



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1200
1008 2017

197 25.08.2017

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind aprobarea obiectivului de investiții Autostrada Iași – Târgu Mureș „Autostrada Unirii”*, inițiată de domnul deputat PMP Petru Movilă și un grup de parlamentari PNL, PSD, PMP, UDMR, Minorități Naționale (**Bp. 197/2017**).

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare aprobarea executării obiectivului de investiții Autostrada Iași – Târgu Mureș (Autostrada Unirii), ce urmează a fi finanțată de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Transporturilor (minister responsabil pentru coordonarea realizării obiectivului), „*în limita sumelor aprobate anual cu această destinație, din credite externe și din fonduri europene disponibile în cadrul exercițiului financiar multianual 2014-2020*”.

Conform inițiativei legislative, termenul de execuție a obiectivului este de patru ani de la data intrării în vigoare a propunerii legislative.

II. Observații

1. Semnalăm faptul că inițiativa legislativă nu are caracterul unui act normativ în sensul *Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, ci, în raport cu domeniul de incidență a reglementării vizând aprobarea executării unei autostrăzi, pentru care este desemnat ca responsabil Ministerul Transporturilor, apare, mai degrabă, ca având caracter individual, 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 (în acest sens, menționăm *deciziile Curții Constituționale nr. 600/2005, nr.970/2007 și nr. 494/2013*).

Așadar, legea în cauză apare ca fiind în dezacord în special cu *principiului separației și echilibrului puterilor în stat*, consacrat de art. 1 alin. (4) din *Constituția României, republicată*.

De asemenea, Curtea Constituțională a reținut, în jurisprudența sa, că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din *Constituție* și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Or, o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din *Constituție*, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale (*Decizia nr. 494/2013*).

2. Propunerea legislativă apare, pe de o parte, ca fiind rămasă fără obiect, iar, pe de altă parte, în necorelare cu ansamblul legislației în domeniul investițiilor/achizițiilor publice, măsurile preconizate neputând fi realizate fără îndeplinirea tuturor etapelor procedurale, inclusiv de aprobare a documentațiilor tehnice, indicatorilor tehnico-economici aferenți și procedurii aferente achizițiilor publice, cu încheierea contractelor aferente și executarea acestora în termenele și condițiile legii.

3. Precizăm faptul că, având în vedere că implementarea proiectelor de autostrăzi situate pe coridoare transeuropene și/sau care fac legătura

între regiunile istorice ale României reprezintă o prioritate pentru activitatea Ministerului Transporturilor, obiectivul de investiții „*Autostrada Târgu Mureș – Iași – Ungheni*” aflându-se pe lista de proiecte prioritare incluse în Programul de Guvernare și în *Master Planul General de Transport al României (MPGT)*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr.666/2016*.

Menționăm că prin Strategia de implementare a MPGT sunt stabilite proiectele prioritare, programul de eşalonare a acestora, perioada de implementare, precum și sursa de finanțare.

Demararea procedurilor pentru realizarea unui proiect de infrastructură presupune definirea proiectului și parcurgerea tuturor etapelor necesare implementării acestuia, cu respectarea legislației în vigoare.

Astfel, în conformitate cu MPGT, obiectivul de investiții „*Autostrada Est-Vest (Târgu-Mureș-Iași-Ungheni)*” va fi implementat după cum urmează:

- Secțiunea Târgu-Neamț – Iași – Ungheni („*Autostrada Târgu Neamț – Iași – Ungheni*”), care va asigura conexiunea cu Republica Moldova, urmează să se realizeze în perioada 2017-2020;

- Secțiunea Târgu Mureș – Târgu Neamț („*Autostrada Târgu Mureș - Ditrău*”, „*Autostrada Ditrău – Târgu Neamț*”), care va asigura conexiunea cu regiunea Transilvania, urmează să se realizeze în perioada 2021-2030.

În consecință, în prezent, doar secțiunea de autostradă Târgu Neamț – Iași – Ungheni poate beneficia de finanțare din fonduri europene în cadrul exercițiului financiar 2014-2020, secțiunile de autostradă Târgu Mureș – Ditrău și Ditrău – Târgu Neamț fiind cuprinse în exercițiul financiar 2021-2030.

De asemenea, ținând cont de costurile foarte mari ale investiției pentru sectorul Târgu Mureș – Târgu Neamț, respectiv 6.376.174.048,00 euro, considerăm că execuția lucrărilor pentru secțiunile de autostradă Târgu Mureș – Ditrău și Ditrău – Târgu Neamț nu poate fi finanțată integral de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Transporturilor.

4. În privința derulării până în prezent a obiectivului de investiții, precizăm faptul că, în anul 2007, a fost elaborat Studiul de Prefezabilitate pentru traseul autostrăzii Târgu Mureș – Iași – Ungheni.

În anul 2010, s-a demarat elaborarea Studiului de Fezabilitate pentru cele trei sectoare de autostradă rezultate în urma studiului de prefezabilitate, respectiv „Autostrada Târgu Mureș - Ditrău”, „Autostrada Ditrău – Târgu Neamț”, „Autostrada Târgu Neamț – Iași – Ungheni”.

În anul 2012, Ministerul Finanțelor Publice a respins avizarea acestor proiecte din cauza costurilor foarte mari necesare pentru realizarea lucrărilor pe cele trei sectoare de autostradă, raportate la standardele de cost aprobate potrivit *Hotărârii Guvernului nr. 1394/2010*¹. Valoarea de investiție a întregului obiectiv este de 8.904.188,29 mii euro, defalcarea pe cele trei sectoare fiind următoarea:

- Autostrada Târgu Mureș – Ditrău (L=92 km): 2.126.251,03 mii euro;

- Autostrada Ditrău – Târgu Neamț (L=118 km): 4.249.923,02 mii euro;

- Autostrada Târgu Neamț – Iași – Ungheni (L=101 km): 2.528.014,24 mii euro.

În anul 2014, Ministerul Transporturilor a dispus demararea revizuirii celor trei studii de fezabilitate, în conformitate cu „*Memorandumul privind strategia de absorbție a fondurilor europene nerambursabile aferente construcțiilor de autostrăzi în România având ca sursă de finanțare Fondul de Coeziune POS-T 2007-2013 (extindere 2015) și Fondul de Coeziune 2014-2020 în vederea evitării deconiterii*” și cu „*Memorandumul privind strategia de absorbție a fondurilor europene nerambursabile aferente construcțiilor de autostrăzi în România având ca sursă de finanțare Fondul European de Dezvoltare Regională din cadrul POIM 2014-2020*”.

În anul 2015, a fost semnat contractul de servicii pentru obiectivul *Revizuire Studiu de Fezabilitate Autostrada „Târgu Mureș – Ditrău”*, pentru celelalte două sectoare de autostradă nefiind atribuite contracte de servicii în urma licitațiilor.

Din cauza lipsei de finanțare contractul de servicii a fost suspendat până la data de 20 noiembrie 2016, când a fost dat ordinul de începere al acestuia. În data de 20 decembrie 2016, contractul de servicii a fost din nou suspendat, din cauza *Raportului de Control întocmit de Curtea de Conturi a României*.

¹ privind aprobarea standardelor de cost pentru obiective de investiții finanțate din fonduri publice din domeniul infrastructurii de transport, cu modificările și completările ulterioare

Pentru urgentarea remedierii situației, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere (CNAIR) a întreprins un plan de măsuri în concordanță cu Raportul de Control al Curții de Conturi a României, pe care le va implementa în contractul de servicii „*Revizuire Studiu de Fezabilitate pentru Autostrada Târgu Mureș - Ditrău*”.

Se estimează că reluarea contractului de servicii se va realiza în luna iunie 2017. Precizăm că durata de realizare a acestuia este de 16 luni.

Studiul de fezabilitate realizat în anul 2011 pentru sectorul de autostradă Târgu Neamț – Iași – Ungheni a fost realizat din punct de vedere tehnico-economic de un grup de lucru, stabilit în cadrul CNAIR SA. În urma acestei analize s-a hotărât că, în iunie 2017, CNAIR SA va demara procedura de achiziție pentru „*Completarea studiului de fezabilitate Autostrada Târgu Neamț – Iași – Ungheni cu realizarea conexiunii la podul peste râul Prut*”.

Pentru sectorul de autostradă Târgu Neamț – Iași (km 0+000 – km 78+000) se va demara procedura de achiziție pentru proiectare și execuție în a doua jumătate a anului 2017.

5. La **art.3** din inițiativa legislativă, se propune ca Ministerul Transporturilor să fie ministerul responsabil pentru coordonarea realizării obiectivului de investiții „*Autostrada Unirii*”, în timp ce, în prezent, există prevederi legale în acest sens, respectiv art. 44 alin. (6) din *Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit cărora ordonatorii principali de credite sunt responsabili de realizarea obiectivelor/proiectelor de investiții și categoriilor de investiții incluse în programele de investiții publice.

Totodată, este neclar raportul dintre textele **art.2** și **art.3** din propunerea legislativă și prevederile art.43 și art.44 alin.(1) din *Legea nr.500/2002*, referitoare la modul de includere a acestui obiectiv de investiții publice în bugetul Ministerului Transporturilor, respectiv în privința monitorizării procesului investițional, ceea ce riscă să contravină art.1 alin.(5) din *Constituția României, republicată*, sub aspectul nerespectării *Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

6. În ceea ce privește **art.4** din propunerea legislativă, considerăm că termenul de execuție a obiectivului de investiții poate fi stabilit doar pe

baza studiului de fezabilitate (termenul final rezultând în urma atribuirii contractului de achiziție publică de lucrări).

Dintre indicatorii ceruți de reglementările în vigoare, în cuprinsul inițiativei legislative este identificat, la **art.4**, doar termenul de execuție a proiectului de investiții, fără să fie prezentate informații care să fundamenteze/justifice modul de stabilire a acestui indicator.

De asemenea, în cuprinsul proiectului de lege, nu sunt prezentate informații cu privire la ceilalți indicatori tehnico-economici, cum ar fi valoarea totală a obiectivului de investiții, capacități fizice de executat (de exemplu, numărul de kilometri), indicatori calitativi (reglementări, standarde, normative) etc., care să oblige ordonatorul principal de credite la respectarea unor cerințe minimale/maximale.

7. De asemenea, semnalăm faptul că propunerea legislativă nu se încadrează în cadrul legislativ existent care reglementează elaborarea și aprobarea documentației tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții noi, din următoarele considerente:

Pentru realizarea unui obiectiv de investiții, ordonatorul principal de credite are obligația de a urma procedura reglementată prin *Hotărârea Guvernului nr.907/2016 privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare*, și de a elabora documentațiile tehnico-economice stabilite în cuprinsul actului normativ indicat mai sus.

Scopul acestor documentații și, în particular, al studiului de fezabilitate, îl reprezintă, așa cum se arată în *Hotărârea Guvernului nr.907/2016*, identificarea, fundamentarea și selectarea de către proiectant, în mod justificat și documentat, a scenariului/opțiunii tehnico-economice optime pentru realizarea obiectivului de investiții.

La faza de proiectare studiu de fezabilitate se stabilesc și principalii indicatori tehnico-economici aferenți obiectivului de investiții, aceștia constituind parte din scenariul/opțiunea tehnico-economică optimă recomandată pentru realizarea obiectivului de investiții. Potrivit prevederilor art.7 alin.(4) din *Hotărârea Guvernului nr.907/2016*, indicatorii tehnico-economici sunt:

(i) indicatori maximali, respectiv valoarea totală a obiectului de investiții, exprimată în lei, cu TVA și, respectiv, fără TVA, din care construcții-montaj (C+M) în conformitate cu devizul general;

(ii) indicatori minimali, respectiv indicatori de performanță - elemente fizice/capacități fizice care să indice atingerea țintei obiectivului de investiții - și, după caz, calitativi, în conformitate cu standardele, normativele și reglementările tehnice în vigoare;

(iii) indicatori financiari, socio-economici, de impact, de rezultat/operare, stabiliți în funcție de specificul și ținta fiecărui obiectiv de investiții;

(iv) durata estimată de execuție a obiectivului de investiții, exprimată în luni.

Procedura de aprobare a documentației tehnico-economice este reglementată de prevederile art. 42 alin.(1) din *Legea nr.500/2002*, potrivit cărora 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.

Aceste prevederi se coroborează cu cele referitoare la proiectele de investiții publice, din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.88/2013 privind adoptarea unor măsuri fiscal-bugetare pentru îndeplinirea unor angajamente convenite cu organisme internaționale, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare*, și din *Hotărârea Guvernului nr.225/2014 pentru aprobarea Normelor metodologice privind prioritizarea proiectelor de investiții publice*.

Potrivit prevederilor art.38 din *Legea nr.500/2002*, cheltuielile de investiții finanțate din fonduri publice se cuprind în proiectele de buget, în baza programelor de investiții publice, care se prezintă ca anexă la bugetul fiecărui ordonator principal de credite.

În programele de investiții publice, ordonatorii principali de credite vor include obiectivele/proiectele de investiții stabilite pe baza criteriilor de evaluare și selecție a acestora.

În conformitate cu prevederile art. 43 alin.(1) din aceeași lege, 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.

Menționăm că, potrivit art. 2 alin. (2) pct.27 din *Legea nr.500/2002*, fondurile publice reprezintă sumele alocate din bugetele prevăzute la art. 1 alin.(2) din aceeași lege (care cuprind și sumele alocate din bugetul de stat, unde sunt prevăzute, atât fondurile aferente titlului 58 „*Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile aferente cadrului financiar 2014-2020*”, cât și fondurile aferente titlului 65 „*Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă*”, din care se propune finanțarea obiectivului de investiții Autostrada Iași-Târgu Mureș „*Autostrada Unirii*”).

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Mihai TUDOSE

Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului