

București, septembrie 2021

document de poziție

**CREȘTERE FĂRĂ PRECEDENT A
PREȚURILOR LA MATERIALELE DE
CONSTRUCȚII**
Impact și soluții legislative

CONTEXT ȘI RISURI

Situația cauzată de explozia prețurilor la materialele de construcție poate genera efecte grave pentru întreaga economie.

În acest context fără precedent, solicităm intervenții legislative urgente la nivelul reglementărilor care vizează procedurile/ contractele de achiziție publică de lucrări.

Sectorul construcțiilor este unul dintre puținele sectoare care au reușit să susțină economia României inclusiv în perioada de pandemie. În ciuda acestei poziționări aparent favorabile, sectorul se află în fața unei situații greu de gestionat, determinată de creșterile succesive și accelerate la prețurile materiilor prime și materialelor de construcții. Este vorba despre creșteri semnificative de preț, atât la nivelul materiilor prime și materialelor de construcții utilizate în mod direct în lucrările de construcții, cât și la nivelul materiilor prime și materialelor utilizate în produse derivate, care sunt folosite în executarea lucrărilor, precum și creșterea prețului altor componente de cost, care afectează, de asemenea în mod indirect, prețul materialelor utilizate (de exemplu, creșterea prețului combustibililor necesari pentru asigurarea transportului materialelor la locul executării efective a lucrărilor de construcție).

- Asistăm astfel la o creștere cu mai bine de 100% a prețurilor pentru anumite tipuri de materiale. Per total sector, creșterea medie a prețurilor materialelor de construcții se situează în jur de 40-50% față de perioada de referință, respectiv 2019. Cum costurile cu materialele reprezintă în orice construcție circa 40-50% din investiție, impactul asupra prețului final al proiectelor este de 20-25%.
- Majoritatea materialelor de construcții au înregistrat corecții semnificative de preț, trendul menținându-se crescător:
 - Polistiren: **+50%**
 - Țeavă PVC: **+25%**
 - Tub PE: **+30%**
 - Tablă zincată: **+ 45%**
 - Balast: **+50%**
 - Nisip: **+40%**
 - Bitum: **+30%**
 - Oțel-beton: **+70%**
- Astfel cum punctam și mai sus, aceste creșteri se reflectă inclusiv în prețul materialelor utilizate care sunt derivate din produse de bază. Un exemplu în acest sens este betonul, al cărui preț a crescut în mod proporțional, având în vedere că, în compoziția sa, include materii precum nisipul (creștere de 40%), agregate (balast – creștere de 50%).
- Proiectele de infrastructură publică impun, de obicei, penalități constructorilor pentru întârzieri, în timp ce contractanții trebuie adesea să suporte costurile creșterilor neașteptate ale prețurilor.
- Contextul este agravat de incoerențe și inconsecvențe în domeniul legislativ și de proceduri lipsite de rigurozitate și actualitate în stabilirea indicelui de creștere a prețurilor, adaptat domeniului construcțiilor.
- Țări precum Franța, Germania sau Italia au răspuns prin simplificarea regulilor privind unele contracte de construcții din sectorul public, renunțarea la penalizările pentru întârzieri și compensarea contractanților pentru creșteri neprevăzute ale prețurilor.

În condițiile în care nu se intervine asupra acestei situații de fapt, riscurile sunt majore și cu impact nu doar la nivelul industriei, ci la nivelul întregii economii naționale:

- Investițiile noi intră sub semnul întrebării în condițiile în care antreprenorii generali vor fi rezervați în a participa la licitații, conștienți fiind că nu pot întocmi oferte concrete și competitive pentru investiții la care bugetul este, de la început, depășit.

O situație similară putem observa și la nivel regional:

- Marile companii de construcții din Europa au avertizat cu privire la creșterile „periculoase” ale prețurilor și deficitul de materiale de construcții care riscă să submineze programul-pilot de stimulare economică al Uniunii Europene, respectiv Facilitatea de Redresare și Reziliență precum și programul Invest EU.
- Programul de relansare al blocului comunitar riscă să fie sabotat de creșterile semnificative ale prețurilor în domeniul construcțiilor deoarece majoritatea Statelor Membre și-au exprimat intenția de a investi fondurile alocate în proiecte de infrastructuri fizice. Conform estimărilor industriei, creșterile de costuri ar putea eroda proiectele de investiții implementate cu 30-40% față de momentul lansării instrumentelor de intervenție în economie, pe fondul scăderii puterii de cumpărare determinată de dinamica prețurilor.

Acest risc se manifestă și la nivelul economiei naționale unde efectele implementării Planului Național de Redresare și Reziliență pentru economia reală ar putea fi puse sub semnul întrebării din cauza evoluției prețurilor și lipsei forței de muncă pentru implementarea acestuia. Creșterea prețurilor în sectorul construcțiilor pune sub semnul întrebării și implementarea proiectelor de investiții finanțate din fonduri europene aferente perioadei de programare 2014-2020 care au înregistrat întâzieri față de calendarele de implementare propuse. Pentru acestea, creșterile de prețuri mai mari decât valorile aprobate în cererile de finanțare sunt cheltuieli neeligibile; aceste cheltuieli trebuie suportate de beneficiari (publici sau privați) pentru a putea duce la bun sfârșit implementarea proiectelor conform angajamentelor contractuale. În cazul neasumării acestora, proiectele nu-și vor atinge obiectivele propuse iar cheltuielile rambursate până la acel moment către beneficiari vor trebui recuperate.

CADRUL DE REGLEMENTARE ACTUAL ȘI SITUAȚIA EXISTENTĂ ÎN PRACTICĂ

Raportat la contextul actual fără precedent, spectrul legal și instituțional privind achizițiile publice este unul insuficient adaptat realității și nevoilor domeniului construcțiilor. Deși principiile care prevăd posibilitatea de ajustare a prețului contractelor pentru a reflecta modificări ale costurilor există la nivelul legislației primare și secundare în domeniul achizițiilor publice, constatăm că, în practică, autoritățile contractante evită introducerea în contracte a unor astfel de clauze, ceea ce a contribuit inclusiv la generarea situației de blocaj existente în prezent în piață. Apreciem că se impun astfel modificări de ordin legislativ, în paralel cu asigurarea resurselor financiare pentru susținerea creșterilor de costuri.

Având în vedere cadrul legal actual, în practică întâlnim mai multe tipuri de situații în ceea ce privește contractele de achiziție publică, aflate în curs de executare sau în curs de atribuire:

- I. **Contracte fără clauză de actualizare a prețurilor:** din cauza unei durate de execuție mai mici de 6 luni sau pentru că - deși legislația de bază¹ prevede posibilitatea introducerii unor clauze care să permită modificarea prețurilor din contract în anumite circumstanțe - autoritățile contractante nu se implică responsabil în procesul investițional, fără a-și asuma riscuri reale și neaplicând prevederile legislative relevante. Creșterea prețurilor într-o perioadă scurtă de timp este un aspect imprevizibil în momentul semnării contractului, însă în contextul unui contract administrativ cum este contractul de achiziție publică, această situație nu reprezintă, în forma actuală a legislației, un temei suficient care să fie acceptat cu ușurință de autoritățile contractante.
- II. **Contractul conține clauză de actualizare cu indice de corecție INS:** acest indice nu reflectă realitatea din domeniu. În concret, raportat la T1 2021, indicele este considerabil mai mic decât creșterile reale din piață – indicele INS arată creșteri ale indicelui de cost în construcții de 2-3% sau chiar scăderi pe anumite segmente, realitatea pieței interne și internaționale demonstrând majorări de peste 20%, iar pentru prețul materialelor de construcții, între 20% și peste 100%.
- III. **Contracte aflate în curs de licitare:** bugetele autorităților contractante sunt în prezent depășite, fără așteptări de revenire. Platforma SEAP înregistrează zeci de proceduri de achiziție publică, echivalente a sute de milioane de lei, anulate în primele patru luni din 2021 din lipsă de ofertanți.

¹ Principiile privind modificarea contractelor de achiziție publică prevăzute în Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice și detaliate în HG 395/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice – Hotărâre de Guvern ce prevede clauze de actualizare a prețului contractului, dar, în practică, autoritățile contractante evită aplicarea ei;

PROPUNERI DE ADAPTARE LEGISLATIVĂ

Considerăm că este necesară o intervenție urgentă, clară și aplicabilă pentru toate contractele de execuție, indiferent de etapa în care acestea se află. Propunem patru direcții de implementare a unor modificări legislative vitale care vor începe concomitent, corespunzător tipurilor de probleme identificate mai sus.

- I. **Indicii de referință utilizați:** INS nu oferă, în realitate, informații corecte și complete cu privire la prețurile existente pe piață și, prin urmare, costurile aferente. Se impune astfel **utilizarea unui sistem de referință**, care să reflecte în mod corect și în timp real nivelul prețurilor pe piață la un moment dat și, prin urmare, nivelul costurilor aferente. Un astfel de reper real, barometru al pieței, ar putea fi reprezentat, de exemplu, de prețurile materialelor relevante de la Bursa Română de Mărfuri. Alternativ cu opțiunea de mai sus (respectiv utilizarea unui alt indice de cost care să reflecte, în mod real, prețurile existente pe piață la un moment dat), ar trebui avută în vedere cel puțin **actualizarea indicilor de cost INS:** furnizarea de către Institutul Național de Statistică a unor indici de cost în construcții cât mai apropiați de realitate. Conform HG 1/2018, actualizarea prețului contractului se face cu indici furnizați de INS pentru aprobarea condițiilor generale și specifice pentru anumite categorii de contracte de achiziție din fonduri publice. De asemenea, considerăm că aceste mecanisme de raportare cât mai fidelă la situația reală de pe o anumită piață ar trebui să fie disponibile pentru toate procedurile de achiziție publică, indiferent de sector.
- II. **Modificări / clarificări în legislația achizițiilor publice:** necesitatea preluării în contracte a unor clauze care, în legislația curentă, nu sunt clare sau sunt ignorate de autorități, nefiind înțelese. Astfel, în aplicarea principiului prevăzut la art. 221 alin. (1) lit. A) din Legea nr. 98/2016 care permite modificarea contractelor de achiziție publică/acordurilor-cadru fără organizarea unei noi proceduri de atribuire, „atunci când modificările, indiferent de valoarea acestora, **au fost prevăzute în documentele achiziției inițiale sub forma unor clauze de revizuire clare, precise și fără echivoc, care pot include clauze de revizuire a prețului**” pot fi avute în vedere următoarele modificări ale legislației secundare și terțiare:
 - a. **Modificare / completare Instrucțiunea 1/2021:**
 - i. Introducerea unui nou alineat: „în conformitate cu Art. 164, alin. (9), lit. b) clauza de ajustare/revizuire din contractele de execuție este:” (se va completa cu o formulă polinomială de tipul celei din HG 1/2018).
 - ii. **Modificare Art. 7, alin. (2), lit f):** „ajustarea prețului contractului într-o situație care nu putea fi prevăzută de către contractant, dacă aceasta este strict necesară pentru acoperirea costurilor pe baza cărora s-a fundamentat prețul contractului, **fără a mai fi necesară verificarea îndeplinirii condițiilor de la alin. (1) lit. a-d;** prin situație care nu putea fi prevăzută, se înțelege un eveniment a cărui apariție sau ale cărui efecte nu puteau fi prevăzute în mod rezonabil de către un ofertant diligent la data de clarificare, este mai presus de

controlul contractantului, nu intră sub responsabilitatea contractuală a contractantului și are ca efect crearea unei disproporții de prestații între părți, afectând interesele comerciale legitime ale contractantului”;

- iii. **Introducere unui nou alineat la Art. 7, alin. (5):** „în situația reglementată de pct. ii de mai sus, ajustarea prețului se va realiza în baza clauzei de ajustare/revizuire, dacă aceasta este inclusă în contract, sau în cazul în care contractul nu include o astfel de clauză, se va apela la una din clauzele de ajustare/revizuire din art. 48.4 sau 48.5 din Anexa 1 și 2 din HG 1/2018 indiferent de perioada de derulare a contractului.”

b. Modificare/ completare HG 395/2016 (similar HG 394/2016)

- i. **Modificare Art. 164 (4) prin introducerea lit. c):** „... au apărut variații ale prețurilor la componentele/ materialele esențiale”.

- ii. **Introducerea unui nou alineat:**

Art. 164 (9):

- a) Autoritatea Contractantă va include clauze de ajustare/revizuire a prețului, în conformitate cu prevederile alin. (3), pentru toate contractele de proiectare și execuție, indiferent de perioada de derulare a acestora.
- b) În cazul contractelor care nu includ o clauză de ajustare/revizuire a prețului, se va utiliza clauza stabilită prin legislația terțiară.
- c) Prima ajustare a prețului se va realiza de la momentul semnării contractului, în măsura în care perioada dintre data de depunere a ofertei și data semnării contractului a depășit 6 luni.

Art. 164 (10): în sensul alin. (1), constatarea creșterii/diminuării indicilor de preț pentru elementele constitutive ale ofertei, se realizează pe baza informațiilor din buletine statistice sau cotații ale burselor de mărfuri.

- c. **Măsuri tranzitorii:** Pentru procedurile de achiziție publică aflate în procedură de atribuire/evaluare și contractele/acordurile cadru de lucrări aflate în derulare care nu includ o clauză de ajustare/revizuire, se va utiliza una din clauzele de ajustare/revizuire din art. 48.4 sau 48.5 din Anexa 1 și 2 din HG 1/2018 indiferent de perioada de derulare a contractului, de valoarea și sursa de finanțare.

- d. **Aplicabilitatea cu caracter general a celor de mai sus (respectiv independent de și inclusiv ulterioară situației generate de creșterea prețurilor ca urmare a pandemiei COVID-19):** Pentru claritate, precizăm că, din experiența noastră, dificultăți de tipul celor prezentate mai sus, constând în variații ale prețurilor materiilor prime și materialelor utilizate cu impact asupra nivelului real al costurilor lucrărilor, care nu se regăsește reflectat în costul real, deși supradimensionat în contextul creșterilor generate de impactul pandemiei COVID-19, ar fi putut fi generat și de alte evenimente – astfel cum a fost cazul în piață și în alte situații. Apreciem așadar că se impune ca posibilitatea de utilizare a clauzelor de ajustare de tipul celor propuse mai sus să vizeze nu doar situația și contextul excepțional în care ne aflăm, ci să fie aplicate, cu o anumită periodicitate, de exemplu, semestrial, astfel încât costurile lucrărilor de

construcție să reflecte, în mod corect nu doar realitatea excepțională în care ne aflăm, ci, cu caracter general, realitatea de la orice moment contractual. De asemenea, pentru echilibru contractual și echitate, pot fi avute în vedere modificări semestriale și în ipotezele unor variații în sensul scăderii costurilor. Considerăm că același mecanism de modificări semestriale ar trebui utilizat și în cazul achizițiilor publice care vizează alte sectoare decât cel al construcțiilor.

- III. Realizarea Normelor de aplicare pentru OUG 156/2020 cu privire la unele măsuri pentru susținerea dezvoltării teritoriale a localităților din România cu finanțare din fonduri externe nerambursabile,** respectiv Art. 7 care prevede rambursarea de la bugetul de stat a 75% din valoarea cheltuielilor neeligibile prevăzute în bugetul proiectului. Lipsa normelor de aplicare a acestui act normativ face mecanismul de finanțare al cheltuielilor neeligibile nefuncțional pentru beneficiarii publici.