

## EXPUNERE DE MOTIVE

### *Secțiunea 1*

#### *Titlul proiectului de act normativ*

### **Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului pentru aprobarea unor măsuri de eficientizare a sistemului de gestionare a fondurilor structurale și de investiții europene**

### *Secțiunea a 2-a*

#### *Motivul emiterii actului normativ*

#### **1. Descrierea situației actuale**

Anul 2016 este un an de o importanță majoră pentru România, în care se impune realizarea unei reforme profunde și o eficientizare practică a sistemului de management al fondurilor europene. În acest context, sistemul aferent noii perioade de programare 2014-2020 trebuie să fie funcțional și eficient în regim de urgență, astfel încât România să aibă majoritatea apelurilor de proiecte lansate în cel mai scurt timp.

Comisia Europeană împărtășește abordarea privind utilizarea coordonată a fondurilor, considerând că noul sistem trebuie să fie suplu și eficient, pentru a evita problemele întâmpinate și riscurile asociate acestora în perioada de programare 2007-2013.

Pentru ca această performanță să fie posibilă este necesară continuarea procesului de întărire a capacității de administrare a fondurilor europene prin preluarea organismelor intermediare pentru POS Dezvoltarea Resurselor Umane și pentru Programul Operațional Capital Uman de către Ministerul Fondurilor Europene.

Potrivit Hotărârii Guvernului nr. 344/2014 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, precum și pentru modificarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare, Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Sectorial „Dezvoltarea Resurselor Umane”, a fost organizată ca direcție generală în cadrul Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice și în conformitate cu dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 9/2014 pentru aprobarea unor măsuri de eficientizare a sistemului de gestionare a instrumentelor structurale, aprobată cu modificări prin Legea nr.133/2014, a fost preluată în cadrul Ministerului Fondurilor Europene începând cu data de 1 martie 2014.

Menținerea celor 8 organisme intermediare, pentru programarea fondurilor europene în perioada 2007-2013, la nivelul Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, organizate potrivit dispozițiilor Hotărârii Guvernului nr. 344/2014 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, precum și pentru modificarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare, nu mai corespunde noii abordări asumate pentru perioada de programare 2014-2020

și ar putea conduce la practici neunitare, lipsă de coordonare, riscuri în gestionarea portofoliului de proiecte și în asigurarea funcționalității noului sistem propus.

La începutul anului 2016, organismele intermediare din cadrul Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice gestionau un număr de 97 de proiecte, în timp ce pentru un număr de 13 proiecte au fost formulate plângeri la instanța de judecată din care 10 au fost câștigate de către beneficiari, iar cuantumul total al sumelor plătite a fost de 6.682.611,79 lei, sumă care grevează bugetul de stat.

Începând cu data de 1 martie 2014, potrivit dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 9/2014 pentru aprobarea unor măsuri de eficientizare a sistemului de gestionare a instrumentelor structurale, aprobată cu modificări prin Legea nr.133/2014, Ministerul Fondurilor Europene a preluat activitatea și structura cu rol de Autoritate de management pentru Programul operațional sectorial „Dezvoltarea resurselor umane”, de la Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice și de la această dată îndeplinește rolul de Autoritate de management privind Fondul Social European, în înțelesul Regulamentului (UE) nr. 1.303/2013, fiind responsabil pentru coordonarea pregătirii, dezvoltării, armonizării și funcționării cadrului legislativ, instituțional și procedural pentru gestionarea și controlul instrumentelor structurale 2007 - 2013 și al fondurilor europene structurale și de investiții 2014 – 2020.

În considerarea faptului că, în cursul lunii iulie 2016, urmează să fie semnate Acordurile de delegare pentru perioada de programare 2014-2020, prin preluarea organismelor intermediare pentru POSDRU/POCU la Ministerul Fondurilor Europene se asigură o abordare și o practică unitară în gestionarea fondurilor alocate, precum și creșterea substanțială a nivelului de utilizare a fondurilor europene. Această abordare răspunde inclusiv preocupării Comisiei Europene privind menținerea expertizei acumulate în perioada de programare, 2007 – 2013

**Necesitatea preluării** de către Ministerul Fondurilor Europene a organismelor intermediare POSDRU/POCU rezidă în următoarele argumente:

- exercițiul financiar aferent perioadei de programare 2007-2013 a relevat disfuncționalități la nivelul implementării Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane, derivate din coordonarea inconsistentă a organismelor intermediare de către autoritatea de management pe fondul subordonării diferite a instituțiilor implicate – autoritatea de management fiind o direcție generală din cadrul Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, în timp ce organismele intermediare au avut doar o coordonare metodologică din partea autorității de management, aceste instituții fiind subordonate administrativ ministerului ca instituție de resort. În contextul acestei duble coordonări, demersurile decizionale inițiate de autoritatea de management au rezultat în aplicări neunitare ale procedurilor și instrucțiunilor POSDRU, autoritatea de management fiind *de facto* privată de pârghiile administrative necesare pentru asigurarea unui cadru unitar și consistent de implementare a programului operațional, fapt semnalat în repetate rânduri de beneficiari și de membrii comitetului de monitorizare POSDRU.
- Ministerul Fondurilor Europene a dovedit flexibilitate instituțională, precum și capacitatea de adaptare rapidă la cerințe și exigențe noi, gestionând programe de finanțare

în domeniul de finanțare diverse. Prin facilitarea procesului decizional de tip top-down, prin preluarea administrativă a organismelor intermediare în aceeași structură în care se află și autoritatea de management, se vor elimina blocajele interinstituționale existente și se vor crea premisele pentru asigurarea unui cadru procedural unitar absolut esențial în vederea facilitării proceselor aferente închiderii de program POSDRU 2007-2013, pe de o parte, și implementării eficiente a programului POCU 2014-2020, pe de altă parte.

Abordarea procedurală neunitară la nivelul instituțiilor implicate în implementarea unui program operațional (autoritate de management – organisme intermediare) este de natură să împiedice absorbția eficientă a fondurilor (de exemplu, soluțiile diferite în verificarea și decontarea cheltuielilor ajung să fie soluționate în instanță și să greveze în cele din urmă bugetul de stat în condițiile în care cheltuielile odată necertificate nu mai pot fi decontate din instrumente structurale/FESI). Asigurarea unui cadru procedural unitar va minimiza riscurile asociate proceselor decizionale cu implicații financiare și va crea premisele absorbției corespunzătoare a fondurilor.

Exercițiul financiar aferent perioadei de programare 2007-2013 a relevat disfuncționalități la nivelul implementării Programului Operațional Dezvoltarea Resurselor Umane, derivate din coordonarea inconsistentă a organismelor intermediare de către autoritatea de management pe fondul subordonării diferite a instituțiilor implicate - autoritatea de management fiind o direcție generală din cadrul MMFPSPV, respectiv din cadrul Ministerului Fondurilor Europene începând cu data de 01.03.2014, în timp ce organismele intermediare au avut doar o coordonare metodologică din partea autorității de management, aceste instituții fiind subordonate administrativ ordonatorilor de credite din ministerele și instituțiile de resort (MECȘ, MMFPSPV, CNDIPT). În contextul acestei duble coordonări, demersurile decizionale inițiate de autoritatea de management au rezultat în aplicări neunitare ale procedurilor și instrucțiunilor POSDRU, autoritatea de management fiind de facto privată de pârghiile administrative necesare pentru asigurarea unui cadru unitar și consistent de implementare a programului operațional, fapt semnalat în repetate rânduri de beneficiari și de membrii comitetului de monitorizare POSDRU.

Prin facilitarea procesului decizional de tip top-down, prin preluarea administrativă a organismelor intermediare în aceeași structură în care se află și autoritatea de management, se vor elimina blocajele interinstituționale existente și se vor crea premisele pentru asigurarea unui cadru procedural unitar absolut esențial în vederea facilitării proceselor aferente închiderii de program POSDRU 2007-2014, pe de o parte, și implementării eficiente a programului POCU 2014-2020, pe de altă parte.

Totodată, se impune acordarea unei atenții sporite în legătură cu potențialul conflict de interese. În perioada precedentă de programare, Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice a avut o dublă calitate: aceea de beneficiar de fonduri europene și de instituție care monitorizează și controlează aceste proiecte, prin intermediul organismelor intermediare. Acest lucru poate avea ca efect apariția unui potențial conflict de interese, care în cazul preluării organismelor intermediare de către Ministerul Fondurilor Europene ar dispărea. Prin preluarea organismelor intermediare la nivelul Ministerului Fondurilor Europene se va

realiza:

- abordare unitară la nivelul managementului programului,
- comunicare directă, eficientă și rapidă între cele două tipuri de structuri implicate în managementul programelor operaționale,
- eliminarea riscului denaturării mesajului procedural ca urmare a unei duble subordonări administrative.

Celeritatea preluării de către Ministerul Fondurilor Europene a organismelor intermediare POSDRU/POCU este justificată de momentul închiderii POSDRU 2007-2013 în condițiile prevăzute în Hotărârea Guvernului nr. 678/2015, când este imperios necesară mobilizarea într-un termen extrem de scurt a unor importante resurse de personal și expertiză la nivelul instituțiilor implicate în implementarea programului operațional (autoritatea de management – organismele intermediare). Asigurarea unui cadru procedural unitar și coerent este decisivă pentru asigurarea eficienței și corectitudinii proceselor financiare aferente. Eliminarea blocajelor decizionale și a implicațiilor birocratice inerente dublei coordonări a organismelor intermediare reprezintă în acest scop o decizie cu caracter de urgență.

Preluarea de către Ministerul Fondurilor Europene a organismelor intermediare menționate anterior este urgentă având în vedere că este necesară evaluarea lor în vederea includerii lor în descrierea de sistem în scopul desemnării organismelor cu rol în gestionarea POCU. Preluarea formală a organismelor intermediare în structura Ministerului Fondurilor Europene va reprezenta o garanție a viabilității, funcționalității și eficienței sistemului de management și control instituit pentru POCU, pentru Autoritatea de Audit (organismul național responsabil, în temeiul art. 127 din Regulamentul (UE) nr. 1.303/2013, pentru emiterea către Comisia Europeană a garanției privind funcționarea sistemului de management și control al unui program operațional), cât și din punctul de vedere al Comisiei Europene.

Gestionarea la nivelul Ministerului Fondurilor Europene, prin AM și OI, a programelor care vizează dezvoltarea capitalului uman ar determina o mai bună corelare a priorităților în domeniul resurselor umane și proiectele finanțate pe acest domeniu, precum și o mai bună corelare a domeniului economic și investițional regional cu politicile destinate dezvoltării resurselor umane.

Astfel, prin preluarea organismelor intermediare de la Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, se va asigura o abordare unitară și un sistem decizional și procedural coerent a investițiilor finanțate prin Programul Operațional Capital Uman 2014 – 2020.

## **2. Schimbări preconizate**

Preluarea de către Ministerul Fondurilor Europene a structurii, activității și personalului a celor 8 organisme intermediare regionale pentru Programul Operațional Sectorial pentru Dezvoltarea Resurselor Umane, organizate ca unități ce funcționează în subordinea Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, nu va genera cheltuieli suplimentare având în vedere faptul că, începând cu anul 2014, Comisia Europeană rambursează integral cheltuielile salariale pentru personalul care gestionează fonduri europene.

Ministerul Fondurilor Europene se va substitui în drepturile și obligațiile care decurg din

actele normative, contractele, convențiile, înțelegerile, protocoalele în care Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, prin organismele intermediare, este parte, inclusiv în litigiile aferente activităților acestora.

Se va autoriza Ministerul Finanțelor Publice să introducă modificările în structura bugetului de stat și în bugetele Ministerului Fondurilor Europene și Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, în baza protocolului de predare-preluare.

Se vor autoriza ordonatorii principali de credite menționați anterior să detalieze și să introducă modificările corespunzătoare în anexele bugetelor proprii și să le comunice Ministerului Finanțelor Publice.

Prin preluarea organismelor intermediare la nivelul Ministerului Fondurilor Europene se va realiza:

- o abordare unitară la nivelul managementului a Programului Operațional Capital Uman 2014 – 2020,
- o comunicare directă, eficientă și rapidă la nivelul managementului,
- asigurarea cadrului instituțional necesar optimizării mecanismelor de gestionare al programelor din fonduri europene.

Având în vedere că Programul Operational Capital Uman 2014-2020, care are o alocare totală de aproximativ 5 miliarde de euro din care 4,3 miliarde de euro contribuție UE, stabilește prioritățile de intervenție ale României în domeniul ocupării forței de muncă, al incluziunii sociale și educației, devenind cel mai mare angajator din Romania în următorii ani, se impune ca gestionarea acestuia să se realizeze integrat pentru a răspunde cât mai bine necesităților de finanțare a regiunilor mai puțin dezvoltate.

Corelarea intervențiilor finanțate din programe va fi realizată la nivelul Comitetului de Coordonare a Managementului Acordului de Parteneriat și al subcomitetelor tematice relevante, nefiind necesară o subordonare administrativă „bicefală”, a organismelor intermediare și autorităților de management relevante, responsabilitatea în domeniul politicii publice rămânând la nivelul ministerelor de linie.

Neadoptarea măsurilor propuse conduce la absorbția la un nivel scăzut a fondurilor nerambursabile alocate României datorită nerealizării unui sistem suplu și eficient privind utilizarea coordonată a fondurilor în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2014 – 2020.

## **2. Alte informații**

Nu este cazul

### *Secțiunea a 3-a*

#### *Impactul socioeconomic al proiectului de act normativ*

#### **1. Impactul macroeconomic:**

Nu este cazul

#### **1<sup>1</sup>. Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat:**

Nu este cazul

|  |
|--|
| <b>2. Impactul asupra mediului de afaceri:</b> Nu este cazul.                            |
| <b>2<sup>1</sup> Impactul asupra sarcinilor administrative:</b><br>Nu este cazul         |
| <b>2<sup>2</sup> Impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii:</b><br>Nu este cazul |
| <b>3. Impactul social:</b><br>Nu este cazul.   |
| <b>4. Impactul asupra mediului:</b><br>Nu este cazul                                     |
| <b>5. Alte informații:</b><br>Nu este cazul  |

**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)**

- mii lei -

| Indicatori  | Anul curent | Următorii 4 ani |   |   |   | Media pe 5 ani |
|---|-------------|-----------------|---|---|---|----------------|
|   |             | 3               | 4 | 5 | 6 |                |
| 1   | 2           |                 |   |   |   | 7              |
| 1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus din care:<br>a) buget de stat, din acesta:<br>(i) impozit pe profit<br>(ii) impozit pe venit<br>b) bugete locale:<br>(i) impozit pe profit<br>c) bugetul asigurărilor sociale de stat:<br>(i) contribuții de asigurări |             |                 |   |   |   |                |
| 2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care:<br>a) buget de stat, din acesta:  |             |                 |   |   |   |                |

|  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|
| (i) cheltuieli de personal<br>(ii) bunuri și servicii<br>b) bugete locale:<br>(i) cheltuieli de personal<br>(ii) bunuri și servicii<br>c) bugetul asigurărilor sociale de stat:<br>(i) cheltuieli de personal<br>(ii) bunuri și servicii |  |  |  |  |  |  |
| 3. Impact financiar, plus/minus, din care:<br>a) buget de stat<br>b) bugete locale   |  |  |  |  |  |  |
| 4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare  |  |  |  |  |  |  |
| 5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare  |  |  |  |  |  |  |
| 6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare   |  |  |  |  |  |  |

**Secțiunea a 5-a**  
***Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare***

**1. Măsurile normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ:**  
**a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ:**  
 Urmează să se modifice și să se completeze Hotărârea Guvernului nr. 344/2015 privind

|  |
|--|
| <p>organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, precum și pentru modificarea unor acte normative, Hotărârea Guvernului nr. 43/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Fondurilor Europene.</p> <p><b>b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții:</b> Nu este cazul.</p>   |
| <p><b>1<sup>1</sup>. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor publice</b></p> <p><b>a) impact legislativ - prevederi de modificare și completare a cadrului normativ în domeniul achizițiilor publice, prevederi derogatorii;</b><br/>Nu este cazul.</p> <p><b>b) norme cu impact la nivel operațional/tehnic - sisteme electronice utilizate în desfășurarea procedurilor de achiziție publică, unități centralizate de achiziții publice, structură organizatorică internă a autorităților contractante.</b><br/>Nu este cazul.</p> |
| <p><b>2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare:</b><br/>Nu este cazul.</p>  |
| <p><b>3. Măsurile normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare:</b><br/>Nu este cazul</p>   |
| <p><b>4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene:</b><br/>Nu este cazul</p>   |
| <p><b>5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente, făcându-se referire la un anumit acord, o anumită rezoluție sau recomandare internațională ori la alt document al unei organizații internaționale:</b><br/>Nu este cazul</p>   |
| <p><b>6. Alte informații:</b><br/>Nu este cazul</p>  |
| <p><i>Secțiunea a 6-a</i></p> <p><i>Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ</i></p>   |
| <p><b>1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate:</b><br/>Nu este cazul.</p>   |
| <p><b>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:</b><br/>Nu este cazul.</p>   |
| <p><b>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</b></p>  |



|  |
|--|
| <p><b>asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative</b><br/>Nu este cazul.</p>  |
| <p><b>4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente</b><br/><b>Proiectul de act normativ nu face obiectul unor asemenea dezbateri:</b><br/>Nu este cazul.</p>          |
| <p><b>5. Informații privind avizarea de către:</b><br/>a) Consiliul Legislativ<br/>b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării<br/>c) Consiliul Economic și Social<br/>d) Consiliul Concurenței<br/>e) Curtea de Conturi<br/>Prezentul proiect de act normativ a fost avizat de Consiliul Legislativ prin avizul nr. 584/2016</p> |
| <p><b>6. Alte informații:</b><br/>Nu este cazul.</p>   |
| <p><i>Secțiunea a 7-a</i><br/><i>Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ</i></p>   |
| <p><b>1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ.</b><br/>Nu este cazul.</p>   |
| <p><b>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</b><br/>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</p>                      |
| <p><b>2. Alte informații</b><br/>Nu este cazul</p>   |
| <p><i>Secțiunea a 8-a</i><br/><i>Măsuri de implementare</i></p>  |
| <p><b>1. 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:</b> Nu este cazul.</p>  |
| <p><b>2. Alte informații.</b><br/>Nu este cazul</p>  |

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului pentru aprobarea unor măsuri de eficientizare a sistemului de gestionare a fondurilor structurale și de investiții europene, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare.

**PRIM – MINISTRU**

**DACIAN JULIEN CIOLOȘ**