

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1

Titlul proiectului de act normativ

LEGE privind aprobarea Ordonanței de urgență pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2023 privind instituirea unor măsuri de simplificare și digitalizare pentru gestionarea fondurilor europene aferente Politicii de Coeziune 2021-2027, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2021 privind stabilirea cadrului instituțional și financiar pentru gestionarea fondurilor europene alocate României prin Mecanismul de redresare și reziliență, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului național de redresare și reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

2.1 Sursa proiectului de act normativ

La nivelul Uniunii Europene (UE), Politica de Coeziune reprezintă una dintre cele mai importante și mai complexe politici comunitare, având ca obiectiv principal reducerea decalajelor economice, sociale și teritoriale între diversele regiuni și statele membre.

În cadrul acestei politici, obiectivele specifice privind creșterea economică și ocuparea forței de muncă sunt susținute prin contribuția fondurilor externe nerambursabile implementate prin bugete multianuale de 7 ani - perioade de programare.

Programarea fondurilor externe nerambursabile pentru perioada 2021 - 2027 s-a realizat în baza Acordului de Parteneriat aprobat de Comisia Europeană prin decizia nr. C(2022) 5132/25.07.2022, precum și prin aprobarea, până la finalul anului 2022, a programelor subsecvente Politicii de Coeziune, de către Comisie prin decizie de punere în aplicare pentru perioada 2021-2027.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2023 privind instituirea unor măsuri de simplificare și digitalizare pentru gestionarea fondurilor europene aferente Politicii de coeziune 2021-2027, reglementează un cadru unitar al managementului ciclului de viață al programelor pentru toate autoritățile de management care gestionează programe în perioada de programare 2021-2027, precum și asigurarea sprijinului solicitanților/beneficiarilor în procesul de accesare a fondurilor europene și implementarea proiectelor.



Ca urmare a primirii unui răspuns pozitiv din partea Comisiei Europene cu privire la posibilitatea verificării prin eşantion atât a cheltuielilor cât şi a procedurilor de achiziţii considerăm necesară şi oportună modificarea şi completarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 124/2021 privind stabilirea cadrului instituţional şi financiar pentru gestionarea fondurilor europene alocate României prin Mecanismul de redresare şi rezilienţă, precum şi pentru modificarea şi completarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 155/2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului naţional de redresare şi rezilienţă necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile şi nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare şi rezilienţă, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 178/2022, cu modificările şi completările ulterioare.

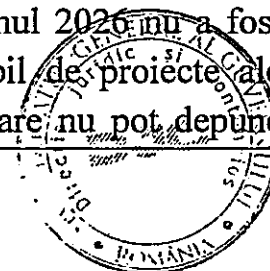
2.2 Descrierea situaţiei actuale

Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 23/2023 privind instituirea unor măsuri de simplificare şi digitalizare pentru gestionarea fondurilor europene aferente Politicii de coeziune 2021–2027 a fost aprobată de Guvernul României astfel încât să asigure o reglementare detaliată a tuturor etapelor specifice accesării fondurilor europene.

Actul normativ în vigoare defineşte ghidul solicitantului, prin raportare la prevederile europene aplicabile, respectiv Regulamentul (UE) 2021/1.060 al Parlamentului European şi al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispoziţiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziţie justă şi Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit şi acvacultură şi de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum şi Fondului pentru azil, migraţie şi integrare, Fondului pentru securitate internă şi Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor şi politica de vize, cu modificările şi completările ulterioare, ca document, fără a fi menţionat statutul juridic al acestuia. În acest fel sunt posibile interpretări diferite cu privire la tipul de act pe care îl reprezintă ghidul solicitantului, fapt ce poate genera neclarităţi cu privire la forţa juridică care îi este atribuită.

Totodată, actul normativ limitează termenul de suspendare a procesului de contractare pentru 45 de zile calendaristice, ceea ce creează riscul de a nu se încheia contracte cu solicitanţii care nu pot prezenta documente justificative privind îndeplinirea cerinţelor de eligibilitate. Această situaţie restricţionează accesarea fondurilor europene nerambursabile.

În prezent, la nivelul autorităţilor publice locale au fost alocate fonduri din bugetele proprii pentru elaborarea de documentaţii tehnice, în vederea asigurării unui nivel ridicat de maturitate al proiectelor şi, la această dată, sunt în imposibilitatea contractării acestor proiecte, având în vedere faptul că legea bugetului de stat pentru anul 2026 nu a fost aprobată până la această dată. Astfel, există un număr considerabil de proiecte ale autorităţilor publice locale care se află în etapa de contractare şi care nu pot depune



documente justificative care să ateste atât lipsa obligațiilor de plată la bugetul local, cât și lipsa obligațiilor de plată la bugetul de stat. Totodată, în prezent, apelurile de proiecte în cadrul cărora au fost depuse cererile de finanțare sunt închise și au un grad de depunere cu mult peste 100% din alocare, ceea ce face imposibilă redeschiderea unor noi apeluri.

Astfel, procesul de contractare nu poate fi parcurs/finalizat pentru categoria de beneficiari care, în mod obiectiv, nu pot face dovada celor declarate la depunerea cererii de finanțare din perspectiva obligațiilor de natură financiară care le revin.

Intervențiile legislative propuse asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2021, cu modificările și completările ulterioare, sunt determinate de existența unor sincope în procesul de verificare aferent implementării Planului Național de Redresare și Reziliență, sincope care afectează ritmul de implementare a investițiilor și capacitatea de a respecta termenele asumate de România.

În acest sens, precizăm că, aceste disfuncționalități sunt generate, în principal, de următorii factori obiectivi:

- capacitatea administrativă redusă a coordonatorilor de reforme și/sau investiții, în contextul volumului crescut de atribuții aferente gestionării, verificării și procesării cererilor de transfer;

- timpul limitat rămas până la finalizarea PNRR, respectiv 31 august 2026, care impune adaptarea mecanismelor administrative și de verificare la un calendar extrem de constrâns;

- volumul foarte ridicat al plăților care urmează a fi efectuate către beneficiari în perioada imediat următoare, estimat la aproximativ 10 miliarde euro în următoarele 6 luni, ceea ce generează o presiune semnificativă asupra structurilor implicate în procesul de verificare.

În aceste condiții, aplicarea unor verificări exhaustive, uniforme și necorelate cu nivelul de risc conduce la blocaje administrative și la prelungirea nejustificată a termenelor de procesare. În prezent, durata medie de verificare a cererilor de transfer este de aproximativ 60 de zile, cu impact direct asupra fluxului financiar al beneficiarilor și asupra ritmului de implementare a investițiilor.

Prin clarificarea atribuțiilor și introducerea unor instrumente de verificare bazate pe eșantionare și analiză de risc, intervențiile legislative propuse asupra Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2021, cu modificările și completările ulterioare, răspund necesității de adaptare a cadrului de management și control al PNRR la stadiul actual de implementare, caracterizat de un volum crescut de operațiuni și de termene-limită ferme.

Măsurile propuse sunt proporționale și necesare pentru asigurarea celerității proceselor administrative, menținând în același timp un nivel adecvat de control.

Neadoptarea măsurilor propuse poate genera efecte negative asupra absorbției fondurilor, precum și penalizări pentru neîndeplinirea Țintelor și jaloanelor asumate prin



PNRR, iar suma de 7,73 mld. euro aferentă cererilor de plată nr.5 și nr.6 nu va putea fi încasată integral fără aceste demersuri de simplificare administrativă.

2.3 Schimbări preconizate

În procesul de aplicare și interpretare a definiției Ghidului solicitantului, s-a constatat necesitatea clarificării și alinierii terminologiei utilizate la cadrul juridic aplicabil, în vederea asigurării coerenței, predictibilității și securității juridice pentru toți actorii implicați.

Utilizarea termenului generic de „document” s-a dovedit insuficient de precisă, întrucât acesta poate include o gamă largă de înscrisuri fără valoare juridică propriu-zisă, precum note interne, adrese informative, corespondență sau alte materiale fără caracter decizional. Această lipsă de precizie poate genera interpretări neunitare, atât din partea beneficiarilor, cât și a autorităților implicate în gestionarea fondurilor europene nerambursabile.

Prin urmare, se propune înlocuirea termenului „document” cu termenul „act administrativ individual”, termen consacrat de legislația administrativă, care desemnează în mod clar un act juridic emis de o autoritate publică, cu caracter individual, prin care se nasc, se modifică sau se sting drepturi și obligații în sarcina unor persoane determinate.

Scopul demersului legislativ este de a clarifica statutul juridic al ghidului solicitantului, definit în cadrul actului normativ, pentru a preveni diferite interpretări cu privire la tipul de act pe care îl reprezintă acesta.

În etapa de contractare a proiectelor finanțate din fonduri europene, Autoritatea de Management solicită depunerea unor documente esențiale, inclusiv dovezi privind capacitatea financiară a solicitantului, hotărâri ale autorităților deliberative, precum și documente care atestă asigurarea cofinanțării și a cheltuielilor neeligibile, conform declarației unice depuse de solicitant împreună cu cererea de finanțare.

Având în vedere faptul că bugetul de stat pe anul 2026 nu a fost aprobat, solicitanții publici centrali și locali - unități administrativ-teritoriale, se află în imposibilitatea de a definitiva și furniza documentele solicitate în etapa de contractare, întrucât nu pot fi asumate angajamente bugetare ferme și nu pot fi aprobate alocările necesare prin hotărâre a consiliului local/județean.

Această situație generează dificultăți obiective pentru solicitanți, lideri de parteneriat și/sau parteneri în îndeplinirea condițiilor impuse de Autoritatea de Management, respectiv în asigurarea cadrului legal și financiar necesar semnării contractelor de finanțare.

În consecință, este necesară suspendarea temporară a procedurii de contractare, urmând a fi reluată după aprobarea bugetului de stat pe anul 2026 și după clarificarea și aprobarea alocărilor bugetare corespunzătoare, cu respectarea prevederilor legale aplicabile. Astfel, se va asigura cadrul legal adecvat pentru accesarea fondurilor europene aferente perioadei de programare 2021-2027, prin posibilitatea extinderii termenului



prevăzut la art. 11 alineatul (20) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23 *privind instituirea unor măsuri de simplificare și digitalizare pentru gestionarea fondurilor europene aferente Politicii de coeziune 2021-2027*, cu o perioadă de maxim 30 de zile după data intrării în vigoare a legii bugetului de stat pe anul 2026.

Neadoptarea, până în prezent, a legii bugetului de stat pentru anul 2026, va conduce la respingerea unor cereri de finanțare în etapa de contractare pentru solicitanții care nu pot face dovada cerințelor de eligibilitate (ex. absența datoriilor la buget) pentru proiectele finanțate din fonduri europene nerambursabile aferente Politicii de coeziune 2021-2027.

Promovarea acestei soluții legislative urmărește asigurarea accesului facil, transparent, nediscriminatoriu, competitiv și simplificat la fondurile europene nerambursabile aferente Politicii de Coeziune.

Neadoptarea măsurii preconizate, în regim de urgență, va avea impact negativ din perspectiva obiectivelor de investiții finanțate prin Politica de Coeziune în ceea ce privește riscul de a nu putea utiliza eficient fondurile externe nerambursabile.

Cu privire la completarea alin. (3) al art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2021, cu modificările și completările ulterioare, cu o nouă literă, lit. nn), precizăm faptul că introducerea atribuției privind elaborarea instrucțiunii referitoare la metodologia de eșantionare a procedurilor de achiziții publice și a celor derulate de beneficiarii privați este necesară în contextul existenței unor sincope în procesul de verificare ex post, care afectează ritmul de implementare a investițiilor finanțate prin PNRR.

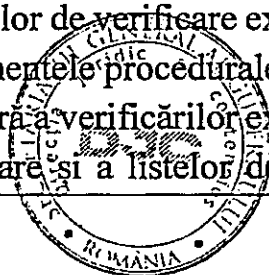
În lipsa unei metodologii de eșantionare formalizate și unitare, activitățile de verificare ex post pot fi aplicate neomogen, cu riscul unor abordări necorelate între structurile implicate, ceea ce poate genera tratamente diferențiate, vulnerabilități de control și dificultăți în demonstrarea caracterului sistematic și proporțional al verificărilor în relația cu Comisia Europeană.

Formalizarea acestei atribuții la nivelul actului normativ primar asigură un cadru clar și predictibil pentru selectarea eșantioanelor și aplicarea proporțională a verificărilor, în funcție de nivelul de risc.

Această măsură contribuie direct la eficientizarea activității de control, fără diminuarea nivelului de rigoare și creează premisele reducerii duratei de verificare a procedurilor analizate.

Referitor la modificarea lit. z) și cc) ale alin. (1) al art. 6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2021, cu modificările și completările ulterioare, menționăm următoarele:

-modificarea literei z) urmărește clarificarea și detalierea atribuțiilor de verificare ex post realizate prin eșantionare, precum și corelarea acestora cu instrumentele procedurale prevăzute de actul normativ. Prin modificare se asigură delimitarea clară a verificărilor ex post față de verificările ex ante, utilizarea metodologiei de eșantionare și a listelor de



verificare ca instrumente obligatorii și consolidarea obligației de încărcare și păstrare în sistemul informatic de management și control al PNRR a tuturor documentelor relevante;

-modificarea literei cc) are ca scop reglementarea distinctă a verificărilor ex post aplicabile beneficiarilor privați care nu au obligația respectării legislației naționale în domeniul achizițiilor publice. Clarificarea acestui regim este necesară pentru asigurarea unui cadru de verificare adaptat specificului beneficiarilor privați, evitarea aplicării nejustificate a unor cerințe procedurale care exced obligațiile legale ale acestora și eficientizarea procesului de control prin utilizarea verificărilor prin eșantionare, pe baza unei metodologii dedicate.

În ceea ce privește completarea art. 30 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2021, cu modificările și completările ulterioare, cu un nou alineat, alin. (3¹), dorim să precizăm că introducerea unui nou alineat la art. 30 este determinată de necesitatea optimizării procesului de verificare a cererilor de transfer, în condițiile unui volum foarte ridicat de plăți ce urmează a fi efectuate și ale unei capacități administrative limitate.

Posibilitatea realizării verificărilor pe baza unei analize de risc, stabilite prin instrucțiuni emise de coordonatorii de reforme și/sau investiții și avizate de coordonatorul național, permite adaptarea verificărilor la specificul fiecărei reforme sau investiții, concentrarea resurselor administrative asupra cererilor cu risc ridicat, dar și reducerea duratei medii de verificare a cererilor de transfer, estimată în prezent la aproximativ 60 de zile.

Această măsură contribuie la accelerarea procesului de plată către beneficiari și la asigurarea unei utilizări mai eficiente a resurselor umane, fără afectarea funcționării sistemului de management și control al PNRR.

Prin urmare, introducerea verificărilor pe bază de eșantionare și a verificărilor fundamentate pe analiza de risc, precum și clarificarea atribuțiilor instituționale aferente acestora, reprezintă măsuri necesare și proporționale, menite să reducă semnificativ durata procesului de verificare a cererilor de transfer, să permită concentrarea resurselor administrative asupra cazurilor cu risc ridicat, să asigure o mai bună alocare și utilizare a resurselor umane disponibile și să mențină un nivel adecvat de control și conformitate cu cerințele Regulamentului (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, măsurile propuse răspund atât necesității de eficientizare a proceselor administrative, cât și imperativului respectării termenelor asumate la nivel european, în condițiile unui volum crescut de activitate și ale unor constrângeri administrative reale.

2.4 Alte informații *)

Secțiunea a 3-a ***Impactul socioeconomic***



3.1 Descrierea generală a beneficiilor și costurilor estimate ca urmare a intrării în vigoare a actului normativ

3.2 Impactul social

3.3. Impactul asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului

3.4. Impactul macroeconomic

3.4.1 Impactul asupra economiei și asupra principalilor indicatori macroeconomici

3.4.2 Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat

3.5. Impactul asupra mediului de afaceri

3.6 Impactul asupra mediului înconjurător

3.7. Evaluarea costurilor și beneficiilor din perspectiva inovării și digitalizării

3.8 Evaluarea costurilor și beneficiilor din perspectiva dezvoltării durabile

3.9. Alte informații

Secțiunea a 4-a

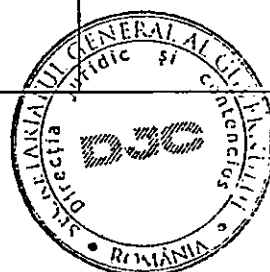
Impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri

- În mii lei (RON)

Indicatori	Anul curent	Următorii 4 ani				Media pe 5 ani
1	2	3	4	5	6	7
4.1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care:						
a) bugetul de stat, din acesta:						
(i) impozit pe profit						
(ii) impozit pe venit						
b) bugete locale:						
(i) impozit pe profit						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat						
(i) contribuții de asigurări						
d) alte tipuri de venituri (Se va menționa natura acestora.)						



4.2. 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						
d) alte tipuri de cheltuieli (Se va menționa natura acestora.)						
4.3. Impact financiar, plus/minus, din care:						
a) buget de stat						
b) bugete locale						
4.4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare						
4.5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						
4.6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare						



4.7. Prezentarea, în cazul proiectelor de acte normative a căror adaptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, a următoarelor documente:

a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, 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.

4.8. Alte informații

Secțiunea a 5-a

Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

5.1. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ

5.2. Impactul asupra legislației în domeniul achizițiilor publice

5.3. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația UE (în cazul proiectelor ce transpun sau asigură aplicarea unor prevederi de drept UE)

5.3.1. Măsuri normative necesare transpunerii directivelor UE

5.3.2. Măsuri normative necesare aplicării actelor legislative UE

5.4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene

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

5.6. Alte informații

Secțiunea a 6-a

Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ

6.1. Informații privind neaplicarea procedurii de participare la elaborarea actelor normative

6.2. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate

6.3. Informații despre consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale

6.4. Informații privind puncte de vedere/opinii emise de organisme consultative constituite prin acte normative

6.5. Informații privind avizarea de către:



- a) Consiliul Legislativ - Proiectul actului normativ a fost avizat de Consiliul Legislativ prin avizul nr.140/2026.
- b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării
- c) Consiliul Economic și Social
- d) Consiliul Concurenței
- e) Curtea de Conturi

6.6. Alte informații

Secțiunea a 7-a

Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ

7.1. Informarea societății civile cu privire la elaborarea proiectului de act normativ

Prezentul proiect de act normativ respectă prevederile art. 7 alin. (13) din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, având în vedere urgența definitivării sistemului de management și control pentru programele operaționale aferente perioadei de programare 2021-2027, în vederea evitării întârzierilor în demararea implementării acestora care ar avea consecințe grave asupra absorbției și a fost publicat în dezbatere publică pe pagina de internet a Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene la data de 06.02.2026.

7.2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice

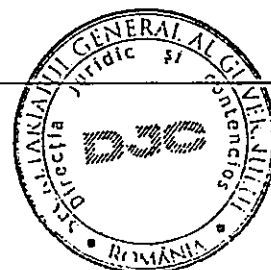
7.3. Alte informații

Secțiunea a 8-a

Măsurile privind implementarea, monitorizarea și evaluarea proiectului de act normativ

8.1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ

8.2. Alte informații



Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2023 privind instituirea unor măsuri de simplificare și digitalizare pentru gestionarea fondurilor europene aferente Politicii de Coeziune 2021-2027, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2021 privind stabilirea cadrului instituțional și financiar pentru gestionarea fondurilor europene alocate României prin Mecanismul de redresare și reziliență, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului național de redresare și reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență.

PRIM-MINISTRU

ILIE-GAVRIL BOBOJAN

