Coalitia ONGuri pentru Fonduri Structurale

ACCESAREA FONDULUI SOCIAL EUROPEAN ÎN ROMÂNIA

mecanisme de finanțare

ACCESAREA FONDULUI SOCIAL EUROPEAN ÎN ROMÂNIA

- mecanisme de finanțare -

Sistemul ONU în România
Coaliția ONGuri pentru Fonduri Structurale

ABREVIERI

AA – Autoritatea de Audit
ACIS – Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale
AM – Autoritatea de Management
ANRMAP - Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice
AP – Axă Prioritară
AW – Action Web
BM – Banca Mondială
CC – Consiliul Concurenței
CC – Curtea de Conturi
CE – Comisia Europeană
CM – Comitete de Monitorizare
CNP – Cod Numeric Personal
DCI - Documente Cadru de Implementare
DMI – Domeniu Major de Intervenție
FC – Fondul de Coeziune
FEDR – Fondul European pentru Dezvoltare Regională
FG – Fondul de Garantare
FIGT - Formularul de Înregistrare în Grupul Țintă
FPC – Formare Profesională Continuă
FS - Fonduri Structurale
FSE – Fondul Social European
IMM – Întreprinderi Mici și Mijlocii
INS – Institutul Național de Statistică
ITM - Inspectoratul Teritorial de Muncă
MEN - Ministerul Educației Naționale
MFE – Ministerul Fondurilor Europene
MFP – Ministerul Finanțelor Publice
OI – Organism Intermediar
OI MEN - Organismul Intermediar din cadrul Ministerului Educației Naționale
OI POSDRU MEN - Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane din cadrul Ministerului Educației Naționale
OIPOSDRU MECTS - Organismul Intermediar Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane - Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului
PNDR – Programul Național Dezvoltare Rurală
PO – Programul Operațional
PO DCA – Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative
POAT - Programului Operațional de Asistență Tehnică
POCU - Program Operațional pentru Capital Uman
POR – Programul Operațional Regional
POS – Programul Operațional Sectorial
POS DRU – Programul Operațional Sectorial Dezvoltare Resurse Umane
POSCCE - Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice
POSM - Programul Operational Sectorial de Mediu
POST - Programul Operațional Sectorial Transport
RAI – Raport Anual de Implementare
SGG – Secretariatul General al Guvernului
UE – Uniunea Europeană

CUPRINS

I. INTRODUCERE 5

II. Dificultăţi întâmpinate în actuala perioadă de implementare. Recomandări pentru perioada 2014 - 2020 7

A. Structura programelor operaţionale şi a mecanismelor de finanţare 7

B. Instrumente de lucru 10

C. Încărcare administrativă pe beneficiarii de proiecte în perioada de implementare a proiectelor 13

II. Structura programelor operaţionale şi a mecanismelor de finanţare 15

1. Relaţia dintre Programele Operaţionale şi diversele documente strategice dezvoltate 15

2. Management bazat pe rezultate 15

3. Planificarea atingerii indicatorilor de program 16

4. Calitatea indicatorilor 18

5. Instrumentele de finanţare 20

6. Condiţiile de finanţare 21

7. Comunicarea şi corelarea interinstituţională 24

8. Implicarea partenerilor sociali în managementul FSE 25

9. Capacitatea limitată a entităţilor implicate în managementul fondurilor europene 26

10. Transparenţa managementului FSE 27

11. Relaţia contractuală între beneficiari şi AM 28

III. Instrumente de lucru 29

1. Depunere propuneri de proiecte 2008-2013: procesul de depunere a aplicaţiilor şi calitatea intervenţiilor 29

2. Evaluarea şi contractarea proiectelor 37

3. Implementarea proiectelor 38

4. Abordare regională în implementarea programelor FSE 43

5. Grupul ţintă 45

IV. Încărcare administrativă pe beneficiarii de proiecte în perioada de implementare a proiectelor 49

1. Formatul raportului de activitate pentru experţi 49

2. Informaţii despre experţi/liste de experţi 51

3. Încărcarea birocratică a beneficiarilor privind grupul ţintă 54

Anexa 1. Durata evaluării proiectelor POSDRU 56

Anexa 2. A şti, a afla, a mai afla... - Relaţia beneficiarului cu grupul ţintă al proiectului 57

I. INTRODUCERE

Perioada 2007 – 2013 a fost plină de provocări și, pe alocuri, extrem de tensionată pentru instituțiile publice și private românești care au accesat bani europeni.

Cu toții am învățat din mers că nu este tocmai o treabă ușoară să gestionezi bugete de milioane de euro atunci când mecanismele de finanțare nu funcționează corespunzător. Unii s-au apropiat de faliment, alții au renunțat la a mai accesa bani europeni, cei mai mulți s-au zbătut să se țină pe linia de supraviețuire.

Vestea bună pentru noi toți este că acum, la început de 2014, putem schimba lucrurile în mai bine pentru următorii ani.

Studiul de față chiar asta își propune, să aducă în discuție principalele probleme de ordin tehnic și de management apărute în perioada 2007 - 2013 în gestionarea programelor operaționale finanțate din Fondul Social European și, mai departe, în implementarea proiectelor de către beneficiari. Lista problemelor nu este în mod cert exhaustivă, dar constituie un punct serios de plecare în negocierea unor noi reguli de gestionare pentru POS DRU și PODCA.

Ne-am concentrat atenția pe cele două programe operaționale menționate mai sus pentru că acestea au avut ca beneficiari eligibili organizațiile neguvernamentale, au atras numărul cel mai mare de beneficiari și, din păcate, au întâmpinat cele mai mari blocaje în implementare (vorbim aici mai degrabă de POS DRU).

Recomandările cuprinse în studiu au venit atât din experiența autorilor și a organizațiilor membre ale Coaliției ONGuri pentru Fonduri Structurale, cât mai ales direct de la organizațiile și autoritățile publice intervievate sau participante în diversele evenimente de consultare.

Credem cu tărie că deja atât de cunoscutul principiu al parteneriatului, impus de Comisia Europeană statelor membre în elaborarea documentelor programatice pentru perioada 2014 – 2020, trebuie să fie aplicat cu seriozitate și în cazul definirii mecanismelor care vor sta la baza administrării viitoarelor programe operaționale.

Autorii acestui studiu mulțumesc organizațiilor partenere, împreună cu care au derulat consultări locale în Brașov, Craiova și Constanța:

- Asociația Sigma Development Center
- Asociația Mereu pentru Europa
- Asociația pentru Parteneriat Comunitar Brașov

Mulțumim de asemenea, domnului Andrei Pop, care a contribuit voluntar la realizarea interviurilor și consultărilor ce stau la baza acestui studiu.

Metodologie

Studiul urmărește lecțiile învățate și exemplele de bună practică atât de la nivelul managementului de program, cât și de la cel de proiect, ambele din perspectiva mecanismelor de finanțare: financiare, legislative, tehnice.

Categoria principală de beneficiari pe care s-a concentrat analiza este formată din organizații neguvernamentale. Cu toate acestea, în activitățile de consultare au fost implicate și alte categorii de factori interesați: autorități publice, firme, parteneri sociali.

Pentru a reda o imagine cât mai cuprinzătoare a problemelor ce au survenit în perioada programatică 2007 - 2013, analiza a urmărit un ciclu de finanțare complet:

- Depunere de proiecte (lansarea apelurilor, anunțarea calendarului de lansări, ghidul solicitantului etc.);
- Evaluare și contractare;
- Implementare – monitorizare și raportare;

Următoarele instrumente au fost utilizate în realizarea analizei:

- Interviuri cu organizații care au implementat proiecte cu finanțare FSE (Ex. Samusocial Romania,

Federația AGROSTAR, Direcția Generală de Asistență Socială Sector 1, Asociația Comunelor din Romania, Federația Organizațiilor pentru Protecția Copilului din Romania etc.)

- Consultări regionale în Brașov, Constanța, București și Craiova;
- Grupuri de lucru formate din organizații membre ale Coaliției ONGuri pentru Fonduri Structurale;
- Analiza documentelor oficiale ce reglementează managementul POS DRU și PODCA;
- Analiza diverselor documente de poziție prezentate public de diverși factori interesați cu privire la problemele de funcționare ale POS DRU și PODCA.

Coordonator

Flavia Preda este manager de proiect în cadrul Centrului de Resurse pentru participare publică - CeRe unde coordonează eforturile de organizare și advocacy ale Coaliției ONGuri pentru Fonduri Structurale. Flavia a absolvit Facultatea de Jurnalism și Științele Comunicării, a urmat un master în domeniul comunicării și a studiat la Université de Bourgogne pe același subiect. În ultimii 12 ani a activat în organizații neguvernamentale, precum Centras, CeRe sau Healthy Nutrition Foundation, dar și oferind consultanță, în special pe subiecte legate de sistemul educațional din România. De asemenea, a coordonat campanii de conștientizare precum cea derulată sub mesajul „În scoala nu este loc pentru discriminare. Cunoaște-mă înainte să mă judeci", campanie realizată în cadrul unui proiect de asistență tehnică pentru Ministerul Educației, Cercetării și Inovării (MECI). În tot acest timp a acumulat abilități cheie în managementul de proiect, comunicare strategică, politici publice și advocacy și a dezvoltat un apetit pentru valori democratice, transparență, integritate și asumarea responsabilității.

Autori

Oana Preda lucrează în sectorul neguvernamental din 1996. Și-a început activitatea la Asociația Pro Democrația, apoi a continuat la Institutul Național Democrat (NDI), în cadrul programului de asistență pentru organizații neguvernamentale. În 2006, Oana Preda a fost unul dintre fondatorii Centrului de Resurse pentru participare publică. La CeRe, Oana ocupă funcția de director. În această calitate, lucrează cu organizații neguvernamentale și grupuri de cetățeni în programe de asistență în advocacy și participare publică. În același timp, Oana este trainer și consultant pentru organizații precum Fundația PACT, Asociația Naționala a Birourilor de Consiliere pentru Cetățeni, Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile etc. A fost evaluator pentru programul Tineret în Acțiune, Fundația PACT și Biblionet. Este membru în boardul Fundației Comunitare București și cel al Asociației ACCEPT.

Ana Maria Suciu a absolvit științe politice la Universitatea "Babeș-Bolyai", Cluj-Napoca și apoi un master în științe politice la Central European University, Budapesta. În prezent este Coordonator Dezvoltare Rețea în cadrul Asociației Naționale a Birourilor de Consiliere pentru Cetățeni (ANBCC). Domeniile sale de interes sunt administrație publică, starea democrației locale și elaborarea participativă a politicilor publice.

Ioan Tănase este directorul Asociației Naționale a Birourilor de Consiliere pentru Cetățeni (ANBCC) și reprezentant al organizației în cadrul Coaliției ONGuri pentru Fonduri Structurale. A absolvit științe politice la Universitatea din București și a studiat în cadrul Central European University (CEU), Budapesta. Ioan Tănase lucrează în sectorul neguvernamental din 2006. Are experiență în management de proiect și comunicare, fiind interesat de activism civic, participare publică și dezvoltarea democrației. În prezent, Ioan Tănase este unul dintre reprezentanții Anului european al cetățenilor din partea României.

Victorița Meiroșu are o experiență de cincisprezece ani în domeniul financiar. În tot acest timp a căpătat abilități importante de management financiar al fondurilor europene de preaderare, iar apoi s-a specializat în managementul financiar al proiectelor co-finanțate din FSE și FEDR. A fost director financiar în organizații precum Asociația Pro Democrația, FNSAATDSC Agrostar, Asociația Salvati Dunărea și Delta și a fost responsabilă de managementul financiar a opt proiecte strategice co-finanțate din FSE. Pe lângă activitatea de management financiar, a elaborat și livrat materiale de training și consultanță financiară pentru diferiți reprezentanți ai organizațiilor din sectorul nonprofit și business. De asemenea, s-a implicat activ în elaborarea de propuneri de îmbunătățire a diferitelor probleme de funcționare ale POS DRU.

II. DIFICULTĂȚI ÎNTÂMPINATE ÎN ACTUALA PERIOADĂ DE IMPLEMENTARE. RECOMANDĂRI PENTRU PERIOADA 2014 - 2020

A. Structura programelor operaționale și a mecanismelor de finanțare

Gradul scăzut de atingere a unora dintre indicatorii de program asumați și impactul redus al unora dintre intervențiile finanțate

- Crearea unui mecanism de actualizare cel puțin anuală a datelor din cadrul documentelor programatice (strategii orizontale, programe operaționale etc.) pe parcursul perioadei de implementare, pentru o mai bună corelare cu evoluțiile socio-economice. Acest mecanism poate funcționa la nivelul Ministerului Fondurilor Europene și primi sprijin din partea Secretariatului General al Guvernului;

- Corelarea programelor finanțate prin fonduri structurale cu strategiile naționale în domeniu astfel încât masurile din programele operaționale să corespundă măsurilor propuse de strategiile sectoriale și să folosească același cadru de monitorizare și evaluare;

- Utilizarea principiilor managementului bazat pe rezultate: concentrare prioritar pe impact și secundar pe proces;

- Planificare corectă și corelată cu țintele financiare, pentru atingerea indicatorilor de program. Această planificare ar trebui să se reflecte în dezvoltarea și lansarea apelurilor de proiecte și să fie permanent ajustată în funcție de progresul proiectelor. Corelarea unor tipuri de intervenții cu standarde de cost de unde sa rezulte costuri per beneficiar care apoi să permită asumarea realistă a unor indicatori funcție de bugetul disponibil.

- Colectarea de date, ca parte a monitorizării proiectelor trebuie să contribuie mai eficient la monitorizarea programului în ansamblu;

- Procedurile/criteriile de evaluare a proiectelor trebuie să fie, evident, corelate cu țintele programelor, în așa fel încât să conducă la selecția acelor proiecte care contribuie în cea mai mare măsură la atingerea obiectivelor Programelor Operaționale. Instituirea de planuri de monitorizare și evaluare globală a programelor operaționale;

- Redefinirea tipurilor de apeluri de proiecte prevăzute pentru viitoarea perioadă programatică, introducerea lansărilor de apeluri de proiecte în funcție de rezultate predefinite;

- O coerenţă mai mare între obiectivele setate şi indicatori. Programarea unor rezultate realiste - definirea de la început corectă şi fezabilă a indicatorilor.
- O mai mare relevanţă a indicatorilor, inclusiv setarea unor indicatori de impact care să poată indica rezultate pe termen lung şi modul în care programele răspund nevoilor societăţii;
- O mai bună corelare a ţintelor cu nevoile identificate la nivel local şi regional (eventual în cadrul documentelor subsecvente Programelor Operaţionale) şi permanenta corelare între atingerea acestor ţinte şi dezvoltarea şi deschiderea de noi apeluri de proiecte. Ţintele fixate la nivel regional şi local ar trebui să rămână flexibile şi să fie permanent ajustate şi în funcţie de factori externi;
- Redefinirea proiectelor strategice şi setarea de ţinte şi indicatori diferiţi în funcţie de tipul de intervenţie – strategică sau nu;
- Facilitarea comunicării între beneficiarii proiectelor (în special în cadrul aceluiaşi DMI) în vederea construirii de sinergii.

Condiţii şi scheme de finanţare incorecte sau neadaptate nevoilor beneficiarilor de proiecte.

- Redefinirea proiectelor strategice raportat la schimbările structurale la care ar trebui să conducă şi la problemele cărora ar trebui să le răspundă. Definirea unor indicatori specifici pentru proiecte de acest tip şi proceduri specifice de evaluare. Posibilitatea de finanţare multi-fond pentru proiecte strategice, acolo unde este cazul;
- Cel puţin unele dintre proiectele strategice, cele care ar trebui să conducă la reforme, pot fi predefinite şi asumate guvernamental;
- Definirea unor scheme de finanţare de tip global grants pe teme specifice, administrate de sub-contractori, care să asigure acoperirea unor nevoi locale prin proiecte mici şi bine adaptate specificului local;
- Acolo unde este cazul, corelarea proiectelor strategice finanţate din FSE cu proiectele mari de infrastructură finanţate din alte Fonduri;
- Creşterea cuantumului prefinanţării şi schimbarea schemei de acordare a acesteia, cu etape condiţionate de cheltuieli şi adaptate nevoilor financiare ale proiectelor (cf. graficului activităţilor); Dacă prefinanţarea de 35% s-a aplicat cu succes pt. IMM-uri, se poate extinde acest sistem şi la ONG-uri, acolo unde nevoia este şi mai stringentă;
- Instituirea unui mecanism de prefinanţare aferentă ultimei cereri de rambursare, prefinanţare care să fie solicitată de către Beneficiar odată cu penultima cerere de rambursare;
- Instituţionalizarea unei sume „tampon", la dispoziţia MFE pe care beneficiarii să poată conta în situaţia unor întârzieri ale plăţilor ca cele din actuala perioadă;
- Extinderea Fondului de Garantare pentru IMMuri şi către organizaţii nonprofit;
- Mecanism de asigurare a cash-flow-ului raportat la fiecare proiect şi planul acestuia, adică avans pentru cel puţin două perioade de implementare şi asigurarea ca beneficiarul are întotdeauna disponibilă cel puţin suma pentru perioada următoare de implementare;

- Împărțirea implementării în semestre (6 luni) în loc de trimestre, fapt care ar înjumătăți sarcina birocratică;
- Depunerea cererilor de rambursare la termene legate de fluxul de numerar;
- Redefinire a cadrului contractual în sensul predictibilității și egalității contractuale, în spiritul și litera legislației europene, inclusiv în relația dintre aplicant și partenerii săi;
- Simplificarea mecanismului de decontare a facturilor și menținerea acestui mecanism cu respectarea termenelor de decontare.

Cadrul instituțional neclar și lipsa de coordonare între autorități cu răspundere în managementul FSE.

- Clarificarea rolului de coordonare al Ministerului Fondurilor Europene și a autorității sale asupra AMurilor. Ex. în prezent, Ministerul nu poate interveni eficient în cazul în care o AM întârzie nepermis de mult în implementarea unora din componentele programului;
- Revizuirea relației AM – OIRuri. Asumarea de către AM a unui rolul de coordonator strategic;
- Dezvoltarea și aplicarea de proceduri unitare la nivelul OI®urilor, schimburi de bune practici, comunicare continuă între OIRuri;
- Comunicare mai bună și orientată către prevenirea sau rezolvarea problemelor între diferitele instituții implicate (AM, OI, Autoritate de Audit, MFP, Consiliul Concurenței);
- Coordonare inter-ministerială în implementarea programelor operaționale, în plus față de coordonarea exercitată de CM. Creșterea eficienței Comitetelor de Monitorizare – precizarea mandatelor de supervizare și control ale acestora.
- Eliminarea situațiilor de conflict de interese precum cel din cazul Ministerului Educației Naționale, care are, în același timp, atribuții de implementare și control a proiectelor implementate;
- Formarea resursei umane din cadrul Autorității de Audit, în special în domeniul auditului de program;
- Reconsiderarea rolului Pactelor de Incluziune care nu și-au dovedit eficiența în perioada anterioară de programare.

Capacitate redusă de implementare la nivelul autorităților cu rol de management și la nivelul beneficiarilor.

- Politici îmbunătățite de personal la nivelul instituțiilor: creșterea și ocuparea schemelor de personal, corelarea salariilor cu volumul de muncă și responsabilitățile angajaților, proceduri de evaluare a angajaților, instruire și schimburi de experiență;
- Creșterea gradului de utilizare a fondurilor alocate asistenței tehnice și contractarea acesteia în primele 6 luni de la demararea programelor operaționale;
- Întărirea capacității autorităților de management și organismelor intermediare de a oferi asistență directă în proiecte beneficiarilor;

- Mecanism de prevenire și eliminare a abuzurilor ce țin de verificare și control, fără să fie afectată independența Autorității de Audit;
- O mai bună implicare a operatorilor privați în managementul Fondului Social European. Însă, pentru eventuala administrare a unor fonduri de către entități private, între criteriile de selecție ale acestora trebuie să se afle experiența solidă de intervenție socială.
- O mai bună evaluare a capacității beneficiarilor în etapa de evaluare și în cea de contractare a proiectelor. Este de asemenea, recomandabil ca pentru solicitanții care urmează să desfășoare simultan mai multe proiecte să existe o re-evaluare a capacității în perioada de precontractare (incluzând aici vizite la fața locului);
- Crearea unui corp al funcționarilor specializați în managementul fondurilor europene.

Implicarea limitată a partenerilor sociali în managementul celor două programe operaționale cu finanțare FSE.

- Creșterea implicării membrilor Comitetului de Monitorizare în luarea deciziilor ce privesc managementul programului, inclusiv prin aprobarea unui plan semestrial de activitate al AM;
- Un mai bun management al întâlnirilor CM, inclusiv transmiterea materialelor spre consultare cu mai mult timp înaintea întâlnirilor, care să conducă la luarea unor decizii în cunoștință de cauză;
- Organizarea, pe lângă ședințele bianuale ale Comitetelor de Monitorizare, a unor consultări informale (eventual mai restrânse), cu membri CM relevanți care să ajute la fundamentarea propunerilor pe care AM le face în cadrul ședințelor;
- Selecție transparentă a membrilor CM și eliminarea clauzelor de confidențialitate pentru aceștia (existente în cazul POS DRU);
- Creșterea transparenței instituțiilor responsabile, publicarea în timp real și în formate de date deschise a informațiilor legate de proiectele aflate în derulare.

B. Instrumente de lucru

Calitatea scăzută a informației, birocrație excesivă atașată procesului de depunere a proiectelor și lipsa unei abordări unitare în relația cu potențialii aplicanți.

- Elaborarea unui manual al beneficiarului de proiecte în cadrul POS DRU care să fie consolidat (inclusiv corrigendum-uri de modificare ale manualului), coerent, predictibil și să conțină detaliile despre toate etapele prin care trece o propunere de finanțare până la finalul implementării. Este necesar ca toate anexele legate de implementarea proiectului să fie incluse în manual;
- Este necesar ca manualul beneficiarului să conțină o secțiune dedicată operaționalizării obiectivelor orizontale din

cadrul proiectelor - exemple practice despre acțiuni menite să contribuie la realizarea acestora, inclusiv punctare suplimentară în evaluare;

- Crearea unui help-desk special dedicat potențialilor beneficiari în perioada în care sunt deschise apeluri de propuneri de proiecte. Acest serviciu trebuie să fie eficient, funcțional și să ofere asistență bazată, în special, pe conținutul ghidurilor de finanțare (clarificare interpretări, explicații terminologice, preluare și operare, în timp real, a potențialelor erori);
- Informațiile legate de chestiunile tehnice, inclusiv tutoriale despre completare sistemul informatic trebuie incluse în anexe separate de implementare și nu în ghidurile de finanțare;
- Elaborarea de documentații consolidate pentru apelurile de propuneri de proiecte deschise (consolidarea corrigendum-urilor împreună cu ghidul de finanțare);
- Revizuirea Ghidului Indicatorilor în conformitate cu prevederile legislative și corelarea acestuia cu prevederile din ghidurile de finanțare specifice;
- Revizuirea formatului cererii de finanțare astfel încât să existe o corelare mai bună între secțiuni, să fie evitate suprapuneri de cerințe în secțiuni diferite, inclusiv reconsiderarea limitelor minime de caractere pentru anumite secțiuni (de ex.: managementul proiectului, resursele proiectului etc.);
- Elaborarea unor ghiduri cu exemple clare de construcție de indicatori și impunerea folosirii acestora în propunerile de proiect. Acești indicatori trebuie să fie corelați cu cei din strategiile sectoriale relevante;
- Formatul de buget (inclusiv bugetele partenerilor) să cuprindă detalii ce privesc costurile unitare, unitățile de măsură, numărul de unități, tipul de alocare, precum și alocarea pe ani de implementare care rezultă din numărul unităților de măsură;
- Eliminarea secțiunii "justificarea bugetului" pentru apelurile viitoare;
- Corelarea cu legislația a terminologiei folosite în cadrul ghidurilor de finanțare (de ex.: economie socială, programe integrate de ocupare etc.);
- Respectarea termenelor anunțate pentru deschiderea și închiderea apelurilor de proiecte și acordarea unui timp rezonabil pentru depunerea acestora (min. 2 săptămâni);
- Respectarea termenelor pentru contractarea proiectelor câștigătoare;
- Eliminarea principiului primul venit – primul servit;
- Definirea generală a cheltuielilor eligibile și realizarea unei liste cheltuieli sau tipuri de cheltuieli ne-eligibile.

Lipsa eficienței și transparenței în procesul de evaluare a proiectelor.

- Planificarea și specificarea clară a perioadelor de evaluare a proiectelor, astfel încât riscurile asociate acestor perioade să poată fi prevăzute de către organizațiile și instituțiile aplicante;
- Eficientizarea procesului de evaluare și transparentizarea acestuia;
- Selecție profesionistă a evaluatorilor;

- Consultarea factorilor interesați în elaborarea grilelor de evaluare;
- Introducerea unor vizite de pre-contractare.

Lipsa predictibilității în implementare și a regulilor coerente.

- Stabilirea cheltuielilor neeligibile și renunțarea la liste care să cuprindă cheltuieli eligibile. Astfel că tot ce nu este cuprins în lista cheltuielilor neeligibile, devine pe cale de consecință eligibil;
- Uniformizarea reglementărilor de tip instrucțiuni și ordine de miniștri (reducerea numărului acestora);
- Includerea tuturor instrucțiunilor într-un manual al beneficiarului și elaborarea unui manual de verificare/monitorizare pe care să îl aplice întocmai toți angajații AM/OIR POS DRU;
- Organizarea unor întâlniri cu implementatorii care au semnat contracte de finanțare în același timp pentru sesiuni de răspunsuri și întrebări și corelare între aceștia;
- Simplificarea cererilor de rambursare și accentuarea importanței verificărilor la fața locului și a vizitelor de monitorizare;
- Păstrarea instrumentului gestionat de MFE pentru achizițiile publice și instruirea corespunzătoare a personalului Autorității de Audit;
- Corelarea cerințelor cantitative privind indicatorii cu timpul real necesar atingerii acelor indicatori, astfel încât să nu existe impact negativ asupra calității.
- Corelarea cerințelor cantitative privind indicatorii cu standarde de calitate privind natura activităților. Concentrarea pe un raport cost-beneficiu a unui proiect în evaluarea unui proiect, mai degrabă decât pe impunerea unor limite cantitative a indicatorilor.

Lipsa unor mecanisme eficiente și simple de asigurare a unei implementări corecte la nivelul beneficiarilor.

- Axarea managementului programului pe asistență oferită beneficiarilor în implementare și monitorizare la fața locului;
- Existența ofițerilor de proiecte care să ofere asistență consistentă în implementare (nu doar verificare a cererilor de rambursare). De asemenea, este necesar ca ofițerii de proiecte să dețină cunoștințe temeinice despre domeniul în care oferă asistență beneficiarilor pentru a putea oferi asistență în implementarea proiectelor. În activitatea de asistență tehnică oferită beneficiarilor, focusul ar trebui să fie pe sprijin și nu pe control al beneficiarilor;
- Revizuirea modalității de efectuare a verificărilor ex-post.

Lipsa unei corelări adecvate între apelurile de proiecte și nevoile specifice ale grupurilor țintă de la nivel local și regional.

- Ghidurile beneficiarilor trebuie adaptate nevoilor regionale. Astfel, ne asigurăm că proiectele copy-paste nu mai sunt posibile și ne asigurăm că proiectele vizează nevoi specifice din regiune, contribuind realmente la reducerea discrepanțelor de dezvoltare dintre regiuni;
- Alocările financiare ar trebui să țină cont de indicatorii relevanți la nivel de regiune pentru fiecare DMI. Alternativ, ar putea să existe un mecanism de redistribuție funcțional, care să permită realocarea financiară de la o regiune la alta, acolo unde fondurile unei regiuni pe un anumit DMI s-au consumat.

C. Încărcare administrativă pe beneficiarii de proiecte în perioada de implementare a proiectelor

Solicitarea repetitivă a unor informații și lipsa unei utilități clare a acesteia.

- Eliminarea tuturor documentelor administrative care generează presiune inutilă pe beneficiari în implementarea proiectelor (liste de experți, rapoarte de activitate, liste locații de implementare);
- Folosirea eficientă a sistemului informatic pentru a colecta, compila și analiza informații despre proiectele finanțate din POS DRU, inclusiv folosirea informațiilor oferite de sistemul informatic fără a mai fi solicitate beneficiarilor sub formă de anexe suplimentare;
- Folosirea eficientă a sistemului informatic în raportarea activităților – includere modul separat care să permită încărcarea documentelor scanate pentru raportare, includere sistem de stocare și arhivare electronică (pentru vizualizarea raportărilor anterioare), inclusiv prin folosirea semnăturii digitale acolo unde este cazul;
- Regândirea cerințelor minime de promovare și vizibilitate în termeni de indicatori de atins pe tot parcursul implementării proiectului astfel încât vizibilitatea să fie asigurată ținând cont de specificul fiecărui proiect;
- Publicarea de informații cumulate cu privire la ariile de implementare ale proiectelor și/sau serviciile/oportunitățile de ocupare de care au beneficiat grupurile țintă în cadrul proiectelor finanțate prin POS DRU care să permită acces la informații pentru potențialii beneficiari și corelare între proiecte strategice;
- Nesolicitarea de informații suplimentare către beneficiarii de proiecte de către AM POS DRU în condițiile în care acestea există deja (de ex.: situații legate de atingerea indicatorilor, situații legate de cererile de rambursare întocmite și plătite, date generale despre proiecte etc.), mai ales în cazul proiectelor finalizate;
- Includerea în documentațiile aferente implementării de proiecte prin PO DCA de informații specifice și cerințe adaptate tipurilor de beneficiari, alții decât instituțiile publice;
- Simplificarea/renunțarea la documente justificative pentru grupul țintă;
- Consolidarea anexelor care contorizează grupul țintă și indicatorii într-o singură anexă;
- Corelarea termenilor conținuți de FIGT cu prevederile legislative în vigoare (de ex.: în cazul categoriei "persoane în căutarea unui loc de muncă"); Clarificarea informațiilor din FIGT, astfel încât să nu mai existe potențial de informații arbitrare;
- Introducerea de noi grupuri țintă eligibile în cadrul intervențiilor prin POS DRU în vederea creșterii impactului programului în România (de ex.: pensionarii la limită de vârstă).

II. STRUCTURA PROGRAMELOR OPERAȚIONALE ȘI A MECANISMELOR DE FINANȚARE

1. Relația dintre Programele Operaționale și diversele documente strategice dezvoltate

În ultimii ani în România au fost elaborate foarte multe documente strategice, de la dezvoltare teritorială, până la domenii orizontale (servicii sociale, reglementare mai bună, anticorupție, dezvoltare durabilă etc.). De altfel, parte din aceste strategii fac obiectul condiționalităților ex-ante în cadrul procesului de programare.

Cu toate acestea, există tendința de a privi procesul de programare ca pe un proces de planificare strategică, în sine, separat de procesele de planificare strategică, aflate în derulare sau care urmează a fi dezvoltate. Această practică conduce la o insuficientă reprezentare a actualelor strategii în programele operaționale.

Din moment ce România are deja o serie de documente strategice, procesul de programare ar trebui să constea mai degrabă în identificarea acelor direcții strategice – deja definite – ce pot fi finanțate din Fondurile Structurale și de coeziune. Astfel, instrumentele europene de finanțare ar putea contribui într-un mod mai consistent și mai bine corelat cu bugetul de stat la dezvoltarea României.

În aceeași măsură, pentru a preveni lipsa unor astfel de corelări la nivel național sau regional, este recomandată crearea unui mecanism de actualizare a datelor din cadrul documentelor programatice (strategii orizontale, programe operaționale etc.) pe parcursul perioadei de implementare. Astfel acestea ar putea fi în permanență corelate cu evoluțiile socio-economice din țară. Acest mecanism ar putea să funcționeze la nivelul Ministerului Fondurilor Europene și să primească sprijin din partea Secretariatului General al Guvernului.

2. Management bazat pe rezultate

Managementul programelor co-finanțate din Fondul Social European în România a fost mai degrabă unul bazat pe proces și mai puțin pe rezultate. Acest stil de management a condus la o atenție sporită asupra procesului, în detrimentul atenției asupra obținerii rezultatelor așteptate.

Concentrarea pe proces și nu pe rezultat a condus la un exces de condiții și reguli pe care beneficiarii au fost nevoiți să le respecte (ex. reguli privind organizarea echipei de proiect).

Astfel, concentrarea excesivă pe proces s-a extins de la autoritățile de management la beneficiarii implementatori de proiecte. Aceștia din urmă apreciază că 70-80% din munca de implementare a proiectului constă în activități administrative (raportare, înregistrare grup țintă, achiziții etc.), numai 30-20% fiind orientată către activități care asigură atingerea rezultatelor proiectului.

În condițiile unui management bazat pe rezultate, ceea ce contează este atingerea rezultatelor propuse, și mai puțin modul în care decurge intervenția.

În practică, managementul bazat pe rezultate ar trebui să se concretizeze în:

- definirea de obiective cuantificabile;
- definirea realistă a rezultatelor așteptate (atât la nivel de program, cât și la nivel de proiect);
- definirea unor indicatori relevanți, inclusiv a indicatorilor de impact;
- apeluri de proiecte axate pe rezultate de obținut și nu pe tipuri de intervenție (ex. formare, consiliere etc.);

- procesul de evaluare al proiectelor propuse trebuie să se concentreze pe raportul cost/rezultate și să dea posibilitatea unor proiecte și de scară mai mică cu rezultate corespunzătoare (valoarea finanțării să fie proporțională cu valoarea indicatorilor asumați);
- minimizarea restricțiilor și reglementărilor ce țin de proces;
- monitorizare concentrată pe măsura în care sunt atinse rezultatele;

Managementul bazat pe rezultate, abordare pe care noi o propunem pentru următoarea perioadă de programare, este recunoscut la nivelul multor instituții internaționale care activează în domeniul dezvoltării, inclusiv de Comisia Europeană.

3. Planificarea atingerii indicatorilor de program

Atât la nivelul POS DRU, cât și la nivelul PODCA există previziuni[1] pesimiste cu privire la măsura în care vor fi atinși indicatorii de program. Aceste previziuni reies din Rapoartele anuale de implementare pentru anul 2012 și din documentele puse la dispoziția membrilor Comitetelor de Monitorizare.

Chiar și în cadrul Axelor Prioritare pentru care sumele contractate depășesc alocările, previziunile făcute de AM arată un nivel scăzut de atingere a indicatorilor.

De exemplu, în cadrul POS DRU, pentru Axa Prioritară 1 – Educația și formarea profesională în sprijinul creșterii economice și dezvoltării societății bazate pe cunoaștere, a cărei alocare financiară a fost contractată în proporție de 109%, previziunea atingerii indicatorilor de program arată astfel:

Indicator	Procentul din ținta indicatorului preconizat în contracte[2]
Rata personalului din educație și formare pregătit care a fost certificat	94%
Număr de furnizori de FPC sprijiniți pentru introducerea standardelor de asigurare a calității	4,26%
Număr de calificări profesionale dezvoltate în FPC	25,14%
Ponderea furnizorilor de FPC sprijiniți care au fost autorizați/certificați prin prisma standardelor de asigurare a calității	23,75%
Număr de doctoranzi sprijiniți	48,23%
Ponderea doctoranzilor sprijiniți care au obținut titlul de doctor	86,66%

Cf. RAI POS DRU 2012

1 *Calculate ca raport dintre țintele prevăzute în POS și estimările din proiectele contractate.*

2 *Uneori, chiar previziunile par a fi foarte optimiste. De ex., În cadrul AP5, pentru indicatorul "Ponderea participanților din zonele rurale certificați în cadrul programelor integrate, care au obținut un loc de Muncă" pentru care ținta este de 15%, AM previzionează atingerea țintei, deși la finele lui 2012 ponderea era de numai 5%. În condițiile în care și numărul de "participanți din zonele rurale certificați" trebuie să crească, este neclar cum va crește ponderea celor care obțin un loc de muncă până la 15%.*

Într-o situație asemănătoare se află PODCA. La nivelul acestui program, există indicatori de realizare imediată pentru care țintele au fost depășite spectaculos și indicatori pentru care se previzionează un nivel foarte scăzut de atingere a țintei:

Indicatori de program/ DMI 1.1 De realizare imediată	Țintă cumulativă 2015	Țintă totală proiecte	Rata de realizare proiectată
Ghiduri și alte documente metodologice (număr)	11	1.285	11681%
Zile participant la instruire (număr)	130.250	53.450	41%

Indicatori de program/ DMI 1.2 De realizare imediată	Țintă cumulativă 2015	Țintă totală proiecte	Rata de realizare proiectată
Ghiduri și alte documente metodologice (număr)	8	127	1588%
Zile participant la instruire (număr)	45.000	34.254	76%
Module de formare elaborate (număr)	3	70	2333%

Cf. informațiilor puse la dispoziția Comitetului de Monitorizare în luna noiembrie 2013.

Această situație indică mai multe posibile probleme:

- Planificarea defectuoasă a atingerii indicatorilor, corelat cu țintele financiare. Deși Documentele Cadru de Implementare conțin o alocare anuală a atingerii țintelor de program, apelurile de proiecte par a nu fi fost dezvoltate și lansate ținând cont de această alocare. Pe lângă planificarea inițială, ar fi utile ajustări pe parcurs, realizate în funcție de progresul realizat. Acest lucru presupune capacitate mare de colectare și mai ales analiză a datelor cu privire la progresul proiectelor.

- Cel puțin în cazul POS DRU, în prima parte a perioadei de programare au fost lansate apeluri de proiecte și finanțate proiecte de dimensiuni mari cu un procent mic de atingere a indicatorilor de program. Doar recent, în cadrul apelurilor de proiecte au fost impuse beneficiarilor limite minime de atingere a indicatorilor. Acest din urmă lucru, pe de o parte poate contribui la atingerea țintelor programului, însă pe de altă parte pune presiune extrem de mare pe noii beneficiari, putând să conducă inclusiv la o slabă calitate a intervențiilor finanțate.

- O altă posibilă problemă este legată de procesul de evaluare care pare să nu fi rezultat în selecția pentru finanțare a acelor proiecte care să asigure atingerea țintelor propuse.

- Merită menționat și nivelul mare de depășire a unor indicatori de realizare imediată în cazul PODCA. Ex.: numărul de module de formare sau numărul de ghiduri și metodologii. Din punctul nostru de vedere, depășiri de acest fel nu indică o performanță a programului, ci mai degrabă o deficiență în cheltuirea resurselor.

- Pentru perioada rămasă din actualul ciclu financiar, este evident că ambele AM trebuie să concentreze resursele rămase către atingerea țintelor problematice. În consecință, lansarea de noi apeluri și procedurile

de evaluare trebuie să aibă în vedere direcționarea resurselor către aceste ținte și să evite a finanța noi proiecte care să conducă către țintele pentru care este previzionată depășirea.

- Ambele AM par să nu dispună de sisteme eficiente de colectare și mai ales analiză a datelor care să permită evaluarea măsurii în care sunt atinși indicatorii de program și corelarea apelurilor de proiecte cu situația de la momentul respectiv. În special în cazul AM PODCA, lipsesc informații despre foarte mulți dintre indicatorii de rezultat. Merită menționat că Secretariatul General al Guvernului urmează să contribuie la colectarea de date în beneficiul AM PODCA.

- Pe parcurs, s-a văzut că AM POS DRU și-a intensificat eforturile de colectare de date. Efortul însă a fost transferat la beneficiari, iar capacitatea de analiză a rămas scăzută. Platforma online de colectare a datelor (ActionWeb) ar trebui optimizată în așa fel încât să permită colectarea și interpretarea de informații referitoare la atingerea indicatorilor de program și evaluarea rezultatelor programului.

În concluzie, pentru următoarea perioadă de programare trebuie avută în vedere o planificare corectă și corelată cu țintele financiare, pentru atingerea indicatorilor de program. Această planificare ar trebui să se reflecte în dezvoltarea și lansarea apelurilor de proiecte și să fie permanent ajustată în funcție de progresul proiectelor. Colectarea de date, ca parte a monitorizării proiectelor trebuie să contribuie mai eficient la monitorizarea programului în ansamblu.

De asemenea, procedurile/criteriile de evaluare a proiectelor trebuie să fie, evident, corelate cu țintele programelor, în așa fel încât să conducă la selecția acelor proiecte care contribuie în cea mai mare măsură la atingerea obiectivelor Programelor Operaționale.

În sensul principiului mai sus enunțat, al managementului bazat pe rezultate, recomandăm de asemenea, redefinirea tipurilor de apeluri de proiecte prevăzute pentru viitoarea perioadă programatică. Experiența de până acum a apelurilor de proiecte generaliste, ne-orientate către nevoie locală sau către grup țintă vizat a produs dezechilibre ușor sesizabile între regiuni și a condus la neatingerea indicatorilor de program asumați. Aceste probleme pot fi evitate în viitor prin **lansarea unor apeluri de proiecte în funcție de rezultate predefinite**. Dincolo de urmărirea mult mai aplicată a îndeplinirii indicatorilor de program, un astfel de apel de proiecte poate da flexibilitatea necesară autorităților de management pentru a răspunde adecvat nevoilor de la nivel local (județean).

Fără legătură cu planificarea atingerii indicatorilor, dar în legătură cu impactul programelor, menționăm și lipsa de sinergii între proiectele finanțate. Astfel, recomandăm dezvoltarea unor mecanisme de comunicare/colaborare între beneficiari/potențiali beneficiari, în special în interiorul unui DMI sau la nivel județean și regional. Astfel, beneficiarii ar avea oportunitatea dezvoltării unor proiecte care să consolideze sau potențeze rezultate deja obținute, sau care să fie complementare în intervenție.

4. Calitatea indicatorilor

POS DRU și PODCA, respectiv Documentele Cadru de Implementare definesc indicatori de program și indicatori suplimentari de două tipuri: de realizare imediată și de rezultat.

Indicatori de realizare imediată sunt de tipul:

- Ghiduri și alte documente metodologice (număr) (PODCA)
- Module de formare elaborate (PODCA)
- Unități școlare sprijinite (POS DRU)
- Beneficiari ai serviciilor de consiliere în carieră (POS DRU)
- Cursanți pregătiți pentru inițierea unei afaceri (POS DRU)

Indicatori de rezultat sunt de tipul:

- Documente de politici publice și proiecte de acte normative nesatisfăcătoare înapoiate inițiatorilor de către SGG (PODCA)
- Reducere a costurilor administrative (PODCA)
- Participanți la instruire certificați (PODCA)

- Sectoare în care s-au introdus standarde de cost și calitate (PODCA)
- Gradul de colectare a veniturilor proprii ale administrației publice locale (PODCA)
- Ponderea unităților școlare sprijinite care au primit acreditare prin prisma noilor standarde de asigurare a calității (POS DRU)
- Ponderea elevilor/studenților sprijiniți în tranziția de la școală la viața activă care au obținut un loc de muncă sau au participat activ la cursuri ulterioare (POS DRU)
- Ponderea beneficiarilor de cursuri de formare care inițiază noi afaceri (POS DRU)
- Ponderea participanților din zone rurale certificați în cadrul programelor integrate care au obținut un loc de muncă (POS DRU)
- Locuri de muncă create de structurile economiei sociale (POS DRU)

Principala problemă pe care o sesizăm este legată de lipsa indicatorilor de impact - cei care ar putea să arate măsura în care sunt atinse obiectivele programelor. Dintre indicatorii de rezultat am identificat foarte puțini care ar putea indica, cu adevărat, măsura în care proiectele finanțare, respectiv cele două Programe Operaționale, conduc la rezultate sustenabile și relevante pentru societate.

Astfel, relevanța indicatorilor, corelarea indicatorilor de realizare imediată cu cei de rezultat și măsura în care aceștia sunt corelați cu unele obiective ale programelor este discutabilă.

Luăm ca exemplu POS DRU cu Axa Prioritară 5 - Promovarea măsurilor active de ocupare

Această AP trebuie să participe la atingerea următoarelor obiective specifice POS DRU:

- **Facilitarea inserției tinerilor pe piața muncii**
- **Dezvoltarea unei piețe a muncii moderne, flexibile și incluzive**
- **Promovarea inserției/reinserției pe piața muncii a persoanelor inactive, inclusiv din zonele rurale**

Pentru măsurarea atingerii obiectivelor AP5 se propun următorii indicatori:

de realizare imediată:

- **Numărul șomerilor de lungă durată participanți la programele integrate (65.000)**
- **Numărul participanților din zonele rurale la programe integrate (150.000)**

de rezultat:

- **Ponderea șomerilor de lungă durată care au participat la programe integrate certificați (60%)**
- **Ponderea participanților din mediul rural la programele integrate certificați (50%)**
- **Ponderea participanților din zonele rurale certificați în cadrul programelor integrate, care au obținut un loc de muncă (15%)**

Pe lângă cele de mai sus remarcăm o lipsă de corelare a țintelor cu nevoile regionale și locale. Deși analizele socio-economice care au stat la baza POS DRU și PODCA au relevat discrepanțe regionale și locale, aceste discrepanțe nu sunt adresate prin setarea de ținte diferite la nivelul regiunilor sau județelor și monitorizarea corespunzătoare a atingerii lor.

Pentru următoarea perioadă de programare facem următoarele recomandări:

- O coerență mai mare între obiectivele setate și indicatori;
- O mai mare relevanță a indicatorilor, inclusiv setarea unor indicatori de impact care să poată indica rezultate pe termen lung și modul în care programele răspund nevoilor societății. Menționăm că existența acestor indicatori ar da sens și "indicatorilor suplimentari". În acest moment beneficiarii pot să-și seteze indicatori suplimentari, însă atingerea lor nu este în vreun fel luată în considerare în evaluările progresului programului. În acest context, pe baza indicatorilor de impact, progresul programului ar putea fi monitorizat depășind limita de timp a desfășurării proiectelor).
- O mai bună corelare a țintelor cu nevoile identificate la nivel local și regional (eventual în cadrul DCI) și permanenta corelare între atingerea acestor ținte și dezvoltarea și deschiderea de noi apeluri de proiecte. Țintele fixate la nivel regional și local ar trebui să rămână flexibile și să fie permanent ajustate și în funcție de factori externi.
- Setarea de ținte și indicatori diferiți în funcție de tipul de intervenție – strategică sau nu.

5. Instrumentele de finanțare

a. Proiecte strategice – proiecte de tip grant

În cadrul POS DRU, instrumentele de finanțare nu au fost concepute în așa fel încât să conducă la utilizarea optimă a resurselor și la adresarea comprehensivă a problemelor abordate de POS DRU.

Pe de o parte, diferențierea între proiectele de tip grant și proiectele strategice este, în fapt, o diferențiere ce ține strict de dimensiunea și/sau acoperirea geografică a proiectelor. Atât proiectele de tip grant, cât și cele strategice conduc la același tip de rezultate și la aceleași tipuri de schimbări, măsurate pe baza aceloraşi indicatori.

Documentele programatice nu oferă o definiție a proiectelor strategice, alta decât cea referitoare la caracterul multiregional și dimensiunea bugetelor. Singura definiție ceva mai generoasă este oferită de Documentul Cadrul de Implementare cu referire strict la AP 1 – DMI 1. Aici proiectul strategic este definit ca: „proiectul cu impact la nivel de sistem, care acționează ca un instrument de dezvoltare a contextului și de îmbunătățire a implementării POS DRU, prin conturarea condițiilor necesare unor proiecte de grant". Această definiție nu este preluată de niciunul dintre documentele subsecvente DCI.

În fapt, în actuala perioadă de programare, proiectele strategice nu au fost altceva decât niște proiecte de tip grant de dimensiuni mai mari.

Merită menționat că, chiar și pentru DMIuri pentru care POS DRU și DCI propun o abordare locală (ex. „orașele cu probleme de reconversie") sau regională, au fost deschise apeluri de proiecte de tip strategic (deci cu abordare multi-regională sau națională).

Pentru un impact crescut al programului, diferențierea între proiectele de grant și cele strategice ar trebui să țină de problemele adresate și de schimbările rezultate. Proiectele strategice ar trebui să fie cele care conduc la schimbări structurale, cu un nivel de sustenabilitate crescut și care adresează probleme sistemice. Acolo unde este cazul, proiectelor strategice ar trebui să li se permită abordare integrată și finanțare multi-fond. Acolo unde este relevant, ar trebui să fie posibile, simultan, investiții în anumite tipuri de infrastructură, în resursa umană și în creșterea competitivității sau să fie corelate cu proiectele mari de infrastructură finanțate în cadrul altor programe (POS Mediu, POS Transporturi, POR).

De asemenea, proiectele strategice ar trebui să fie evaluate pe baza unor indicatori specifici pentru proiecte de acest tip și cu atenție crescută pentru experiența și capacitatea de implementare a solicitantului.

b. Granturi globale

Dincolo de proiectele strategice și proiectele de tip grant (de diferite dimensiuni) administrate la nivelul AM și OI®, pentru o bună adresare a nevoilor specifice de la nivelul comunităților locale sunt necesare și instrumente de finanțare de tip ***Granturi Globale*** (global grants) care să permită refinanțarea unor proiecte de mici dimensiuni (ex. max 100.000€).

Astfel de scheme de finanțare sunt utilizate cu succes de alte state membre ale Uniunii Europene.

Grantul global reprezintă o sumă de bani, din fondurile alocate pentru un program operațional, acordată de către AM în gestiune unei organizații (publice sau private), selectate în urma unui proces de evaluare bazat în principal pe criteriul capacității respectivei organizații de a gestiona aceste fonduri. Organizația selectată pentru a gestiona grantul global folosește bugetul alocat pentru finanțarea unor proiecte de mici dimensiuni, îndeplinind funcții similare unui organism intermediar.

Grantul Global are obiective specifice subsumate obiectivelor Programului Operațional respectiv și, consecvent, urmărește atingerea unor indicatori specifici. Acest instrument poate fi folosit în cadrul domeniilor de intervenție problematice și care cer o abordare foarte aplicată nevoilor comunităților locale. Avantajul major al grantului global constă tocmai în intervenția „la firul ierbii" permițând personalizarea acțiunilor în funcție de context micro. Personalizarea proiectelor, foarte dificilă, dacă nu imposibilă în cadrul actualelor scheme de finanțare, asigură un impact crescut asupra grupului țintă și permite abordarea unor nevoi specifice și imediate. De asemenea, schemele de finanțare de tip global grants, prin faptul că sunt mai flexibile și finanțează proiecte mai mici, permit intervenția unor organizații locale, de mici dimensiuni, cu costuri de regie reduse și care sunt poziționate strategic față de unele grupuri țintă.

În concluzie, recomandările noastre în ceea ce privește instrumente de finanțare sunt următoarele:

- Redefinirea proiectelor strategice raportat la schimbările structurale la care ar trebui să conducă și la problemele cărora ar trebui să le răspundă. Definirea unor indicatori specifici pentru proiecte de acest tip și proceduri specifice de evaluare.
- Acolo unde este cazul, susținerea multi-fond pentru proiecte strategice, care să permită abordarea problemelor sociale într-o manieră integrată. Chiar dacă nici în perioada de programare 2014 – 2020, România nu va putea dezvolta programe multifond, ar trebui să dezvolte instrumente corelate de finanțare care să permită abordări integrate.
- Acolo unde este cazul, corelarea proiectelor strategice finanțate din FSE cu proiectele mari de infrastructură finanțate din alte Fonduri.
- Dezvoltarea de granturilor globale.

6. Condițiile de finanțare

a. Prefinanțarea

Cota de prefinanțare pentru proiectele finanțate în cadrul POS DRU și PODCA (10% eșalonat în tranșe) este insuficientă pentru buna desfășurare a proiectelor, mai ales în condițiile deficiențelor în sistemul de rambursare a sumelor cheltuite de beneficiari și a dificultăților de recuperare a sumelor aferente TVA.

Cota de prefinanțare este considerată nerealistă în special de entitățile nonprofit, acestea neavând acces la împrumuturi bancare și nici la bugete instituționale.

În condițiile actualei cote de prefinanțare (coroborată cu întârzieri majore la rambursare), multe proiecte au fost puse în dificultate. Dificultățile financiare au avut impact nu numai la nivelul execuției bugetelor dar și, subsecvent, la nivelul atingerii indicatorilor. În plus, deficitul financiar de la nivelul proiectelor a generat deteriorarea relațiilor dintre organizații și beneficiarii finali precum și scăderea încrederii beneficiarilor în intervențiile FSE.

De altfel, chiar Raportul Anual de Implementare a POS DRU 2012 indică o rată medie de execuție a bugetelor contractate de 46,76% (pentru proiectele finalizate) și un număr de 164 de contracte reziliate. Fără a avea la dispoziție o estimare a ratei de atingere a indicatorilor propuși pentru proiectele cu execuție bugetară deficitară, este ușor să ne imaginăm că execuția scăzută a bugetelor a condus și la rezultate sub cele estimate.

Studiu de caz

Inițial, în cadrul proiectelor finanțate din POS DRU, prefinanțarea a fost stabilită la 30% pentru axele 1-5 și 40% pentru Axa 6. Acest procent se aplica la bugetul fiecărui an de implementare și urma să fie dedus din fiecare cerere de rambursare. Chiar și în aceste condiții, implementare proiectelor a devenit dificilă din cauza întârzierilor la plată a rambursărilor.

Deși situația beneficiarilor devenise tot mai critică, AM POS DRU a stabilit prin decizia nr. 8/2 septembrie 2011 reducerea procentului de prefinanțare la 10% din valoarea totală a bugetului și acordarea treptat a acesteia, în tranșe de câte 5% pentru proiecte de grant și 3% - 3% - 4% pentru proiecte strategice.

În aceste condiții, dacă luăm cazul unui contract cu un buget de 5.000.000 EUR, prefinanțarea pentru un astfel de proiect ar fi 150.000 EUR, sumă cu care beneficiarul ar trebui să realizeze cheltuieli până la depunerea primei cereri de rambursare și, implicit, până la rambursarea acesteia. Din păcate, nimeni nu a luat în considerare inaccesibilitatea creditelor bancare pentru ONGuri. Este greu de imaginat că un beneficiar putea să ruleze 150.000 EUR astfel încât să poată cheltui bugetul total de 5.000.000 EUR. Dacă ar fi să facem un calcul simplu, un beneficiar ar trebui să depună aproximativ 50 de cereri de rambursare de cca 100.000 EUR fiecare, astfel încât să-i rămână 50.000 EUR până la rambursarea următoare. Însă contractual acest lucru nu era posibil deoarece, pentru un proiect de 3 ani de zile, valoarea cerererii de rambursare trebuia să fie de min. 250.000 EUR, adică aproape de două ori cât prefinanțarea primită.

Este rezonabil să presupunem că aceste deficiențe sunt favorizate de capacitatea redusă a beneficiarilor însă, în bună măsură o cotă de prefinanțare rezonabilă ar fi condus la performanțe mult mai bune ale proiectelor finanțate.

Din această perspectivă, pentru optimizarea fluxului de resurse financiare la nivelul proiectelor, recomandăm re-evaluarea cotei de prefinanțare pentru următoarea perioadă de programare, în sensul revenirii acesteia la nivelul de 30%. Acordarea prefinanțării poate fi etapizată în funcție de graficul activităților proiectului și condiționată de cheltuielile efectuate de beneficiar.

În consecință, propunem deopotrivă asigurarea unei prefinanțări necesare derulării activităților înscrise în planul de activități pentru o perioada de 12 luni, prima cerere de rambursare urmând să fie depusă la maxim 6 luni de la debutul proiectului. Astfel că, în semestrul II, timp în care se verifică cererea de rambursare și se efectuează plata către Beneficiar, acesta să poată să asigure îndeplinirea activităților și implicit efectuarea cheltuielilor din prefinanțarea aferentă celui de-al doilea semestru de implementare.

Având în vedere problemele cu care s-au confruntat beneficiarii proiectelor co-finanțate din POS DRU, propunem ca depunerea cererilor de rambursare să se realizeze la un interval maximal de 6 luni, beneficiarii putând depune cereri de rambursare în acest interval, însă nu mai târziu de 6 luni de la efectuarea cheltuielii pe care urmează să o solicite la rambursare. Această soluție vine în întâmpinarea majorității beneficiarilor care nu au avut cum să creeze circuitul financiar al proiectului datorită imposibilității contractării de credite bancare, ceea ce i-a pus în imposibilitatea depunerii de cereri de rambursare la un interval maximal de 3 luni de zile de la efectuarea cheltuielilor. Și nu în ultimul rând, această propunere reprezintă continuarea logică a prefinanțării aferente bugetului pentru primele 12 luni de implementare.

Propunerea de a dezvolta un sistem de prefinanțare etapizată, cu etape condiționate de cheltuieli și adaptate nevoilor financiare ale proiectelor, vine ca răspuns la nevoia statului de a nu „bloca" resurse.

b. Recuperarea TVAului

Taxa pe valoare adaugată a reprezentat o adevărată provocare în cadrul proiectelor co-finanțate din POS DRU și s-a reglementat anevoios și în etape greu de suportat de către beneficiarii acestor proiecte.

Astfel că, deși primele proiecte co—finanțate din POS DRU au debutat în noiembrie 2008, abia la aproape 2 ani de la această dată, când mulți beneficiari ajunseseră la un număr de 5-6 cereri de rambursare depuse, a fost publicată o instrucțiune cu privire la modalitatea de rambursare a TVA. Astfel că beneficiarii au fost nevoiți să acopere vreme de aproape 2 ani valori de sute de mii de lei reprezentând TVA aferentă cererilor de rambursare, în condițiile în care plata cererilor de rambursare se făcea cu întârzieri ce ajungeau și la câteva luni de zile.

Este important de remarcat faptul că Ghidul Condiții Generale aferent anului 2008 conține prevederi referitoare la plata TVA ***„Cererea de plată a TVA va însoți cererea de rambursare a costurilor eligibile efectuate în cadrul proiectului***" (pag. 105), însă recuperarea TVA nu s-a realizat decât abia după primii doi ani de implementare POS DRU în Romania. Acest lucru arată că programul a fost lansat fără a fi suficient de bine pregătit. Făcând însă o paralelă între ghidul solicitantului în limba engleză aferent cererilor de propuneri de proiecte lansate direct de către DG Employment și ghidul solicitantului aferent cererilor de propuneri de proiecte lansat de către AM POS DRU vom remarca următoarele:

- Ghidul Condiții Generale POS DRU din 2008 include în lista cheltuielilor neeligibile taxa pe valoare adăugată.
- Ghidul financiar pentru aplicanți – DG Employment include de asemenea taxa pe valoare adăugată în lista cheltuielilor neeligibile, doar dacă beneficiarul nu poate arăta că nu poate recupera această taxă în baza legislației naționale.

În urma analizei celor două prevedri din cele două ghiduri se desprind următoarele aspecte importante:

- Beneficiarii de tipul asociații, fundații, precum și sindicate, patronate sunt persoane juridice înregistrate fără scop patrimonial și sunt neînregistrate în scopuri de TVA potrivit legislației naționale în vigoare, ceea ce face imposibilă recuperarea acestei taxe, ei neavând dreptul legal de a depune deconturi de TVA. Această cheltuială, în cazul în care nu este o cheltuială eligibilă pe proiectele derulate de astfel de entități juridice produce dezechilibre economice majore și poate conduce chiar la falimentul persoanei juridice.
- Imposibilitatea acestor categorii de beneficiari de a se înregistra în scopuri de TVA conform legii 571/2003 – Codul Fiscal cu modificările și completările ulterioare, determină pe cale de consecință considerarea TVA ca fiind cheltuială eligibilă. În România însă, acest lucru nu a fost clarificat până în august 2012.

Ulterior celor prezentate, prin HG. 831 din 13 august 2012 se stabilește că TVA-ul este o cheltuială eligibilă exact pentru acea categorie de beneficiari listată mai sus și exact pentru acea excepție prevăzută în ghidurile pentru aplicanți emise de către DG Employment. Deși ar părea că august 2012 reprezintă sfârșitul erei incerte pentru TVA, a fost nevoie de mai bine de un an de la data publicării HG mai sus amintită și abia în data de 6 decembrie 2013 este emisă instrucțiunea 83 privind includerea TVA în bugetul proiectelor, instrucțiune clarificată și ea pe 20 decembrie 2013 prin instrucțiunea nr. 86.

Pentru a evita blocajele din actuala perioadă de finanțare recomandăm și:

- Instituționalizarea unei sume „tampon", la dispoziția MFE pe care beneficiarii să poată conta în situația unor întârzieri ale plăților ca cele din actuala perioadă;
- Simplificarea mecanismului de decontare a facturilor și menținerea acestui mecanism cu respectarea termenelor de decontare;
- Extinderea Fondului de Garantare pentru IMMuri și către organizații nonprofit;
- Înființarea unui serviciu de mediere la nivelul MFE care să poată concilia cu celeritate relația beneficiari – AM/OIR vis a vis de verificarea rapoartelor (inclusiv respingerea de la plată a unor cheltuieli).

7. Comunicarea şi corelarea interinstituţională

În actualul ciclu financiar comunicarea dintre instituţiile care asigură managementul fondurilor europene a fost insuficientă. În condiţiile în care nu au fost posibile programe multi-fond, ar fi fost necesară o mai bună corelare la nivelul implementării programelor în așa fel încât proiectele finanțate din diverse fonduri să conducă la rezultate complementare. Nevoi majore de corelare se resimt la nivelul relației FSE – PNDR, dar și la nivelul relației POS DRU – POR, POST, POSM, POSCCE. În special în lipsa programelor multi – fond, pentru un impact sporit al fiecăruia dintre programe, este nevoie ca intervențiile finanțate să se potențeze unele pe celelalte. De exemplu, proiectele de infrastructură sau investiții trebuie sprijinite de proiecte care conduc la dezvoltarea resurselor umane în domenii specifice. La fel și proiectele care conduc la creșterea competitivității sau dezvoltarea de afaceri. În același timp, intervențiile în dezvoltarea resurselor umane (fie că vorbim de formare, fie că vorbim de economie socială) trebuie să poată profita de dezvoltarea infrastructurii sau de proiecte de creștere a competitivității.

Lipsa de corelare s-a simțit și la nivelul relației AM – organisme intermediare și între organismele intermediare regionale. Beneficiarii POS DRU reclamă proceduri diferite de la un organism intermediar la altul, precum și interpretări diferite ale ghidurilor, instrucțiunilor și a altor documente.

Dificultăți majore s-au resimțit la nivelul relației (inclusiv de subordonare) dintre AM POS DRU și OI MEN. Din această perspectivă, reiese că Autoritatea de Management și-a executat deficitar rolul de coordonator al organismelor intermediare. Mai mult, asumarea de către același minister a unui rol dublu, de organism intermediar și de implementator de proiecte arondat respectivului organism intermediar devine un evident conflict de interese. Recomandăm astfel separarea clară a acestor roluri în următoarea perioadă programatică.

Alți actori publici instituționali relevanți pentru bunul management al FSE sunt:

- Ministerul Finanțelor Publice - în special în ceea ce privește blocajele financiare pe care ar fi trebui/putut să le rezolve, dar și penalizarea beneficiarilor care pe de o parte erau creditori ai statului, iar pe de altă parte datori la bugetul de stat;
- Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale / Ministerul Fondurilor Europene;
- Consiliul Concurenței;
- Curtea de Conturi/Autoritatea de audit;
- Autoritatea Națională de Reglementare a Achizițiilor Publice etc.

Merită menționat că, în ultima perioadă, rolul de coordonator al Ministerului Fondurilor Europene a fost mai bine definit și pus în practică.

Din perspectiva relațiilor interinstituționale, recomandăm:

- exercitarea rolului de coordonare de către Ministerului Fondurilor Europene;
- revizuirea relației AM – OIRuri. Asumarea de către AM a unui rolul de coordonator strategic;
- dezvoltarea și aplicarea de proceduri unitare la nivelul OIRurilor, schimburi de bune practici, comunicare continuă între OIRuri;
- comunicare mai bună și orientată către prevenirea sau rezolvarea problemelor între diferitele instituții implicate (AM, OI, Autoritate de Audit);
- corelarea între ministere (și) în afara Comitetelor de Monitorizare (a căror eficiență este discutabilă);
- formarea resursei umane din cadrul Autorității de audit, în special în domeniul auditului de program.

O speță ce merită menționată aici este cea a relației Autoritatea de Audit – Autoritatea de Management – beneficiar. Autoritatea de Audit din cadrul Curții de Conturi verifică cereri de rambursare depuse de către beneficiari (prin eșantionare) și face recomandări în cadrul unui raport de audit înaintat Autorității de Management/Organismului Intermediar. Acestea din urmă trebuie să soluționeze aspectele semnalate în raportul de audit, în cadrul unei misiuni de verificare la fața locului, adică la sediul beneficiarului. În fapt, așa cum a fost semnalat de organizațiile intervievate, Autoritatea de Management, de cele mai multe ori, reconfirmă „automat" neregulile semnalate de Autoritatea de Audit, fără a

mai procesa cu bună credință acurateța lor. Acest fapt este cauzat de relația disproporționată între cele două autorități ale statului, fapt care induce teamă angajaților AM.

De aceea, pentru o mai corectă verificare a constatărilor Autorității de Audit, aceasta ar trebui realizată de către o alta autoritate, care nu este la rândul său verificată de către aceeași Autoritate care face recomandarea inițială (în speță Autoritatea de Audit din cadrul Curții de Conturi a României).

8. Implicarea partenerilor sociali în managementul FSE

Implicarea partenerilor sociali în managementul FSE s-a rezumat la participarea acestora în comitetele de monitorizare și, în cazul POS DRU, la consultări sporadice, de cele mai multe ori la inițiativa societății civile, pe marginea Ghidurilor de finanțare. Merită menționat că, pe parcursul ciclului financiar, AM POS DRU a înțeles să publice pentru consultare Ghidurile de finanțare înainte ca acestea să fie aprobate de AM.

În ceea ce privește componența Comitetelor de Monitorizare, participarea ONGurilor este următoarea:

- PODCA – 5 reprezentanți ai ONGurilor (dintr-un total de 37 de membri)
- POS DRU – 4 reprezentanți ai ONGurilor (dintr-un total de 34 de membri)

Pornind de la rolul major pe care ONGurile l-au jucat în prezentul ciclu financiar (40% dintre beneficiarii POS DRU sunt ONGuri, ***cf RAI 2012***), considerăm că reprezentarea ONGurilor în Comitetul de Monitorizare POS DRU este mult prea mică. Pentru implicarea ONGurilor în comitetele de monitorizare AM POS DRU (și nu numai) ar trebui să aibă în vedere criterii de selecție și o minimală procedură de înscriere. De asemenea, în vederea unei mai bune comunicări între membrii comitetelor de monitorizare și societatea civilă, este necesară eliminarea confidențialității.

În ceea ce privește lucrările Comitetului de Monitorizare, este necesară o implicare mai substanțială în luarea deciziilor (cel puțin a deciziilor majore privitoare la programe), inclusiv prin aprobarea unui plan de lucru semestrial pentru Autoritatea de Management. În acest moment, participarea este redusă la posibilitatea de a da feedback pe documente pregătite de AM (de cele mai multe ori într-un timp foarte scurt) și la votul membrilor pentru propunerile pregătite de AM. În cele mai dese cazuri **votul nu este precedat de deliberări serioase** pornind de la o bază solidă de informații. De altfel, majoritatea reuniunilor Comitetelor de Monitorizare sunt mai degrabă întâlniri de informare, iar acest lucru este încurajat și de lipsa de interes a membrilor comitetelor.

Este recomandat ca, pe lângă ședințele bianuale ale Comitetelor de Monitorizare, să aibă loc consultări informale (eventual mai restrânse), cu membri CM relevanți care să ajute la fundamentarea propunerilor pe care AM le face în cadrul ședințelor.

De asemenea, este necesar un mai bun management al întâlnirilor, inclusiv transmiterea materialelor spre consultare cu mai mult timp înaintea întâlnirilor, care să conducă la luarea unor decizii în cunoștință de cauză.

Merită menționat că, de-a lungul timpului, AM POS DRU a dezvoltat practica de a publica pentru consultare ghidurile solicitantului înainte ca acestea să fie definitivate. Deși există deficiențe vis a vis de măsura în care opiniile beneficiarilor sunt reflectate în varianta finală a unui documentelor, această practică merită apreciată.

Recomandarea pe care o facem la această secțiune este în spiritul respectării principiului parteneriatului și se referă la o mai bună implicare structurată a partenerilor sociali (inclusiv organizații neguvernamentale) în managementul Fondului Social European, inclusiv în ceea ce privește deciziile luate de autoritățile de management.

Pe de o parte, organizațiile neguvernamentale (fie ele beneficiare FSE sau nu) sunt extrem de bine conectate la realitățile sociale și pot să intervină în procesul decizional cu o perspectivă greu de găsit la nivelul instituțiilor statului. Pe de altă parte, în calitate de beneficiari, organizațiile neguvernamentale pot contribui la procesul decizional cu o bună înțelegere a potențialului impact pe care îl au anumite decizii la nivelul beneficiarilor și al proiectelor.

În vederea selectării membrilor comitetelor de monitorizare propunem o minimă procedură de selecție pe baza unor criterii. În cele din urmă, recomandăm creșterea transparenței instituțiilor responsabile, inclusiv prin publicarea în timp real și în formate de date deschise a informațiilor legate de proiectele aflate în derulare.

9. Capacitatea limitată a entităţilor implicate în managementul fondurilor europene

a. Autorităţi de management şi organisme intermediare

Pe parcursul acestui ciclu financiar, capacitatea scăzută a AM şi OIRuri a fost evidentă. Aceasta s-a reflectat atât în relaţia autoritate – beneficiari (procesarea rapoartelor tehnice şi financiare, perioade foarte lungi pentru evaluarea proiectelor şi chiar contractare, instrucţiuni contradictorii, uneori necorelate cu legislaţia, comunicare defectuoasă în general), cât şi la alte niveluri: elaborarea ghidurilor, lansarea apelurilor de proiecte, evaluarea proiectelor, eficienţa activităţilor de monitorizare şi verificare a rapoartelor şi cererilor de rambursare. În ceea ce priveşte comunicarea cu beneficiarii, din interviurile realizate pentru acest raport, reiese că fac excepţie AM PODCA şi unele Organisme Intermediare POS DRU. Prin instituţia ofiţerului de proiect acestea au reuşit să aibă performanţe mult mai bune în relaţia cu beneficiarii, performanţe care, în cele din urmă se reflectă la nivelul rezultatelor proiectelor.

Cauzele capacităţii scăzute a instituţiilor ţin de: schemele reduse de personal, nivelul scăzut al salariilor (lucru care conduce atât la demotivare, cât şi la fluctuaţii mari de personal), competenţe scăzute, distribuţia defectuoasă a resurselor umane.

Astfel, sunt evident necesare politici îmbunătăţite de personal la nivelul instituţiilor: creşterea şi ocuparea schemelor de personal, corelarea salariilor cu volumul de muncă şi responsabilităţile angajaţilor, proceduri de evaluare a angajaţilor, instruire şi schimburi de experienţă.

Tot la capitolul capacitate internă, menţionăm şi practica curentă, cel puţin la nivelul AM POS DRU (şi OIMECTS), de a numi interimar Directorii AM pentru mandate de câte şase luni, înnoite succesiv, în loc de a organiza concurs pentru ocuparea respectivelor funcţii. Această practică are două efecte:

- Pe de o parte, pune sub semnul întrebării competenţele profesionale ale celor angajaţi în afara unui concurs.
- Pe de altă parte favorizează politizarea instituţiei, creează şi alimentează suspiciuni de corupţibilitate şi presiune politică pusă asupra celor numiţi pe poziţiile respective. Pe bună dreptate, mulţi dintre beneficiarii pe care i-am intervievat cred că: "politicul a făcut să se aleagă praful".

Pe lângă politica de personal însă, pentru creşterea capacităţii instituţiilor responsabile de a administra FSE este necesară o mai bună utilizare a fondurilor alocate asistenţei tehnice.

La data 31 decembrie 2013, gradul de absorbţie în cadrul Programului Operaţional de Asistenţă Tehnică este de 21,03% (Plăţi efectuate către beneficiari), iar pe axa prioritară specifică din POS DRU era de doar 18%.

Aceste fonduri ar trebui să vină în sprijinul implementării programelor, dar gradul scăzut de absorbţie arată că Autorităţile de Management nu au reuşit să utilizeze optim resursele pe care le au la dispoziţie, resurse care ar trebui să compenseze lipsa de capacitate a personalului propriu.

Cu excepţia proceselor de evaluare, autorităţile de management nu au reuşit să subcontracteze (cel puţin nu eficient) alte operaţiuni care s-ar fi putut externaliza, de la activităţile de monitorizare (inclusiv la faţa locului), până la cele de verificare a rapoartelor tehnico-financiare.

Pentru viitoarea perioadă de programare trebuie avută în vedere o mai bună implicare a operatorilor privaţi în managementul Fondului Social European. Însă, pentru eventuala administrare a unor fonduri de către entităţi private, între criteriile de selecţie ale acestora trebuie să se afle experienţa solidă de intervenţie socială. Pe lângă capacitate bună de management, operatorii FSE trebuie să aibă o bună înţelegere a contextului social.

b. Capacitatea beneficiarilor. Control vs. oferirea de asistenţă în implementare

Date fiind complexitatea procedurilor de finanţare şi implementare a proiectelor şi interesul comun de a folosi fondurile alocate prin FSE şi bugetul de stat într-o manieră optimă, este necesară o investiţie crescută în capacitatea

beneficiarilor și a potențialilor beneficiari. Estimăm că una dintre cauzele slabei performanțe a FSE în România este și capacitatea redusă a beneficiarilor, coroborată cu procedurile complexe și cu deficiențele de funcționare a sistemului.

Pe de o parte, avem în vedere asistența de care beneficiarii trebuie să beneficieze pe parcursul implementării proiectelor, iar pe de altă parte avem în vedere alocarea de fonduri pentru activități de creștere a capacității beneficiarilor în cadrul proiectelor.

În ceea ce privește asistența oferită beneficiarilor, în actuala perioadă de programare, cel puțin în cadrul POS DRU, relația dintre AM/OIRuri și beneficiari a fost sub semnul controlului și nu al parteneriatului. În special în contextul unor proceduri complexe și de multe ori ambigue, instituțiile trebuie să răspundă cu celeritate întrebărilor beneficiarilor, să cunoască proiectele și să poată interpreta corect diferitele proceduri și instrucțiuni.

Întrucât interesul comun este acela de a utiliza corect fondurile, accentul în relația AM-beneficiar trebuie să cadă pe prevenția greșelilor și nu doar pe identificarea acestora. Unul dintre cele mai importante instrumente, neutilizat de autoritățile de management în actuala perioadă de programare, este chiar vizita de monitorizare. Întărirea capacității autorităților de management și organismelor intermediare de a oferi asistență directă în proiecte trebuie corelată cu investiția în formarea personalului acestor instituții și cu recomandarea de externalizare a acestor servicii către furnizori cu competențe dovedite în domeniu.

Avantajele înclinării către asistență oferită beneficiarilor vor fi percepute nu numai la nivel de încredere reciprocă de către cele două părți semnatare ale contractului de finanțare, dar vor ușura considerabil procesul de rambursare.

Instituția Ofițerului de proiect (care funcționează ca persoană de legătură între beneficiar și finanțator) este extrem de importantă, iar importanța acesteia este evidentă în cazul AM PODCA unde majoritatea beneficiarilor intervievați se declară mulțumiți de sprijinul pe care îl primesc (chiar dacă și aici rămâne problematic nivelul extrem de crescut al birocrației).

Pe lângă măsurile care să ducă la creșterea capacității beneficiarilor, este de asemenea necesară o mai bună evaluare a capacității beneficiarilor în etapa de evaluare și în cea de contractare a proiectelor. În actualul ciclu financiar, până de curând, evaluarea capacității solicitanților și partenerilor a fost deficitară. Astfel, au fost finanțate cu sume foarte mari organizații lipsite de experiența necesară. Merită menționat că pentru anul 2013 AM POS DRU a inclus în procesul de evaluare standarde de estimare a capacității parteneriatelor care ar trebui să conducă la o evaluare mai realistă a capacității acestora de implementare a proiectelor. Este de asemenea, recomandabil ca pentru solicitanții care urmează să desfășoare simultan mai multe proiecte să existe o re-evaluare a capacității în perioada de precontractare (incluzând aici vizite la fața locului).

În final, menționăm granturile globale ca soluție inclusiv pentru finanțarea unor proiecte mai mici desfășurate de beneficiari cu capacitate operațională și financiară scăzută.

10. Transparența managementului FSE

Trebuie menționat că nivelul de transparență a instituțiilor implicate a crescut în ultima perioadă, cel puțin în ceea ce privește calitatea și diversitatea informațiilor și documentelor prezente pe site-uri sau instrumentele de informare (precum registrul de plăți).

Totuși, există în continuare deficiențe semnificative în special la nivelul AM POS DRU. Un exemplu de lipsă de transparență constă în emiterea fără consultarea prealabilă a beneficiarilor a unor instrucțiuni care afectează sever ritmul de desfășurare a proiectelor.

În ceea ce privește percepția beneficiarilor, mulți dintre cei intervievați acuză lipsa de transparență în ceea ce privește lansarea apelurilor de proiecte sau a evaluării proiectelor, precum și insuficiența datelor referitoare la proiectele aprobate (beneficiari, parteneri, obiective).

O mai mare transparență a instituțiilor implicate în managementul FSE ar conduce în direcția limitării suspiciunilor din partea beneficiarilor și a societății în general și a detensionării relațiilor dintre instituții și mediul neguvernamental.

11. Relația contractuală între beneficiari şi AM

Relația contractuală între beneficiari și Autoritățile de Management este profund dezechilibrată. Înțelegând faptul că contractele nu pot fi negociate, reclamăm comportamentul discreționar al AM (POS DRU) în ceea ce privește:

- modificarea unilaterală a contractelor aflate în derulare, uneori lăsând un termen nerezonabil de mic beneficiarilor pentru a decide dacă acceptă modificările sau preferă rezilierea contractelor (5 zile);
- posibilitatea AM de a rezilia un contract de finanțare, fără o motivație întemeiată[3];
- emiterea de instrucțiuni sau chiar modificări contractuale cu caracter retroactiv;
- lipsa clauzelor de despăgubire simetrice. Lipsa oricăror penalități pentru situația în care AM/OI întârzie plățile sau a sancțiunilor pentru nerespectarea prevederilor contractuale.

În acest context, pe lângă lipsa de considerație pentru beneficiar ca parte contractuală, subliniem lipsa de predictibilitate și stabilitate a cadrului contractual, de natură să afecteze atât calitatea implementării proiectelor, cât și siguranța beneficiarilor.

Recomandarea pe care o facem este de redefinire a cadrului contractual în sensul predictibilității și egalității contractuale.

3 *„(7) Prin derogare de la prevederile art.15 alin.(1)[1], contractul de finanțare se consideră reziliat de plin drept, fără îndeplinirea altor formalități și fără intervenția instanței judecătorești, cu excepția unei simple notificări de informare a Beneficiarului asupra rezilierii Contractului de finanțare, în situația în care AMPOS DRU dispune în acest sens prin Instrucțiune/Decizie" - Art. 15 din Contractul de finantare, conform Ordinul ministrului 1.184/25 martie 2011*

III. INSTRUMENTE DE LUCRU

1. Depunere propuneri de proiecte 2008-2013: procesul de depunere a aplicaţiilor şi calitatea intervenţiilor

Implementarea propriu-zisă a proiectelor din Programul Operațional Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU) începe efectiv odată cu anul 2008. În anul 2008, au fost lansate 71 de apeluri de propuneri de proiecte (în lunile februarie, aprilie și iulie 2008) în 19 Domenii Majore de Interventie (DMI)[4]. În ultimul val de apeluri din 2013 au fost deschise 43 cereri de propuneri de proiecte pe 16 DMI-uri. Conform datelor de pe website-ul AM POS DRU, modulul de căutare proiecte, la data de 31 octombrie 2013, se află în implementare sau au terminat faza de implementare un număr de 2205 contracte de finanțare.

În ceea ce privește procesul de aplicare cu cereri de propuneri de proiecte în cadrul apelurilor de propuneri de proiecte din cadrul POS DRU, principalele probleme identificate se reduc la: **calitatea informației** prezentate în documentele suport pentru aplicație și **formatul cererii de finanțare** pentru potențialii beneficiari. Deși se constată numeroase îmbunătățiri pe cele două paliere de la momentul primelor lansări de proiecte și până în prezent, există nenumărate probleme care au impact asupra potențialilor aplicați pentru finanțările acordate prin POS DRU. Principalele progrese înregistrate în ceea ce privește calitatea informațiilor și modul de prezentare al cererilor de finanțare pentru potențialii aplicanți sunt: separarea informațiilor disponibile pentru potențialii aplicanți în **Ghidul Condiții Generale și Ghiduri Condiții Specifice pentru fiecare DMI; apariția în 2011-2012 a Ghidului Indicatorilor POS DRU; apariția, în anul 2012, a modulului de calendar de desfășurare a activităților în sistemul informatic ActionWeb – AW**. Cu toate acestea, exact aceste progrese au generat informație incompletă și competiție inegală de partea beneficiarilor de-a lungul timpului, în cadrul apelurilor lansate pe POS DRU.

Dacă în **Ghidul Condiții Generale**, potențialii aplicanți primesc informații despre acțiunile finanțate în cadrul POS DRU, reguli de eligibilitate pentru solicitanți și parteneri, informații generale despre propunerea de finanțare și procedurile de selecție a proiectelor, în **Ghidul Condiții Specifice** ar trebui incluse informații punctuale despre așteptările intervențiilor propuse la nivelul fiecărui DMI – grupuri țintă eligibile, activități elgibile, indicatori de program de atins etc. Tipurile de informații cuprinse în cele două documente sunt diferite, astfel încât potențialii beneficiari să aibă la dispoziție toate informațiile pentru a completa o cerere de finanțare cât mai competitivă. În implementarea POS DRU, primele 16 apeluri de proiecte lansate au fost făcute fără un Ghid Condiții Generale la dispoziție, generând, astfel, informații inegale de partea beneficiarilor care au aplicat în 2008 (în cadrul apelurilor lansate în luna februarie 2008), comparativ cu cei care au aplicat după această perioadă. În aceeași măsură, abia pentru apelurile din 2013 sunt înscrise în Ghidul Condiții Specifice limite minime pentru realizare indicatori de program și număr minim de membri ai grupului țintă dintr-o propunere de proiect, iar acestea creează iarăși diferențe între acțiunile propuse spre finanțare, presiunea atingerii indicatorilor de program căzând pe ultimele apeluri, în defavoarea apelurile deschise înainte de anul 2013.

La sfârșitul anului 2011 apare o versiune de draft a **Ghidului Indicatorilor POS DRU**, versiune care este finalizată la începutul anului 2012. Menit să ofere explicații terminologice asupra indicatorilor de program sau a grupurilor țintă din cadrul POS DRU, apariția Ghidului Indicatorilor nu este lipsită ea însăși de probleme. În mod special, faptul că acest document sinteză asupra definițiilor indicatorilor sau grupurilor țintă apare abia în 2013 face ca proiectele care erau în implementare

4 *Conform "Raport Anual de Implementare 2008", POS DRU 2007-2013, www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Documente_Suport/Rapoarte/3_Rapoarte_POS DRU/3_RAI_POS DRU_2008.pdf, pag. 70-71.*

la acea dată fie să se confrunte cu probleme structurale în desfășurarea activităților, un exemplu în acest sens fiind intervențiile din domeniul economiei sociale, fie să exercite presiune suplimentară asupra realizării indicatorilor asumați prin proiect și care sunt definiți odată cu Ghidul Indicatorilor într-o formulă inconsistentă cu propunerile inițale de proiect. Toate acestea au generat competiție inegală, de-a lungul timpului, între propuneri de finanțare de pe același domeniu de intervenție sau blocaje în implementarea acțiunilor incluse în proiecte. Consecințele la nivel de implementare a proiectelor odată cu apariția Ghidului Indicatorilor sunt detaliate mai jos. Majoritatea beneficiarilor contactați în realizarea analizei au subliniat faptul că documentul care conține definițiile asupra indicatorilor sau grupurilor țintă nu are valoare de reglementare (nu este emis în baza unui ordin de ministru sau a oricărui document legislativ), motiv pentru care, există posibilitatea ca, pe termen lung, el să creeze și mai multe disfuncții în implementare, în măsura în care accepțiunile asupra indicatorilor se schimbă.

Un alt moment important care generează probleme în implementarea proiectelor survine odată cu apariția **unui nou modul în ActionWeb – calendarul de desfășurare a activităților**, apărut odată cu Instrucțiunea 56 din 2012. Având un format tabelar care organizează activitățile în funcție de obiectivele specifice, resursele alocate, rezultatele anticipate și indicatorii de atins, introducerea acestui modul în AW este foarte importantă deoarece oferă o imagine structurată a cererii de finanțare și asigură legătura dintre activitățile unui proiect specific și indicatorii de program din cadrul domeniului de intervenție în cadrul căruia proiectul este implementat. Odată cu apariția acestui modul, colectarea de date pe care AM POS DRU o poate face în ceea ce privește cumularea atingerii indicatorilor de program poate fi foarte facilă. În aceeași măsură, apariția acestuia stimulează potențialii beneficiari să-și structureze cererile de finanțare și în funcție de indicatorii de program de atins și astfel, proiectele propuse să poată fi evaluate și din această perspectivă, acest lucru fiind valabil pentru apelurile de propuneri de proiecte lansate după introducerea noului modul. Deși acest modul reprezintă fără îndoială un progres în implementarea proiectelor finanțate din POS DRU, introducerea sa a generat, la fel ca și în cazul apariției Ghidului Indicatorilor, probleme în implementarea proiectelor. Conform beneficiarilor, mulți dintre aceștia s-au confruntat cu abuzuri din partea monitorilor care le verificau cererile de rambursare, beneficiarii neputând depune o cerere de rambursare fără a completa anterior noul modul pentru respectivul proiect aflat în implementare. Pe de altă parte, au existat cazuri în care unele dintre proiectele aflate în implementare aveau deja notificări aprobate legate de calendarul de desfășuare (fie activități noi introduse, fie modificări perioade de implementare ale activităților). Aceste modificări nefiind operate în sistemul informatic, beneficiarii s-au aflat în imposibilitatea de a completa planul de desfășurare a activităților.

La nivelul documentelor suport pentru potențialii aplicanți, astfel încât aceștia să poată pregăti nu numai o cerere de finanțare bazată pe nevoile grupurilor țintă, cât și una care să fie cât mai calată pe cerințele documentelor programatice POS DRU, din 2008 și până în 2011-2012 se poate spune că potențialii aplicanți au operat cu informație incompletă.

Ghidul Condiții Generale, document menit să ofere informații generale potențialilor beneficiari despre felul în care trebuie pregătite cererile de finanțare și despre condițiile implementărilor proiectelor, apare în 2008 și este folosit ca instrument începând cu apelurile deschise odată cu 16 aprilie 2008[5]. 16 apeluri de propuneri de proiecte au fost lansate fără un Ghid Condiții Generale, ci doar în baza unui Ghid Condiții Specifice, ceea ce a atins un număr de 128 de contracte de finanțare (proiecte contractate în urma lansărilor de propuneri de proiecte de până în aprilie 2008). Conform listei beneficiarilor de proiecte (actualizată la luna septembrie 2011)[6], din totalul de 3219 proiecte distincte incluse în lista proiectelor, 128 de proiecte contractate erau aferente apelurilor deschise în perioada în care beneficiarii nu au avut la dispoziție Ghidul Condiții Generale pentru a pregăti aplicațiile. Consecința acestei situații a fost aceea că beneficiarii de proiecte din această perioadă, neavând la dispoziție regulile înscrise în Ghidul Condiții Generale (care apare după momentul contractării proiectelor), au fost monitorizați, în etapa de implementare a proiectelor, în baza unor condiții de finanțare practic inexistente la momentul contractării proiectelor acestora.

---

5 Conform datelor aflate pe website-ul AM POS DRU, secțiunea Aplică/Linii de finanțare.

6 www.fseromania.ro/images/downdocs/tabel_proiecte_30092011.xls Singura cea mai recentă listă de beneficiari care conține date despre numărul apelului propunerii de proiecte în cadrul căreia a fost depusă respectiva aplicație, cuplată cu data înregistrării în sistemul informatic și stadiul în care se află respectivul proiect.

Studiu de caz

Informaţie incompletă pentru potenţialii beneficiari. Axa 6 – Promovarea incluziunii sociale. DMI 6.3 – Promovarea egalităţii de şanse pe piaţa muncii

CPP 16, DMI 6.3, 2008

- **Cerere de propuneri de proiecte din 15 februarie 2008 (doar Ghid Condiţii Specifice)**
- din totalul de 56 de pagini efective ale ghidului (cu excepţia anexelor), 11 pagini sunt dedicate informaţiilor tehnice (tutorial) despre completarea cererii de finanţare în AW - aprox. 20% tutorial;
- are inclus modelul cererii de finanţare, replică din AW;
- 6 rânduri despre grupuri ţintă eligible - grupurile ţintă sunt numite, nu există nicio explicaţie referitoare la acestea;
- nicio informaţie despre indicatorii de program, fie cei de realizare imediată (*output*), fie de rezultat;
- există grila de evaluare inclusă în ghid, sunt definite ponderile din totalul punctajului în categoriile de evaluare.

CPP 144, DMI 6.3, 2013

- **Cerere de propuneri de proiecte din 17 iunie 2013 (Ghid Condiţii Generale şi Ghid Condiţii Specifice):**
- Ghidul Condiţii Generale conţine informaţii despre secţiunile din AW ale cererii de finanţare, inclusiv detalii despre fiecare secţiune;
- nu conţine modelul cererii de finanţare, replică din AW;
- sunt mai multe informaţii despre grupurile ţintă eligibile, comparativ cu apelul din 2008, inclusiv ţinte minime de atins pentru o propunere de proiect;
- există informaţii legate de indicatorii de program, fie cei de realizare imediată (*output*), fie de rezultat, inclusiv ţinte minime de atins pentru o propunere de proiect;
- grila de evaluare completă este inclusă în Ghidul Condiţii Specifice.

Plecând de la analiza celor două apeluri de propuneri de proiecte din 2008 şi din 2013 de pe acelaşi domeniu major de intervenţie, se poate observa că potenţialii aplicanţi au avut la dispoziţie informaţii inegale pentru a-şi pregăti cererile de propuneri de proiecte. Deşi se poate asuma că, având în vedere faptul că apelul din 2008 pentru cererea de propuneri de proiecte din cadrul cadrul DMI 6.3 se numără printre primele apeluri lansate în cadrul POS DRU, motiv pentru care erau necesare informaţii de oferit potenţialilor aplicanţi în ceea ce priveşte felul în care sunt completate cererile de finanţare în sistemul informatic Action Web, totuşi, faptul că aproape 20% din conţinutul ghidului de finanţare este dedicat tutorialelor de completare (informaţii pur tehnice despre sistem), nu ar trebui să fie făcut în detrimentul celorlalte informaţii – grupurile ţintă eligibile sunt doar listate în ghidul de finanţare, noţiuni despre indicatorii de program lipsesc cu desăvârşire.

În fapt, lipsa de informații cu privire la grupuri țintă (noțiuni mai consistente decât listarea exhaustivă a universului grupurilor țintă) și indicatorii de program continuă, pentru apelurile de propuneri de proiecte până la începutul anului 2012, odată cu finalizarea Ghidului Indicatorilor POS DRU, iar cerințele minime referitoare la grupuri țintă de inclus într-un proiect sau indicatori de atins apar abia odată cu apelurile deschise în anul 2013 (43 de apeluri de propuneri de proeicte), adică după 5 ani de implementare efectivă de proiecte în cadrul POS DRU. Fără îndoială că toate acestea au avut impact atât asupra calității intervențiilor, cât și asupra propunerilor de finanțare în sine. Mulți dintre beneficiarii intervievați au semnalat faptul că, neavând la dispoziție toate informațiile necesare pentru a pregăti o propunere de finanțare cât mai competitivă, fie au apelat serviciile de ***help-desk*** ale AM POS DRU sau OI, fie au analizat ei înșiși și au inclus în propunerile de finanțare interpretările asupra noțiunilor lipsă din ghidurile de finanțare, în baza propriilor experiențe.

În ceea ce privește apelarea serviciilor de ***help-desk*** în perioadele în care există apeluri de propuneri de proiecte, majoritatea beneficiarilor intervievați au reclamat faptul că, deși au solicitat informații suplimentare referitoare la clarificarea unor aspecte din ghid, au primit răspunsuri care conțineau aceleași informații neclare din ghid.

Studiu de caz

Apelul de propuneri de proiecte în cadrul DMI 6.1 – Dezvoltarea economiei sociale din anul 2009.

Ghidul de finanțare nu oferă o definiție coerentă asupra semnificației termenului de "structuri ale economiei sociale" (ca indicator de realizare imediată), iar serviciile de help-desk au oferit aceeași informație din ghid potențialilor beneficiari:

> **"promovarea economiei sociale (cooperative, întreprinderi sociale, fundații, asociații etc, organizații de voluntariat și alte organizații non-profit) ca un instrument flexibil și durabil pentru dezvoltarea economică și crearea de locuri de muncă la nivel regional și local"[7].**

Neavând la dispoziție o informație clară dacă structurile de economie socială înființate trebuie sau nu să aibă personalitate juridică proprie în relație cu beneficiarul proiectului, potențialii aplicanți au optat pentru acele tipuri de structuri care reflectau cel mai bine activitățile economice prestate (fie entități distincte, fie departamente cu sistem contabil distinct în cadrul entității aplicantului) sau pentru care existau reglementări în legislație cum ar fi unitățile protejate autorizate care funcționeaza în baza Legii 448/2006. După apariția Ghidului Indicatorilor în 2012, care oferă o definiție acestor structuri ca având personalitate juridică distinctă, aceste neclarități au generat disfuncții în implementare proiectelor – mulți dintre beneficiari fiind nevoiți să înainteze acte adiționale de modificare a activităților proiectului, să-și reconfigureze strategia inițială de implementare a activităților (dobândind personalitate juridică distinctă pentru structurile înființate) sau să facă note justificative prin care să explice de ce au respectat linia inițială (sic!) a proiectului pentru a-și atinge indicatorii asumați.

În ceea ce privește tema economiei sociale, pe lângă neclaritățile analizate mai sus și care au avut impact asupra proiectelor încă din faza de pregătire a propunerii de finanțare, se remarcă încă un gol informațional în ceea ce privește terminologia specifică pentru implementarea de acțiuni în acest domeniu, care va afecta fără îndoială și următoarele cereri de propuneri de proiecte lansate în cadrul POS DRU – proiectul de lege al economiei sociale care se află în Parlament pentru avizare, iar Ghidul Condiții Specifice a fost deja în dezbatare publică.

AM POS DRU se străduiește de peste 3 ani să proiecteze o schemă de finanțare care să corespundă atât cerințelor comunitare în ceea ce privește ajutorul de minimis, cât și condițiilor reale ale economiei sociale din România, inclusiv impactul acesteia asupra dezvoltării economice în general.

7 *Cf. Apeluri de propuneri de proiecte CPP nr. 84 "Pentru o viață mai bună", Ghidul Solicitantului Condiții Specifice, pag. 9.*

Există numeroase modele de finanțare a dezvoltării economiei sociale atât în vechile state membre UE, cât și în cele nou-intrate (precum Republica Cehă și Polonia) și care pot servi drept modele de bună practică pentru România. Se recomandă ca viitorul Program Operațional pentru Capital Uman, cât și Programul Operațional Regional (care au în vedere sprijinirea economiei sociale) să includă, încă din etapa de elaborare a DCI, detaliile schemelor de granturi care urmează să fie finanțate. Pentru o bună stimulare a domeniului economiei sociale, este necesară finanțarea atât a măsurilor de sprijin prin scheme de grant, cât și, direct, a întreprinderilor sociale prin scheme de minimis.

În continuare, inițativele de economie socială se implementează în România cu următoarele provocări structurale:

- **definițiile structurilor economiei sociale conținute de ghidurile de finanțare nu sunt în linie cu prevederile legislative;**
- **nu sunt folosite suficient de mult experiențele deja învățate ale celorlalte state europene etc.;**
- **există incertitudini cu privire la caracterul de ajutor de stat al finanțării acordate în cazul proiectelor deja contractate, ceea ce expune beneficiarii unor riscuri foarte mari;**
- **există deficiențe în comunicarea dintre Autoritatea de Management și Consiliul Concurenței (proiectul de Ghid al Solicitantului supus consultării publice nu respectă prevederile Regulamentului CE 1407/2013 privind ajutorul de minimis).**

În aceeași măsură, beneficiarii care au inclus în propunerile de finanțare interpretările asupra noțiunilor lipsă din ghidurile de finanțare, în baza propriilor experiențe, au constatat că odată cu apariția Ghidului Indicatorilor, definițiile conținute de acesta nu erau conforme cu activitățile proiectului.

Acesta este cazul, de exemplu, al indicatorilor aferenți DMI 1.1 – Acces la educație și formare profesională inițială de calitate. Indicatorul de program **"ponderea unităților școlare sprijinite care au primit acreditare prin prisma noilor standarde de asigurare a calității"** face referire, în definiția cuprinsă în Ghidul Indicatorilor, la înscrierea în Nomenclatorul Național SIRUES și este calculat ca pondere dintre unitățile care au fost sprijinite pentru a fi acreditate și acelea care au obținut acreditarea prin intermediul unui proiect finanțat pe această linie. Nefiind cunoscute aceste detalii de către aplicanții de dinainte de apariția Ghidului Indicatorilor, mulți dintre aceștia au optat pentru a nota o proporție bazată pe numărul de unități implicate în proiecte și care-și dezvoltă curricule educaționale. Mai mult decât atât, conform opiniilor beneficiarilor, acest indicator nu poate fi realizat decât de către unitățile educaționale, nu și de către entități private în calitate de solicitanți, ceea ce creează confuzie cu privire la realizarea acestui indicator. Plecând de la datele despre beneficiarii de proiecte, actualizate la data de 31 octombrie 2013, din totalul de 58 de proiecte (fie finalizate, fie aflate în implementare), 12 contracte sunt cu beneficiari persoane juridice de drept privat sau persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial, ceea ce reprezintă aproximativ 20% din proiectele de pe acest DMI care au potențiale probleme în realizarea indicatorului menționat mai sus, în cazul în care acestea și-au asumat o valoare înainte de apariția Ghidului Indicatorilor.

Totodată, la nivelul indicatorilor suplimentari, tot în cadrul DMI 1.1, definirea indicatorilor suplimentari generează probleme pentru beneficiarii care au inceput implementarea proiectelor înainte de apariția Ghidului Indicatorilor. Acesta este cazul, de exemplu, al indicatorului suplimentar de realizare imediată (*output*) - **"numărul mediu lunar de ore de voluntariat efectuate și de participare la activitățile comunității"**. O serie dintre beneficiarii care au fost incluși în analiză, neavând la dispoziție definiția acestui indicator, au optat pentru a se raporta la atingerea indicatorului ca media orelor de voluntariat, calculată ca proporție dintre numărul total de ore de voluntariat și numărul de luni în care aceste activități de voluntariat sunt incluse. Odată cu apariția Ghidului Indicatorilor, acest indicator este definit prin raportare la persoane care fac voluntariat:

8 Cf. Ghidul Indicatorilor actualizat, ianuarie 2012, p. 23.
9 Cf. Ghidul Indicatorilor actualizat, ianuarie 2012, p. 72 – 73 via Legea 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă (Art. 57).

Definiția indicatorului: ***Reprezintă raportul dintre numărul mediu de ore dintre numărul total lunar de ore de voluntariat și de participare la activitățile comunității efectuate și numărul total de persoane care fac parte din grupul țintă și care au participat la acest tip de operațiuni[8].***

Beneficiarii care au inclus în proiectele lor atingerea acestui indicator și care s-au raportat la o proporție de ore de voluntariat din numărul total de luni au anticipat, în mod evident, un anumit număr mult mai mare de ore decât dacă ar fi avut la dispoziție definiția din Ghidul Indicatorilor. Practic, numărul de ore de voluntariat se multiplică în conformitate cu numărul de persoane incluse în activități de voluntariat. Pe cale de consecință, beneficiarii care au inclus acest indicator în proiect au fost nevoiți să folosească mult mai multe resurse în realizarea acestui indicator.

În plus față de felul în care apariția Ghidului Indicatorilor a generat probleme în implementare pentru proiectele contractate înainte de apariția acestuia, același document generează probleme și în cazul apelurilor de propuneri de proiecte lansate după publicarea Ghidului în 2012. Acesta este cazul cererilor de propuneri de proiecte lansate în anul 2013 pe componenta de ocupare din POS DRU, în cadrul DMI 5.1 – Dezvoltarea și implementarea măsurilor active de ocupare. Conform Ghidului Indicatorilor[9], definirea **programelor integrate de ocupare** se face cu referire la un ansamblu de cel puțin două măsuri pentru stimularea ocupării forței de muncă din totalul de șase măsuri (informare și consiliere; mediere în muncă; formare profesională; consultanță și asistență; completare venituri salariale; stimulare mobilitate pe piața muncii). În schimb, în conformitate cu Ghidul Condiții Specifice pentru apelurile de propuneri de proiecte în cadrul DMI menționat anterior, există două condiții pentru elaborarea proiectelor care au impact asupra accepțiunii programelor integrate de ocupare. Avem, pe de o parte, condiția ca toți membrii grupului țintă care urmează programe de formare profesională să fie făcută în urma oferirii serviciului de informare și consiliere profesională[10], ceea ce înseamnă deja un cumul de cel puțin două măsuri de stimulare a ocupării.

Pe de altă parte, există în ghid condiția de plasare a forței de muncă (indicatorul de rezultat "număr de participanți la instruire care și-au găsit un loc de muncă în termen de 6 luni", fiind în procent de peste 12% din participanții la programele de formare profesională pentru un punctaj maxim)[11] ceea ce înseamnă, în practică, faptul că beneficiarilor de proiecte din cadrul acestui apel de propuneri li se va aplica o definiție care nu este conformă cu Ghidul Indicatorilor (efectiv trei măsuri de ocupare, nu doar două, cel puțin pentru o parte a grupului țintă inclus în proiect).

Toate aceste exemple subliniază faptul că apariția Ghidului Indicatorilor a fost făcută neținând cont nici de experiențele din implementare ale beneficiarilor de dinainte de anul 2012, nici de presiunea inegală pe care o poate exercita asupra viitorilor beneficiari de proiecte de după 2012, comparativ cu aceia de dinainte de apariția Ghidului.

În ceea ce privește formatul cererii de finanțare, toți beneficiarii intervievați în cadrul analizei au subliniat faptul că multe dintre constrângerile de număr minim de caractere de inclus în anumite secțiuni le-au creat probleme în faza de aplicare. Fără a pleca de la premiza că impunerea de limite în detalierea secțiunilor cererii de finanțare nu este oportună (ci, dimpotrivă, reprezintă un mecanism de stimulare a potențialilor beneficiari să elaboreze un proiect cât mai structurat, să fie sintetici și concişi), sunt, însă, cateva situații pentru care se impune o restructurare a limitelor minime de caractere. Mulți dintre beneficiari au semnalat faptul că secțiunea "Managementul proiectului", limitată la 10.000 de bytes[12] nu este suficientă mai ales în cazul proiectelor strategice. În cadrul acestei secțiunii, aplicanții trebuie să detalieze echipa de implementare (inclusiv echipa de management a proiectului), incluzând detalii despre: calificări și experiență profesională anterioare, responsabilități și roluri în cadrul proiectului. Având în vedere faptul că un proiect strategic poate implica o echipă extinsă pentru implementarea proiectului, limita impusă este prea mică.

La un calcul sumar, pentru un proiect strategic defășurat în 3 regiuni de dezvoltare, cu 3 parteneri (în plus față de Solicitant), cu 3 membri ai echipei de implementare, 3 tipuri

10 Cf. Ghidul Condiții Specifice, Cererea de propuneri de proiecte de tip strategic nr. 125 "Fii activ pe piața muncii!", p. 6.
11 Cf. Ghidul Condiții Specifice, Cererea de propuneri de proiecte de tip strategic nr. 125 "Fii activ pe piața muncii!", p. 15.
12 În măsura în care beneficiarul nu utilizează diacritice în aplicația scrisă, numărul de bytes este egal cu numărul de caractere. În cadrul studiului, referirile sunt făcute fie legat de bytes, fie legat de caractere.
13 Cf. Ghid Condiții Generale, versiunea din anul 2013, p. 56.

de personal ca parte din echipa nucleu de implementare din partea celor 4 entități implicate în proiect, 4 tipuri de experți pe termen lung, 8 tipuri de experți pe termen scurt și câte 3 tipuri de personal dedicate doar activităților specifice locale, avem un total de 21 de tipuri de personal ca parte în echipa proiectului. Pentru aceștia, în detalierea atât a experienței, cât și a responsabilităților din proiect, ***rămân aproximativ 475 de bytes (inclusiv spații) pentru fiecare, ceea ce înseamnă aproximativ 6 rânduri dintr-o pagină A4****. Dacă este să luăm în calcul faptul că această secțiune trebuie să conțină detalii și cu privire la managementul general al proiectului, numărul de caractere se diminuează și mai mult.*

Numărul prea mic de bytes pentru această secțiune este cu atât mai important cu cât reprezintă atât **un criteriu explicit** în evaluarea tehnică a propunerii de proiect (care cântărește 20 puncte maxime din totalul maxim de 25, respectiv minim de 18 puncte la capitolul de evaluare "Metodologie"), cât și **un criteriu implicit** în evaluarea cost-eficiență care are o pondere de 30% din evaluarea în întregime a cererii de finanțare și care este definită oricum fără o legătură directă cu vreo secțiune din partea tehnică a cererii de finanțare (cu excepția bugetului și a secțiunii justificarea bugetului)[13].

a. Formatul de buget

Și formatul de buget a pus probleme beneficiarilor. Acesta pierde din vedere detalierea cheltuielilor pe costuri unitare, unități de măsură, număr de unități de măsură, tip de contract și plasează atenția pe alocarea cheltuielilor pe activități, detaliu mai degrabă irelevant în evaluare, acest detaliu fiind necesar exclusiv din prisma prefinanțărilor acordate, necesar pentru realizarea previziunilor financiare ale Autorității de Management. Astfel că, aceste detalii bugetare pe activități pot fi reglate în implementare, când beneficiarii știu exact dacă au intervenit sau nu schimbări în graficul de activități și pot depune rapoarte de progres, precum și orice tip de previziune financiară necesară Autorității de Management. Mai mult, formatul complică inutil atât faza de bugetare, cât și cea de evaluare prin impunerea alocării resurselor financiare pe activități în cadrul capitolului destinat resurselor umane. De exemplu, managerul de proiect, juristul, responsabilul financiar, contabilul au o implicare permanentă în toate activitățile proiectului potrivit interpretării că aceste trei persoane participă continuu la întocmirea cererilor de rambursare/rapoartelor tehnice care cuprind toate activitățile proiectului, dar putem să interpretăm în egală măsura că responsabilul financiar/contabilul nu participă efectiv la activitatea de consiliere profesională sau cea de publicitate etc .

Relevanța cheltuielilor este dată de categoriile de cheltuieli și nu de alocarea pe activități. Aceasta din urmă ar avea importanță în cazul în care s-ar realiza rapoarte de progres și acestea ar respecta întocmai graficul de activități și datele asumate de beneficiari pentru depunerea cererilor de rambursare. În fapt, graficul de activități se modifică substanțial pe parcursul implementării proiectului, din cauza lungilor perioade de timp scurse de la depunerea proiectelor până la contractarea lor.

b. Justificarea bugetului în cadrul ActionWeb

În cadrul ActionWeb, la sectiunea "justificarea bugetului", este solicitată o argumentație care are menirea să susțină formatul excel atașat și să ajute evaluatorul să înțeleagă mai bine felul în care aplicantul și-a alcătuit/planificat bugetul. Cu toate acestea, evaluatorul ar trebui să aibă în vedere în primul rand specificațiile din Ghidul Solicitantului și legislația în vigoare. Cel mai des întâlnit exemplu a fost cel al aprecierii subiective a ratei bugetate pe zi/ pe angajat sau al cunoștințelor evaluatorului că exista un computer mai ieftin sau un serviciu de formare profesională mai ieftin într-un alt județ al țării. Intervenția evaluatorului pe buget prin realizarea de corecții bugetare este legală și firească abia atunci cand ghidul stabilește limite maximale pentru categoriile de cheltuieli bugetate.

Având în vedere ultima variantă (2013) a formatului de buget însă, secțiunea de justificare a bugetului devine inutilă. Evaluarea proiectelor trebuie să meargă în oglindă tehnic-financiar, în sensul regăsirii pe linii bugetare a tuturor activităților, ceea ce nu mai justifică această secțiune în plus pe lângă un buget în format excel extrem de detaliat și de stufos. În condițiile în care formatul de buget s-a detaliat până la nivel de cheltuială individuală, cost unitar etc., existența secțiunii "justificarea bugetului" devine inutilă.

Prin comparație, în bugetul din aplicațiile directe pe apelurile de proiecte deschise de DG Employment, la capitolul Resurse umane se cere un număr de zile de lucru per proiect, un cost per zi și un total per proiect, adică doar 3 coloane. Bugetul POS DRU se poate întinde pe zeci de coloane deoarece cuprinde detalii precum salariul pe luna, nr. de luni în an de implementare * x ani de implementare cu detaliu pe fiecare dintre cele 10-20 de activități din fiecare proiect.

În ceea ce privește etapa pregătirii cererilor de finanțare pe POS DRU, pentru toate problemele sintetizate mai sus o cauză ar putea fi reprezentată și de **lipsa unui manual al beneficiarului coerent și predictibil pentru toate tipurile de proiecte finanțate**. În afară de calitatea ghidurilor de finanțare, corelarea slabă a acestora cu Ghidul Indicatorilor sau problemele generate în implementare de nenumăratele instrucțiuni din cadrul POS DRU și lipsa unui manual al beneficiarului fac ca potențialii aplicanți să aibă informație incompletă la momentul la care pregătesc o propunere de proiect. Manualul beneficiarului ar trebui să conțină toate etapele prin care trece un proiect (de la evaluarea propunerii de finanțare și până la finalizarea implementării, inclusiv verificări post-implementare). În cadrul POS DRU există un manual de implementare pentru beneficiari. Acesta a fost elaborat în anul 2009 și nu a mai fost actualizat de la acel moment în condițiile în care, marile probleme în implementare, au apărut mai degrabă după anul 2009. Totodată, acesta nu conține anexele relevante pentru implementarea proiectelor, acestea fiind doar parte a instrucțiunilor emise de AM POS DRU. Toate acestea nu fac decât ca un potențial beneficiar să nu aibă o imagine de ansamblu asupra rigorilor în implementare pentru un proiect, fiind nevoit să își colecteze informațiile din nenumăratele instrucțiuni în vigoare. În plus, manualul este circumscris apelurilor de propuneri de proiecte lansate în anii 2008 și 2009, știrbindu-i și mai mult din utilitate.

Prezentul manual a fost realizat ținând cont de forma contractelor aplicabile cererilor de propuneri de proiecte lansate în anul 2008 și anul 2009/actelor adiționale inițiate de AM POS DRU/OI responsabil. Având în vedere că forma contractului de finanțare a suferit unele modificări pe parcursul derulării proiectelor comparativ cu varianta inițială, există posibilitatea ca la nivelul beneficiarilor să existe prevederi contractuale diferite, referirile din prezentul Manual fiind aplicabile mutatis mutandis[14].

Prin comparație, la nivelul PO DCA există un manual al beneficiarului care este coerent și care conține anexele relevante pentru implementarea unui proiect. Acesta a fost elaborat în februarie 2012 și a fost actualizat prin versiunea din mai 2013, versiunea din 2012 are 3 corrigendum-uri, iar versiunea din 2013 are un corrigendum. Manualul conține informații consistente despre implementarea proiectelor și sfaturi utile pentru beneficiari. Fără a diminua încărcarea administrativă și lipsa de informații complete cu care se confruntă și beneficiarii de proiecte din cadrul PO DCA, totuși, având la dispoziție un manual al beneficiarului în versiunea din 2013 face ca potențialii beneficiari să aibă o mai mare predictibilitate asupra felului în care își vor putea implementa proiectele.

Nu în ultimul rând, trebuie menționată și aici problema amânărilor repetate ale termenului de depunere a proiectelor. Aceasta este o practică netransparentă ce a afectat POS DRU și în cazul apelurilor de proiecte deschise în 2013.

Nesocotind munca sutelor de beneficiari care au înțeles să respecte instrucțiunile inițiale și să accepte principiile competiției corecte, AM POS DRU a creat prin această decizie (n.r. prelungire a termenului de depunere) două categorii de competitori: unii care au avut la dispoziție o perioadă de 14 zile de la lansarea cererilor de propuneri pentru a transmite cererile și o alta care are la dispoziție 14 + 4 zile pentru același lucru.

Temenul limită de transmitere a cererilor de finanțare în cadrul cererilor de propuneri nr. 123 - 152 (lansate pe data de 17.06.2013, cu termen stabilit inițial pentru ziua de 01.07.2013, ora 16:00) a fost prelungit inexplicabil cu mai puțin de o oră înainte de a expira.[15]

14 Cf. Manualul Beneficiarului, octombrie 2009, www.fseromania.ro/images/downdocs/manual_operational_beneficiari_revizuit291009.pdf, p. 6.
15 Scrisoare deschisă a Coaliției ONGuri pentru Fonduri Structurale - http://www.ce-re.ro/new/prelungire

În același timp, sistemul de depunere a proiectelor bazat pe principiul primul venit - primul servit s-a dovedit a fi extrem de păgubos, punând accent pe rapiditatea cu care au fost introduse datele în sistem în detrimentul calității proiectelor.

Recomandări:

- Elaborarea unui manual al beneficiarului de proiecte în cadrul POS DRU care să fie consolidat (inclusiv corrigendum-uri de modificare ale manualului), coerent, predictibil și să conțină detaliile despre toate etapele prin care trece o propunere de finanțare până la finalul implementării. Este necesar ca toate anexele legate de implementarea proiectului să fie incluse în manual;

- Este necesar ca manualul beneficiarului să conțină o secțiune dedicată operaționalizării obiectivelor orizontale din cadrul proiectelor - exemple practice despre acțiuni menite să contribuie la realizarea acestora, inclusiv punctare suplimentară în evaluare;

- Crearea unui help-desk special dedicat potențialilor beneficiari în perioada în care sunt deschise apeluri de propuneri de proiecte. Acest serviciu trebuie să fie eficient, funcțional și să ofere asistență bazată, în special, pe conținutul ghidurilor de finanțare (clarificare interpretări, explicații terminologice, preluare și operare, în timp real, a potențialelor erori);

- Informațiile legate de chestiunile tehnice, inclusiv tutoriale despre completare sistemul informatic, trebuie incluse în anexe separate de implementare și nu în ghidurile de finanțare;

- Elaborarea de documentații consolidate pentru apelurile de propuneri de proiecte deschise (consolidarea corrigendum-urilor împreună cu ghidul de finanțare);

- Revizuirea Ghidului Indicatorilor în conformitate cu prevederile legislative și corelarea acestuia cu prevederile din ghidurile de finanțare specifice;

- Revizuirea formatului cererii de finanțare astfel încât să existe o corelare mai bună între secțiuni, să fie evitate suprapuneri de cerințe în secțiuni diferite, inclusiv reconsiderarea limitelor minime de caractere pentru anumite secțiuni (de ex.: managementul proiectului, resursele proiectului etc.);

- Elaborarea unor ghiduri cu exemple clare de construcție de indicatori și impunerea folosirii acestora în propunerile de proiect. Acești indicatori trebuie să fie corelați cu cei din strategiile sectoriale relevante;

- Formatul de buget să cuprindă detalii ce privesc costurile unitare, unitățile de măsură, numărul de unități, tipul de alocare, precum și alocarea pe ani de implementare care rezultă din numărul unităților de măsură, cu posibilitatea ca în implementare să se poată face realocări bugetare între linii de buget fără notificare între categorii de cheltuieli de aceleași fel (ex: transport seminarii și transport conferințe), dar cu menționarea acestor modificări în cadrul cererii de rambursare aferentă;

- Eliminarea secțiunii "justificarea bugetului" pentru apelurile viitoare;

- Corelarea cu legislația a terminologiei folosite în cadrul ghidurilor de finanțare (de ex.: economie socială, programe integrate de ocupare etc.);

- Este necesar să existe ofițeri de proiecte care să ofere asistență consistentă în implementare (nu doar verificare a cererilor de rambursare). De asemenea, este necesar ca ofițerii de proiecte să dețină cunoștințe temeinice despre domeniul în care oferă asistență beneficiarilor pentru a putea oferi suport în implementarea proiectelor. În activitatea de asistență tehnică oferită beneficiarilor, focusul ar trebui să fie pe sprijin și nu pe control al beneficiarilor;

- Respectarea termenelor anunțate pentru deschiderea și închiderea apelurilor de proiecte și acordarea unui timp rezonabil pentru depunerea acestora (min. 2 săptămani);

- Eliminarea principiului primul venit – primul servit.

2. Evaluarea şi contractarea proiectelor

Una dintre problemele semnalate de beneficiarii intervievaţi pentru acest studiu a fost perioada foarte mare între momentul depunerii propunerilor de proiecte și momentul începerii efective a implementării. Aşteptarea a fost cu atat mai greu de trecut cu vederea, cu cât AM POS DRU nu a gestionat transparent acest proces prin publicarea pe site-ul instituţiei a unor informaţii despre stadiul în care se află evaluarea și apoi contractarea.

În aceeași măsură, organizaţiile au reclamat calitatea evaluărilor în cazul POS DRU. Mulţi au semnalat greşeli variate în grilele de evaluare primite, de la probleme evidente de exprimare în limba română și până la paragrafe copiate integral dintr-o grilă în alta. Un alt exemplu primit a fost acela al proiectelor identice depuse în regiuni diferite, care au obţinut punctaje complet diferite în evaluare.

Atât beneficiarii POS DRU intervievaţi pentru realizarea acestui raport, cât și alţii cu care Coaliţia a fost în legătură de-a lungul timpului, reclamă lipsa unui mecanism just de judecare a contestaţiilor, atât a celor legate de evaluarea proiectelor, cât și a celor legate de verificarea cererilor de rambursare.

În acest moment contestaţiile sunt evaluate de același organism care a emis decizia contestată, iar procedura, necunoscută beneficiarilor, are o durată nedeterminată, inducând întârzieri la nivelul proiectelor. De exemplu, unul dintre beneficiarii cu care am discutat a depus patru contestaţii la rezultatele verificărilor cererilor de rambursare. Deși contestaţiile au fost depuse în urmă cu un an, acestea încă nu au primit răspuns.

Soluţia pe care o propunem este dezvoltarea unui mecanism rapid de mediere sau de apel la deciziile de respingere la plată sau la penalizări care să funcţioneze la nivelul unei instanţe superioare celei care a emis decizia contestată (eventual la nivelul MFE).

Alte recomandări:

- Eficientizarea procesului de evaluare și transparentizarea acestuia;
- Selecţie profesionistă a evaluatorilor;
- Consultarea factorilor interesaţi în elaborarea grilelor de evaluare;
- Introducerea unor vizite de pre-contractare.

3. Implementarea proiectelor

Cea mai mare problemă întâmpinată de beneficiarii intervievaţi în cadrul studiului, dincolo de întârzierile foarte mari la plata rambursărilor, este aceea a lipsei predictibilităţii, însoţită de o birocraţie excesivă. În cazul POS DRU, problemele suferite în implementare sunt deja cunoscute și au fost intens dezbătute public:

- Lipsa unei corelări logice și ușor de urmărit pentru beneficiari între diversele instrucţiuni, ordine de ministru etc. Ex.: o instrucţiune menţionează că reglementarea intră în vigoare odată cu data X, iar ordinul invocat de instrucţiune menţionează că reglementarea intră în vigoare înainte de data menţionată în instrucţiune;
- Modificări frecvente ale regulilor de implementare, inclusiv retroactive;
- Număr foarte mare de instrucţiuni;
- Nerespectarea termenelor de către AM și OI®uri.

a. Eligibilitatea cheltuielilor

Subiectivismul în cazul verificărilor cererilor de rambursare a fost menţionat în mai multe rânduri în interviurile realizate pentru acest studiu. Diferenţa de interpretare în ceea ce privește eligibilitatea unor cheltuieli vine din lipsa unor categorii standardizate de costuri, legislaţie ambiguă, diferenţele de pregătire profesională între monitori etc.

Exemple de cheltuieli eligibile/neeligibile:

- Cheltuielile cu expertul contabil angajat cu contract de muncă de către un beneficiar este o cheltuială eligibilă la unele OIRuri și neeligibilă la altele;
- Se aplică corecţii financiare (ceea ce reprezintă de fapt o mascare a neeligibilităţii) pe motiv că există

bunuri/servicii mai ieftine pe piață, iar beneficiarul a cumpărat mai scump decât știa persoana care verifică cererea de rambursare că ar fi prețul aferent bunurilor respective, fără a ține seama că beneficiarul a declarat câștigător un ofertant în urma unei proceduri de achiziție;

- Reprezentanții unui OIR au considerat ani de zile salariul brut ca fiind costul salarial total al unui angajat, declarând în acest fel, proporțional, numeroase cheltuieli cu personalul ca fiind neeligibile.

În concluzie, nu există un manual pentru ofițerii de proiect care să fie interpretat unitar și aplicat identic în toate OIR-urile/AM.

Studiu de caz

Ordinul cheltuielilor eligibile (3/2008, ulterior 1117/2010)

Anexa 6, art 1, punctul 1.3 enunță simplu „alte contribuții" aferente salariilor. Acest termen a fost interpretat de către Autoritatea de Audit ca neincluzând comisionul ITM, pe motiv că acest comision nu este o contribuție, însă este totuși o cheltuială pe care beneficiarul nu are cum s-o eludeze.

Același lucru s-a întamplat și în ceea ce privește comisioanele bancare. În speță, același Ordin nr. 3 prevedea în anexa 6, alin. 5, punctul 5.2 că sunt eligibile „Cheltuieli aferente deschiderii și gestionării contului bancar al proiectului". Ei bine, gestionarea contului înseamnă exact acele operări efectuate în cadrul contului bancar, prin intermediul ordinelor de plată, cec-urilor de retragere numerar etc. Autoritatea de Audit a decis iarăși că gestionarea contului nu are de-a face cu operațiunile curente, iar Autoritatea de Management a pus imediat în practică declararea neeligibilității acestor cheltuieli.

Astfel de exemple sunt multe, cele prezentate fiind doar două dintre cele mai importante.

În consecință, legislația incompletă, lacunară, neclară nu trebuie pusă în spatele beneficiarilor de proiecte, pentru că nu este responsabilitatea lor. Pentru lacunele legislative, orice cheltuială declarată neeligibilă de către Autoritatea de Audit ar trebui suportată de la Bugetul Național, nicidecum din sursele proprii ale beneficiarilor.

În 2010 Ordinul nr.3 se abrogă și se publică noul Ordin al cheltuielilor eligibile nr. 1117.

Deși s-a dovedit până în 2010 că Ordinul nr.3 are numeroase lacune și cuprinde termeni prea generali, noul ordin vine cu aceeași exprimare care duce comisionul ITM în zona neeligibilitatii, adică anexa 6, art 1, punctul 1.3, litera e rămâne neschimbat: „alte contribuții". Totuși, în ianuarie 2011 își încetează existența carnetele de muncă, iar contractele de muncă nu se mai înregistrează la inspectoratele teritoriale de muncă, în felul acesta beneficiarii fiind „salvați" de o cheltuială neeligibilă, dintr-o pură întâmplare.

Situația comisionului bancar își găsește rezolvarea după 2 ani de neeligibilitate, în sensul că acesta a fost modificat în noul ordin, introducându-se noțiunea de operare a contului, deși gestionarea asimilează operarea contului (b) cheltuieli aferente deschiderii, gestionării și operării contului/conturilor bancare al/ale proiectului).

Pentru simplificarea procesului, dar și pentru că o listă a cheltuielilor eligibile nu poate să fie suficient de completă cât să acopere diversitatea proiectelor și, implicit a cheltuielilor necesare, recomandăm definirea generală a cheltuielilor eligibile și realizarea unei liste de cheltuieli sau tipuri de cheltuieli ne-eligibile. Menționăm că aceasta este practica generală a programelor de finanțare care a funcționat și funcționează, inclusiv la nivelul finanțărilor administrate direct de Comisia Europeană.

Cel mai adesea, costurile eligibile sunt definite ca:

- Să fie suportate pe durata proiectului;
- Să aibă legătură cu obiectul contractului de finanțare și să respecte bugetul aprobat;
- Să fie necesare pentru punerea în aplicare a proiectului finanțat;
- Să fie identificabile și verificabile (cu excepția sumelor forfetare).

Acestei liste îi urmează o listă de cheltuieli ne-eligibile (ex. dobânzi și penalități, premii, băuturi alcoolice etc.).

b. Instrucțiuni emise de către Autoritatea de Management

Instrucțiunile emise de Autoritatea de Management pentru POS DRU sunt de multe ori lipsite de coordonare cu alte documente în vigoare, retroactive și, uneori, abuzive. În perioada noiembrie 2008 - ianuarie 2014, Autoritatea de Management a emis 86 de instrucțiuni, ceea ce face aproape imposibilă implementarea.

Câteva exemple:

- Instructiunea 64/1 februarie 2013 stabilește retroactiv că niciun expert/persoană din echipa de management nu trebuie să depășească 13 ore de muncă pe zi. Mai mult, această instrucțiune invocă o directivă europeană netranspusă în legislația națională;
- În data de 20 februarie 2012, Instrucțiunea 57 instituie Registrul unic al cererilor de rambursare, iar în data de 1 aprilie 2013, Instructiunea 67 instituie același registru.

c. Depunerea cererilor de rambursare

Volumul foarte mare de documente solicitate pentru cererile de rambursare, dar și depășirea sistematică a termenului contractual de verificare a acestor cereri au fost principalele nemulțumiri ale beneficiarilor de proiecte POS DRU. Sistemul gândit inițial pentru această etapă din implementarea proiectelor, bazat pe grade de risc, s-a dovedit a fi ineficient. Ritmicitatea depunerii cererilor de rambursare a influențat negativ gradul de absorbție, motivele ținând de capacitatea redusă de procesare a organismelor intermediare și a autorității de management și de lipsa unei monitorizări atente a beneficiarilor. O altă observație a beneficiarilor intervievați a ținut de numeroasele solicitări de clarificari aferente fiecărei cereri de rambursare, situație care a condus în cele mai multe cazuri la întârzieri majore în plata rambursărilor.

Subiectul care a stârnit cele mai intense dezbateri în cadrul acestei întâlniri a fost legat de recentele verificări extinse ale cererilor de rambursare, conform Instrucțiunii 61 emisă de AM POS DRU. Ministrul Muncii a precizat că acest control a fost solicitat de Comisia Europeană, care a identificat probleme majore în metodologia de verificare a documentelor atașate cererilor de rambursare și în cea de verificare la fața locului a proiectelor. Toate acestea vin pe fondul unui procent extrem de ridicat, de 95,5%, a proiectelor cu grad de risc A, adică a proiectelor care la cererea de rambursare atașează prin eșantion un număr extrem de mic de documente. Beneficiarii prezenți au precizat că nemulțumirea lor nu ține de verificările propriu-zise, acestea fiind oricând binevenite, ci de neîncrederea în capacitatea Autorității de Management și a Organismelor Intermediare de a efectua în termenul asumat aceste verificări. Orice întârzieri provocate de aceste verificări se transformă mai departe în întârzieri foarte mari la plata rambursărilor. [16]

16 *Fragment din dezbaterea organizată de Coaliția ONGuri pentru Fonduri Structurale între beneficiarii POS DRU și reprezentanții autorităților, 5 iulie 2012*

În încercarea de a reduce volumul foarte mare de documente furnizate de beneficiari la fiecare cerere de rambursare, AM POS DRU a făcut trecerea la transmiterea doar în format electronic a acestora. Cu toate acestea, depunerea de documente scanate înseamnă, în fapt, un efort comparabil pentru beneficiar, cu excepția faptului că este consumată mai puțină hârtie.

Și în cazul PODCA, beneficiarii intervievați au menționat numărul foarte mare de documente administrative solicitate.

d. Monitorizarea proiectelor

În ceea ce privește monitorizarea, cele două programe operaționale sunt văzute complet diferit la nivelul beneficiarilor. In cadrul proiectelor PODCA monitorizarea a fost una rezonabilă și a existat o bună comunicare între reprezentanții Autorității de Management și beneficiari. În cazul POS DRU însă, faza de monitorizare a avut deficiențe serioase, lucru semnalat și de experții serviciilor Comisiei Europene.

Există proiecte strategice și de grant încheiate care nu au primit nici măcar o singură vizită de monitorizare. Cu toate acestea, unii beneficiari au avut zeci de controale de toate categoriile. Cei mai mulți dintre beneficiarii intervievați au declarat că verificările la fața locului le-ar fi fost foarte utile în corectarea sau prevenirea unor greșeli din implementarea proiectelor.

În același timp, verificarile ex-post, după știința angajaților Autorității de Management se fac inopinat. Când proiectul este terminat, este limpede că nu poate fi vorba de un control/verificare inopinate, ci de o înștiințare prealabilă și solicitarea unor documente pentru că, potrivit contractului de finanțare, aceste documente se arhivează și implicit nu se mai află în mod obligatoriu la sediul beneficiarului din cauza spațiului limitat, obligațiilor contractuale etc.

e. Achizițiile publice

Confuziile create la nivelul procedurilor de achiziții publice aplicabile în cadrul proiectelor POS DRU au fost sesizate de nenumărate ori atât de beneficiari, cât și de instituții de control cum sunt Autoritatea de Audit sau Comisia Europeană. Instrucțiunile privitoare la achizițiile publice pentru beneficiarii ce nu aveau calitatea de Autoritate Contractantă în baza OUG 34/2006, din cauza modului în care au fost elaborate, au pus numeroase probleme de înțelegere a conținutului lor de către beneficiari și de aici, implicit, s-au înregistrat numeroase erori în realizarea achizițiilor ce au dus la declararea unor cheltuieli ca fiind neeligibile.

În cadrul interviurilor realizate pentru acest studiu, organizațiile s-au arătat mulțumite de website-ul pus la dispoziție de MFE pentru achiziții publice, instrument ce s-a dovedit a fi ușor de folosit și la îndemâna beneficiarilor. Există însă câteva aspecte tehnice ce trebuie semnalate, funcționarea acestuia:

- Nu există nicio secțiune de erată (sunt situații în care apar greșeli materiale în anunț sau chiar în documentația pentru ofertanți, erori care nu pot fi remediate prin publicarea unei erate). Consecința lipsei secțiunii „erată" este aceea că achiziția respectivă va trebui anulată și reluată cu datele corecte. Anularea unei proceduri trebuie să îndeplinească niște condiții legale, condiții ce nu sunt prevăzute în ordinul 1050/29 octombrie 2012 privind aprobarea Procedurii simplificate aplicate de beneficiarii privați în cadrul proiectelor finanțate din instrumente structurale, obiectivul „Convergență", precum și în cadrul proiectelor finanțate prin mecanismele financiare SEE și norvegian pentru atribuirea contractelor de furnizare, servicii sau lucrări.

- De asemenea, există situații când anunțul, deși apare ca postat pe site-ul menționat, totuși nu este vizibil, lucru care trebuie remediat imediat de către administratorii site-ului, ținând seama de faptul că unele achiziții sunt determinate de un grafic foarte strâns al activităților proiectului.

Recomandări:

- Regândirea cheltuielilor eligibile (costuri standardizate, cheltuieli forfetare, lista a cheltuielilor neeligibile, păstrarea sistemului decontărilor pentru asigurarea unui cash flow eficient etc);

- Uniformizarea reglementărilor de tip instrucțiuni și ordine de miniștri (reducerea numărului acestora);

- Includerea tuturor instrucțiunilor într-un manual al beneficiarului și elaborarea unui manual de verificare/monitorizare pe care să îl aplice întocmai toți angajații AM/OIR POS DRU;
- Simplificarea cererilor de rambursare și accentuarea importanței verificărilor la fața locului și a vizitelor de monitorizare;
- Păstrarea instrumentului gestionat de MFE pentru achizițiile publice.

f. Planificarea activităților – riscuri și condiționări

La fel ca în orice alt ciclu de management de proiect, în cadrul POS DRU planificarea activităților are loc în faza de pregătire și depunere a cererii de finanțare. Există însă două aspecte care fac problematică planificarea activităților în această etapă, aspecte care țin de managementul intern al POS DRU și de cerințele enunțate în cererile de propuneri de proiecte, condițiile generale și specifice și în Ghidurile solicitantului aferente fiecărei cereri de propuneri de proiecte.

Primul aspect se referă la **distanța în timp dintre momentul depunerii proiectului și momentul implementării**. Faptul că perioada dintre depunerea cererii de finanțare și începutul implementării proiectului are consecințe negative asupra implementării, în termeni de riscuri, context și acces la grupul țintă. Astfel, lipsa oricărei predictibilități în identificarea unei perioade minime sau maxime de evaluare a propunerilor de finanțare are impact major asupra implementării cu succes a proiectelor și, implicit, asupra atingerii indicatorilor asumați prin proiect.

Anexa 1 arată cât au durat în medie evaluările pe fiecare DMI din POS DRU, precum și durata maximă și minimă de evaluare a unui proiect. Datele sunt date oficiale ale AM POS DRU accesibile pe website. Durata medie de evaluare a unui proiect POS DRU este de 11 luni, dar observăm discrepanțe mari între perioade de evaluare inclusiv în cadrul aceloraşi DMI. De exemplu, conform datelor, unele proiecte pe DMI 5.1 au fost evaluate în mai puțin de o lună (timpul de la înregistrarea cererii de finanțare până la semnarea contractului), în timp ce în alte cazuri a durat 18 luni. În acelaşi fel, pe DMI 5.2, evaluările au durat între 5 și 27 de luni. De aici rezultă atât disfuncții de program, dar și consecințe pentru implementatori.

Dacă 6 luni pare un termen rezonabil pentru a afla dacă un proiect este finanțat sau nu, depășirea acestui termen poate genera probleme în etapa de implementare.

Analiza interviurilor cu beneficiari FSE din România arată că în ceea ce privește riscurile și contextul, dacă perioada de evaluare este prea lungă, intervin schimbări de context. Un exemplu în acest sens este modificarea Legii Educației Naționale în 2011, care a avut un impact semnificativ asupra proiectelor deja concepute și aflate in implementare. Mai mult, în ceea ce privește grupurile țintă specifice fiecărui DMI, în proiectele cu grup țintă elevi sau studenți, calendarele proiectelor sunt influențate de perioada lungă de evaluare, care nu ține cont de calendarul anului școlar sau de calendarul agricol, de exemplu.

Un al doilea aspect al planificării activităților în faza de depunere a cererii de finanțare este **orientarea strictă pe indicatori cantitativi, în detrimentul calității activităților desfășurate**. Acest aspect a fost observat de către cei intervievați în special în cazul cererilor de propuneri de proiecte din 2013.

Pentru a ilustra această problemă, vom lua drept studiu de caz cererea de propuneri de proiecte nr. 135 din iunie 2013, DMI 5.2, „Promovarea sustenabilității pe termen lung a zonelor rurale în ceea ce privește dezvoltarea resurselor umane și ocuparea forței de muncă". Proiectele depuse în cadrul acestei cereri vizează, conform Ghidului, calificarea sau recalificarea persoanelor din mediul rural in activități non-agricole.

Pentru că a fost prevăzut un număr minim de persoane calificate pentru a obține punctaj maxim, dar exista și o perioadă de maxim 18 luni pentru implementarea proiectelor, era practic imposibil să fie organizate prin proiecte cursuri de calificare de nivel 2 sau 3 (legislația în vigoare prevede 360 ore pentru nivelul 1 de calificare – aproximativ 2,3 luni, 720 ore pentru nivelul 2 de calificare – 4,6 luni, 1080 ore pentru nivelul 3 de calificare - 8, 10 luni – în fapt, aceste perioade sunt mai lungi, pentru că este dificil pentru beneficiari să fie prezenți la cursuri zilnic, 8 ore). Pentru exemplificare, cursurile de nivel 1 sunt pentru calificări precum lucrător în comerț, sudor, ajutor mecanic auto, tăietor silvic etc. Fără a minimiza importanța calificării la orice nivel, ar fi necesar un studiu care să arate dacă în realitate certificarea calificării pentru acest tip de calificare are vreun impact la angajare. Raportându-ne la realitatea economică din România, angajatorii caută forță de muncă calificată, însă cel mai probabil calificările de nivel 2 sau 3 ar fi mult mai utile

și mai căutate. De exemplu, cursurile de calificare de nivel 2 pregătesc pentru meserii precum electrician exploatare medie și joasă tensiune, operator calculator, ospătar. Cele de nivel 3 califică asistenți de gestiune, tehnicieni în turism etc. Practic, cursurile esențiale pentru o reală șansă pe piața muncii sunt mai degrabă de nivel 2 sau 3.

Deși prin acest DMI POS DRU își propune creșterea angajabilității persoanelor din mediul rural, pentru a califica 525 de persoane (70% din grupul țintă total pentru a obține punctaj maxim) ai nevoie, in medie, de 25 de serii de curs cu câte 21 de participanți. Ori, în condițiile în care un curs de nivel 1 presupune minim 45 de zile (calculat la 8 ore pe zi) de curs, iar cel de nivel 2 minim 90 de zile de curs, este imposibilă planificarea unor activități care să permită calificări în funcție de nevoile reale ale pieței muncii. Această imposibilitate se va reflecta în impact minim al proiectelor, precum și în irosirea banilor pe cursuri care pot să nu fie cele mai necesare pentru grupul țintă. Concluzia celor intervievați este că accentul pe cantitate (număr cât mai mare de persoane calificate) în detrimentul calității și imperativele privind numărul minim de persoane calificate nu fac decât să scadă impactul FSE în România și nu duc nicidecum la atingerea obiectivelor.

Având în vedere cele două aspecte, recomandările specifice sunt:

- Planificarea și specificarea clară a perioadelor de evaluare a proiectelor, astfel încât riscurile asociate acestor perioade să poată fi prevăzute de către organizațiile și instituțiile aplicante.
- Corelarea cerințelor cantitative privind indicatorii cu timpul real necesar atingerii acelor indicatori, astfel încât să nu existe impact negativ asupra calității.
- Corelarea cerințelor cantitative privind indicatorii cu standarde de calitate privind natura activităților (Concentrarea pe un raport cost-beneficiu a unui proiect în evaluarea unui proiect, mai degrabă decât pe impunerea unor limite cantitative a indicatorilor).

4. Abordare regională în implementarea programelor FSE

Fondul Social European este un instrument care urmărește reducerea decalajelor de dezvoltare dintre regiuni. Astfel, așteptarea naturală ar fi ca fiecare regiune să fie analizată separat, din perspectiva unor nevoi specific de dezvoltare, iar cererile de propuneri de proiecte la nivel regional să țină cont de indicatorii macro-economici ai regiunii precum și analiza nevoilor realizată înainte de lansarea FSE în România. Pentru a analiza în ce măsură acest lucru se întamplă, analizăm comparativ 3 ghiduri specifice pentru 3 regiuni de dezvoltare, DMI 5.1, Dezvoltarea și implementarea măsurilor active de ocupare. Cele 3 regiuni selectate pentru exemplificare sunt București-Ilfov[17], Nord-Est[18] și Centru[19].

Pentru că ghidurile respective au fost publicate la finalul anului 2010, vom utiliza indicatorii macro-economici privind forța de muncă în 2010, indicatori oficiali publicați de Institutul Național de Statistică[20].

a. Indicatori macro-economici vs. alocări financiare prin POS DRU

Alocarea financiară, pentru toate regiunile Centru, Nord-Est și București-Ilfov, în ghiduri publicate la aceeași dată[21] este aceeași: 51.184.800 lei. Astfel, este evident că diferențele regionale privind, de exemplu, rata ocupării, asupra căreia acest DMI pretinde că va avea impact, nu a fost luată în calcul când s-au alocat sumele. Figura de mai jos ilustrează raportul dintre alocarea financiară regională pe DMI 5.1 în 2010 și indicatori macro-economici specifici ocupării: rata șomajului, rata de activitate și rata ocupării. Nu am luat în calcul populația acestor regiuni sau alți indicatori demografici, deși este evident că București-Ilfov are o populație mult mai mică decât celelalte regiuni și lăsând la o parte faptul că diferențele de dezvoltare ale regiunii București-Ilfov față de media europeană sunt mult mai mici decât nevoile de dezvoltare ale regiunii Nord-Est sau Centru.

17 *Ghid condiții specifice, DMI 5.1, București-Ilfov, nr. 106 http://www.fseromania.ro/images/downdocs/gs_cs_106.pdf*
18 *Ghid condiții specifice, DMI 5.1, Nord-Est, nr. 99 http://www.fseromania.ro/images/downdocs/gs_cs_99.pdf*
19 *Ghid condiții specifice, DMI 5.1, Centru, nr. 105 http://www.fseromania.ro/images/downdocs/gs_cs_105.pdf*
20 *Date INSSE, TEMPO – online, accesibile la https://statistici.insse.ro/shop/*
21 *Ghiduri publicate pentru cererile de propuneri de proiecte din 27.08.2010*

Rata șomajului regională pentru Nord-Est și Centru sunt mai aproape de media națională (7% în 2010), în timp ce șomajul în București-Ilfov e de 2.4%.

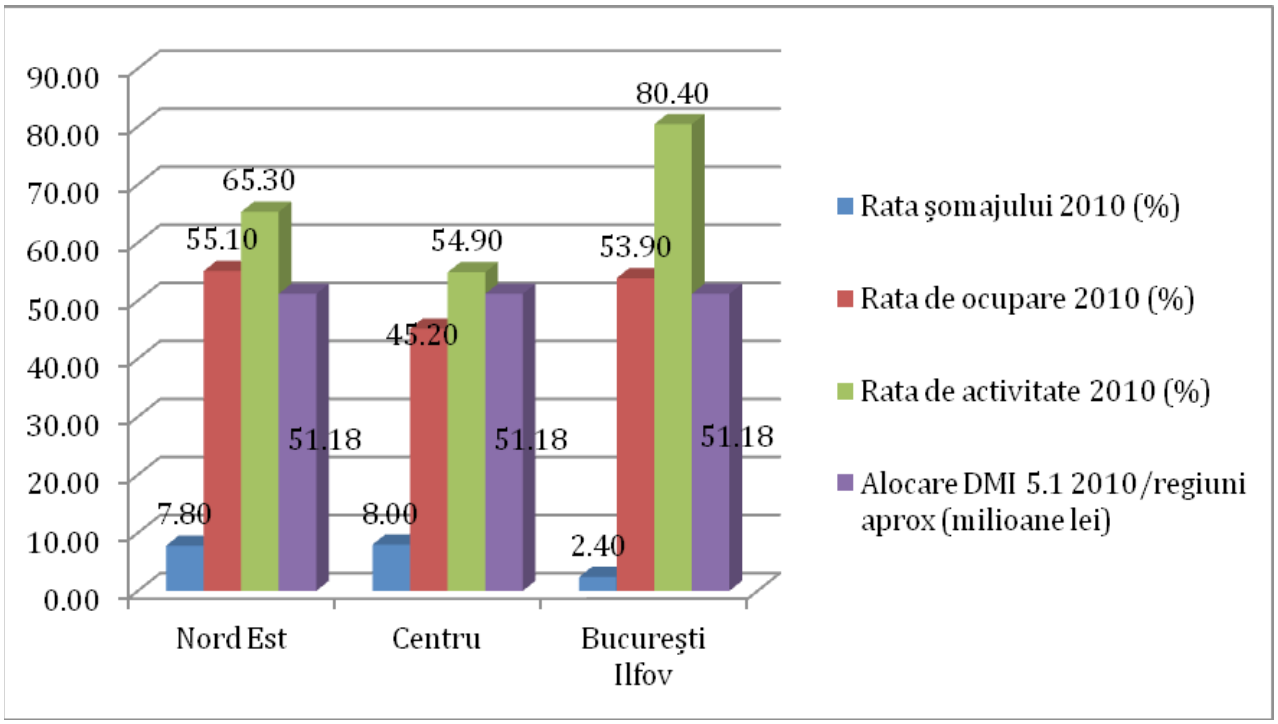
Principalele obiective operaționale ale DMI 5.1 sunt:

- Atragerea și menținerea a cât mai multor persoane pe piața muncii, în vederea obținerii unei rate cât mai mare de ocupare, cu accent special pe grupurile dezavantajate pe piața muncii;
- Reducerea șomajului de lungă durată prin acțiuni preventive și corective;
- Îmbunătățirea capacității de ocupare a persoanelor în căutarea unui loc de muncă, a șomerilor, în special de lungă durată și a persoanelor inactive.

Practic, prin însăși natura acestor obiective, diferențele regionale ar fi trebuit să fie un punct de reper in distribuția de resurse financiare. În schimb, observăm aceeași alocare financiară pentru situații diferite. Dacă ne propunem sa reducem decalajele de dezvoltare prin reducerea șomajului, atunci este evident că investiția în regiunea București-Ilfov ar trebui să fie de aproximativ 3 ori mai mica decât în celelalte regiuni, pentru că rata șomajului e mult mai mică. În același fel, dacă ne propunem să creștem rata de ocupare, vom investi mai mult în regiunile în care rata de ocupare este mai mică. Rata de activitate este definită de INS ca raportul, exprimat procentual, dintre populația activă civilă și resursele de muncă. Astfel, este din nou evident că investiția în resurse umane ar trebui să țină cont inclusiv de rata de activitate regională.

Abordarea POS DRU privind alocările financiare pe regiuni este unitară, fără a corela nevoile reale sau măcar pe cele evidente cu suma repartizată regional.

Figura "Indicatori macro-economici regionali vs. alocare regional POS DRU 5.1"



b. ***Reflectarea nevoilor regionale în ghiduri***

Ghidurile prevăd ca și bază pentru justificarea proiectelor, documentele programatice și strategiile regionale, ceea ce înseamnă că întreaga responsabilitate privind reflectarea nevoilor regiunii în proiecte revine beneficiarilor de proiecte și nu statului român, prin procesul de programare și management al FSE. Mai mult, fiecare ghid prevede ca proiectele trebuie să țină cont de obiectivele regionale și trimit beneficiarii la documente suplimentare. Diferențele de nevoi în ce privește piața muncii demonstrate de figura de mai sus ar trebui reflectate, într-un fel sau altul, în ghiduri. Putem admite că, la nivel de macro-management, este simplu să aloci inițial sume identice pe regiuni, urmând ca redistribuția în caz de neaccesare să se întâmple la o dată ulterioară. În schimb, cel puțin la nivel de obiective orientative, ghidurile ar trebui să țină cont de aceste diferențe. De exemplu, în București-Ilfov ar fi, potențial, mai relevant să ne preocupe menținerea pe piața muncii a persoanelor deja ocupate, în timp ce pentru Centru sau Nord-Est prioritatea ar fi ocuparea cât mai multor persoane. Faptul că ghidurile sunt identice arată o slabă capacitate a Autorității de Management și a ministerelor de resort de a identifica obiective regionale specific.

c. Reflectarea grupurilor țintă specifice în ghiduri

Grupuri țintă și activitățile eligibile sunt identice în ghidurile specific regiunilor: nu există diferențe în definirea grupurilor țintă specifice și activitățile eligibile sunt definite la fel. În același timp, grilele de evaluare a proiectelor sunt similare. Consecința practică a acestui fapt este că majoritatea proiectelor de pe o axă și DMI oarecare se vor concentra pe același tip de grup țintă și pe aceleași activități descrise în ghiduri. Neavând priorități regionale specifice la nivel de activități orientative sau grup țintă, rezultatele proiectelor și impactul acestora va fi la fel de nespecific. Deși toate proiectele contribuie la atingerea indicatorilor de program la nivel național, ghidurile similare nu fac decât să trateze cu superficialitate nevoile regionale și să îngreuneze atingerea obiectivelor mari ale FSE privind reducerea decalajelor dintre regiuni.

Recomandările pe palierul abordării regionale a proiectelor regionale sunt:

- Ghidurile beneficiarilor trebuie adaptate nevoilor regionale ale regiunii căreia sunt destinate. Astfel, ne asigurăm că proiectele copy-paste nu mai sunt posibile și ne asigurăm că proiectele vizează nevoi specifice din regiune, contribuind realmente la reducerea discrepanțelor de dezvoltare dintre regiuni.
- Alocările financiare ar trebui să țină cont de indicatorii relevanți la nivel de regiune pentru fiecare DMI. Alternativ, ar putea să existe un mecanism de redistribuție funcțional, care să permită realocarea financiară de la o regiune la alta, acolo unde fondurile unei regiuni pe un anumit DMI s-au consumat.

5. Grupul țintă

Aspectul cel mai relevant al proiectelor finanțate prin POS DRU este grupul țintă, cei asupra cărora programul își propune să aibă impact. Conform arhitecturii programului în perioada 2007-2013, există trei sectoare mari care beneficiază de proiecte derulate prin POS DRU: educație, ocupare și piața forței de muncă și incluziune socială. Pe aceste sectoare există indicatori de program care trebuie atinși prin intermediul proiectelor și care, în final, vor măsura succesul programului. Astfel, beneficiarii de POS DRU documentează prin varii instrumente persoanele care au fost incluse în grupul țintă.

Una dintre problemele majore ale POS DRU este încărcarea administrativă relativă la documentația necesară grupului țintă. Documentul de bază privind înregistrarea în grupul țintă este „Formularul de înregistrare în grupul țintă" (FIGT), un document de 6 pagini care trebuie completat de persoanele beneficiare de acțiuni și activități finanțate prin POS DRU și care atestă apartenența persoanei la categoriile de grup țintă relevante pentru fiecare DMI din POS DRU.

FIGT conține date și informații personale (nume, CNP, date de contact, gen, naționalitate, vârstă, mediu de rezidență), informații privind nivelul de educație al persoanei, statutul pe piața muncii, apartenența la un grup vulnerabil.

Documentul în sine nu poate fi completat fără ajutor, conținând secțiuni pentru care nu este întotdeauna clar ce trebuie completat. De exemplu, la statut pe piața muncii, cum decidem dacă o persoană care nu are un loc de muncă este activă pe piața muncii, fiind lucrător familial în gospodăria proprie sau inactivă, fiind persoană casnică? Explicațiile

din FIGT asimilează lucrătorul familial în gospodăria proprie ca "persoanele care, în mod obișnuit, ajută un membru al gospodăriei, fie că acestea lucrează în societatea comercială proprie, fie că lucrează pe cont propriu și care nu primesc o remunerație pentru activitatea desfășurată (ajutor familial neremunerat)" și persoanele casnice ca persoane "în vârstă de 14 ani și peste care în momentul înregistrării desfășoară numai activități casnice (prepararea hranei, menținerea curățeniei, îngrijirea și educarea copiilor) în gospodăria proprie sau a unei rude (de exemplu: soțiile casnice sau părinții care nu sunt pensionari și fac menajul în gospodăria copiilor sau îngrijesc nepoții), neavând o sursă proprie de venit". Practic, un beneficiar care nu are un loc de muncă și nu este remunerat, poate intra în oricare dintre cele două categorii, selecția acestora fiind arbitrară și depinzând în bună măsură de modul în care înțelege fiecare distincția dintre activități casnice și activități de ajutor pentru un alt membru al gospodăriei.

Mai mult decât atât, FIGT nu este unicul document necesar beneficiarilor de activități și acțiuni POS DRU, acesta fiind suplimentat de diverse documente care să ateste apartenența la categoria de grup țintă declarat în FIGT. Instrucțiunea 35 din 2010 prevede faptul că pentru orice persoană inclusă în grupul țintă este nevoie de documente justificative care să ateste informațiile înscrise în FIGT.

Astfel, identificăm o categorie de probleme ce vizează dificultatea de a include în grupul țintă persoane foarte vulnerabile. Implementatorii intervievați au considerat că în condițiile în care FIGT este suplimentat de documente justificative solicitate persoanelor din grupul țintă (de exemplu, dovadă privind suprafața de pământ deținută, pentru agricultorii de subzistență sau adeverință că nu au niciun venit pentru persoanele inactive – adeverință ce trebuie obținută individual de la ANAF), va fi foarte dificil să integrezi în grupul țintă persoane din grupuri vulnerabile, care, în final, sunt cele care au cea mai mare nevoie de acțiunile FSE. Astfel, beneficiarii ajung să evite să includă în POS DRU persoanele cele mai vulnerabile, tocmai din cauza faptului că responsabilitatea întocmirii documentației individuale ține de prezența persoanei respective la diverse instituții, ghișee și cozi, ceea ce face dificilă atragerea de grup țintă în general și cu atât mai dificilă atragerea de grup țintă din grupuri vulnerabile.

Există în FIGT o lungă listă de grupuri vulnerabile care, prin POS DRU, au posibilitatea de a urma cursuri de calificare sau alte intervenții menite să le îmbunătățească situația socială și economică[22]. Pentru majoritatea acestor categorii, este suficientă o declarație pe proprie răspundere care atestă vulnerabilitatea, ceea ce simplifică, birocratic, situația de atragere de grup țintă. Aceste două tipuri de informații din FIGT (situația pe piața muncii și apartenența la grupuri vulnerabile) ar trebui tratate similar, în sensul în care documentația justificativă privind situația pe piața muncii ar trebui simplificată.

La nivel de aspecte care pot fi îmbunătățite în ceea ce privește **clarificările asupra eligibilității anumitori grupuri țintă** pentru a fi incluse în inițiativele de ocupare, menționăm că pensionarii pot fi un grup țintă care să contribuie la atingerea impactului POS DRU în România. În acest moment, conform ghidurilor de finanțare, categoria pensionarilor nu este menționată explicit ca fiind grup țintă eligibil în cadrul niciunui domeniul major de intervenție. Singura excepție este DMI 6.1 – Dezvoltarea economiei sociale care menționează "persoane afectate de boli ocupaționale" printre grupurile țintă eligibile. Despre acest grup țintă putem asuma că o parte din el ar putea fi reprezentat de persoanele pensionate ca urmare a pierderii capacităților de muncă, dar nu și persoanele pensionate la limită de vârstă. Având în vedere principiile "îmbătrânirii active" (care reprezintă unul dintre obiectivele orizontale ale POS DRU), pensionarii la limită de vârstă pot contribui la dezvoltarea capitalului uman în România. Pensionarii la limită de vârstă reprezintă un potențial pentru creșterea ratei de activare a forței de muncă și, în conformitate cu prevederile Codului Muncii, pot cumula venituri salariale cu veniturile din pensie. În ceea ce privește contribuția acestui grup țintă, putem menționa că poate fi inclus în acțiuni din cadrul DMI 6.1 – Dezvoltarea economiei sociale (implicare în dezvoltarea de structuri de economie socială) și DMI 5.2 – Promovarea sustenabilității pe termen lung a zonelor rurale în ceea ce privește dezvoltarea resurselor umane și ocuparea forței de muncă (implicare în inițiative antreprenoriale). Așadar, pentru unele domenii de intervenție, pensionarii trebuie incluși în grupurile țintă eligibile.

22 *Grupuri vulnerbile in FIGT: persoane de etnie roma, persoane cu dizabilități, tineri peste 18 ani care părăsesc sistemul instituționalizat de protecție a copilului, familii care au mai mult de 2 (doi) copii, familii monoparentale, copii în situații de risc, persoane care au părăsit timpuriu școala, femei, persoane aflate în detenție, persoane anterior aflate în detenție, delincvenți juvenili, persoane dependente de droguri, persoane dependente de alcool, persoane fără adăpost, victime ale violenței în familie, persoane afectate de boli care le influențează viața profesională și socială (HIV/SIDA, cancer etc.), imigranți, refugiați, persoane care solicită azil, persoane care trăiesc din venitul minim garantat, persoane care locuiesc în comunități izolate, victime ale traficului de persoane, persoane afectate de boli ocupaționale etc.*

În ceea ce privește **corelarea informațiilor** despre grupurile țintă conținute de FIGT și prevederile legislative în vigoare, există inadvertențe care trebuie remediate. Aceste inadvertențe au impact asupra înțelegerii categoriilor de grupuri țintă eligibile în cadrul proiectelor. De exemplu, pentru grupurile țintă potențiale din domeniul ocupării, există categoria "persoane în căutarea unui loc de muncă". Aceasta este trecută, în FIGT, ca fiind subsumată categoriei de șomeri, ceea ce înseamnă că un potențial beneficiar poate înțelege că persoanele în căutarea unui loc de muncă reprezintă o parte a categoriei șomerilor.

persoană în căutarea unui loc de muncă - persoana care face demersuri pentru a-și găsi un loc de muncă, prin mijloace proprii sau prin înregistrare la agenția pentru ocuparea forței de muncă în a cărei rază teritorială își are domiciliul sau, după caz, reședința ori la alt furnizor de servicii de ocupare, acreditat în condițiile legii[23];

În conformitate cu prevederile legislative, persoanele care fac demersuri proprii în găsirea unui loc de muncă pot fi persoane în căutarea unui loc de muncă. De asemenea, legea nu face nicio referire vis-à-vis de statutul de ocupare pe care persoana în căutarea unui loc de muncă îl are. Acest lucru poate însemna că o astfel de persoană poate să fie și angajat și să-și caute activ un loc de muncă, iar această accepțiune nu se regăsește în FIGT. Din această perspectivă, această categorie de grupuri țintă trebuie incluse și în cadrul mulțimii de "persoane ocupate", nu doar "șomeri".

23 *Cf. Legii 76/2002 privind sistemul asigurărilor de șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, Art. 5, alin. III.*

IV. ÎNCĂRCARE ADMINISTRATIVĂ PE BENEFICIARII DE PROIECTE ÎN PERIOADA DE IMPLEMENTARE A PROIECTELOR

Implementarea proiectelor finanțate din POS DRU implică o doză de încărcare administrativă semnificativă mai ales în ceea ce privește documentația care trebuie pregătită odată cu transmiterea unei cereri de rambursare. În situațiile în care aceste demersuri administrative sunt făcute în interesul menținerii unei evidențe cât mai clare asupra impactului programului în sine, atunci beneficiile completării documentațiilor administrative sunt evidente. Cu toate acestea, unele din demersurile administrative cărora sunt supuși beneficiarii de proiecte POS DRU nu fac decât să mute accentul de la atingerea impactului și investiția reală în capitalul uman din România către o încărcare birocratică inutilă. Mai mult decât atât, procesul încărcării administrative poate fi diminuat semnificativ în măsura în care AM POS DRU folosește sistemul informatic AW pentru a colecta date cu privire la proiectele aflate în implementare. Mai jos sunt detaliate principalele probleme generate în implementarea proiectelor de încărcătura administrativă a beneficiarilor.

1. Formatul raportului de activitate pentru experţi

Deși putem să plecăm de la premiza că este necesară o detaliere a acțiunilor desfășurate de experții implicați în implementarea de proiecte, elaborarea unui raport de activitate lunară nu poate oferi o susținere clară asupra felului în care experții se implică în atingerea rezultatelor în cadrul unui proiect, ci este doar o măsură administrativă de justificare a muncii prestate. Comparativ cu programele de finanțare de pre-aderare, raportul de activitate pentru experții implicați în derularea activităților este o noutate în cadrul POS DRU, ca program de finanțare post-aderare. În schimb, în cadrul documentelor de raportare pentru programele de pre-aderare, formatul de raportare pentru activitățile desfășurate era mult mai complex (comparativ cu modelul raportului tehnico-financiar din cadrul POS DRU), calat pe activități implementate, rezultate atinse și impact atins. Având în vedere aceste aspecte, pentru a avea o imagine de ansamblu asupra felului în care fiecare dintre experții dintr-un proiect contribuie la implementarea proiectului, o măsură foarte eficientă ar putea fi elaborarea unui model de raport tehnico-financiar care să includă detalii despre resursele umane implicate în atingerea rezultatelor, iar standardul să fie raportarea la activitățile proiectului în perioada raportată și nu la experți, luați individual într-o lună. Totodată, plecând de la premiza că raportul de activitate ar trebui să fie o măsură prin care se analizează încărcarea în muncă a unui expert într-o perioadă de timp, comparat cu remunerația pe care o primește, atunci acest aspect nu se rezolvă prin instituirea unui raport de activitate al fiecărui expert, ci printr-o mai atentă analiză a principiului cost-eficiență în etapa de evaluare a unei propuneri de finanțare.

Obligativitatea ca experții implicați în proiect să întocmească rapoarte de activitate apare în 2011, odată cu Instrucțiunea 43 privind simplificarea verificărilor administrative asupra cererilor de rambursare[24]. Formatul pentru raportarea activităților, deși constituia o încărcare în plus în implementarea proiectului, era simplu, bazat pe activitățile proiectului, descrierea implicării expertului în respectivele activități și numărul de ore alocate. Începând

24 *Modelul de raport de activitate este Anexa 7 a instrucțiunii.*

cu 2012, Instrucțiunea 62 introduce un nou model de raport de activitate care generează o încărcare administrativă consistentă asupra beneficiarilor de proiecte. Noul format de raport de activitate introduce o secțiune nouă, aceea a livrabilelor de anexat pentru activitățile desfășurate. Formatul raportului de activitate în forma actuală în cadrul proiectelor POS DRU este unul complex, generează încărcare administrativă suplimentară (mai ales în condițiile în care livrabilele trebuie organizate, anexate textului raportului și legate de textul raportului folosind opțiunea "hyperlink") și nu aduce niciun tip de plus-valoare asupra conținutului activităților sau rezultatelor atinse în cadrul proiectului. Livrabilele experților sunt, în fapt, suprapuneri cu anexele raportului tehnico-financiar, pe care un beneficiar de proiecte le pregătește și anexează pentru fiecare raportare, ceea ce înseamnă că, pentru o perioadă de raportare, un beneficiar trebuie să pregătească de două ori aceleași documente, în două moduri diferite (ca anexe în raportul tehnico-financiar și ca livrabile cu opțiunea "hyperlink" în rapoartele de activitate). Totodată, munca administrativă de elaborare a rapoartelor de activitate se multiplică în măsura în care experți diferiți contribuie la elaborarea aceluiași livrabil (caz în care același document este pregătit și anexat de trei ori). Elaborarea lunară a raportului de activitate generează și situații de efort administrativ total inutil din parea experților – la rigoare, se întâmplă ca persoanele implicate în managementul financiar al unui proiect sau în managementul tehnic ar trebui să își anexeze, drept livrabile, documente precum raportul tehnico-financiar în sine sau cererea de rambursare, care reprezintă documentele care înglobează toate informațiile despre un proiect pe o perioadă de raportare.

Un alt aspect care generează încărcare administrativă inutilă pentru beneficiarii de proiecte este reprezentat de confuziile asupra semnificației termenului de document "scanat" transmis odată cu cererea de rambursare. Atât Instrucțiunea 87, cât și Instrucțiunea 73 menționează transmiterea de documente scanate pentru a ușura procesul administrativ al beneficiarilor în întocmirea unei cereri de rambursare. Cu toate acestea, beneficiarii care au fost incluși în realizarea analizei au subliniat faptul că mulți dintre monitorii din partea autorității finanțatoare le-au solicitat, ca documente scanate, versiuni scanate ale documentelor fotocopii ale originalelor (incluzând marca "conform cu originalul"), ceea ce nu a făcut decât să contravină spiritului instrucțiunilor și să nu ușureze, în practică, efortul administrativ depus de beneficiari.

În cadrul PO DCA, conform Manualului de implementare[25], raportul de activitate reprezintă un document pe care beneficiarii trebuie să îl pregătească doar în cazul tipului de cheltuială "onorarii", nu și în cazul "salarii și asimilate acestora" așa cum este cazul în cadrul proiectelor finanțate prin POS DRU. Cu alte cuvinte, doar experții care nu sunt nici remunerați în calitate de funcționari publici, nici remunerați în baza unui contract individual de muncă trebuie să completeze și să transmită rapoarte de activitate. Nu există un format de raport de activitate. Conform analizei beneficiarilor, raportul de activitate aprobat de autoritatea finanțatoare este minimalist, mai degrabă conform modelului din Anexa 7 la Instrucțiunea 43 din cadrul POS DRU. Cu toate acestea, nici implementarea de proiecte în cadrul PO DCA nu este lipsită de încărcătură administrativă la nivel de documentație de transmis odată cu fiecare raport tehnic de progres. De exemplu, pentru tipul de cheltuieli aferente salariilor și asimilatelor acestora, deși nu este necesară transmiterea unui raport de activitate, în practică, monitorii de proiect din partea PO DCA solicită beneficiarilor rapoarte de activitate și pentru aceste tipuri de cheltuieli. Mai mult decât atât, în cazul onorariilor, beneficiarii sunt obligați să transmită o analiză cost-eficiență asupra onorariilor plătite experților, în condițiile în care costurile aferente cu experții au fost notate ca atare, inițial, în propunerea de proiect și au făcut parte din procesul de evaluare al respectivei cererei de finanțare.

La solicitarea la rambursare a cheltuielilor efectuate cu onorariile, beneficiarul are obligația transmiterii unei analize cost-eficiență care să evidențieze dacă acestea sunt corect dimensionate în raport cu activitățile obținute și rezultatele previzionate și dacă acestea se încadrează în limita celor practicate pe piață la momentul efectuării cheltuielilor[26].

În schimb, în ceea ce privește potențialul de dublare al livrabilelor din cadrul unui proiect, pe PO DCA livrabilele devin anexe pentru raportul tehnic de progres sau cel final, nefiind anexate și rapoartelor de activitate.

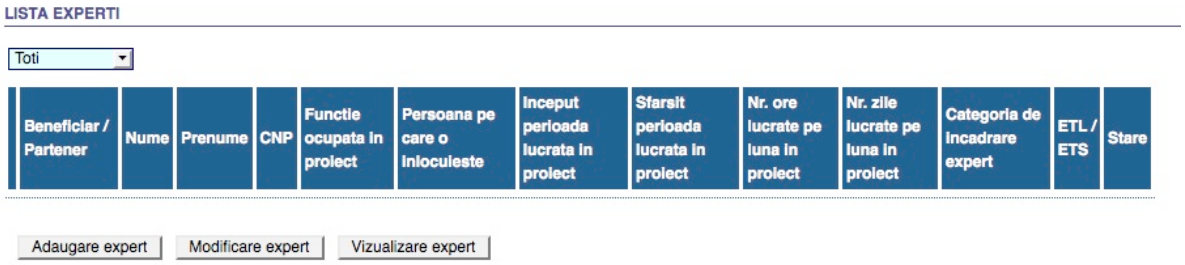
25 *Manual de implementare PO DCA, versiunea mai 2013, p. 46.*
26 *Cf. Manual de implementare PO DCA, versiunea mai 2013, Anexa 5 – Lista de documente justificative, p. 3.*

2. Informaţii despre experţi/liste de experţi

Pentru fiecare perioadă de raportare, beneficiarii de proiecte POS DRU sunt nevoiți să transmită lista cu toate tipurile de experți implicați în desfășurarea activităților, în conformitate cu prevederile Instrucțiunilor 43, 62, 73 și 87[27]. În sine, obligația de a transmite această listă a experților la pregătirea fiecărei cereri de rambursare se dublează, generând efort suplimentar considerabil pentru beneficiarii care implementează proiecte. Pe lângă transmiterea listei experților (ca anexă la instrucțiunile mai sus), există introdus (odată cu anul 2012, Instrucțiunea 62) în sistemul informatic AW un modul de experți în care beneficiarii trebuie să completeze date pentru experții implicați în proiect și aici. Însă, spre deosebire de încărcarea administrativă în cazul livrabilelor anexate rapoartelor de activitate (în care un potențial beneficiar își dublează sau triplează inutil același document), în cazul listei experților și a modului experților din AW, deși sunt solicitate aceleași tipuri de informații solicitate, datele introduse sunt, totuși, diferite. De exemplu, în cadrul listei experților, beneficiarilor li se solicită să completeze informații despre experți raportat la perioada aferentă cererii de rambursare (număr de ore și activități desfășurate, cumulat, pentru perioada de raportare), iar în cadrul modulului experților rapoartarea este lunară (număr de ore și zile lucrate în fiecare lună, activitățile desfășurate în fiecare lună de fiecare expert, în perioada raportată), ceea ce înseamnă că un beneficiar face o serie de calcule și împărțiri ale alocărilor experților pentru lista experților și o altă serie de calcule și alocări ale încărcării experților pentru modulul experților din AW.

Din perspectiva beneficiarilor, aceste necorelări de informații solicitate în anexe se răsfrâng tot asupra beneficiarilor, rezultând în ore declarate neelgibile și subactivități eliminate din raportările experților. De asemenea, pentru unele dintre proiecte, monitorii din partea AM POS DRU au solicitat beneficiarilor eliminarea, în cadrul rapoartelor de activitate ale experților, referințelor la activitățile administrative de pe proiect (de ex.: elaborare rapoarte de activitate sau pregătire documente administrative pentru raportare).

Modul experţi ActionWeb:



Cea mai simplă soluție pentru a evita aceste necorelări între aceleași tipuri de informații este dezvoltarea modulului experților din AW în așa fel încât el să genereze, după completarea informațiilor, o anexă de transmis AM POS DRU. Există deja posibilitatea tehnică pentru a implementa această soluție – Anexa 10 privind grupul țintă din cadrul Instrucțiunii 42 folosește aceleași principii. O soluție intermediară pentru rezolvarea încărcăturii administrative inutile generate de cele două documente elaborate în paralel este solicitarea de date similare pentru cele două tipuri de documente – fie raportarea la lună drept unitate de măsură, fie rapoartarea cumulată la perioada aferentă unei cereri de rambursare. În cadrul PO DCA, nu există vreo documentație care poate fi asimilată cerințelor legate de listele cu experții din cadrul POS DRU.

27 *La fel ca și în cazul rapoartelor de activitate, formatul listei experților implicați în implementarea activităților devine și mai complex odată cu noile instrucțiuni emise. Astfel, Anexa 5 la Instrucțiunea 87 solicită beneficiarilor completarea listei experților cu tot soiul de informații pe care oricum AM POS DRU le are la dispoziție (forma de angajare, număr de ore alocate, număr de ore alocate lunar, număr de ore defalcat pe activități/subactivități etc.).*

Modul experţi, Anexa 5, Instrucţiunea 73:

Nr. crt.	Beneficiar (Lider de Parteneriat) / Partener	Nume şi prenume	CNP[1]	Funcţia ocupată în proiect	Persoana pe care o înlocuieşte [Nume Prenume] sau Funcţie nou înfiinţată[2]	Categoria în care se încadrează expertul conform Ghidul Solicitantului [Expert tip A, B, C]	Experienţă specifică relevantă [ani]	Perioada lucrată în proiect [nr. total luni]	Perioada lucrată în proiect [de la LL/AA pana la LL/AA]	Număr total de ore lucrate în perioada de raportare	Activitatea derulată în perioada de raportare[3]
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

În ceea ce priveşte încărcarea administrativă, în general, în cadrul proiectelor PO DCA, deşi mult mai predictibilă decât în cazul POS DRU (detaliile fiind incluse în Manualul beneficiarului), se concentrează foarte mult pe elaborarea de documente justificative pentru orice tip de cheltuială, orice tip de demers în cadrul proiectului, ceea ce generează o serie de justificări ciclice, în lanţ (de tipul "justificare la justificare la justificare"). Un exemplu este acela al onorariilor experţilor care conţin, pe lângă raport de activitate şi fişa de pontaj, şi un raport de necesitate cu privire la costurile derulate aferente experţilor pentru a justifica o activitate care este deja justificată odată cu raportul expertului. În practică, implementarea de proiecte în cadrul PO DCA abundă de decizii şi referate de necesitate (cum este exemplul salariilor şi asimilatelor acestora – ordin/decizie de constituire a echipei de implementare; ordin/decizie pentru fiecare membru al echipei de implementare; raport de activitate; fişă de pontaj; documente financiare care atestă efectuarea cheltuielii). La nivel de practică a documentaţiei administrative solicitate beneficiarilor de proiecte din PO DCA, aceasta este calată mai degrabă pe fluxul de documente al unei instituţii publice, ignorând faptul că şi persoanele juridice de drept privat pot fi solicitanţi eligibili. Reglementările organizaţionale ale acestora nu urmează fluxul de documentaţie din cadrul unei autorităţi publice, având o organigramă de funcţionare şi relaţii ierarhice de subordonare mai suple.

Pentru a sublinia şi problemele administrative pe care potenţialii beneficiari le întâmpină în implementarea proiectelor, analizăm şi două situaţii care privesc etapa scrierii propunerilor de finanţare, cu impact asupra perioadei de implementare.

Într-un prim caz, avem obligativitatea înscrisă în ultima versiune a Ghidului Condiţii Generale POS DRU[28] ca potenţialii beneficiari să includă în propunerile de finanţare organizarea a **cel puţin două conferinţe de presă** (una la începutul implementării şi o a doua la finalul implementării) pentru a asigura vizibilitatea şi promovarea proiectului. Prin intermediul acestei condiţii, practic potenţialii beneficiari sunt obligaţi să îşi asume organizarea a două evenimente de presă cu potenţial redus de impact la nivelul vizibilităţii. Pe cale de consecinţă, pentru a respecta prevederile ghidului vor include cele două conferinţe de presă, dar efortul depus în organizarea lor nu va putea servi în niciun fel promovării proiectului. Aceasta deoarece este puţin probabil ca, printr-o conferinţă de presă de început de proiect, debutul unor activităţi din domeniul consolidării capitalului uman din România să stârnească interesul presei. În schimb, şansele de a atrage atenţia mass media asupra proiectului cresc pentru conferinţa de presă de final de proiect. Pentru asigurarea unei vizibilităţi potrivite pentru evenimentul de presă din debutul proiectului, beneficiarii vor fi nevoiţi să includă costuri aferente eforturilor de comunicare care să depăşească deficitul de conţinut pe care evenimentul îl are - neavând, practic, un mesaj clar şi concis de comunicat publicului, beneficiarii ar trebui să investească în materiale de promovare – broşuri, materiale video etc. În aceste condiţii, putem deja să asumăm faptul că intervine o doză de alocare ineficientă a resurselor – resursele folosite în debutul proiectului pot fi la fel de bine folosite în prima etapă a implementării proiectului, când activităţile deja acumulează rezultate şi pot exista deja schimbări în statutul grupului ţintă, care pot fi promovate şi preluate de mass media. În cadrul proiectelor PO DCA, corelativul obligativităţii de vizibilitate de mai sus este transmiterea unui comunicat de

28 Cf. Ghid Condiţii Generale, versiunea din anul 2013, p. 62.
29 Cf. Ghidul Solicitantului, CPP 1/2010 – Creşterea capacităţii proprii a organizaţiilor neguvernamentale de a colabora cu instituţiile administraţiei publice din România, PO DCA, p. 14.

presă atât în debutul proiectului, cât și la finalul acestuia[29]. Aceasta reprezintă o măsură administrativă mult mai ușor de realizat de către beneficiari, dar la fel de ineficientă, cel puțin în cazul comunicatului de presă din debutul proiectului.

Soluția eficientă pentru depășirea acestei obligații pur administrative inclusă în ghidul de finanțare și pentru asigurarea unei promovări potrivite a intervențiilor finanțate prin fondurile europene este ca obiectivele de publicitate și promovare să fie gândite în termeni de indicatori de atins pe întreaga perioadă de implementare, incluzând numărul de evenimente de promovare a proiectului, dar lasând la latitudinea potențialilor beneficiari să aleagă momentele la care doresc să comunice publicului impactul proiectului, în funcție de structura activităților propuse.

A doua situație analizată privește impactul pe care potențialul beneficiar îl urmărește în cererea de finanțare la momentul elaborării acesteia. Ghidurile Condiții Specifice din cadrul apelurilor de propuneri de proiecte lansate în 2013 impun limite minime pentru grupuri țintă de inclus în proiect și, în măsura în care nu există informații despre intervențiile din trecut la nivelul regiunilor respective, există **potențial de suprapuneri** ceea ce rezultă fie în grupuri țintă care primesc două tipuri de calificări care nu sunt complementare pentru a le crește șansele de ocupare pe piața muncii, fie în grupuri țintă care primesc aceleași calificări. În acest sens, este necesar ca pe website-ul AM POS DRU să existe informații legate de ariile de implementare ale proiectelor astfel încât acest potențial de suprapuneri să fie diminuat cât mai mult în etapa de elaborare a propunerilor de finanțare. La acest moment, nu există nicio informație cumulată pe website-ul AM POS DRU referitoare la ariile de implementare ale proiectelor finanțate sau la serviciile/oportunitățile de ocupare de care au beneficiat grupurile țintă în cadrul proiectelor. Aceste informații trebuie să fie sintetizate în listele actualizate ale beneficiarilor, iar colectarea acestor informații poate fi făcută prin intermediul sistemului informatic. Astfel, oricare potențial beneficiar poate avea o viziune de ansamblu asupra intervențiilor implementate într-o anumită regiune înainte de pregătirea propriei cereri de finanțare. În formatul cererii de finanțare există doar secțiunea "locația proiectului", dar aceasta nu poate fi asimilată ariei de implementare deoarece locația proiectului, în conformitate cu Anexa 9 de la Instrucțiunea 73, este definită cu referiri la adrese poștale ale solicitantului și/sau partenerilor. Locația proiectului vizează definirea acelor spații folosite în cadrul proiectului și care vor implica diverse cheltuieli în implementare, iar aria de implementare a proiectului ia în calcul toate comunitățile în care proiectul are impact, inclusiv locația proiectului.

În ceea ce privește completarea acestor documente adiționale raportărilor, oricare ar fi soluțiile pentru rezolvarea încărcăturii administrative cu care se confruntă beneficiarii în perioada implementării proiectelor **se ridică, totuși, întrebarea legată de utilitatea acestor documente**. Ceea ce înseamnă că, în condițiile în care autoritate finanțatoare se asigură, prin intermediul documentelor clasice de raportare, că potențialul beneficiar implementează activitățile în conformitate cu planul inițial, realizează indicatorii propuși, asigură rezultatele anticipate și impactul potrivit intervențiilor în care s-a angajat, de ce sunt necesare documente precum raportul de activitate al experților sau liste consolidate cu experții implicați și volumul de muncă alocat pentru fiecare? Dacă autoritatea finanțatoare dorește să aibă informații structurate despre proiecte (inclusiv să verifice implicarea experților și în cadrul altor proiecte), atunci soluția ar trebui să fie implementată la nivelul sistemului informatic – astfel încât, pe de o parte, să permită potențialilor beneficiari să își reducă volumul de muncă administrativă pe proiect și, pe de altă parte, să poată genera mai ușor statistici și verificări din datele pe care beneficiarii le furnizează în sistem. Dacă, în schimb, autoritatea finanțatoare dorește să se asigure de buna implementare a principiului cost-eficiență, atunci completarea acestor tipuri de documente nu rezolvă în mod sustenabil situația, rezolvarea acesteia fiind legată de mecanismele de evaluare ale unei propuneri de finanțare, nu după perioada de contractare a unui proiect.

Mai mult decât atât, o atenție deosebită trebuie acordată eficientizării procesului de colectare a informațiilor despre proiectele finanțate. În cazul POS DRU, pentru multe dintre proiectele ale căror activități au fost finalizate, iar cererile de rambursare au fost plătite, monitorii de proiect din partea autorității finanțatoare revin la beneficiari pentru completarea unor informații despre fostele proiecte, deși toate informațiile brute sunt deja transmise (de ex.: situații legate de atingerea indicatorilor, situații legate de cererile de rambursare întocmite și plătite, date generale despre proiecte etc.). Aceasta nu face decât ca presiunea administrativă asupra beneficiarilor să continue, în practică, și după perioada de implementare, iar monitorizarea programului de finanțare nu se poate face prin apelul la foștii beneficiari în completarea informațiilor, ci se bazează pe capacitatea autorității finanțatoare de a stoca și procesa informațiile deja primite.

Recomandări:

- Eliminarea tuturor documentelor administrative care generează presiune inutilă pe beneficiari în implementarea proiectelor (liste de experţi, rapoarte de activitate, liste locaţii de implementare);
- Folosirea eficientă a sistemului informatic pentru a colecta, compila și analiza informații despre proiectele finanțate din POS DRU, inclusiv folosirea informațiilor oferite de sistemul informatic fără a mai fi solicitate beneficiarilor sub formă de anexe suplimentare;
- Folosirea eficientă a sistemului informatic în raportarea activităților – includere modul separat care să permită încărcarea documentelor scanate pentru raportare, includere sistem de arhivare electronică (pentru vizualizarea raportărilor anterioare), inclusiv prin folosirea semnăturii digitale acolo unde este cazul;
- Regândirea cerințelor minime de promovare și vizibilitate în termeni de indicatori de atins pe tot parcursul implementării proiectului astfel încât vizibilitatea să fie asigurată ținând cont de specificul fiecărui proiect;
- Publicarea de informații cumulate cu privire la ariile de implementare ale proiectelor și/sau serviciile/oportunitățile de ocupare de care au beneficiat grupurile țintă în cadrul proiectelor finanțate prin POS DRU care să permită acces la informații pentru potențialii beneficiari și corelare între proiecte strategice;
- Nesolicitarea de informații suplimentare către beneficiarii de proiecte de către AM POS DRU în condițiile în care acestea există deja (de ex.: situații legate de atingerea indicatorilor, situații legate de cererile de rambursare întocmite și plătite, date generale despre proiecte etc.), mai ales în cazul proiectelor finalizate;
- Includerea în documentațiile aferente implementării de proiecte prin PO DCA de informații specifice și cerințe adaptate tipurilor de beneficiari, alții decât instituțiile publice.

3. Încărcarea birocratică a beneficiarilor privind grupul ţintă

Dacă FIGT este formularul care înscrie beneficiarii finali de proiecte POS DRU în grupul țintă, entitățile care implementează aceste proiecte au, pe lângă colectarea acestor formulare și a documentelor justificative, alte cel puțin două anexe de completat relativ la grupul țintă. Avem astfel Anexa 10 la Instrucțiunea 42 apărută în 2011 și valabilă inclusiv în 2014. Apoi, începând cu 2010 avem Anexa 4 la Instrucțiunea 30, dar care este modificată în 2014 de Instrucțiunea 87 și devine Anexa 21, la care se adaugă două noi anexe suplimentare privind contribuțiile la indicatorii de program, Anexele 22 și 23.

Critica majoră pe acest palier este tocmai faptul că pentru contorizarea grupului țintă sunt necesare cel puțin două anexe în care informațiile se suprapun parțial. Astfel, Anexa 21, fostă 4, conține informațiile cu caracter personal pe care le conține și Anexa 10 (nume, adresă, CNP etc.). Mai mult, toate categoriile mari din FIGT sunt prezente în ambele anexe, cu diferența că Anexa 21 detaliază doar statutul pe piața muncii, nedetaliind apartenența la grupuri vulnerabile, în timp ce în Anexa 10 sunt detaliate informații privind apartenența la grupuri vulnerabile și se adaugă informații privind indicatorii la care respectiva persoană din grupul țintă contribuie. Menționăm că cele două anexe nu pun pe aceleași câmpuri din excel aceleași categorii de informații, deci preluarea informației dintr-o anexă în cealaltă nu e posibilă și completarea celor două anexe necesită efectiv introducerea acelorași date de două ori. Acest tip de încărcare este doar un exemplu de situații care pot fi remediate. O soluție simplă și la îndemână este efectiv construirea unei singure anexe care să conțină toate câmpurile din FIGT.

În ceea ce privește modul de completare al Anexei 10 privind grupul țintă, faptul că ea este generată de sistemul AW reprezintă o soluție tehnică foarte facilă pentru beneficiari. Aceștia accesează un format al anexei calat pe proiectul lor (categoriile de grupuri țintă disponibile sunt doar acelea incluse în respectivul proiect), completează informațiile și apoi încarcă în sistemul informatic anexa completată. Totodată, anexa are câmpuri predefinite care semnalează erori (de ex.: dacă, din greșeală, codul numeric personal al unei persoane conține mai multe cifre, atunci aceasta este semnalată ca o eroare la momentul încărcării). Cu toate acestea, această

facilitate tehnică pentru beneficiarii proiectelor POS DRU generează probleme. În cazul câmpurilor de completat în Anexa 10, lipsa adresei de e-mail sau a numărului străzii din adresă sunt semnalate ca erori și împiedică încărcarea Anexei până nu sunt trecute date pentru acele câmpuri. Este evident faptul că nu toți membrii grupului țintă au adrese de e-mail motiv pentru care este necesar ca acest document să nu mai aibă filtre de semnalare erori pentru toate câmpurile. În aceeași măsură, momentul de după încărcarea anexei generează, la rândul său, probleme beneficiarilor. Mulți dintre beneficiarii incluși în analiză au semnalat faptul că, după momentul încărcării anexei privind grupul țintă în sistemul informatic și până la momentul validării acesteia trece o perioadă destul de îndelungată de timp, potențial o nouă perioadă aferentă unei cereri de rambursare (cu o nouă anexă de încărcat).

Recomandări:

- Simplificarea/renunțarea la documente justificative pentru grupul țintă;
- Consolidarea anexelor care contorizează grupul țintă și indicatorii într-o singură anexă;
- Utilizare eficientă a facilităților și instrumentelor ITC în colectarea de date privind grupurile țintă incluse în proiecte, așa cum este cazul Anexei 10 privind grupul țintă;
- Corelarea termenilor conținuți de FIGT cu prevederile legislative în vigoare (de ex.: în cazul categoriei "persoane în căutarea unui loc de muncă"). Clarificarea informațiilor din FIGT, astfel încât să nu mai existe potențial de informații arbitrare;
- Introducerea de noi grupuri țintă eligibile în cadrul intervențiilor prin POS DRU în vederea creșterii impactului programului în România (de ex.: pensionarii la limită de vârstă).

Anexa 1. Durata evaluării proiectelor POSDRU

Date preluate de la AM POS DRU, accesibile pe www.fseromania.ro

DMI	Durata medie a evaluării	Durata minimă	Durata maximă
DMI 1.1 Acces la educație și formare profesională inițială de calitate	16	9	30
DMI 1.2 Învățământ superior de calitate	13	9	23
DMI 1.3. Dezvoltarea resurselor umane din educație și formare profesională	15	9	26
DMI 1.4. Calitate în formare profesională continuă	11	9	27
DMI 1.5. Programe doctorale și post-doctorale în sprijinul cercetării	7	1	26
DMI 2.1. Tranziția de la școala la o viață activă	12	9	26
DMI 2.2. Prevenirea și corectarea părăsirii timpurii a școlii	15	9	28
DMI 2.3. Acces și participare la FPC	10	7	19
DMI 3.1. Promovarea culturii antreprenoriale	12	8	24
DMI 3.2. Formare și sprijin pentru întreprinderi și angajați pentru promovarea adaptabilității	12	7	29
DMI 3.3. Dezvoltarea parteneriatului și încurajarea inițiativelor pentru parteneri sociali și societatea civilă	11	8	28
DMI 4.1. Întaărirea capacității Serviciului Public de Ocupare pentru furnizarea serviciilor de ocupare	10	5	15
DMI 4.2 Formarea personalului propriu al SPO	8	4	14
DMI 5.1. Dezvoltarea și implementarea măsurilor active de ocupare	4	0	18
DMI 5.2. Promovarea sustenabilității pe termen lung a zonelor rurale în ceea ce privește dezvoltarea resurselor umane și ocuparea forței de muncă	11	5	27
DMI 6.1. Dezvoltarea economiei sociale	11	5	24
DMI 6.2. Îmbunătățirea accesului și a participării grupurilor vulnerabile pe piața muncii	13	8	24
DMI 6.3. Promovarea egalității de șanse pe piața muncii	13	5	22
DMI 6.4. Inițiative transnaționale pentru o piață inclusivă a muncii	10	9	12

Anexa 2. A ști, a afla, a mai afla... Relația beneficiarului cu grupul țintă al proiectului

2008 - 2010

Potențialul beneficiar **știe** următoarele din Ghidurile Condiții Specifice:

» trebuie completat un Formular de Înregistrate a Grupului Țintă (FIGT) pentru fiecare membru al grupului țintă;

» formularul este anexat ghidului;

» în completarea formularului, trebuie să respecte prevederile Directivelor CE referitoare la protecția persoanelor fizice (Directiva CE/95/46) și prelucrarea datelor cu caracter personal (Directiva CE 2002/58/CE).

2010

Apare Instrucțiunea 30 (Anexa 4 – Registrul grup țintă).

Beneficiarul care implementează proiecte **află**:

» odată cu depunerea fiecărei cereri de rambursare, trebuie să completeze Anexa 4 pentru membrii grupului țintă;

» trebuie să transmită acest document, în formă tipărită, finanțatorului;

Ce știa din trecut rămâne valabil.

2010

Apare Instrucțiunea 35. Beneficiarul **mai află** că:

» trebuie să dețină documente justificative pentru a dovedi apartenența persoanelor la grupurile țintă declarate;

» nu trebuie să le transmită finanțatorului, ci să la păstreze la sediul său.

Lucrurile pe care le știa și le aflase din trecut rămân valabile.

2011

Apare Instrucțiunea 42. Beneficiarul **constată** că:

» este obligat să încarce în sistemul informatic ActionWeb (AW) informații despre grup țintă;

» dacă accesează AW, poate descărca Anexa 10 (similară, dar diferită față de Anexa 4);

» dacă încarcă Anexa 10 în AW, trebuie să aștepte să fie validată ulterior.

Toate lucrurile pe care le știa, le aflase și le mai aflase în trecut rămân valabile.

2011

Apare Instrucțiunea 46. Beneficiarul **înțelege** că:

» formatul FIGT se schimbă;

» ce mai aflase din Instrucțiunea 35 rămâne parțial valabil, doar că nu mai înțelege dacă "anexat" documente justificative la FIGT înseamnă sau nu "transmis" finanțatorului.

Toate lucrurile pe care le aflase și le constatase în trecut râmân valabile. Lucrurile pe care le știa și le mai aflase în trecut rămân parțial valabile.

2012

Apare Instrucțiunea 54. Beneficiarul **pricepe** că:

» trebuie să completeze și să transmită finanțatorului și o declarație pe proprie răspundere pentru veridicitatea datelor legate de grup țintă încărcate în AW.

Toate lucrurile pe care le aflase, le constatase și le înțelesese din trecut râmân valabile. Lucrurile pe care le știa și le mai aflase în trecut rămân parțial valabile.

2013

Apare Instrucțiunea 73. Beneficiarul **realizează** că:

» se schimbă Anexa 4 de la Instrucțiunea 30 în Anexa 14;

» noua Anexă 14 la Instrucțiunea 73 conține aceleași informații ca Anexa 4;

»noua Anexă 14 trebuie transmisă finanțatorului pe suport electronic, versiunea scanată.

Toate lucrurile pe care le constatase, le înțelesese și le pricepuse din trecut râmân valabile. Lucrurile pe care le știa și le mai aflase în trecut rămân parțial valabile.

În schimb, ce aflase din trecut nu mai este valabil.

2014

Apare Instrucțiunea 87. Beneficiarul **descoperă** că:

» se schimbă Anexa 14 de la Instrucțiunea 73 în Anexa 21;

» noua Anexă 21 la Instrucțiunea 87 conține aceleași informații ca Anexa 14 la Instrucțiunea 73;

» noua Anexă 21 trebuie transmisă finanțatorului pe suport electronic, versiune scanată, variantă .pdf, rezoluție min. 150 dpi.;

» trebuie să transmită finanțatorului (organizat pe indicatori, în foldere distincte, pentru fiecare persoană) FIGT și documente justificative pentru fiecare membru al grupului țintă;

» trebuie să completeze și Anexa 22 – situația realizării indicatorilor în care include doar cifre vis-à-vis de membrii grupului țintă;

» trebuie să transmită Anexa 22 finanțatorului pe suport electronic;

» trebuie să completeze și Anexa 23 – lista nominală a persoanelor care au contribuit la realizarea indicatorilor, inserând link-uri cu trimitere la documentele justificative scanate;

» trebuie să transmită Anexa 23 finanțatorului pe suport electronic.

Toate lucrurile pe care le constatase, le înțelesese și le pricepuse din trecut rămân valabile. Lucrurile pe care le știa și le mai aflase în trecut rămân parțial valabile.

În schimb, lucrurile pe care le aflase și realizase din trecut nu mai sunt valabile.

În acest moment, ce mai trebuie să știe, să mai afle, să constate, să înțeleagă, să priceapă și să descopere un beneficiar de proiecte în relație cu grupul țintă pentru fiecare cerere de rambursare?

» se asigură de respectarea prevederilor legale privind **protecția datelor cu caracter personal**;

» completează și transmite **FIGT pentru fiecare** membru al grupului țintă;

» colectează și transmite **documente justificative** pentru apartenența la grupul țintă pentru **fiecare** persoană;

» completează și încarcă în AW **Anexa 10** privind grupul țintă;

» completează și transmite **declarație pe proprie răspundere** pentru veridicitatea datelor grupului țintă introduse în AW;

» completează și transmite pe suport electronic **Anexa 21** – registrul grup țintă, fosta Anexă 14, fosta Anexă 4;

» completează și transmite pe suport electronic **Anexa 22** – situația realizării indicatorilor (cifre);

» completează și transmite pe suport electronic **Anexa 23** – lista nominală a persoanelor care au contribuit la realizarea indicatorilor.

Coaliția ONGuri pentru Fonduri Structurale

www.ce-re.ro/coaliția ong
facebook.com/ONGuri.pentru.fonduri.structurale