

NOTĂ DE FUNDAMENTARE

Secțiunea 1

Titlul proiectului de act normativ

Hotărâre pentru aprobarea
Normelor metodologice privind prioritizarea proiectelor de investiții publice

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

1. Descrierea situației actuale

În scopul creșterii absorbției fondurilor externe nerambursabile ale UE și a eficienței investițiilor publice, în cadrul pachetului de asistență financiară de tip preventiv, Guvernul României și-a asumat o reformă majoră care are drept scop îmbunătățirea managementului investițiilor publice, iar o componentă a acestei reforme a fost adoptarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.88/2013 privind adoptarea unor măsuri fiscal-bugetare pentru îndeplinirea unor angajamente convenite cu organismele internaționale, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative*, denumită în continuare O.U.G. nr. 88/2013.

Având în vedere efectele crizei economice și financiare mondiale, în contextul eforturilor depuse de autoritățile române pentru a asigura stabilitatea macroeconomică și sustenabilitatea finanțelor publice, trebuie acordată o importanță sporită evaluării și prioritizării cheltuielilor publice în scopul identificării și implementării acelor proiecte de investiții care reduc presiunea asupra bugetului de stat. Mai buna prioritizare a proiectelor de investiții de capital, mutând finanțarea de la resursele naționale către sursele UE ar contribui la îmbunătățirea deficitului fiscal, majorând în același timp absorbția fondurilor UE.

Rapoartele anterioare ale Băncii Mondiale au identificat managementul ineficient al proiectelor de investiții publice ca fiind principala cauză care împiedică creșterea substanțială a absorbției fondurilor structurale și de coeziune/ FESI în România. Potrivit documentului Băncii Mondiale „Country Economic Memorandum (CEM)¹”, „În contextul oportunităților oferite de fondurile structurale și de coeziune UE, eficiența sporită a cheltuielilor publice poate accelera convergența economică a României cu principalele state ale Uniunii Europene”. În plus, analizele funcționale elaborate de Banca Mondială au scos în evidență necesitatea modernizării și eficientizării guvernării cheltuielilor publice.

Au fost identificate o serie de aspecte ce țin de managementul investițiilor publice care pot fi și trebuie îmbunătățite semnificativ în următoarea perioadă. Una dintre problemele identificate se referă la existența unui portofoliu larg de proiecte de investiții publice aflate în derulare, unele cu impact economic și social redus și care nu sunt în concordanță cu actualele priorități strategice naționale. În plus, unele dintre aceste proiecte se află în implementare de foarte mult timp, cu o alocare bugetară minimă, suficientă doar pentru acoperirea unor obligații contractuale de bază, aglomerând în acest fel spațiul fiscal care ar putea fi folosit mult mai eficient la finanțarea proiectelor de dezvoltare prioritare, precum și la cofinanțarea proiectelor de investiții susținute din instrumente structurale.

De asemenea, au fost identificate slăbiciuni în procesul de pregătire al noilor proiecte, cum ar fi: studii de fezabilitate insuficient fundamentate, lipsa prioritizării noilor proiecte în concordanță cu obiectivele strategice naționale; aprobarea proiectelor fără asigurarea surselor de finanțare necesare pentru finalizarea acestora în termenii stabiliți; implementare ineficientă a proiectelor de investiții, grad redus de absorbție a

¹ CEM, Banca Mondială, aprilie 2013 – Odată la 2-3 ani, Banca Mondială elaborează un raport analitic privind aspectele macroeconomice ale statelor destinate, raport în care sunt incluse diferite analize și sunt identificați principalii factori / principalele provocări care pot influența creșterea economică

instrumentelor structurale alocate proiectelor de infrastructură cu impact economic și social semnificativ.

Acest fapt a avut ca rezultat subfinanțarea proiectelor, consecința directă fiind majorarea semnificativă a duratelor de realizare aprobate, cea mai mare parte a obiectivelor de investiții în continuare incluse în programul de investiții publice având duratele de realizare depășite. Spre exemplu, în bugetul pe anul 2014 sunt incluse 104 investiții publice semnificative care îndeplinesc condițiile de analiză conform O.U.G. 88/2013. Timpul necesar estimat pentru finalizarea acestor investiții în absența oricăror altor proiecte noi de investiții publice semnificative ar fi de 12 ani, durata care depășește cu mult orizontul mediu de timp estimat inițial pentru finalizarea proiectelor de acest tip, respectiv 3 - 5 ani.

Prin actul normativ mai sus invocat s-a creat cadrul legal necesar pentru prioritizarea investițiilor publice, precum și pentru evaluarea gradului de pregătire a proiectelor de investiții publice anterior includerii spre finanțare în legile bugetare anuale; un alt filtru instituit în scopul evaluării prealabile a proiectelor de investiții publice, aflate în faze incipiente de pregătire, a fost analiza sustenabilității și suportabilității proiectelor.

Un alt obiectiv al acestei reforme este de a confirma faptul că proiectele de investiții publice cu impact economic și social major sunt finanțate cu prioritate. Rolul Ministerului Finanțelor Publice în acest proces este de a analiza propunerile ordonatorilor principali de credite, având în vedere principiile și criteriile de prioritizare a proiectelor de investiții publice semnificative, în considerarea angajamentelor asumate de România față de Fondul Monetar Internațional și Comisia Europeană de a reorienta cheltuielile de investiții publice în vederea realizării unei treceri treptate de la investițiile finanțate integral din surse naționale la investiții cofinanțate din fonduri UE.

Obiectivele generale urmărite în cadrul procesului de prioritizare sunt:

- alinierea portofoliului existent de proiecte de investiții publice, precum și a proiectelor noi finanțate din fonduri publice cu prioritățile de dezvoltare ale Guvernului;
- asigurarea includerii în cadrul proiectelor finanțate din fonduri publice a celor cu beneficii economice și sociale ridicate.

Obiectivele specifice urmărite, de asemenea, în cadrul procesului de prioritizare sunt:

- crearea unui sistem de gestionare eficace a investițiilor publice din România;
- asigurarea faptului că proiectele individuale respectă obiectivele generale urmărite și că realizarea acestora poate fi efectuată în intervalul de timp prevăzut și în limita fondurilor publice previzionate;
- asigurarea că proiectele ce urmează a fi finanțate în urma prioritizării se încadrează în resursele bugetare prevăzute pentru fiecare an și în strategia fiscal-bugetară;
- reducerea întârzierilor în implementarea proiectelor, asigurându-se că acestea vor fi finalizate conform duratelor de realizare aprobate;
- consolidarea procesului de luare a deciziilor de către Guvern în ceea ce privește investițiile publice corelat cu procesul de elaborare a legilor bugetare anuale;
- consolidarea capacității instituționale a entităților publice de a elabora, executa și evalua investițiile publice.

De asemenea, prin instituirea măsurilor mai sus menționate s-a urmărit alinierea la bunele practice internaționale existente în domeniul administrării investițiilor publice.

Prin art. 44 din O.U.G. nr. 88/2013 au fost stabilite următoarele atribuții pentru Unitatea de evaluare a investițiilor publice, compartiment din structura Ministerului Finanțelor Publice:

- are rol de secretariat tehnic pentru Ministerul Finanțelor Publice în procesul de prioritizare a

proiectelor de investiții publice;

- analizează studiile de fezabilitate, memoriile tehnico-economice sau notele de fundamentare din punctul de vedere al suportabilității și sustenabilității și propune conducerii ministerului avizarea sau respingerea, după caz, a solicitărilor ordonatorilor principali de credite pentru trecerea la elaborarea studiului de fezabilitate. Fără avizul Ministerului Finanțelor Publice nu se poate trece la faza elaborării studiului de fezabilitate;
- analizează propunerile ordonatorilor principali de credite privind includerea proiectelor de investiții în legile bugetare anuale și prezintă conducerii ministerului rezultatele prioritizării;
- evaluează gradul de pregătire a proiectelor de investiții publice.

2. Schimbări preconizate

Prin acest act normativ se propune detalierea aplicării legislației deja existente la nivel primar, în scopul aplicării ei uniforme și coerente de către toate părțile implicate, respectiv Ministerul Finanțelor Publice, și ordonatorii principali de credite, în procesele respective și atingerii obiectivelor generale și specifice din O.U.G nr. 88/2013. De asemenea, se urmărește creșterea eficienței mecanismului de priorizare a obiectivelor de investiții publice, date fiind constrângerile existente, respectiv existența unui spațiu fiscal limitat, creșterea transparenței în decizia de alocare a cheltuielilor de investiții, precum și în monitorizarea implementării acestora.

Unii termeni utilizați în cuprinsul O.U.G. nr. 88/2013 sunt nedefiniți. S-a apreciat ca fiind necesară, după caz, detalierea/definirea acestora în cuprinsul normelor sau trimiterea la actele normative ce reglementează termenii utilizați în derularea procesului de evaluare, analiză și priorizare a proiectelor de investiții publice semnificative și, după caz, medii. De asemenea, sunt detaliate corespunzător etapele necesare realizării acestui proces, cu menționarea atribuțiilor instituțiilor implicate.

În vederea implementării principiilor și criteriilor de priorizare a proiectelor de investiții publice, se propune utilizarea următoarelor instrumente:

- Machetă a tabelului centralizator conținând lista proiectelor de investiții publice prioritizate de propuse de ordonatorii principali de credite, cuprinzând punctajele acordate pentru fiecare criteriu de evaluare în parte;
- Machetă a tabelului centralizator conținând fundamentarea punctajelor acordate pentru fiecare criteriu de evaluare în parte pentru proiectele de investiții publice prioritizate de ordonatorii principali de credite;
- Machetă a tabelului centralizator conținând informații suplimentare pentru proiectele de investiții publice prioritizate de ordonatorii principali de credite,
- Machetă a tabelului centralizator conținând analiza Ministerului Finanțelor Publice cu privire la propunerile tuturor ordonatorilor principali de credite cu privire la proiectele de investiții publice prioritizate,

Precizăm faptul că de la aplicarea prevederilor *Capitolului II - criterii de priorizare a investițiilor publice semnificative* din O.U.G. nr. 88/2013 și implicit din prezentul proiect de hotărâre de Guvern sunt exceptate proiectele de investiții publice din sectorul de apărare națională, ordine publică și siguranță națională. Acest tip de investiții beneficiază de un regim special stabilit prin Legea nr.157/2007 privind detalierea obiectivelor cuprinse în listele de investiții ale instituțiilor publice din sectorul de apărare națională, ordine publică și siguranță națională, obiectivele specifice acestor sectoare, a căror detaliere conține informații clasificate potrivit legii, fiind prevăzute în poziții globale în programul de investiții publice.

Se vor stabili obiectivele de investiții prioritizate ce vor fi incluse în programul de investiții publice al ordonatorilor principali de credite, anexă la bugetul de stat. Se introduc, de asemenea, cerințe cuprinzătoare de raportare cu privire la proiectele de investiții publice prioritizate, precum și cerințe de evaluare a proiectelor din punctul de vedere al unor indicatori de eficiență, respectiv indicatori de performanță economică, indicatori cost/utilitate și indicatori de progres/rezultat.

Scopul final al prezentului proiect de act normativ este detalierea aplicării mecanismelor cuprinse în O.U.G. nr. 88/2013, rezultatele acestor mecanisme, respectiv prioritizarea efectivă a proiectelor de investiții publice, urmând a sta la baza elaborării și fundamentării legii bugetului de stat începând cu anul 2015.

Totodată, unele proiecte de investiții publice care nu îndeplinesc criteriile de priorizare vor fi sistate urmare analizei proprii a ordonatorilor principali de credite.

Secțiunea a 3-a

Impactul socio-economic al proiectului de act normativ

1. Impact macroeconomic

În conformitate cu angajamentele asumate de România în cadrul pachetului de finanțare externă de tip preventiv cu Fondul Monetar Internațional și Uniunea Europeană, o prioritate majoră a guvernului o constituie îmbunătățirea planificării bugetare și prioritizarea proiectelor de investiții publice. Aceasta ar contribui la creșterea eficienței cheltuielilor publice, creșterea multiplicatorului cheltuielilor publice în scopul susținerii creșterii economice.

1.1. Impact asupra mediului concurențial și domeniul ajutoarelor de stat

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Impact asupra mediului de afaceri

Prin promovarea acestui act normativ se detaliază modalitatea de acordare a punctajelor aferente criteriilor de priorizare a investițiilor publice semnificative, oferind mediului de afaceri elemente de predictibilitate a politicii în domeniul investițiilor publice și contribuind la creșterea eficienței și transparenței modului de cheltuire a resurselor publice. Se urmărește, de asemenea, selecția investițiilor publice cu real impact asupra dezvoltării regionale, acest aspect contribuind la susținerea creșterii economice și, implicit, și a mediului de afaceri.

3. Impactul social

Finanțarea cu prioritate a acelor proiecte de investiții publice ce demonstrează o utilitate socială ridicată, având drept principal rezultat creșterea beneficiilor și a utilității sociale a cheltuielilor publice.

4. Impact asupra mediului

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

Proiectele de investiții publice promovate spre finanțare vor respecta, în toate cazurile, prin grija ordonatorilor principali de credite, legislația cu privire la mediul înconjurător.

Secțiunea a 4-a

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent cât

și pe termen lung (5 ani)

- mii lei -

Indicatori	Anul curent	Următorii 4 ani	Media pe 5 ani
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta: (i) impozit pe profit (ii) impozit pe venit b) bugetele locale: i) impozit pe profit c) bugetul asigurărilor sociale de stat: (i) contribuții de asigurări	Nu este cazul.		
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta: (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii b) bugete locale: (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii c) bugetul asigurărilor sociale de stat: (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii	Nu este cazul.		
3. Impact financiar, plus/minus, din care: a) buget de stat b) bugete locale	Nu este cazul.		
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare	Nu este cazul.		
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare	Nu este cazul.		
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor	Nu este cazul.		

bugetare	
7. Alte informații	Îmbunătățirea structurii cheltuielilor publice de investiții și corelarea politicilor bugetare cu strategiile de dezvoltare economică.

Secțiunea a 5 - a

Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

1. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor:

a) Acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ:

Prin *Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 980/2005 pentru aprobarea Normelor metodologice privind criteriile de evaluare și selecție a obiectivelor de investiții publice, denumit în continuare O.M.F.P nr. 980/2005* au fost aprobate criteriile pentru selecționarea obiectivelor de investiții publice finanțate total sau parțial din bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2) din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice*, cu modificările și completările ulterioare.

Având în vedere prevederile prezentului act normativ, este necesară limitarea aplicabilității O.M.F.P. 980/2005 pentru cazurile reglementate de O.U.G nr. 88/2013.

b) Acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții:

În vederea detalierii unor elemente ale metodologiei evidențiate în prezentele norme se poate impune, după caz, adoptarea unor acte normative. Detalierea respectivă se vor realiza prin emiterea unui ordin al ministrului delegat pentru buget conținând instrucțiunile necesare.

2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

3. Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

4. Hotărâri ale Curții Europene de Justiție a Uniunii Europene

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente

În conformitate cu prevederile art. 41 și 46 din O.U.G. nr. 88/2013, se pot elabora norme metodologice privind clasificarea proiectelor de investiții publice și pentru aplicarea prevederilor actului normativ invocat cu privire la prioritizarea proiectelor de investiții publice. De asemenea, elaborarea prezentelor norme reprezintă unul dintre angajamentele Guvernului României față de partenerii internaționali.

Secțiunea a 6 -a

Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ

1. Informații privind procesul de consultare cu organizațiile neguvernamentale, instituțiile de

<p>cercetare și alte organisme implicate</p> <p>În procesul de elaborare a proiectului de act normativ au fost îndeplinite procedurile prevăzute de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, cu modificările și completările ulterioare.</p>
<p>2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ</p> <p>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect .</p>
<p>3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005, privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative</p> <p>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect .</p>
<p>4. Consultări desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente</p> <p>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect .</p>
<p>5. Informații privind avizarea de către:</p> <p>a) Consiliul Legislativ</p> <p>b) Consiliul Suprem de Apărarea a Țării</p> <p>c) Consiliul Economic și Social</p> <p>d) Consiliul Concurenței</p> <p>e) Curtea de Conturi</p> <p>Este necesar avizul Consiliului Legislativ.</p>
<p style="text-align: center;">Secțiunea a 7-a</p> <p style="text-align: center;">Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ</p>
<p>1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ și la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice.</p> <p>Actul normativ nu se referă la acest subiect.</p>
<p style="text-align: center;">Secțiunea a 8-a</p> <p style="text-align: center;">Măsuri de implementare</p>
<p>Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale - înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente.</p>

Nu este cazul.

Având în vedere cele de mai sus, propunem aprobarea proiectului de hotărâre a Guvernului pentru aprobarea normelor metodologice privind prioritizarea proiectelor de investiții publice.

Viceprim-ministru

Ministrul delegat pentru buget

Ministrul finanțelor publice, interimar

Victor Viorel Ponta

Prim Ministru

Liviu Voinea

Avizăm Favorabil

Viceprim-ministru

Ministrul fondurilor europene

**Ministrul dezvoltării regionale și administrației
publice**

Eugen Orlando Teodorovici

Liviu Dragnea

Ministrul justiției

Robert Marius Cazanciuc