

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1

Titlul prezentului act normativ

Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea unor acte normative

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

1. Descrierea situației actuale

Programul ISPA (Instrument pentru Politici Structurale de Pre-Aderare) reprezintă un instrument de finanțare nerambursabilă care sprijină România în vederea alinierii standardelor de mediu și transport la cele ale Uniunii Europene. Începând cu data de 1 ianuarie 2007, în baza Tratatului de Aderare la Uniunea Europeană, proiectele ISPA se derulează în baza prevederilor aplicabile Fondului de Coeziune, conform Regulamentului CE nr. 1164/1994.

În perioada 2000 – 2005 s-au pregătit aplicațiile ISPA, fiind aprobate de către Comisia Europeană Memorandumuri de Finanțare în valoare totală de 2,7 miliarde euro (din care aproximativ 2 miliarde de euro reprezintă contribuție nerambursabilă comunitară).

Termenul limită de eligibilitate pentru o parte dintre proiectele ex-ISPA este 31.12.2010, orice cheltuială efectuată ulterior acestei date urmează a fi suportată din surse naționale. Mai mult, dacă proiectele nu vor fi finalizate din punct de vedere fizic până la finalul anului 2011, Comisia Europeană va anula finanțarea nerambursabilă aferentă proiectelor nefinalizate, iar România va trebui să returneze întreaga valoare a sumelor alocate prin Programul ISPA, aferente acestor proiecte nefinalizate.

Potrivit prevederilor Ghidului CE pentru închiderea proiectelor finanțate prin fondurile de coeziune și ex-ISPA, proiectele ex-ISPA beneficiază de o perioadă de grație de 12 luni de la data de eligibilitate pentru a finaliza lucrările din surse naționale și pentru a asigura funcționalitatea investițiilor.

În acest sens, se impune adoptarea de urgență a unor măsuri pentru asigurarea sumelor necesare continuării și finalizării măsurilor ex-ISPA, în vederea îndeplinirii obligațiilor autorităților naționale asumate în cadrul Programului ex-ISPA finanțat din asistența financiară nerambursabilă acordată de către Uniunea Europeană, precum și în vederea diminuării aplicării de corecții financiare de către Comisia Europeană.

Având în vedere că la data de 31.12.2010 a expirat perioada de eligibilitate a cheltuielilor prevăzută în Memorandumurile de finanțare pentru anumite măsuri finanțate din fonduri ex-ISPA, se impune emiterea unor prevederi care să asigure menținerea în continuare a mecanismelor existente pentru efectuarea transferurilor către beneficiari a sumelor aferente contribuției Uniunii Europene, inclusiv Fondul de Indisponibilități temporare și a cofinanțării naționale, până la data transmiterii răspunsului de către Comisia Europeană, în baza solicitării de prelungire înaintată de

autoritățile naționale.

În conformitate cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 63/1999, în vigoare, beneficiari prevăzuți la alin. (1¹) lit. f) primesc de la bugetul de stat sume reprezentând contravaloarea TVA aferentă livrărilor de bunuri, prestărilor de servicii și execuției de lucrări finanțate, integral sau parțial, din contribuția financiară a Uniunii Europene și/sau din cofinanțarea aferentă.

În vederea evitării dublei finanțări, prin exercitarea dreptului de deducere a beneficiarilor prevăzuți la alin. (1¹) lit. f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/1999 se impune introducerea unei dispoziții legale în sensul restituirii la bugetul de stat a contravalorii acesteia în cazul în care această taxă a fost dedusă, prin similitudine cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 135/2007 cu modificările și completările ulterioare.

În prezent, Autoritatea de Certificare și Plată înregistrează creanțe rezultate din gestionarea fondurilor nerambursabile alocate României, în baza Acordului Cadru semnat în 1991 de România cu Uniunea Europeană, deoarece serviciile Uniunii Europene au emis note de debit ca urmare a unor nereguli în cadrul programelor PHARE anterioare Programelor PHARE 1998. Astfel reîntregirea conturilor programelor pentru sumele reținute de Comisia Europeană în baza notelor de debit, se face de la bugetul de stat, poziția bugetară „Fondul Național de Preaderare”. În situația în care respectivele sume nu mai pot fi recuperate de la debitori, conform reglementărilor în vigoare (respectiv prevederile art. 11³, alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 79/2003 și art. 11 alin. (4) și (6) din Hotărârea Guvernului nr. 1306/2007) precum și în cazul în care aceștia nu au fost identificați sau pentru care în urma acțiunilor în justiție se emit hotărâri judecătorești definitive și irevocabile care anulează titlul de creanță, acestea rămân cheltuială definitivă la bugetul de stat.

Datorită netransmiterii documentelor de raportare solicitate de serviciile CE pe parcursul implementării și după finalizarea programelor de preaderare, precum și a documentelor justificative pentru raportarea cofinanțării de către Agențiile de Implementare/Autoritățile de Implementare/Organisme Intermediare/beneficiari există dificultăți în transferarea de fonduri din contribuția financiară a Comunității Europene și/sau contribuția publică națională către Agențiile de Implementare și implicit această situație poate duce la aplicarea de corecții financiare și/sau returnarea sumelor plătite de către CE pentru proiectele pentru care nu se asigură raportarea privind realizarea obiectivelor.

Agențiile de Implementare întâmpină dificultăți în furnizarea documentelor complete și conforme, a formatelor standard, ceea ce poate afecta absorbția fondurilor PHARE. Efectuarea transferurilor de fonduri PHARE către România este condiționată de transmiterea unor documente standard incluse în Raportul de Progres al fiecărui program PHARE, respectiv “Preamble”, “Operational Overview Table of the Project” și “Final state of play of the project”, documente prin care sunt furnizate informații cu privire la stadiul implementării tehnice și financiare (inclusiv sustenabilitate și cofinanțare) a fiecărui contract/proiect implementat prin programul PHARE.

Totodată din cauza dificultăților întâmpinate în raportare există întârzieri în transmiterea cererilor de fonduri la Comisia Europeană (CE), a declarațiilor finale

și/sau transmiterea declarațiilor finale revizuite conform solicitărilor CE. Neconformitatea documentelor transmise poate duce la respingerea cererilor de fonduri/a declarațiilor de cheltuieli de către CE sau aprobarea parțială a transferului de fonduri nerambursabile de către CE ceea ce face imperios necesară respectarea și aplicarea Instrucțiunilor/ghidurilor emise de către Autoritatea de Certificare și Plată din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, în sensul remedierii acestor situații.

2. Schimbări preconizate

Prezentul act normativ reglementează:

- Se autorizează Ministerul Finanțelor Publice să introducă în volumul și în structura bugetului Ministerului Transporturilor și Infrastructurii și bugetului Ministerului Finanțelor Publice – Acțiuni Generale, în situația în care sumele prevăzute în bugetul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii – Titlul VII.55 „Cheltuieli neeligibile ISPA” nu acoperă sumele necesare pentru continuarea și finalizarea măsurilor ex-ISPA, prin suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor și Infrastructurii și diminuarea corespunzătoare a bugetului Ministerului Finanțelor Publice – Acțiuni Generale poziția globală "Fondul Național de Preaderare", în limita sumei de 1.076.127 mii lei aprobată în bugetul Ministerului Finanțelor Publice – Acțiuni Generale titlul "Fondul Național de Preaderare", sumă ce include și suplimentările efectuate în anul 2011 până la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe.

- Prevederile Art.I pct.1. alin. (3) se aplică până la data intrării în vigoare a primei rectificări bugetare pe anul 2011, ulterior acestei date în bugetul Ministerului Finanțelor Publice – Acțiuni Generale poziția globală "Fondul Național de Preaderare" sumele cu destinațiile prevăzute la alin. (1) se vor asigura numai pentru proiectele ex-ISPA din sectorul de mediu.

- Având în vedere situația apărută în cadrul Programului ISPA și a situației semnalate de către beneficiari pentru cheltuielile prevăzute în OUG nr. 135/2007, din fondurile prevăzute în bugetul Ministerului Finanțelor Publice - Acțiuni Generale, la poziția globală "Fondul Național de Preaderare" și bugetul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii – Titlul VII.55 „Cheltuieli neeligibile ISPA” să se asigure sumele necesare pentru continuarea și finalizarea proiectelor ex-ISPA, se propune modificarea și completarea actualei baze legale prin introducerea la unor noi litere” i și j”, astfel încât să se asigure finanțare pentru sume angajate din bugetele de cheltuieli eligibile ale măsurilor ex-ISPA, dar care nu au fost efectiv plătite în perioada de eligibilitate a Memorandumurilor de Finanțare aferente și sume necesare pentru prefinanțarea proiectelor ex-ISPA transferate, cu acordul Comisiei Europene, în cadrul Programelor Operaționale Sectoriale, până la momentul aprobării aplicației de către autoritățile române sau Comisia Europeană, în conformitate cu Regulamentul nr. 1083/2006.

- Pentru măsurile ex-ISPA a căror perioadă de eligibilitate a cheltuielilor prevăzută în Memorandumurile de finanțare a expirat și pentru care autoritățile române au transmis Comisiei Europene propuneri de modificare a Memorandumurilor/Deciziilor de finanțare, se autorizează utilizarea sumelor alocate la poziția "Fondul Național de Preaderare", conform prevederilor art. 5 alin. (1) și alin. (1¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/1999, precum și a

disponibilităților din fonduri comunitare și naționale aflate în conturile măsurilor ex-ISPA și Autorității de Certificare și Plată, în baza propunerilor de modificare și în conformitate cu mecanismele financiare aplicabile Memorandumurilor de finanțare până la data primirii răspunsului de la Comisia Europeană, mecanisme stabilite prin prevederile Ordinului ministrului finanțelor publice nr. 296/2007, cu modificările și completările ulterioare, Ordinului ministrului finanțelor publice nr. 1188/2003, cu modificările și completările ulterioare și Ordinului ministrului finanțelor publice nr. 195/2003.

- Beneficiarii prevăzuți la alin. (1¹) lit. f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/1999 care, potrivit prevederilor Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare își exercită dreptul de deducere a taxei pe valoarea adăugată aferentă cheltuielilor eligibile efectuate în cadrul proiectelor, au obligația să restituie la bugetul de stat sumele reprezentând taxa pe valoarea adăugată dedusă, a cărei contravaloare a fost plătită potrivit prezentei ordonanțe de urgență.

- Sumele stabilite de către Comisia Europeană ca debite aferente programelor PHARE, anterioare programului PHARE 1998, achitate de Ministerul Finanțelor Publice în numele României, de la poziția bugetară „Fondul Național de Preaderare” în baza alin. 1¹ lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/1999 și care nu pot fi recuperate de la entitățile debitoare către bugetul Comunității Europene, în cazurile în care debitorii nu au fost identificați sau pentru care în urma acțiunilor în justiție se emit hotărâri judecătorești definitive și irevocabile care anulează titlul de creanță precum și în cazurile precizate de reglementările în vigoare privind tratamentul neregulilor, rămân cheltuielă definitivă la bugetul de stat.

- Beneficiarii/Organismele de Implementare ale măsurilor ex-ISPA pentru care Comisia Europeană respinge propunerea de modificare a Memorandumurilor de finanțare/Deciziilor de finanțare, respectiv extinderea perioadei de eligibilitate a cheltuielilor prevăzută în Memorandumurile de finanțare/Deciziile de finanțare au obligația să restituie la bugetul de stat sumele utilizate în aplicarea prevederilor alin. (1²) al art. 5. prevăzut în Art. IV al prezentului act normativ.

- În cadrul programelor PHARE/Facilitatea de tranziție, autoritățile de implementare/beneficiarii au obligația de a transmite documentele de raportare tehnică și financiară la termenele și în formatele standard de raportare solicitate, de către agențiile de implementare, completate cu informații corecte, complete și de calitate corespunzătoare, pe parcursul implementării programelor respectiv până la închiderea acestora anunțată în scris de către Comisia Europeană.

- Instrucțiunile/ghidurile emise de Autoritatea de Certificare și Plată aferente implementării programelor PHARE/Facilitatea de tranziție, ISPA și SAPARD pe perioada de derulare a acestora să aibă caracter obligatoriu pentru Agențiile de Implementare, Autoritățile de Implementare/Organisme Intermediare și Beneficiari.

3. Alte informații

Menționăm că lipsa acestor prevederi poate conduce la insuficiența resurselor financiare necesare continuării și finalizării proiectelor ex-ISPA și prin aprobarea actului normativ se va simplifica circuitul de aprobare a solicitărilor de fonduri necesare finalizării proiectelor, cererile de finanțare fiind adresate direct Ministerului

Transporturilor și Infrastructurii.

De asemenea, neadoptarea în regim de urgență a acestui act normativ periclitează implementarea măsurilor ex-ISPA, ca urmare a imposibilității efectuării plăților către beneficiari, pe de o parte, iar pe de altă parte cu implicații asupra gradului de absorbție a fondurilor ex-ISPA, deoarece nefinalizarea măsurilor ex-ISPA conduce la rambursarea către CE a sumelor avansate/cheltuite până în prezent.

Precizăm că neaprobarea acestui act normativ creează blocaje și se poate ajunge la situația în care serviciile de audit ale Comisiei Europene să considere că sistemul de management și control EDIS acreditat nu funcționează, conducând astfel la existența unei *nereguli sistemice*, situație în care pot fi impuse corecții financiare orizontale sau solicitate returnări ale sumelor deja transferate de către serviciile Comisiei Europene.

Secțiunea a 3-a

Impactul socio-economic al prezentului act normativ

1. Impactul macroeconomic

Actul normativ nu se referă la acest domeniu.

1¹ Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat

Actul normativ nu se referă la acest domeniu.

2. Impactul asupra mediului de afaceri

Programul ISPA finanțează cu aproximativ 2,7 miliarde de euro proiecte de infrastructură în sectoarele de transport și mediu, iar nefinalizarea proiectelor ar conduce la imposibilitatea îndeplinirii angajamentelor asumate de România.

3. Impactul social

Prin capitolele 9 și 22 din Tratatul de Aderare privind politica în domeniul transporturilor, respectiv protecției mediului, România s-a angajat să deschidă întreaga rețea TEN-T pentru traficul greu, precum și să asigure calitatea apei potabile, tratarea apelor uzate și gestiunea deșeurilor solide la standarde europene.

Neadoptarea în regim de urgență a acestui act normativ în forma unei ordonanțe de urgență a Guvernului va avea un impact negativ asupra populației deoarece va întârzia disponibilizarea finanțării necesare pentru continuarea și finalizarea proiectelor și implicit realizarea beneficiilor socio-economice ale acestora.

De asemenea nefinalizarea la timp a acestor angajamente ar duce la returnarea întregii valori a sumelor alocate pentru aceste proiecte prin Programul ISPA și implicit grevarea bugetului de stat.

4. Impactul asupra mediului

Nerealizarea obiectivelor stabilite prin memorandumurile de finanțare va duce, de asemenea, la neîndeplinirea angajamentelor asumate de România în domeniul mediului și al transportului, cu impact negativ asupra standardelor de viață ale populației.

5. Alte informații

Nu au fost identificate.

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)

Referitor la Art. I din actul normativ, impactul financiar nu poate fi în prezent cuantificat, însă la fiecare exercițiu financiar acesta va putea fi detaliat pe baza justificărilor transmise de către autoritățile contractante.

În ceea ce privește Art. IV din actul normativ, impactul financiar este stabilit de contravaloarea notelor de debit emise de Comisia Europeană care până în prezent este de aproximativ 15.571,51 Euro, reprezentând cheltuieli neeligibile stabilite în sarcina beneficiarilor Fundația Copii României și Agenția Română de Dezvoltare.

Secțiunea a 5-a

Efectele prezentului 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;

Actul normativ modifică și completează Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 135/2007 privind alocarea de la bugetul de stat a fondurilor necesare pentru continuarea și finalizarea măsurilor ex-ISPA și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/1999 cu privire la gestionarea fondurilor nerambursabile alocate României de către Comunitatea Europeană, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente acestora.

b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții.

Urmează a fi elaborate normele de aplicare a Art. I ale actului normativ.

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

Actul normativ este conform legislației comunitare.

3. Măsurile normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare

Actul normativ nu se referă la acest subiect.

4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene:

Actul normativ nu se referă la acest subiect.

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

Actul normativ nu se referă la acest subiect.

6. Alte informații.

Nu au fost identificate.

Secțiunea a 6-a

Consultările efectuate în vederea elaborării prezentului act normativ

1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, instituții de cercetare și alte organisme implicate

În vederea elaborării prezentului act normativ au fost consultate direcțiile de specialitate din cadrul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii și ale Ministerului Finanțelor Publice, autoritățile contractante, precum și beneficiarii finali ai proiectelor ex-ISPA.

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

Au fost consultate părțile direct implicate, respectiv autoritățile contractante și beneficiarii finali ai proiectelor.

3. Consultări organizate cu autoritățile administrației publice locale

Nu este cazul

4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale

Nu este cazul

5. Informații privind avizarea de către:

a) Consiliul Legislativ – proiectul de act normativ a fost avizat favorabil de către Consiliul Legislativ, prin avizul nr. 193/2011.

b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării - Nu este cazul

c) Consiliul Economic și Social - Nu este cazul

d) Consiliul Concurenței - Nu este cazul

e) Curtea de Conturi - Nu este cazul

6. Alte informații

Nu au fost identificate.

Secțiunea a 7-a

Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea prezentului act normativ

1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ

Menționăm că au fost întreprinse demersurile legale prevăzute la art.7, alin.(1) din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 561/2009.

2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ

Nu este cazul

3. Alte informații

Nu au fost identificate.

Secțiunea a 8-a

Măsuri de implementare

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

Punerea în aplicare a prezentului act normativ se va realiza prin structurile deja existente, iar pentru implementarea acestuia autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor comunitare vor colabora la elaborarea normelor de aplicare în ceea ce privește Art. I din actul normativ.

2. Alte informații

Nu au fost identificate.

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege anexat, în vederea aprobării Ordonanței de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea unor acte normative, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare.

PRIM-MINISTRU

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'E' followed by a long horizontal stroke.

EMIL BOC