Comitetul de monitorizare POCU 2014-2020

București, 8 iunie 2016

**Îmbunătățiri aduse regulilor de implementare și monitorizare a POCU**

| **Constatări 2007-2013** | **Măsuri implementate de AM** |
| --- | --- |
| 1. Modificarea bugetului: *Bugetele iniţiale**ale mai multor proiecte au suportat modificări semnificative în urma constatărilor**evaluatorilor, în special în ceea ce priveşte finanţarea încrucişată din FEDR. Deşi astfel de**achiziţii au fost eliminate iniţial de către evaluatori, fiind considerate nerelevante, în timpul executării proiectului au fost acceptate modificări ale bugetului, care au permis achiziţia elementelor eliminate initial.* | OI vor verifica în situația solicitărilor de modificare a cheltuielilor de tip FEDR, următoarele aspecte:   * verificarea relevanței, utilității cheltuielilor de tip FEDR precum si necesității utilizării bunurilor față de scopul proiectului finanțat; * verificarea cheltuielilor de tip FEDR solicitate a fi introduse în buget cu rezultatul procesului de evaluare, astfel încât să nu poată fi solicitate în implementare aceleași cheltuieli, sau similare cu cele eliminate în faza de evaluare.   Suplimentar, prin sistemul IT SMIS-MySMIS 2014, încă de la depunerea cererii de finanțare, aplicanții sunt obligați sa facă legătura intre Buget, Activități si resursele umane si materiale implicate. |
| 2. Plăţile: *S-а constatat că au fost autorizate plăţile în numerar, în mai multe cazuri. Deşi plăţile în numerar nu sunt interzise de legislaţia naţională, acestea ar trebui să fie limitate, întrucât presupun o multitudine de riscuri (de exemplu, plăţi false sau duble, plata către persoana greşită şi riscul de corupţie). Acestea ar trebui să fie permise doar în cazul sumelor foarte mici şi atunci când nu există nicio altă opţiune disponibilă.* | În implementarea POCU, plățile în numerar au fost limitate. Cu toate acestea, având in vedere specificul anumitor intervenții FSE, AM a decis, ca plățile în numerar să poată fi acceptate doar în condiții speciale (în general subvenții acordate persoanelor defavorizate) si doar acolo unde nu exista alte variante posibile. |
| 3. Entităti cu proiecte multiple: *au fost implementate proiecte paralele în care sunt implicate aceleaşi părţi, cu beneficiari/parteneri care îşi schimbă rolurile. Această practică ridică semne de întrebare cu privire la capacităţile tehnice reale ale părţilor şi sugerează un potenţial risc de finanţare dublă. Asemenea proiecte ar trebui investigate mai amănunţit şi ar trebui comunicate informaţii complete legate de implicarea părţilor în alte proiecte înainte de acordarea finanţărilor.* | Acest aspect este tratat de către AM prin intermediul prevederilor Ghidului Solicitantului Condiții Generale. Mai exact, entitățile care implementează cel puțin 2 proiecte, indiferent de calitatea pe care o au (beneficiar sau partener) sunt evaluate suplimentar în faza de contractare, din punct de vedere al capacității financiare și tehnice. De asemenea, în vederea evitării dublei finanțări, sunt analizate și comparate cheltuielile cuprinse în bugetele proiectelor implementate de aceeași organizație. Mai mult, pentru perioada 2014-2020, atât bugetul proiectului cât și urmărirea și validarea cheltuielilor se face la nivelul fiecărei entități din parteneriat, ceea ce conduce la o mai bună monitorizare a activităților și resurselor alocate fiecărui partener.  Monitorizarea și evidențierea proiectelor implementate de aceleași entități se realizează prin intermediul sistemului informatic SMIS-MySMIS 2014. Mai exact, sistemul IT colectează toate proiectele câștigate de către o entitate, indiferent de rolul sau in proiect (Beneficiar sau Partener) sau de Programul Operațional care finanțează proiectul. |
| *4. Parteneriatul: în ceea ce priveşte chestiunea parteneriatului, in anumite cazuri, serviciile aduse în cadrul proiectului de către partenerii privaţi ar fi putut fi obţinute prin intermediul achiziţiilor. De asemenea, costurile generate de opţiunea parteneriatului sunt ridicate (mai ales în comparaţie cu rezultatele); este probabil ca achiziţia de pe piaţă să fi fost mai eficientă din punct de vedere al costurilor. În timp ce parteneriatele sunt încurajate, acestea ar trebui să fie realizate într-un mod care să sporească valoarea socială şi nu doar să genereze beneficii la nivelul entităţilor private. Pentru a se evita folosirea abuzivă a parteneriatelor în perioada de programare 2014-2020, autoritatea de management ar trebui să furnizeze orientări clare atât solicitanţilor, cât şi evaluatorilor, pentru a determina valoarea adăugată a parteneriatelor.* | Referitor la aspectele legate de parteneriate, prin intermediul Ghidului Solicitantului Condiții Generale, AM a decis excluderea parteneriatelor încheiate în scopul furnizării unor servicii de tipul aplicații IT, sisteme informatice, supervizarea activităților, furnizare de bunuri. Aceste servicii se vor achiziționa de pe piață, prin procedură transparentă de achiziție.  De asemenea, în vederea întăririi rolului liderului de parteneriat, AM a impus ca bugetul aferent activităților derulate de liderul de parteneriat să fie mai mare decât alocarea financiară aferentă oricărui alt membru al parteneriatului. În plus, partenerii sunt obligați să contribuie inclusiv financiar la implementarea proiectului.  Ghidul Solicitantului Condiții Generale prevede totodată că, în vederea stabilirii unui parteneriat, solicitanții **– atât publici, cât și privați –** care intenționează să intre într-o relație de parteneriat vor elabora o **notă justificativă** care va conține o analiza a valorii adăugate a parteneriatului în ceea ce privește utilizarea eficientă a fondurilor, precum şi rolul fiecărui partener în implementarea proiectului.  Prin intermediul acestor masuri, AM dorește sa asigure valoare adăugată operațiunilor implementate in parteneriat, finanțate din FSE prin POCU. |
| 5. Experienţa de muncă specifică: *Experienţa specifică a personalului într-un domeniu determinat este calculată uneori într-un mod discutabil. De exemplu, în unele cazuri se consideră că un director al unei entităţi deţine experienţă simultană în toate funcţiile subordonate (marketing, comunicare, finanţe). În alte cazuri, experţii fară o experienţă relevantă şi/sau studii corespunzătoare au fost acceptaţi pe poziţii care erau vitale pentru**atingerea obiectivelor. Considerentele financiare (salariul sub pragul inferior) nu elimină problemele legate de realitatea activităţilor şi de capacitatea proiectului de a atinge obiectivele. Instrucţiunile pentru implementare ar trebui să fie actualizate astfel încât experienţa şi educaţia să fie factori decisivi pentru selectarea unui expert care să efectueze anumite cerinţe.* | AM a detaliat în Ghidul Solicitantului Condiții Generale POCU atât aspectele cu privire la dimensionarea echipelor de proiect în raport cu anvergura operațiunii, cât și criteriile folosite în verificarea experienței specifice necesare personalului implicat în proiect.  Mai exact, pentru respectarea principiului cost-eficiență în evaluarea proiectelor, aplicanții se vor asigura că în cadrul aceluiași proiect nu sunt prevăzute/bugetate funcții ale căror atribuții sau responsabilități se suprapun sau se vor asigura că nu sunt prevăzute funcții care nu sunt justificate/fundamentate. Solicitantul va justifica includerea mai multor experți de același tip, în situația în care grupul țintă este în număr semnificativ sau sunt necesare activități ce urmează a fi desfășurate în paralel și necesită mai mulți experți de același tip care desfășoară activități în același timp (ex: număr mare de persoane de consiliat, grupe paralele de cursanți pentru formare sau practică, mediere sau campanii în mai multe orașe sau locații simultan, etc.) In plus, se solicită pentru evaluarea exprienței de muncă specifice, pe lângă CV, și alte documente justificative relevante (de exemplu diplome de studii, certificate de absolvire, recomandări, contracte executate, etc). Experții cheie pentru implementarea proiectului (ex managerul de proiect, responsabilii cu derularea activităților proiectului – formare profesională, consiliere, etc) se nominalizează încă din faza de depunere a cererii de finanțare, evaluatorii putând evalua experiența relevantă a expertului propus precum și studiile acestuia. |
| 6. Achiziţii: *Bunurile şi serviciile achiziţionate în cadrul anumitor proiecte au fost imediat sub pragul maxim de atribuire directă (30 000 EUR, fără TVA). Auditorii CE au constatat că justificarea costurilor unor astfel de achiziţii nu cuprindea o cercetare de piaţă corespunzătoare. în vederea creşterii**transparenţei, instrucţiunile pentru OI ar trebui să prevadă fundamentarea adecvată a**preţului, incluzând cereri de ofertă de la operatori relevanţi şi cunoscuţi de pe piaţă în domeniile respective. OI ar trebui să verifice cu atenţie necesitatea de a achiziţiona toate**resursele (mobilă, echipament IT etc.) prevăzute, teoretic, în buget.* | AM a hotărât instruirea aplicanților și beneficiarilor, prin intermediul Ghidului Solicitantului Conditii Generale, în scopul justificării corespunzătoare a valorii estimate a bunurilor și serviciilor achiziționate. În acest sens, notele de fundamentare a valorii achiziției vor conține, pe cât posibil, cereri de ofertă de la operatori relevanţi şi cunoscuţi de pe piaţă în domeniile respective.  In sistemul informatic SMIS–MySMIS 2014, formatul cererii de finanțare prevede în secțiunea Buget ca aplicatul să fundamenteze fiecare element de cheltuială bugetară, inclusiv din punct de vedere al respectării principiului cost-eficiență. |
| 7. Programul de lucru: *Numărul orelor de muncă imputate proiectelor nu pare a fi real. Deşi sunt în conformitate cu legislaţia muncii la nivel naţional din punct de vedere al cantităţii (ore pe zi), în multe cazuri pare puţin probabil ca personalul implicat să fie apt din punct de vedere fizic să respecte programul de lucru declarat (fară pauze între locuri de muncă diferite, nu este luat în considerare timpul de deplasare), prin urmare, realitatea activităţilor este discutabilă. La revizuirea orelor alocate proiectului, evaluatorii ar trebui să ia în considerare programe de lucru realiste, şi nu doar respectarea formală a legii.* | Prin Ghidurile Solicitantului sunt stabilite niveluri maxime de lucru pe zi și pe săptămână. Respectarea de către beneficiari a acestor reguli va fi monitorizată de către AM/OI cu ajutorul sistemului IT SMIS-MY SMIS 2014. In acest moment sistemul informatic My SMIS 2014 culege informații referitoare la experții implicați in toate proiectele finanțate prin Programele Operaționale pentru perioada 2014-2020. In acest fel, sistemul IT poate furniza o lista a numărului de ore de munca aferente fiecărui expert implicat in implementarea PO. Următorul pas in dezvoltarea aplicației il reprezintă legătura My SMIS 2014 cu baza de date a Registrului General de Evidenta a Salariaților (REVISAL) astfel încât sa poată fi asigurata legătura intre orele lucrate de experți in cadrul proiectelor cu eventuale alte contracte de munca pe care aceștia le dețin. Aceasta legătura intre cele doua sisteme va fi realizata in viitorul apropiat dar nu mai târziu de demararea implementării proiectelor finanțate prin POCU.  În faza de evaluare, evaluatorii fac observații și dacă este cazul, diminuari de buget, acolo unde constată o încărcare nejustificată a programului de lucru In faza de implementare AM/OI va monitoriza modul de respectare de catre Beneficiari a regulilor stabilite, prin efectuarea de controale încrucişate cu privire la personalul care este implicat in mai multe proiecte. |
| 8. Angajare vs. Subcontractare: *Auditorii CE au observat că funcţii atribuite în mod normal prin contracte de muncă au fost subcontractate. Astfel, plafoanele aplicabile salariilor au fost evitate, fiind plătite sume mai mari prin subcontractare. Se recomandă ca autoritatea de management să instruiască OI să aplice principiul prevalentei fondului asupra formei şi să nu accepte tranzacţiile care vizează obţinerea unor sume mai mari* | Acest aspect este reglementat pentru POCU prin Ghidurile Solicitantului. Mai exact, angajarea persoanelor este posibila doar cu Contract Individual de Munca. In situația în care Beneficiarul/partenerul dorește subcontractarea unei funcții în locul unui contract de muncă, în nota de fundamentare a achiziției (vezi pct. 7) va utiliza plafoanele maximale prevăzute pentru contractele de muncă. În acest fel, se evită creșterea artificială a costurilor în cazul subcontractării. |
| 9. Corespondenta foii de pontaj cu rezultatele: *Corespondenţa dintre timpul de lucru consumat de personal în cadrul proiectului şi rezultatele propriu-zise nu a fost întotdeauna posibil de stabilit. Prea multe ore de lucru au fost alocate pentru o activitate simplă sau aceleaşi rezultate au fost uneori creditate la mai multe persoane, fiind considerate muncă colectivă. Auditorii consideră că, în anumite cazuri, astfel de practici au fost utilizate excesiv, mai ales pentru managerii de proiect. Se recomandă ca OI să fie mai stricte în ceea ce priveşte substanţa rezultatelor şi să determine**un timp de lucru rezonabil, care să fie proporţional cu rezultatele.* | AM va instruiri Beneficiarii cu privire la livrabilele ce nu vor fi acceptate ca și documente justificative pentru activitățile prestate (minute de ședință, întocmirea rapoartelor de activitate, studiul diverselor norme și reglementări, precum și alte documente fără impact asupra indicatorilor). De asemenea, nu vor fi acceptate ca livrabile documente care conțin paragrafe si texte integrale preluate din documente deja existente (studii, analize, cercetări, acte normative, etc) Mai mult, AM/OI se va asigura, prin verificări administrative și la fața locului asupra legalității și realității activităților desfășurate de personalul angajat în proiect. |
| 10. Grupurile ţintă: *Selectarea participanţilor din cadrul grupului ţintă nu este întotdeauna pe deplin relevantă în contextul proiectului. Deşi oficial respectau definiţia din ghid (din punct de vedere al etniei şi al genului), o parte din participanţi aveau deja o calificare sau/şi un loc de muncă stabil. în plus, în unele dintre cazuri, diploma eliberată în cadrul programului viza acelaşi domeniu şi era inferioară faţă de calificarea existentă a participanţilor. Ar trebui acordată prioritate categoriilor mai vulnerabile, şomerilor sau celor care nu au nicio calificare. Pentru participanţii calificaţi, diploma obţinută în cadrul programului ar trebui să sporească, în mod ideal, abilităţile deja dobândite sau să îi recalifice dacă acest lucru este dictat de dinamica socioeconomica a regiunii (a se vedea constatarea 14 de mai jos).* | AM va implementa măsuri de responsabilizare a beneficiarilor in legătura cu Grupul țintă, în sensul adecvării măsurilor la categoria și nevoile grupului țintă. Mai exact, AM a decis ca finanțările lansate sa acorde prioritate, acolo unde este posibil, persoanelor vulnerabile, șomerilor sau celor care nu dețin o calificare. Totodată, prin cererea de finanțare se solicita Aplicaților sa descrie metodologia de selecție si identificare a Grupului Țintă, cu accent pe modalitatea in care persoanele identificate sunt selectate respectiv modalitatea de prioritizare in procesul de selecția a celor care chiar au nevoie sa participe la activitățile proiectului.  Majoritatea apelurilor ce urmează a fi lansate din POCU vor finanța măsuri integrate, ceea ce presupune faptul că accesul persoanelor din grupul țintă la un program sau altul de formare se realizează în urmă activității de orientare și consiliere în carieră, această abordare eliminând practic posibilitatea dublării măsurilor de formare pentru aceeași persoană din grupul țintă. De asemenea, AM va limita, acolo unde este cazul, prin intermediul Ghidului Solicitantului aferent cererilor de propuneri de proiecte, accesul la cursurile de formare, a acelor persoane care dețin deja o calificare in domeniul propus spre finanțare.  Mai mult, sistemul informatic MySMIS va putea furniza date referitoare la compoziția grupului țintă și rezultatele activităților de formare/calificare adresate acestora. |
| 11. Valoarea adăugată a proiectelor: *Auditorii CE au constatat deficienţe în ceea ce priveşte procedurile OI de verificare a valorii adăugate globale a proiectelor şi a capacităţii tehnice a beneficiarilor dincolo de respectarea formală a normelor şi reglementărilor. OI ar trebui să vizeze corelarea formării oferite în cadrul proiectelor cu abilităţile grupurilor-ţintă şi cu cerinţele de pe piaţa locală a muncii, precum şi a rezultatelor oficiale ale formatorilor cu**îmbunătăţirea vieţii/locului de muncă pentru grupul-ţintă etc.* | Se are în vedere ca Ghidurile Solicitantului, să includă, în funcție de obiectivele specifice, activități eligibile detaliate și orientate către rezultatele preconizate. De asemenea, Aplicații vor detalia in cererea de finanțare, legăturile dintre activitățile de formare, Grupul țintă si cerințele de ocupare aflate in piață (relevanta proiectului)  Valoarea adăugată a proiectului reprezintă de altfel un subcriteriu de evaluare a cererii de finanțare, metodologia de evaluare fiind deja aprobata de către membrii Comitetului de Monitorizare al POCU. |
| 12. Servicii inutile: *Autoritatea de management trebuie să revizuiască lista serviciilor şi funcţiilor obligatorii din cadrul**proiectelor şi să le elimine pe cele care au o valoare adăugată scăzută. De exemplu, auditul şi certificarea conturilor, care erau obligatorii în contextul IPA, nu aduc o valoare adăugată semnificativă actualului program finanţat din FSE. în plus, evenimentele de deschidere şi închidere obligatorii sunt costisitoare şi nu sunt întotdeauna necesare pentru atingerea obiectivului proiectului. Acoperirea mediatică prevăzută pentru o astfel de activitate poate fi obţinută într-un mod mai direct şi economic, de exemplu prin intermediul interviurilor la sediul beneficiarului.* | AM a eliminat obligativitatea serviciilor de audit si de expertiza contabila. Aceste tipuri de cheltuieli, prin natura lor, pot fi încadrate in categoria cheltuielilor indirecte.  De asemenea, AM a îmbunătățit regulile de acoperire mediatica din cadrul proiectelor, eliminând obligativitatea organizării conferințelor de promovare a proiectului. Acestea vor fi organizate doar pentru anumite tipuri de proiecte specifice (de exemplu proiecte cu acoperire națională, care finanțează o strategie de dezvoltare, etc)  Totodată, pentru a asigura promovarea proiectelor, AM va instrui prin Ghidul Solicitantului condiții specifice cu privire la elementele minime de informare si publicitate. Totodată, AM intenționează înființarea, prin axa 7 de Asistenta Tehnica, a unui site de promovare a proiectelor, unde toți beneficiarii sa își deruleze, cu titlu gratuit, promovarea proiectelor proprii  In ceea ce privește monitorizarea procedurile de lucru sunt dezvoltate astfel încât monitorizarea implementării proiectelor a fost îmbunătăța. In acest sens, fiecare proiect va avea, din partea OI un ofițer de proiect dedicat care monitorizează tehnic si financiar proiectul. Vizitele la fata locului se desfășoară in funcție de derularea activităților relevante din cadrul operațiunii finanțate. |