

Nr. înregistrare: 88/12.07.2019

**Către:**

**MINISTERUL FONDURILOR EUROPENE**

Șos. București-Ploiești, nr. 1 – 1B, Victoria Office Intrarea str. Menuetului, nr. 7, Sector 1, București

**În atenția: doamnei Ministru MFE Roxana MÎNZATU**

**MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

Bd. Libertății, nr. 16, Latura Nord, sector 5

**În atenția: domnului Viceprim - Ministru, Ministru MDRAP Vasile-Daniel SUCIU**

**Referitor la: Achiziții publice derulate înainte de semnarea contractului de finanțare pentru proiectele finanțate din fonduri nerambursabile**

În calitate de reprezentanți ai profesioniștilor specializați în consultanță pentru accesarea fondurilor europene, dorim să vă semnalăm situația deosebit de gravă în care se află unii beneficiari publici de proiecte finanțate din fonduri nerambursabile, referitoare la **corecțiile financiare în procent de 100%** propuse de Autoritatea de Management POR 2014-2020, aferente achizițiilor din etapa de pregătire a proiectelor (de exemplu: servicii de elaborare studiu de fezabilitate, servicii de elaborare proiect tehnic, consultanța pentru elaborarea cererii de finanțare etc). Motivul este că procedurile de achiziție au fost alese pe considerentul că investițiile respective fac parte din proiecte incluse în Strategii Locale de Dezvoltare.

Ne referim la disfuncționalități generate de:

- necorelarea legislației achizițiilor publice cu prevederile ghidurilor aferente programelor operaționale 2014-2020 cu privire la perioada de implementare a proiectului
- probleme de interpretare a alin. (4) al art. 17 al HG 395/2016 care a fost modificat substanțial în luna iunie 2018 față de varianta inițială; în forma inițială acest articol se referea strict la contractele de lucrări, în timp ce corecțiile financiare propuse de OI în prezent sunt generate de neaplicarea acestui articol pentru contracte de servicii (proiectare, consultanță etc).

Vă punctăm în această direcție următoarele aspecte:

1. Conform legislației finanțelor publice (Legea 500/2002) Autoritatea contractantă are obligația elaborării Programului anual al achizițiilor publice (PAAP) care se vor derula la nivelul unui an bugetar.
2. La momentul lansării procedurilor de achiziție în etapa de pregătire a proiectelor (servicii de elaborare studiu de fezabilitate, servicii de elaborare proiect tehnic, consultanța pentru elaborarea cererii de finanțare etc.) aferente proiectelor POR 2014-2020, de exemplu, (anul 2017), Hotărârea Guvernului nr.395/2016, prevedea:

AMCOR (Asociația Consultanților în Management din România)

Adresa: str. Avram Iancu, nr. 22, sector 2, București

Date de contact: office@amcor.ro, tel. 021.311.51.75, fax 031.817.44.81, [www.amcor.ro](http://www.amcor.ro)

- **La art. 13** faptul că: *“în cazul în care autoritatea contractantă implementează proiecte finanțate din fonduri nerambursabile (...) are obligația de a elabora distinct pentru fiecare proiect în parte un program al achizițiilor publice aferent proiectului respectiv.”*
- **La art. 17 alin (4)** *”în aplicarea art. alin (2) din Lege, pentru contractele de lucrări aferente obiectivelor de investiții publice noi sau a lucrărilor de intervenție asupra celor existente, autoritatea contractantă alege procedura de atribuire în funcție de următoarele considerente, cu condiția ca respectivele investiții să nu facă parte dintr-un proiect sau dintr-o strategie de dezvoltare integrată la nivel național, regional, sau local:*

3. În luna iunie 2018 (după aproape 1 an de la semnarea contractelor de achiziție și după depunerea proiectelor) **legislația s-a modificat**, astfel că Hotărârea Guvernului nr.395/2016:

- **prevede la art. 13** faptul că, *“în cazul în care autoritatea contractantă implementează proiecte finanțate din fonduri nerambursabile (...), are obligația de a elabora distinct pentru fiecare proiect în parte un program al achizițiilor publice aferent proiectului respectiv, după semnarea contractului de finanțare aferent.”*

Prin această completare rezultă faptul că, în contradicție cu ghidul solicitantului, punctul de vedere al legiuitorului (Legea achizițiilor publice) este că **perioada de implementare se referă doar la activitățile desfășurate după semnarea contractului de finanțare.**

- **prevede la art. 17 alin (4)** faptul că, *”Fără a afecta celelalte prevederi ale prezentului articol, pentru contractele de achiziție publică de lucrări sau de servicii al căror obiect vizează realizarea obiectivelor de investiții publice noi sau a lucrărilor de intervenție asupra celor existente, autoritatea contractantă alege procedura de atribuire în funcție de următoarele considerente: (...)”*

Se poate observa că art. 17, alin. 4 a fost modificat față de **forma sa inițială care se referea strict la contractele de lucrări, nu și la cele de servicii.** În plus, în forma actualizată în iunie 2018 este eliminată complet referirea la *condiția ca respectivele investiții să nu facă parte dintr-un proiect sau dintr-o strategie de dezvoltare integrată la nivel național, regional, sau local.*

De departe, alin. (4) al art. 17 al H.G. 395/2016, care inițial se referea explicit la „contractele de lucrări”, este prevederea care generează cele mai multe probleme de interpretare.

**În forma inițială, era condiția privind contractele de lucrări care nu sunt parte a unei strategii de dezvoltare.**

Observăm în primul rând că nu reprezintă o detaliere a art. 16 din Legea 98/2016 care se referă expres la stabilirea valorii estimate a contractelor de lucrări, ci a art. 11 alin. (2) din norma primară ce interzice practicile divizării contractului în contracte mai mici ori de a folosi metode de calcul pentru subevaluarea valorii estimate.

Este important de remarcat că alin. (4) al art. 17 reglementează o excepție, deoarece se referă la acele obiective care nu sunt deja parte dintr-un proiect ori strategie de dezvoltare națională/regională/locală.

Ori, majoritatea investițiilor publice ori a lucrărilor de intervenție sunt pentru obiective cuprinse într-o asemenea strategie de dezvoltare, de altfel obligatorie pentru unitățile administrativ-teritoriale.

Excepția de la alin. (4) dă așadar posibilitatea autorității contractante ca la contractele de lucrări să poată stabili proceduri de atribuire aplicabile aferente pentru fiecare obiectiv în parte, în cazul în care obiectivele respective nu sunt cuprinse în nicio astfel de strategie. Se înțelege că este vorba de posibilitatea unei abordări separate a acestor contracte de lucrări, fără a le cumula cu valorile estimate ale altor obiective cuprinse într-o strategie.

Se deduce de aici că formularea articolului 17 referitoare la *condiția ca respectivele investiții să nu facă parte dintr-un proiect sau dintr-o strategie de dezvoltare integrată (...)* este ambiguă, generând astfel probleme de interpretare.

4. Conform Ordinului ANAP nr. 281/22.06.2016, **“În cazul implementării de proiecte finanțate din fonduri nerambursabile și/sau proiecte de cercetare - dezvoltare, elaborarea programului achizițiilor publice se va face distinct pentru fiecare proiect în parte”**.
5. Conform speței din Biblioteca de spețe ANAP (Finanțări nerambursabile 14.12.2016, <http://anap.gov.ro/web/finantari-nerambursabile/>) precizăm că **întocmirea unor programe anuale de achiziții publice distincte este fundamentată pe modalitatea de finanțare a achiziției, respectiv fonduri proprii ale autorității contractante sau fonduri nerambursabile. Prin urmare, în aplicarea art. 13 din H.G. nr. 395/2016, autoritatea contractantă va elabora PAAP separat în cazul proiectelor finanțate din fonduri nerambursabile prin programe europene/alte programe, achizițiile realizate în cadrul unui astfel de proiect având un buget propriu.**
6. Conform Ghidului solicitantului - Condiții generale pentru accesarea fondurilor POR 2014-2020, perioada de implementare a proiectului *se referă atât la activitățile realizate înainte de depunerea cererii de finanțare, cât și la activitățile ce urmează a fi realizate după momentul contractării proiectului*. Astfel toate contractele de finanțare încheiate pe POR 2014-2020 prevăd: *”Perioada de implementare a Proiectului este de [durata] luni, respectiv între data [z/l/a] și data [z/l/a], aceasta cuprinzând, dacă este cazul, și perioada de desfășurare a activităților proiectului înainte de semnarea Contractului de Finanțare, conform regulilor de eligibilitate a cheltuielilor.”*
7. Înaintea de depunerea Cererilor de finanțare, autoritățile administrației publice locale și-au elaborat Strategii de dezvoltare durabile pe termen mediu în care au planificat toate investițiile pe care intenționează să le realizeze, propunând proiecte și identificând pentru fiecare în parte sursa de finanțare (fonduri nerambursabile).
8. Astfel în etapa de pregătire a proiectelor, Solicitantul autoritate publică a întocmit Programul achizițiilor publice aferent fiecărui proiect în parte, fundamentat pe modalitatea de finanțare a

achizițiilor, respectiv fonduri nerambursabile. La alegerea procedurilor s-a avut în vedere doar valoarea estimată a achizițiilor cu același obiect sau destinate utilizării identice raportate la fiecare proiect în parte, fără a le cumula cu celelalte achiziții finanțate de la bugetul propriu, conform art.13 din HG nr.395/2016, valabil la data respectivă.

9. În practică, la solicitarea la rambursare a cheltuielilor eligibile aferente achizițiilor din etapa de pregătire a proiectelor (de exemplu: servicii de elaborare studiu de fezabilitate, servicii de elaborare proiect tehnic, consultanță pentru elaborarea cererii de finanțare etc.), reprezentanții Autorității de Management POR 2014-2020 consideră aceste cheltuieli ca fiind neeligibile, propunând o corecție de 100%.

Motivația este că achizițiile efectuate înainte de semnarea contractului de finanțare trebuiau incluse în cadrul Programului anual al achizițiilor publice al autorității contractante, elaborat conform legislației, la nivelul unui an bugetar.

Se deduce de aici că procedurile de achiziție efectuate înainte de semnarea contractului de finanțare, trebuiau alese prin raportarea la valoarea estimată a tuturor achizițiilor similare (conform Programului anual al achizițiilor publice al autorității contractante) și nu prin raportare la fiecare proiect în parte (conform program de achiziție aferent proiectului).

**Situația prezentată poate conduce la probleme în implementarea proiectelor generate de incapacitatea financiară de a acoperi cheltuielile respinse la rambursare și chiar la imposibilitatea finalizării proiectelor și rezilierea contractelor de finanțare.**

**În cele mai multe cazuri, efectele prezentate mai sus nu se aplică unui singur proiect, deoarece sunt multe autorități publice care au în implementare concomitent mai multe proiecte în cadrul diverselor programe operaționale.**

**Beneficiarii proiectelor cu finanțare nerambursabilă devin astfel victimele nearmonizării legislației achizițiilor publice cu prevederile ghidurilor solicitanților din cadrul programelor operaționale. Această aplicare retroactivă a prevederilor legislative și contrară principiilor de drept, generează corecții financiare în cadrul proiectelor, cu impact direct asupra gradului de absorbție a fondurilor europene în România.**

În sprijinul aspectelor expuse mai sus anexăm următoarele documente:

- 1) Extras din HG nr. 395/ 2016, art. 13 și 17 valabil la data realizării achizițiilor;
- 2) Extras din HG nr. 395/ 2016, art. 13 și 17 actualizată în luna iunie 2018;
- 3) Extras din Ordinul ANAP nr. 281/ 2016;
- 4) Print screen după site-ul [anap.gov.ro](http://anap.gov.ro) Biblioteca de spețe. Finanțări nerambursabile 14.12.2016;
- 5) Extras din Ghidul solicitantului Condiții generale pentru accesarea fondurilor POR 2014-2020

Vă rugăm ca în urma analizei aceste situații să găsiți o soluție echitabilă pentru toate părțile implicate.

Vă stăm cu plăcere la dispoziție pentru eventuale consultări cu privire la subiectele abordate mai sus.

Cu stimă,

Petre Luigi Luican

Președinte AMCOR



Verificat de către Comisia Profesională de Fonduri Europene (CPFE) a AMCOR.

Alin DUMITRU

Coordonator CPFE AMCOR

Acest document a fost elaborat și verificat sub coordonarea Comisiei Profesionale de Achiziții Publice (CPAP) a AMCOR.

Silviu STOICA

Coordonator CPAP AMCOR