



**STUDIU ASUPRA PRINCIPALELOR PROBLEME
ALE POS DRU ȘI SOLUȚIILE POSIBILE
DE EFICIENTIZARE A ACESTUIA.**

„POZIȚIA BENEFICIARULUI”

Viorel Rotilă

Editura SODALITAS
2013

**Studiul a fost desfășurat în cadrul
Centrului de Cercetare și Dezvoltare Socială „Solidaritatea”**



Prezentarea autorului

Manager al mai multor proiecte POS DRU, din care unul a fost nominalizat în mod repetat ca proiect de succes în cadrul conferințelor AM POS DRU (ID 36663).

Experiența dobândită în cadrul unor proiecte similare, chiar dacă de mai mici dimensiuni, care au combinat activitățile de cercetate cu cele de dezvoltare și în cadrul coordonării activității Federației „Solidaritatea Sanitară” din România.

A realizat numeroase studii de cercetare sociologică în calitate de autor sau coordonator, pe domeniul calității vieții profesionale și migrația salariaților din sănătate și în domeniul analizei pieții muncii (majoritatea pot fi găsite pe <http://www.cercetare-sociala.ro>).

Director al Centrului de Cercetare și Dezvoltare Socială „Solidaritatea”

Doctor în filozofie al Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași. Lect. univ. dr. la Universitatea „Dunărea de Jos” Galați (actualmente auto-suspendat pentru respectarea Instrucțiunii nr. 64!).

Autor al următoarelor cărți: *Tragicul în filosofia existențialistă franceză* (teza de doctorat), *Heidegger și rostirea ființei*, *Din alchimia unei existențe*, „Citește-mă pe mine!”. *Jurnal de idei*, *Omul societății de consum*. În căutarea unei noi ideologii. Autor al blogului: <http://viorel-rotila.ro>



***Studiu asupra principalelor probleme ale POS DRU și
soluțiile posibile de eficientizare a acestuia.***

„Poziția beneficiarului”

Viorel Rotilă

Lista abrevierilor

AM POS DRU – Autoritatea de Management a Programului Operațional Sectorial Dezvoltare Resurse Umane

ANC – Autoritatea Națională pentru Calificări.

CNFPA - Consiliul Național pentru Formarea Profesională a Adulților

Comisie – Comisia Europeană

DCI – Documentul Cadru de Implementare al Programului Operațional Sectorial Dezvoltare Resurse Umane.

DMI – Domeniu Major de Intervenție. Un DMI corespunde unei direcții din cadrul unei axe prioritare, fiecare axă din cele 6 ale POS DRU având mai multe DMI-uri

FSE – Fondul Social European

ITM – Inspectoratul Teritorial de Muncă

MAEur – Ministerul Afacerilor Europene

MFE – Ministerul Fondurilor Europene

POS DRU – Programul Operațional Sectorial Dezvoltare Resurse Umane

UE – Uniunea Europeană

Cuprins

Introducere.....	10
„Poziția beneficiarului” (POS DRU)	11
S-a deblocat POS DRU?!.....	11
Birocratizarea excesivă	12
„Problema” salariilor pe POS DRU	13
Relația cu beneficiarii.....	14
Flexibilitatea contractelor și interpretarea lor.....	16
Incoerența normelor și interpretarea lor cu rea voință.....	17
Studiu de caz: OI CNDIPT	18
Partenerii sociali.....	19
Prin intermediul fondurilor structurale societatea civilă a fost subordonată statului	20
Angajații POS DRU.....	21
Cheltuielile administrative	22
Beneficiarii onești vs. proiectele cu probleme.....	23
Vina beneficiarilor onești	23
Proiecte strategice vs. Granturi	24
Evaluarea proiectelor.....	24
Formarea profesională continuă.....	24
Încheiere	24
Notă de fundamentare	25
Natura contractelor de finanțare.....	26
Sustenabilitatea proiectelor.....	26
Birocratizarea sistemului	26
Isteria declarațiilor pe propria răspundere.....	28
„Salariile POS DRU”	29
„Înapoi la indicatori!”	30
„Beneficiarii captivi”	30
Resursele umane ale beneficiarilor sunt profund afectate	31
Deficitul de comunicare.....	31
Studii de caz	32
Impactul Instrucțiunii nr. 62.....	32
O posibilă soluție la dilema beneficiarului.....	33
Instrucțiunea nr. 64 – AM POS DRU are atribuții de reglementare în domeniul legislației muncii? 36	
Studiu de caz privind efectele absenței unor proceduri unitare - Recuperarea/deducerea prefinanțării înainte de a putea beneficia de ea.....	38
Studiul de caz privind interpretarea greșită a sensului legii - Beneficiarul pierde dreptul la prefinanțare datorită faptului că a dorit să respecte sensul legii (în interpretarea sa sistematică) 40	

Studiu de caz privind situația actelor adiționale privind TVA pe care finanțatorul refuză să le aprobe datorită conflictului de interpretări soluționat în detrimentul beneficiarilor: plângerea prealabilă împotriva deciziei de aprobare a actului adițional.	42
PLAN DE MĂSURI PENTRU CONSOLIDAREA CAPACITĂȚII DE ABSORBȚIE A POS DRU	44
Obiectivele planului	44
Obiectivul strategic:	44
Ob. nr. 1: Creșterea sprijinului direct în implementarea proiectelor acordat beneficiarilor	44
a) Acordarea sprijinului financiar beneficiarilor	44
b) Cheltuielile administrative și eligibilitatea cheltuielilor.....	46
c) Sprijinul tehnic	47
d) Orientarea deciziilor către beneficiari	48
e) Reducerea birocrăției – sprijinul administrativ.....	48
f) Creșterea gradului de încredere a beneficiarilor în funcționarea programului	49
g) Armonizare legislativă (sprijin legislativ)	50
h) Premiera proiectelor de succes	52
Ob. 2: Creșterea capacității de verificare a proiectelor și cererilor de rambursare prin deplasarea unor sarcini de verificare către entități care sunt deja împuternicite și calificate să desfășoare aceste activități respectiv <i>auditorul și expertul contabil</i>	52
Ob. 3: Simplificarea și uniformizarea procedurilor de raportare, rambursare și verificare	54
Ob. 4: Creșterea capacității administrative a instituțiilor implicate, respectiv AM / OI / OIR POS DRU.....	57
Ob. 5 Creșterea capacității de implementare proiecte a instituțiilor publice	58
Ob. 6: Creșterea gradului de vizibilitate a rezultatelor POS DRU; construcția unei imagini pozitive.....	58
Ob. 7: Adaptarea Documentului Cadru de Implementare la condițiile actuale în contextul crizei economice.....	59
Ob. 8: Revizuirea modelului de contract strategic și de grant și flexibilizare posibilităților de modificare a contractului.....	59
Ob. 9: Analiza contribuției proiectelor la realizarea indicatorilor specifici.....	60
Ob. 10 Identificarea proiectelor critice și stabilirea măsurilor de redresare.....	61
Ob. 11 Flexibilizarea formării profesionale continue – CNFPA.....	61
Ob. 12 Identificarea și aplicarea soluțiilor necesare pentru acoperirea pierderilor beneficiarilor provocate de nerespectarea termenelor contractuale de către finanțator	62
Ob. 13. Îmbunătățirea sistemului IT și orientarea acestuia către simplificarea procedurilor	62
Ob. 14 Revizuirea contractelor de finanțare.....	63

Introducere

Aceste rânduri sintetizează cei peste 4 ani de activitate desfășurată în domeniul proiectelor pe fonduri structurale, fiind rezultatul unei implicări totale în implementarea cu bună credință a activităților și al luptei de uzură dusă cu dificultățile de tot felul întâmpinate în cadrul acestor activități.

În elaborarea criticilor și propunerilor din prezentul material asumăm necesitatea unui anumit nivel de rigoare în desfășurarea activității pe fonduri structurale, materializat inclusiv printr-un nivel adecvat al controlului. Nu dorim o liberalizare totală a activității, fiind conștienți de amploarea riscului de fraudă în lipsa unui control eficient.

Dorim însă o echilibrare a raportului dintre activitățile de control la care suntem supuși, inclusiv prin eliberarea documentelor necesare și realizarea pistelor de audit, și efortul normal în această direcție, pornind de la realitatea unor exagerări semnificative în domeniu care, suplimentar, nu se remarcă printr-o eficiență a controlului, exprimată de rezultatele acestuia.

Trebuie să pornim de la realitatea unor limite ale oricărui tip de control și de la convingerea în existența unui prag optim de control, un nivel la care eforturile celor care desfășoară controlul se armonizează cu cele ale beneficiarilor, având drept rezultat atât o limitare considerabilă a numărului de fraude dar și o bună implementare a proiectelor, transpusă în nivelul de atingere a indicatorilor și în gradul de absorbție. Dincolo de acest prag optim eforturile depuse nu mai sunt proporționale cu rezultatele obținute, demersurile depuse în vederea controlului tinzând să se substituie obiectivelor POS DRU.

În același timp, riscului depășirii pragului optim de control i se adaugă cel de exagerare prin nepricepere, fiind inventate tot mai multe documente ce trebuie produse, prezentate, copiate etc. pentru a acoperi o incapacitate de a verifica adecvarea la realitate prin intermediul dovezilor produse în mod uzual.

Analiza făcută și soluțiile avansate nu stau sub semnul deținerii adevărului absolut, ci constituie doar propuneri de variante alternative la ceea ce se întâmplă, născute din dorința de a găsi soluții care să respecte atât interesul finanțatorului cât și pe cel al beneficiarilor. În mod sigur ideile sugerate nu epuizează spectrul posibilului în domeniu, ci constituie o deschidere către alte perspective de a rezolva lucrurile.

O mare parte din propunerile și observațiile din prezentul studiu sunt relevante și pentru următoarea perioadă de programare, în măsura în care ea va prelua experiențele din această perioadă și va menține o parte din instituțiile și procedurile create în acest cadru.

„Poziția beneficiarului”¹ (POS DRU)

S-a deblocat POS DRU?!

Aud la televizor continuu formula „S-a deblocat POSDRU!”, rostită pe toate gamele posibile: „Așteptăm să se deblocheze...”, „Aproape că s-a deblocat...”, „Sigur se va debloca...” etc. Deblocarea POS DRU nu este o știre în sensul tare al cuvântului și nici nu va fi prea curând. Ea ar trebui să fie o realitate resimțită de beneficiari. POS DRU nu este blocat doar de neplata unor cereri de rambursare de către Comisie. Dacă un astfel de gest ar însemna blocare, ar trebui ca toți beneficiarii să anunțe blocarea proiectelor. Realitatea este cu totul alta. Beneficiarii, speriați de niște contracte semnate parcă cu Diavolul, prin care orice ar face sunt vinovați, continuă prin eforturi proprii implementarea proiectelor, chiar dacă statul nu le rambursează cheltuielile făcute. La rândul său, statul și-a asumat față de Comisie continuarea finanțării acestor proiecte, indiferent de situație. Este suficient să citim Regulamentele pentru a zări că veriga slabă în toată această poveste este Statul.

Tot respectul pentru efortul Primului ministru, Victor Ponta, al miniștrilor Mariana Câmpeanu și Eugen Teodorovici, precum și al Directorului general AM POS DRU, Cristian Ababei, ce a avut ca rezultat deblocarea plăților către POS DRU din partea Comisiei. Însă acesta nu este decât un început, unul din primii pași necesari pentru deblocarea POS DRU.

POS DRU-ul nu este blocat doar de neplata cererilor de rambursare de către Comisie, ci amploarea blocajului este cu mult mai mare. POS DRU-ul este blocat de lipsa de viziune și nu va putea fi deblocat până când finanțatorul nu asumă revizuirea întregului sistem birocratic și simplificarea în mod radical a procedurilor de rambursare.

Dacă ținta pe anul 2013 în ceea ce privește fondurile structurale o reprezintă absorbția a 50% din fonduri, așa cum a arătat în mod repetat domnul ministrul Teodorovici, atunci deblocarea POS DRU presupune regândirea din temelii a procedurilor aplicabile pe acest program. În formula actuală, rambursarea cererilor care-și așteaptă plata este doar o picătură într-un ocean. Ea trebuie dublată de măsuri care să asigure validarea rapidă a cererilor de rambursare dublată de plata în cel mai scurt timp sau de **plata cererii de rambursare la data depunerii** (un exemplu luat din ceea ce se întâmplă în Europa), urmat de reținerea eventualelor sume după verificare la următoarea cerere, adică de **rambursarea accelerată**.

Pentru cine s-a deblocat POS DRU? Cum timidele măsuri de transparență au dispărut (Instrucțiunea nr. 57 nu a fost abrogată însă nu mai este aplicată), nu mai știm cine și cum este plătit, care sunt criteriile etc. Este drept, și atunci când listele de plăți, spre exemplu, erau publicate, tot nu știam cum unii beneficiari reușeau să aibă cereri de rambursare verificate, validate și plătite în 10 zile în timp ce pentru altele era nevoie de luni de zile. O cercetare a situației de atunci și de acum ar

¹ Titlul acestui studiu reprezintă o parafrazare a filmului românesc „Poziția copilului”, regizat de Călin Peter Netzer și premiat cu „Ursul de aur”. Există câteva asemănări semnificative între copilul prins între interesele divergente ale părinților și beneficiarul POS DRU, care ar trebui să aibă drept „părinți” de nădejde AM POS DRU, statul român și U.E., dar care sfârșesc prin a-i face viața un calvar.

constitui o bună pistă pentru cei care ar dori să facă lumină în această problemă. Dar nu va face nimeni așa ceva. Câteva încercări timide au arătat că nu știi niciodată în cine dai când controlezi un astfel de proiect, mai ales când este vorba de proiecte strategice.

Pentru a nu fi acuzat că-mi exercit doar partea critică, am revizuit planul de redresare a POS DRU la care am lucrat cu bună credință în anii anteriori și-l trimisesem mai multor factori de răspundere, reluând demersul de a-l transmite factorilor responsabili.

Birocratizarea excesivă

POS DRU-ul este blocat de birocrăția înfiorătoare pe care a reușit s-o creeze, epuizând beneficiarii și ofițerii de verificare în raportări din ce în ce mai complicate. Timpul experților pe proiecte este irosit pe raportarea a ceea ce fac sau ar fi trebuit să facă, dar nu mai au timp să facă datorită faptului că trebuie să raporteze...

Un exemplu șocant, pe care l-am mai exprimat public: un coleg de la Bruxelles îmi povestea supărat că pentru un proiect a trebuit să raporteze un biblioraft de documente. Pentru aceeași sumă noi trebuie să producem 50 de bibliorafturi. Unde sunt europarlamentarii noștri care ar fi trebuit să sesizeze chipul aberant pe care-l ia absorbția fondurilor europene în România și să soluționeze în relație cu Comisia această problemă? Se laudă cu tot felul de interpelări și reușite în Parlamentul U.E. dar nu văd bârna din fața ochilor, reprezentată de această birocrăție înfiorătoare, cu care statul român și-a înrobit proprii cetățeni și își blochează posibilitățile de dezvoltare.

Un alt exemplu: o persoană care lucrează pe proiecte accesate direct la Comisie, bună cunosătoare a POS DRU prin intermediul unor experiențe anterioare, îmi povestea intrigată cât de simplu este accesul direct la fondurile Comisiei comparativ cu Infernul birocratic creat în cadrul POS DRU.

Această birocrăție a reușit să introducă o mare discriminare în cheltuirea banului public. Experții angajați pentru a contribui în mod esențial în cadrul proiectului în domeniul lor de expertiză sfârșesc prin a trebui să-și irosească timpul învățând noi modalități de raportare. Dacă fiecare expert care lucrează pe POS DRU trebuie să scrie lunar câte o cărticică pentru a raporta ceea ce face, la sfârșitul proiectului rezultând un „volum” cu câteva sute de pagini de persoană, atunci acest principiu ar trebuie să fie valabil pentru oricine accesează fondurile publice. Adică să vedem rapoartele muncitorilor care pun borduri, ale celor care plantează panseluțe etc., adică aceste reguli ar trebui să se aplice tuturor celor care fac contracte cu statul. Cheltuirea banilor europeni se face cu respectarea regulilor U.E. în domeniu (rezultatul îl reprezintă biblioraftul colegului de la Bruxelles) și cu respectarea regulilor naționale (adică cele respectate de firmele care au contracte cu statul). Într-un mod aiuritor, în cazul POS DRU combinarea celor două a dus la cu totul altceva, adică la multiplicarea de 50 de ori a efortului necesar.

Un cadru instituțional menit să contribuie în mod esențial la absorbția fondurilor structurale a sfârșit în a deveni o culme a birocrăției. Cum s-a întâmplat acest lucru? Prin intermediul Instrucțiunilor AM și al unei culturi organizaționale nepotrivite, care vede în beneficiari hoți și

dușmani,² oameni și organizații în relație cu care trebuie inventate mijloace de tortură birocratică tot mai rafinate. Prin intermediul unor organisme de control al AM POS DRU care nu înțeleg ce se întâmplă, luând decizii lipsite de perspectivă, menite doar să le confere iluzia că le absolvă de responsabilitate, altfel spus, prin lipsa curajului asumării responsabilității din partea celor care trebuiau să creeze un cadru normal pentru implementarea acestor proiecte.

Toată activitatea pe POS DRU a devenit un exercițiu birocratic ce tinde să fie dus la limita sa maximă. Demersul care trebuia să facă totul rațional și ușor de implementat a complicat în mod aberant totul.

„Problema” salariilor pe POS DRU

Se vorbește de salarii nejustificat de mari și de persoane angajate suplimentar, adică inutil. În proiectele oneste în care acest lucru o fi fost uneori, poate, valabil, acum sigur nu mai este. Noianul de raportări solicitate a crescut cu peste 40% volumul total de muncă pe un proiect, pornind de la managerul proiectului și terminând cu ultimul expert. Ceea ce înseamnă o supraîncărcare cu sarcini de serviciu ce depășește cu mult timpul de lucru raportat. Tariful orar avut în vedere la scrierea proiectelor a devenit desuet pentru beneficiari, volumul de muncă real depășind cu mult timpul alocat la început pentru fiecare om. Demersul care trebuia să facă totul rațional și ușor de implementat a complicat în mod aberant totul.

Ponderea cheltuielilor cu resursele umane în totalul bugetului constituie, iarăși, o falsă problemă, introdusă, poate, de oameni care ar fi dorit mai multe achiziții de pe piață.³ În momentul în care pentru pregătirea oamenilor pot lucra doar alți oameni, devine evident că vor fi plătiți mai mult decât participanții (ultimii putând beneficia și ei de subvenții). Cum accentul se pune în special pe cursurile de formare profesională,⁴ este evident faptul că banii vor fi cheltuiți majoritar pe resursele umane, deoarece doar aceasta este soluția pentru formarea profesională. Din această perspectivă, o pondere a bugetului de resurse umane între 50-70% din totalul bugetului este mai mult decât firească.

Având ochiul concentrat pe participanții la cursurile de formare ca principali indicatori sigur că începi să faci calcule doar din această perspectivă. La un moment dat cineva de la POS DRU (formulă vagă în mod intenționat) ne-a făcut calculul cât costă formarea unui participant raportat la toate cheltuielile pe proiect și i-a ieșit o valoare cu mult peste costul unui curs pe piață. Unul din colegii de suferință a extins atunci această metodă de calcul la nivelul întregului program, împărțind totalul sumei alocate POS DRU (3,5 miliarde euro) la valoarea totală a indicatorilor (1,6 milioane) și i-a ieșit valoarea de 2187 euro/participant, adică cu 170% mai mult decât costurile pe care le aveam

² Această cultură organizațională a fost vizibilă în discursul ministrului Orban, care se credea tot timpul venit în control de la Comisie, adică pus să găsească vinovății locale pentru a acoperi economiile făcute prin neplata cererilor de rambursare depuse de statul român.

³ Un indiciu în acest sens îl constituie numărul mare de raportări pe care trebuie să le facem pe achiziții, inclusiv în ceea ce privește achizițiile estimate, de parcă cineva ar dori să știe în ce direcție să-și dezvolte afacerile.

⁴ Indicatorii privitori la participanții la activități de formare profesională au ponderea cea mai mare în cadrul modului de calcul stabilit e Instrucțiunea nr. 53.

noi cu formarea unui participant. Evident, în ambele cazuri este vorba de o viziune îngustă, care nu ia în considerare atât „costurile de regie” ale unui proiect (cca. 30% din ele sunt derivate din condițiile impuse de finanțator, inclusiv cele ce țin de raportare și ansamblul birocrăției obligatorii) cât și toate celelalte activități, trecute sau nu la indicatori adiționali, dar care au efecte semnificative și atrag la rândul lor costuri semnificative.

După discursuri fulminante despre cheltuielile nejustificate cu resursele umane pe POS DRU, care ar fi condus la blocarea acestui program, după anunțuri, pline de siguranță în propria expertiză, că s-a demarat un amplu studiu de stabilire a unui raport cost-eficiență normal, urmând a se face lumină în această problemă etc., m-am uitat amuzat la rezultat. El poate fi văzut în plafoanele maxime de referință ale cheltuielilor cu personalul din Ghidul condiții generale 2012. O lectură atentă ne oferă o concluzie surprinzătoare: toate aceste studii au condus per ansamblu la o menținere a plafoanelor, acolo unde n-a avut loc chiar o creștere a acestora. Problema nu este că ar fi rău acest lucru. În acest sens există câteva argumente: nivelul de dificultate al activității pe proiecte (este înțeles pe deplin doar de cei care lucrează în cadrul acestora), plafoanele existente la nivelul U.E. în domeniu și faptul că este vorba de costuri suportate în cea mai mare parte din bugetul U.E. Problema o constituie toată agitația inutilă produsă pe această temă la nivel oficial.

Relația cu beneficiarii

La sfârșitul anului trecut i-am scris lui Moș Crăciun, cerându-i un dram de normalitate pe zona fondurilor structurale. Rezultatul: tot mai multe cereri de rambursare și prefinanțare îmi sunt pierdute și nu-mi mai vine rândul la plată. Când am întrebat de plata cererilor de rambursare mi s-a spus că nu sunt bani decât pentru prefinanțare. Când am ajuns cu cereri de prefinanțare mi s-a spus că nu mai sunt bani decât pentru TVA. Când le indic cererile de TVA care trebuie plătite îmi spun că nu sunt pe listă. Iar când le indic pe toate, solicitând respectarea prevederilor contractuale nu-mi mai răspund deloc. Apelul meu la bunul simț a avut un rezultat dezastruos.

Beneficiarii au început să vorbească de unii singuri deoarece nimeni nu mai vorbește cu beneficiarii. Ceea ce începuse ca o filozofie a sprijinirii implementării proiectelor, s-a transformat într-un exercițiu de poliție stalinistă. Finanțatorul mai poate fi întâlnit fie în controalele venite fie în gesturile mute prin care taie cheltuieli fără să ceară și fără să ofere explicații.

Se tot anunță sporirea verificării, mari achiziții tehnice pentru îmbunătățirea acestora. Dar de sprijinul acordat beneficiarilor s-a uitat? De achizițiile pentru a crea o infrastructură care să-i ajute cu sfaturi utile, cu răspunsuri date la timp, cu soluții tehnice legate de grupul țintă etc. de ce nu amintește nimeni? De o relație de parteneriat între finanțator și beneficiar mai știe cineva? Cum de-au devenit beneficiarii inamicii finanțatorului, cei față de care finanțatorul trebuie să stea ascuns, să-și închidă liniile de comunicare pregătindu-se să-i atace pe nevăzute cu instrucțiuni care nu pot fi aplicate?

Trebuie să constatăm că sistemul s-a distanțat atât de mult de beneficiari, prin complicarea birocratică și creșterea nejustificată a cerințelor, încât a devenit imposibil de accesat de către organizațiile cu o infrastructură tehnică medie în domeniu. La aceste proiecte ar trebui să aibă acces

o gamă largă de organizații. Intrarea unei organizații în astfel de proiecte ar trebui să presupună doar o adaptare la niște condiții tehnice, ce necesită discrete modificări în procedurile interne. Însă acum o organizație, pentru a face față, trebuie să-și modifice radical modul de funcționare pentru a implementa proiecte în aceste condiții; ceea ce atrage după sine o deturnare de la scopurile ei și transformare în organizație birocratică. Dezvoltarea durabilă se transformă astfel în modificare durabilă, adică deturnare durabilă.

AM POS DRU trebuie să înțeleagă că beneficiarii nu sunt cobai, pe care își poate încerca talentul (sau lipsa acestuia) în a inventa tot mai complicate metode de raportare. Nivelul de bază nu poate fi complicat până la atât încât nu mai poate fi înțeles de un specialist normal în domeniu. „POS DRU-gheza” nu trebuie să devină „o limbă străină”, care necesită ani de pregătire în domeniu, ci doar un limbaj tehnic, coerent cu limba română, adică cu procedurile aplicabile în situații similare de diferite instituții.

Experiența Instrucțiunilor nr. 63, 64 și 65 a demonstrat faptul că nivelul de înțelegere a ceea ce înseamnă a fi beneficiar a scăzut simțitor în AM POS DRU, fiind elaborate prevederi imposibil de aplicat. Nici măcar clarificările nu rezolvă problema în mod definitiv. Astfel de situații jenante ar fi putut fi evitate dacă existau instrumente de dialog cu beneficiarii, care să permită consultarea acestora înainte de elaborarea unor asemenea acte.

Solicitarea unor raportări de pe o zi pe alta, cu un caracter de extremă urgență, dovedește incapacitatea de a estima eforturile pe care un beneficiar trebuie să le facă în acest sens. Dacă AM POS DRU își imaginează că poate experții pe proiecte stau în blocstarturi așteptând să vadă ce rapoarte le cere finanțatorul, dispuși să completeze situații pe care le-au mai transmis de câteva ori în zilele anterioare, să transmită informații care puteau lesne fi extrase din raportările trimise deja, greșește. Experții din echipa de management, cărora le revine sarcina acestor raportări, sunt deja copleșiți de mulțimea raportărilor pe care trebuie să le facă, de străduința de-a găsi soluții pentru implementarea proiectului în condițiile în care cererile de rambursare nu sunt validate și plătite la timp, în contextul în care regulile se schimbă continuu și toată echipa de implementare trebuie de fiecare dată pregătită pentru noi reguli, în condițiile în care finanțatorul nici nu mai răspunde la toate solicitările de clarificări sau răspunde anapoda, fără să lămurească problemele, majoritatea experților vor să plece deoarece le întârzie salariile și ar vrea mai mult, toți experții sunt demotivați de lipsa de perspectivă, atmosfera devine apăsătoare, soluțiile încep să întârzie, grupul țintă devine instabil, mai ales în condițiile incertitudinii plății subvențiilor, riscurile financiare sunt tot mai mari și descrierea poate continua.

Greșelile beneficiarilor îi costă amarnic. Întârzierile la fel.

Greșelile AM POS DRU sunt suportate tot de către beneficiari. Întârzierile la fel.

Flexibilitatea contractelor și interpretarea lor

O interpretare de bun simț a contractelor de finanțare ne conduce la următoarea situație: **beneficiarul s-a angajat să realizeze indicatorii prevăzuți în cererea de finanțare iar finanțatorul să-l plătească.** La acesta se adaugă câteva condiții contractuale suplimentare:

a) Beneficiarul: să respecte minime condiții de publicitate, să atingă câteva din obiectivele orizontale, să asigure sustenabilitatea proiectului, să asigure menținerea documentelor până în 2021, să depună rapoarte tehnice și cereri de rambursare, să se încadreze în buget și în capitolele bugetare, să respecte legislația pentru achiziții, să ceară la rambursare doar cheltuieli eligibile, să angajeze experți autonomi pentru contabilitatea și auditul proiectului care să certifice actele (expertul contabil) și să întocmească rapoarte despre proiect (auditorul). Poate am uitat câteva din condițiile contractuale generale.

b) Finanțatorul: să respecte termenele contractuale de plată, să sprijine în implementare beneficiarul.

Nu este nevoie de prea mult efort pentru a realiza faptul că nici vorbă de contract sinalagmatic. Mai mult chiar, câțiva juriști s-au gândit să pună toate obligațiile finanțatorului sub condiție potestativă, legându-le de situația financiară a statului sau de alte nebulii.

Doă perspective esențiale cred că trebuie reținute:

1. Din momentul în care beneficiarul s-a angajat să realizeze indicatorii și respecte condițiile contractuale suplimentare, el trebuie să fie ținut doar de aceste obligații și nu de altele. Beneficiarul are nevoie de flexibilitate în desfășurarea activității sale, adică are nevoie de libertatea alegerii căilor prin care își îndeplinește obiectivele. Esența interpretării contractelor trebuie s-o constituie analiza lor din perspectiva realizării indicatorilor.

Faptul că la ora actuală beneficiarului îi este interzis să facă și cel mai mic gest fără să ceară aprobarea finanțatorului îl face vulnerabil la condițiile vitrege de pe piață. Dacă, spre exemplu, finanțatorul interpretează **bugetul estimativ** din cererea de finanțare drept obligație de a respecta fiecare alocare per persoană beneficiarul este pus în situația de a nu avea instrumentele necesare de acțiune pentru a dezvolta o minimă strategie de resurse umane, pierzând experți deoarece nu-i poate stimula suplimentar (față de ceea ce a prevăzut în proiect, chiar dacă se încadrează în plafon și chiar dacă are resursele necesare la linia bugetară respectivă). Și exemplele de acest gen pot continua, arătând dificultățile în care este înghesuit beneficiarul prin această orientare către controlul total, derivat din interpretări abuzive a legii și din excesul de instrucțiuni care modifică esența contractului.

2. Finanțatorul se află în situația abuzului de drept, elaborând unilateral documente ulterioare (Decizii și Instrucțiuni), care completează contractele de finanțare cu un noian de obligații suplimentare. În felul acesta contractul de finanțare nu este unul definit, el fiind deschis la mulțimea completărilor pe care are chef să le facă finanțatorul prin intermediul unor aberante norme de trimitere. Ceea ce înseamnă că beneficiarul nu știe de fapt care este mulțimea obligațiilor sale la momentul semnării contractului. Într-o astfel de situație nu putem decât să constatăm că toate obligațiile introduse suplimentar, în afara contractului, prin Decizii și Instrucțiuni, sunt nule în măsura în care ele modifică contractul de finanțare, deoarece suntem în situația unor modificări unilaterale a acestor contracte.

Incoerența normelor și interpretarea lor cu rea voință

Un coleg îmi atrăgea atenția la lipsa de inspirație a statului român, la insistența sa în „a-și fura singur căciula”, prin intermediul interpretării aberante a prevederilor legale realizate de către diferite instituții. În sens general problema sună în felul următor: este vorba de deplasarea accentului de la atingerea obiectivelor la respectarea prevederilor legale (deseori interpretate abuziv); altfel spus, la noi mijlocul (prevederile legale sunt cele care mediază modalitatea de realizare a acestor proiecte) a ajuns de fapt scop. Motiv pentru care beneficiarilor le este teamă mai mult de varietatea controalelor și interpretărilor pe care acestea le dau legii, decât de nerealizarea indicatorilor. În loc să fie interpretate contractele de finanțare din perspectiva obiectului lor principal, respectiv **beneficiarul se angajează să facă ceva (să atingă niște indicatori) iar finanțatorul se angajează să-l plătească**, s-a dezvoltat o birocrație înfiorătoare pe tema lui „cum” („cum se ating indicatorii”, „cum se implementează proiectul”, „cum lucrează experții”, „cum se fac achizițiile de 20 de lei” – acum remediată, „cum se ține contabilitatea”, „cum se fac rapoartele”, „cum se scriu actele adiționale și notificările” etc.), acesta devenind obiectul central asupra căruia beneficiarul trebuie să-și epuizeze atenția.

Instrucțiunea nr. 62 nu este compatibilă cu contractele individuale de muncă. Beneficiarul este prins între raportul contractual pe care-l are cu finanțatorul și rapoartele contractuale pe care le are cu proprii experți. Instrucțiunea nr. 62, care prevede posibilitatea de a tăia de la rambursare anumite costuri salariale care nu sunt raportate în mod corespunzător, lasă beneficiarul fără mijloacele necesare recuperării unor astfel de sume de la expert deoarece cadrul legal constituit de legislația muncii nu-i oferă nici un instrument pentru a recupera aceste sume. Într-un contract individual de muncă nu-i poți imputa salariatului ceea ce-i taie finanțatorul prin intermediul raportului individual de activitate, mai ales când validarea cererilor de rambursare în care sunt anexate aceste rapoarte individuale se face după mai multe luni de zile. Deși salariatul declară pe propria răspundere că așa și pe dincolo, beneficiarul nu are cum să-și recupereze aceste sume, deoarece finanțatorul și cadrul legal îl obligă să nu încheie decât contracte individuale de muncă. Răspunderea beneficiarului este până în 2021 în timp ce răspunderea expertului este limitată la cadrul contractului individual de muncă. Este o gravă asimetrie, în care beneficiarul este declarat vinovat orice ar face, fără a avea puțința de-a identifica la rândul său alți responsabili. Crearea contractelor civile atipice pentru echipa de management, care să antreneze răspunderea civilă a acestora pe toată durata existenței răspunderii beneficiarului/partenerului ar putea constitui un început de rezolvare a acestei probleme.

Modalitatea în care se soluționează conflictul dintre normele juridice este totdeauna în dezavantajul beneficiarului, fără a ține cont de ierarhia actelor juridice. Exemplul cel mai elocvent: actul adițional privind TVA-ul, pe care-l detaliez în secțiunea despre OI CNDIPT.

Un exemplu de aberație din partea unei instituții a statului îl constituie un control al Curții de conturi și efectele acestuia. Într-un elan de acribie câțiva funcționari au parcurs textul legilor cu boldul și au decretat: **comisiunile ITM nu sunt eligibile!** Motivul: se numesc *comisioane* și nu *impozit* sau *contribuții*. O viziune îngustă, ce ratează interpretarea legii în spiritul ei, centrându-se pe *nume* în dauna referentului său. Un exercițiu semantic poate ilustra greșeala: dacă te cheamă

Amariei⁵ Ion nu înseamnă că ești de gen feminin; adică nu numele este cel care stabilește apartenența la o categorie sau alta. *Comisiunile ITM* au fost impuse ca obligație prin lege, fiind asimilate contribuțiilor sau impozitului, adică făcând parte din clasa generală *Obligații de plată aferente salariilor*. Nu există nimic distinct în acest comision care să îndreptățească clasificarea lui în afara obligațiilor de plată; faptul că el este *afectat*, adică se cunoaște încă înainte de momentul plății destinația sa, este comun și contribuțiilor la șomaj (vor fi folosite pentru cheltuieli specifice) și asigurărilor sociale de stat (cel puțin în principiu). Din faptul că legiuitorul a uitat să-l nominalizeze distinct, enumerând însă toate celelalte obligații de plată aferente salariilor, nu putem deduce că el a intenționat clasificarea lui ca neeligibil. Rațiunea eligibilității o constituie natura obligatorie a acestui comision pentru angajator, obligație impusă prin lege. Deoarece consecințele acestei interpretări sunt suportate de beneficiari (care oricum trebuie pedepsiți) AM POS DRU n-a contestat până la capăt această interpretare, ajungând s-o introducă în propriile norme și să emită decizii de recuperare a sumelor aferente acestor comisioane. Mai grav încă, Ministerul Afacerilor Europene, cel care se ocupă de coordonarea întregii povești de (in-)succes numită *fondurile structurale*, nu a făcut demersurile necesare pentru a clarifica această situație. Rezultatul: fiecare beneficiar urmează a se descurca de unul singur. Dacă vor exista câțiva beneficiari care să câștige procese împotriva acestor decizii (în mod îndreptățit din punct de vedere juridic) atunci se va crea la nivelul instanțelor o practică comună și toți beneficiarii își vor recupera aceste sume. Numai că ele fiind recuperate în instanță nu vor mai putea fi solicitate la rambursare, ci vor fi plătite de statul român. Cine va răspunde pentru toată această pagubă adusă statului și pentru tot zbuciumul beneficiarilor?

De altfel, tot acest demers de-a inventa noi proceduri birocratice pentru a tăia bani de la unii beneficiari (de obicei nu de la cei care greșesc) se poate înscrie pe un astfel de traseu al recuperării de către beneficiari a sumelor tăiate în instanță, statul ajungând iarăși să piardă.

Studiu de caz: OI CNDIPT

Nominalizez OI CNDIPT într-un mod special deoarece este cel mai slab organism intermediar cu care am de-a face. Pentru cine vrea să verifice îl invit să vadă, spre exemplu, cât durează validarea unei cereri de rambursare. La un moment dat am întreat de o cerere de rambursare care a ajuns la 7 luni de la depunerea ei fără a se începe măcar verificarea ei. Unul din ofițerii pentru relația cu publicul, bun vorbitor, mă întreabă, discret mirat, de ce mă agit atât că doar ei au și cereri de rambursare care nu sunt validate de peste un an de zile?!

Dacă ai relații de colaborare și cu alte organisme intermediare (altele decât cele din subordinea Ministerului Învățământului) contactul cu OI CNDIPT este de-a dreptul traumatizant. Pentru a fi mai ușor de înțeles dau câteva rezultate:

- Media duratei de validare a unei cereri de rambursare este cu 250% mai mare decât la alte organisme intermediare.⁶

⁵ Exemplul este ales la întâmplare. Pentru mai multe exemple de acest gen, care riscă să creeze ambiguități în privința genului a se vedea http://ro.wikipedia.org/wiki/Categorie:Nume_de_familie_rom%C3%A2ne%C8%99ti

⁶ Admit faptul că nu este valabilă pentru toți beneficiarii, registrele de plăți indicând și beneficiari care au fost plătiți (deci verificați și validați) în 10 zile de la data depunerii cererii de rambursare.

- Este primul organism intermediar în care mi s-au pierdut cereri de rambursare: o cerere de rambursare s-a rătăcit undeva între OI CNDIPT și AM POS DRU iar o cerere de rambursare TVA depusă de peste un an de zile aflu că este de negăsit și trebuie s-o depun din nou (după ce în luna octombrie anul trecut îmi apărea ca fiind undeva la ei într-un răspuns primit de la AM POS DRU).
- Consecințele procedurilor interne conduc la situații aberante: pe unul din proiecte nu am aprobat actul adițional privind TVA-ul nici la peste un an de la începerea proiectului, deși el a fost depus în prima lună de la demarare. După 6 luni de la începerea proiectului mi s-a respins acest act adițional pe motiv că va apărea o prevedere legală ulterioară în domeniu pe care va trebui s-o respectăm (evident, n-a apărut nici o prevedere). La câteva zile după respingerea actului adițional privind TVA-ul de către OI CNDIPT alte organisme intermediare mi-au semnat actele adiționale pentru TVA pe alte proiecte.
- Procentul tăierilor unor cheltuieli fără solicitări de clarificări și explicații, cu greșeli din partea ofițerilor de proiect, este cel mai mare (pot oferi indicații exacte).
- Un ofițer de proiect mi-a dedus sume aferente prefinanțării dintr-o cerere de rambursare depusă înainte de primirea prefinanțării, invocând că la data la care a validat-o el (la peste 6 luni de la depunerea cererii) prefinanțarea fusese primită. Altfel spus, întârzierea validării mi-a dăunat de două ori, ea devenind motiv pentru o pierdere suplimentară a unor sume din cash-flow. În drept, putem spune că organismul intermediar și-a invocat propria turpitudine ca motiv pentru a-mi provoca o pierdere.
- Ponderea complicațiilor birocratice derivate din proceduri interne speciale este cu cca. 20% mai mare decât media altor organisme intermediare.
- Este singurul organism intermediar ce are o relație restrictivă cu publicul (un program rigid, cu ore fixe) și care, datorită acestui program, creează prejudicii potențiale beneficiarilor (faptul că vinerea nu se lucrează cu publicul, deci nu se pot depune cererile de rambursare sau alte acte aduce o limitare serioasă posibilității de-a respecta termenele contractuale; dacă ziua de vineri este ultima zi în care poți depune un act, ai pierdut posibilitatea de a beneficia de tot termenul deoarece acest program de activitate ți l-a scurtat în mod aleatoriu).

Cum nu este prima oară când îmi exprim nemulțumirea în mod public față de modul de funcționare al acestui organism (poate de asta și întârzierile mari pentru cererile mele de rambursare) am primit explicații numeroase, inclusiv de la conducătoarea instituției, posibil întemeiate: numărul mic de salariați raportat la totalul cererilor, lipsa de spațiu etc. Sunt de acord cu câteva din ele. Dar mai este și o problemă de atitudine, și chiar de pregătire, a unora din salariați. Dincolo de toate străduințele (multe din ele vizibile) din partea conducerii și a celor care lucrează cu sârg în această instituție, rămân rezultatele. Și, în ceea ce mă privește rezultatele de mai sus constituie o formă de evaluare care cere o intervenție urgentă pentru remedierea acestei situații.

Partenerii sociali

Comitetul de monitorizare POS DRU nu funcționează. Nu am văzut nici un document relevant emanat de la acest organism. Din partea societății civile în el sunt mai curând oameni care se reprezintă pe sine decât pe beneficiari sau interesele de ansamblu ale părților care i-au

nominalizat. Participanții se mulțumesc să găsească o cale de a interveni pentru propriile proiecte sau pentru ale cunoscuților, nemaifiind interesați de mandatul care i-a dus acolo.

Deși partenerii sociali ar trebui să fie cei mai interesați de soarta POS DRU, deoarece acest program are cea mai mare contribuție la investiția în resursa umană și la dezvoltarea organizațională, nu am zărit intervenții publice semnificative din partea lor. Chiar dacă ei reprezintă alte organizații mai mici, se mulțumesc să-și rezolve interesele lor directe, prin intervenții directe sau informale, ratându-și astfel cu succes misiunea de reprezentare.

Deși prezumați ca fiind mai puternici datorită conexiunilor pe care le au și mărimii organizațiilor, în ceea ce privește POS DRU, partenerii sociali au fost clar devansați de ONG-uri în domeniul inițiativelor și acțiunilor întreprinse. Chiar dacă și în rândul partenerilor sociali există specialiști în domeniu, adică sunt și oameni care și-au făcut treaba pe proiecte în mod corect și eficient (bănuiesc că ei constituie de fapt majoritatea), glasul acestora nu se poate face auzit.

În ceea ce privește POS DRU partenerii sociali reprezentativi sunt incapabili de reprezentare. Deseori chiar le lipsesc specialiștii în acest sens. Unii asumă câte o culme a îndrăzelii, ajungând să vorbească cu aer de cunoscători despre POS DRU reprezentanți ai partenerilor sociali care au înregistrat eșecuri răsunătoare, la limita fraudei sau chiar dincolo de ea, pe proiectele pe care le-au implementat.

Prin intermediul fondurilor structurale societatea civilă a fost subordonată statului

În România societatea civilă a fost subordonată statului prin intermediul mecanismelor instituite de Comisie pentru accesul la fondurile structurale și datorită „lăcomiei” organizațiilor. Birocrația românească n-a făcut decât să împlinească ceea ce exista potențial în mecanismele de alocare a fondurilor instituite de Comisie.

Organizațiile societății civile au reacționat la oportunitățile pieții, așa cum au anticipat cei care au creat aceste programe de finanțare. Numai că acestea nu fuseseră construite pentru organizații oneste, care, datorită procesului de evaluare, au ajuns mai curând beneficiari accidentali.

Ceea ce părea o mare oportunitate pentru un nivel normal de salarizare⁷ în situații de expertiză considerabilă, s-a transformat treptat în coșmarul organizațiilor implicate. Deși se vorbește tot mai mult despre salariile POS DRU pe tonul unei exagerări, beneficiarii onești au ajuns însă la același nivel de salarizare cu cel existent pe piața românească publică datorită costurilor adiționale implementării acestor proiecte, costuri pe care, pentru ca organizațiile să reziste, experții înțeleg să le asume alături de organizațiile lor.

În actualul context organizațiile societății civile beneficiare de astfel de proiecte, care scriptic figurează cu o cofinanțare de 2%, au ajuns să cofinanțeze peste 10% din costurile acestora datorită proastei funcționări a rambursării plăților (dobânzile la creditele angajate pentru a suplini ceea ce statul uită să plătească constituie doar unul din exemple; lui i se adaugă imobilizarea tuturor sumelor proprii, împrumuturile de la terți și de la experți etc.) și considerării ca neeligibile a unor cheltuieli pe

⁷ Este drept, și o ocazie pentru exagerări și chiar abuzuri.

care beneficiarii le fac datorită obligațiilor legale; exemplul comisioanelor ITM este unul din cele mai evidente.

Prin intermediul acestui stres continuu la care sunt supuși beneficiarii, se ratează dezvoltarea organizațională, obiectiv esențial în gândirea FSE, rezultatul constituindu-l mai curând regresul organizațiilor societății civile (ONG-uri, sindicate, patronate etc.). Totodată, sustenabilitatea proiectelor este profund afectată de slăbirea organizațiilor, fiind destructurată o altă dimensiune esențială la care trebuiau să contribuie aceste fonduri.

Se ajunge astfel la ciudata situație în care societatea civilă este sugrumată exact prin intermediul fondurilor care trebuiau să-i asigure dezvoltarea.

Culpabilizarea organizațiilor (susținută și de greșelile pe care le-au făcut unele dintre ele) constituie una din căile de constrângere și control. În momentul în care o astfel de organizație are un proiect cu probleme, derivate dintr-un management deficitar (dacă nu chiar mai mult), organizația devine invizibilă, fiind deturnată de la propriile-i scopuri. Este suficient să observăm faptul că marile organizații sindicale și patronale au devenit invizibile pe tema proiectelor POS DRU, deși au proiecte în implementare și au vocație pentru a acționa pentru remedierea situație grave în care ne aflăm toți.

Și-a pus cineva problema cine sunt beneficiarii? Dacă vorbim de POS DRU, în cea mai mare parte ei sunt tocmai societatea civilă. Ceea ce înseamnă că soarta societății civile depinde de modul în care funcționează aceste fonduri, adică este în mâinile statului. Prin această formă de control a majorității organizațiilor societății civile este afectată însăși structura mecanismelor democratice, la asta contribuind (conștient sau fără știință) tocmai U.E., cea de la care ar trebui să ne vină normele și sprijinul în acest domeniu. O soluție posibilă pentru viitor: accesul organizațiilor societății civile la fondurile UE ar trebui să se facă direct sau prin intermediul unor extensii naționale ale Comisiei.

Angajații POS DRU

Prinși între conducere și beneficiari, angajații POS DRU își îndreaptă nervozitățile împotriva ambilor, vizibile însă doar în cazul beneficiarilor. La rândul lor, beneficiarii dezvoltă ostilități față de acești angajați, ratând faptul că ei sunt doar executanții unor decizii venite din altă parte, în egală măsură victime ale acestora.

Fiecare nouă Instrucțiune le crește și lor volumul de muncă, așa cum se întâmplă cu beneficiarii. Suplimentar, ei sunt și beneficiarii unor „Instrucțiuni secrete”, care nu ajung să fie cunoscute de beneficiari dar care le sunt aplicabile acestora.

Fără simplificarea procedurilor de verificare și deplasarea unei mari părți a verificărilor în teren către auditori nu se poate vorbi de accelerarea procesului de verificare.

Evident, **creșterea numărului de salariați și creșterea semnificativă a salarizării acestora** constituie măsuri urgente ale strategiei de creștere exponențială a gradului de absorbție a fondurilor structurale. Am în vedere și responsabilitățile pe care le asumă acești salariați, nevoiți să valideze sumele importante raportate în cadrul cererilor de rambursare. Creșterea numărului de documente

depusă la cererea de rambursare înseamnă o creștere proporțională a efortului depus de ei, adică o sporire a gradului de dificultate a muncii.

A demoniza angajații POS DRU este greșit. Datorită faptului că prin ei ne vin veștile rele (sau lipsa oricăror vești) riscăm să credem că ei sunt generatorii de decizii. După 4 ani de experiență în domeniu și contacte cu aceștia pot declara că marea lor majoritate este alcătuită din oameni care-și cunosc atribuțiile și dau dovadă de bună intenție și chiar sânguință în ceea ce fac. Colaborarea a fost cu atât mai bună cu cât am putut discuta toate aspectele proiectelor, ne-am oferit reciproc interpretări și soluții, ni s-au cerut explicații privind unul sau altul din aspectele implementării. Datorită relațiilor de bună colaborare cu ei am reușit să creăm proceduri interne care stabilesc modalități de implementare așezate pe cerințele finanțatorului. Chiar dacă sună ciudat, până și în OI CNDIPT am discutat cu oameni care-și cunosc meseria și care arată faptul că-și dau silința.

Cheltuielile administrative

Ceea ce trebuia acordat pe o bază forfetară, ca procent din cheltuielile directe, a sfârșit prin a cădea în același regim cu celelalte capitole bugetare sau chiar mai rău. În felul acesta, cheltuielile administrative/indirecte au devenit unul din coșmarurile beneficiarilor, aceștia fiind obligați să încerce armonizarea acestora ca procent din fiecare cerere de rambursare. Deși problema a fost sesizată către mai mulți directori generali, nimeni n-a rezolvat-o, ci fiecare a complicat-o și mai mult: evidențierea salariiștilor, demonstrarea modului de calcul a orelor lucrate, încadrarea în plafoanele salariale, verificarea achizițiilor, contractelor, proceselor verbale de recepție etc. pentru contracte de bază (apă, electricitate, curățenie etc.).

Nimeni nu vrea să se uite ce se întâmplă în U.E. și nu dorește să citească Regulamentele și chiar contractele de finanțare (pe alocuri) în sensul lor profund. Sumele la acest capitol bugetar se acordă ca procent din totalul cheltuielilor directe și nu sunt supuse controlului (la noi doar auditorul n-ar trebui să le controleze, datorită unei prevederi din contractul de finanțare ce pare de-a dreptul bizară tuturor), în sensul în care nu trebuie raportate conform procedurii. A nu se înțelege că beneficiarul le poate băga în buzunar. Ele intră în contabilitatea organizației și sunt cheltuite în interesele organizației; adică în cea mai mare parte pentru implementarea proiectului. Ele sunt prezumate ca fiind cheltuite în legătură cu proiectul. Aceste sume reprezintă o modalitate de cuantificare a efortului administrativ pe care-l presupune implementarea unui proiect pentru organizație.

Mai mult chiar, aceste sume au chiar rostul unei stimulări a beneficiarilor, intrând, alături de achiziții, pe zona de interes a beneficiarilor privați. Nici un oficial român implicat până acum în gestionarea fondurilor nu a dorit să-și pună în mod onest întrebarea: Care este interesul unei firme private să investească în formarea profesională a grupului țintă pe POS DRU? Dacă luăm ca exemplu un proiect de grant de valoare maximă, beneficiarul firmă privată trebuie să asigure o cofinanțare de 5%, adică 25.000 euro. Ce tip de interes l-ar putea determina să cheltuiască o asemenea sumă, să suporte alte costuri legate de implementarea proiectului, dacă el trebuie să dea seama de fiecare ban, chiar și de cheltuielile administrative? Salariul propriilor angajați nu este suficient; un acord pentru o treabă care nu aduce nici un profit nu dă seama de nici un interes. Cheltuielile administrative și achizițiile FEDR sunt cele care pot stimula o astfel de participare. Ce se întâmplă la

ora actuală, în contextul unui control birocratic aberant inclusiv pentru sumele de la capitolul Cheltuieli indirecte? Astfel de beneficiari „se descurcă”, statul român făcându-se că nu-i vede și, mai ales, făcându-se că nu vede faptul că tocmai el i-a înghesuit în zona aceste descurcăreli.

Rambursarea cheltuielilor în mod forfetar ar asigura și posibilitatea rezolvării uneia din marile probleme pe care o întâmpină beneficiarii datorită obligației reprezentatului legal de a semna mai toate actele aferente unui proiect. Dacă reprezentantul legal nu este manager de proiect, el trebuie să-și petreacă foarte mult timp cu semnarea acestor acte (un reprezentat legal de bună credință parcurge cel puțin sumar actele pe care le semnează, acolo unde nu le citește în întregime), fără a putea fi plătit. Pe această cale reprezentatului legal i-ar putea fi stimulată contribuția la buna implementare a proiectului, asigurând astfel o formă de stimulare proporțională cu răspunderea pe care acesta o asumă ca efect al unor dispoziții date de finanțator.

Beneficiarii onești vs. proiectele cu probleme

Una din marile probleme ale POS DRU o reprezintă chipul pe care acest program îl are în fața opiniei publice. În mod ciudat, acest chip este creat tocmai de cei care ar trebui să administreze acest program. Accentul pe care-l pun pe problemele lui, indicând vag existența unor fraude, aduce un grav prejudiciu de imagine beneficiarilor onești. Am dat într-un material anterior exemplul unui țăran care n-a vrut să stea de vorbă cu noi auzind că avem proiecte pe POS DRU. Era ceea ce am denumit „efectul Orban” asupra POS DRU.

Problema esențială a beneficiarilor onești o constituie faptul că responsabilii acestui program se străduiesc să transforme greșelile de pe unele proiecte în greșeli de sistem, camuflând deseori fraude, printr-un demers ce încarcă cu sarcini birocratice pe toți beneficiarii. Totuși, după atâtea lamentări oficiale privind fraudele pe POS DRU n-am văzut niciunul din proiectele în care au dispărut milioane de euro (așa cum se zvonește la nivel oficial) pe listele de control. Nu este admisibil să vorbim cu gura plină de fraude și să citim rapoarte ale curții de conturi care impută 5000 de euro la proiecte de 5.000.000 euro, și acelea multe datorită interpretării greșite a legii (am dat în acest material exemplul cu comisioanele ITM). Fie este vorba de lucruri care nu ni se spun fie sintagma „fraude pe POS DRU” permite celor care administrează acest program să-și ascundă incompetența în spatele ei.

Vina beneficiarilor onești

Principala noastră vină o constituie faptul că ne-am încrezut în statul român și în Comisie. Adică am crezut în posibilitatea normalității. Evident că spiritul critic ne-a fost amorțit de formula „fonduri europene”, care aduce cu sine un halou de Occident, adică de corectitudine. Nu am putut să credem că Uniunea Europeană ne va lăsa de fapt în brațele birocrăției și corupției statului român, așa cum face cu toate domeniile sociale. Din obligația universală de a posta siglele U.E. pe toate materialele am dedus că stăm sub umbrela Comisiei. Însă singurele gesturi semnificative pe care le-a făcut Comisia au fost să trimită câteva controale de audit care, printre observațiile corecte, au înșirat și diferite interpretări greșite ale legilor românești îndreptate împotriva beneficiarilor. Semn că protecția U.E. în care am sperat înseamnă de fapt așezarea noastră sub umbrela a două birocrății: cea a statului român și cea a Comisiei.

N-am auzit de vreun control din partea Comisiei care să verifice modul de atingere al obiectivelor orizontale, modalitatea în care se asigură dezvoltarea durabilă a beneficiarilor, modul de respectare a prevederilor contractuale față de beneficiari, care să sesizeze inadecvarea la Regulamente creată de totalitatea mecanismelor care guvernează implementarea acestor proiecte. Singura diferență în atitudinea Comisiei este cea privitoare la repartizarea culpei, chiar dacă neuniform, între beneficiari și stat.

Însă culpa trebuie împărțită cu mai multă acuratețe. Atât deciziile bune cât și cele proaste luate de statul român au avut acordul Comisiei. Creșterea birocrăției s-a făcut cu acordul Comisiei care, bănuiesc, a privit amuzată, dorind să vadă până unde putem merge.

Proiecte strategice vs. Granturi

Analizele făcute la nivelul AM POS DRU au arătat eficiența mult mai mare a granturilor raportat la proiectele strategice; este suficientă raportarea contribuției la realizarea indicatorilor POS DRU la sumele din buget pentru un calcul al eficienței. Diferența este una vizibilă și în ceea ce privește suspiciunile de fraudă, nivelul de salarizare etc.

Și totuși, se anunță lansarea unor proiecte strategice.

În principiu n-ar trebui să mă intereseze aceste aspecte. Însă ele devin deosebit de personale în momentul în care marea majoritate a măsurilor de creștere a birocrăției luate în ultima perioadă este determinată de încercarea de a rezolva problemele ivite pe astfel de proiecte.

Evaluarea proiectelor

După atâtea măsuri de control, în care evaluarea proiectelor este principalul motiv pentru blocarea rambursărilor din partea Comisiei, piața este plină de binevoitori care te invită să intri în proiecte deoarece ei le vor câștiga în mod garantat. Ceea ce ar putea indica faptul că cea mai mare problemă a POS DRU, evaluarea proiectelor,⁸ ar putea fi în continuare derulată într-un mod deficitar.

Formarea profesională continuă

Principala piedică în scrierea unor proiecte adaptate la realitățile pieții muncii o constituie cadrul rigid al calificării/recalificării profesionale oferit de Nomenclatorul calificărilor al CNFPA (actualmente ANC), potențialii beneficiari trebuind să-și înghesuie viziunile în posibilitățile limitate ale acestuia. Cred că revenirea la CNFPA – subordonată Ministerului Muncii, refacerea structurii de dialog social și demararea comitetelor sectoriale constituie câteva din măsurile urgente ce trebuie luate în acest sens.

Încheiere

Cum prezentele rânduri au mai curând caracterul unei Note de fundamentare, voi atașa și un plan de măsuri, care reflectă viziunea personală în ceea ce privește reforma POS DRU și creșterea gradului de absorbție pe acest program.

⁸ Reamintesc faptul că principala problemă constată de controalele Comisiei o constituie modul în care au fost evaluate proiectele, respectiv faptul că au fost aprobate proiecte care nu contribuie în mod esențial la realizarea indicatorilor POS DRU (eufemistic spus).

Notă de fundamentare

Principala premisă a prezentului material o constituie faptul că fără beneficiari nu se poate vorbi de absorbția fondurilor structurale. Ținând cont de cei aproape 5 ani de implementare a proiectelor în cadrul POS DRU și de solicitările din ce în ce mai mari la care sunt supuse organizațiile care implementează proiecte, termenul *beneficiar* suportă un grad ridicat de specializare, indicând în marea majoritate subiecți calificați pentru acest domeniu. Din perspectiva intereselor prezente și viitoare pentru absorbția fondurilor structurale *beneficiarii* constituie o resursă valoroasă a acestei dimensiuni socio-economice născută odată cu aderarea la U. E., care dă seama de o extensie deosebit de eficientă a instituțiilor statului. Motiv pentru care interesele lor trebuie respectate în egală măsură cu cele ale statului.

După o lungă perioadă de criză este aproape firesc ca primul gest care se apropie de normalitate, respectiv demararea plății cererilor de rambursare validate, să pară ceva spectaculos. Din perspectiva eforturilor celor care au muncit pentru a ajunge până și la această situație de cvasi-normalitate bănuim că este într-adevăr așa, el ascunzând în spatele său sute de ore de muncă. Suntem însă într-o situație de aparentă normalitate: deși cererile de rambursare validate încep să fie plătite, rămân însă numeroasele cereri de rambursare ce-și așteaptă de luni de zile validarea, multe dintre ele întârziate inclusiv din cauza lipsurilor financiare (pentru a nu pune o prea mare presiune pe AM). În discuție este faptul că gestul validării, deși fără o semnificație profundă în ansamblul unui proiect,⁹ modifică totuși statutul unei cereri de rambursare, ducând-o mai aproape de creanța împotriva statului.

Având în vedere situația creată la sfârșitul anului 2012 când, în mod corect, autoritățile române au preferat plata unor penalități blocării rambursării cererilor de către Comisie, considerăm că aceste penalități asumate de statul român sunt erori de gestionare a POS DRU, ele neputând fi transferate în sarcina beneficiarilor. În ordinea importanței efectului lor, constatările auditului Comisiei privesc:

- Deficiențe de management
- Deficiențe în evaluarea proiectelor
- Unele situații de presupuse fraude ale beneficiarilor.

Situația arată că asumarea penalităților de către statul român era singura soluție pentru repararea erorilor comise în administrarea programului. Motiv pentru care este anormal ca remediarea erorilor de program să se facă pe seama beneficiarilor, cel mai evident exemplu constituindu-l Instrucțiunea nr. 62 care încearcă să remedieze erorile de evaluare a proiectelor prin intermediul unei încărcări birocratice imense a beneficiarilor. Prezentarea acestei instrucțiuni drept un succes în negocierea cu Comisia are și un aspect de exagerare, în condițiile în care îndreptarea unor erori de management a programului se face prin „condamnarea la birocrație suplimentară” a tuturor beneficiarilor. În mod cert pentru viitor este nevoie de-o soluție mai bună, care să permită o simplificare semnificativă a procedurilor inutile.

⁹ El putând suferi invalidări din partea numeroaselor organisme de control, până în anul 2012.

Natura contractelor de finanțare

Situația actuală poate fi redusă într-un mod simplu: beneficiarii realizează măsuri sociale pe costurile lor, așteptând rambursarea de către stat a unei părți din aceste costuri. Cu cât rambursările întârzie cu atât cresc costurile beneficiarilor, depășind cu mult orice anticipare a riscurilor posibilă la momentul semnării contractelor. Motiv pentru care aceste contracte alunecă treptat într-o altă categorie, respectiv cea a contractelor aleatorii. Angajamentele reciproce dintre finanțator și beneficiar vizează termene clare, de a căror respectare depinde soarta unui proiect și situația celor care s-au angajat să-l implementeze. Cum respectarea obligațiilor unuia dintre parteneri se adâncește în incertitudine, gradul de risc asumat de beneficiari crește exponențial.

Contractele de finanțare au un caracter profund asimetric, ponderea drepturilor și obligațiilor fiind de la început neechilibrată. Dezechilibrul se accentuează cu fiecare act (Instrucțiune sau Decizie) prin intermediul căruia AM POS DRU completează unilateral contractele de finanțare. Multe din obligațiile finanțatorului au caracter *potestativ*, depinzând de voința statului dacă și onorează sau nu obligațiile, în timp ce beneficiarul este ținut să-și achite toate obligațiile (chiar dacă statul nu și le onorează pe ale sale).

Sustenabilitatea proiectelor

Din perspectiva implementării proiectelor în aceste condiții vitrege cea mai afectată riscă să fie sustenabilitatea. Deoarece beneficiarii au scris cererile de finanțare și au acceptat un nivel cunoscut al costurilor (spre ex. 2% cofinanțare, susținerea cash flowului pentru ceea ce excede posibilităților create de o prefinanțare de 30% și de o rambursare la 30 de zile de la depunere – așa cum era înainte de Decizia nr. 8 a AM POS DRU), este evident că toată această depășire a costurilor beneficiarilor (estimată la peste 300% în foarte multe cazuri) afectează în mod semnificativ capacitatea organizațiilor de-a asigura în continuare măsurile de sustenabilitate. Chiar și în varianta unor procese de recuperare a daunelor izvorâte din neonorarea obligațiilor contractuale de către finanțator (pe care o anticipăm), daune receptate de beneficiari sub forma costurilor suplimentare, sustenabilitatea va fi afectată datorită duratei relativ mari a proceselor.

Birocratizarea sistemului

Ca și cum n-ar fi suficiente lipsurile financiare determinate de neachitarea obligațiilor contractuale de către finanțator, implementarea proiectelor este mult îngreunată de birocrăția împovărătoare care s-a creat între timp și de incoerența reglementărilor din acest domeniu. Esența proiectelor pare să fi devenit, din punctul de vedere al finanțatorului, **producerea de documente coerente între ele** și nu rezultatele la care cheamă indicatorii asumați. În mod corespunzător, situația induce la beneficiari orientarea efortului predominant pentru producerea documentelor și conservarea dovezilor, activitățile cu grupul țintă căzând deseori în plan secundar, fiindu-le afectat

doar timpul ce rămâne la dispoziție după finalizarea procedurilor birocratice. Deseori, potențialii membri ai grupului țintă părăsesc activitățile speriați de volumul documentelor pe care trebuie să le completeze și să le semneze zilnic. Rigoarea birocratică depășește cu mult pe cea existentă într-o unitate militară (inclusiv în ceea ce privește elementele de absurditate) – conform declarațiilor unora din participanți.

În economia funcționării programului nu poate fi neglijată nici creșterea semnificativă a costurilor birocrăției pentru beneficiari, deseori putând vorbi de dublarea acesteia față de nivelul existent la data semnării contractului de finanțare. Costul tot mai mare al birocrăției se referă atât la costurile financiare directe cât și la resursele umane alocate (care, în final, se traduc atât în costuri financiare cât și în reducerea semnificativă a timpului alocat activităților cu grupul țintă). Unul din efectele paradoxale indus de această creștere exponențială a birocrăției îl reprezintă tariful orar al gesturilor birocratice, care se ridică uneori la sume foarte mari. Astfel, un expert tip A cu nivel maxim de salarizare, angajat datorită gradului său de specializare și calificarea în a face acțiuni specifice cu grupul țintă, ajunge să-și consacre peste 20% din timpul de lucru pentru a întocmi rapoarte de activitate, fișe de pontaj, dovezi ale activităților prestate etc. Evident că alocarea tot mai mare a timpului de lucru a experților pentru gesturi birocratice reduce timpul necesar pentru activitățile concrete cu grupul țintă. Astfel că, în final, esența unui proiect se apropie tot mai mult de crearea de noi documente, depărtându-se progresiv de activitățile concrete pentru realizarea obiectivelor.

Situația este și mai gravă în cazul membrilor echipei de management, unde birocrăția se ridică la cca. 50% din timpul de lucru (deseori mai mult), fiind dublată totodată de activitățile suplimentare ce trebuie întreprinse pentru a contracara efectele birocrăției asupra echipei de implementare (realocarea sarcinilor, regândirea timpului de lucru incluzând timpul necesar gesturilor birocratice etc.) și pentru a salva proiectul de influența negativă a nerespectării termenelor contractuale de către finanțator (identificarea unor noi resurse financiare, regândirea activităților în încercarea de încadrare în resursele tot mai puține, rezolvarea conflictelor, determinate de lipsa banilor, cu furnizorii, partenerii și membrii grupului țintă, căutarea de noi soluții pentru a desfășura activitățile cu alte materiale deoarece nu sunt banii necesari pentru achizițiile programate etc.). Experiența implementării unui proiect în mod onest, cu un buget alocat resurselor umane la nivelul a cca. 60% și cu o echipă de management dimensionată în limitele bunului simț, arată că timpul de muncă al membrilor echipei de management în actualele condiții este cel puțin dublu decât cel asumat prin contract și estimat ca fiind necesar pentru desfășurarea în mod normal a activităților. Evident, nimeni nu se gândește să solicite ore suplimentare atâta timp cât nu pot fi plătite nici cele normale, în cea mai mare parte a cazurilor membrii echipei de management fiind solidari cu beneficiarul, susținându-l chiar financiar cu împrumuturi semnificative pentru a putea ieși din criză. Suplimentar, procedura unor modificări a timpului de lucru este atât de greoaie încât nu se mai găsește efectiv timpul necesar pentru a pregăti documentele necesare în acest sens.

Deși confruntată cu o lipsă acută de personal (inclusiv de personal calificat) atât la nivelul organismelor intermediare cât și la nivel central, AM POS DRU emite în continuare prevederi care cresc progresiv încărcarea cu sarcini a puținilor salariați existenți. Schimbarea mult prea deasă a conducerii naște, suplimentar, fenomenul de „improvizație”, lipsind viziunea unitară care ar putea genera simplificarea procedurilor. Fiecare nou director general vine cu alte precizări (majoritatea la

presiunea contextului în care se află), fără a avea curajul de a renunța la vechile prevederi în domeniu. În felul acesta, prevederile care generează birocrație cresc în mod proporțional cu timpul parcurs de la demararea programului.

Sistemele IT complică și ele semnificativ procesul de raportare, dublând aproape toate acțiunile făcute deja „pe hârtie” sau „pe CD”. El este conceput în mod eronat, neasigurând informațiile esențiale pentru procesul de management a programului și implementarea proiectelor. Deși se încarcă tot mai multe date în sistemul informatic și se transmit tot mai multe informații în format electronic, finanțatorul sfârșește prin a solicita săptămânal noi rapoarte de la beneficiari, deseori de pe o zi pe alta și cu caracter urgent. Sistemul informatic este transformat treptat din sistem de management în sistem de urmărire a beneficiarilor.

Chiar dacă plata cererilor de rambursare este cea care atrage atenția publică, determinând lansarea sintagmei „blocaj”, blocajul POS DRU este realizat în egală măsură de întârzierea verificării și validării cererilor de rambursare, la rândul ei determinată de încărcarea birocratică excesivă.

Isteria declarațiilor pe propria răspundere

Abuzul de declarații pe propria răspundere, ce depășește cu mult cadrul legal al unui asemenea act, transformă în culpă orice gest firesc al managerului de proiect sau al reprezentantului legal al beneficiarului. Majoritatea izvorăte dintr-o lipsă de viziune juridică, declarațiile pe propria răspundere par că liniștesc finanțatorul în privința persoanelor ce vor putea fi considerate responsabile indiferent de acuzație. De la a da o declarație pe propria răspundere privind existența unei situații de fapt, ce poate fi constatată prin propriile simțuri, așa cum este normal, s-a ajuns la declarații pe propria răspundere pentru date deosebit de tehnice, pentru care cel ce este obligat să le semneze (reprezentantul legal, managerul, membri în echipa de management și de implementare, membri ai grupului țintă, ofertanți etc.) nu este calificat. Astfel, se dau declarații pe propria răspundere pentru cererea de rambursare (deși reprezentantul legal rar este calificat în a constata eventualele erori), pentru experți, pentru datele tehnice, pentru datele financiare, pentru incompatibilități, pentru încadrarea în grupul țintă (deși sunt numeroase categorii de grupuri țintă pe care nici reprezentanții instituțiilor de specialitate nu știu să-i califice), pentru achiziții, pentru buget, pentru apartenența la grupul țintă (participantul declară că face parte dintr-un grup țintă în condițiile în care există numeroase controverse în doctrină privind condițiile ce trebuie îndeplinite) etc. De la începutul proiectului și până la finalizarea lui se semnează mii de declarații pe propria răspundere (mai ales în situația unui grup țintă numeros), cea mai mare parte dintre ele neavând valoare juridică.

„Salariile POS DRU”

Problema salariilor pe POS DRU este relevantă pentru mai multe atitudini păguboase, care ratează înțelegerea contextului acestor activități, dorind deseori să transforme „salariile POS DRU” în „Acarul Păun” al POS DRU-ului.

Beneficiarii au asumat de unii singuri povara susținerii financiare a proiectelor, fiind părăsiți de stat în majoritatea perioadei de implementare a proiectului. Motiv pentru care discuțiile despre eventuale câștiguri prea mari obținute din salariile pe proiecte sunt inoportune, în condițiile în care riscurile asumate sunt atât de mari, iar costurile pentru beneficiari depășesc cu mult angajamentele contractuale.

Plafoanele salariale au fost stabilite în acord cu Comisia, ele fiind comparabile cu activități similare din Uniunea Europeană. Având în vedere sursa acestor sume, respectiv bugetul U.E., și activitatea care se desfășoară prin intermediul lor, respectiv îndeplinirea unor indicatori ai Fondului Social European, este evident faptul că pe fond experții care lucrează pe aceste proiecte trebuie asimilați lucrătorilor în interesul U.E. În condițiile în care salariile experților sunt considerate prea mari înseamnă că salariile tuturor funcționarilor români care lucrează pe lângă Comisie sunt prea mari, inclusiv cele ale parlamentarilor români din Parlamentul U.E. Problema este mult mai complicată decât pare, în discuție fiind dreptul la recompensă egală pentru muncă egală, cel puțin atunci când este vorba de salarizarea din același fond/buget și de activități desfășurate în cadrul aceleiași program/fond (în acest caz Fondul Social European). Ratând respingerea echivalărilor naționale din perspectiva salariilor, adică a judecării salariilor ca fiind meritate raportat la nivelul european și nu la cel național (de altfel singura echivalare posibilă) și perseverând în această atitudine de culpabilizare a propriilor cetățeni, autoritățile române susțin de fapt în spațiul public un punct de vedere ce poate avea efecte mult mai grave, aducând în discuție **principiul salarizării în funcție de cetățenie** la nivelul U.E., ceea ce înseamnă de fapt cea mai mare discriminare posibilă.¹⁰ Altfel spus, este o gravă încălcare a principiului „La muncă egală, salariu egal”, în interpretarea lărgită a acestuia (a se reține că în Codul Muncii, art. 5, este prevăzută *naționalitatea* drept criteriu de discriminare).¹¹

Suplimentar, nu mărimea salariilor a făcut obiectul controlului Comisiei, ci cazurile (destul de rare) în care acestea sunt obținute în mod nejustificat, ca efect al unei evaluări deficitare, adică al aprobării unor proiecte care au drept principal scop salarizarea experților, fără a contribui în mod semnificativ la indicatorii programului. Dorind să acopere acuzațiile privind principalele deficiențe ale programului, respectiv cele de management, autoritățile s-au grăbit să creeze o perdea de fum prin intermediul „salariilor POS DRU” și a „neregulilor pe proiecte”, generalizând exemple izolate și camuflând în felul acesta problemele de sistem existente. Acest tip de acțiune a continuat și în fața

¹⁰ Amintim în acest sens faptul că la un moment dat s-a încercat salarizarea muncitorilor români din construcții care lucrau în Germania la nivelul salariilor din România. Exemplele în acest sens sunt mult mai multe, ele dând seama de o formă de discriminare. În mod aproape de neînțeles, confederațiile sindicale din România nu au simțit adevărata natură a acestei probleme, rămânând indiferente la un noian de acuzații cu efecte dezastruoase asupra sistemelor de salarizare aplicabile românilor.

¹¹ Pentru o abordare mai amplă a sensului acestui principiu trimitem la: Laura Georgescu, Ana Ștefănescu, *Considerații privind principiul „la muncă egală, salariu egal”*, <http://www.laurageorgescu.ro/articole/articol18.pdf> (lecturat 22.02.2013).

Comisiei, responsabilii culpabilizând excesiv aceste problemele, prezentându-le drept probleme esențiale, și asumând în mod voluntar măsuri năucitoare de remediere a acestora, ca o contrapondere la ceea ce nu au putut să facă până acum: remedierea marilor deficiențe de management.

Culpabilizarea publică a beneficiarilor (unii colegi au folosit termenul „infracționalizare simbolică”), desfășurată inclusiv la nivel oficial, generează în rândul beneficiarilor pierderi semnificative: creditele îi costă mai mult, furnizorii sunt mai suspicioși și, în consecință, cresc prețurile, grupul țintă este mult mai greu de selectat și menținut datorită neîncrederii, experții tind să părăsească organizațiile, relațiile sociale intra și inter-organizaționale se deteriorează.

„Înapoi la indicatori!”

Fie din nepriceperea celor care au scris cererile de finanțare din partea beneficiarilor fie din cauza limitelor sistemului Action Web și/sau a modului în care a fost gândită implementarea proiectelor, la ora actuală nu sunt cuantificați toți indicatorii realizați, care contribuie în mod esențial la realizarea ansamblului indicatorilor programului. Suplimentar, nu există măsurile necesare pentru încurajarea depășirii indicatorilor. Deseori pot fi întâlnite chiar acțiuni inhibitorii, depășirile de indicatori fiind posibile doar sub condiția aprobării unui act adițional pe această temă, chiar dacă aceste depășiri se fac cu încadrarea în bugetul alocat. Altfel spus, buna intenție a beneficiarilor este sancționată cu și mai multă birocrație, în condițiile în care eforturile suplimentare ale acestora contribuie la atingerea indicatorilor de program. De altfel, și contractele de finanțare sunt ambigue în acest sens, lăsând și posibilitatea unei interpretări în sensul necesității modificării contractului pentru a realiza depășirea indicatorilor asumați. Ori asta denotă și o neînțelegere gravă a realității implementării unui proiect, unde ești nevoit să asumi depășiri de indicatori ca marjă de siguranță împotriva dozei mari de imprevizibil adusă atât de relația cu membrii grupului țintă (care-ți pot renunța în ultimul moment la a mai participa la activități, diminuându-ți indicatorii) cât și de instabilitatea prevederilor în domeniu și a interpretării celor existente.

„Beneficiarii captivi”

Remarcăm în cadrul POS DRU apariția „**beneficiarilor captivi**” datorită prevederilor abuzive și extrem de constrângătoare din contractele de finanțare. Sunt beneficiarii care, prinși între obligația implementării proiectelor și lipsa de finanțare datorată neachitării obligațiilor contractuale de către finanțator, ar dori să renunțe la implementarea proiectelor, recurgând la procedura de *damage control*. Singurele prevederi aplicabile sunt cele din Instrucțiunea nr. 53, care conține două prevederi exagerate, dacă nu chiar abuzive, respectiv:

- Prevede posibilitatea rezilierii contractelor de finanțare doar după atingerea a cel puțin 75% din indicatori,¹² reducerea bugetului făcându-se proporțional cu gradul de nerealizare a indicatorilor. Altfel spus, indiferent de presiunile pe care trebuie să le suporte, beneficiarul nu poate renunța la proiect înainte de a realiza cel puțin 75% din indicatori. Sancțiunea o reprezintă rezilierea contractului și returnarea tuturor sumelor primite, indiferent de gradul de atingere al indicatorilor.
- Indicatorii luați în considerare pentru stabilirea nivelului reducerii bugetului sunt doar cei din secțiunea **Indicatorii** ai cererii de finanțare (și aceștia având ponderi inechitabile raportat la costurile pe care le antrenează realizarea fiecăruia dintre ei) lipsind o serie întreagă de obligații ale beneficiarului (impuse de finanțator) care consumă resurse financiare importante.

Este motivul principal pentru care am utilizat formula „contractul cu Diavolul” pentru a desemna aceste dimensiuni profund greșite și nefavorabile beneficiarului din contractele de finanțare.

Resursele umane ale beneficiarilor sunt profund afectate

De remarcat este și efectul negativ și iremediabil asupra resurselor umane ale fiecărui proiect/beneficiar induse prin dificultățile de salariale și creșterea neîncrederii în acest domeniu de activitate. Construcția și menținerea unei echipe de proiect necesită un efort considerabil, constituind unul din obiectivele orizontale ale FSE, mai ales în ceea ce privește relațiile de parteneriat. Ea presupune crearea și asumarea unor proceduri comune, rodarea unor tipuri de relații, așezarea în raporturi de cooperare etc. Situația în care se zbat beneficiarii de mai bine de un an de zile este contraproductivă, antrenând deseori pierderea unor oameni de valoare și deteriorarea relațiilor interumane. Nu în ultimul rând, este afectată resursa umană constituită de specialiștii în implementarea proiectelor, ratându-se astfel perspectivele de dezvoltare, adică fiind compromisă inclusiv absorbția fondurilor structurale pentru următoarea perioadă de programare.

Deficitul de comunicare

Deciziile luate de AM POS DRU fără consultarea beneficiarilor, îndreptate radical împotriva acestora, uneori chiar cu indiferență față de buna implementare a proiectelor, nu fac decât să accentueze neîncrederea beneficiarilor și să încetinească implementarea proiectelor și, deci, absorbția fondurilor structurale.

Cel mai vizibil aspect al lipsei de comunicare dintre AM POS DRU și beneficiari îl reprezintă apariția Instrucțiunii nr. 62, construită cu indiferență față de efortul suplimentar la care ea îi forțează pe beneficiari. În lipsa publicității cerințelor de control pe care AM-ul s-a angajat să le îndeplinească prin intermediul Instrucțiunii nr. 62 ne este greu să indicăm măsurile alternative. O abordare din perspectiva interesului tuturor părților credem că ar fi avut un rezultat mult mai reușit pentru interesul programului în ansamblul său. Clarificările pe care le-a necesitat Instrucțiunea nr. 63 (precum și apariția Instrucțiunii nr. 64) nu fac decât să confirme rezultatele negative la care conduce absența dialogului și a comunicării cu beneficiarii. În acest sens, remarcăm nivelul ridicat de închidere a finanțatorului față de interesele beneficiarilor în elaborarea acestor instrucțiuni.

¹² Cel puțin aceasta este interpretarea oferită în mod consecvent de diferitele organisme ale finanțatorului.

Studii de caz

Impactul Instrucțiunii nr. 62

În cazul Instrucțiunii nr. 62 asistăm la creșterea efortului birocratic al beneficiarilor dincolo de limita suportabilității organizaționale, procedurile birocratice afectând în mod semnificativ implementarea proiectelor. Instrucțiunea nr. 62 este o capodoperă a birocrăției românești, un act de inventivitate care ar face invidios orice sistem birocratic cu pretenții. Prin intermediul ei finanțatorul se substituie în bună măsură în locul angajatorului, lipsindu-l pe acesta de atributele esențiale de control și validare a activității celor angajați. Un contract individual de muncă în care validarea activității unui angajat este făcută de un terț, după o metodologie necunoscută și la durate de timp nedeterminate, nu este un contract individual de muncă, ci cu totul altceva. Când știe angajatorul că expertul său greșește? Care sunt criteriile după care un angajator poate evalua activitatea unui expert care-și întocmește raportul conform acestei instrucțiuni? Aceleași cu criteriile pe care le are la îndemână finanțatorul pentru a valida sau invalida un astfel de raport; adică niciunul. Orice expert îi poate opune angajatorului realizarea indicatorilor, fără ca angajatorul/beneficiar să poată opune finanțatorului realizarea indicatorilor asumați prin contractul de finanțare. Altfel spus, realizarea indicatorilor nu poate înlătura invalidarea unor ore de activitate sau întregul raport al unui expert, ca și cum obiectivul principal al oricărui proiect POS DRU l-ar constitui perfecționarea instrumentele de monitorizare și raportare ale salariaților. Nu are nicio importanță că ai realizat indicatorii, contează *cum* ai reușit să faci asta (și nu vorbim de calitate).

Instrucțiunea nr. 62 indică faptul că bugetul proiectului, cel puțin capitolul Resurse umane, are un caracter pur orientativ, fiind alocat pentru calitatea raportărilor, nu pentru realizarea obiectului contractului de finanțare. Altfel spus, instrucțiunea nr. 62 modifică în mod radical (și unilateral) obiectul contractului de finanțare, mutând accentul de pe cererea de finanțare pe standardele (absente) de raportare a activității.

Instrucțiunea nr. 62 nu ține cont de faptul că beneficiarul nu are nicio relație contractuală cu experții partenerului, managerul de proiect trebuind să semneze/valideze activitatea unor persoane asupra cărora nu are mijloace de control.

Analiza efectelor juridice ale Instrucțiunii nr. 62 arată următoarele:

- Prin intermediul Instrucțiunii nr. 62/2012, **AM POSDRU**, în calitate de finanțator al proiectelor, **introduce o serie de derogări de la prevederile Codului Muncii** în sensul **extinderii responsabilității experților** pentru activitățile desfășurate și raportate în cadrul proiectelor POS DRU aflate în curs de implementare dincolo de întinderea legală a unui Contract individual de muncă, fără ca beneficiarul să aibă o acoperire legală din acest punct de vedere.

- Prin intermediul Instrucțiunii nr. 62/2012, **AM POSDRU**, în calitate de finanțator al proiectelor, **introduce**, pe cale de excepție de la Codul Muncii, **o serie de prevederi similare contractelor civile, intervenind** astfel, în baza prevederilor contractului de finanțare, **în relația**

dintre beneficiarul-angajator și expert și asumând în mod forțat o poziție de control și decizie de sancționare.

- Instrucțiunea nr. 62 creează posibilitatea invalidării unor cheltuieli aferente unui contract individual de muncă după sfârșitul perioadei de implementare a proiectului, respectiv după încetarea unui contract individual de muncă cu un expert, fără ca beneficiarul să aibă posibilitatea recuperării acestor sume de la cel considerat a fi în culpă de către finanțator.

O posibilă soluție la dilema beneficiarului

O încercare de achitare a responsabilităților reprezentantului legal, prin transferarea unei părți din riscul pe care este forțat să-l asume beneficiarul prin intermediul Instrucțiunii nr. 62 asupra experților, respectiv prin responsabilizarea acestora ținând cont de cadrul legal existent arată în felul următor:

DECIZIE

Având în vedere prevederile Regulamentelor (CE) nr. 1081/2006 și 1083/2006 ale Parlamentului European și ale Consiliului, Regulamentul Comisiei (CE) nr. 1828/2006, Documentul Cadru de Implementare a POS DRU, care prevăd atribuții specifice pentru autoritățile de management;

Având în vedere prevederile Instrucțiunii nr. 62/2012 a AM POS DRU, care introduce în relația finanțator - beneficiar/partener - expert următoarele principii:

- Principiul dovedirii propriei activități prin intermediul raportului individual lunar de activitate și al pontajului lunar;*
- Principiul responsabilității financiare a expertului pentru nerealizarea atribuțiilor prevăzute în proiect pe toată perioada în care subzistă responsabilitatea beneficiarului față de finanțator;*
- Principiul extinderii responsabilității expertului și în afara perioadei de valabilitate a Contractului individuale de muncă;*
- Principiul preluării de către finanțator (AM/OIR/OI POSDRU) a unei părți însemnate din atribuțiile beneficiarului/partenerului în calitatea sa de angajator, respectiv atribuții de control a activității în timpul și după efectuarea activităților precum și atribuții de decizie extinse în ceea ce privește plata activităților derulate de către expert și sancționarea financiară a activității acestuia;*

Luând în considerare prevederile legislației în vigoare în ceea ce privește răspunderea angajatorului în raport cu proprii angajați;

Ținând cont de responsabilitatea ce ne revine pentru buna gestionare și apărarea intereselor organizației;

DECIDEM

1. Constatăm faptul că prin intermediul Instrucțiunii nr. 62/2012, AM POSDRU, în calitate de finanțator al proiectelor, introduce o serie de derogări de la prevederile Codului Muncii în sensul extinderii responsabilității financiare și patrimoniale a experților, precum și a duratei acesteia pe toată durata în care subzistă responsabilitățile beneficiarului, pentru activitățile desfășurate și raportate în cadrul proiectelor POS DRU câștigate și aflate în curs de implementare. În acest sens, constatăm că este vorba de o răspundere solidară între beneficiar/partener și experți în analiza activităților și modului în care acestea au fost raportate de către expert.

2. Constatăm faptul că prin intermediul Instrucțiunii nr. 62/2012, AM POSDRU, în calitate de finanțator al proiectelor, introduce pe cale de excepție de la Codul Muncii o serie de prevederi similare contractelor civile, intervenind astfel, în baza prevederilor contractului de finanțare, în relația dintre beneficiarul-angajator și expert și asumând în mod forțat o poziție de control și decizie de sancționare.

3. Constatăm responsabilitatea totală a AM POSDRU, ca instituție și prin intermediul persoanelor autorizate s-o reprezinte, pentru modificările introduse prin intermediul Instrucțiunii nr. 62/2012. Răspunderea pentru afectarea oricărui drept individual sau colectiv săvârșită de către beneficiar și/sau partener în aplicarea prevederilor Instrucțiunii nr. 62/2012 este imputabilă AM POSDRU și va fi recuperată de la această instituție, fie direct de către cel afectat fie prin intermediul răspunderii solidare.

4. Orice sumă invalidată în cadrul cererilor de rambursare adresate de către beneficiar în baza invalidării în tot sau în parte a raportului de activitate a unui expert intră în sarcina expertului în cauză, urmând a se aplica procedura de recuperare așa cum este descrisă mai jos, sub condiția legalității acesteia.

5. Responsabilitatea pentru verificarea și atestarea activităților experților partenerilor și a altor persoane salarizate pe proiect de către aceștia aparține reprezentatului legal al fiecărui partener. În acest sens, toate rapoartele lunare de activitate ale experților partenerilor și pontajele lunare aferente vor fi semnate mai întâi de expert și apoi de către reprezentantul legal al partenerului la care este angajat, abia după îndeplinirea acestor pași procedurali fiind înaintat la semnat către managerul de proiect, semnătura acestuia arătând calitatea de expert, conform documentelor depuse de partener și declarațiilor acestuia, având astfel doar caracterul de împlinire a formei solicitate.

6. Responsabilitatea în ceea ce privește corectitudinea raportării, derularea activităților derulate și evidențierea acestora în mod exact, în conformitate cu spiritul Instrucțiunii nr. 62/2012 aparține experților, semnătura managerului de proiect certificând doar calitatea de expert și desfășurarea activității în această calitate în luna respectivă.

7. Contractele individuale de muncă ale experților pe proiectele POS DRU aflate în implementare în cadrul vor fi modificate în mod corespunzător preluării responsabilităților individuale introduse de Instrucțiunea nr. 62/2012, actul adițional de modificare conținând cel puțin următoarele prevederi:

o Întinderea în timp a responsabilității individuale este în conformitate cu prevederile Instrucțiunii nr. 62, respectiv se extinde pe toată perioade în care subzistă responsabilitatea beneficiarului față de finanțator și față de organismele de control.

o Rapoartele de activitate individuale lunare și pontajele aferente sunt condiție de plată lunară și stabilesc nivelul responsabilității. Validarea inițială (prealabilă) a rapoartelor individuale de activitate lunare ale experților este făcută de angajator, în baza ei acesta făcând plata expertului. Validarea finală a rapoartelor individuale este cea făcută de finanțator cu ocazia verificării cererii de rambursare și cu ocazia oricărui din contractele la care are dreptul.

o Recuperarea sumelor tăiate de finanțator în baza rapoartelor individuale de activitate ale experților vor fi recuperate de la experți pe durata contractului individual de muncă sau după încheierea acestuia, pe toată perioada în care subsistă responsabilitatea acestuia.

Motivația prezentei Decizii va fi preluată în preambulul actelor adiționale la CIM care vor fi încheiate cu experții.

8. Beneficiarul va încerca, în măsura permisă de Graficul activităților proiectului și ansamblul cererii de finanțare, să creeze pentru expertul căruia i-au fost invalidate (tăiate) un număr de ore posibilitatea recuperării acestora. În situația în care recuperarea nu este posibilă orele se consideră invalidate, salariul lunar diminuându-se în mod corespunzător, sumele plătite suplimentar față de ceea ce a fost validat de către finanțator fiind recuperate după cum urmează:

- Sumele plătite expertului se recuperează de la expert. În acest sens, ținând cont de complexitatea cadrul legal și de specificul activităților în cadrul proiectelor POSDRU, angajatorul poate dispune constituirea unei garanții. Creanțele angajatului asupra angajatorului pot fi utilizate de către angajator pentru recuperarea sumelor datorate de expert.

- Sumele plătite la bugetul de stat și la bugetele asigurărilor sociale ori de alt tip se consideră a fi plătite fără a fi datorate, declarațiile fiscale rectificându-se în mod corespunzător iar obligațiile urmând a se compensa.

- Invalidarea (în tot sau în parte) de către finanțator sau organismele de control a sumelor plătite către un expert constituie titlul executoriu, fiind utilizate în acest sens ca documente ce stau la dispoziția recuperării documentele specifice activităților de control.

- Evidențierea numărului orelor prestate de către expert și validate de către finanțator, în situația în care o parte din ore sunt invalidate, va fi făcută prin intermediul unor pontaje lunare rectificative.

9. În situația în care finanțatorul sau organele de control operează invalidării a numărului de ore ale unuia sau mai multor experți angajatorul este ținut de obligația de contesta invalidarea acestora în măsura în care beneficiarul - angajator înregistrează o astfel de contestație, adresată finanțatorului, din partea expertului/experților în cauză.

10. Sesizarea Inspecției Muncii și tuturor instituțiilor abilitate în interpretarea prevederilor legale în domeniul muncii în ceea ce privește legalitatea sau nelegalitatea Instrucțiunii nr. 62/2012 a AM POS DRU raportat la cadrul legal de desfășurare a contractelor individuale de muncă ale experților în cadrul proiectelor POS DRU.

11. Recuperarea sumelor de la experți, invalidate în cererile de rambursare datorită invalidarea unor ore din rapoartele lunare de activitate ale acestora și pontajelor aferente constituie o obligație de diligență (și nu de rezultat) din partea reprezentatului organizației, prezenta decizie constituind o importantă măsură în acest sens. Astfel, riscul generat pentru organizație de posibilitatea invalidării unor sume în baza rapoartelor individuale de activitate ale experților se transferă asupra acestora în măsura posibilului din perspectiva prevederilor legale în vigoare.

Prezenta Decizie constituie anexă la Regulamentul Intern al prevederile sale fiind aplicabile de la data publicării Instrucțiunii nr. 62/2012 sau de la data în care acestea vor fi aplicate de către finanțator.

Prezenta Decizie se poate transpune într-o procedură specifică, aplicabilă la nivelul beneficiarului și/sau partenerului angajator.

Prezenta Decizie se îndosariază în copie în arhiva fiecăruia din proiectele POSDRU aflate în implementare în cadrul, fiindu-le aplicabilă.

Instrucțiunea nr. 62/2012 este anexă a prezentei Decizii.

La o lectură atentă se pot constata mai multe puncte slabe din punct de vedere juridic, raportat la legislația muncii, a unei astfel de Decizii. Însă ele sunt, toate, rezultatul combinat al efectelor Instrucțiunii nr. 62/2012 și al dorinței reprezentantului legal de a-și onora obligația legală de reprezentare onestă a intereselor beneficiarului. Altfel spus, Instrucțiunea 62 intră în conflict nu doar cu legislația muncii, ci și cu prevederile legale specifice actului de reprezentare a unui beneficiar.

Instrucțiunea nr. 64 – AM POS DRU are atribuții de reglementare în domeniul legislației muncii?

Instrucțiunea nr. 64 generează și ea o serie de probleme, izvorâte atât din dorința extinderii ei la întreaga activitate a experților cât și din intenția retroactivității acesteia. În acest sens reținem mai întâi următoarele posibilități de interpretare juridică a situației:

I. Fie se dorește o extindere a controlului în urmă, începând cu luna august 2012, în ceea ce privește problema celor 13 ore, și atunci toată activitatea se desfășoară pe interpretarea prevederilor legale și contractuale existente la acea dată. În acest caz nu este nevoie de o instrucțiune deoarece izvorul intențiilor finanțatorului l-ar constitui prevederile legale în vigoare la acea dată. În mod clar nu pot fi date instrucțiuni în interpretarea prevederilor legale, mai ales a unor prevederi legale pentru care AM POS DRU nu este emitent (nici măcar Ministerul Muncii), cum ar fi Codul Muncii (lege organică).

II. Fie se dorește introducerea unei excepții de la prevederile legale (Instrucțiunea nr. 64 are un asemenea caracter; ceea ce înseamnă că și Instrucțiunile nr. 62 și 63, care sunt cumva norme de aplicare/control ale celei dintâi - emise anterior -, au același caracter), lucru care poate fi făcut (de fapt încercat - deoarece nu avem cunoștință de asemenea competențe ale AM POS DRU - respectiv derogarea de la prevederile legale în vigoare în acest domeniu) prin intermediul unei Instrucțiuni/Decizii, și poate fi valabil cel mai devreme de la data emiterii unui astfel de act. În acest caz însă Instrucțiunea (în speță Instrucțiunea nr. 64; deci și Instrucțiunile nr. 62 și 63 în măsura în care constituie măsuri de control pentru Instrucțiunea nr. 64) nu poate fi aplicată retroactiv, AM POS DRU încălcând în acest caz un principiu de drept esențial.

Pentru a înțelege postura beneficiarilor, aceștia nu pot fi sancționați pentru încălcarea în august a unei prevederi care apare abia în anul următor în luna februarie. Chiar dacă AM POS DRU insistă pe menținerea acestei interpretări, răspunderea pentru aplicarea ei aparține atât conducătorului unității cât și fiecăruia din funcționarii/ofițerii care o aplică, în mod individual (răspunderea pentru respectarea legii în exercitarea gesturilor profesionale incumbă fiecărui angajat).

Un exemplu util în evidențierea dificultăților ridicate de adoptarea unei interpretări rigide îl oferă situația deplasărilor. Astfel, pentru un proiect care se desfășoară în Regiunea Sud-Est (ex. ID 88311) iar organismul intermediar la care a fost repartizat este OIR POSDRU Centru, în situația unei deplasări la sediul finanțatorului salariatul care se deplasează și se întoarce face în jur de 16 ore dus-întors, cu o oră pentru ridicat acte și clarificări. Cum ar trebui pontat în acea zi respectivul salariat? Excludem timpul afectat deplasării din timpul de muncă? Dacă facem asta nu mai sunt operante prevederile privind protecția muncii (deplasarea are legătură cu munca) și câteva prevederi din legislația muncii. Dacă trecem cele 16 ore încălcăm prevederile Instrucțiunii nr. 64. Dacă îl cazăm pe traseu sau la jumătatea acestuia avem o problemă cu raportul cost eficiență și, mai ales, cu extinderea nefirească a duratei unei astfel de deplasări.

Pe fond, invocarea Directivei 2003/88/CE (în continuare Directiva) în Decizia nr. 64 are rostul de a ocoli prevederile legale naționale, care nu cuprind astfel de limitări, singurele limitări fiind cele pentru un contract individual de muncă, legea tăcând atunci când se referă la mai multe contracte individuale de muncă, deci neprevăzând obligații comune diferiților angajatori (fapt de altfel imposibil). Reține de asemenea că un astfel de demers ratează un fapt esențial, respectiv faptul că legea vizată, Codul muncii, a trecut prin procesul verificării respectării prevederilor europene în domeniu (acquis-ului comunitar) în faza de preaderare, la ora actuală fiind în situația în care este confirmată respectarea acestor prevederi în legislația internă în domeniul relațiilor de muncă.

Suplimentar, chiar dacă s-ar admite interpretarea restrictivă a aplicării Directivei la toate contractele individuale de muncă (deci aplicarea ei per persoană și per contract individual de muncă) considerăm că textul Directivei nu este interpretat complet și nu se regăsește întru totul în Instrucțiunea nr. 64, generându-se restricții neconforme. Astfel:

1. Art. 17 din Directivă nominalizează derogările de la aceste prevederi. La alin. 1, lit. a sunt indicați în mod expres „*directorii executivi sau alte persoane cu puteri decizionale autonome*”, în cazul acestora art. 3-6 neavând un caracter obligatoriu. Este evident că *managerii de proiect* (dar și membrii echipei de management) fac parte din această categorie, deci pentru ei prevederile legale nu au un caracter obligatoriu deoarece aceștia își determină singuri timpul de lucru. Aceste derogări nu se regăsesc ca atare în Instrucțiunea nr. 64, AM POS DRU asumând postura de legiuitor în acest domeniu.

2. Art. 17, alin. 3, lit. d) indică posibilitatea de instituire a unor excepții de la prevederile art. 3 (limitarea la 13 ore/zi) și în situația în care există o intensificare previzibilă a activității. Or, aceste intensificări ale activităților în diferite perioade țin de esența activității pe proiecte. Nici această posibilitate nu se regăsește în Instrucțiunea nr. 64.

3. Art. 16 din Directivă prevede perioade de referință care, la rândul lor, nu se regăsesc în Instrucțiunea nr. 64.

4. Din prevederile coroborate ale mai multor articole din Directivă reiese cu claritate faptul că aceasta se referă la o săptămână de lucru de 6 zile, fapt care reiese din regula 8 ore/zi raportat la timpul mediul de lucru/ săptămână de 48 de ore (per contract individual de muncă). Or, Instrucțiunea 64 operează cu săptămâna de lucru de 5 zile (13 ore*5 zile=65 ore). Dacă Instrucțiunea asumă Directiva ca izvor preferențial atunci trebuie să se raporteze la limita de 6 zile

lucrătoare/săptămână, așa cum este acesta prevăzută în Directivă, deci la 78 de ore/săptămână (în varianta în care ipoteza extinderii interpretării Directivei care referindu-se la toate contractele individuale de muncă).

De altfel, art. 5, aliniatul 1 din Directivă prevede în mod clar faptul că limita este de 6 zile lucrătoare, lucru evident prin faptul că prevede doar 24 de ore perioadă minimă de repaus neîntrerupt, la care se adaugă cele 11 ore de repaus zilnic. Ceea ce înseamnă că numărul de ore obligatorii de repaus ar fi în acest caz $11 \text{ ore/zi} * 6 \text{ zile} + 24 \text{ ore} = 90 \text{ de ore}$. Dacă scădem din totalul de 168 ore dintr-o săptămână pe cele 90 ore obligatorii de repaus ajungem la 78 de ore de lucru la care are dreptul salariatul conform Directivei. Ceea ce înseamnă că Instrucțiunea nr. 64 încalcă în mod vizibil prevederile Directivei.

5. Art. 22 din Directivă indică faptul că prevederile acesteia se raportează la un singur contract individual de muncă (referindu-se la gesturile pe care trebuie să le facă „un angajator”). Sintagma „angajatorului” apare în mai multe articole din cadrul Directivei, lipsind cu desăvârșire sintagma „angajatori”. Este evident că ea nu a avut în vedere situația mai multor angajatori, subiectul acestei directive constituindu-l persoana raportat la un contract individual de muncă, deci aflată în relații de muncă cu un angajator, nu cu mai mulți.

De altfel, se poate observa că actualul Cod al muncii a preluat întocmai prevederile Directivei, consacrand faptul că toate aceste limitări ale timpului de muncă se calculează per contract individual de muncă și per persoană.

Suplimentar, reducerea la absurd invalidează interpretarea Directivei ca referindu-se la mai multe contracte individuale deoarece în această situație ar fi trebuit indicat angajatorul căruia i-ar aparține responsabilitatea încălcării, ceea ce presupune existența unei proceduri de control între angajatori în acest sens ș.a.m.d., în caz contrar fiind restricționată libertatea de a munci.

Or, în cazul proiectelor POS DRU deseori se pune problema mai multor contracte individuale de muncă cu angajatori diferiți. Motiv pentru care Instrucțiunea nr. 64, în modalitatea în care a fost formulată, fie o interpretăm ca referindu-se la un singur contract individual de muncă pentru a fi în acord cu Directiva, fie constatăm că încalcă prevederile Directivei.

Studiu de caz privind efectele absenței unor proceduri unitare - Recuperarea/deducerea prefinanțării înainte de a putea beneficia de ea

Speța (proiectul ID 79508):

- Din Cererea de rambursare nr. 2, depusă la OI CNDIPT cu nr. 3787/19.03.2012 a fost dedusă/recuperată suma de 10256,86 lei **aferentă cererii de prefinanțare nr. 2 care a fost plătită în data de 21.06.2012.**

- Din Cererea de rambursare nr. 3, aferentă perioadei 10.03.2012 - 13.06.2012 a fost dedusă/recuperată suma de 69616,76 lei **aferentă cererii de prefinanțare nr. 2 care a fost plătită în data de 21.06.2012.**

În rezumat, s-a reținut anticipat un procent de 80% din cererea de prefinanțare nr. 2, consacrandu-se procedura „deduceri anticipate a prefinanțării ce urmează a fi acordate”, beneficiarul fiind „păgubit la cash flow” cu suma de 79873,62 lei, în contextul unor întâzieri semnificative a validării cererilor de rambursare, care însumează depășiri și de peste 500% a termenelor contractuale pe unele proiecte;

În acest context trebuie clarificate următoarele aspecte:

I. Se poate face recuperarea/deducerea prefinanțării (afereză cererii de prefinanțare nr. 2 în speța prezentată) dintr-o cerere de rambursare depusă înainte de a fi plătită cererea respectivă de prefinanțare!?

II. Data care se ia în considerare pentru stabilirea prefinanțării ce trebuie deduse poate fi :

a. **Data depunerii cererii de rambursare**, deci neputând fi recuperată/dedusă prefinanțare dintr-o cerere de rambursare în care nu au fost cheltuite sume din prefinanțare (pe motiv că acestea nu fuseseră plătite).

b. **Data validării cererii de rambursare**. La rândul ei, data validării cererii de rambursării are două posibilități:

i. Validarea cererii de rambursare în termenul legal și contractual;

ii. Validarea cererii de rambursare în afara termenului legal/contractual (45 de zile).

În opinia noastră nu este posibilă deducerea prefinanțării dintr-o cerere de rambursare depusă înainte de a primi prefinanțarea, deci în care situația în care beneficiarul a cheltuit doar sume din bugetul propriu. Altfel spus, **prefinanțarea poate fi recuperată/dedusă doar după plata acesteia către beneficiar și utilizarea sumelor respective**, adică doar din cererile de rambursare începând cu care sumele provenind din prefinanțare au avut posibilitatea să fie utilizate pentru cheltuieli aferente respectivei cererii de rambursare.

În sprijinul acestui punct de vedere considerăm relevante următoarele argumente:

1. **Principiul afectării sumelor prevăzute din prefinanțare**, instituit de prevederile art. 6, alin. 5 din contractul de finanțare („Prefinanțarea va fi utilizată exclusiv pentru implementarea activităților în cadrul proiectului...”), stabilește un circuit rigid al sumelor primite cu titlu de prefinanțare. În acest sens în opinia noastră sumele aferente prefinanțării trebuie evidențiate distinct, chiar și după fiecare cerere de rambursare în care s-a dedus prefinanțare, până la recuperarea totală a prefinanțării. Dată fiind această evidențiere strictă a sumelor aferente prefinanțării este evident că nu se poate deduce prefinanțarea dintr-o cerere de rambursare în care nu s-au cheltuit bani din prefinanțare.

2. Prevederea art. 6, alin. 1 din contractul de finanțare este una expresă în acest sens stabilind că „Sumele acordate cu titlu de prefinanțare se vor recupera prin deducerea din fiecare cerere de rambursare intermediară ...”; deci, recuperarea prefinanțării nu se poate face decât în condițiile acordării ei, respectiv a cheltuirii acestor sume în cadrul proiectului și a solicitării lor la rambursare.

3. Având în vedere prevederile art. 5, alin. 9 din contractul de finanțare conform căruia sumele provenite din prefinanțare se evidențiază într-un cont distinct, este evident faptul că nu poate fi dedusă prefinanțare atâta timp cât în contul special pentru prefinanțare nu există bani, deci nu s-au cheltuit bani din prefinanțare, ci din sumele proprii ale beneficiarului/partenerilor.

4. Admiterea interpretării contrare, respectiv recuperarea prefinanțării dintr-o cerere de rambursare în cadrul căreia beneficiarul a cheltuit doar sume din bugetul propriu, conduce la consecințe absurde. Astfel, presupunând următoarea ipoteză:

a. Beneficiarul a depus cererea de rambursare nr. 2 cu o valoare de 20% din valoarea totală a proiectului.

b. După depunerea acestei cereri de rambursare depune cererea de prefinanțare nr. 2 care îi este plătită (să spunem într-un termen de 30 de zile - termen optimist în actualele condiții).

c. Cererea de rambursare îi este validată după data plății celei de-a doua tranșe de prefinanțare (să spunem la 5 zile; dar poate fi orice termen).

d. Dacă se aplică o astfel de regulă, respectiv deducerea/recuperarea prefinanțării conform situației de la data validării cererii de rambursare se ajunge la situația în care din cererea de rambursare nr. 2 beneficiarului îi este dedusă întreaga sumă acordată cu titlul de prefinanțare, deci el nu poate fi folosit în mod practic acele sume decât pentru câteva zile.

e. Altfel spus, consecința unei astfel de interpretări o reprezintă practic anularea dreptului beneficiarului/partenerilor la prefinanțare, aceasta fiindu-i luată practic înapoi înainte de a o putea folosi.

5. Sensul art. 6, alin. 1 din contractul de finanțare este acela că prefinanțarea poate fi recuperată/dedusă doar după plata acesteia către beneficiar și utilizarea sumelor respective, adică doar din cererile de rambursare începând cu care sumele provenind din prefinanțare au avut posibilitatea să fie utilizate pentru cheltuieli aferente respectivei cereri de rambursare.

Studiul de caz privind interpretarea greșită a sensului legii - Beneficiarul pierde dreptul la prefinanțare datorită faptului că a dorit să respecte sensul legii (în interpretarea sa sistematică)

Prezentarea pe scurt a speței: *Finanțatorul a respins acordarea prefinanțării motivând faptul că cererile de prefinanțare sunt tardive, fiind depuse peste termenul de 45 de zile de la începutul proiectului (proiectele ID 87371 și ID 88851). Beneficiarul a argumentat că în intervalul de 45 de zile a depus cereri de suspendare a proiectelor, cereri care i-au fost respinse după expirarea termenul de 45 de zile. În acest sens, perioada de așteptare a răspunsului/aprobării suspendării suspendă scurgerea termenului de 45 de zile. Solicitarea prefinanțării în condițiile în care este demonstrată intenția de suspendare a proiectului este susceptibilă de a conduce la o neregulă. Suplimentar, respingerea acordării prefinanțării nu este coerentă cu măsurile privind creșterea gradului de absorbție.*

I. În interpretarea noastră **solicitarea încheierii unui Act adițional privind suspendarea executării contractului întrerupe sau suspendă curgerea termenului de 45 zile pentru solicitarea prefinanțării** acestea reieșind cu claritate din interpretarea sistemică a prevederilor legale și contractului.

Suplimentar, depunerea unui act adițional pentru suspendarea proiectului este contradictorie în planul intenției juridice cu cel de solicitare a prefinanțării. OUG 64/2009 cu modificările ulterioare prevede la art. 2 alin 3, lit. d) definiția prefinanțării, scopul acordării ei fiind „*pentru susținerea începerii derulării proiectelor și/sau pe parcursul implementării acestora în vederea asigurării derulării corespunzătoare a proiectelor finanțate în cadrul programelor operaționale*”. În acest sens, este evident faptul că depunerea cererii de prefinanțare este contradictorie în condițiile existenței intenției evidente de a suspenda proiectul.

Întreruperea sau suspendarea curgerii termenului de solicitare a prefinanțării considerăm că operează în următoarele condiții:

- Pe perioada de suspendare a implementării proiectului.
- Pe perioada dintre depunerea proiectului și primirea răspunsului privind respingerea sau aprobarea actului adițional, adică în condițiile în care intenția de suspendare este exprimată în mod evident și în forma cerută.
- Solicitarea prefinanțării este asociată intenției de a implementa proiectul în perioada următoare, termenul de 45 de zile fiind aplicabil doar în condițiile existenței acestei intenții.

În sensul suspendării curgerii termenului de 45 de zile pentru solicitarea prefinanțării în cazul în care beneficiarul solicită suspendarea implementării proiectului (respectiv suspendarea executării contractului) trebuie interpretare și prevederile art. 6, alin. 3 din Contractul de finanțare, care stipulează faptul că beneficiarul are obligația restituirii prefinanțării dacă nici o cerere de rambursare nu a fost depusă de beneficiar în termen de 4 luni de la data primirii prefinanțării. Or, dacă prefinanțarea era solicitată înainte, sau după data solicitării suspendării proiectului, iar suspendarea este aprobată (și a fost aprobată prin actul adițional nr. 1), pentru o perioadă de trei luni (așa cum a fost solicitată), este evident faptul că se deschide posibilitatea ca beneficiarul să nu poată respecta această obligație deoarece termenul de 4 luni de la data primirii prefinanțării se putea împlini în perioada de suspendare a proiectului sau imediat după reînceperea acestuia.

În lipsa instituției întreruperii sau suspendării curgerii termenului de 45 de zile de la data solicitării suspendării implementării proiectului prin act adițional ajungem la un efect absurd al clauzelor contractuale (ele sunt contradictorii între ele; respectiv am fi fost puși în situația să solicităm prefinanțarea, să o imobilizăm în cont și să o restituim în 4 luni), ceea ce este imposibil. Pentru a nu se ajunge la o situația absurdă, intervine instituția întreruperii curgerii sau suspendării termenului, similar Codului de procedură civilă, deoarece părțile sunt puse în situația de nu putea respecta clauzele contractuale, fiind nevoite să aleagă între respectarea uneia și încălcarea alteia.

II. Solicitarea prefinanțării în condițiile exprimării intenției de suspenda proiectului poate fi susceptibilă de a constitui o neregulă în sensul OUG 66/2011. Odată exprimată intenția noastră de a suspenda executarea contractului beneficiarul a luat o Decizie înregistrată sub nr.și comunicată ulterior OIR POS DRU Regiunea Centru, prin care beneficiarul a luat hotărârea de nu solicita prefinanțarea până la comunicarea respingerii actului adițional sau până la finalizarea perioadei de suspendare, deoarece nu există nici un temei ca prefinanțarea să fie indisponibilizată în conturi până la încetarea suspendării; ba mai mult, solicitarea prefinanțării în condițiile suspendării proiectului este susceptibilă de prejudicierea intereselor bugetului statutului sau ale Uniunii Europene.

Faptul că solicitarea prefinanțării în condițiile exprimării intenției de suspenda proiectului constituia o neregulă (deci amânarea solicitării prefinanțării de către beneficiar a avut în vedere respectarea prevederilor legale) este susținut de următoarele prevederi:

- Conform art. 3 din OUG nr. 66/2011 beneficiarii au obligația, în utilizarea fondurilor europene, să asigure o bună gestiune financiară bazată pe principiul economicității, eficacității și eficienței. Conform art. 2 alin 4 din OUG 66/2011 termenii de “bună gestiune financiară”, “eficiență” “eficacitate” “economicitate”, “legalitate”, “regularitate”, “conformitate” etc. au semnificația data de OG 119/1999 cu modificările și completările ulterioare și de Legea 672/2002. De ex. Termenul de “eficiență ” este definit ca “maximizarea rezultatelor unei activități în relație cu resursele utilizate”.

Imobilizarea prefinanțării în conturi, în condițiile suspendării proiectului, încalcă orice regulă privind “buna gestiune financiară”, “eficiența” etc.

- Conform definiției termenului de “neregulă” din normele comunitare, sau OUG 66/2011 art. 2 lit. a) sau din Contractul de finanțare, deoarece în contextul suspendării proiectului este evidentă imposibilitatea utilizării prefinanțării pentru a înainta cerere de rambursare în 4 luni, solicitarea (și acordarea) prefinanțării în aceste condiții constituie o neregulă deoarece reprezintă o abatere de legalitate, regularitate și conformitate, constituind totodată o acțiune a beneficiarului care ar prejudicia bugetul Uniunii Europene sau fondurile publice naționale printr-o sumă plătită necuvenit. În condițiile în care se prevede imposibilitatea utilizării prefinanțării ea este o sumă necuvenită. Interpretarea contrară celor afirmate de noi referitor la situația solicitării prefinanțării de către finanțator îl pune pe acesta în situația de a comite o fraudă, presupunând că ar fi plătit prefinanțarea unui proiect care și-a anunțat intenția de suspendare.

III. Având în vedere strategia privind accelerarea implementării proiectelor, termenul de 45 de zile pentru solicitarea prefinanțării de către beneficiar nu poate fi considerat un termen de decădere, ci unul de recomandare, care vizează accelerarea implementării proiectelor. În acest sens trebuie reținute următoarele argumente:

- A doua tranșă de prefinanțare poate fi solicitată oricând după, sub rezerva îndeplinirii unor condiții;
- Întârzierea solicitării nu aduce nici un prejudiciu finanțatorului, ba chiar un beneficiu prin utilizarea sumelor până la solicitarea beneficiarului.

Studiu de caz privind situația actelor adiționale privind TVA pe care finanțatorul refuză să le aprobe datorită conflictului de interpretări soluționat în detrimentul beneficiarilor: plângerea prealabilă împotriva deciziei de aprobare a actului adițional.

PLÂNGERE PREALABILĂ

Împotriva adresei nr. 11058/31.08.2012 a CNDIPT_OIPOS DRU, transmisă nouă în data de 3.09.2012, prin care ni se respinge solicitarea de încheiere a Actului adițional nr. 1 la contractul de finanțare POSDRU/108/2.3/G/79304 depus în vedere restituirii contravalorii TVA aferentă cheltuielilor eligibile, solicitându-vă să reveniți asupra decizie luate în sensul semnării Actului adițional nr. 1 la contractul de finanțare POSDRU/108/2.3/G/79304 depus în vedere restituirii contravalorii TVA aferentă cheltuielilor eligibile în cadrul acestui contract.

Solicitarea noastră se bazează pe următoarele motive:

- Art. 7, punctul 18 din Contractul de finanțare amintit stipulează obligativitatea încheierii unui Act adițional pentru restituirea TVA aferent cheltuielilor eligibile. Contractul de finanțare, care constituie fundamentul semnării acestui act adițional, nu a fost modificat până la această dată.
- Cererea de finanțare a fost aprobată având estimate cheltuielile eligibile în bugetul acesteia, și considerându-se TVA-ul ca rambursabil în cazul acestui proiect.
- Respingerea solicitării încheierii actului adițional de către CNDIPT_OIPOS DRU dă seama de nerespectarea procedurilor specifice POS DRU, AM POS DRU aprobându-ne în aceeași perioadă acte adiționale pentru rambursarea TVA în cadrul unor proiecte de grant pe DMI 5.2. Menționăm că Actele adiționale privind TVA-ul amintite, pe DMI 5.2, au fost depuse la peste patru luni după

depunerea celui a cărui semnare dvs. o respingeți. În speță, considerăm aplicabil **principiul identității de rațiune**, pe care-l invocăm în favoarea noastră.

- Având în vedere riscul de nerambursare a TVA, înainte de depunerea primei Cereri de rambursare am solicitat lămuriri, verbal și în mod personal, de la reprezentanții instituției dvs.,.... care ne-au comunicat că putem s-o depunem fără probleme, TVA-ul urmând a fi rambursat chiar dacă se depune prima cerere de rambursare înainte de semnarea actului adițional, aceasta din urmă fiind considerată implicită.

- Menționăm că **solicitarea privind încheierea Actul Adițional nr. 1 a fost depusă la CNDIPT – OIPOS DRU la data de 07.03.2012**; astfel ca **după 6 luni de zile** (respectiv după 5 luni de zile de la data la care el trebuia să fie semnat) **suntem anunțați de respingerea Actului adițional privind rambursarea TVA pe baza unei prevederi legale viitoare**, așa cum se întâmplă în adresa/decizia 11058/31.08.2012 a CNDIPT_OIPOS DRU. Suntem așadar în situația în care o Instituție subordonată AMPOS DRU respinge un act adițional pe motivul că AMPOS DRU trebuie să emită o instrucțiune în acest sens, deși AMPOS DRU aprobă Acte adiționale privind TVA ulterior deciziei d-voastră de respingere a acestui act. Având în vedere această situație, este evident faptul că invocarea unei prevederi legale survenite după 5 luni de la data la care trebuia să semnați Actul adițional privind rambursarea TVA aferent cheltuielilor eligibile (HG nr. 831/2012 a fost publicată în luna august) echivalează cu invocarea propriei turpitudini, deci nu poate fi reținută ca legală.

- De la data la care v-am solicitat dreptul nostru și până la modificarea legislației (dacă ea ar fi împotriva încheierii Actului adițional; interpretare cu care nu suntem de acord) actul adițional trebuia semnat, solicitarea fiind legală. Este evident că în această situație am fost împiedicați în realizarea unui drept al nostru.

- Raportat la cele invocate în adresa/decizia pe care-o contestăm, în cazul modificării legislației așa cum a fost indicată, respectiv HG nr. 831/2012, probabil, ulterior, vor fi modificate toate contractele de finanțare, bugetele proiectelor etc. Este clar că la acest moment nu putem accepta interpretarea abuzivă că până la modificarea legislației nu pot fi încheiate Acte adiționale privind restituirea TVA.

- Suplimentar, amintim toate șicanele instituționale de același gen, izvorâte din greșite interpretări ale prevederilor legale, pe care le-am suferit pe tema acestui act adițional, cum ar fi solicitarea de a transmite documente în baza unor prevederi legale care nu se aplicau acestui proiect, ci doar celor depuse după 01.01.2012.

- În drept, considerăm că erau și sunt întrunite toate condițiile pentru aprobarea Actului Adițional nr. 1 privind restituirea TVA, și solicităm aprobarea lui în baza actelor și normelor legale neabrogate.

PLAN DE MĂSURI PENTRU CONSOLIDAREA CAPACITĂȚII DE ABSORBȚIE A POS DRU

Obiectivele planului

Obiectivul strategic:

Creșterea gradului de absorbție a fondurilor structurale și îndeplinirea indicatorilor asumați în cadrul POS DRU proporțional cu derularea proiectelor prin sprijinirea beneficiarilor în implementarea proiectelor.

Obiectivele specifice

Ob. nr. 1: Creșterea sprijinului direct în implementarea proiectelor acordat beneficiarilor

a) Acordarea sprijinului financiar beneficiarilor¹³

a1) Prefinanțarea:

a) Soluții necesare (alternative):

- Prefinanțarea acordată odată, la începutul proiectului, în cuantum de 15% și recuperată la finalizarea acestuia (la ultima cerere de rambursare) sau, de preferat:
- Prefinanțarea acordată la începutul proiectului în cuantum de 10% la începutul proiectului, combinată **cu rambursarea accelerată**.

b) Condiții pe care trebuie să le îndeplinească:

- Să asigure sprijinul financiar pe toată perioada de implementare a proiectelor – *sistemul asistenței financiare continue*;
- Să constituie o măsură stimulative pentru rambursare (cele două sunt interconectate).
- Să fie plătită la timp, cu respectarea condițiilor contractuale de către finanțator, pentru a permite construcția cash-flowului.

○ Măsurile cu caracter urgent

- Clarificarea situației deducerii prefinanțării din prima cerere de rambursare:

¹³ Propunerile prezentate la acest punct au în vedere faptul că depunerea cererilor de rambursare (care are un impact semnificativ asupra capacității de absorbție a acestui program) depinde de:

- Volumul, ritmul și modalitatea de recuperare a prefinanțării;
- Dificultățile beneficiarilor legate de cash flow (necesită regândirea sprijinului acordat beneficiarilor, trecându-se la sprijinul financiar acordat pe toată perioada implementării);
- Ritmul lent al rambursărilor datorat duratei mare de verificare și criteriilor informale de ordonare a cererilor de rambursare;
- Numărul mare de acte ce trebuie prezentate la cererea de rambursare;
- Deficiențele standardelor de raportare și verificare.

- Nu trebuie dedusă la prima cerere de rambursare (forma contractelor de finanțare de penultimă generație), sau
- Nu trebuie dedusă la prima cerere de rambursare după fiecare cerere de prefinanțare,
- Clarificarea termenului de la care începe să curgă obligația de plată a celei de-a doua tranșe de prefinanțare:
 - La validarea unei cereri de rambursare care are solicitate cel puțin 60% din valoarea primei cereri de prefinanțare,

și/sau
 - În 30 de zile de la depunerea unei cereri de rambursare care are solicitate cel puțin 60% din valoarea primei cereri de prefinanțare.¹⁴
- Eliminarea termenului de 45 zile ca limită în care poate fi solicitată prefinanțarea¹⁵ sau interpretarea lui în favoarea beneficiarului.
- Clarificarea statutului *prefinanțării rambursate*, respectiv:
 - Se aplică **principiul afectării** – ceea ce se plătește din prefinanțare și se rambursează are tot statutul de prefinanțare (deci acestor sume li se aplică regimul sumelor de prefinanțare),

sau
 - Rambursarea schimbă statutul sumelor din prefinanțare transformându-le în sume rambursate.

a2) Rambursarea sumelor

- **Rambursarea accelerată** - plata cererilor de rambursare la 5 zile de la depunerea cererii, cu recuperarea eventualelor diminuări/tăieri rezultate din verificare la următoarea cerere de rambursare;
- **Plata se face în baza raportului auditorului**, în calitatea lui de expert independent
- Verificarea de către ofițerii finanțatorului se face după plată, cu posibilitatea recuperării sumelor neeligibile la plata următoarei cereri de rambursare.
- **Măsuri cu caracter urgent:**
- Respectarea termenelor de verificare/validare și rambursare:
 - Sancțiuni pentru întârzierile în respectarea termenelor (menționate expres în contract);
 - **Introducerea validării tacite** = o cerere de rambursare care nu a fost verificată în termenul legal se consideră validată în mod automat;
 - Este posibilă în contextul implementării măsurilor prevăzute la simplificarea birocrăției și prefinanțare;
 - Constituie o soluție necesară și reducerea termenelor pe formula anterioară Deciziei nr. 8 sau chiar mai scurte.
- Eliminarea obligației de a depune cereri de rambursare la fiecare 3 luni pentru beneficiarii care nu sunt instituții publice. Dacă se dorește o accelerare a ritmului depunerii cererilor ea

¹⁴ Prin formula actuală se ajunge la situația în care finanțatorul întârzie luni întregi verificarea/validarea primei cererii de rambursare, blocând astfel acordarea celei de-a doua tranșe de prefinanțare, culpa sa dăunând de două ori beneficiarului: prin întârzierea rambursării și prin întârzierea prefinanțării.

¹⁵ De altfel, termenul de 45 de zile nu este coerent cu solicitarea prefinanțării în două tranșe distincte.

trebuie făcută doar prin intermediul unor acțiuni stimulative (ex. verificarea și plata mai rapidă).

a3) Susținerea cash-flowului proiectelor

- Garantarea de către stat a împrumuturilor pentru susținerea cash-flowului;
- Fonduri de garantare care să sprijine inclusiv ONG-urile și partenerii de dialog social;
- Contractul de finanțare – instrument de garantare. Introducerea posibilității de „a garanta cu proiectul” pentru obținerea unor sume de bani destinate susținerii cash flowului (norme bănci sau, de preferat, organisme de garantare);
 - o Pe această cale se susțin doar linii de finanțare, cu plăți numai pentru proiecte, prin intermediul conturilor speciale;
- Reintroducerea posibilității de a depune la 6 luni declarațiile privind obligațiile fiscale pentru cheltuielile salariale, indiferent de numărul de salariați (măsură alternativă la „*rambursarea accelerată*”) pentru toate organizațiile societății civile;
- Compensarea datoriilor către bugetele de stat cu datoriile pe care finanțatorul le are către beneficiar.¹⁶

b) Cheltuielile administrative și eligibilitatea cheltuielilor

b1) Flexibilizarea și regândirea modului de rambursare a cheltuielilor administrative:

- o **Prioritar:**
 - i. Instrucțiune care să prevadă faptul că încadrarea în procentul prevăzut se verifică la ultima cerere de rambursare (de preferat),
sau
 - ii. (minim) recalcularea procentului total la fiecare cerere de rambursare, ea vizând și toate cererile anterioare.
- o **Pe fond:** rambursarea cheltuielilor administrative/indirecte în mod forfetar, ele fiind acordate proporțional cu sumele directe cerute la rambursare, fiind exceptate de la formele de control specifice cererilor de rambursare (cheltuielile administrative se acordă ca procent din cheltuielile directe validate, fără alte documente).
 - iii. Presupune eliminarea formulei *cheltuieli eligibile* pentru acest capitol bugetar, respectiv modificarea Ordinului 1117/2010.
 - iv. Necesită acceptarea principiului rambursării forfetare.

b2) Eligibilitatea cheltuielilor

- Cheltuielile cu comisioanele ITM și comisioanele bancare trebuie să fie considerate eligibile, pornindu-se de la natura acestora raportat la beneficiari (sunt cheltuieli la care îl obligă finanțatorul);
 - o Cheltuielile de arhivarea a documentelor proiectului trebuie să fie considerate eligibile dacă ele au fost plătite pe perioada implementării proiectului, chiar dacă s-au achitat costuri ale arhivării până în anul 2021.¹⁷

¹⁶ Constituie *datorie* orice depășire a termenelor contractuale de verificare/validare și/sau plată.

c) Sprijinul tehnic

c1) Sprijin în domeniul grupului țintă

- Clarificarea modului de definire a grupului țintă (revizuirea Ghidului indicatorilor; revizuirea formularului de grup țintă);
- Standardizarea modului de dovedire a apartenenței persoanelor la diferitele categorii de grup țintă – armonizarea verificărilor cu posibilitățile concrete de dovedire și cu prevederile legale.
- Crearea posibilității de verificare a unei persoane din perspectiva participării ei la activități anterioare în cadrul POS DRU (evitarea „participanților profesioniști”);
 - Bază de date comună pentru toate proiectele prin unificarea Anexelor 10, vizibilă prin intermediul Action Web și a căutării pe bază de CNP;
 - Nivel de acces la REVISAL, via Action Web, pentru controlul statutului pe piața muncii al participanților;
 - Sprijin legislativ pentru culegerea dovezilor privitoare la grupul țintă:
 - Ex. sprijinirea implementării proiectelor să intre de drept în sarcina instituțiilor.

c2) Asistență tehnică pentru managementul proiectelor și cererile de rambursare

- Acordată în special pentru proiectele aflate la risc;
- Schimb de bune practici cu echipele proiectelor de succes, care vor primi finanțare suplimentară pentru o perioadă de 1-2 ani în vederea transferului de experiență și sprijinirii beneficiarilor aflați în dificultate;
- Constituirea unor echipe de experți, formată din persoane care au implementat proiecte de succes, pentru a acorda consultanță directă beneficiarilor, prin intermediul unor proiecte pe asistență tehnică (formulă de „premiere” a proiectelor de succes, care asigură un transfer de experiență necesar). Deschiderea posibilității pentru ca unele organizații să depună proiecte în acest sens.¹⁸
- Introducerea unor programe de formare/specializare (în cadrul asistenței tehnice) pentru domenii specifice cum ar fi: managementul de proiect, achizițiile publice, managementul financiar, legislația muncii, coerente cu practicile din cadrul AM POS DRU.
- Construirea cadrului organizatoric care să permită schimburile de bune practici între echipele de implementare a proiectelor.

c3) Reformarea serviciului help-desk

- Efectivitatea funcționării acestui serviciu¹⁹

¹⁷ *Ab inițio*, arhivarea documentelor pe perioade atât de lungi înseamnă obligarea beneficiarului/partenerilor la cheltuielile necesare pentru aceste perioade. Cum însă documentele pe care finanțatorul îl obligă să le producă (deci și să le arhiveze) cresc exponențial, este evident faptul că s-a ajuns la depășirea cu mult a obligațiilor pe care beneficiarul și le-a asumat la semnarea contractului. Astfel este necesară respectarea principiului: *cine dispune o măsură suplimentară trebuie să plătească pentru realizarea ei*.

¹⁸ Adoptarea acestei direcții de acțiune necesită regândirea modului de acordare a asistenței tehnice.

¹⁹ La ora actuală este incapabil de a da răspunsuri pertinente la întrebările beneficiarilor.

- Renunțarea la practica transcrierii prevederilor existente în răspunsurile date beneficiarilor și asumarea răspunderii unei interpretări.
- Introducerea interpretărilor unitare a diferitelor prevederi (de preferat elaborate printr-un dialog cu beneficiarii).

c4) Crearea posibilității de raportare și arhivare electronică a tuturor documentelor proiectului.

d) Orientarea deciziilor către beneficiari

- Introducerea consultării continue a beneficiarilor privind intențiile de modificări legislative și problemele pe care le întâmpină prin:
 - b. Măsurile de transparență decizională realizate prin intermediul site-ului AM și al Comitetului de Monitorizare;
 - c. Consultări periodice cu actorii relevanți (selectați în funcție de tipul proiectului, DMI și regiunea de implementare);
 - d. Seminariile cu beneficiarii pentru armonizarea practicilor;
 - e. Grupuri de lucru tematice, care să genereze o bună capacitate anticipativă a eventualelor modificări;
 - f. Selectarea unui eșantion de beneficiari prin intermediul cărora să se facă analiza de impact a modificărilor programate.

Notă: la ora actuală AM POS DRU are nevoie de o **capacitate anticipativă a impactului** modificărilor pe care le propune prin intermediul diferitelor instrucțiuni, aceasta putând fi dezvoltată numai în relație cu beneficiarii. Un exemplu pentru problemele ivite în lipsa acestei capacități îl constituie Instrucțiunea nr. 63, care a fost imposibil de aplicat în forma publicată, mai ales că avea un termen destul de rigid.

e) Reducerea birocrăției – sprijinul administrativ

- **Modificarea Instrucțiunii nr. 62** – această instrucțiune a crescut cu peste 20% efortul birocratic al beneficiarilor/partenerilor, încărcând totodată fiecare expert cu sarcini lunare ce depășesc 4-10 ore/lună. Direcții de modificare:
- Procedurile interne (la nivelul beneficiarului) pot prelua o bună parte din efortul birocratic ce trebuie desfășurat lunar;
- Controlul realizării indicatorilor asumați la cererea de rambursare confirmă oportunitatea activității fiecărui expert²⁰.
- Echipa de management exceptată de la raportare:
 - o Activitatea managerului de proiect nu este cuantificabilă în sensul Instrucțiunii nr. 62. Spre exemplu, el verifică toate activitățile și semnează toate actele proiectului, fiind extrem de puține „dovezile” pe care poate să le producă.

²⁰ Cererea de finanțare a fost depusă de beneficiar, el asumând sarcinile/indicatorii în numele său și al unei echipe. Reușita sau nereușita proiectului reprezintă reușita sau nereușita echipei. Sunt paradoxale posibilitățile deschise de Instrucțiunea nr. 62: proiectul reușit dar experții sunt considerați că nu și-au făcut treaba sau rapoartele individuale ale experților validate dar indicatorii nerealizați. Se observă de altfel faptul că în ultima variantă atribuțiile beneficiarului/partenerului de control și sancțiune sunt mult diminuate de către finanțator.

- Evaluarea echipei de management se realizează în funcție de gradul de realizare a indicatorilor și de îndeplinire a condițiilor de implementare a proiectului.²¹
- Necesită stabilirea unor standarde orientative privind componența și mărimea echipei de management raportat la gradul de dificultate al proiectului, la indicatorii asumați și la bugetul total.
- Grup de lucru la nivelul AM POS DRU sau, mai curând, al MAEUR/MFE pentru a evalua posibilitățile de înlocuire a Instrucțiunii nr. 62 cu proceduri care să genereze un grad de încredere echivalent însă cu un efort birocratic mult mai mic din partea beneficiarilor și al organismelor intermediare.
- Reintroducerea raportării în funcție de gradul de risc (revizuit).
- Reducerea numărului de conturi pe care este obligat să le aibă beneficiarul pentru fiecare proiect, de la 3 la unul singur.
- Creșterea flexibilității contractuale pentru alte situații decât cele care se raportează la durata acestuia și la realizarea indicatorilor proiectului.
- Libertatea de inițiativă și strategie a beneficiarului în ceea ce privește resursele umane, inclusiv în salarizarea propriilor experți (cu încadrarea în plafoanele stabilite)²², înlocuirea experților,²³ evaluarea și modificarea salariilor pe parcursul implementării.

f) Creșterea gradului de încredere a beneficiarilor în funcționarea programului

- Preocuparea vizibilă a finanțatorului pentru respectarea obligațiilor contractuale pe care le are față de beneficiari, interpretat în interesul implementării proiectului.
- Instituirea principiului transparenței în relație cu beneficiarii
 - Vizibilitatea plății cererilor de rambursare în Action Web
 - Transparentizarea modalităților de verificare
 - Publicarea procedurilor interne de verificare
 - Utilizarea unor proceduri unitare;
- Eliminarea clauzelor abuzive din contractele de finanțare.

²¹ Într-un anumit sens, cheltuielile cu echipa de management au un caracter forfetar, fiind proporționale cu cheltuielile indirecte. Problema o reprezintă atribuțiile directe ale membrilor echipei de management, atunci când acestea există.

²² Remarcăm faptul că libertatea beneficiarului de a stabili nivelul de salarizare al propriilor experți este posibilă în actualul cadru contractual, având în vedere caracterul estimativ al bugetului din cererea de finanțare. Anularea acestei libertăți a derivat din modalitățile de interpretare abuzive ale contractelor de finanțare realizate de reprezentanții finanțatorului, care au condus la o rigiditate nefirească în abordarea acestei probleme. Libertatea angajatorului de a stabili nivelul de salarizare al propriilor experți, cu încadrarea în capitolul bugetar Resurse umane, constituie unul din puținele instrumente pe care le poate folosi pentru stimularea și menținerea experților, mai ales dacă ne raportăm la aceste condiții vitrege de implementare.

²³ Procedura de înlocuire a experților este inutilă, deoarece angajamentul pentru realizarea indicatorilor asumați (cantitativ și calitativ) este al beneficiarului, el fiind în final cel care răspunde. Deși această procedură a fost de la început greoaie și restrictivă, stresând beneficiarul suplimentar, ea a fost complicată și mai mult de cultura organizațională a finanțatorului, fiind numeroase cazurile în care se ajunge la situația în care beneficiarul nu poate să schimbe un expert (care nu-și face treaba) dacă expertul nu este de acord, deoarece finanțatorul nu aprobă Notificarea de schimbare a expertului dacă nu există la dosar acordul expres al celui expert de a fi schimbat. Acesta este un alt exemplu al confuziei create în ceea ce privește calitatea și atribuțiile angajatorului, acestea părând a fi mai curând ale finanțatorului decât ale beneficiarului. Altfel spus, finanțatorul a preluat treptat o bună parte din atribuțiile de control și sancțiune a experților, beneficiarul rămânând doar cu obligațiile față de experți.

- Eliminarea situațiilor în care se ajunge la retroactivarea unor prevederi prin decizia AM POS DRU.²⁴
- Revizuirea Instrucțiunii nr. 53 în sensul creării unui raport onest între indicatori/realizări și bugetul proiectului.
- Introducerea posibilității beneficiarului de a renunța la proiect indiferent de nivelul în care se află în implementarea acestuia, beneficiind de rambursarea cheltuielilor făcute proporțional cu realizările proiectului.
- Preluarea în contracte a obligațiilor pe care le are statul față de Comisie în contractele de finanțare, ca obligații ale statului față de beneficiari (ex. finanțarea proiectelor chiar dacă se întrerupe rambursarea cererilor de la Comisie).

g) Armonizare legislativă (sprijin legislativ)

- armonizarea prevederilor legale cu interesele legate de implementarea proiectelor, inclusiv cele ale beneficiarilor:

1. Legislația muncii

- i. Introducerea contractelor civile pentru experți (contracte atipice)²⁵
 1. Cu menținerea nivelului contribuțiilor sociale apropiate de cele ale CIM;
 2. Esența contractului: realizarea sarcinilor asumate și răspunderea individuală pentru modul de realizare a lor pe toată durata răspunderii beneficiarului.

sau
- ii. - introducerea răspunderii individuale aferente CIM din cadrul proiectelor (excepții de la Codul muncii create prin intermediul unui act normativ al Guvernului/Ministerului Muncii/Ministerul Afacerilor Europene) similară răspunderii civile (crearea posibilității transferului responsabilității către salariați/responsabilizării acestora pentru activitățile pe care le desfășoară în calitate de experți).
- iii. Introducerea excepțiilor la interpretarea restrictivă a limitelor duratei zilnice de muncă,²⁶ raportat la interpretarea pe care AM POS DRU o dă Directivei nr. 88/2003.²⁷

²⁴ Situația cea mai flagrantă o reprezintă încercarea de retroactivare a Instrucțiunii nr. 64/2013, în cuprinsul ei fiind menționată aplicarea începând cu august 2012.

²⁵ Spre exemplu, reprezentatul legal al beneficiarului nu este managerul proiectului (situații frecvente) atunci când răspunderea managerului de proiect încetează odată cu finalizarea implementării proiectului, cadrul legal al contractului individual de muncă nu oferă instrumentele juridice necesare pentru responsabilizarea acestuia. Din punctul nostru de vedere cel puțin managerul de proiect ar trebui să aibă contract civil, acesta fiind singurul cadru juridic ce creează posibilitatea unor raporturi juridice corecte între părți.

²⁶ Evident, dacă se adoptă soluția contractelor civile, problema este rezolvată.

²⁷ Având în vedere faptul că intră în definiția activității pe proiecte flexibilitatea foarte mare în desfășurarea activităților, deci inclusiv variațiile foarte mari în ceea ce privește timpul de muncă. A introduce limitări de genul 13 ore maxim/zi reprezintă o lipsă gravă de înțelegere în ceea ce privește modul de funcționare al unui proiect, flexibilitatea raporturilor cu proprii angajați, inclusiv în ceea ce privește timpul de muncă, ținând de esența unor astfel de activități. De altfel, flexibilitatea foarte mare a activităților pe proiecte constituie și una din diferențele esențiale față de instituțiile bugetare. De altfel, AM POS DRU este contradictoriu în acest sens: pe de o parte încearcă să impună diferite limitări ale timpului de muncă iar pe de altă parte majoritatea

2. Legislația fiscală

iv. Datoriile beneficiarilor către stat izvorâte din datorii ale statului către beneficiari:

- să poată fi compensate între ele²⁸

sau

- să aibă regim special, termenele să fie scadente la data achitării obligațiilor de către stat
- Obligațiile de plată către stat și bugetele speciale aferente salariilor să fie scadente la data plății efective a salariilor și nu lunar;
 - Presupune crearea posibilității legale ca declararea obligațiilor de plată să se facă la data plății efective a salariului și nu lunar, indiferent de plata sau nu a salariului către angajat.²⁹

3. Alte prevederi legale

- Definirea legală a parteneriatului, cu căi de acțiune și răspunderi specifice.³⁰

solicitărilor pe care le adresează beneficiarilor (ex. raportările urgente, birocrăția în creștere etc.) conduc la creșterea timpului de lucru al experților cu mult peste cele 13/ore zi.

²⁸ Presupune ca o cerere de rambursare validată sau de la a cărei depunere au trecut peste 30 de zile să fie considerată titlu executoriu.

²⁹ Atragem atenția aici asupra a două aspecte: unul deja de notorietate, respectiv faptul că finanțatorul aduce deseori beneficiarul în situația de a nu putea plăti salariile și contribuțiile aferente. Altul, privește data la care este scadentă obligația de plată a contribuțiilor și impozitului pe salarii (angajator și angajați), de această dată depinzând și nașterea obligațiilor de declararea a acestora. Astfel, în ceea ce privește reținerile pe care angajatorul este obligat să le facă din salariul angajatului și să le plătească la stat (folosim termenii generici, fără a particulariza pe impozit și tipuri de contribuții), ele nu pot fi făcute decât atunci când există posibilitatea de plată efectivă a salariului. Deci, obligația de plată a acestora este scadentă la momentul plății salariului și nu înainte, deoarece, în lipsa plății salariului nu ai ce reține. Izvorul obligației angajatorului de a reține aceste contribuții de la salariat îl constituie de fapt obligația salariatului de a plăti (transferată angajatorului, în beneficiul statului, adică pentru a ușura colectarea impozitelor și contribuțiilor). Or, atâta timp cât salariatul nu este plătit (datorită imposibilității obiective de plată din partea angajatorului; ipoteza nu este operantă atunci când, cu rea credință, angajatorul nu vrea să plătească salariul angajatului, deoarece în acest caz s-ar ajunge la situația în care angajatorul își invocă propria culpă în beneficiul său) nici obligațiile de plată nu sunt scadente, respectiv nici declararea acestor obligații. Situația este identică și în cazul plății obligațiilor angajatorului aferente plății unui salariu, ele depinzând de plata efectivă a salariului. În acest sens, a se vedea și sancțiunile juridice pentru întârzierea plății salariului, mai ales atunci când aceasta este independentă de voința angajatorului ele fiind minore. Rezumând, ipoteza este că accesoriul (plata obligațiilor aferente salariului de către angajator) nu poate să aibă o situație privilegiată față de principal (plata salariului). Altfel spus, nașterea obligației de declarare a obligațiilor de plată aferente salariilor este dependentă de momentul nașterii obligațiilor de plată, care la rândul ei este dependentă de momentul (anticipat al) plății efective a salariului.

De altfel, situația suportă o interpretare mult mai complexă: pornind de la faptul că finanțatorul nu-și achită, întocmai și la timp, obligațiile contractuale, nu putem să ajungem la sancționarea beneficiarului pentru că acesta, la rândul lui, nu-și poate achita obligațiile către stat, în condițiile în care între cele două gesturi există o legătură de cauzalitate, respectiv finanțatorul (adică statul) îl aduce pe beneficiar în situația de a nu-și putea achita obligațiile. Nu suntem nici măcar în situația unei inegalități în fața legii, și ea putând fi invocată în mod pertinent de către beneficiari (cele două obligații trebuie să fie pe picior de egalitate, inclusiv în ceea ce privește sancțiunile; însă acest lucru nu se întâmplă la ora actuală. Situația este mai gravă, beneficiarul fiind de fapt responsabil pentru culpa altuia. Fortând interpretarea până la capătul ei, statul își provoacă singur o pagubă și îl consideră vinovat pe beneficiar, stabilindu-i penalități de întârziere și deschizând cercetarea penală asupra reprezentantului legal al beneficiarului. Legătura de cauzalitate dintre culpa finanțatorului/statului și situația în care este pus beneficiarul față de stat constituie cheia atât pentru stabilirea posibilității de compensare a celor două datorii cât și pentru stabilirea momentului la care este scadentă obligația de a declara obligațiile de plată, respective de a le plăti.

- Stabilirea cadrului legal pentru funcționarea consorțiilor, adică a entității juridice ce ia naștere prin intermediul parteneriatului și se numește *beneficiar*.
- Stabilirea responsabilității partenerilor, în solidar cu beneficiarul și proporțional cu întinderea răspunderii.
- Definirea exactă și unitară a beneficiarului și a întregului parteneriat atât în contract cât și în reglementările legale aplicabile.

4. Armonizarea interpretării prevederilor legale

h) Premiarea proiectelor de succes

1. Efecte:
 - i. Creează un mediu competițional, stimulativ pentru creșterea calității.
 - ii. Asigură recunoașterea eforturilor depuse.
2. Criterii - **gradul de risc** (revizuit) și **nivelul de succes**.³¹

Ob. 2: Creșterea capacității de verificare a proiectelor și cererilor de rambursare prin deplasarea unor sarcini de verificare către entități care sunt deja împuternicite și calificate să desfășoare aceste activități respectiv auditorul și expertul contabil.

A) Autorizarea/validarea auditorului ca organism independent de control, care garantează verificarea cererilor de rambursare, controlul în teren și realitatea raportărilor³²

³⁰ Avem în vedere faptul că *beneficiarul* are în unele din prevederile legale și sensul de întregul parteneriat, fără a exista un cadru legal de funcționare a unui astfel de consorțiu, care este necesar pentru acest gen de proiecte.

³¹ Gradul de risc trebuie să-și reia rolul de diferențiere a proiectelor între ele, eliminând astfel atitudinea de culpabilizare generală, extrem de dăunătoare. Calculul gradului de risc trebuie însă revizuit, el trebuind să ia în considerare și alte elemente (majoritatea dând seama de introducerea unui indicator complementar, respectiv **nivelul de succes**) cum ar fi: *istoricul beneficiarului în această calitate* (dacă a avut proiecte anterioare și cum le-a derulat; la acest moment beneficiarul o ia de la 0 cu fiecare proiect, chiar dacă anterior a avut proiecte de succes), *indicatorii asumați, nivelul de dificultate al proiectului* (elemente novatoare, grup țintă cu probleme de selecție și menținere etc.), *nivelul de depășire a indicatorilor asumați, efortul propriu și persistența pentru implementarea proiectului* (modul în care s-a comportat beneficiarul în contextul întreruperii finanțării, cheltuielile asumate pe cont propriu pentru susținerea cash flowului etc.), *nivelul de stres pe care trebuie să-l îndure* (numărul de cereri de rambursare neverificate și nevalidate, aflate simultan la finanțator, numărul de zile de întârziere în verificarea, validarea și rambursarea fiecăreia din cereri, complianța la creșterea birocrăției), *gradul de adaptare organizațională la calitate de beneficiar* (cantitatea și calitatea procedurilor interne specifice implementării proiectelor, gradul de complianță la modificările condițiilor de implementare, nivelul de integrare a activităților pe proiect cu activitățile de bază ale organizației), *stăruința pentru atingerea obiectivelor orizontale, dezvoltarea organizației prin intermediul proiectelor, măsurile cu caracter novator realizate în cadrul proiectelor*.

³² Este dificil de înțeles situația auditorilor din cadrul proiectelor: pe de o parte, ei constituie un element esențial pentru fiecare proiect, evident prin faptul că orice proiect se poate derula numai dacă are un auditor selectat prin procedura de achiziție publică; dacă îți pleacă auditorul de pe proiect plățile se suspendă în mod automat până la selectarea altuia. Luând în considerare și restul prevederilor din contractul de finanțare privitoare la atribuțiile auditorului, considerăm evident rolul de control al auditorului, el fiind gândit ca o extensie a organelor de control (chiar și preventiv) a AM POS DRU. Aceasta este gândirea existentă în arhitectura contractului de finanțare. Pe de altă parte, în mod inexplicabil rolul auditorului este diminuat până la anulare în practică, controalele și rapoartele sale având o valoare ce tinde către 0 în fața ofițerilor care

- Implementarea unor standarde profesionale de verificare a proiectelor POS DRU pentru auditori pentru asigurarea verificării de ansamblu a proiectului, inclusiv pe parte tehnică, printr-un protocol încheiat cu CECAR;
- Angajamentul de respectare a standardelor condiție de a desfășura activitatea pe proiecte (în situația lipsei acordului CECAR);
- Angajarea responsabilității profesionale a auditorilor pentru verificările efectuate;
- Implementarea unor acțiuni de armonizare a criteriilor de control;
 - Seminarii organizate de finanțator – asistență tehnică
 - Crearea unor ghiduri specifice (pornind de la Manualul beneficiarului)
- Stabilirea unor standarde de cost pentru activitățile auditorului;
- Garantarea plății contractului de către finanțator sau plata directă de către finanțator a auditorilor;
- Auditorul devine o extensie a controlului realizat de finanțator, respectiv prima linie de control a acestuia (un control ce se desfășoară la fața locului).
- Introducerea formelor de certificare a auditorilor abilitați să lucreze pe proiecte, cu specializări pe POS DRU, în situația unui nivel scăzut de încredere în competențele acestora în domeniu.
- Procedura de selecție a auditorilor:
 - Achiziție publică – de preferat, deoarece se aplică și celor care au fost deja selectați, deci toate măsurile pot intra în vigoare imediat
sau
 - Selectarea dintr-o listă de auditori aflată la finanțator (poate fi și în mod randomizat)
 - Presupune plata unitară a tuturor auditorilor pe standarde de cost de către finanțator;
 - Necesită eventual o procedură de selecție/achiziție de acestor auditori;
 - Nu poate fi aplicată fără a crea mari probleme la proiectele aflate deja în derulare.

B) Autorizarea/validarea expertului contabil ca organism independent de control contabil al exactității înregistrărilor și eligibilității cheltuielilor.

- Standarde de verificare pentru experții contabili care trebuie să certifice corectitudinea cheltuielilor și înregistrărilor;
- Introducerea formelor de certificare a experților contabili abilitați să lucreze pe proiecte, cu specializări pe POS DRU.

verifică cererile de rambursare. Interpretat la limită, rolul auditorilor a ajuns să fie doar unul decorativ, în timp ce activitatea concretă a acestora (cel puțin a celor cu care am avut plăcerea să lucrăm) este una intensă și riguroasă, fiind investigate toate aspectele proiectului (chiar și cele care nu ar trebui, dacă avem în vedere verificarea cheltuielilor indirecte). Altfel spus, în practică AM POS DRU se comportă față de auditorii din cadrul proiectelor ca și cum prevederile contractuale ar avea doar rostul de a le asigura o sinecură, irosind în mod inexplicabil această resursă de control mult mai bună decât orice achiziție pe Asistență tehnică imaginată.

ATENȚIE!

Atât auditorul cât și expertul contabil, aparținând unor profesii autonome, au obligația și capacitatea de a verifica în mod obiectiv proiectele și cererile de rambursare trebuind să garanteze (prin intermediul unor prevederi legale specifice) corectitudinea celor verificate. Pentru a-i putea asimila ofițerilor de verificare³³ trebuie eventual întărită răspunderea (financiară – civilă și/sau penală) a acestora pentru propriile lor certificări. În felul acesta auditorul și expertul contabil devin extensii credibile ale verificării realizate de AM/OIR POS DRU, având cel puțin tot atâtea responsabilități și posibilități de a fi trași la răspundere precum angajații acestor instituții.

Faptul că atât auditorul cât și expertul contabil sunt în relații contractuale cu beneficiarul nu le poate știrbi autonomia, drepturile și obligațiile reciproce fiind stabilite prin intermediul unor contracte standard. În felul acesta pe proiect este asigurată o parte din plata verificării, pentru verificări desfășurate în mod efectiv și în teren.³⁴

De observat că cererile de rambursare sunt verificate deja, atât pe parte financiară (conform anexei nr. 1 din Instrucțiunea nr. 43 și prevederilor contractului) cât și pe parte tehnică de auditor (atât la locul de implementare cât și în acte) acesta fiind plătit special pentru o astfel de activitatea. Ori la ora actuală AM/OIR POS DRU reia la nivel de organizație verificări care au fost făcute deja de un organism independent.

Deplasarea sarcinilor de verificare pe auditor și expertul contabil constituie cea mai indicată formă de simplificare a procedurilor de rambursare, constituind în același timp o modalitate de cheltuire eficientă a banului public.

Dacă nu există încredere suficientă în aceste corpuri profesionale autonome aceasta poate fi construită pe calea unor standarde de verificare și, eventual, prin plata acestora direct de către AM/OIR POS DRU.

Ob. 3: Simplificarea și uniformizarea procedurilor de raportare, rambursare și verificare

A). Simplificarea procedurilor de raportare

³³ Nu cunoaștem procedura de selecție a ofițerilor de verificare a proiectelor, nivelul de studii necesar etc., însă în mod clar pentru verificarea tehnică și financiară auditorii reprezintă subiecți calificați, cel puțin raportat la materia generală (însă calificarea presupune și dreptul de a desfășura misiuni în domenii intens specializate). Într-un mod oarecum ciudat, la ora actuală ofițerii de verificare din partea OI/OIR POS DRU verifică în mod implicit modul în care auditorii și-au îndeplinit misiunile de verificare, fiind transformați astfel în organisme de control ale unei profesii care se exercită în mod liberal. Ceea ce înseamnă că nu este exclus ca o persoană cu un nivel de pregătire și experiență în domeniu inferior auditorului să-l controleze pe acesta. Nu credem să existe argumente care să justifice încrederea mai mare a AM POS DRU în proprii salariați decât în experții în domeniu existenți deja. Oricum, modelul propus de noi este unul al complementarității dintre ofițerii AM POS DRU și auditori, cei din urmă fiind cei mai la îndemână experți și mai ușor accesibili pentru o strategie de urgentare a verificărilor, adică de creștere a gradului de absorbție a fondurilor structurale.

³⁴ Nu excludem posibilitatea existenței unor situații particulare, unde auditorul și expertul contabil au mai curând roluri formale, verificările fiind cvasi-absente. Câteva indicații în acest sens le avem prin intermediul unor oferte cu prețuri derizorii din cadrul achizițiilor publice de specialitate.

A1) Centrarea raportării pe elementele care au legătură cu indicatorii proiectelor

- Raportarea trebuie orientată către scopul proiectului – atingerea indicatorilor și respectarea indicatorilor adiționali/impliciți (publicitate, obiective orizontale);
- Alegerea mijloacelor de realizare a indicatorilor și obiectivelor proiectului ține de libertatea beneficiarului;
 - o Excepție – instituțiile publice

A2) Simplificarea procedurii raportării individuale stabilită de Instrucțiunea nr. 62.

Principii:

- Beneficiarii/partenerii răspund pentru oportunitatea angajării/contractării personalului și contribuția acestora la realizarea indicatorilor;
- Controlul poate fi realizat doar prin raportul dintre sumele totale alocate proiectului și indicatorii asumați/realizați, inclusiv indicatorii adiționali și impliți (obiective orizontale, publicitate, respectare proceduri achiziții);
 - o Necesită stabilirea unor standarde minime. Se poate face prin revizuirea Instrucțiunii nr. 53, luând în considerare atât întreaga contribuție la realizarea tuturor indicatorilor proiectului cât și efortul determinat de respectarea procedurilor de management/raportare/administrare a proiectului). Raportarea sumelor doar la indicatorii stabiliți în secțiunea *Indicatorii* din cererea de finanțare ratează cuantificarea tuturor eforturilor umane și financiare realizate de beneficiar pentru achitarea diferitelor obligații stabilite de finanțator (raportare, achiziții, publicitate, indicatori adiționali, proceduri etc.), inclusiv pentru eforturile depuse în vedere contribuției la obiectivele orizontale.³⁵
 - o Creșterea ponderii raportării electronice în dauna celei „pe hârtie” (o măsură ce contribuie în același timp la dezvoltarea durabilă).

B)Simplificarea și unificarea procedurilor de rambursare

- Unificarea prevederilor privind actele solicitate la rambursare și la verificarea la fața locului;
 - o Procedurile trebuie să fie publice, astfel încât beneficiarii să-și poată organiza propriile proceduri interne.
 - Ex. negativ: la ora actuală există foarte multe proceduri secrete (ex. verificarea cheltuielilor administrative, controlul beneficiarilor în teren etc.) care de fapt constituie standarde de funcționare a beneficiarilor prin nivelul pe care-l au în vedere. Se ajunge astfel la situația în care beneficiarii sunt controlați pentru îndeplinirea unor standarde de care nu au cunoștință.

³⁵ Instrucțiunea 53 dă seama de modul în care AM POS DRU interpretează contractul de finanțare: împotriva beneficiarului. Altfel spus, pe această instrucțiune bugetul se raportează în mod univoc la indicatorii proiectului, cu indiferență totală față de alte obligații. În schimb, în momentul în care sunt încălcate anumite obligații contractuale (legate de achiziții, egalitate de șanse etc.) sancțiunea este una financiară, mergând de la reduceri proporționale (ex. sancțiunile aplicate achizițiilor care nu au respectat condițiile de publicitate) până la rezilierea contractului cu obligarea beneficiarului de restitui toate sumele primite, chiar dacă proiectul a contribuit la realizarea indicatorilor DCI.

- Standardizarea procedurilor de raportare și rambursare cu aplicare uniformă la nivelul tuturor organismelor intermediare – revizuirea Instrucțiunii nr. 43³⁶
 - Stabilirea categoria de acte justificative pentru diferitele tipuri de plăți;
 - Ex. negativ: nu este posibil să fie tăiată o cheltuială cu deplasarea pe motiv că deplasarea nu este menționată în raportul individual de activitate, deși există toate dovezile necesare pentru efectivitatea deplasării: ordine de deplasare și foi de parcurs, lista persoanelor cazate, fotografiile de la activități etc. (deplasarea nu este o activitate, raportat la activitățile proiectului, ci o cale de realizare a activităților). Exemplul este luat de la OI CNDIPT (proiect ID 79508, CR 1);
 - Exceptarea de la verificare a cheltuielilor administrative;
 - Aplicarea principiului: ceea ce nu trebuie să verifice auditorul nu trebuie să verifice nici ofițerii finanțatorului (*Ubi eadem ratio ibi idem jus*).
 - Constituie o complicație birocratică inutilă să oblige beneficiarul/partenerii să aibă procese verbale de recepție pentru utilități (energie electrică, gaze etc.), când procedura curentă o constituie factura.
- e) Axarea pe verificările la fața locului realizate de auditor și expertul contabil, în baza unor misiuni stabilite prin standarde specifice.
- f) **Simplificarea procedurilor**
 - **Procedurile de rambursare**
 - Standardizarea documentelor solicitate (modificarea și completarea Instrucțiunii nr. 43);
 - Aplicare unitară la nivelul tuturor organismelor;
 - Introducerea **rambursării accelerate**;
 - **Procedurile de achiziție publică**
 - Bază de orientare – Ordonanța 34 și Regulamentele;
 - Revizuirea Ordinului MAEur 1050/2012 aplicabil POS DRU;
 - Se menține prevederea - până în 15000 euro – achiziție directă;
 - Însă cu procedură internă pentru estimarea costurilor și minime condiții de transparență peste 5000 euro;
 - Clarificarea legalității celor 3 oferte³⁷
 - Documentație standardizată pentru achiziții;
 - Auditorul trebuie selectat în continuare prin intermediul procedurii de achiziție publică³⁸

³⁶ În opinia noastră Instrucțiunea nr. 43 ar trebui să privească doar cheltuielile directe, cele indirecte trebuind plătite în mod forfetar, pe măsura validării celor directe.

³⁷ Avem în vedere faptul că *cererea de oferte*, ca procedură de achiziție publică, este organizată diferit dacă ne raportăm la OUG 34, în formula legii ea îndeplinind condițiile necesare de publicitate. Suplimentar, practica ne-a oferit și situații când pentru un anumit produs/serviciu nu exista decât un singur furnizor, respectiv producătorul, fiind astfel în imposibilitate de a asigura cele trei oferte solicitate. Mai mult chiar, se ivesc și cazuri în care identificarea unor furnizori pentru anumite repere generează un volum enorm de muncă (mai ales dacă trebuie să verificăm să aibă în obiectul de activitate furnizarea produselor/serviciilor respective etc.). Opinem că publicarea pe site-ul propriu și pe un site specializat al AM POS DRU/MAEur/MFE (care pot asigura la rândul lor integrarea acestor anunțuri în fluxuri de informații mult mai ample, inclusiv SEAP) ar asigura într-un mod mult mai adecvat îndeplinirea condițiilor de publicitate.

³⁸ Avem în vedere rolul pe care autorul ar trebui să-l aibă în verificarea cererilor de rambursare, el constituind de fapt o extensie a AM POS DRU.

- Considerăm că în contractele de finanțare există o excepție în acest sens de la prevederile Ordinului MAEur 1050/2012. Ea trebuie însă stipulată în mod expres.
- Clarificarea modului de calcul a Notei estimative, prin selectarea uneia din variante:
 - Pe proiect – pe toată durata acestuia;
 - Pe beneficiar/partener:
 - Anual – necesită însă clarificarea situației „proiectelor viitoare”;
 - Multianual – nu poate fi însă aplicată în situația mai multor proiecte;

Ob. 4: Creșterea capacității administrative a instituțiilor implicate, respectiv AM / OI / OIR POS DRU

A. Creșterea capacității administrative proprii a acestor instituții

- Crearea unor organigrame dinamice, capabile să se adapteze priorităților.
- Dezvoltarea unei strategii de păstrare a specialiștilor (inclusiv prin intermediul salarizării);³⁹
- Creșterea numărului de salariați/specialiști ai acestor organisme;
- Salarizare stimulativă (posibil de a fi realizată inclusiv prin intermediul proiectelor pe axa 7).
- Standardizarea verificării proiectelor (prin intermediul check-listelor), aceasta fiind în oglindă cu actele solicitate beneficiarilor la rambursare și la verificarea la fața locului;
- Introducerea principiului asumării responsabilității în interpretarea prevederilor legale față de beneficiari;
- Introducerea clauzei de fidelitate, corelativ cu interzicerea plecării la beneficiari a angajaților AM/OIR pentru o perioadă de cel puțin doi ani de la data finalizării raporturilor de muncă/serviciu;

B. Externalizarea unor servicii

- Externalizarea controlului beneficiarului prin intermediul auditorilor și experților contabili;
- Achiziția unor servicii suplimentare de verificare la fața locului a proiectelor;
- Externalizarea serviciilor de consultanță/informare a beneficiarilor prin finanțarea unor proiecte de succes în acest sens.

C. Identificarea problemelor și deficiențelor care afectează procesul de implementare.

Se poate face prin introducerea unui mecanism de monitorizare continuă a implementării proiectelor, care să permită adaptări în funcție de modificarea condițiilor externe și alte tipuri de probleme identificate. Implementarea sistemului poate fi făcută pe următoarele căi:

- Proceduri de monitorizare realizate și implementare prin intermediul asistenței tehnice;

³⁹ Plecarea specialiștilor din cadrul POS DRU, atât datorită nivelului scăzut de salarizare cât și datorită mirajului activității pe proiecte (mai dificil acum datorită regimului incompatibilităților), constituie una din cauzele deficitului de competențe existent la nivelul organismelor care gestionează acest program.

- Proceduri de colectare a informațiilor și problemelor de la beneficiari;
- Consultarea beneficiarilor privind modificările necesare și noile modificări propuse – construcția unor mecanisme de dialog social/civic.

D. Instituirea dialogului social/civic la nivelul AM POS DRU

- a. Crearea unei „comisii de dialog cu beneficiarii”;
- b. Introducerea mecanismelor de tip feedback din partea beneficiarilor;
- c. Elaborarea noilor măsuri cu consultare publică;
- d. Crearea grupurilor de lucru pentru diferitele teme.

Ob. 5 Creșterea capacității de implementare proiecte a instituțiilor publice

- Modificarea legislației astfel încât să fie permisă plata suplimentară pentru timpul lucrat pe proiecte de către funcționarii publici, la nivele compatibile cu salariații celorlalți beneficiari. De notat că prevederile Legii 284/2010 sunt insuficiente și, mai mult chiar, imposibil de aplicat putând genera chiar complicații de genul dublei finanțări. Se impune astfel crearea posibilității de a desfășura activitatea pe proiecte în cadrul unor ore suplimentare de lucru sau cu contracte individuale de muncă separate, angajații putând cumula mai multe contracte la același angajator cf. actualelor prevederi ale Codului Muncii. Măsurile pot fi introduse cu caracter de excepție, doar pentru activitățile desfășurate pe proiecte.
- Modificarea legislației privind execuția bugetară în sensul adaptării ei la specificul proiectelor.
- Rezilierea proiectelor cu instituțiile publice care nu respectă termenele contractuale, având în vedere faptul că acestea nu resimt dificultățile de cash flow pe care le trăiește mediul privat.

Ob. 6: Creșterea gradului de vizibilitate a rezultatelor POS DRU;40 construcția unei imagini pozitive

- Informări publice periodice privind rezultatele atinse;
- Creșterea gradului de vizibilitate a activităților desfășurate în cadrul proiectelor prin:
 - Obligația beneficiarilor de publica pe site-ul propriu activitățile ce urmează a fi desfășurate și cele aflate în curs de desfășurare;

⁴⁰ Acest obiectiv pornește de la locul comun pe care-l reprezintă constatarea deficitului de vizibilitate al acțiunilor tip FSE, deci și al celor din cadrul POS DRU. Ca orice intervenție asupra umanului și acest program asumă un domeniu de acțiune problematic, lipsit de realizări vizibile în mod imediat, în modalitatea comună a așteptărilor. Suplimentar, modificările pe care le aduc astfel de acțiuni au un impact redus pe termen scurt, fiind mai probabile a determina modificări pe termen mediu și lung. Pentru a înțelege limitele vizibilității unor astfel de acțiuni am dat în mod repetat exemplul sectorului Educație; cu precizarea că formarea profesională din cadrul POS DRU (cea mai importantă direcție de acțiune raportat la costurile alocate) are durate mult mai scurte.

sau

- Obligația de a publica pe site-ul AM POS DRU sau OIR POS DRU activitățile ce urmează a fi desfășurate și cele aflate în curs de desfășurare.

Remarcăm aici drept pozitivă inițiativa colegilor de la www.fonduri-structurale.ro de a crea un portal al proiectelor pe fonduri structurale.

Ob. 7: Adaptarea Documentului Cadru de Implementare la condițiile actuale în contextul crizei economice⁴¹

- Regândirea indicatorilor în funcție de condițiile sociale actuale și raportat la indicatorii specifici fiecărui DMI;⁴²
- Un punct de pornire – cercetările desfășurate în cadrul proiectelor POS DRU, care pot furniza direcții de intervenții;
- Culegerea informațiilor relevante din implementarea proiectelor;
- Explorarea posibilității modificării adaptative raportat la criza economică.

Ob. 8: Revizuirea modelului de contract strategic și de grant și flexibilizare posibilităților de modificare a contractului

Principalul efect al blocării POS DRU îl constituie afectarea iremediabilă a calendarelor de implementare a proiectelor, respectiv a posibilității atingerii indicatorilor acestor proiecte. Motiv pentru care este necesară flexibilitatea condițiilor contractuale cel puțin pe următoarele paliere:

- Prolungirea duratei de implementare a proiectelor – unde este cazul;
- Modificarea rapidă a graficelor de implementare a proiectelor, în acord cu resursele financiare.

Revizuirea contractelor de finanțare trebuie să vizeze cel puțin următoarele teme:

- Eliminarea unor anexe (singura relevantă fiind Cererea de finanțare);
- Flexibilizarea modului de modificare a contractului în funcție de condițiile (schimbătoare) ale pieții în ceea ce privește condițiile de implementare;
- Singura zonă „rigidă” din perspectiva modificărilor contractuale: indicatorii asumați;

⁴¹ Propunerea acestui obiectiv pornește de la constatarea modificărilor ivite în contextul socio-economic românesc în perioada scursă între elaborarea DCI-ului și actuala perioadă de implementare și vizează optimizarea strategiilor de intervenție. O astfel de revizuire este oportună din perspectiva celor 20% care au rămas de contractat la care credem că se pot adăuga alți 20%, ei fiind acoperiți prin nivelul execuției mult mai jos decât cel contractat, mai ales ținând cont de contextul „blocării POS DRU”. Totodată, avem în vedere faptul că inclusiv realocările financiare între diferitele axe (necesare dacă se dorește atingerea indicatorilor) pot fi făcute numai prin modificarea DCI. Din această perspectivă credem că ar fi oportună suspendarea lansării de noi call-uri până la desfășurarea unei analize riguroase a indicatorilor contractați și, dacă este cazul, revizuirea DCI.

⁴² Câteva exemple în acest sens pot fi furnizate în cazul DMI 3.2, care aduce o contribuție semnificativă a indicatorilor și are un grad crescut de flexibilitate și, deci, de relevanță (particularizând, putem să ne referim la indicatorii specifici domeniului sanitar – 10000 de medici și 60000 de asistenți medicali – care nu vor fi atinși dacă ne raportăm la nivelul actual de contractare, orientat pe domenii), și în cazul DMI 3.3, care poate contribui semnificativ la dezvoltarea organizațiilor și a unor activități specifice, un domeniu neglijat în ansamblul POS DRU.

- Introducerea **principiului libertății beneficiarului în alegerea căilor de îndeplinire a indicatorilor asumați**;
- Procesul de modificarea a contractelor ar trebui să fie ghidat de două elemente centrale: realizarea indicatorilor și respectarea legislației; în afara acestora cadrul contractual ar trebuie să fie mai lax, dând posibilitatea adaptării proiectelor la noile condiții de piață și la prevederile legale (ex. ce s-a întâmplat în momentul Ordinului 1117);
- Nu este admisibilă modificarea unilaterală a contractului, prin Decizii sau Instrucțiuni deoarece încalcă principiile de drept, putând fi chiar lovită de nulitate. Singurele excepții admise sunt modificările legislative (AM POS DRU nu are atribuții în a modifica legislația);
- Trebuie modificat actualul model de contract deoarece **nu este sinalagmatic**, el introducând obligații doar pentru beneficiari, încălcând și el flagrant principiile de drept. În acest sens trebuie responsabilizat AM pentru toate dificultățile create beneficiarilor. Spre exemplu, trebuie introduse sancțiuni pentru întârzierea prefinanțării sau a rambursărilor peste termenele contractuale.
- Obligațiile beneficiarilor trebuie să aibă corelativ și obligații ale AM (ex. incompatibilităților și conflictului de interese unde obligații au doar beneficiarii).

Ob. 9: Analiza contribuției proiectelor la realizarea indicatorilor specifici

a) Analiza contribuției fiecărui proiect la realizarea indicatorilor specifici DMI-ului pe care se desfășoară

Ierarhizarea proiectelor în funcție de anumiți indicatori cum ar fi:

- Contribuția la realizarea indicatorilor DMI: indicatorii asumați și realizați ca procent din indicatorii totali, raportați la sumele contractate;
- Raportul cost-eficiență: costul total per membru al grupului țintă, numărul și amploarea activităților adiționale;
- Nivelul de vizibilitate al proiectului (realizarea unor indicatori de vizibilitate; ex. existența unui site, nr. de vizitatori etc.)

b) Este necesară o **analiză comparativă între contractele strategice și contractele de grant** în termeni de contribuție la realizarea indicatorilor DMI-ului versus sume cheltuite (adică în termeni de eficiență)

c) Selecția proiectelor poate fi considerată un succes numai în următoarele condiții:

- proiectele selectate contribuie în mod semnificativ la indicatorii POS DRU, proporțional cu sumele alocate (unde nu este așa putem vorbi de o selecție greșită);
- proiectele selectate sunt implementate cu succes, respectând graficul implementării;
- AM POS DRU are posibilitatea de a-și respecta obligațiile contractuale pentru a sprijini implementarea proiectelor selectate.

d) Puncte sensibile (estimări)

- Prea multe contracte cu instituțiile publice, având în vedere rata mare de eșec a acestora;
- Prea multe contracte strategice, având în vedere riscul mai mare în cazul eșecului unui astfel de contract (trebuie analizate contractele reziliate în funcție de suma totală și nu de numărul lor).

Ob. 10 Identificarea proiectelor critice și stabilirea măsurilor de redresare

a) Criterii de analiză

- Gradul de risc (revizuit) și nivelul de succes;

b) Măsuri indicate:

- necesită organizarea unor echipe de sprijin (tehnicieni – asistență tehnică sau beneficiari de succes) care să asigure suportul necesar pentru echipa de management a acestor proiecte;
- evaluarea proiectelor critice trebuie centrată pe realizarea indicatorilor și nu pe cheltuirea banilor alocați (nu cheltuirea banilor este prioritatea numărul 1 a programului);
- critice ar trebui să fie considerate și proiectele care cheltuiesc foarte muți bani și contribuie foarte puțin la indicatorii DMI;⁴³
- constituirea unei baze de date cu organizațiile care au probleme în implementare și care, pe acest motiv, ar putea fi excluse de la viitoarele selecții (dacă problemele nu derivă din disfuncționalități ale AM), până la momentul corectării situației.

Ob. 11 Flexibilizarea formării profesionale continue – CNFPA

- Gradul scăzut de complianță al CNFPA/ANC la necesitățile pieții muncii constituie una din cauzele care împiedică implementarea unor proiecte, fie limitează posibilitățile de acțiune prin intermediul proiectelor, mai ales în domeniul calificărilor.⁴⁴
- Câteva măsuri necesare:

⁴³ Prin *indicatorii DMI* înțelegem de fiecare dată o formulă de agregare a indicatorilor asumați în cererea de finanțare cu cei referitori la obiectivele orizontale, cu rezultatele asumate (în mare parte nu se regăsesc/nu pot fi transpuse în indicatori adiționali), cu gradul de respectare a numeroaselor condiții birocratice. Repetăm aici faptul că modalitatea în care Instrucțiunea nr. 53 raportează indicatorii la bugetul proiectului este improprie, revizuirea acestei instrucțiuni fiind o prioritate.

⁴⁴ Marea problemă o constituie necesitatea adaptării calificărilor profesionale la cele pentru care există standarde ocupaționale în sistemul CNFPA. Altfel spus, posibilitățile de intervenție pe piața muncii prin intermediul calificărilor ce pot furniza în cadrul POS DRU sunt dependente de limitele altui organism, care la ora actuală se află în subordinea Ministerului Educației (după ce a fost creat și s-a dezvoltat în subordinea Ministerului Muncii). Având în vedere gradul foarte mare de inerție și birocrăția cu mult peste medie existentă în Ministerul Educației (constatată prin intermediul raporturilor cu unul din organismele coordonate de acest minister în cadrul POS DRU, respectiv OI CNDIPT, și vizibilă în faptul că organismele intermediare POS DRU aflate în subordinea Ministerului Educației au cele mai mari întârzieri în verificare/evaluare/rambursare), este vorba practic de un organism inflexibil, care tinde către același nivel de inadecvare la piața muncii cu cel pe care-l are formarea continuă.

- CNFPA (actualmente ANC) trebuie să fie reluată în subordinea Ministerului Muncii, pentru a putea asigura un cadru unitar de intervenție în domeniu.⁴⁵
- Funcționalizarea comitetelor sectoriale, în calitate lor de instituții esențiale în asigurarea unei legături eficiente dintre formarea profesională și piața muncii.
- Flexibilizarea modalității de introducere și acreditare a unor noi calificări.⁴⁶
- Introducerea formelor de *e-learning* (în limitele contribuțiilor pe care acest tip de formare îl poate avea la dobândirea competențelor).
- Construirea rapidă a mecanismelor/instituțiilor de recunoaștere a competențelor dobândite informal și integrarea acestora în sistemul calificărilor CNFPA/ANC.

Ob. 12 Identificarea și aplicarea soluțiilor necesare pentru acoperirea pierderilor beneficiarilor provocate de nerespectarea termenelor contractuale de către finanțator

a) *Anularea dobânzilor și penalităților datorate bugetului de stat, determinate de întârzierea rambursărilor*

- Necesită crearea unei proceduri de lucru între AM POS DRU și ANAF pentru constatarea situațiilor de acest gen și soluționarea lor.

- Posibil să fie implementată doar în urma unor acțiuni în instanță, coordonate, ale beneficiarilor, dacă inițiativa nu va aparține MAEur/MFE.

b) Demersul pentru recunoașterea ca eligibile a acestor întârzieri sau crearea posibilității pentru „recuperarea implicită a acestora”. Singura variantă pe care o putem reține până la acest moment o reprezintă ***rambursarea forfetară a cheltuielilor indirecte***.

Ob. 13. Îmbunătățirea sistemului IT și orientarea acestuia către simplificarea procedurilor

- Sistemul Action Web trebuie să se transforme dintr-un sistem tip Big Brother, ce dorește să monitorizeze în special timpul de lucru al experților, într-un sprijin efectiv acordat procesului de raportare și beneficiarilor.
- Sistemul Action Web trebuie să medieze trecerea la preponderența raportării electronice, în dauna formelor actuale de raportare, bazate pe zeci și sute de bibliorafturi.

⁴⁵ Putem lua în considerare și faptul că POS DRU se află în subordinea aceluiași minister ca argument pentru o posibilă armonizare a intervențiilor pe piața muncii.

⁴⁶ Pentru a înțelege efectele rigidității CNFPA/ANC asupra eficienței POS DRU este suficient să constatăm numărul foarte mare de calificări redundante care se oferă în cadrul diferitelor proiecte, în special a celor implementate pe DMI 2.3. Spre exemplu, pentru sectorul sanitar poate fi observat numărul de calificări pentru *Baby sitter, Îngrijitori bătrâni la domiciliul și Infirmieră*, abia ultima calificare acoperind o necesitate reală a sistemului (însă, dintre toate, ocupă ponderea cea mai scăzută în cadrul proiectelor implementate). Astfel de situații scad considerabil relevanța POS DRU pentru piața muncii, impactul social al proiectelor implementate, mai ales dacă ne raportăm la o măsură a posibilului. Situația este generată de faptul că la momentul scrierii unui proiect beneficiarii sunt „înghesuiți” în posibilitățile prefigurate de CNFPA/ANC, lipsindu-le libertatea de mișcare. Asumarea introducerii unei alte calificări/profesii este deosebit de riscantă în condițiile în care autoritatea de reglementare în domeniu este deosebit de rigidă.

Ob. 14 Revizuirea contractelor de finanțare

A. Echilibrarea raporturilor juridice dintre părți

- Introducerea unor clauze care să concretizeze pentru ambele părți apărarea principiului „*pacta sunt servanda*”;
- Eliminarea clauzelor abuzive
 - Ex. Rezilierea proiectului (cu obligarea restituirii tuturor sumelor) ca sancțiune cvasi-universală, ratându-se principiul proporționalității;
- Eliminarea **captivității beneficiarilor**
 - Revizuirea Instrucțiunii nr. 53 în sensul evaluării tuturor indicatorilor în raportarea lor la buget;
 - Introducerea principiului proporționalității ;
- „Imunizarea contractelor” față de modificarea lor prin instrucțiuni și decizii, aceste putând doar concretiza modalitățile de aplicare ale unor prevederi deja existente în contracte;
- Eliminarea posibilității unor modificări a contractelor de finanțare prin intermediul unor schimbări legislative intenționate, singurele admise fiind cele indirecte, rezultate din impactul neintenționat (în sensul unor modificări contractuale) al unor prevederi legale noi.

B. Reglementarea adecvată a situației juridice a partenerilor⁴⁷

⁴⁷ Atragem atenția asupra faptului că atât contractul de finanțare cât și reglementările legale ce vizează acest program operațional creează o serie întreagă de obligații pentru beneficiar, acesta răspunzând în fața finanțatorului pentru întregul proiect, fără ca el la rândul său să aibă mecanismele juridice necesare pentru a-și onora aceste obligații în relația cu partenerii. Altfel spus, contractul de finanțare conține o a doua asimetrie, respectiv responsabilitatea diferită a beneficiarului comparativ cu cea a partenerilor. Spre exemplu, finanțatorul poate decide recuperarea unor sume (plătite greșit, fraudă etc.) de la beneficiar (acesta trebuind să plătească în termene de genul 5 zile sau 15 zile), chiar dacă acestea ar putea fi cauzate de către erori ale partenerilor, fără ca el să aibă instrumentele juridice pentru recuperarea acestor sume. Mai mult chiar, există prevederi care constituie un amestec al finanțatorului în relațiile de parteneriat, stipulând în favoarea partenerilor și lipsind beneficiarul de unul din instrumentele de control a relației de parteneriat; exemplul cel mai relevant îl constituie obligația beneficiarului de a plăti către parteneri sumele provenite din prefinanțare și rambursări în termen de 3 zile de la primirea acestora, cu obligația de a comunica îndeplinirea acestui lucru.

Per ansamblu, putem indica două soluții alternative de introducere a răspunderii partenerilor:

- **Răspunderea individuală a organizației-beneficiar și a partenerilor față de finanțator**, raportat la obligațiile asumate de fiecare dintre ei având în vedere faptul că beneficiarul semnează contractul de finanțare și în numele partenerilor, în baza acordului de parteneriat. Ea poate fi dublată de răspunderea solidară pentru situațiile în care răspunderea individuală nu poate fi identificată. Asta conduce la obligația finanțatorului de a se îndrepta în mod diferențiat împotriva fiecăreia din organizații, în funcție de răspunderea individuală, și nu generic împotriva beneficiarului.
- **Răspunderea parteneriatului**. Ea presupune definirea legală a parteneriatului, respectiv asimilarea lui cu persoana juridică. O soluție juridică în acest sens o constituie stabilirea formei juridice numită **consorțiu**, cu impact semnificativ asupra mai multor programe operaționale, inclusiv cu finanțarea directă de la Comisie (spre exemplu, în cadrul FP7 constituirea consorțiilor între universități/institute de cercetare/societăți etc. constituie unul din obiective și condiție totodată pentru a accesa astfel de fonduri). Această instituție juridică ar trebui să reglementeze relațiile dintre parteneri, răspunderea față de finanțator (care să fie opozabilă statului) etc.

În lipsa cadrului legislativ adecvat recomandăm recurgerea la **Contractul de parteneriat**, în cadrul cărora pot fi stipulate elementele esențiale în ceea ce privește răspunderea partenerilor, relațiile de parteneriat și restul aspectelor amintite.

- Definierea legală a parteneriatului, cu căi de acțiune și răspunderi juridice specifice. Stabilirea cadrului legal pentru funcționarea consorțiilor, adică a entității juridice ce ia naștere prin intermediul parteneriatului și se numește *beneficiar*.
 - Definierea exactă și unitară a beneficiarului și a întregului parteneriat atât în contract cât și în reglementările legale aplicabile.
 - Introducerea răspunderii solidare și proporționale a beneficiarului și partenerilor față de finanțator.
 - Introducerea principiului comutativității răspunderii beneficiarului față de finanțator, printr-o răspundere proporțională a partenerilor față de beneficiar.
 - Introducerea unor drepturi ale beneficiarului față de parteneri proporțională cu răspunderea pe care beneficiarul o are față de parteneri și față de finanțator în numele partenerilor.
 - Ex. obligațiile partenerilor să constituie titlu executoriu la care poate recurge beneficiarul.
 - Deciziile de recuperare/imputare a unor sume să genereze aceeași răspundere din partea partenerilor în fața finanțatorului precum cea a beneficiarului.
 - Recunoașterea contractelor de parteneriat de către finanțator și opozabilitatea acestora către terți (inclusiv către finanțator).
- C. Introducerea posibilității beneficiarului de a renunța la proiect indiferent de nivelul în care se află în implementarea acestuia, beneficiind de rambursarea cheltuielilor făcute proporțional cu realizările proiectului.
- D. Clarificarea modului de rambursare a TVA într-un act unitar, care să rezolve situația tuturor categoriilor de beneficiari, având în vedere faptul că la ora actuală există situații diferențiate chiar și în cadrul aceluiași categorii de beneficiari
- a. Soluția cea mai eficientă – stabilirea modului de rambursare direct în cadrul contractului de finanțare (aplicabilă însă numai pentru contractele viitoare).
 - b. Urgent – încheierea actelor adiționale în baza prevederilor contractelor de finanțare existente privind dreptul unor categorii de beneficiari la rambursarea TVA.⁴⁸

Observație procedurală:

Completarea acestui plan și elaborarea unei strategii în domeniu se poate face prin intermediul unui Grup de lucru creat în cadrul Comisiei de dialog social a MAEur/Ministerul Fondurilor Europene.

Notă:

În completarea acestui plan recomandăm și *Documentul de poziție cu privire la Stadiul implementării POSDRU*, realizat de Consiliul de Coordonare Națională a Pactelor Regionale pentru Ocupare și Incluziune Socială, nr. 3, ianuarie 2013.

http://www.ccimm.ro/formulare/Document_de_pozitie_POSDRU_CCN_PROIS.pdf

⁴⁸ Soluția ține de interpretarea conflictului de prevederi în favoarea beneficiarului și nu în defavoarea lui, așa cum se întâmplă la ora actuală.

COLECȚIA CERCETĂRI SOCIALE



www.cercetare-sociala.ro

Editura: SODALITAS
contact@cercetare-sociala.ro
Galați, strada Domnească, nr. 66
Telefon: 0336/106365, Fax: 0336/109281
Anul publicării: 2013