizarea obiectivelor ș.a.

(437) ➤ **Efectuarea unei inventarii, analize și evaluări a vulnerabilităților**, disfuncționalităților, „punctelor critice” și „verigilor slabe” din domeniului construcției de autostrăzi și eliminarea lor prin inițierea măsurilor adecvate (îmbunătățirea legislației existente, instituirea de proceduri interne ș.a.).

(438) ➤ **Efectuarea unei analize formalizate și a demersurilor necesare** în vederea asigurării coerenței și continuității pe termen lung a lucrărilor de autostrăzi, indiferent de alternarea la guvernare, prin inițierea și promovarea unui „*Pact național*” privind autostrăzile - care să prevadă țințe pe termen lung referitoare la proiectele de autostrăzi prioritare, precum și asigurarea continuității în finanțare (limite de cheltuieli alocate distinct și acoperitor prin legile bugetare anuale, stabilirea unui procent minimal din PIB destinat acestora ș.a.).

(439) ➤ **Inițierea unui pachet legislativ complet, de modificare și completare a cadrului legislativ** specific (după examinarea dezechilibrului, constatat în raport, dintre „dezideratele” stabilite prin legislația specifică - OG 43/1997, OG 16/1999, LG 203/2003, LG 363/2006, strategii, programe și proiecte prioritare, programe de guvernare ș.a. - și eficacitatea instrumentelor existente, legale, financiare, organizatorice ș.a., pentru realizarea acestora), *cu privire la:*

(440) ➤ reglementarea stabilirii unor niveluri de prioritate pentru autostrăzile din programele și proiectele prioritare aprobate și instituirea obligativității alocării și concentrării tuturor resurselor financiare disponibile, indiferent de sursele acestora, pentru finanțarea câte unui obiectiv, de la începerea lucrărilor și până la finalizarea acestuia la un termen ferm stabilit;

(441) ➤ stabilirea etapelor obligatorii, premergătoare începerii lucrărilor de construcție, și interzicerea contractării lucrărilor de construire, și a demarării efective al lucrărilor, înaintea parcurgerii și finalizării tuturor etapelor premergătoare privind proiectarea, exproprierile, relocarea utilităților, obținerea avizelor, asigurarea culoarelor în forma „liber de sarcini” ș.a.;

(442) ➤ reglementarea legală a obligativității *pentru:* •ajustarea anuală, prin act normativ, a priorităților în concordanță cu resursele financiare disponibile •sistarea oficială a lucrărilor la tronsoanele de autostradă pentru care nu se poate asigura finanțarea •conservarea lucrărilor executate •evaluarea efectelor financiare, juridice, tehnice ș.a. ale sistării lucrărilor •informarea oficială a Guvernului pentru analizarea și asumarea consecințelor alocării de resurse insuficiente •modificarea, prin act normativ, a obiectivelor și țințelor stabilite prin legislația specifică;

(443) ➤ completarea actelor normative prin care au fost stabilite obiectivele, programele și proiectele prioritare privind autostrăzile (și inserarea în cele care vor fi adoptate în viitor), cu prevederi obligatorii *privind:* •efectuarea unor monitorizări, evaluări și raportări periodice, către Guvern, respectiv Parlament •stabilirea și asumarea responsabilităților pentru nerealizări •ajustarea transparentă, prin acte normative, a țințelor, obiectivelor și termenelor, prin punerea lor de acord cu nivelul resurselor disponibile, cu realizările efective și cu voința reală •adoptarea unor Planuri de măsuri, inclusiv de armonizare și îmbunătățire a legislației, în vederea creării condițiilor pentru atingerea noilor țințe stabilite. ș.a.

(444) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea unor proceduri interne** *cu privire la:*

(445) ➤ Evaluarea formalizată și realistă a viabilității obiectivelor stabilite prin programele și proiectele prioritare reglementate legal, a estimării posibilităților efective de a fi îndeplinite la termen, a

stabilirii condițiilor minimale (legislative, organizaționale, financiare ș.a.), și informarea oficială a Guvernului și Parlamentului, fie pe parcursul procedurilor de legiferare fie după finalizarea acestora, cu privire la lipsa de realism a unor obiective și termene, precum și cu privire la condițiile minimale care trebuie asigurate prin legiferare complementară, pentru realizarea acestora;

(446) ➤ **Elaborarea unor Planuri de măsuri concrete, și inițierea reglementărilor legale adecvate pentru implementarea lor, în vederea respectării și punerii în aplicare a politicilor rutiere și a direcțiilor de acțiune cuprinse în Programele de Guvernare, pentru care Guvernul primește încrederea Parlamentului.**

(447) ➤ **Dispunerea măsurilor adecvate pentru aplicarea prevederilor LG 203/2003, art. 7 alin.1-2, privind rapoartele ce trebuiau supuse dezbaterii și aprobării Parlamentului, la fiecare 2 ani, respectiv 5 ani, referitoare la stadiul implementării liniilor directe aprobate prin LG 203/2003, respectiv evaluarea stadiului general al dezvoltării economice și tehnologice în domeniul transporturilor;**

(448) ➤ **Efectuarea unei analize cu privire la cauzele, motivațiile și responsabilitățile pentru care nu s-a făcut informarea Parlamentului, contrar legii, și aplicarea sancțiunilor aferente.**

(449) ➤ **Efectuarea periodică, de către MTI, a acțiunilor de audit și control la CNADNR, asupra legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității activității specifice construirii autostrăzilor, precum și ale fiecărui obiectiv de investiții de tip autostradă, și valorificarea rezultatelor acestora în conformitate cu prevederile legale.**

#### (450) **4.2.3 Recomandări referitoare la activitatea de prevenire și combaterea a înzăpezirii autostrăzilor**

(451) ➤ **Efectuarea unei inventarieri, analize și evaluări a vulnerabilităților și a riscurilor existente în activitatea specifică de prevenire și combaterea a înzăpezirii autostrăzilor și, în consecință, elaborarea unui cadru detaliat, complet și cuprinzător, cu propuneri de îmbunătățire, modificare și completare a reglementărilor legale în vigoare, reglementarea la nivelul său de competență sau inițierea unor acte normative spre adoptare de către Guvern și/sau Parlament.**

(452) ➤ **Efectuarea unor analize de tip „cost-beneficiu” și a unor fundamentări tehnico - economice (și modificarea Normativului AND 525-2011 - aprobat prin ordin al ministrului) cu privire la găsirea celei mai performante politici de asigurare a necesarului de utilaje și echipamente prin stabilirea celei mai economicoase și eficiente variante între achiziționarea de către CNADNR a unor tipuri de utilaje și echipamente performante - de strictă destinație și în număr și capacități bine stabilite, pentru profesionalizarea intervențiilor de deszăpezire - și varianta de închiriere a unor utilaje specifice activităților de construcții cărora le sunt atașate diverse echipamente.**

(453) ➤ **Analizarea din punctul de vedere al economicității, eficienței și eficacității utilizării fondurilor publice, și modificarea Normativului AND 525-2011, a posibilității contractării unor variante minimale, de asigurare cu utilaje prin închiriere (pentru care se plătește chirie de staționare) și a unor variante extinse, de alertă, care devin operaționale în funcție de prognoza și de avertizările meteo, în scopul reducerii costurilor pe perioada în care utilajele staționează în bazele de deszăpezire iar condițiile meteo se mențin favorabile o perioadă îndelungată de timp.**

(454) ➤ **Efectuarea unei analize formalizate**, de specialitate, din punctul de vedere al economicității, eficienței și eficacității, cu privire la oportunitatea externalizării activității de prevenire și combaterea a înzăpezirii autostrăzilor, către operatori specializați, eventual în cadrul unui „pachet comun de întreținere - deszăpezire - pază (tip acord cadru și contracte subsecvente), și transmiterea propunerii respective către Guvern pentru inițierea modificărilor legislative aferente.

(455) ➤ **Completarea Normativului AND 525 - 2011, prin stabilirea și aprobarea unor tarife unitare** maxime pentru operațiunile specifice de prevenire și combatere a înzăpezirii autostrăzilor, inclusiv pentru închirierea autovehiculelor, utilajelor și a echipamentelor prevăzute în normativ (pentru fiecare tip în parte), în vederea stabilirii unui mod unitar de calcul a valorii estimate a achizițiilor respective, eliminarea diferențelor dintre valorile medii / zi / km contractate pe diferite tronsoane și pentru limitarea unor eventuale cheltuieli nejustificate.

(456) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea unui „Program de măsuri”**, cu sarcini, termene și responsabilități, privind reconsiderarea, ca prioritate, a utilizării **perdelelor forestiere de protecție** pentru prevenirea înzăpezirii autostrăzilor și pentru implicarea MTI în asigurarea cadrului necesar și a aplicării efective a legislației în vigoare (LG 289/2002, LG 213/2011, HG 994/2004, HG 699/2006 ș.a.).

(457) ➤ **Elaborarea, aprobarea și implementarea unui „Program de măsuri”**, cu sarcini, termene și responsabilități, pentru reconsiderarea, ca prioritate, a utilizării pe scară largă a **panourilor parazăpezi** destinate prevenirii înzăpezirii autostrăzilor, inclusiv stabilirea obligației CNADNR de a elabora și aproba proceduri interne distincte, unitare, cu privire la generalizarea și la aplicarea acestei metode de prevenție.

(458) ➤ **Elaborarea, aprobarea prin ordin al ministrului și implementarea unor norme** referitoare la evaluarea, la finalul fiecărei perioade de iarnă, a performanței activității de prevenire și combatere a înzăpezirii autostrăzilor, la nivelul MTI, CNADNR și DRDP teritoriale, stabilirea cauzelor deficiențelor apărute, stabilirea responsabilităților și aplicarea sancțiunilor aferente, precum și elaborarea unor Planuri de măsuri de creștere a performanței, inclusiv prin îmbunătățirea reglementărilor legale în vigoare.

#### (459) **4.2.4 Alte recomandări pentru MTI**

(460) ➤ **Elaborarea, aprobarea și aplicarea de către MTI a măsurilor adecvate**, cu termene și responsabilități precise, inclusiv de îmbunătățire a cadrului legislativ specific și a propriilor reglementări, pentru asigurarea implementării recomandărilor formulate în Raportul de audit, atât pentru MTI cât și pentru CNADNR, precum și pentru stabilirea modalităților interne de monitorizare, evaluare și raportare a modului de implementare.

(461) ➤ **Informarea periodică a Curții de Conturi asupra măsurilor dispuse**, asupra stadiului implementării recomandărilor și a rezultatelor aplicării măsurilor stabilite.

## CAP. V – PUNCTELE DE VEDERE ALE ENTITĂȚILOR AUDITATE

(463) Punerea de acord a aspectelor cuprinse în Proiectul raportului de audit al performanței (pe baza căruia a fost redactat prezentul Raport special, cu punctele de vedere ale entităților auditate, s-a făcut în cadrul întâlnirii de conciliere care a avut loc la sediul MTI, în prezența reprezentanților ministerului, ai companiei și ai Curții de Conturi.

(464) Întâlnirea de conciliere a fost organizată la inițiativa conducerii Departamentului III din cadrul Curții de Conturi, în temeiul prevederilor pct. 424 din „Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități”, fiind invitate conducerile celor două entități la care s-a desfășurat acțiunea de audit.

(465) În cadrul întâlnirii de conciliere s-a ajuns la concluzia că acțiunea de audit a fost utilă, inclusiv Raportul de audit prezentat în proiect, a abordat activități complexe, cu grad apreciabil de complementaritate și cu impact deosebit asupra domeniului auditat, fiind acceptată, ca fiind reală, concluzia generală cu privire la existența unei diferențe între „ceea ce ar trebui să fie” și „ceea ce este în realitate”, în domeniul activității specifice privind autostrăzile.

(466) Ca urmare, conducerile celor două entități și-au manifestat preocuparea și disponibilitatea de a analiza situația identificată în Raportul de audit și de a găsi, elabora, aproba și implementa, inclusiv pe baza recomandărilor formulate, cele mai eficiente și eficace soluții și măsuri legale, inclusiv de amendare a legislației existente, pentru creșterea nivelului de performanță a activității.

(467) S-a convenit de comun acord ca unele paragrafe din textul proiectului de raport să fie reformulate / nuanțate sau eliminate, acolo unde este cazul, prin reliefarea nivelului insuficient al resurselor alocate, a unei insuficiente reglementări legale, a unor disfuncționalități generate în domeniu de către diverse conjuncturi extrinsece celor două entități auditate și având în vedere faptul că unele concluzii au fost enunțate din punctul de vedere al principiilor economicității, eficienței și eficacității și nu al regularității sau legalității.

(468) Pentru rigurozitate s-a convenit, la solicitarea entităților auditate, ca observațiile acestora referitoare la unele aspecte cuprinse în Proiectul raportului de audit să fie făcute în scris și transmise Curții de Conturi, pentru a fi analizate și reținute, acolo unde este cazul.

(469) Urmare a întâlnirii de conciliere și a observațiilor scrise transmise de către cele două entități, Departamentul III din cadrul Curții de Conturi a redactat o Notă comună de conciliere care a fost semnată de conducerea CNADNR și de conducerea MTI, cu obiecțiuni.

(470) **CNADNR a semnat Nota de conciliere dar**, în legătură cu unele constatări și concluzii referitoare la Cap. 3.1.3 din raport: Autostrada Arad - Timișoara și varianta ocolitoare a municipiului Arad - obiectiv finanțat majoritar din credit extern BEI - și-a menținut punctul de vedere anterior, din observațiile la Proiectul de raport transmise după întâlnirea de conciliere.

(471) Punctul de vedere al CNADNR, sub denumirea de „obiecțiuni”, în forma transmisă Curții de Conturi, se regăsește în **anexa nr. 1**.

(472) Fiecare dintre observațiile / obiecțiunile CNADNR, cu privire la aceste aspecte, au fost analizate anterior și, în final, s-a procedat la revizuirea unor paragrafe prin eliminare, reformulare sau menținere la forma inițială, în limitele considerate de către audit ca fiind acceptabile și în concordanță cu realitatea, și a fost redactată Nota de conciliere în care au fost motivate variantele de revizuire.

(473) Având în vedere și disfuncționalitățile și deficiențele existente - rezultate ale unei preocupări reduse a CNADNR pentru economicitatea, eficiența și eficacitatea activității și utilizării fondurilor publice - care au caracterizat realizarea obiectivului de investiții amintit mai sus și care sunt prezentate pe larg în raportul de audit - auditul nu poate accepta faptul că CNADNR nu a analizat, anticipat și luat cele mai eficiente și eficace măsuri pentru prezervarea interesului public cu privire la realizarea obiectivului și la utilizarea fondurilor externe, rambursabile, contractate cu BEI, chiar dacă a obținut, pentru toate etapele, „non-objection” de la BEI (emis, în mod firesc, conform criteriilor și intereselor specifice instituției în cauză).

(474) Raportul identifică și încearcă să atragă atenția asupra riscurilor și efectelor nefavorabile intereselor publice, ale lipsei unei preocupări și implicări generale, semnificative și principiale a CNADNR pentru aplicarea celor mai eficiente și eficace măsuri, în complementaritate cu cerințele finanțatorului extern, pentru anticiparea, prevenirea / excluderea unor riscuri de felul celor manifestate în cazul obiectivului auditat (prin solicitarea expresă a acceptului finanțatorului extern pentru utilizarea unor clauze și a unor condiții asigurătorii pentru interesul național).

(475) Faptul că sumele externe contractate vor fi rambursate din fonduri publice, inclusiv costurile suplimentare cauzate, într-o proporție semnificativă, de modul original de interpretare a unor cerințe ale BEI, ar fi trebuit / ar trebui să determine CNADNR să caute ca demersurile sale să fie în egală măsură „satisfăcătoare pentru Bancă” („non-objection”) cât și „satisfăcătoare pentru CNADNR și pentru interesul național, conform principiilor economicității, eficienței și eficacității utilizării fondurilor publice”.

(476) Curtea de Conturi nu poate accepta punctul de vedere al CNADNR cu privire la aspectele rămase neconciliate și, ca urmare, Raportul de audit al performanței, în forma finală, a fost definitivat conform Notei de conciliere mai sus amintite.

(477) **MTI a semnat Nota de conciliere dar** și-a menținut punctul de vedere anterior, din observațiile la Proiectul de raport transmise după întâlnirea de conciliere, în legătură cu unele constatări și concluzii referitoare la: ▪relația de autoritate MTI - CNADNR (mandatarea de către ministru a AGA, CA și directorul general al companiei, riscul ca ministrul să se substituie organelor de conducere a companiei ș.a.) ▪neinițierea unor reglementări legale necesare ajustării anuale a priorităților în concordanță cu resursele financiare disponibile ▪lipsa viziunii și voinței de a reglementa niveluri de prioritate pentru autostrăzi și de a nu disipa resursele disponibile prin „inaugurarea” lucrărilor la prea multe obiective.

(478) Punctul de vedere al MTI, sub denumirea de „obiecțiuni”, în forma transmisă Curții de Conturi, se regăsește în **anexa nr. 2**.

(479) Fiecare dintre observațiile / obiecțiunile MTI, cu privire la aceste aspecte, au fost analizate anterior și, în final, s-a procedat la revizuirea unor paragrafe prin eliminare, reformulare sau menținere la forma inițială, în limitele considerate de către audit ca fiind acceptabile și în concordanță cu realitatea, și a fost redactată Nota de conciliere în care au fost motivate variantele de revizuire.

(480) Curtea de Conturi nu poate accepta punctul de vedere al MTI legat de aspectele rămase neconciliate, având în vedere realitatea de fapt, disfuncționalitățile și nerealizările incontestabile, riscurile și vulnerabilitățile identificate și, ca urmare, Raportul de audit al performanței, în forma finală, a fost definitivat conform Notei de conciliere mai sus amintite.

# A N E X E

(forma transmisă Curții de Conturi)

## CNADNR

### OBIECTIUNI:

Referitor punctul II.2 din Nota de Conciliere, respectiv capitolul 3.13 din cuprinsul proiectului de Raport, "Cu privire la "autostrada Arad-Timisoara" si "variante ocolitoare a municipiului Arad", precizam urmatoarele:

1) Cu privire la afirmatia din **paragraful 213, de la punctul 3.13 din cuprinsul proiectului de Raport**, "inexistenta unor proceduri formalizate, aplicabile in procesul de contractare a serviciilor si lucrarilor necesare implementarii acestor proiecte" subliniem urmatoarele:

**CNADNR a folosit procedurile formalizate si oficiale ale Bancii finantatoare, neputand aplica alta procedura de achizitie si alte reguli in afara celor acceptate de BEI, pentru a indeplini conditiile de tragere din imprumut si pentru a nu risca suspendarea sau pierderea finantarii.**

Aceste proceduri au fost urmatoarele:

- Ghidul **de achizitie al BEI** care face trimitere la punctul 3.6.4 la Manualele de achizitie si la Documentatia standard elaborata de Banca Mondiala impreuna cu mai multe institutii financiare internationale.
- Documentatia Standard de Licitatie si Ghidurile de utilizare si achizitie emise de Banca Mondiala, la care face trimitere Ghidul BEI.
- procedura de **non – objection a BEI.**

Toate aceste reglementari au reprezentat in fapt procedurile interne urmate in cadrul CNADNR pentru acest proiect.

Prin urmare solicitam reformularea paragrafului.

2) Cu privire la afirmatia din **paragraful 218, de la punctul 3.13 din cuprinsul proiectului de Raport, reformulat in nota de conciliere ca:** "Modul de transpunere in practica a angajamentelor asumate prin contractul de finantare [...] a influentat negativ eficacitatea masurilor prevazute de acesta, deoarece a fost organizat o singura licitatie prin care a atribuit unui singur partener contractual intreaga paleta de servicii impuse de banca- o interpretare originala a unor prevederi ale contractului de finantare din care, totusi, reiese ca CNADNR trebuia sa incheie contracte cu consultanti diferiti cel putin pentru consultanta, proiectare detaliata si supervizare (art. 6 paragraful 10 din contractul de finantare)" subliniem urmatoarele:

- **Avand in vedere faptul ca in contractul de finantare, la punctul 6.10 se mentioneaza "pregătirea licitației pentru proiectarea detaliată și supervizare", de unde reiese clar ca este vorba de o singura licitatie, intrucat termenul licitatie este la singular, rezulta ca CNADNR ar fi incalcat contractul de finantare daca ar fi realizat doua sau mai multe licitatii pentru angajarea a doi sau a mai multi consultanti pentru aceste servicii.**
- Contractul de finantare are ca parti BEI, Ministerul de Finante si CNADNR. In cazul in care CNADNR ar fi incalcat art. 6 paragraful 10, nu ar fi fost posibila primirea non-objection de la BEI pentru respectarea procedurilor de licitatie din cadrul fiecărei etape, nu s-ar fi putut semna contractul de consultanta si nu s-ar fi putut primi transele de imprumut aferente acestui contract de la BEI si de la Ministerul de Finante.
- De asemenea, subliniem faptul ca Ministerul Transporturilor a emis ordinul de numire a comisiei de evaluare (OMTI 748/17.05.2005) pentru angajarea unui singur consultant, interpretand in acelasi mod prevederile in contractului de finantare .
- Reiteram faptul ca legea nr. 250 din 9 iunie 2004 privind ratificarea Contractului de finantare dintre România și Banca Europeană de Investiții și Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A. pentru finanțarea Proiectului de construire a autostrăzii Arad-Timișoara-Lugoj, etapa I, semnat la București la 24 decembrie 2003 și la Luxemburg la 17 decembrie 2003, nu prevede in nici unul din cele 5 articole ale sale numarul de parteneri contractuali carora CNADNR ar trebui sa le atribui serviciile prevazute in Contractul de Finantare.
- De asemenea, reamintim faptul ca Anexa la legea nr. 250 din 9 iunie 2004, care reprezinta Contractul de finantare dintre România și Banca Europeană de Investiții și Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A. pentru finanțarea Proiectului de construire a autostrăzii Arad-Timișoara-Lugoj, etapa I, semnat la București la 24 decembrie 2003 și la Luxemburg la 17 decembrie 2003, **nu prevede numarul de parteneri contractuali carora CNADNR ar trebui sa le atribui serviciile prevazute in Contractul de Finantare.**

Din art 6.10 al Contractului de Finantare: "C.N.A.D.N.R. se angajează că va angaja, prin proceduri de selectare satisfăcătoare pentru Bancă, un consultant internațional în inginerie și management (CIIM), ale cărui calificare, experiență și termeni de referință vor fi satisfăcători pentru Bancă. CIIM va asigura asistența tehnică pentru unitatea de implementare și management și C.N.A.D.N.R. și va fi, de asemenea, responsabil pentru dezvoltarea studiilor de fezabilitate existente și a studiului de impact asupra mediului, **precum și pentru pregătirea licitației pentru proiectarea detaliată și supervizare, care vor fi realizate de consultanți internaționali satisfăcători pentru Bancă.**"

**reiese clar ca, inca de la semnarea contractului de finantare, se preconiza o singura licitatie pentru proiectare detaliata si supervizare, contractul putand fi semnat cu un singur consultant international care are in cadrul echipei alocate contractului mai multi**

**consultanți internaționali sau cu o asociere de consultanți internaționali care are în cadrul echipei alocate contractului mai mulți consultanți internaționali.**

Atribuirea serviciilor de proiectare și supervizare unui singur furnizor de servicii nu contravine cu ghidul de achiziții al BEI și nici cu principiile aplicabile procedurilor de achiziție publică, **avantajul preconizat fiind acela de a nu exista sincope în supervizare și executia lucrărilor datorită unor potențiale conflicte de asumare a responsabilității pentru eventualele vicii de proiectare.**

În acest context, trebuie avută în vedere anvergura proiectului, cât și faptul că era unul din primele proiecte de autostradă din România finanțat din fonduri externe, derulat după regulile BEI și folosind condiții de contract FIDIC ROSU pentru contractul de lucrări aferent Autostrăzii Arad – Timișoara și condiții de contract FIDIC Galben pentru contractul de lucrări aferent variantei de ocolire a Municipiului Arad, prin urmare trebuia asigurată unitatea proiectului.

**Astfel, soluția, prefigurată încă de la semnarea contractului de finanțare, pentru realizarea acestei unități a celor două componente ale proiectului, Autostrada Arad – Timișoara și varianta de ocolire a Municipiului Arad și a celor două tipuri de abordare a executiei lucrărilor a fost organizarea unei singure licitații pentru serviciile de proiectare și supervizare.**

**Faptul că CNADNR nu a încălcat contractul de finanțare cu privire la procedura de achiziție este demonstrat de faptul că BEI a acordat non –objection la fiecare etapă a licitației de consultanță, iar demersurile de publicare a invitației de exprimare a interesului pentru serviciile de consultanță, în formula proiectare și supervizare, fiind realizate chiar prin intermediul BEI ( anexa Non –objection BEI la documentația de licitație)**

**In concluzie, rezulta faptul că CNADNR a respectat procedura de achiziție publică a BEI și și-a îndeplinit obligațiile asumate prin contractul de finanțare încheiat cu banca finantatoare, inclusiv cele care decurg din art 6.10 al contractului de finanțare.**

Prin urmare solicităm reformularea / eliminarea paragrafului.

3) Cu privire la afirmația din **paragraful 221, de la punctul 3.13 din cuprinsul proiectului de Raport**, *“CNADNR nu a stabilit, anterior lansării procedurii de achiziție, o valoare de referință a serviciilor, față de care comisia să aprecieze dacă ofertele prezentate sunt admisibile sau nu din punct de vedere al costurilor care urmau să fie suportate de companie”* subliniem următoarele:

Ofertanții au fost înștiințați cu privire la bugetul proiectului prin anexa nr 3, punctul 3.3 (b) la Scrisoarea circulară nr. 2, în care se menționează – “Bugetul pentru executarea contractului este

de **10.000.000 milioane de euro**" (*The budget for executing the assignment is Euro 10.000.000 (ten million euro)*) ( a se vedea Anexa nr. 3).

Prin urmare solicitam reformularea / eliminarea paragrafului.

4) Cu privire la afirmatia din **paragraful 225, de la punctul 3.13 din cuprinsul proiectului de Raport** "*starea de incompatibilitate intre diferite categorii de servicii asigurate de acelasi ofertant /contractant s-a materializat intr-o defectuoasa colaborare dintre client- Inginer-Antreprenor, generatoare a unei multitudini de sincope si divergente in derularea etapelor specifice realizarii obiectivului de investitii [...]*", precizam faptul ca nu exista prevederi legale care sa statueze existenta unei incompatibilitati pentru prestarea serviciilor de proiectare si supervizare din cadrul unui proiect de catre acelasi operator economic. Acest fapt este demonstrat si de conditiile contractuale FIDIC ROSU si Galben, care nu prevad doar ca Inginerul este independent de Antreprenor si Beneficiar (anexa 5) si nu interzic Inginerului sa asigure si proiectarea. Prin urmare solicitam reformularea / eliminarea paragrafului.

5) Cu privire la afirmatia din **paragraful 116 a notei de conciliere:** "*daca in interpretarea si aplicarea prevederilor contractului de finantare s-ar fi avut in vedere, pe langa conditia stipulata in contract " satisfactor pentru Banca" si o alta conditie de tipul "satisfactor pentru CNADR, pentru interesul public si pentru economicitatea, eficienta si eficacitatea utilizarii fondurilor publice"*". Solicitam eliminarea acesteia, intrucat, asa cum s-a aratat mai sus nu exista incompatibilitatea legala pentru prestarea serviciilor de proiectare si supervizare din cadrul unui proiect de catre acelasi operator economic.

6) Cu privire la afirmatia din **paragraful 234 de la punctul 3.13 din cuprinsul proiectului de Raport, reformulata in nota de conciliere ca** "*Faptul ca in contractul de consultanta nu au fost inserate clauze penalizatoare explicite*", subliniem urmatoarele:

- **faptul ca prevederilor contractului li se aplica legea romana se refera la perioada de dupa semnarea acestuia si nu la formularea conditiilor de contract care este in conformitate cu Documentatia Standard de Licitatie prevazuta in ghidul de achizitie BEI.**

- pentru achizitionarea serviciilor si lucrarilor prevazute in Contractul de Finantare, CNADNR a folosit Documentatia Standard de Licitatie si Ghidurile de utilizare si achizitie emise Banca Mondiala, la care face trimitere Ghidul BEI. Aceste conditii de contract standard pentru servicii de consultanta nu prevade posibilitatea aplicarii de penalizari.

- De asemenea, tot in conformitate cu Ghidul de Achizitie al BEI, la fiecare etapa a achizitiilor prevazuta in Ghidul de Achizitie al BEI s-a solicitat si s-a primit non – objection din partea BEI, alterarea documentatiilor standard ar fi exclus primirea non – objection din partea BEI si continuarea proiectului.

Prin urmare solicitam reformularea / eliminarea paragrafului.

(forma transmisă Curții de Conturi)

MTI

**OBSERVAȚII CONSTATATE LA NOTA DE CONCILIERE**  
**întocmită în urma întâlnirii din data de 29.03.2012, desfășurată la sediul Ministerului**  
**Transporturilor și Infrastructurii, în prezența reprezentanților Curții de Conturi, MTI și**  
**CNADNR SA**

Din analiza înscrisurilor Notei de conciliere, transmisă anexat la scrisoarea dumneavoastră nr. 40273/18.04.2012, s-a constatat că reprezentanții Curții de Conturi și MTI la întâlnirea tehnică de lucru din data de 29.03.2012 au conciliat aspectele cuprinse la un total de 17 paragrafe ale proiectului Raport de Audit pentru „*Auditul performanței utilizării fondurilor publice acordate pentru construirea, reabilitarea și întreținerea autostrăzilor*”, stipulându-se în acest sens ca rezultat al activității de conciliere 8 reformulări de paragrafe față de 11 propuse, 2 eliminări de paragrafe față de 6 propuse și mențineri la forma inițială de 7 paragrafe față de 4 reformulări și 3 eliminări paragrafe propuse.

Întrucât punctele de vedere relatate anterior în scris la cele 17 paragrafe din proiectul raport de audit precizate cu mențiuni de reformulare sau eliminare, și totodată susținute în discuțiile purtate în cadrul întâlnirii de conciliere nu au fost evidențiate în totalitate conform explicațiilor suplimentare formulate pentru fiecare paragraf în forma propusă suntem nevoiți să revenim cu anumite observații, după cum urmează:

- 1) La paragraful 106 din Proiectul raport de audit: „*Lungimea tronsoanelor de autostradă pe care se circulă în prezent; de 415 km (...)*”

**S-a reformulat parțial comparativ cu textul propus de către reprezentanții ministerului, păstrându-se concluzia probabilă și succintă de înțelegere a lipsei de voință, implicare, performanță și responsabilitate „dovedite” la nivelurile decizionale și de execuție implicate. Revenim, cu solicitarea de a reanaliza punctul nostru de vedere anterior și susținem reformularea propusă, având în vedere faptul că nu există elemente să probeze cele afirmate.**

- 2) La paragraful 111 din Proiectul raport de audit: „*În practică, mandatele acordate de către ministerul transporturilor (...)*”.

**Întotdeauna conducerea ministerului a luat măsurile necesare pentru elaborarea și implementarea de politici și strategii în domeniile de activitate ale ministerului, transparent reglementate prin acte normative și postate la vremea respectivă pe site-ul ministerului.**

**Pentru realizarea acestor deziderate, atât la nivelul conducerii executive a CNADNR SA, cât și la nivelul administrării acestora prin AGA, CA au fost mandatate persoane cu pregătire specifică activității, iar în componența AGA și CA au fost desemnați ca reprezentanți ai MTI, persoane din cadrul direcțiilor de specialitate și de sinteză ce au legături directe cu activitatea de infrastructură rutieră de interes național.**

Așadar, ordinele ministrului transporturilor de numire au fost acordate pe principiul performanțelor și pregătirii profesionale cu precizări clare de implementare a politici și strategiei stabilite ministerului, ce se regăsesc prin contractele de mandat pentru conducerea executivă și ordinele de ministru pentru administrarea unităților din cadrul MTI.

Considerăm că, activitatea de conducere executivă și de administrare a unităților din cadrul ministerului este tratată cu seriozitate și responsabilitate din partea ministerului prin pârgurile de control tematic și general al organismelor interne ale ministerului și unităților, a raportărilor săptămânale, lunare și anuale a stadiilor de performanță fizice și valorice pe activități specific.

Totodată luarea deciziilor la nivelul MTI, în ceea ce privește activitatea de coordonare a companiilor din subordine, porneste de la permanenta informare sa direct de către conducerea executivă a acestora, precum și din partea direcțiilor de profil din cadrul ministerului, atât în ceea ce privește prioritară a acestora, cât și pentru aspecte ce vizează activitatea curentă. Pentru relevanța acestor aserțiuni rugăm a se vedea OMTCT nr. 1589/2006, OMEF nr. 1202/2008, OMTI nr. 281/2009, OMTI nr. 989/07.12.2010, adrese direcții de specialitate din cadrul ministerului, etc.

Deasemenea, în vederea gestionării și punerii în practică a atribuțiilor conferite ministerului prin acte normative la nivelul unui management performant și cu responsabilizare adecvată a activităților atât pentru minister cât și pentru unitățile din cadrul lui, s-au efectuat delegări de competențe individuale pe ramuri de activitate de la ministru către echipa de conducere a ministerului.

*Având în vedere cele expuse anterior și cele mai sus menționate, ne menținem reformularea propusă acestui paragraf.*

3) *La paragraful 114 din Proiectul raport de audit: „Una dintre cauzele existenței și persistenței vulnerabilităților (...)”.*

Considerăm că, reformularea prezentată nu s-a efectuat în contextul expus anterior în scris, și evidențiind cele stipulate mai sus, nu suntem de acord cu această reformulare ~~ce concluzionează subtil subminarea autorității calității de membrii în conducerea de~~ administrare și de conducere executivă a companiei.

Astfel, reiterăm din expunerea anterioară următoarele: „*Reprezentanții împuterniciți ai MTI, membrii AGA și CA sunt mandatați să acționeze cu privire la administrarea companiei în conformitate cu atribuțiile stabilite prin statutul companiei, regulamentului de organizare și funcționare, a legislației specifice în vigoare și a politicii ministerului transporturilor și infrastructurii. Obiectivele și criteriile concrete de performanță sunt stabilite prin contract de mandat doar la nivelul directorului general, potrivit prevederilor OUG nr. 79/2008 privind măsuri economico-financiare la nivelul unor operatori economici, cu modificările și completările actuale.*”

În vederea unei înțelegerii clare a rolului acestei modalități de mandatare a AGA și CA, invocăm prevederile OMT nr. 281/2009. Astfel, potrivit prevederilor art. 6, alin. (1) din ordin, reprezentanții MTI, în timpul ședințelor AGA/CA, au dreptul să ia decizii diferite față de mandatul aprobat, ceea ce demonstrează că nu se „*diminuează implicarea și inițiativa acestora în identificarea soluțiilor organizatorice și economico-financiare adecvate cât și responsabilizarea lor pentru deciziile luate și pentru nerealizarea obiectivelor*”. Exemplificăm acestea prin conținutul mandatelor AGA/CA, rapoartelor, precum și a proceselor verbale încheiate în cadrul ședințelor AGA/CA care invederează susținerile

noastre prin punctele de vedere pro-contra asupra punctelor ordinii de zi a ședințelor AGA/CA de către membrii acestora.

Astfel, opinăm a fi îndreptățiți întru totul de a solicita eliminarea acestei reformulări, combătută cu argumente din practica procedurii de mandatare și a reglementărilor acesteia.

- 4) *La paragraful 135 din Proiectul raport de audit: „MTI nu a inițiat reglementări legale specifice (...)”.*

Ne menținem propunerea de renunțare la acest paragraf, întrucât permanent conducerea ministerului a fundamentat prin documente, informări, note, cu diferite ocazii (ședințe de guvern, comisii parlamentare prin susținerea unor proiecte normative, sunt incluse și proiectele de lege privind aprobarea bugetului de stat) implicațiile diminuărilor alocațiilor bugetare aprobate, implicațiile sistării anumitor lucrări de drumuri de interes național/autostrăzi, implicațiile financiare ce apar odată cu conservarea anumitor lucrări, etc.

Totodată, considerăm că nu este necesară suplimentarea prevederilor legale existente pentru aspecte ce vizează modul de promovare a obiectivelor de investiții și prioritizarea acestora, ținând cont de faptul că există prevederile Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice și Normele de aplicare a acestei legi, ce preved procedură explicită privind modul de susținere, fundamentare și prioritzare a proiectelor.

Legat de eventualele sistări a lucrărilor de execuție, conservarea celor executate, precum și evaluarea efectelor acestora sunt aspecte care sunt tratate în contractele de execuție lucrări prin clauze specifice, acestea conținând în mod uzual clauze ce reglementează inclusiv eventualele neplăți ca urmare a unor constângeri bugetare.

- 5) *La paragraful 136 din Proiectul raport de audit: „Nici la nivelul MTI și nici al Guvernului nu a existat viziunea (...)”.*

Referitor la acest paragraf, opinăm că am demonstrat, implicarea permanentă și directă a conducerii ministerului, precum și a direcțiilor de specialitate și sinteză, care prin demersurile realizate au obținut fonduri rambursabile, nerambursabile și alocații bugetare de stat pentru realizarea proiectelor cuprinse în strategiile de dezvoltare și implementarea politicilor guvernamentale. Deasemenea, pornind de la evaluarea fiecărui obiectiv, conform situației de fapt, au făcut posibilă o stabilire reală a necesarului alocației bugetare, cea finală fiind ulterior stabilite prin încadrare în limitele bugetare comunicate de Ministerul Finanțelor Publice.

Așadar, menținem propunerea de eliminare a acestui paragraf, deoarece nu poate fi vorba de lipsă de viziune la nivelul ministerului și a guvernelor, având în vedere că au fost stabilite proiectele prioritare pe moduri de transport, inclusiv prin acte normative, acestea beneficiind de prioritate la finanțare, așa cum se poate verifica prin semnarea de acorduri de finanțare cu Comisia Europeană și instituții financiare internaționale.