



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1352/DPSG
C TA 2505 2010

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT
286.09.06.2010

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege privind Programul Național de Autostrăzi și Drumuri Expres (Rapide) pentru perioada 2011-2020 și măsuri de reglementare a contractelor de atreprinză și subantrepriză*”, inițiată de 7 parlamentari – PSD (Bp. 61/2010).

I. Principalele reglementări

Această inițiativă legislativă are ca obiect de reglementare înființarea Programului Național de Autostrăzi și Drumuri Expres (Rapide), ca „*program prioritar și obligatoriu de realizat de către Guvernul României în perioada 2011-2020*”.

Totodată, se are în vedere stabilirea măsurilor de reglementare a contractelor de antrepriză și subantrepriză, precum și reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România.

II. Observații

1. Considerăm că în *Expunerea de motive* nu se specifică motive temeinice pentru care este necesară reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A. (C.N.A.D.N.R), având în vedere că, potrivit prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 84/2003 pentru înființarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România – S.A. prin reorganizarea Regiei Autonome "Administrația Națională a Drumurilor din România", cu modificările și completările ulterioare*, această companie este persoană juridică română de interes strategic național, fiind administratorul drumurilor de interes național, cu drepturi și obligații ce îi revin în această calitate, ce decurg din reglementările interne și actele juridice internaționale la care România este parte.

Precizăm că măsurile organizatorice propuse sunt făcute fără o analiză aprofundată a situației economico-financiare și a prevederilor din bugetul de venituri și cheltuieli al Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A. (CNADNR) pe termen scurt și mediu, buget cuprins în proiectul bugetului de stat consolidat pe anul 2010 și previzionat pentru următorii ani.

Totodată, precizăm că bugetul de venituri și cheltuieli anual al companiei face parte din bugetul general consolidat și este monitorizat de Fondul Monetar Internațional, iar reorganizarea și restructurarea agenților economici este de competența conducătorului ministerului coordonator.

2. Prin *Legea nr. 203/2003 privind realizarea, dezvoltarea și modernizarea rețelei de transport de interes național și european, republicată*, au fost aprobate:

- *Liniile directe pentru realizarea, dezvoltarea și modernizarea rețelei de transport de interes național și european* (componentele acestora cuprinzând atât infrastructura de transport, cât și rețeaua de management al traficului și rețeaua sistemului de poziționare/navigație), prevăzute în anexa nr. 1 la lege (art. 2);

- *Criteriile și specificațiile pentru proiectele de interes național și european* – denumite proiecte prioritare – prevăzute în anexa nr. 2 la lege (art. 3);

- *Lista proiectelor prioritare*, identificate de România împreună cu Uniunea Europeană, care urmează a fi realizate până în anul 2015, prevăzută în anexa nr. 3 la lege [art. 4 alin. (1)] – acestea cuprinzând atât rețele de căi

rutiere, cât și rețelele de căi ferate, căi navigabile interioare, de porturi interioare și maritime și de aeroporturi, iar pe măsura îndeplinirii condițiilor prevăzute de lege, Guvernul poate completa *Lista proiectelor prioritare* prevăzute la alin. (1) [art. 4 alin. (1)].

De asemenea, potrivit art. 6 din legea menționată, planurile și programele naționale pentru realizarea, dezvoltarea și modernizarea rețelei, în special cu privire la proiectele prioritare identificate (împreună cu Uniunea Europeană) în lege, se aprobă de către Guvern, la propunerea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii.

Astfel fiind, pentru completarea *Listei proiectelor prioritare*, nu este necesar un act normativ la nivel de lege, însuși legiuitorul prevăzând, în mod expres, competența Guvernului de a completa *Lista proiectelor prioritare* – astfel cum au fost identificate de România împreună cu Uniunea Europeană – însă numai pe măsura îndeplinirii condițiilor prevăzute la art. 7 din lege și, respectiv, a tuturor criteriilor și specificațiilor obligatorii pentru proiectele de interes național/european, precum și a obiectivelor, priorităților și principiilor de acțiune în realizarea rețelei ce trebuie să fie realizată, gradual, până în anul 2015, prin integrarea rețelelor de căi de comunicație de pe întreg teritoriul României, în rețeaua transeuropeană, în conformitate cu planurile generale indicate în hărțile prevăzute în anexa nr. 3 (potrivit art. 3 din *Liniile directe* prevăzute în anexa nr. 1 la lege).

Or, pe lângă faptul că, în propunerea legislativă, se vizează perioada 2011-2013 (în vreme ce *Legea nr. 203/2003* vizează, pentru proiectele prioritare identificate împreună cu UE, termenul maximal 2015), din *Expunerea de motive*, nu rezultă îndeplinirea condițiilor/criteriilor obligatorii prevăzute de legea în vigoare, pentru a se putea aproba Programul ce ar completa proiectele prioritare privind rețeaua de căi de comunicație rutiere prevăzute în lista din anexa nr. 3 la lege. Pe de altă parte, din anexa la propunerea legislativă rezultă și că unele tronsoane propuse în completare (de exemplu pct. 1-5) se regăsesc, deja, pe trasele proiectelor prioritare pentru rețeaua de căi rutiere prevăzută în anexa nr. 3 la lege (de exemplu la pct. 1).

3. Referitor la măsurile de reglementare a contractelor de antrepriză și subantrepriză propuse, acestea excedează unui astfel de program prioritar pentru construcția de autostrăzi/drumuri expres, întrucât regimul juridic al contractelor de concesiune de lucrări publice este, deja, reglementat, în mod expres, prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de*

lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare, prin care au fost transpuse dispozițiile reglementărilor comunitare aplicabile în domeniu, obligatorii pentru toate autoritățile contractante, în condițiile acestui act normativ, în vigoare.

4. Considerăm improprie formularea „*măsuri de reglementare a contractelor de antrepriză și subantrepriză*” care apare atât în titlul inițiativei legislative, cât și la **art. 1 alin. (1)**, deoarece contractele de antrepriză sunt deja reglementate de art. 1413 alin. (5), art. 1470 pct. 3 și art. 1478 - 1490 din *Codul Civil*.

Precizăm că reglementarea unui anumit tip de contracte prin legislație specifică ar trebui să cuprindă definirea și obiectul tipului de contract, părțile participante, întinderea drepturilor și obligațiilor corelative ale părților, cine suportă riscurile contractului, întrucât contractul de antrepriză prezintă o importanță practică deosebită, deoarece acesta se execută pentru lucrări de mare valoare și importanță.

5. Privitor la **art. 3 alin. (2)** din propunerea legislativă, precizăm că prețul unui contract de achiziție publică poate fi ajustat în condițiile excepționale prevăzute de art. 97 din *Hotărârea Guvernului nr. 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare*, precum și în cazurile ce duc la suplimentarea contractului inițial, prevăzute expres de art. 122 lit. e), i) și j) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare*. Impunerea unei limite maxime de 10% până la care poate fi modificat prețul aferent fiecărui contract încalcă prevederile legale menționate anterior.

Referitor la **art. 3 alin. (3)**, precizăm că împărțirea fiecărui proiect într-unul sau mai multe tronsoane de autostrăzi care nu vor avea lungimea mai mare de 50 km trebuie făcută în așa fel încât să nu se încalce dispozițiile art. 23 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006*, conform căruia autoritatea contractantă nu are dreptul de a diviza contractul de achiziție publică în mai multe contracte distincte de valoare mai mică și nici de a utiliza metode de calcul care să conducă la o subevaluare a valorii estimate

a contractului de achiziție publică, cu scopul de a evita aplicarea prevederilor ordonanței care instituie obligații ale autorității contractante în raport cu anumite praguri valorice.

6. Privitor la **art. 4 alin. (1)** din propunerea legislativă, precizăm că, în conformitate cu art. 41 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006*, „*orice operator economic are dreptul de a participa, individual sau într-un grup de operatori, la procedura de atribuire*”.

Pe cale de consecință, considerăm că o prevedere legală care să precizeze că în acest program companiile care vor încheia contracte pentru derularea acestuia nu vor putea încheia mai mult de 3 contracte care să se deruleze concomitent, în care să fie antreprenor general majoritar (egal sau peste 50%) și mai mult de 3 contracte în care să fie antreprenor general minoritar (sub 50%), ar limita accesul operatorilor economici la procedurile de atribuire, încălcând prevederile art. 41 din ordonanță.

7. În ceea ce privește **art. 5 alin. (1)**, menționăm că *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006* nu creează dreptul autorității contractante de a impune cerințe de calificare subcontractanților. Drept urmare, o dispoziție legală prin care aceasta să analizeze experiența și bonitatea financiară a subantreprenorilor contravine legislației în vigoare în domeniul achizițiilor publice.

Referitor la **alin. (4)** al aceluiași articol, precizăm că autoritatea contractantă nu are dreptul de a impune condițiile în care se vor desfășura raporturile contractuale dintre un contractant și subcontractanții aleși de acesta.

De asemenea, în conformitate cu prevederile art. 89 alin. (1) și (2) din *Hotărârea Guvernului nr. 925/2006*, garanția de bună execuție se constituie de către contractant, în scopul asigurării autorității contractante de îndeplinirea cantitativă, calitativă și în perioada convenită a contractului, iar cuantumul acesteia, stabilit de către autoritatea contractantă, nu trebuie să depășească 10% din prețul contractului fără TVA. Astfel, o dispoziție legală prin care să se stabilească garanții în sarcina subantreprenorilor de maxim 50% din valoarea celei depuse de antreprenorul general este în contradicție cu prevederile legale menționate.

Totodată, precizăm că textul propus pentru **art. 5 alin. (5)**, referitor la interdicția de angajare, în acest program, de către antreprenorul general și/sau subantreprenor, a personalului contractual extracomunitar într-o proporție mai mare de 30%, reprezintă o încălcare a principiului tratamentului egal,

prevăzut de art. 2 alin. (2) lit. b) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006*.

Soluția legislativă propusă la **art. 5 alin. (6)**, cu privire la introducerea unui procent maxim din valoarea contractului care poate fi subcontractat, contravine dispozițiilor legale în vigoare în domeniul achizițiilor publice. În acest sens, art. 45 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006* prevede dreptul ofertantului de a subcontracta o parte dintr-un contract, precizându-se, totodată, faptul că subcontractarea nu poate să ducă la diminuarea răspunderii contractantului în ceea ce privește modul de îndeplinire a contractului în cauză. De asemenea, autoritatea contractantă are dreptul doar de a solicita operatorilor economici care depun ofertă să precizeze ce parte din contract urmează să subcontracteze și datele de recunoaștere ale subcontractanților propuși.

8. Menționăm că potrivit prevederilor art. 31 alin. (1) lit. c) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată*, instrumentul de prezentare și motivare trebuie să includă impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri.

Astfel, trebuia să se prezinte impactul asupra bugetului general consolidat atât pe partea de cheltuieli, având în vedere că, așa cum se precizează în *Expunerea de motive*, vârful de sarcină bugetară se situează în perioada 2012 - 2013, cât și pe partea de venituri bugetare, respectiv sumele estimate ce vor fi colectate la buget, în perioada derulării proiectului, pentru a se evalua rentabilitatea acestuia.

9. Referirea care se face în cuprinsul propunerii legislative cu privire la sursele de finanțare a obiectivelor de investiții finanțate prin *Programul Național de Autostrăzi* ar fi trebuit să aibă în vedere prevederile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică, cu modificările și completările ulterioare*, conform cărora Ministerul Finanțelor Publice poate asigura finanțarea, în baza unui act normativ cu putere de lege, aprobat de către Parlamentul României, a unor programe/proiecte sau alte necesități prioritare pentru economia românească, în condițiile în care garantatul sau subîmprumutatul face dovada capacității de rambursare din surse proprii a obligațiilor derivate din împrumutul garantat sau subîmprumutat.

Precizăm că legislația care reglementează datoria publică prevede că autoritățile administrației publice centrale nu pot fi beneficiari ai garanțiilor

de stat sau ai subîmprumuturilor acordate de către Ministerul Finanțelor Publice.

Ca urmare, ministerele nu mai pot beneficia de subîmprumuturi, finanțarea obiectivelor de investiții realizându-se exclusiv de la bugetul de stat, prin bugetul propriu al instituției.

Menționăm că o parte din obiectivele de investiții sunt deja incluse în *Programul Operațional Sectorial de Transport (POST)*, aprobat prin *Decizia Comisiei Europene nr. 3469 din 12 iulie 2007*, fiind, totodată, finanțate în baza unor Acorduri de împrumut încheiate cu instituții financiare internaționale (spre exemplu împrumuturile acordate de Banca Europeană de Investiții (BEI) pentru finanțarea Proiectului Autostrada A2 Cernavodă - Constanța și a Proiectului Autostrada Arad-Lugoj; împrumutul acordat de Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) pentru finanțarea Proiectului privind centura ocolitoare a Constanței).

Totodată, precizăm că finanțarea programelor, respectiv prevederea cheltuielilor în bugetul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii, trebuie să se facă cu respectarea limitelor de deficit bugetar convenite anual de Guvern și monitorizate de Uniunea Europeană.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**



Emil BOC

Domnului senator **Mircea Dan GEOANĂ**

Președintele Senatului