

Către:

Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene – domnului Ministrul Dragoș Pîslaru
Autoritatea de Management pentru Programul Educație și Ocupare (PEO)
Autoritatea de Management pentru Programul Incluziune și Demnitate Socială (PIDS)

În copie:

Comitetele de Monitorizare PEO și PIDS și membrii acestora
Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune (DG EMPL) –
Comisia Europeană
Autoritatea de Audit
Curtea de Conturi a României
DLAF – Departamentul pentru Luptă Antifraudă

PETIȚIE COLECTIVĂ

privind dezechilibrul structural în stabilirea termenelor contractuale în cadrul programelor PEO și PIDS și necesitatea restabilirii unui cadru echitabil, predictibil și conform principiilor dreptului Uniunii Europene.

Prezenta petiție este formulată de către subscrișele, beneficiari ai contractelor de finanțare în cadrul Programului Educație și Ocupare (PEO) și Programului Incluziune și Demnitate Socială (PIDS) 2021–2027, organizații publice și private implicate direct în implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene, în considerarea unei realități sistemice care afectează în mod direct capacitatea de implementare a proiectelor și, implicit, eficiența utilizării fondurilor europene alocate României.

Demersul nostru nu are natura unei simple nemulțumiri punctuale, ci reprezintă expresia unei **probleme structurale**, constatată convergent de un număr semnificativ de beneficiari, rezultată din modul în care sunt configurate raporturile juridice dintre beneficiari și autoritățile de management/organismele intermediare.

SITUAȚIA DE FAPT

1. O relație contractuală formal echilibrată, dar material asimetrică

Contractele de finanțare care guvernează implementarea proiectelor PEO/PIDS se prezintă, din punct de vedere formal, ca instrumente juridice bilaterale, menite să reflecte un echilibru între drepturile și obligațiile părților. În realitate, însă, acestea sunt calificate chiar de conținutul lor ca fiind **contracte de adeziune**, ceea ce presupune o responsabilitate sporită a autorității publice de a asigura un echilibru efectiv al prestațiilor.

În practică, analiza coroborată a contractelor de finanțare, a Manualului Beneficiarului și a cadrului normativ aplicabil relevă o **asimetrie profundă în distribuția obligațiilor temporale**, care depășește sfera unei simple diferențe de reglementare și se transformă într-un veritabil dezechilibru structural.

Beneficiarilor le este impus un regim de termene:

- numeroase,
- precise,
- cumulative,
- însoțite de sancțiuni directe și severe.

În schimb, obligațiile corespunzătoare ale autorităților de management și organismelor intermediare sunt:

- fie formulate generic,
- fie incomplete,
- fie lipsite de sancțiuni,
- fie condiționate de elemente externe, necontrolabile de beneficiar.

Această configurație generează o situație în care una dintre părți este supusă unui regim juridic strict și coercitiv, în timp ce cealaltă beneficiază de o marjă largă de flexibilitate, fără mecanisme reale de responsabilizare.

1.1. Termenele beneficiarilor – instrument de constrângere contractuală

Din analiza detaliată a cadrului aplicabil rezultă că beneficiarii sunt supuși unui **veritabil sistem de „disciplinare temporală”**, în care aproape fiecare etapă procedurală este condiționată de respectarea unor termene stricte, a căror încălcare atrage consecințe imediate și grave.

Aceste consecințe includ:

- respingerea cererilor de rambursare sau plată,
- dezangajarea fondurilor,
- obligația de restituire a sumelor,
- aplicarea de dobânzi și penalități,
- rezilierea contractului de finanțare.

Mai mult decât atât, aceste termene nu funcționează izolat, ci într-un sistem interdependent, în care întârzierea într-o etapă generează efecte în lanț asupra întregului mecanism de implementare.

Prin urmare, pentru beneficiar, timpul contractual nu este doar un element organizatoric, ci un **instrument juridic de constrângere directă**, cu impact financiar imediat.

Spre exemplu:

Nr.	Obligație beneficiar	Termen	Sanctiune prevăzută	Sursa
1	Notificare actualizare dată de început activității	5 zile lucrătoare de la semnarea contractului	Neconformitate contractuală	Manual Benef., pct. [150]
2	Informarea AM/OI privind conflictul de interese	3 zile lucrătoare de la apariția situației	Reziliere de plin drept a contractului	Manual Benef., pct. [159]

3	Reîncărcarea documentelor în MySMIS2021 după forță majoră	15 zile calendaristice de la restabilirea sistemului	Nerespectarea termenelor contractuale	Manual Benef., pct. [235]; Contract art. corespunzător
4	Justificarea prefinanțării prin cereri de rambursare (min. 50%)	90 zile calendaristice de la virarea prefinanțării	Imposibilitate solicitare nouă tranșă; restituire	Manual Benef., pct. [340-345]; OUG 133/2021
5	Utilizarea sumelor din cereri de plată	5 zile lucrătoare de la încasare	Restituirea integrală a sumelor de către Trezorerie	Manual Benef., pct. [534]; OUG 133/2021
6	Depunerea cererii de rambursare aferente cererii de plată	10 zile lucrătoare de la încasare	Obligația restituirii sumelor nejustificate	Manual Benef., pct. [545]
7	Răspuns la solicitări de clarificări (cerere de rambursare)	5 zile de la notificare (Contract); 10 zile lucrătoare cumulat (Manual)	Respingere parțială sau totală a cererii de rambursare	Contract art. corespunzător; OUG 133/2021 art. 25
8	Depunerea cererii de rambursare finale	90 zile de la finalizarea perioadei de implementare	Dezangajarea sumelor și suportarea lor din resurse proprii	Manual Benef., pct. [435]; Contract CF
9	Transmiterea dosarului achiziției în MySMIS2021	10 zile lucrătoare de la semnarea contractului de achiziție	OI/AM finalizează verificările fără documente complete	Manual Benef., pct. [853]
10	Punct de vedere la proiectul de Raport de neconformitate	5 zile lucrătoare de la primire	Considerare tacită a poziției AM/OI	Manual Benef., pct. [866]

	(achiziții)			
11	Transmiterea Raportului de Progres	30 zile de la finalizarea perioadei de raportare (sau cu 10 zile înainte de CR)	Returnarea cererii de rambursare	Manual Benef., pct. [960-961]; Contract art. 13
12	Rapoarte privind caracterul durabil post-implementare	5 zile lucrătoare de la încheierea fiecărui interval de raportare	Nerespectare obligații contractuale post-implementare	Manual Benef., pct. [1018-1020]
13	Informarea AM/OI privind locul arhivării documentelor	3 zile lucrătoare de la solicitare	Nerespectare obligații contractuale	Contract CF, art. corespunzător
14	Transmiterea solicitării de modificare a contractului (act adițional)	Cel puțin 30 zile înainte de data intrării în vigoare	Neluarea în considerare a modificării	Contract CF, art. 10; Manual Benef., pct. [1154]
15	Notificarea unilaterală a modificărilor	5 zile lucrătoare de la data apariției modificării	Respingerea de drept a notificării tardive	Manual Benef., pct. [1158; 1193]
16	Restituirea prefinanțării nejustificate (după notificare)	15 zile de la comunicarea notificării	Emiterea deciziei de recuperare; dobânzi și penalități	Contract CF; OUG 133/2021
17	Achitarea debitului din decizia de recuperare	30 zile (reziliere)	Dobânzi și penalități; executare silită	Contract CF; OUG 133/2021
18	Înlocuirea panourilor/plăcilor de publicitate deteriorate	30 zile lucrătoare / 15 zile	Sanțiuni privind identitatea vizuală (până la 3% din	Manual Benef., pct. [2136; 2190]

	(autocolante)	finanțare)	
--	---------------	------------	--

1.2. Termenele AM/OI – între formalism și inaplicabilitate

În opoziție cu această rigoare impusă beneficiarilor, obligațiile temporale ale AM/OI sunt caracterizate printr-o **lipsă de efectivitate juridică**.

Deși există anumite repere temporale (spre exemplu, termene de răspuns sau de verificare), acestea sunt afectate de trei tipuri de limitări majore:

În primul rând, numeroase obligații sunt formulate prin trimitere la sintagme de tipul „în condițiile prevăzute de legislația în vigoare”, fără o determinare concretă a termenului, ceea ce reduce previzibilitatea raportului juridic.

În al doilea rând, termenele existente nu sunt însoțite de nicio sancțiune pentru nerespectare, ceea ce le transformă, în practică, în simple repere orientative, lipsite de forță juridică efectivă.

În al treilea rând, obligația de plată – esențială pentru funcționarea mecanismului – este condiționată de existența disponibilităților financiare, ceea ce introduce un element de incertitudine structurală. Astfel, termenul de plată nu curge de la un moment determinat și controlabil, ci de la un eveniment viitor și incert.

În aceste condiții, termenele AM/OI nu mai îndeplinesc funcția lor juridică esențială – aceea de a asigura predictibilitatea și echilibrul raportului contractual.

Nr.	Obligație AM/OI	Termen	Sanctiune pentru nerespectare	Sursa
1	Verificarea cererii de prefinanțare și virarea sumelor	"În termenul și condițiile prevăzute de legislația în vigoare" (nedefinit	NICIUNA specificată în contractul de finanțare	Contract CF; Manual Benef., pct. [383; 393]

		în contract/manual)		
2	Efectuarea plății sumelor autorizate (cerere de rambursare)	3 zile lucrătoare de la momentul în care AM dispune de resurse	NICIUNA specificată (condiție suspensivă nedefinită)	OUG 133/2021; Manual Benef., pct. [393; 521]
3	Verificarea cererii de plată	Maximum 20 zile lucrătoare de la depunere	NICIUNA specificată	Manual Benef., pct. [511]
4	Verificarea cererii de rambursare	Maximum 20 zile lucrătoare (pct. [438]); termen din OUG 133/2021 art. 25	NICIUNA specificată în instrumentele de implementare	Manual Benef., pct. [438]; OUG 133/2021
5	Aprobarea/respingerea notificării de modificare a contractului	10 zile lucrătoare de la înregistrare	NICIUNA specificată, în absența răspunsului, beneficiarul nu poate proceda	Contract CF, art. 10 alin. (16); Manual pct. [1156]
6	Aprobarea/respingerea actului adițional la contract	30 zile de la primirea solicitării	NICIUNA specificată	Contract CF, art. 10 alin. (3); Manual pct. [1154]
7	Informarea beneficiarului cu privire la decizii ce afectează implementarea	5 zile lucrătoare de la adoptarea deciziei	NICIUNA specificată în contract	Contract CF, art. corespunzător [L641]
8	Răspuns la solicitările beneficiarului privind informații sau documente	10 zile lucrătoare	NICIUNA specificată	Contract CF [L651]

9	Autorizarea cheltuielilor din cererea de rambursare	"În termenul și condițiile prevăzute de legislația în vigoare"	NICIUNA specificată	Contract CF; Manual Benef., pct. [581]
10	Transmiterea Deciziei privind cheltuielile autorizate/neautorizate	"În termenul prevăzut de legislația în vigoare"	NICIUNA specificată	Manual Benef., pct. [455; 528; 586]

2. EFECTE REALE

2.1. Transferul riscului și distorsiunea sistemului

Consecința directă a acestei asimetrii este **transferul aproape integral al riscului contractual asupra beneficiarului.**

Beneficiarul este cel care:

- finanțează temporar activitățile,
- suportă întârzierile,
- gestionează blocajele,
- răspunde pentru neîndeplinirea indicatorilor,
- suportă sancțiunile.

În același timp, întârzierile administrative nu generează efecte juridice echivalente pentru autorități.

Această situație produce efecte sistemice grave:

- afectarea fluxului de lichidități,
- imposibilitatea planificării financiare,
- creșterea riscului de neimplementare,

- descurajarea participării la apeluri de proiecte,
- afectarea absorbției fondurilor europene.

Prin urmare, problema nu mai este una individuală, ci una care afectează funcționarea întregului sistem

2.2. Incompatibilitatea cu principiile dreptului Uniunii Europene

Dezechilibrul descris nu este doar o problemă de oportunitate administrativă, ci ridică serioase semne de întrebare cu privire la compatibilitatea cadrului actual cu principiile fundamentale ale dreptului Uniunii Europene.

Principiul bunei administrări impune autorităților publice obligația de a acționa într-un termen rezonabil și într-un mod echitabil. În absența unor termene efective și a unor consecințe pentru nerespectarea acestora, această obligație devine pur formală.

Principiul proporționalității este afectat în măsura în care sarcinile impuse beneficiarilor sunt excesive în raport cu obligațiile autorităților.

Principiul securității juridice este compromis atunci când beneficiarii nu pot anticipa momentul în care vor primi finanțarea sau răspunsurile necesare pentru continuarea implementării.

Principiul bunei-credințe în executarea contractelor este pus sub semnul întrebării atunci când una dintre părți suportă integral consecințele întârzierilor, iar cealaltă nu suportă niciun risc.

2.3. Necesitatea unei intervenții sistemice

Având în vedere caracterul structural al problemei, soluția nu poate fi una punctuală sau individuală. Este necesară o **intervenție sistemică**, care să vizeze:

- revizuirea contractului de finanțare,
- modificarea Manualului Beneficiarului,
- clarificarea cadrului normativ aplicabil,

- introducerea unor mecanisme de responsabilizare reală a Organismelor Intermediare/ Autorității de Management.

3. SOLICITĂRI

În acest context, solicităm Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene:

- să instituie termene clare, complete și opozabile în sarcina AM/OI pentru toate etapele procedurale relevante;
- să asigure caracterul efectiv al termenelor de plată, prin eliminarea sau limitarea condiționărilor care le golesc de conținut;
- să introducă mecanisme de sancționare a întârzierilor administrative, inclusiv prin plata de dobânzi sau prin alte forme de compensare;
- să reglementeze mecanisme de protecție a beneficiarilor, inclusiv suspendarea obligațiilor acestora în situația neîndeplinirii obligațiilor corelative de către AM/OI;
- să revizuiască Manualul Beneficiarului în vederea asigurării unei simetrii reale între obligațiile părților;
- să inițieze un proces de consultare publică reală cu beneficiarii.

4. DIMENSIUNE INSTITUȚIONALĂ ȘI EUROPEANĂ A DEMERSULUI

Prezenta petiție este transmisă și către Comitetul de Monitorizare PIDS/PEO și Comisia Europeană, întrucât problematica semnalată are potențialul de a afecta funcționarea sistemului de management și control și, implicit, utilizarea fondurilor europene.

Dezechilibrul actual în stabilirea termenelor nu reprezintă o simplă deficiență tehnică, ci o disfuncționalitate structurală care afectează raportul dintre autorități și beneficiari și, în ultimă instanță, eficiența utilizării fondurilor europene.

Restabilirea echilibrului nu este doar o necesitate contractuală, ci o condiție esențială pentru funcționarea corectă a sistemului.

Semnatar:

**Corpul Experților în Accesarea Fondurilor Structurale și de Coeziune Europene din
România**