



## *Parlamentul României*

### *Senat*

#### **Expunere de motive la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 90 din 26 martie 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor**

În statul modern, Guvernul „determină și conduce politica națiunii” și totodată reprezintă organul central al administrației publice din România, consacrat ca atare prin prisma dispozițiilor constituționale și legale. Constituția României din 1991, revizuită în anul 2003, normează regimul juridic al acestei instituții politice și administrative prin Capitolul III, intitulat generic „Guvernul”, art. 102-110, delimitând normativ aspecte cu privire la rolul, structura, investitura și actele juridice ale Guvernului, incompatibilitățile și încetarea funcției de membru al Guvernului, răspunderea membrilor Guvernului, precum și în ceea ce privește instituția Primului-ministru. De asemenea, cadrul constituțional al instituției Guvernului este completat de către legiuitor prin intermediul unei legi organice, Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor. În condițiile asigurate de cadrul legislativ respectiv, pe parcursul a 7-8 ani acesta a fost modificat și completat de 16 ori ( 8 legi – 161/2003, 23/2004, 194/1004, 117/2005, 250/2005, 250/2006, 186/2009, 379/2009, respectiv 8 OUG – 64/2003, 11/2004, 17/2005, 87/2007, 221/2008, 17/2009, 24/2009, 2/2010 ). *Aceste modificări și completări denotă o oarecare instabilitate în ceea ce privește organizarea și funcționarea Guvernului, instabilitate care parțial are motivații*

*obiective – cum ar fi intrarea României în Uniunea Europeană, dar și multe motivații subiective legate în special de negocierile politice în cadrul coalițiilor de guvernare și nu în ultimul rând de obligațiile coalițiilor respective față de clientela politică a partidelor care le-a format.*

Conform art. 102 alin. (1) din Constituția României, “*Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice*”. Dispoziția constituțională, chiar dacă nu dispune în mod expres, instituie un dublu rol al Guvernului în sistemul român de drept: un rol politic și un rol administrativ.

În primul rând, Guvernului îi corespunde un *rol politic*, ce rezultă pe de o parte, din faptul că acest organ este cel care concepe programul de guvernare stabilind astfel coordonatele generale și prioritățile politicii interne și externe ale statului pe perioada exercitării mandatului aprobat de către Parlament, iar pe de alta parte, din faptul că, în urma obținerii votului de încredere din partea legislativului, va asigura realizarea politicii interne și externe în conformitate cu programul politic asumat. Astfel, Guvernul apare ca o “*instituție politică*”, al cărei “*creator*” este constituit din partidul sau coaliția de partide politice care formează majoritatea parlamentară și a cărei activitate este cantonată în liniile directoare ale propriului program de guvernare girat prin votul întregului legislativ. Deci, Guvernul exercită în principal un rol politic, atât prin prisma originii sale parlamentare, fiind expresia voinței politice a unei majorități politice care îl legitimează, cât și prin prisma “*statutului*” acestei institutii juridice, programul de guvernare, un act care este esențialmente de natură politică și prin care se crează o obligație generală de respectare și punere în aplicare a acestuia, responsabilitatea politică exclusivă incumbând titularului acestuia.

În al doilea rând, Guvernul are un *rol administrativ*, și anume, potrivit expresiei rezultate din Constituția României, de a realiza conducerea generală a administrației. Rolul administrativ al Guvernului este în mod indispensabil legat de rolul său politic deoarece modalitatea de conducere generală a sistemului administrației de stat este cantonată în coordonatele politicii guvernamentale asumate prin programul girat de către Parlament.

Așadar, Guvernul este în același timp și o *instituție administrativă*, care trebuie să conducă ca organ al administrației publice într-o manieră generală întregul sistem al administrației statului, centrale și inclusiv locale, pentru realizarea obiectivelor propriei politici guvernamentale.

Sensul expresiei utilizate de către Constituție, potrivit căreia Guvernul exercită conducerea generală a administrației, rezidă în principal în faptul că aceasta instituție juridică își subordonează într-o manieră *generică* întregul sistem al organelor administrației publice centrale și locale din România, exercitând direcția administrației. Interacțiunea Guvernului cu aceste organe se face prin intermediul unor raporturi de drept administrativ care prin conținutul specific al acestora pot consta în: raporturi de subordonare directă, față de ministere, organe de specialitate sau prefecti; raporturi de subordonare indirectă sau de tutelă administrativă, față de autoritățile administrației publice locale alese; sau raporturi de colaborare, față de autoritățile administrației publice centrale de specialitate cu caracter autonom.

În conformitate cu dezideratele guvernamentale rezultate din rolul politic cât și cel administrativ al acestei instituții, în ceea ce privește realizarea programului de guvernare aprobat de Parlament o dată cu votul de investitură, rezultă clar că pentru ași îndeplini cu succes aceste roluri este necesar ca organizarea și funcționarea Guvernului să se realizeze într-o formă adecvată, flexibilă și funcțională.

Legea-cadru nr. 90/2001, prin intermediul art. 1 alin. (1), furnizează o definiție generală a Guvernului ce are meritul de a evidenția dublul rol general al acestuia, politico-administrativ, prin normarea sa atât ca autoritate politică, cât și ca autoritate administrativă: *“Guvernul este autoritatea publică a puterii executive, care funcționează în baza votului de încredere acordat de Parlament și care asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice”*. Pe lângă cele două roluri generale ale Guvernului, Legea-cadru nr. 90/2001 instituie și un rol special al acestuia, prin art. 1 alin. (2), *rolul de a asigura funcționarea echilibrată și dezvoltarea sistemului național economic și social, precum și racordarea acestuia la sistemul economic mondial în condițiile promovării intereselor naționale*. Acest rol

special al Guvernului își gasește fundamentul principal în obligațiile generale ce incumbă statului în domeniul economic, normate prin art. 135 din Constituție.

Potrivit art 1 alin. (5) din Legea-cadru nr. 90/2001, Guvernul, pentru realizarea programului guvernamental asumat în fața Parlamentului, îndeplinește mai multe funcții specifice: *funcția de strategie*, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare; *funcția de reglementare*, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice; *funcția de administrare a proprietății statului*, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil; *funcția de reprezentare*, prin care se asigură, în numele statului român, reprezentarea pe plan intern și extern; *funcția de autoritate de stat*, prin care se asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale, precum și în domeniile economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.

În același timp, trebuie precizat că funcțiile Guvernului, pe de o parte, din punct de vedere al conținutului acestora, sunt funcții generale (vizând totalitatea domeniilor vieții sociale) și naționale (desfășurate pe întreg teritoriul statului), iar pe de alta parte, în raport cu natura administrativă a activității acestei instituții, sunt funcții de conducere și organizare.

***Avându-se în vedere funcțiile principale ale Guvernului, enumerate mai sus și rezultate din prevederile constituționale, proiectul de lege propune o organizare a instituției pornindu-se de la aceste funcții, care într-o măsură foarte mare reprezintă și prioritățile unei guvernări, bazată pe coordonarea sectorială a acestor priorități prin intermediul unor miniștri de stat, care împreună cu primul-ministru să formeze Consiliul primului-ministru ca organism programatic al actului de guvernare.***

*Structura instituțională* a Guvernului este configurată constituțional prin art. 102 alin. (3) care dispune: “*Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică*”. Astfel, în alcătuirea Guvernului intra, pe de o parte, *prim-ministrul și miniștrii*, iar pe de altă parte, *alți membri* stabiliți de către legiuitor. Legea-cadru nr. 90/2001 dispune în art. 3 alin. (2) faptul că din Guvern pot face parte și *miniștri de stat*, precum și *miniștri-delegați* cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere. Legiuitorul organic instituie, deci două noi categorii de miniștrii ce pot intra în componenta Guvernului: miniștrii de stat și miniștrii-delegați. Existența acestor două categorii de miniștrii nu este obligatorie deoarece prin faptul că aceștia trebuie prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere este indubitabil că ei reprezintă opțiunea premierului în ceea ce privește structura propriei echipe guvernamentale.

În acest sens se pronunță și Curtea Constituțională prin Decizia nr. 88/2004 din 3 martie 2004 stabilind că în ceea ce privește “(...) *funcția de ministru de stat (...) legiuitorul constituant a reglementat modul de alcătuire a Guvernului într-o manieră suplă (...)*” permițând “*acestei autorități publice (...) să propună o structură în raport cu obiectivele pe care trebuie să le realizeze*” și că “*nu a reglementat într-o manieră rigidă modul de alcătuire a Guvernului prin nominalizarea tuturor ministerelor*”. Astfel, concluzia Curții este că “*noțiunea de «miniștri», ca de altfel și cea de «membri ai Guvernului» sunt utilizate în sens generic (...)*”. De asemenea, trebuie precizat că, atât miniștrii de stat, cât și ministrii-delegați, ultimii exercitând competențe speciale pe lângă primul-ministru, sunt organisme subordonate direct șefului Guvernului.

***În aceste condiții propunerea legislativă prezintă în Anexă, o organigramă orientativă a Guvernului, insistând pe ideea permanetizării unor funcții de miniștrii de stat cu portofolii pe direcțiile principale de guvernare – dezvoltare, strategie și prognoză, politici guvernamentale și, respectiv, servicii guvernamentale, care să aibă în coordonare, la nivel de politică uniformă pe domeniu, mai multe ministere adiacente și care să asigure prin intermediul Consiliului primului-ministru un sistem de***

*comunicare constant, eficace și uniform între structurile guvernamentale și între Guvern și celelalte instituții ale statului.*

*Proiectul de lege are în vedere și o reanalizare a repartizării sarcinilor și obiectivelor diverselor instituții centrale ale statului funcție de actuala situație economică națională, europeană și mondială, de compatibilitățile diverselor activități și componente ale economiei naționale, de necesitățile de reprezentare la nivelul administrațiilor publice locale a instituțiilor centrale, de punerea în practică a noului concept de « deconcentrare a serviciilor publice ».*

*Astfel, proiectul de lege evidențiază necesitatea permanetizării unei instituții guvernamentale, care să fie condusă de un ministru de stat cu portofoliu în domeniul strategiei și prognozei economice, care să aibă departamente bine structurate care să acopere toate ramurile și subramurile economiei naționale ( industria cu subramurile specifice, agricultura cu subramurile respective, serviciile cu subramurile respective, dezvoltarea IMM-urilor, și alte ramuri ). Funcție de direcțiile prioritare ale programului de guvernare, ministrul de stat și ministrul strategiei și prognozei economiei naționale coordonează în mod direct ministerele care au atribuții în subdomeniile finanțelor publice și urmării execuției bugetare și a administrării fondurilor europene. Proiectul de lege propune inclusiv renunțarea la unele instituții centrale, de sine stătătoare, care să administreze suplimentar anumite domenii sau subdomenii ale economiei naționale, care în mod normal nu necesită decât prognoze și strategii economice de asigurare a resurselor financiare și a direcțiilor de dezvoltare pe termen scurt, mediu și lung și care, deasemenea, având resursele și direcțiile de dezvoltare asigurate, sunt administrate direct de către instituțiile deconcentrate sau de către diversele categorii de operatori economici.*

*Deasemenea, proiectul de lege determină și o regândire a organizării instituțiilor centrale de reglementare pentru diverse sectoare, care în actualul sistem de funcționare au, în general, atât sarcini de reglementare și monitorizare, cât și sarcini de control, inclusiv de anchetă a unor incidente și accidente în domeniile respective de reglementare, fiind în situația de a-și controla sau ancheta propriile instituții centrale*

*tutelară. În acest sens, proiectul de lege asigură condițiile elaborării unor acte normative care să permită reorganizarea acestor instituții, astfel încât Guvernul să coordoneze, prin intermediul acestora, numai funcțiile de reglementare și monitorizare, prin intermediul ministrului de stat pentru serviciile guvernamentale, iar funcțiile de control și anchetă să fie asigurate de către o instituție centrală, având în componență departamente specializate pe domenii, aflată ca organism tehnic în coordonarea Parlamentului.*

Având în vedere cele de mai sus, a fost elaborat proiectul de lege anexat, pe care vă rugăm să-l aprobați.

**INIȚIATORI:**

**Senator PD-L Sorin FODOREANU**