



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *proiectul de lege pentru aprobarea obiectivului de investiții „Autostrada Estului”*, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnul deputat PMP Cătălin Cristache împreună cu un grup de parlamentari PMP (**Bp.496/2018, Plx. 130/2019**).

I. Principalele reglementări

Prin inițiativa legislativă se propune aprobarea executării obiectivului de investiții Autostrada Galați – Brăilă – Buzău – Ploiești, denumită „Autostrada Estului”, stabilindu-se, totodată, obligația în sarcina Ministerului Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor de a fi responsabil pentru coordonarea realizării acestui obiectiv de investiții.

De asemenea, se prevede ca finanțarea să se facă de la bugetul de stat prin bugetul Ministerului Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor, în limita sumelor aprobate anual cu această destinație, din credite externe și din fonduri europene. Termenul de execuție a obiectivului se propune să fie de 4 ani.

II. Observații

1. Precizăm că autostrada Galați-Brăila-Buzău-Ploiești nu se regăsește printre obiectivele din Master Planul General de Transport la secțiunea „*autostrăzi*”.

Master Planul General de Transport al României aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 666/2016*¹ prevede în zona de incidență realizarea următoarelor obiective:

Drum Expres Ploiești - Buzău (65 km)

Drum Expres Buzău - Brăilă (98 km)

Drum Expres Brăila – Galați (17 km) – secțiunea componentă a Drumului Siretului „Focșani - Brăila - Galați - Giurgești”.

În prezent, la nivelul Companiei Naționale de Administrare a Infrastructurii Rutiere – S.A. (CNAIR) sunt în curs de derulare următoarele contracte de servicii:

- Elaborare Studiu de Fezabilitate și Proiect Tehnic de Execuție pentru Drum de mare viteză ”Ploiești - Buzău”, încheiat între CNAIR și Prestatorul Consitrans SRL în data de 24.09.2018. Menționăm că prestatorul, în urma analizării din punct de vedere tehnico-economic a scenariilor/opțiunilor propuse, va stabili caracteristicile tehnice aferente categoriei de drum rezultate, respectiv (drum expres sau autostradă). Pentru Contractul de servicii – Elaborare Studiu de Fezabilitate și Proiect Tehnic pentru Drum de mare viteză ”Ploiești - Buzău”, a fost semnat Contractul de Finanțare nr. 3/14.05.2018 din Fonduri Nerambursabile;

- Elaborare Studiu de Fezabilitate și Proiect Tehnic de Execuție pentru Drum expres ”Buzău - Brăila”, încheiat între CNAIR și Prestatorul Ingineria Especializada Obra Civil e Industrial, în data de 21.02.2020. Pentru Contractul de servicii – Elaborare Studiu de Fezabilitate și Proiect

¹ pentru aprobarea documentului strategic Master Planul General de Transport al României

Tehnic de Execuție pentru Drum expres "Buzău - Brăila", a fost semnat Contractul de Finanțare nr. 66/14.04.2020 din Fonduri Nerambursabile.

Totodată, menționăm că, în data de 03.10.2019, CNAIR a demarat procedura de licitație pentru atribuirea contractului de "Proiectare și Execuție Drum Expres Brăila - Galați". Precizăm că acest tronson reprezintă un sector din aliniamentul drumului expres Focșani – Giurgiulești – Galați, având la data prezentei un Studiu de Fezabilitate elaborat în anul 2008, avizat în CTE-CNAIR, CTE-MT și CI, iar indicatorii tehnico-economici sunt aprobați prin *Hotărârea Guvernului nr.1145/2008 pentru aprobarea indicatorilor tehnico-economici ai obiectivului de investiții "Drum expres Brăila-Galați"*.

2. La art. 2 din inițiativa legislativă se propune ca obiectivul de investiții „Autostrada Estului” să se finanțeze de la „*bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Transporturilor, în limita sumelor aprobate cu această destinație, din credite externe și din fonduri europene*”, aplicarea acestor prevederi determinând influențe financiare asupra bugetului general consolidat, fapt pentru care se impune respectarea cerințelor reglementate de prevederile art. 15 alin. (1) din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările ulterioare*².

Totodată, în conformitate cu prevederile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/2007 privind datoria publică, cu modificările și completările ulterioare*, Guvernul este autorizat să contracteze în numele și contul statului obligații de natura datoriei publice guvernamentale, numai prin Ministerul Finanțelor Publice, în principal în scopul finanțării deficitului bugetului de stat și refinanțării datoriei publice guvernamentale.

De asemenea, potrivit prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/2007*, cheltuielile aferente proiectului sunt asigurate din bugetul ministerului coordonator, în cadrul sumelor alocate anual cu această destinație de la bugetul de stat.

Tragerile din împrumutul necesar finanțării proiectului de investiții se efectuează de către Ministerul Finanțelor Publice în baza cheltuielilor eligibile efectuate de ministerul coordonator din alocațiile bugetare respective.

² (1) În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte:

a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din *Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;*

b) declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară.

3. În ceea ce privește aprobarea și introducerea la finanțare a obiectivului de investiții în legea bugetară anuală, trebuie avute în vedere prevederile art³. 42 și art⁴. 43 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*.

Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor are obligația de a aproba prin hotărâre a Guvernului, potrivit legii, indicatorii tehnico-economici ai lucrărilor de interes național, pe baza documentației tehnico-economice aferente, amplasamentul lucrărilor, conform variantei finale a studiului de fezabilitate, respectiv a variantei finale a studiului de fezabilitate, după caz.

Precizăm că în situația în care proiectul de investiții „Autostrada Estului” care face obiectul inițiativei legislative este semnificativ, în accepțiunea art⁵. 40 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/2013 privind adoptarea unor măsuri fiscal-bugetare pentru îndeplinirea unor*

³ (1) Documentațiile tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții noi, documentațiile de avizare a lucrărilor de intervenții, respectiv notele de fundamentare privind necesitatea și oportunitatea efectuării cheltuielilor aferente celorlalte categorii de investiții incluse la poziția C «Alte cheltuieli de investiții» care se finanțează, potrivit legii, din fonduri publice, se aprobă de către:

a) Guvern, pentru valori mai mari de 30 milioane lei;

b) ordonatorii principali de credite, pentru valori cuprinse între 5 milioane lei și 30 milioane lei;

c) ceilalți ordonatori de credite, pentru valori până la 5 milioane lei, cu acordul prealabil al ordonatorului principal de credite cu privire la necesitatea și oportunitatea investiției.

(2) Reaprobarea documentației tehnico-economice a unui obiectiv/proiect de investiții, a documentației de avizare a lucrărilor de intervenții, respectiv a notelor de fundamentare privind necesitatea și oportunitatea efectuării cheltuielilor aferente celorlalte categorii de investiții incluse la poziția C «Alte cheltuieli de investiții» se face potrivit prevederilor alin. (1).

(3) Aprobarea sistării execuției unui obiectiv/proiect de investiții sau a lucrărilor de intervenții, precum și a unor obiecte sau capacități din cadrul acestora se face de către autoritatea care a aprobat/reaprobat documentația tehnico-economică.

(4) Limitele valorice privind competențele de aprobare prevăzute la alin. (1) se pot modifica prin hotărâre a Guvernului, în funcție de evoluția indicilor de prețuri.

⁴ (1) Obiectivele/Proiectele de investiții și celelalte categorii de investiții se cuprind în programele de investiții anuale, anexe la buget, numai dacă, în prealabil, documentațiile tehnico-economice, documentațiile de avizare a lucrărilor de intervenții, respectiv notele de fundamentare privind necesitatea și oportunitatea efectuării cheltuielilor aferente categoriilor de investiții incluse la poziția C «Alte cheltuieli de investiții» au fost elaborate și aprobate potrivit dispozițiilor legale.

(2) Ordonatorii principali de credite, pe propria răspundere, actualizează și aprobă valoarea actualizată a fiecărui obiectiv/proiect de investiții și a lucrărilor de intervenții, în funcție de evoluția indicilor de prețuri. Această operațiune este supusă controlului financiar preventiv potrivit prevederilor art. 23 și 25*).

(3) Prin excepție de la prevederile alin. (1), pentru lucrările de intervenție efectuate pentru înlăturarea efectelor produse de acțiuni accidentale și calamități naturale, cuprinse la art. 38^o I alin. (2) lit. d), până la aprobarea documentației de avizare, potrivit legii, se aprobă deschiderea finanțării și începerea execuției lucrărilor pe bază de liste de lucrări estimate cantitativ și valoric.

(4) Pentru lucrările executate prevăzute la alin. (3), decontarea se va face pe baza situațiilor de lucrări însușite de beneficiar.

(5) În termen de 6 luni de la deschiderea finanțării și începerea execuției lucrărilor prevăzute la alin. (3), ordonatorul de credite are obligația elaborării documentației tehnico-economice și aprobării acesteia potrivit competențelor prevăzute la art. 42 alin. (1).

(6) Ordonatorii principali de credite li se interzice efectuarea de cheltuieli pentru achiziționarea și/sau elaborarea studiilor de fezabilitate și a altor studii aferente obiectivelor de investiții, în oricare dintre următoarele situații:

a) dacă în ultimii 5 ani bugetari au fost întocmite și înregistrate în contabilitate studii având același obiect; în această situație se procedează la actualizarea studiilor existente;

b) dacă obiectivul de investiții publice nu va putea fi inclus în programul de investiții publice în anul bugetar următor, în condițiile prevăzute la alin. (9).

(7) În cazuri temeinic justificate, achizițiile prevăzute la alin. (6) se pot realiza cu aprobarea Guvernului.

(8) Sunt exceptate de la prevederile alin. (6) și (7) studiile întocmite în vederea accesării de fonduri externe nerambursabile, precum și cele finanțate din fonduri externe rambursabile.

(9) În programul de investiții publice vor fi introduse doar acele obiective/proiecte sau categorii de investiții noi a căror finanțare poate fi asigurată integral, conform documentațiilor tehnico-economice aprobate, în limitele de cheltuieli stabilite potrivit cadrului de cheltuieli pe termen mediu și/sau strategiei fiscal-bugetare aprobate potrivit Legii nr. 69/2010, cu excepția obiectivelor/proiectelor sau categoriilor de investiții a căror finanțare este asigurată din fonduri externe nerambursabile, precum și din fonduri externe rambursabile.

⁵ În funcție de valoarea totală estimată, proiectele de investiții publice sunt:

a) semnificative - atunci când valoarea totală estimată a proiectului depășește 100 de milioane lei;

b) medii - atunci când valoarea totală estimată a proiectului este între 30 și 100 de milioane lei;

c) mici - când valoarea totală estimată a proiectului este sub 30 de milioane lei.

angajamente convenite cu organismele internaționale, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare, pentru realizarea acestuia este necesară parcurgerea, după caz, a etapelor prevăzute la art⁶. 42 din același act normativ.

4. Apreciem că inițiativa legislativă a fost elaborată cu încălcarea *principiului separației puterilor în stat*, prevăzut de art. 1 alin. (4) din *Constituția României, republicată*, precum și a rolului Parlamentului, prevăzut de art. 61 alin. (1) din *Constituție*, din moment ce obiectul de reglementare vizează o ipoteză determinată, prestabilită, anume un singur raport juridic, fără a fi conceput aplicării unui număr nedeterminat de ipoteze.

În acest sens, în considerentul nr. 24 din *Decizia Curții Constituționale nr. 777/2017*⁷, se statuează faptul că „*în jurisprudența sa, a reținut că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea intuitu personae a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, de plano, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc [a se vedea Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul*

⁶ Pentru realizarea unui proiect de investiții publice semnificative este necesară parcurgerea, după caz, a următoarelor etape:

a) etapa 1 - identificarea proiectului: etapă a ciclului de proiect în care ideea este transpusă într-o notă conceptuală, capabilă a oferi informații într-o manieră riguroasă. În cadrul acestei etape se realizează, după caz, studiul de fezabilitate, memoriul tehnico-economic sau nota de fundamentare, care reprezintă un instrument ce ghidează procesul de luare a deciziilor cu privire la cea mai bună modalitate de a rezolva o nevoie ori o problemă a beneficiarilor avuți în vedere de un proiect de investiții;

b) etapa 2 - studiul de fezabilitate: etapă a proiectului în care se analizează detaliat cea mai viabilă alternativă din punct de vedere tehnic, economic și social. În această fază ordonatorul de credite realizează schița completă a proiectului și studiile menite a stabili corect dimensiunea proiectului, evaluarea impactului de mediu, precum și alte studii necesare realizării proiectului. Pentru ca un proiect să poată trece în etapele următoare, studiul de fezabilitate este necesar să fie aprobat în condițiile legii;

c) etapa 3 - selecția și bugetarea: etapa de selecție are loc după ce ordonatorul de credite consideră că un anumit proiect îndeplinește principiile și criteriile de prioritizare. Etapa de bugetare are loc atunci când unui proiect i se asigură fondurile necesare implementării;

d) etapa 4 - implementarea/execuția proiectului: etapă a ciclului de proiect în care se realizează implementarea fizică a proiectului care a primit o alocare bugetară pentru a putea fi finalizat în intervalul de timp estimat;

e) etapa 5 - finalizarea, operarea și întreținerea proiectului: etapă ce apare odată ce recepția și punerea în funcțiune a proiectului au fost finalizate. Beneficiarul investiției va monitoriza livrarea serviciilor, pentru a se asigura că noile active își ating scopul pe perioada de folosință;

f) etapa 6 - evaluarea ex-post a proiectului: un proces care are ca scop evaluarea, explicarea și diseminarea rezultatelor obținute ale unui proiect de investiții.

⁷ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind achiziționarea imobilului Ansamblul conacului Brătianu - Florica ("Vila Florica"), situat în localitatea Ștefănești, județul Argeș, de către Ministerul Culturii și Identității Naționale.

Oficial al României, Partea I, nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013, sau Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21].

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ludovic ORBAN
PRIM-MINISTRU

Domnului deputat **Ion-Marcel CIOLACU**
Președintele Camerei Deputaților