

EXPUNERE DE MOTIVE pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 40/2015 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2014-2020, cu modificările și completările ulterioare

Context și necesitate:

Absorbția eficientă a fondurilor europene este o prioritate strategică pentru România, în condițiile în care fiecare euro atras în economie contează pentru evitarea riscurilor macroeconomice. În prezent, cadrul legal stabilit prin O.U.G. nr. 40/2015 (privind gestionarea financiară a fondurilor europene 2014-2020, aplicabil și perioadei 2021-2027) prezintă o serie de limitări ce îngreunează derularea proiectelor și atingerea țintelor de absorbție. Birocrația excesivă, accentul pus pe verificarea documentelor în locul rezultatelor și întârzierile în procesarea plăților sunt frecvent menționate drept cauze ale ritmului lent de implementare. Aceste probleme au fost evidențiate inclusiv în documentele de politici publice din 2025 – de pildă, Raportul Comisiei pentru Afaceri Europene a Senatului din mai 2025 subliniază necesitatea simplificării procedurilor și orientării managementului financiar către performanță și rezultate, pentru a crește viteza de absorbție a fondurilor UE. Reprezentanți ai mediului de afaceri au arătat că este imperativă o schimbare de filosofie, așa cum afirma într-un interviu actualul consilier prezidențial, fostul director executiv al Confederației Patronale Concordia, domnul Radu Burnete : „Problema pe care o avem astăzi, pe partea de birocrație, este că noi nu verificăm rezultatul... Noi trebuie să dăm niște bani... și să verificăm că ... a realizat ceea ce a spus că va face... Trebuie să verificăm **rezultatul** și asta este o schimbare de mentalitate foarte dificilă”. În absența acestei schimbări, „nicidecum nu va putea fi crescută viteza de absorbție a fondurilor europene”, fapt pentru care am venit cu prezenta propunere legislativă.

Obiectivele propunerii: Prezenta inițiativă legislativă urmărește creșterea eficienței administrative și accelerarea absorbției fondurilor europene, în conformitate cu obiectivele asumate în strategiile naționale pentru 2025 și cu recomandările Raportului Comisiei pentru Afaceri Europene a Senatului realizat de-a lungul lunii mai 2025. Modificările propuse vizează:

(a) îmbunătățirea fluxului financiar către beneficiari prin mărirea plafonului de prefinanțare și relaxarea termenelor de justificare,

(b) introducerea mecanismelor de finanțare eşalonată în funcție de progres (model tip PNRR),

(c) orientarea sistemului de decontare către „plata pe rezultat”, reducând astfel sarcina administrativă a verificărilor exhaustive de documente,

(d) asigurarea celerității plăților prin instituirea unui termen legal de 30 de zile calendaristice pentru rambursarea cheltuielilor de către autorități, sub sancțiunea aprobării tacite și a penalităților de întârziere,

(e) clarificarea tratamentului fiscal al avansurilor (prefinanțărilor) acordate beneficiarilor, pentru a elimina incertitudinile privind impozitarea acestora pe parcursul implementării proiectului.

Fundamentare și impact:

- *Majorarea prefinanțării la 30% și extinderea termenului de justificare la 180 de zile:* O.U.G. nr. 40/2015 stabilea inițial un plafon de prefinanțare de 10% (în unele cazuri 20%) din valoarea proiectului, cu obligația justificării într-un termen de ~90 de zile. Experiența implementării a demonstrat că aceste limite restrictive pot genera dificultăți de cash-flow pentru beneficiari, întârziind demararea investițiilor. Guvernul a recunoscut necesitatea ajustării acestor parametri, emitând în 2022 O.U.G. nr. 39/2022, care a majorat tranșele de prefinanțare de la 10% la 30% și a mărit corespunzător termenele de justificare ale acestora. Propunerea de față consolidează și generalizează aceste măsuri la nivelul întregului cadru financiar 2014–2020/2021–2027, permițând tuturor categoriilor de beneficiari eligibili să acceseze până la 30% din valoarea proiectului ca avans. Extinderea termenului de utilizare și justificare a prefinanțării la **180 de zile** calendaristice (față de 90 în prezent) oferă o flexibilitate sporită, permițând implementarea *etapizată* a activităților fără riscul epuizării premature a fondurilor sau al blocării tranșelor următoare. Se estimează că această măsură va conduce la o pornire mai rapidă a proiectelor și la reducerea necesității de creditare punte din partea beneficiarilor, sporind capacitatea de absorbție mai ales pentru organizațiile cu resurse financiare limitate.

- *Tranșe succesive de finanțare condiționate de progres:* În completarea măririi avansului inițial, se introduce posibilitatea acordării **tranșelor succesive de finanțare** pe parcursul implementării, similare mecanismului Planului Național de Redresare și Reziliență (PNRR), în funcție de îndeplinirea unor jaloane sau indicatori de progres verificați. Concret, după utilizarea unei tranșe de prefinanțare inițiale, beneficiarii vor putea primi tranșe suplimentare (prefinanțare sau plăți intermediare) **doar pe baza demonstrării realizării unor rezultate intermediare** asumate prin contract (de ex., finalizarea unui procent din activități, atingerea unor ținte fizice sau valorice). Această abordare *“pay-as-you-progress”* stimulează disciplina în implementare și asigură corelarea finanțării cu performanța, reducând riscul ca fondurile să rămână blocate în proiecte neavansate. Măsura este inspirată de bunele practici ale mecanismului PNRR și ale altor instrumente UE orientate pe rezultat și va fi detaliată în normele metodologice (inclusiv definirea tipurilor de indicatori verificați pentru diferite programe).
- *Plata pe rezultat și simplificarea decontărilor:* În linie cu orientările Comisiei Europene privind simplificarea costurilor și focusul pe rezultate (de ex. utilizarea costurilor simplificate, a sumelor forfetare și a finanțărilor bazate pe performanță, permise de Regulamentul (UE) 2021/1060 pentru perioada 2021–2027), propunerea introduce explicit conceptul de **decontare pe bază de indicatori realizați**. Astfel, autoritățile de management vor putea efectua rambursări către beneficiari **în baza atingerii unor indicatori sau rezultate predefinite**, validate și asumate, *fără a mai solicita pentru fiecare cheltuială documente justificative tradiționale în detaliu*. Desigur, se vor menține mecanisme adecvate de control și audit (inclusiv *ex post*), însă accentul se va muta de la conformitatea birocratică a fiecărei facturi către verificarea că *„beneficiarul a realizat ceea ce a spus că va face”*agerpres.ro. Această schimbare de paradigmă va diminua substanțial povara administrativă atât pentru beneficiari, cât și pentru autorități, accelerând procesarea cererilor de rambursare și permițând personalului de specialitate să se concentreze pe evaluarea impactului și a calității proiectelor. În plus, măsura răspunde așteptărilor mediului de afaceri și societății civile privind debirocratizarea.
- *Termen maxim de 30 de zile pentru rambursare – aprobarea tacită și sancționarea întârzierilor:* În prezent, deși legislația prevede termene orientative pentru verificarea cererilor de plată/rambursare (ex.: 30 de zile lucrătoare pentru cererile de plată, conform

O.U.G. nr. 39/2022), în practică există frecvent depășiri ale acestor termene, ceea ce generează blocaje financiare pentru beneficiari și întârzie implementarea. Pentru a corecta această situație, propunerea instituie un **termen legal imperativ de 30 de zile calendaristice** de la depunerea cererii de rambursare în care autoritatea de management trebuie să efectueze verificarea cheltuielilor și plata către beneficiar. Noutatea constă în aplicarea procedurii *aprobării tacite*: dacă în termenul de 30 de zile autoritatea nu emite o decizie de acceptare sau refuz motivat (solicitând eventual clarificări), cererea de rambursare se consideră **aprobată automat**, iar sumele devin exigibile pentru plată către beneficiar. Mai mult, pentru a descuraja ferm întârzierile nejustificate, se introduce obligativitatea plății de **penalități de întârziere** de către autoritățile care depășesc termenul legal. Aceste penalități, sub forma dobânzii penalizatoare pentru fiecare zi de întârziere peste termen, vor fi suportate din bugetul propriu al autorității de management, constituind atât o compensație pentru beneficiarii afectați, cât și un instrument de responsabilizare administrativă. Măsura este complementară prevederilor deja existente (care califică depășirea nejustificată a termenelor drept abatere disciplinară a persoanelor responsabile) și creează un **mecanism de piață**: autoritățile vor fi stimulate să-și optimizeze procesele interne de autorizare a cheltuielilor, pentru a evita costurile suplimentare și eventualele consecințe bugetare negative. Pe ansamblu, instituirea acestui termen-limită cu consecințe clare va aduce predictibilitate și celeritate fluxurilor financiare, sporind încrederea beneficiarilor în sistemul de management al fondurilor.

- *Clarificarea regimului fiscal al prefinanțării:* o situație semnalată în implementare o constituie tratamentul contabil-fiscal al sumelor de prefinanțare primite de beneficiari. În absența unei prevederi exprese, există situații în care aceste sume nerambursabile primite în avans pot fi interpretate ca venituri impozabile ale beneficiarului la momentul încasării (dacă nu sunt cheltuite integral în exercițiul financiar curent), creându-se o sarcină fiscală temporară nedorită și contrară scopului finanțării. Propunerea de lege stabilește explicit că **prefinanțările nu constituie venit impozabil pe perioada implementării proiectului**, ele având natura unor sume destinate cheltuielilor viitoare și fiind supuse regularizării. Numai în măsura în care la finalul proiectului o parte din avans rămâne nejustificată prin cheltuieli eligibile și, prin excepție, nu se recuperează de către autoritatea finanțatoare, acea parte ar urma să fie tratată ca venit al beneficiarului (și impozitată conform legislației

fiscale). Această clarificare înlătură riscul ca beneficiarii să fie descurajați să acceseze prefinanțarea din cauza potențialelor implicații fiscale imediate. De asemenea, măsura aliniază practicile naționale la principiile de bună gestiune financiară – prefinanțarea este un instrument de sprijin, nu un venit al beneficiarului, decât în partea în care nu este utilizată conform destinației.

Impact bugetar și asupra capacității administrative:

Măsurile propuse au un impact pozitiv net asupra absorbției fondurilor europene și, indirect, asupra bugetului de stat. Majorarea prefinanțării la 30% poate implica necesitatea unei gestionări atente a fluxurilor de numerar (cash-flow) din partea autorităților de management și a bugetului de stat (care asigură cofinanțarea publică), însă aceste sume sunt ulterior acoperite prin rambursări de la Comisia Europeană, odată ce cheltuielile sunt declarate. Prin accelerarea implementării proiectelor și reducerea riscului de dezangajare a fondurilor UE alocate (evitând situații în care bani europeni rămân necheltuiți și se pierd), prezenta lege are potențialul de a **crește absorbția totală** și, astfel, de a aduce venituri suplimentare în economie și la buget (TVA, impozite pe salarii din proiecte etc.). Plata penalităților de întârziere de către autorități reprezintă un **mecanism de forțare** care ar trebui să aibă un impact bugetar minim, întrucât se așteaptă ca autoritățile să se conformeze termenelor pentru a nu suporta costuri. În eventualitatea în care totuși apar întârzieri, penalitățile plătite vor avea mai degrabă rolul de a realoca resursele bugetare către beneficiari care au suportat costurile proiectelor din fonduri proprii, contribuind la menținerea lichidității acestora. În plan administrativ, implementarea *plății pe rezultat* va necesita actualizarea metodologiilor și pregătirea personalului din autoritățile de management și organisme intermediare, pentru adoptarea noilor proceduri de verificare a indicatorilor realizați și de aplicare a aprobării tacite. Aceste eforturi sunt pe deplin justificate de beneficiile pe termen mediu și lung: reducerea volumului de muncă consumat de verificări birocratice și concentrare pe monitorizarea performanței proiectelor.

Concluzii:

În baza celor prezentate, apreciem că modificările legislative propuse prin această inițiativă sunt atât o **alinieare la practicile europene moderne în domeniul gestiunii**

fondurilor, cât și un răspuns concret la disfuncționalitățile semnalate în procesul de absorbție curent. Ele vin în sprijinul beneficiarilor – autorități publice, mediul de afaceri, ONG-uri – facilitând implementarea proiectelor, și totodată întăresc mecanismele de control al performanței și responsabilizează autoritățile de management. Propunerea este în acord cu prevederile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, asigurând coerența cu reglementările UE incidente și cu legislația națională fiscală și bugetară.

Dezbaterea și adoptarea acestei legi va contribui decisiv la creșterea eficienței administrative și la absorbția accelerată a fondurilor europene în perioada de programare curentă, consolidând astfel dezvoltarea socio-economică a României și utilizarea deplină a resurselor financiare puse la dispoziție de Uniunea Europeană.

În numele inițiatorilor :

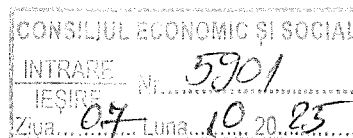
Senator ~~PNL~~ de Cluj
Mircea ABRUDEAN

Senator ~~PNL~~ de Argeș
Mihai COTEȚ

Co-inițiatori ai propunerii legislative pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 40/2015 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2014–2020, cu modificările și completările ulterioare:

[illegible]

PARLAMENTUL ROMÂNIEI



Senat

Camera Deputaților

Lege

**pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 40/2015
privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de
programare 2014–2020, cu modificările și completările ulterioare**

Parlamentul României adoptă prezenta lege:

Articolul I. – Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 40/2015 privind gestionarea financiară a fondurilor europene pentru perioada de programare 2014–2020, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 105/2016, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. În tot cuprinsul ordonanței de urgență, sintagma „pentru perioada de programare 2014–2020” se înlocuiește cu sintagma „pentru perioadele de programare 2014–2020, cu modificările și completările ulterioare, extinsă și pentru perioada 2021–2027”, asigurându-se aplicabilitatea prevederilor actului normativ și pentru exercițiul financiar european curent.

2. La **Articolul 14**, după alineatul (2) se introduce un nou alineat, **alineatul (3)**, cu următorul cuprins:

„**Art.14 - (3)** În vederea accelerării implementării proiectelor și a concentrării gestiunii financiare pe performanțe, decontarea cheltuielilor eligibile efectuate în cadrul proiectelor finanțate din fonduri europene se poate realiza și *pe bază de rezultat*. În condițiile stabilite prin normele metodologice de aplicare a prezentei ordonanțe de urgență și cu respectarea reglementărilor europene incidente, autoritatea de management poate aproba rambursarea cheltuielilor către beneficiar

în baza indicatorilor realizați și validați ai proiectului, fără obligația prezentării exclusiv a documentelor justificative tradiționale pentru fiecare cheltuială. Indicatorii de rezultat, jaloanele sau țintele intermediare ale proiectului și metodologia de validare a acestora se stabilesc prin contractul/decizia/ordinul de finanțare și constituie temei pentru *plata pe rezultat*, autoritatea de management urmând a verifica îndeplinirea lor în locul documentelor contabile individuale. Cheltuielile aferente mecanismelor de cost simplificat ori forfetar, bazate pe realizarea parțială sau integrală a unor rezultate, se consideră eligibile la rambursare în condițiile îndeplinirii acestor rezultate, fără alte justificări suplimentare.”

3. La Articolul 15, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins:

„(1) Pentru proiectele finanțate din Fondul european de dezvoltare regională, Fondul de coeziune, Fondul social european și Fondul de ajutor european destinat persoanelor celor mai defavorizate se acordă prefinanțare beneficiarilor/liderilor de parteneriat/partenerilor – alții decât cei prevăzuți la art. 6 alin. (1)–(4) și (6) – în tranșe de **maximum 30%** din valoarea eligibilă a proiectului, fără a depăși valoarea totală eligibilă a contractului de finanțare, beneficiarilor/liderilor de parteneriat/partenerilor alții decât cei prevăzuți la art. 6 alin. (1) - (4) și (6).”

4. La Articolul 15, după alineatul (3) se introduce un nou alineat, alineatul (3¹), cu următorul cuprins:

„Art.15. -(3¹) Tranșele succesive de prefinanțare, ulterioare primei tranșe acordate conform alin. (1), se virează beneficiarului numai în funcție de progresul verificat al proiectului, corespunzător etapelor și indicatorilor stabiliți prin contractul de finanțare. Autoritatea de management are obligația de a evalua atingerea jaloanelor sau indicatorilor intermediari asumați de beneficiar – precum realizarea unui anumit stadiu fizic sau valoric al proiectului – și poate aproba acordarea următoarei tranșe de prefinanțare doar dacă aceste jaloane/indicatori sunt îndepliniți în condițiile convenite. În cazul neatingerii indicatorilor de progres stipulați,

autoritatea de management poate amâna sau reduce tranșa de prefinanțare următoare, după caz, până la realizarea condițiilor de etapă, fără a aduce atingere obligației beneficiarului de a finaliza proiectul în termenii și condițiile contractuale."

5. La Articolul 15, alineatul (4) se modifică și va avea următorul cuprins:

„(4) Beneficiarul/Liderul de parteneriat care a primit prefinanțare are obligația utilizării și justificării a minimum 50% din valoarea acesteia, în termen de maximum 180 de zile calendaristice de la data la care autoritatea de management a virat tranșa de prefinanțare în contul beneficiarului, fără a depăși durata de implementare prevăzută în contractul de finanțare. Nerespectarea termenului de 180 de zile atrage suspendarea acordării următoarelor tranșe de prefinanțare și/sau obligativitatea rambursării sumelor neutilizate, în condițiile stabilite la alin. (5)-(8).”

6.Alineatul (6) al articolului 21 se modifică după cum urmează:

„Art.21 - (6) În cazul ultimei cereri de rambursare depuse de beneficiar/liderul de parteneriat în cadrul proiectului, termenul prevăzut la alin. (3) poate fi prelungit cu durata necesară efectuării tuturor verificărilor procedurale specifice autorizării plății finale, fără a depăși 180 de zile. ”

7. La articolul 22, după alineatul (1) se introduc două noi alineate, alineatele (1¹) și (1²), cu următorul cuprins:

„Art.22 - (1¹) Autoritățile de management și, după caz, organismele intermediare au obligația de a verifica cererile de plată și cererile de rambursare depuse de beneficiari și de a autoriza cheltuielile eligibile aferente în termen de maximum 30 de zile calendaristice de la data înregistrării cererii la autoritatea competentă. Dacă în acest termen autoritatea de management nu a comunicat beneficiarului nici o solicitare de clarificări sau completări și nu a emis o decizie de respingere motivată a cererii, se aplică procedura aprobării tacite: cererea de plată/rambursare se consideră aprobată de drept la expirarea termenului de 30 de zile calendaristice, iar

autoritatea de management are obligația să dispună de îndată plata sumelor solicitate și verificate conform contractului de finanțare.

(1²) Neîndeplinirea obligației de verificare și plată în termenul prevăzut la alin. (1¹) atrage, în sarcina autorității de management responsabile, plata de penalități de întârziere către beneficiar. Penalitățile se calculează pentru fiecare zi de întârziere, începând cu ziua imediat următoare expirării termenului legal de 30 de zile, până la data efectuării plății integrale a sumei aprobate tacit, la nivelul ratei dobânzii legale penalizatoare stabilite conform legislației fiscale pentru obligațiile bugetare restante. Sumele reprezentând penalități de întârziere se suportă din bugetul propriu al autorității de management și nu constituie cheltuieli eligibile din fonduri europene. Achitarea penalităților nu o exonerează pe deplin pe autoritatea de management de celelalte răspunderi administrative, disciplinare sau, după caz, patrimoniale, în condițiile legii."

8. La Capitolul IX – Dispoziții finale, după articolul 37 se introduce un nou articol, articolul 37¹, cu următorul cuprins:

„Art. 37¹. – (1) Sumele primite de beneficiari cu titlu de prefinanțare (avans) în cadrul proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile nu constituie venit impozabil al beneficiarului pe durata implementării proiectului. Aceste sume au regimul unor subvenții destinate acoperirii cheltuielilor eligibile viitoare și se înregistrează în contabilitatea beneficiarului în conturi de *venituri în avans*, urmând a fi regularizate pe măsura efectuării cheltuielilor.

(2) Prefinanțările nejustificate prin cheltuieli eligibile până la finalizarea proiectului, dacă nu sunt recuperate de autoritatea de management conform prevederilor legale, devenind astfel sume definitive la dispoziția beneficiarului, se includ în veniturile impozabile ale beneficiarului la momentul închiderii proiectului. Tratatamentul fiscal al acestor sume se stabilește potrivit Codului fiscal și reglementărilor aplicabile în anul fiscal în care proiectul este finalizat.”

Articolul II. – În termen de cel mult 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Guvernul, la propunerea Ministerului Investițiilor și Proiectelor

Europene, va modifica și completa în mod corespunzător Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 40/2015, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 93/2016, pentru a le alinia prevederilor prezentei legi. De asemenea, autoritățile de management vor actualiza, după caz, ghidurile solicitantului și contractele de finanțare în derulare, în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a legii, pentru a integra facilitățile și obligațiile introduse mai sus, fără a afecta drepturile deja dobândite de beneficiari.

Articolul III. - Prezenta lege se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Această lege a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată.

Președintele Senatului

Micea ABRUDEAN

Președintele Camerei Deputaților

Sorin-Mihai GRINDEANU