



Contract nr. 2852/08.10.2015

**Servicii de consultanță pentru introducerea
baremelor standard de costuri, sumelor forfetare
și a finanțării pe bază de rate fixe
în implementarea operațiunilor de asistență tehnică
în perioada 2014-2020**

RAPORT DE ANALIZĂ

București, Noiembrie 2015
SC QUERES Quality Research and Support SRL

Cuprins

Lista de acronime	5
Lista tabelelor	6
Lista diagramelor	6
I. Introducere	7
I.1. Context european și național	7
I.2. Obiectivul prezentului raport de analiză	8
II. Metodologia de analiză	10
Definiții cu privire la tipurile de costuri utilizate pentru aplicarea opțiunilor simplificate în materie de costuri	11
Determinarea categoriilor de cheltuieli	12
III. Procesul de analiză	14
III.1. Tipologia proiectelor de asistență tehnică	14
III.2. Fezabilitatea opțiunilor de simplificare în materie de costuri pentru proiectele de asistență tehnică	16
III.2.1 Analiza privind fezabilitatea opțiunilor de simplificare în materie de costuri pentru proiectele de asistență tehnică	16
III.2.2. Concluzii privind fezabilitatea opțiunilor de simplificare în materie de costuri pentru proiectele de asistență tehnică	22
III.3. Metodologii de aplicare a opțiunilor de costuri simplificate la proiectele de asistență tehnică	25
III.3.1. Opțiunea simplificată 1: costul salarial orar unitar (COSs) pentru angajații MFE.....	25
III.3.2. Opțiunea simplificată 2: Cost orar standard pentru echipa de proiect (COSep).....	30
III.3.3. Opțiunea 3: finanțarea cheltuielilor indirecte ca rată fixă din costurile directe de personal.....	34
III.3.4. Opțiunea 4 (ipotetică): combinarea proiectelor și opțiunilor – rambursarea salariilor și funcționare MFE.....	38
IV. Analiza condițiilor de aplicare a opțiunilor simplificate la proiectele de asistență tehnică, inclusiv a condițiilor legislative și procedurale	44
IV.1 Analiză și recomandări referitoare la organizarea contabilității în vederea utilizării opțiunilor simplificate	44
IV.1.1. Rambursare cheltuieli salariale (MFE).....	44
IV.1.2. Rambursare cheltuieli salariale pentru echipa de proiect (ANFP)	47
VI.1.3. Rambursare cheltuieli indirecte pe bază de rată fixă (15%) din cheltuielile directe de personal (ADR)	49
VI.1.4. Închiderea anuală a diferențelor rezultate în urma utilizării opțiunilor simplificate.	51
IV.2. Analiză și recomandări referitoare la organizarea activității de verificare și control în vederea utilizării opțiunilor simplificate recomandate	53

IV.2.1. Principalele implicații și cerințe aferente activității de verificare și control conform legislației și liniilor directoare ale Comisiei Europene relevante pentru opțiunile simplificate	53
IV.2.2. Analiză și recomandări referitoare la organizarea activității de verificare și control în vederea utilizării opțiunilor simplificate.....	54
IV.2.3. Recomandări privind modificări legislative.....	56
V. Opțiuni simplificate ca modalitate de plată la nivel de contract de achiziție publică.....	58
V.1. Modalitatea de aplicare a simplificării în cadrul contractelor de achiziție publică – costuri unitare	59
V.2. Modalitatea de aplicare a simplificării în cadrul contractelor de achiziție publică – sume forfetare	61
V.3. Contractarea chiriei, întreținerii și administrării sediului MFE.....	62
VI. Concluzii generale	64
ANEXE.....	65
Anexa 1. Documente utilizate în analiza intervențiilor AT	65
Anexa 2. Metodologia aferentă costului unitar standard salarial pentru Ministerul Fondurilor Europene.....	69
Anexa 3. Metodologia aferentă costului unitar standard salarial pentru echipele de proiect...75	75
Anexa 4. Prezentarea schematică a modului de utilizare a costului unitar standard salarial de către MFE.....	79
Anexa 5. Prezentarea schematică a modului de utilizare a costului unitar standard salarial pentru echipele de proiect ale beneficiarilor POAT.....	81
Anexa 6. Structură de buget recomandată.....	84
Anexa 7. Prezentare schematică a mecanismul aplicării opțiunii de simplificare – rata fixă în proiectele implementate de ADR și ceilalți beneficiari POAT 2014-2020.....	86

Lista de acronime

AA	Autoritatea de Audit
ACP	Autoritatea de Certificare și Plată
ADI ITI DD	Asociația de Dezvoltare Intercomunitară ITI Delta Dunării
ADR	Agenția pentru Dezvoltare Regională
ADR BI	Agenția pentru Dezvoltare Regională București Ilfov
AM	Autoritatea de Management
ANFP	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
AT	Asistență Tehnică
CE	Comisia Europeană
CEC	Curtea Europeană de Conturi
CSO	Cost Standard Orar
CSOs	Cost Standard Orar salarial
CSOep	Cost Standard Orar echipă proiect
CR	Cerere de rambursare
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FESI	Fonduri Europene Structurale și de Investiții
MFE	Ministerul Fondurilor Europene
OI	Organism Intermediar
OSC	Opțiuni simplificate în materie de costuri
OI PSI	Organism Intermediar Promovarea Societății Informaționale
POAT	Programul Operațional Asistență Tehnică
POCA	Programul Operațional Capacitate Administrativă
POCU	Programul Operațional Capital Uman
POR	Programul Operațional Regional
POSCCE	Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice
RDC	Regulamentul privind Dispozițiile Comune, Regulamentul UE 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului

Lista tabelelor

Tabel 1 - Opțiuni simplificate în materie de costuri în funcție de tipul de proiect.....	18
Tabel 2 - avantaje cât și dezavantaje ale aplicării art. 68 (2) al RDC pentru determinarea COSep	30
Tabel 3 – Valoarea costurilor de administrație – indirecte raportată la costuri directe de personal, în proiectul implementat de ADR BI, finanțate de POR 2007-2013.....	36
Tabel 4 - Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea ratei fixe în proiectele implementate de ADR și ceilalți beneficiari POAT 2014-2020.....	37
Tabel 5 - Simulare pentru o lună, la nivelul MFE: valoarea costurilor de chirie, utilități, întreținere și administrare – costuri indirecte raportată la costuri directe de personal.....	41
Tabel 6 - Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea ratei fixe în proiectele implementate de MFE - cheltuieli de funcționare MFE în rată fixă de 15% din cheltuielile salariale MFE.....	42
Tabel 7 - Linii bugetare/articole aferente cheltuielilor salariale.....	45
Tabel 8 - Conturi contabile sintetice aferente contribuțiilor sociale ale angajatului și angajatorului.....	47
Tabel 9 - Conturi contabile aferente unor cheltuieli indirecte.....	49
Tabel 10 - Conturi contabile relevante pentru înregistrarea debitelor și plăților în cadrul ADR	49
Tabel 11 – Articole bugetare utilizate pentru închiderea exercițiului bugetar anual – diferențe suportate de la bugetul de stat sau al beneficiarului.....	51
Tabel 12 - Articole bugetare utilizate pentru închiderea exercițiului bugetar anual – diferențe rămase la bugetul de stat sau al beneficiarului.....	52

Lista diagramelor

Diagrama 1 - Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea costului standard unitar salarial pentru angajații MFE.....	30
Diagrama 2 - Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea costului orar standard pentru echipele de proiect pe baza art. 68 (2) RDC.....	32
Diagrama 3 - Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea costului orar standard unic pentru echipele de proiect.....	34
Diagrama 4 - Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea ratei fixe în proiectele implementate de ADR și ceilalți beneficiari POAT 2014-2020.....	38
Diagrama 5 - Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea ratei fixe în proiectele implementate de MFE - cheltuieli de funcționare MFE în rată fixă de 15% din cheltuielile salariale MFE.....	43

I. Introducere

I.1. Context european și național

Utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri (OSC - finanțarea pe bază de rată fixă, baremuri standard de costuri unitare și sume forfetare) a fost inițiată în perioada de programare 2007-2013 și încurajată de Curtea Europeană de Conturi (CEC) care a prezentat în Rapoartele anuale privind exercițiul Financiar 2007¹ faptul că cărora majoritatea erorilor identificate în cheltuirea fondurilor structurale s-au datorat parțial complexității cadrului legislativ și de implementare.

Dacă în perioada de programare 2007-2013 OSC au fost introduse prin Regulamentul FSE (inițial doar finanțarea pe bază de rată fixă) și ulterior, în anul 2009, acestea au fost extinse și la FEDR, în contextul menținerii constatărilor CEC și a necesității crescânde în ceea ce privește cheltuirea instrumentelor structurale de o manieră eficientă și, mai ales, eficace, pentru perioada 2014-2020 Comisia a propus utilizarea pe o scară mai largă a celor trei opțiunilor simplificate în materie de costuri.

Principalele avantaje ale utilizării opțiunilor simplificate în materie de costuri sunt:

- reducerea în mod semnificativ a sarcinii administrative, având în vedere că se utilizează o metodă predefinită bazată pe realizări, rezultate pentru calcularea costurilor eligibile, astfel verificarea documentelor justificative individuale nu mai este necesară;
- concentrarea resurselor umane și efortul administrativ implicate în gestionarea IS mai mult pe realizarea obiectivelor deci pe obținerea efectelor așteptate;
- utilizarea mai corectă a fondurilor având în vedere rata de eroare mai mică înregistrată la nivelul operațiunilor în cazul aplicării OSC.

În România opțiunile simplificate în materie de costuri nu au fost utilizate în perioada de programare 2007-2013, pentru niciunul din fondurile cărora OSC erau aplicabile (FEDR sau FSE), în consecință nici pentru intervenții de asistență tehnică implementate în cadrul POAT 2007-2013 sau a axelor prioritare de asistență tehnică (AT) ale altor programe operaționale.

Este important de menționat că aplicarea opțiunilor simplificate în materie de costuri conduce la abaterea de la costurile reale, chiar dacă metodologiile aplicate sunt dezvoltate – după cum se poate observa în prezentul raport – astfel încât diferențele să fie cât mai mici. Astfel, ca urmare a aplicării opțiunilor simplificate în materie de costuri pot apărea două situații:

- **rambursarea unor sume mai mici decât cheltuielile reale suportate** pentru implementarea proiectelor, caz în care **practic contribuția financiară a beneficiarului la bugetul proiectului crește**, contribuție ce poate fi asimilată unui cost al simplificării procedurilor de raportare.
- **rambursarea unor sume mai mari decât cheltuielile reale suportate** pentru implementarea proiectelor, caz în care **proiectul NU trebuie însă considerat un proiect generator de venit** (dat fiind că sumele sunt rambursate pe baza regulilor financiare stabilite de Autoritatea de Management, acestea nefiind obținute ca urmare a exploatării economice a rezultatelor proiectului). În această situație diferența de costuri

¹ A se vedea http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AR07/AR07_RO.PDF, spre exemplu pagina 169, secțiunea 7.42.

rambursate este pentru Autoritatea de Management un cost al simplificării procedurilor de verificare și control.

Diferențele dintre costurile reale și costurile simplificate rambursate se pot echilibra pe parcursul implementării proiectului, putând fi dificite și surplusuri alternativ pe perioada implementării proiectului la diferitele cereri de rambursare. Totuși, cel mai probabil o diferență între costurile reale și costurile simplificate rambursate va rămâne și la finalul proiectului.

I.2. Obiectivul prezentului raport de analiză

Obiectivul general urmărit de prezentul raport este realizarea unei analize ex-ante a introducerii baremelor standard de costuri, sumelor forfetare și a finanțării pe bază de rate fixe pentru operațiunile de asistență tehnică în vederea sprijinirii autorităților de management responsabile de gestionarea POAT, POCU, POR și POCA 2014-2020, cu privire la implementarea proiectelor.

Raportul de analiză de față cuprinde recomandări în vederea utilizării opțiunilor simplificate în materie de costuri pentru operațiunile de asistență tehnică.

În vederea atingerii obiectivului contractului și obținerii rezultatului așteptat au fost realizate două tipuri de analize principale:

1. Analiza aplicării baremelor standard de costuri, sumelor forfetare și a finanțării pe bază de rate fixe în cadrul POAT 2014-2020 și a axelor de asistență tehnică, în contextul articolelor 67 și 68 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 dar și din perspectiva achizițiilor publice. Această analiză include stabilirea metodologiei sau formulelor pentru determinarea OSC identificate a fi aplicabile. În cadrul acestui contract, pe lângă stabilirea acestor metodologii, inclusiv a formulelor de calcul, au fost determinate costurile unitare standard identificate aplicabile. Totodată s-a realizat și o analiză comparativă a valorilor rambursare pe baza costurilor reale cu valorile rezultate prin utilizarea costului unitar standard, pentru a identifica măsura în care eventualele diferențele sunt sustenabile din perspectiva acoperirii acestora de către beneficiarii proiectelor (bugetul de stat).
2. Analiza cadrului legislativ și procedural intern în vederea furnizării de recomandări privind introducerea baremelor standard de costuri, sumelor forfetare și a finanțării pe bază de rate fixe în implementarea operațiunilor de asistență tehnică, din perspectiva organizării contabilității și realizării înregistrărilor contabile, precum și a realizării activității de verificare și control. Această analiză a evidențiat și măsura în care cadrul legislativ actual permite aplicarea opțiunilor simplificate recomandate și schimbările necesare din această perspectivă atât în ceea ce privește activitatea de contabilitate, cât și cea de control.

Analizele realizate și prezentate în capitolele următoare s-au bazat pe **documentare, date cantitative** colectate din bazele de date disponibile în cadrul MFE și MDRAP și **date calitative** colectate în cadrul unor interviuri și întâlniri cu actorii principali interesați și reprezentativi, respectiv MFE, MDRAP, ANFP, ADR BI.

Din cele trei riscuri identificate în oferta tehnică a contractului ce are ca rezultat prezentul raport de analiză ((1) dificultatea decelerării operațiunilor/proiectelor AT în cazul căroră,

conform articolului 68 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, se pot aplica opțiuni simplificate, (2) lipsa experienței anterioare și a datelor istorice, (3) cadrul de timp limitat în care este necesară implementarea proiectului), doar al doilea risc s-a materializat într-o anumită măsură. Datele istorice există, dar mai degrabă la nivel de beneficiar decât la nivel de AM, și acestea se pot colecta dar cu resurse mai ample de timp și umane. Subliniem că metodologiile dezvoltate în cadrul acestui contract respectă de Comisia Europeană și în acest context.

Acest raport este structurat astfel: **capitolul I**, Introducere, prezintă succint contextul proiectului, dar și cerințele, obiectivele și rezultatele așteptate ale acestuia, precum și riscurile materializate. **Capitolul II** prezintă metodologia folosită pentru analiză și sursele de date și informații utilizate. **Capitolul III** detaliază analizele realizate pentru a se concluziona în legătură cu opțiunile simplificate aplicabile în cazul operațiunilor de asistență tehnică, dar și rezultatele acestora, metodologiile dezvoltate pentru calcula costurile unitare standard propuse, rezultatul acestor calcule dar și instrucțiuni pentru a aplica diferite opțiuni simplificate în contextul achizițiilor publice. **Capitolul IV** prezintă analizele realizate privind condițiile de aplicare a simplificărilor și recomandările propuse în ceea ce privește organizarea contabilității și realizarea înregistrărilor contabile și a realizării activității de verificare și control a operațiunilor de asistență tehnică în cadrul POAT 2014-2020, în condițiile în care opțiunile simplificate recomandate sunt adoptate. **Capitolul V** prezintă posibilitățile de simplificare a managementului financiar al cheltuielilor în cazul activităților externalizate prin aplicarea procedurilor de achiziții publice. **Capitolul VI** prezintă o serie de concluzii generale în ceea ce privește fezabilitatea și provocările aplicării opțiunilor simplificate recomandate în cadrul acestui raport.

II. Metodologia de analiză

Metodele de analiză utilizate pentru determinarea opțiunilor simplificate în materie de costuri aplicabile intervențiilor de asistență tehnică sunt descrise în continuare:

- **Cercetarea de birou** a avut în vedere colectarea de date cantitative prin studierea unor documente de referință:
 - a) **Documente programatice** pentru **POAT, POR, POCA și POCU 2014-2020**;
 - b) **„Planul de proiecte propuse la finanțare în anul 2015 din POAT 2014-2020”**, inclusiv fișele de proiect depuse de potențialii beneficiari POAT până în momentul demarării proiectului (08.10.2015);
 - c) Cereri de finanțare și a unui eșantion al cererilor de rambursare pentru proiecte finanțate din POAT 2007-2013 similare cu proiectele din „Planul de proiecte propuse la finanțare în anul 2015 din POAT 2014-2020”.
 - d) Statele de plată de la nivelul MFE pentru perioada octombrie 2014 – septembrie 2015, date ce au fost inserate într-o bază care acoperă ultimele 12 luni (în conformitate cu cerințele CE);
 - e) Cereri de rambursare aferente proiectelor implementate de ADR atât în cadrul POR în calitate de OI, cât și în cadrul POSCEE, în calitate de OI;
 - f) Cadrul normativ și procedural specific contabilității la nivel național și mai ales cel specific contabilității instituțiilor publice și organizațiilor neguvernamentale (beneficiari ai proiectelor de asistență tehnică), verificării și controlului proiectelor finanțate din fonduri nerambursabile.

Lista a tuturor documentelor studiate în cadrul acestei activități este cuprinsă în anexa 1.

- **Analiza comparativă** a datelor cu scopul de a defini o tipologie a proiectelor în raport cu posibilitatea aplicabilității opțiunilor simplificate.

Plecând de la reglementările privind opțiunile simplificate în materie de costuri a fost identificat un set de criterii de clasificare pentru realizarea tipologiei proiectelor de asistență tehnică:

1. **Modul de implementare al proiectului din perspectiva achizițiilor publice:** externalizarea sau nu a tuturor sau a unei părți substanțiale a activităților proiectelor;
2. **Tipul de activități și de costuri** presupuse de acestea
3. **Includerea unor cheltuieli de administrație sau cheltuieli indirecte** în bugetul planificat al proiectelor

- **Interviuri**

Pentru a completa datele cantitative au fost organizate mai multe întâlniri de lucru și interviuri cu actorii actorii principali interesați și reprezentativi:

- AM POAT și alte structuri ale MFE interesate de rezultatele prezentului contract,
- serviciul AT al AM POR
- doi beneficiari ai proiectelor de asistență tehnică, respectiv: ANFP și ADR BI

Pentru aplicarea sistematică a criteriilor pentru definirea tipurilor de proiecte au fost parcurse o serie de etape intermediare:

- a) definirea tipurilor de costuri utilizate pentru aplicarea opțiunilor simplificate în materie de costuri;
- b) determinarea **categoriilor de activități și de cheltuieli** pe care le presupun fiecare dintre proiectele din eșantion.
 1. Pentru determinarea categoriilor de cheltuieli pe care proiectele din eșantion le presupun am plecat de la o listă exhaustivă a categoriilor de cheltuieli care au fost finanțate și rambursate pentru proiecte de asistență tehnică în perioada 2007-2013²
 2. De asemenea, s-a impus o definiție a cheltuielilor directe, a cheltuielilor indirecte de personal și a cheltuielilor indirecte, deoarece distincția dintre costuri directe și indirecte nu a fost utilizată anterior în proiectele de asistență tehnică.

Definiții cu privire la tipurile de costuri utilizate pentru aplicarea opțiunilor simplificate în materie de costuri

Costuridirecte de personalul

Costurile directe de personal sunt costurile care decurg dintr-un acord între angajator și angajat – contract individual de muncă sau dispoziție de numire în funcția publică – sau din contracte de servicii pentru personalul extern³ – convenție civilă, contract cu PFA (cu condiția ca aceste costuri să fie identificabile în mod clar).

Conform reglementărilor și ghidului prezentat de Comisia Europeană costurile cu personalul includ:

- remunerația totală, inclusiv toate obligațiile în bani și în natură ale angajatorului conform contractelor colective (dacă este cazul) și individuale de muncă, plătite persoanelor în schimbul muncii prestate
- impozitele și contribuțiile la sistemul asigurărilor sociale din partea angajaților (primul și al doilea pilon de pensii, al treilea pilon de pensii numai în cazul în care este prevăzut într-un contract colectiv),
- contribuțiile sociale (obligatorii și voluntare, dacă este cazul) din partea angajatorului.

Costurile cu personalul NU includ:

- costurile de deplasare – transport, cazare, diurnă - aferente călătoriilor în interes profesional/pentru proiect reglementate de legislația națională, decontate pentru personalul instituțiilor beneficiare . Deși acestea sunt costuri legate de personalul angajat, ele nu sunt costuri de resurse umane și nu pot intra în baza de calcul pentru costurile indirecte conform art. 68 alin. (1) lit. (b) RDC.

Pentru a demonstra modul în care costurile de personal sunt atribuite unei anumite activități individuale din cadrul proiectului este necesară înregistrarea timpului lucrat în fișele de pontaj ale echipei de proiect pe activități ale proiectului.

²

³ De exemplu, în cazul în care un beneficiar contractează serviciile unui formator extern pentru sesiuni de formare interne, factura trebuie să identifice diferitele tipuri de costuri. Salariul formatorului va fi considerat un cost cu personalul extern. Cu toate acestea, materialele didactice, de exemplu, nu pot fi luate în considerare. De asemenea, indemnizațiile sau salariile plătite în beneficiul participanților la operațiunile FSE nu sunt considerate a fi costuri cu personalul.

Costuri indirecte

Costurile indirecte sunt costuri care nu sunt sau nu pot fi legate în mod neechivoc de o activitate individuală a proiectului sau pentru care este dificil să se determine cuantumul contribuției la o activitate anume.

Costurile indirecte pot include:

- Cheltuieli administrative:
 - telefon, fax, internet, servicii poștale
 - cheltuieli cu personalul administrativ (personal de întreținere/curățenie, șoferi, portari/paznici, receptioneri etc.)
 - întreținere și reparații echipamente și autoturisme (revizii, asigurări, reparații, piese de schimb)
 - cheltuieli cu închirierea unor echipamente sau furnituri de birou sau amortizări în cazul în care folosirea acestora nu este legate direct de o activitate determinată a proiectului (caz în care cheltuiala este cheltuială directă)
 - achiziționare de materiale de informare și documentare (dacă nu sunt direct legate de activitățile proiectului) – de exemplu achiziția de publicații, abonamente la publicații, în format tipărit și/sau electronic, abonamente pentru softul de consultare legislativă
 - cheltuieli de arhivare
- Cheltuieli cu spațiul desfășurării activității proiectului:
 - chirie pentru spațiu
 - energie termică, energie electrică, apă canalizare, salubritate, gaze naturale
 - întreținere și curățenie, incluzând servicii de curățenie și materiale consumabile (detergenți, săpunuri, hârtie igienică, prosoape de hârtie etc.)
 - cheltuieli necesare bunei funcționări a spațiului, dacă sunt necesare: cablare, instalarea unor echipamente (dacă această cheltuială nu este contractată cu echipamentul achiziționat în proiect), cheltuieli cu amenajarea sediului necesare pentru funcționarea instituției și implementarea proiectului (ex. servicii de mutare, achiziționarea și instalarea de sisteme și echipamente pentru persoane cu dizabilități etc.)

Determinarea categoriilor de cheltuieli

Analiza documentelor de referință pentru perioada 2007-2013 privind proiectele de asistență tehnică au fost identificate următoarele categorii de costuri:

- salarii;
- cheltuieli de deplasare pentru echipa de proiect;
- cheltuieli pentru formare în România;
- cheltuieli pentru vizite de studiu/lucru/deplasări (transport, cazare, diurne/mese); cheltuieli pentru expertize tehnice (evaluări de proiecte, monitorizări, verificări, puncte de vedere);
- cheltuieli pentru studii, analize, documentari, ghiduri etc.;
- cheltuieli pentru organizarea de evenimente (promovare, organizare întâlniri etc.);
- cheltuieli pentru campanii de comunicare/publicitate; cheltuieli pentru editarea, tipărire și distribuție de publicații;
- cheltuieli pentru realizarea de produse promoționale;
- cheltuieli pentru publicarea sau difuzarea unor anunțuri în mass-media;

- achiziția de active fixe (mai puțin software);
- achiziția de software (e vorba de achiziția unor licențe existente, ca bunuri, nu de servicii, care sunt la punctul următor);
- servicii de dezvoltare software si pagini web;
- servicii IT (altele decât dezvoltarea software si pagini web, inclusiv mentenanță);
- achiziția de obiecte de inventar (dotări IT etc.);
- achiziția de consumabile si furnituri de birou;
- cheltuieli generale de administrare;
- chirii si leasinguri;
- cheltuieli de amortizare;
- alte tipuri de achiziții de bunuri si servicii (ex. traduceri).

În cazul în care se poate determina în mod exact proporția dintr-un spațiu care este destinată desfășurării unui proiect, pe baza unei pro rata, costurile pentru închirierea acestui spațiu pot fi considerate cheltuieli directe.

Anumite tipuri de costuri, cum sunt cele cu rechizitele de birou, cu consumabilele pentru aparatura electronică sau chiriile pot să fie în aceeași măsură costuri directe și costuri indirecte. Autoritatea de management poate decide încadrarea acestor cheltuieli într-una dintre categorii în funcție de ponderea pe care o au în bugetul total al proiectului și de importanța lor pentru implementarea cu succes a proiectului.

III. Procesul de analiză

Pentru a identifica opțiunile simplificate în materie de costuri care ar putea fi aplicabile pentru proiectele finanțate din POAT 2014-2020 și pentru proiectele de asistență tehnică finanțate de POR, POCA și POCU 2014-2020, analiza a fost structurată în patru etape:

1. Definirea unei tipologii a proiectelor de asistență tehnică, în raport cu obiectivul general al analizei;
2. Analiza posibilității și fezabilității aplicării opțiunilor de costuri simplificate la proiectele de asistență tehnică;
3. Dezvoltarea unor metodologii de aplicare a opțiunilor de costuri simplificate la proiectele de asistență tehnică;
4. Analiza condițiilor de aplicare a opțiunilor de costuri simplificate la proiectele de asistență tehnică, inclusiv a condițiilor legislative și procedurale.

III.1. Tipologia proiectelor de asistență tehnică

Prin aplicarea criteriilor descrise în capitolul anterior, **au fost identificate 5 tipuri de proiecte de asistență tehnică, astfel:**

1. Proiecte implementate **exclusiv prin contracte de achiziție publică** de servicii (consultanță, publicitate, formare, cercetare, organizare de evenimente, servicii IT, etc.) și de furnizare (echipamente, mijloace fixe, obiecte de inventar, furnituri) și care nu presupun costuri de personal și costuri de administrație. *Așa cum rezultă din studiul documentelor programatice, în cadrul acestei categorii sunt cuprinse majoritatea proiectelor finanțate din axele de asistență tehnică ale POCU, POCA și POR 2014-2020 unde Autoritățile de Management sunt beneficiari.*
2. Proiecte implementate prin **achiziții publice, dar care presupun costuri de personal** pentru o echipă de proiect responsabilă pentru implementarea proiectului. Acestea sunt proiectele implementate de unii beneficiari eligibili ai POAT, cum ar fi ANFP, MAI etc.
3. Proiecte prin care se **rambursează costurile cu salariile** personalului din sistemul de management și control al FESI, proiecte implementate de Ministerul Fondurilor Europene în cadrul POAT.
De asemenea, așa cum rezultă din studiul documentelor programatice, în cadrul axelor de asistență tehnică ale POCU, POCA și POR 2014-2020 costurile de personal ale AM urmează a fi rambursate prin proiecte separate implementate de AM POCU, AM PODCA și respectiv AM POR.
4. Proiecte care finanțează **funcționarea/administrarea instituțiilor responsabile de gestionarea și controlul FESI** și care includ categorii variate de cheltuieli și unde se poate face o distincție între costurile directe și costurile indirecte se poate face. Cel mai bun exemplu în acest sens sunt proiectele pentru îndeplinirea funcțiilor de legat de către ADR în calitate de OI în cadrul POR și POSCCE.
Proiecte care finanțează **funcționarea/administrarea instituțiilor responsabile de gestionarea și controlul FESI** și care include în principal cheltuieli de administrație și chirii pentru sedii, unde nu se poate face o distincție între costurile directe și costurile indirecte presupuse de respectivele proiecte, dat fiind că toate cheltuielile incluse în bugetele acestor proiecte sunt costuri de administrare și întreținere a activității și sediului birourilor instituției. Este cazul proiectelor implementate de MFE în cadrul POAT.

III.2. Fezabilitatea opțiunilor de simplificare în materie de costuri pentru proiectele de asistență tehnică

III.2.1 Analiza privind fezabilitatea opțiunilor de simplificare în materie de costuri pentru proiectele de asistență tehnică

Pe baza analizei reglementărilor privind opțiunile simplificate și luând în considerare rezultatele cercetării documentare s-a trecut la identificarea posibilității de aplicare a unor opțiuni simplificate pentru fiecare categorie de proiecte grupate pe baza tipologiilor identificate.

Ulterior a fost evaluată fezabilitatea și utilitatea aplicării fiecărei opțiuni de simplificare și disponibilitatea datelor pentru a realiza o metodologie riguroasă în vederea stabilirii standardelor de cost unitar și în vederea formulării unor recomandări cu privire la aplicarea acestor costuri unitare și a ratelor fixe în cadrul proiectelor de asistență tehnică.

Pentru realizarea analizei și formularea recomandărilor în materie de contabilitate, verificare și control pentru adaptarea procedurilor de înregistrare a cheltuielilor la opțiunile simplificate în materie de costuri pentru fiecare opțiune recomandată au fost parcurși următorii pași:

- 1. analiza reglementărilor și procedurilor curente utilizate de beneficiarii proiectelor de asistență tehnică și de autoritățile de gestiune**
- 2. consultarea și interviuarea beneficiarilor proiectelor de asistență tehnică cu privire la modul practic de realizare a înregistrărilor contabile și cu privire la posibilele modificări ce se pot face pentru înregistrarea cheltuielilor rambursate prin opțiuni simplificate**
- 3. formularea de recomandări în materie de contabilitate și audit (verificare și control)**

Acolo unde, după analizarea situației și a regulamentelor europene, nu a fost identificată posibilitatea simplificării la nivelul proiectelor, a fost explorată distinct posibilitatea simplificării la nivelul contractelor de achiziție publică, prin folosirea unor metode dezvoltate pe bază de analogie cu opțiunile de simplificare privind costurile.

Rezultatul analizei posibilității și fezabilității aplicării fiecărei opțiuni de simplificare și disponibilitatea datelor pentru a realiza o metodologie riguroasă în vederea stabilirii standardelor de cost unitar sau a unor ratele fixe sunt prezentate în tabelul de mai jos, de o manieră sintetică.

Examinând fiecare opțiune de simplificare privind costurile în parte, rezultatele analizei pot fi sintetizate astfel:

- A) Baremul standard de cost unitar se aplică în mod obișnuit la „produse” ușor de identificat, ce pot fi măsurate fie prin utilizarea de indicatori:**
- de proces (spre exemplu timpul efectiv lucrat) – situație în care se poate elabora o metodologie de calcul și se poate calcula un cost salarial unitar (orar). Metodologia poate fi :**

- a) dezvoltată pentru a fi aplicată la o bază de date solidă privind costurile salariale anterior suportate de beneficiarii finanțării
- b) aplicarea prevederilor art. 68 (b) RDC pentru fiecare persoană remunerată în cadrul proiectului, respectiv: *„remunerația pe oră aplicabilă poate fi calculată prin împărțirea celor mai recente costuri brute documentate pentru un an în legătură cu angajarea de personal la 1 720 de ore”*
- **de realizare imediată/ rezultat:** situație în care baremul standard nu poate fi aplicat niciunui dintre tipurile de proiecte de asistență tehnică identificate, deoarece acestea se obțin inclusiv prin externalizarea activităților .

B) Decontarea pe bază de rată fixă este posibilă în două situații:

- pentru orice categorie de costuri raportată la o altă categorie de costuri, sub condiția existenței unor date statistice privind cheltuielile anterioare care să permită calcularea ratei printr-o metodă verificabilă (art. 67 RDC). La momentul analizei nu au putut fi identificate date necesare stocate într-o formă suficient de sintetică pentru a stabili metodologia și a calcula o astfel de rată fixă.
- pentru a calcula ponderea cheltuielilor indirecte ale proiectelor, prin rapoare la cheltuielile directe (art. 68 (1) RDC). Această opțiune presupune de asemenea trei posibilități:
 - a) *o rată fixă de până la 25 % din costurile directe eligibile, cu condiția ca rata să fie calculată pe baza unei metode de calcul juste, echitabile și verificabile sau a unei metode aplicate în cadrul sistemelor de granturi finanțate în întregime de statul membru pentru un tip similar de operațiune și de beneficiar* - opțiune care nu poate fi utilizată deoarece o parte sau chiar integral cheltuielile directe reprezintă costul serviciilor achiziționate/ externalizate;
 - b) ***o rată forfetară de maxim 15 % din costurile cu personalul eligibile directe, fără ca statul membru să fie obligat să facă un calcul în vederea determinării ratei aplicabile*** - opțiune ce este recomandată de prezentul raport, mai ales pentru rambursarea cheltuielilor realizate de ADR în calitatea lor de Organism Intermediar atât în cadrul POAT (pentru închiderea POSCCE), cât și în cadrul POR.
 - c) *o rată forfetară aplicată costurilor directe eligibile bazată pe metodele existente și ratele corespunzătoare, aplicabilă în cadrul politicilor Uniunii pentru un tip similar de operațiune și de beneficiar* - opțiune care nu poate fi utilizată deoarece nu a fost identificat un tip similar de operațiune și de beneficiar pentru care să se aplice o asemenea opțiune în cadrul politicilor UE

Decontarea pe bază de sumă forfetară este aplicabilă proiectelor a căror valoare aferentă contribuției publice este mai mică de 100.000 Euro și implică riscul nerambursării costurilor generate de proiect în cazul neatingerii integrale a indicatorilor planificați. ***Opțiunea nu este fezabilă pentru proiectele de asistență tehnică din cadrul POAT, POCU, POCA și POR 2014-2020, deoarece activitățile sunt implementate inclusiv prin externalizare.***

Tabel 1 - Opțiuni simplificate în materie de costuri în funcție de tipul de proiect

Tipul de proiect	Populație de proiecte analizată	Opțiuni de simplificare analizată	Fezabilitatea și utilitatea implementării opțiunii	Date disponibile pentru metodologie
1-Exclusiv achiziții publice	8 proiecte analizate din „Planul de proiecte propuse la finanțare în anul 2015 din POAT 2014-2020”	<i>Nu este permisă de RDC și reglementările subsecvente aplicarea niciunei opțiuni de simplificare privind costurile pentru proiectele implementate exclusiv prin contracte de achiziție publică.</i>		
2-Achiziții publice și costuri de personal pentru echipa de proiect	6 proiecte analizate din „Planul de proiecte propuse la finanțare în anul 2015 din POAT 2014-2020”	Standard de cost unitar pentru cheltuielile de personal	Cheltuielile de personal reprezintă singura categorie de cheltuieli care nu este subcontractată în cadrul acestui tip de proiecte. Dată fiind varietatea beneficiarilor și a abordărilor în ceea ce privește calcularea salariilor și a diferitelor sporuri, simplificarea generată de folosirea unui standard de cost unitar pentru cheltuielile cu echipa de proiect este de real folos pentru AM POAT, ușurând substanțial munca de verificare a cererilor de rambursare.	Dezvoltarea metodologiei pentru calcularea standardului de cost unitar se bazează pe datele istorice privind cheltuielile efectuate cu echipa de proiect în perioada 2007-2013.
		Rată fixă pentru calcularea costurilor indirecte prin aplicarea ratei forfetare la cheltuielile de personal	Proiectele anterioare din această categorie nu au inclus în bugetele lor cheltuieli indirecte. Totuși, dacă AM va considera oportun, cheltuieli indirecte pot fi aprobate și calculate și pentru aceste tipuri de proiecte.	Date istorice nu sunt disponibile pentru stabilirea unei rate fixe, alta decât cea propusă la art. art. 68 alin. (1) lit. (b) RDC – 15% din costurile directe de personal pentru costurile indirecte, fără a fi necesară fundamentarea unei metodologii.

		Finanțarea forfetară	Opțiunea nu este fezabilă, deoarece activitățile sunt implementate inclusiv prin externalizare	Nu este cazul.
3-Salarii	1 proiect integrând toți beneficiarii Acțiunii 3.1.2 „Asigurarea resurselor financiare pentru remunerarea personalului din sistemul de coordonare și control al FESI și din sistemul de management al POAT, POIM și POC” în cadrul POAT 2014-2020	Standard de cost unitar pentru cheltuielile de personal	Cheltuielile de personal reprezintă singura categorie de cheltuieli incluse în acest tip de proiect. Dat fiind că MFE este principalul beneficiar al POAT, fiindu-i alocată o proporție covârșitoare din fonduri, un standard de cost unitar s-a propus a fi calculate pentru salariile personalului MFE.	Dezvoltarea metodologiei pentru calcularea standardului de cost unitar se bazează pe statele de plată ale Ministerului Fondurilor Europene. <i>Replicarea metodologiei pentru calcularea unui standard de cost unitar salarial în vederea realizării raportărilor și rambursărilor din POAT se poate face la nivelul ACP, AA, Organismelor Intermediare POC și a celorlați beneficiari ai Axei 3 a POAT 2014-2020.</i>
	1 proiect similar studiat, care a finanțat costuri salariale în cadrul MFE în perioada 2013-2015 (singurul existent).	Rată fixă	Nu este cazul, dat fiind că această categorie de proiecte nu include decât o singură categorie de cheltuieli, respective cheltuielile cu salarii.	Nu este cazul.
		Finanțarea forfetară	Opțiunea nu este fezabilă, deoarece activitățile sunt implementate inclusiv prin externalizare	Nu este cazul.
4 - Funcționarea / administrarea instituțiilor responsabile de gestionarea și controlul FES - cu posibilitatea de a distinge între costurile directe și	9 solicitanți eligibili în cadrul acțiunii 2.1.1.	Standard de cost unitar pentru cheltuielile de personal	Cheltuielile de personal reprezintă principala categorie de cheltuieli care nu este subcontractată în cadrul acestui tip de proiecte.	Datele pentru constituirea unei baze de date pentru calcularea acestui standard de cost unitar NU au fost disponibile. <i>Replicarea metodologiei folosite pentru calcularea unui standard de cost unitar salarial se poate face și la nivelul ADR.</i>
	Fișe de proiecte din Planul de proiecte POAT și proiecte similare studiate având ca beneficiari: ADR, OI Cercetare, OI Energie,	Rată fixă pentru calcularea costurilor	Este propusă utilizarea opțiunii reglementată de art. art. 68 alin. (1) lit. (b)	Având în vedere numărul relativ mic de proiecte de asistență tehnică implementat în

indirecte.	OI PSI. Proiectul programat și proiectul anterior similar implementat de ADI ITI Delta Dunării.	indirecte	RDC – 15% din costurile directe de personal pentru costurile indirecte, fără a fi necesară fundamentarea unei metodologii.	perioada 2007-2013 din această categorie și faptul că multe dintre acestea nu au inclus în buget cheltuieli indirecte, deși acestea ar fi fost justificate, nu a fost posibilă constituirea unei baze de date care să permită realizarea unui model de calcul adecvat pentru fundamentarea unei alte valori a ratei fixe pentru stabilirea cheltuielilor indirecte. Datele disponibile pentru analiză și datele istorice înregistrate nu permit fundamentarea unei metodologii complexe care să determine calcularea unei alte rate fixe – în baza art. 68 alin. (1) lit. (a). <u>Totuși, verificările efectuate arată că 15% din costurile directe de personal reprezintă o rată rezonabilă, apropiată de rambursările realizate pe bază de costuri reale.</u>
		Finanțarea forfetară	Opțiunea nu este fezabilă, deoarece valoarea contribuției publice aferentă tuturor proiectelor este mai mare de 100.000 Euro.	Nu este cazul
5 - Funcționarea / administrarea instituțiilor responsabile de gestionarea și controlul FES - fără posibilitatea de a distinge între costurile directe și indirecte.	12 solicitanți eligibili în cadrul acțiunii 2.1.1, care sunt structuri MFE (de ex. AM POAT, Dir IT & SMIS etc.).	Standard de cost unitar	Nu a fost identificat niciun tip de cheltuială standardizată care să permit aplicarea unui standard de cost unitar	Nu este cazul.
		Rată fixă pentru cheltuieli de utilități, întreținere sediu și consumabile	A fost explorată posibilitatea stabilirii pe baza unei metodologii fundamentate de date istorice a unei rate fixe din costurile de chirie a sediului pentru calcularea costurilor de utilități, întreținere sediu și consumabile. Dat fiind că MFE este principalul beneficiar al POAT, fiindu-i alocată o	Data fiind schimbarea recentă a sediului MFE, schimbările din organigrama instituției, ce au afectat și modul de utilizare al clădirii și lipsa datelor istorice sistematizate chiar și pentru perioada de după mutarea sediului MFE la noua adresă (Bd. Mihalache nr. 13-15), datele disponibile nu au permis fundamentarea unei metodologii care să respecte regulile de

	proporție covârșitoare din fonduri, s-a propus calcularea acestei rate fixe pentru acest beneficiar.	rigurozitate formulate de ghidul CE privind opțiunile simplificate în materie de costuri.
Rată fixă pentru costuri indirecte	Opțiunea a fost analizată și s-a constatat că aplicarea opțiunii de la Art. 68 alin. (1) (b) RDC – 15% din costurile directe de personal nu este fezabilă deoarece proiectele fie nu includ deloc costuri de personal fine includ costuri de personal mici, pe cale de consecință, cheltuielile indirecte decontabile ca rată de 15% din cheltuieli directe cu personalul ar reprezenta o sumă foarte mică.	Aplicarea opțiunii de la Art. 68 alin. (1) (a) RDC – stabilirea unei rate fixe justificate (max. 25%) pentru cheltuieli indirecte, nu este fezabilă deoarece : <ul style="list-style-type: none"> • este necesară stabilirea unei diferențieri clare și uniforme (standard) între costurile directe și indirecte ale proiectelor – inexistentă în datele istorice care pot fi folosite pentru a calcula o rată fixă raportată la o altă categorie de costuri decât cea cu personalul • numărul de proiecte a căror analiza ar putea susține metodologia este foarte mic • proiectele anterioare care finanțează acest tip de cheltuieli sunt foarte diverse din perspectiva costurilor pe care le includ.
Finanțarea forfetară	Opțiunea nu este fezabilă, deoarece valoarea contribuției publice aferentă tuturor proiectelor este mai mare de 100.000 Euro.	Nu este cazul

III.2.2. Concluzii privind fezabilitatea opțiunilor de simplificare în materie de costuri pentru proiectele de asistență tehnică

Pe baza analizei realizate, opțiunile de simplificare privind costurile recomandate sunt:

- utilizarea unui cost standard unitar pentru cheltuielile de personal cu echipele de proiect;
- utilizarea unui cost standard unitar pentru rambursarea remunerației/salariilor personalului MFE;
- aplicarea unei rate fixe de 15% din cheltuielile directe cu personalul pentru calcularea, raportarea și rambursarea costurilor indirecte în proiectele care presupun atât costuri directe de personal, cât și costuri indirecte (în special cele din cadrul Acțiunii 2.1.2 a POAT 2014-2020);

Costul orar standard (COS) este o opțiune simplificată de cost dezvoltată în cadrul prezentei analize pentru beneficiarii POAT și al altor proiecte de asistență tehnică astfel:

- **Un cost de personal orar standard specific pentru principalul beneficiar POAT – MFE**
- **Un cost de personal orar standard pentru echipele de proiect implicate în implementarea proiectelor POAT de către ceilalți beneficiari ai Programului**

Pentru proiectele de asistență tehnică finanțate de POCU, POCA și POR 2014-2020, un cost de personal orar standard specific poate fi dezvoltat de fiecare Autoritate de Management pe baza metodologiei de mai jos. Având în vedere faptul că în baza de date folosită pentru a calcula costul de personal orar standard pentru angajații MFE au fost incluse și cheltuielile cu salariile AM POS DRU, un cost de de personal orar standard pentru decontarea personalului implicat în gestionarea POCU 2014-2020 este de asemenea propus în prezentul raport.

Costul orar standard salarial reduce povara administrativă a raportărilor în cadrul programului și reduce rata de eroare în raportarea cheltuiirii fondurilor europene.

Costurile calculate iau în considerare costurile salariale de bază efective, extrase din statele de plată (în cazul metodologiei propuse pentru costurile de personal standard pentru MFE) și cererile de rambursare certificate (în cazul metodologiei propuse pentru costurile de personal standard pentru echipele de proiect). Astfel costurile calculate pot fi considerate rezonabile și echitabile. Prin utilizarea costurilor unitare nu vor mai fi luate în considerare costurile reale în momentul bugetării și raportării, iar controlul și verificarea cheltuielilor va urmări doar aplicarea corectă a metodologiei.

În acest context este importat să se utilizeze fișe de pontaj, fiind necesare pentru a înregistra, pentru fiecare angajat/membru al echipei de proiect, numărul de ore lucrate efectiv în proiect. Orele care nu sunt lucrate în proiect, cum ar fi concedii de odihnă, concedii medicale, suspendări etc. nu vor fi pontate în proiect.

Pe de altă parte, în ceea ce privește finanțarea cheltuielilor indirecte, conform art. 68

alin. (1) lit. (b) RDC, „dacă implementarea unei operațiuni generează **costuri indirecte, acestea pot fi calculate ca [...] o rată forfetară de maxim 15 % din costurile cu personalul eligibile directe**, fără ca statul membru să fie obligat să facă un calcul în vederea determinării ratei aplicabile.”

Sistemul presupune definirea a trei categorii principale de costuri:

- Costuri directe cu personalul
- Costuri directe din alte capitole bugetare (altele decât costurile directe cu personalul)
- Costuri indirecte

Având în vedere că aceste costuri nu sunt clar diferențiate în acest moment în structura de buget pentru intervențiile de asistență tehnică, am inserat în prezentul raport (secțiunea II.3.2. *Definiții cu privire la tipurile de costuri utilizate pentru aplicarea opțiunilor de costuri simplificate*) definiții și îndrumări în ceea ce privește încadrarea unor cheltuieli în categoria costurilor directe de personal și încadrarea unor cheltuieli în categoria cheltuielilor indirecte. **Recomandăm utilizarea acestor definiții și îndrumări în vederea elaborării/completării documentelor relevante în procesul de acordare a finanțării (ghidul solicitantului, contract, instrucțiuni pentru elaborarea cererilor de rambursare).**

De asemenea, având în vedere rata mare a costurilor implicate de proiectele de asistență tehnică care sunt externalizate, se poate considera că o simplificare a managementului financiar poate să rezulte și din simplificări la nivelul modalităților de plată în contractele de achiziție publică. **Este deci recomandabilă folosirea unor mecanisme similare opțiunilor simplificate în materie de costuri ca metode de plată în cadrul contractelor de achiziție publică.**

În ceea ce privește încadrarea costurilor presupuse de sediul MFE (chirie, utilități, cheltuieli indirecte), trebuie avute în vedere următoarele:

- **Costuri directe** **Pot fi direct atribuire unei activități** în cadrul proiectului din cadrul acțiunii 2.1.1. „Activități pentru îmbunătățirea cadrului și condițiilor pentru coordonarea și controlul FESI și pentru gestionarea POAT, POIM ȘI POC” a POAT 2014-2020 prin intermediul căruia vor fi rambursate
Pot fi asociate cu un indicator al respectivului proiect, care măsoară rezultatele activității căreia îi sunt atribuite.
- **Costuri indirecte** **NU pot fi direct atribuite unei activități** în cadrul proiectului din cadrul acțiunii 2.1.1. „Activități pentru îmbunătățirea cadrului și condițiilor pentru coordonarea și controlul FESI și pentru gestionarea POAT, POIM ȘI POC” a POAT 2014-2020 prin intermediul căruia vor fi rambursate
NU pot fi asociate cu un indicator al respectivului proiect, care

măsoară rezultatele activității careia îi sunt atribuite.

În funcție de categoria de cheltuieli în care cheltuielile cu sediul MFE sunt încadrate se poate aplica

- a. **fie o simplificare la nivelul contractului de închiriere** (în cazul costurilor directe cu sediul) – așa cum este prezentat în **capitolul V.3**
- b. **fie o rată fixă în situația în care costurile cu sediul MFE sunt considerate costuri indirecte.** Astfel, în vederea unei simplificări substanțiale a procesului de raportare a cheltuielilor efectuate în cadrul proiectelor care rambursează cheltuielile de administrație și chirie ale Ministerului Fondurilor Europene, ar putea fi luată în considerare reunirea în cadrul unui singur proiect a activităților planificate pentru MFE sub 2 axe diferite ale POAT. Astfel, ar putea fi reunite într-un singur proiect activitățile specifice acțiunii 3.1.2 „Asigurarea resurselor financiare pentru remunerarea personalului din sistemul de coordonare și control al FESI și din sistemul de management al POAT, POIM și POC” și activități specifice acțiunii 2.1.1 „Activități pentru îmbunătățirea cadrului și condițiilor pentru coordonarea și controlul FESI și pentru gestionarea POAT, POIM ȘI POC”. Această opțiune este prezentată în **capitolul III.3.4.**

III.3. Metodologii de aplicare a opțiunilor de costuri simplificate la proiectele de asistență tehnică

III.3.1. Opțiunea simplificată 1: costul salarial orar unitar (COSs) pentru angajații MFE

Având în vedere numărul mare de angajați MFE pentru care se rambursează costuri de personal prin POAT, precum și poziția MFE ca beneficiar principal al POAT, reprezentând o proporție semnificativă din totalul fonduri alocate programului, un standard de cost unitar s-a propus a fi calculat pentru decontarea salariilor personalului MFE.

Pentru a putea fi rambursate pe baza unui cost orar standard, salariile angajaților MFE ce vor fi raportate în proiect trebuie relaționate direct cu o activitate a proiectului – pentru determinarea numărului de ore lucrate în proiect - respectiv o realizare imediată (output) și un indicator folosit pentru măsurarea acesteia. Având în vedere această condiție, proiectele care au ca scop asigurarea resurselor financiare pentru rambursarea salariilor pentru personalul implicat în gestionarea FESI vor trebui să identifice o activitate/o serie de activități care să fie realizate de angajații MFE

În acest moment, proiectul similar studiat (proiectul „Sprijin pentru finanțarea parțială a cheltuielilor de personal efectuate de Ministerul Afacerilor Europene, în perioada 2012-2015, pentru personalul implicat în coordonarea, managementul și controlul Fondurilor Structurale și de Coeziune”, SMIS 41479) definește ca activitate „asigurarea parțială a cheltuielilor cu remunerarea personalului implicat în gestiunea instrumentelor structurale”, iar ca realizare „sprijinul asigurat pentru remunerarea personalului implicat în gestiunea instrumentelor structurale”. Această activitate și această realizare nu sunt direct relaționate de activitatea personalului, ci doar indirect, fiind direct relaționate de obligația MFE de a remunera personalul. În aceste condiții nu se poate asigura legătura directă și verificabilă cu numărul de ore lucrat de personalul MFE, ce ar urma să constituie unitatea de măsură pentru calcularea costului ce urmează să fie solicitat la rambursare.

În acest sens este necesară reformularea activității specifice, a realizării imediate și a indicatorului specifice proiectelor pentru asigurarea resurselor financiare pentru rambursarea salariilor pentru personalul implicat în coordonarea și controlul FESI și managementul POIM, POC și POAT, astfel încât să fie direct legate de activitatea personalului, de următoarea manieră:

- **Activitatea** Coordonarea și controlul FESI și managementul POIM, POC și POAT de către personalul MFE
- **Realizarea imediată** Asigurarea eficace a coordonării și controlului FESI și a managementului POIM, POC și POAT de către personalul MFE
- **Indicator** Număr de ore lucrate pentru coordonarea și controlul FESI și managementul POIM, POC și POAT de către personalul MFE

În dezvoltarea metodologiei pentru calcularea costului salarial orar unitar pentru angajații MFE am luat în considerare următoarele prevederi legislative, linii directoare și abordări existente:

- Prevederile Regulamentului privind Dispozițiile Comune (RDC) (Articolul 67),

- Metodologia INS din România cu privire la calcularea lunară asupra câștigurilor salariale, inclusiv din sectorul bugetar⁴
- Alte metodologii similare, aplicate în alte state membre⁵.

Pentru a asigura calcularea costului unitar pe baza unei metodologii juste, echitabile și verificabile s-a plecat de la următoarele elemente:

- Costul salarial orar unitar este calculat plecând de la salariul brut al angajatului (fără contribuțiile sociale ale angajatorului);
- În calcularea costului salarial orar unitar se iau în considerare numai persoanele care au fost plătite (pentru luna respectivă); nu au fost incluși în baza de calcul, de exemplu, salariații aflați în concediu fără plată, detașați la lucru în străinătate și cei al căror contract de muncă/raport de serviciu a fost suspendat.
- Costul salarial unitar este calculat pe oră, pentru a putea fi aplicat în situații în care angajatul pentru care se solicită cheltuielile salariale la rambursare nu lucrează efectiv norma întregă în luna respectivă sau pentru persoana care are și alte atribuții decât cele legate de gestionare FESI.

Numărul standard de ore lucrătoare pe an este cel recomandat prin articolul 68 alineatul (2) RDC⁶ explicitat în Ghidul CE „Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri”⁷.

Prin utilizarea directă a numărului de ore standard de 1720 propus de RDC sunt eliminate variații ce pot conduce la un număr de ore diferit de lucru efectiv de la angajat la angajat.

În vederea calculării costului standard orar a fost utilizat salariul brut al angajaților MFE pentru care se solicită la rambursare cheltuielile salariale. Datele lunare aferente acestui salariu brut au fost inserate într-o bază care acoperă ultimele 12 luni respectiv perioada octombrie 2014 – septembrie 2015, pentru a asigura luarea în considerare a variațiilor ce pot apărea pe o perioadă mai lungă de timp.

Costul unitar standard salarial orar (COSs) calculat include contribuțiile sociale principale ale angajatorului (MFE), și care au fost solicitate la rambursare și în perioada de programare 2007-2013, respectiv:

- CAS (pensii)– 15,8%,
- CAS Accidente – 0,5%,
- CASS (asigurări de sănătate) – 5,2%,
- șomaj – 0,5%.

Metodologia detaliată a calculului aplicat pentru determinarea valorii costului orar standard salarial pentru angajații MFE este prezentată în anexa 2.

⁴ A se vedea Precizările metodologice disponibile aici: <http://www.insse.ro/cms/ro/content/castigul-salarial>

⁵ De exemplu în Belgia: <http://www.northsearegion.eu/media/1243/02a-staff-costs-flanders-updated-290615.pdf>

⁶ "Pentru a se determina costurile cu personalul legate de implementarea unei operațiuni [în cazul de față operațiunea de rambursare a costurilor salariale pentru coordonarea și controlul FESI și managementul POIM, POC și POAT de către personalul MFE], remunerația pe oră aplicabilă poate fi calculată prin împărțirea celor mai recente costuri brute documentate pentru un an în legătură cu angajarea de personal la 1 720 de ore"

⁷ Disponibil aici: http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/information/publications/guidelines/2014/guidance-on-simplified-cost-options-scots-flat-rate-financing-standard-scales-of-unit-costs-lump-sums

Având în vedere că salariile angajaților responsabili de gestionarea POCU 2014-2020 vor fi acoperite din axa de asistență tehnică a acestui program, s-a calculat separat un CSOs pentru angajații MFE implicați în gestionarea POCU (a căror salarii sunt rambursate de acest program – este vorba despre angajații din DG AUT MAN POSDRU sau DIR GEN PROGRAME CAPITAL UMAN) și un CSOs pentru ceilalți angajați MFE, ale căror cheltuieli salariale sunt finanțate în cadrul POAT 2014-2020.

Ca urmare a aplicării formulelor de calcul dezvoltate pe baza metodologiei (prezentată în anexa 2) propunerile de costuri standard unitare salariale sunt următoarele:

Cost salarial orar unitar pentru angajații din MFE (în afara DG AUT MAN POSDRU sau DIR GEN PROGRAME CAPITAL UMAN)

Costul orar standard = 65,45 RON

Costul lunar standard = 9381 RON (COSs x 1720/12)

Pentru a calcula variația seriei de date am folosit salariile lunare din statele de plată analizate și le-am comparat cu salariul lunar reieșit din aplicarea costului orar standard (folosind metodologia propusă deja, costul lunar standard a fost calculat ca produs dintre costul orar standard și raportul dintre numărul de ore lucrătoare pe an: 1720 și cele 12 luni ale anului - COSs x 1720/12).

Setul de date folosit pentru determinarea costului unitar standard salarial este omogen, având în vedere că față de valoarea salariului orar brut standard coeficientul de variație al setului de date este de 27%, deci un număr mic de salarii din seria analizată sunt semnificativ diferite față de media stabilită ca fiind cost standard.⁸ Astfel valoarea medie este în acest caz reprezentativă și utilă în vedere construirii prezentei politici de simplificare a activității prin implementarea unui standard de cost.

În cadrul eșantionului de 541 de angajați distribuția salariilor se prezintă astfel:

- a. Cel mai mic salariu lunar brut este de 2.539 de RON (cost lunar total de 3088 RON adăugând contribuțiilor angajatorului), cea ce reprezintă 32,92% din Costul lunar standard.
- b. Valoarea mediană, adică valoarea salariului brut față de care 50% dintre angajații din eșantion au un salariu mai mic, și 50% au un salariu mai mare este de 7.557 RON (cost lunar total de 9.193 RON după adăugarea contribuțiilor angajatorului), această valoare reprezentând 97,99% din Costul lunar standard.

⁸ Cu alte cuvinte seria de date este relativ omogenă, dat fiind că teoria statistică recomandă un coeficient de variație de 30-35% pentru a considera că o serie de date este omogenă.

- c. Cel mai mare salariu lunar brut este de 1.4846 de RON (cost lunar total de 1.8060 RON contribuțiilor angajatorului), cea ce reprezintă 192,51% din Costul lunar standard.

Distribuția este destul de echilibrată, 50% dintre salariații din centrul distribuției prezentând o amplitudine salarială de doar 1572 RON (abaterea inter-cuartilică) ceea ce reprezintă doar 16,75% din Costul lunar standard. Altfel spus, pentru jumătate dintre salariați diferența dintre salariul lunar real și costul lunar standard este de doar 16,75%.

Pentru verificarea diferențelor care pot deriva din utilizarea costului orar standard, a fost făcută o comparație între valoarea solicitată la rambursare în cadrul cererii numărul 7 aferentă proiectului SMIS 41479 „Sprijin pentru finanțarea parțială a cheltuielilor de personal efectuate de Ministerul Fondurilor Europene în perioada 2012-2015”, care acoperă perioada 01.12.2014-30.04.2015, și valoarea aceleiași cereri de rambursare reconstituite pe baza costului orar standard.

Raportul final calculat (prezentat detaliat în anexa 2) de 103,56% arată că valoarea reală solicitată la rambursare a fost cu 3,56% mai mare decât cea care ar urma să fie rambursată prin utilizarea costului standard.

Ca urmare a aplicării formulelor de calcul dezvoltate pe baza metodologiei (prezentată în anexa 2) propunerile de costuri standard unitare salariale pentru angajații MFE implicați în gestionarea POCU sunt următoarele:

Cost salarial orar unitar pentru angajații din MFE care au activat în cadrul DG AUT MAN POSDRU sau DIR GEN PROGRAME CAPITAL UMAN

Costul orar standard = 59,20 RON

Costul lunar standard = 8485 RON (COS x 1720/12)

Setul de date folosit pentru determinarea costului unitar standard salarial este la limita omogenității, având în vedere că față de valoarea salariului orar brut standard coeficientul de variație al setului de date este de 33%. Astfel valoarea medie poate fi utilă în vederea construirii prezentei politici de simplificare a activității prin implementarea unui standard de cost.

În cadrul eșantionului de 50 de angajați distribuția salariilor se prezintă astfel:

- Cel mai mic salariu lunar brut este de 3777 de RON (cost lunar total de 4595 RON), cea ce reprezintă 54,15% din Costul lunar standard.
- Valoarea mediană, adică valoarea salariului brut față de care 50% dintre angajații din eșantion au un salariu mai mic, și 50% au un salariu mai mare este de 6924 RON

(cost lunar total de 8423 RON), această valoare reprezentând 99,27% din Costul lunar standard.

- c. Cel mai mare salariu lunar brut este de 13201 de RON (cost lunar total de 16059 RON), cea ce reprezintă 189,27% din Costul lunar standard.

Distribuția prezintă o împrăștiere superioară celei din primul eșantion analizat, 50% dintre salariații din centrul distribuției prezentând o amplitudine salarială de doar 2872 RON (abaterea inter-cuartilică) ceea ce reprezintă doar 33,83% din Costul lunar standard. Altfel spus, pentru jumătate dintre salariați diferența dintre salariul lunar real și costul lunar standard este de 33,83%.

Reguli și limitări privind aplicarea costului salarial orar unitar pentru angajații MFE

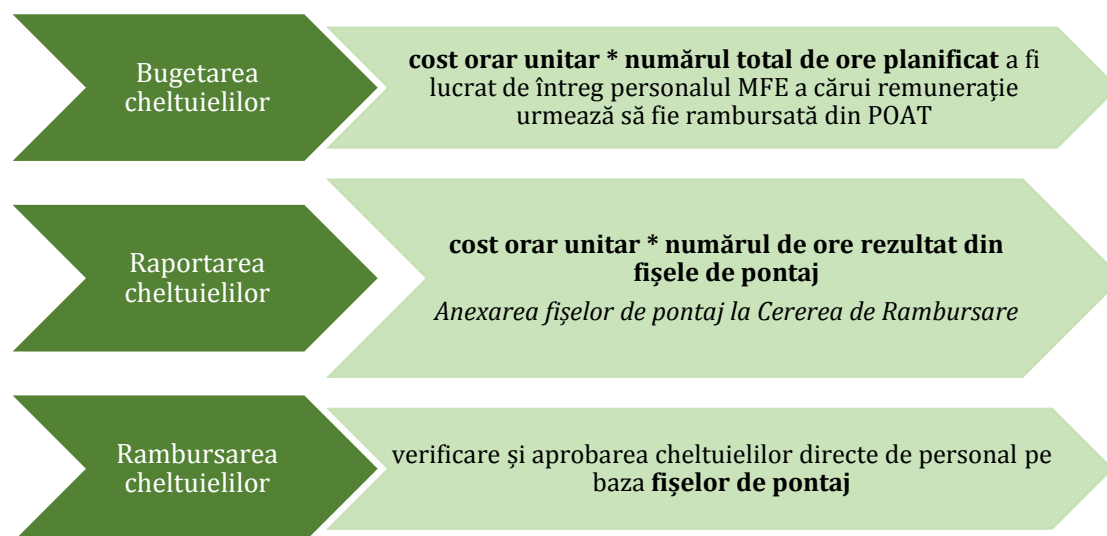
- În cazul schimbărilor legislative care influențează quantumul salariului brut sau al taxelor aplicate veniturilor salariale și al contribuțiilor sociale se impune o recalculare a costului unitar standard salarial, în acord cu modificarea legislativă (în cazul în care aceasta este uniformă pentru toți salariații – de exemplu creșterea cu 10% a tuturor salariilor sau scăderea cu 0,5% a ratei unei contribuții sociale aplicabile tuturor salariaților)
- Aplicarea unei noi legi privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice face inaplicabil quantumul calculat în prezent pentru costul unitar standard salarial
-
- **Este necesară reluarea aplicării metodologiei și recalcularea unui cost orar standard în fiecare an, pe baza celor mai recente state de plată din ultimele 12 luni față de momentul reluării calcului.** În acest mod se va asigura rambursarea pe baza costului unitar cât mai aproape de costul real salarial. **Această posibilitate de modificare a COS trebuie prevăzută în cadrul proiectului POAT.**
- Orele suplimentare și munca în perioade excepționale (de exemplu weekend) trebuie compensate cu ore libere sau plătite suplimentar de angajator. Plata suplimentară a orelor suplimentare nu poate fi inclusă în proiect, iar verificarea fișelor de pontaj trebuie să aibă în vedere și verificarea orelor libere în compensare.

Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea costului standard unitar salarial pentru angajații MFE

O descriere detaliată a mecanismului de aplicare a opțiunii este inclusă în anexa 5 la prezentul raport.

Diagrama acestui mecanism este astfel următoarea:

Diagrama 1 - Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea costului standard unitar salarial pentru angajații MFE



III.3.2. Opțiunea simplificată 2: Cost orar standard pentru echipa de proiect (COSep)

În cazul rambursării costurilor de personal din echipele de proiect, RDC oferă posibilitatea folosirii unei formule simple și standardizate, prin aplicarea articolului 68 aliniatul (2): „Pentru a se determina costurile cu personalul legate de implementarea unei operațiuni, remunerația pe oră aplicabilă poate fi calculată prin împărțirea celor mai recente costuri brute documentate pentru un an în legătură cu angajarea de personal la 1 720 de ore” explicitate în Ghidul CE ”Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri”⁹.

O alternativă la aplicarea art. 68 (2) al RDC este aplicarea unui COSep unic pentru toți beneficiarii POAT, la valoarea prezentată în prezentul raport și calculată conform metodologiei detaliate în anexa 3.

Reguli și limitări privind aplicarea costului salarial unitar standard pentru echipele de proiect

Aplicarea prevederilor art. 68 (2) al RDC prezintă atât avantaje cât și dezavantaje, atât pentru AM POAT, cât și pentru beneficiarii POAT, după cum este prezentat în tabelul de mai jos.

Tabel 2 - avantaje cât și dezavantaje ale aplicării art. 68 (2) al RDC pentru determinarea COSep

Avantaje ale aplicării art. 68 (2) al RDC pentru	Dezavantaje ale aplicării art. 68 (2) al RDC pentru determinarea COSep
--	--

⁹ Disponibil aici: http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/information/publications/guidelines/2014/guidance-on-simplified-cost-options-scos-flat-rate-financing-standard-scales-of-unit-costs-lump-sums

determinarea COSep	
AM POAT	Respectă diferențele identificate între valorile remunerațiilor pentru echipele de proiect la diferiții beneficiari POAT
Beneficiari POAT	Presupune determinarea unui cost orar standard pentru fiecare membru al echipelor de proiect și verificarea documentelor care au stat la baza calculării COS. Deși această verificare se face doar la prima cerere de rambursare, este o povară mai mare decât aplicarea unui COSep unic. Conform metodologiei propuse Îndrumările CE pentru aplicarea art. 68 (2) al RDC nu se ia în considerare la calcularea COS decât venitul brut al salariatului, nu și eventualele sporuri și suplimente, deci nici cele prevăzute de Ordinul Nr. 42/77 din 13 ianuarie 2011 privind aprobarea Normelor metodologice pentru aplicarea prevederilor Legii nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice

Pentru ambele variante ale acestei opțiuni limitele și regulile prezentate în subcapitolul anterior, dedicat costului unitar standard pentru salariații MFE, rămân valabile.

Aplicarea articolului 68 alineatul (2) RDC

Articolul 68 alineatul (2) RDC introduce o regulă simplă pentru a facilita utilizarea costurilor unitare pe oră pentru calculul costurilor cu personalul prin aplicarea următoarelor formule de calcul:

$$\text{cost orar al salariatului} = \frac{\text{cele mai recente costuri brute documentate (pe baza statelor de plată) aferente angajării respectivului salariat}}{1720}$$

Pe baza acestei metodologii fiecare membru al echipei de proiect va avea calculate un cost orar standard propriu.

Ca și în cazul aplicării COS pentru angajații MFE este esențial ca în proiectele în care acești angajați vor fi remunerați să fie definite activități, realizări imediate și indicatori de măsurare a rezultatelor care să poată fi asociați direct cu activitatea membrilor echipelor de proiect. Mai exact:

- activitățile realizate de membrii echipei de proiect trebuie definite explicit
- indicatorii proiectului trebuie să include și „numărul de ore lucrate” pentru atingerea rezultatelor directe ale activităților realizate de membrii echipelor de proiect.

Cele 1.720 de ore propuse de metodologia de la art. 68 (2) RDC reprezintă un „timp de lucru” standard anual propus de Comisia Europeană, care poate fi utilizat direct, fără a mai fi necesară efectuarea de calcule suplimentare.

Cu toate acestea, numărătorul ecuației – cele mai recente costuri brute documentate aferente ocupării forței de muncă pentru un an – trebuie să fie justificat **prin folosirea**

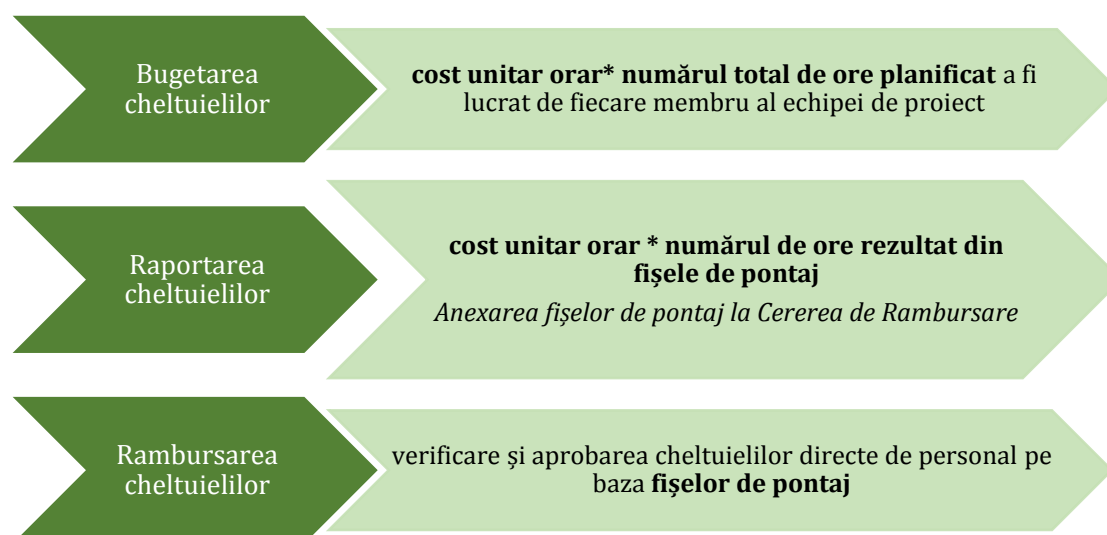
statelor de plată aferente angajării respectivului salariat. În cazul unui angajat cu o vechime mai mică de un an în instituția beneficiară se recomandă utilizarea unor state de plată aferente remunerării personalului de pe aceeași poziție din organigramă și grila de salarizare ca și persoana care urmează să facă parte din echipa de proiect.

Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea costului orar standard pentru echipele de proiect pe baza art. 68 (2) RDC

O descriere detaliată a mecanismului de aplicare a opțiunii este inclusă în anexa 5 la prezentul raport.

Diagrama acestui mecanism este astfel următoarea:

Diagrama 2 - Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea costului orar standard pentru echipele de proiect pe baza art. 68 (2) RDC



Aplicarea unui Cost orar standard unic pentru echipele de proiect

În vederea calculării costului standard orar a fost creată și utilizată o bază de date care cuprinde informații culese de la nivelul tuturor proiectelor finanțate în cadrul POAT 2007-2013, relevante pentru acest cost unitar, cu alte cuvinte proiectele pentru care, în această perioadă de programare au fost rambursate cheltuieli cu echipa de proiect (12 proiecte și 64 de angajați). Astfel metodologia este aplicată întregii populații de proiecte și membri ai echipelor de proiect relevante, deci nu a fost necesară aplicarea unei metode de eșantionare.

Baza de la care s-a plecat în calcularea costului orar unitar este reprezentată de valoarea salariului de încadrare din statele de plată.

Valoarea totală (anuală) a salariului de încadrare pentru fiecare angajat a fost calculată prin multiplicarea cu 12 a valorii lunare a acestui indicator. Prin împărțirea valorii totale a salariului de încadrare anual la 1720 de ore a fost calculat salariul orar de încadrare real

(COSI – cost orar standar individual) aferent fiecărui angajat. Utilizându-se cele 64 de valori rezultate, aferente salariului orar de încadrare real a fost calculat **costul orar standard** ca și o medie aritmetică (cele 64 de valori individuale au fost adunate și împărțite la 64).

Costul salarial orar standard pentru echipele de proiect : 31,5 RON

În prima etapă a fost calculat coeficientul de variație ca și raport între abaterea mediei pătratice a setului de date (cele 64 de valori orare) și costul orar standard. Valoarea de 0,524 (52,4%) indică prezența unei variabilități foarte mari și **implicit existența unui grad ridicat de eterogenitate. Prezența acestui nivel ridicat de eterogenitate indică faptul că utilizarea valorii costului orar standard poate genera dezechilibre bugetare anumitor instituții care au un cost orar real semnificativ diferit de standardul utilizat.**

O primă recomandare care reiese din analiză este amendarea **Ordinului Nr. 42/77 din 13 ianuarie 2011** deoarece **specificatiile acestuia fac imposibilă aplicarea unor operațiuni simplificate bazate pe costuri orare standard și crează situații neechitabile pentru membrii echipelor de proiect**

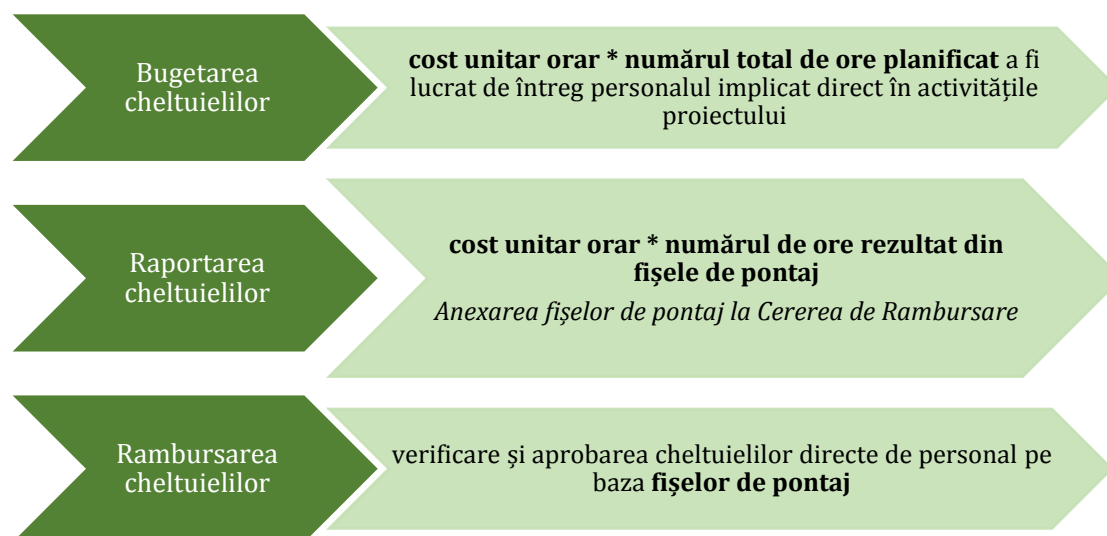
Metodologia detaliată a calculului aplicat pentru determinarea valorii costului orar standard salarial pentru echipele de proiect este prezentată în anexa 3.

Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea costului orar standard unic pentru echipele de proiect

O descriere detaliată a mecanismului de aplicare a opțiunii este inclusă în anexa 5 la prezentul raport.

Diagrama acestui mecanism este astfel următoarea.

Diagrama 3 - Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea costului orar standard unic pentru echipele de proiect



III.3.3. Opțiunea 3: finanțarea cheltuielilor indirecte ca rată fixă din costurile directe de personal

Conform reglementărilor și ghidului prezentat de Comisia Europeană pentru a sprijini Statele Membre în baza de calcul a ratei fixe de 15% pot intra atât costurile directe de personal direct suportate de beneficiar, cât și costurile directe de personal din cadrul contractelor de servicii – costurile subcontractate – atât timp cât ele pot fi evidențiate clar și izolate de alte tipuri de costuri incluse în același contract de servicii.

Cu toate acestea, evidențierea costurilor de personal în contractele de servicii complică activitatea de contractare, monitorizare și verificare a contractelor. Pe baza interviurilor realizate și pe baza analizei achizițiilor publice realizate în perioada anterioară în proiectele de asistență tehnică, nu este nici necesară nici recomandabilă operațiunea de izolare a costurilor de personal față de celelalte costuri din cadrul unui contract de servicii pentru a crește baza de calcul pentru costurile indirecte. Astfel:

- Operațiunea nu este necesară deoarece – așa cum vom arăta în continuare – datele istorice existente arată că rata de 15% din costurile directe cu personalul care nu sunt subcontractate reprezintă o sumă justă, rezonabilă și echitabilă. Deci nu este necesară creșterea bazei de calcul pentru rata fixă prin adăugarea costurilor directe de personal subcontractate.
- De asemenea, operațiunea nu este recomandabilă deoarece verificarea acurateții modului în care costurile de personal sunt izolate în cadrul contractelor de servicii poate reprezenta o activitate deosebit de complexă, cu potențial de apariție a erorilor sau chiar a neregulilor.

Deși în perioada de programare 2007-2013 structura bugetului POAT nu a presupus bugetarea unor costuri indirecte definite ca atare, între capitolele bugetare existente în

perioada precedentă se afla linia bugetară: „costuri generale de administrație” – care poate fi asimilată cu ușurință cheltuielilor indirecte, pentru a permite o analiză cu privire la rezonabilitatea ratei fixe de 15% din cheltuielile directe de personal pentru stabilirea unor costuri indirecte, conform art. 68 alin. (1) lit. (b) RDC.

Având în vedere că folosirea unei rate fixe de 15% din cheltuielile directe de personal pentru stabilirea unor costuri indirecte se poate dovedi uneori o opțiune neadaptată contextului, a fost explorată și posibilitatea de a recomanda folosirea unei alte rate fixe pentru stabilirea costurilor indirecte, în acord cu prevederile din art. 68 alin. (1) lit. (a) RDC. Dar, având în vedere numărul relativ mic de proiecte de asistență tehnică implementat în perioada 2007-2013 și faptul că multe dintre acestea nu au inclus în buget cheltuieli indirecte, nu a fost posibilă constituirea unei baze de date care să permită realizarea pe baze solide a unui model de calcul care să fundamenteze o altă rată fixă pentru stabilirea cheltuielilor indirecte.

Aplicabilitatea opțiunii de simplificare recomandate - rata fixă în proiectele implementate de ADR

Condiția principală pentru utilizarea unei rate fixe de 15% din costurile directe cu personalul pentru costurile indirecte din proiecte de asistență tehnică – conform art. 68 alin. (1) lit. (b) RDC este ca aceste proiecte să includă atât costuri directe de personal, cât și costuri indirecte. Pe scurt opțiunea este aplicabilă tuturor proiectelor de asistență tehnică care sunt implementate prin execuția unor bugete complexe și eterogene.

Așadar opțiunea este aplicabilă tuturor proiecte care includ costuri directe de personal - implementate de beneficiarii POAT 2014-2020 și de beneficiarii axelor de asistență tehnică din celelalte programe operaționale. **Dintre acestea, proiectele pentru care aplicarea opțiunii se poate dovedi a fi cel mai utilă sunt proiectele implementate de Agențiile pentru Dezvoltare Regională pentru îndeplinirea funcțiilor delegate în calitate de Organisme Intermediare, atât în cadrul POR, cât și în cadrul POSCCE** (proiectele cu finanțare prin POAT 2014-2020 de sprijin acordat OI POS CCE în perioada 01.01.2016 – 31.12.2018 în procesul de închidere a perioadei 2007 - 2013 aferente POS CCE). Conform interviurilor cu reprezentanții ADR realizarea funcțiilor delegate POR și POSCCE reprezintă o proporție foarte mare din activitatea ADR, presupunând așadar și cheltuieli indirecte considerabile pentru realizarea acestor proiecte, cheltuieli a căror estimare și raportare în detaliu se poate dovedi extrem de complexă și pentru care simplificarea este necesară și dorită, atât la nivelul AM, cât și la nivelul beneficiarilor.

Pentru a stabili dacă rata fixă de 15% din costurile directe cu personalul pentru stabilirea costurilor indirecte este justă și rezonabilă am realizat o analiză a bugetului implementat de ADR BI în calitate de Organism Intermediat POR. Bugetul a presupus două capitole bugetare care includ costurile directe cu personalul: capitolul 1.1 – Cheltuieli cu personalul OI și capitolul 1.2 – Cheltuieli cu personalul din compartimentele suport din cadrul ADR. În capitolul bugetar 1.2 sunt incluse costurile aferente personalului care nu este implicat 100% din timpul lucrat în proiectul de îndeplinire a funcțiilor delegate și a personalului a cărui activitate este direct legată de activitatea 13 a proiectului: „Managementul de proiect”. Pe de altă parte, bugetul a inclus capitolul 5 – Cheltuieli generale de administrație, capitol detaliat

în cererea de finanțare și pentru care raportarea s-a făcut pe bază de costuri reale pentru toate tipurile de costuri prezentate în anexa 3 ca fiind costuri indirecte. Prin urmare am asimilat capitolul bugetar 5 cu întreaga categorie a costurilor indirecte.

O analiză sumară a bugetului implementat de ADR BI în calitate de Organism Intermediat POR arată că, deși pe parcursul proiectului ponderea cheltuielilor generale de administrație au variat, global (la finalul proiectului) cheltuielile de administrație au reprezentat 14,76% din cheltuielile directe de personal.

Tabel 3 – Valoarea costurilor de administrație – indirecte raportată la costuri directe de personal, în proiectul implementat de ADR BI, finanțate de POR 2007-2013.

CERERE DE RAMBURSARE ADR BI - OI POR (lei)	Cap. 1 - Cheltuieli de personal	Cap. 5 - Cheltuieli generale de administrație	Procent Cap. raportat la Cap. 1
CR 1	812.116,00	147.249,77	18,13
CR 2	1.269.152,00	251.722,77	19,83
CR 3	1.320.779,00	201.096,22	15,23
CR 4	437.004,00	87.812,39	20,09
CR 5	1.109.243,00	124.257,54	11,20
CR 6	1.573.849,00	266.280,66	16,92
CR 7	1.628.333,00	191.367,18	11,75
CR 8	1.647.487,00	214.558,90	13,02
CR 9	1.876.310,00	255.015,56	13,59
CR 10	1.760.081,00	245.668,06	13,96
CR 11	1.539.060,00	224.409,01	14,58
TOTAL PROIECT	14.973.414,00	2.209.438,05	14,76

Așadar, aplicarea ratei de 15% din cheltuielile directe cu personalul pentru a determina cheltuielile indirecte ale ADR pentru îndeplinirea funcțiilor delegate în calitate de OI POR și de OI POSCCE se dovedește a fi **justă și rezonabilă**. Conform interviurilor cu Serviciul AT al AM POR această rată fixă este de asemenea și **echitabilă**, diferențele dintre bugetele propuse în trecut de diferitele ADR nefiind atât de mari încât aplicarea opțiunii simplificate să determine dezechilibre între beneficiarii de acest tip.

De asemenea, aplicarea acestei opțiuni de simplificare în materie de costuri, dată fiind diferența mică față de bugetele care se pot previziona pe baza analizei datelor existente, **nu presupune o modificare a previziunilor și alocărilor bugetare deja realizate** pentru perioada 2014-2020.

Aplicabilitatea opțiunii de simplificare recomandate - rata fixă în proiectele implementate de toți beneficiarii POAT 2014-2020

Dacă Autoritatea de Management va considera oportun, opțiunea poate fi aplicată și pentru alte proiecte - în afară de cele implementate de ADR - finanțate prin POAT 2014-2020 care includ cheltuieli directe de personal.

În trecut, în perioada 2007-2013, pentru multe dintre proiectele finanțate din Programul

Operațional Asistență Tehnică nu au fost bugetate cheltuieli generale de administrație – cheltuieli care pot fi definite ca fiind cheltuieli indirecte pentru proiecte. Cu toate acestea, în spiritul unui tratament echitabil al beneficiarilor, este justă și ar trebui evaluat dacă este oportună rambursarea cheltuielilor care sunt generate pentru beneficiarii POAT de implementarea proiectelor, deci a cheltuielilor indirecte ale proiectelor.

În acest moment fișele de proiect depuse nu permit calcularea exactă/izolarea costurilor directe de personal de celelalte costuri ale proiectului. Cu toate acestea, pe baza portofoliului de proiecte POAT 2007-2013 și a specificațiilor programelor operaționale 2014-2020, putem aprecia că în afară de proiectele implementate de ADR – atât în cadrul POR, cât și în cadrul POAT 2014-2020 - și de proiectele din cadrul Acțiunii 3.1.2 „Asigurarea resurselor financiare pentru remunerarea personalului din sistemul de coordonare și control al FESI și din sistemul de management al POAT, POIM și POC” a POAT 2014-2020, pentru celelalte proiecte de asistență tehnică valoarea costurilor directe de personal – excluzând cheltuielile pentru deplasări – nu are o proporție mare în bugetul total al programului, de exemplu pentru un proiect de formare a personalului propriu: „Perfecționarea pregătirii profesionale a personalului Autorității de Audit care își desfășoară activitatea în domeniul auditului FESI”, Autoritatea de Audit estimează un buget de aproximativ 8.000 euro pentru echipa de proiect (incluzând și deplasările acestora) din bugetul total al proiectului de peste 700.000 euro. Astfel, valoarea cheltuielilor indirecte calculate ca fiind 15% din cheltuielile directe de personal nu ar reprezenta o povară bugetară semnificativă asupra alocării totale a fondurilor POAT 2014-2020. O aprofundare a acestei opțiuni este necesară, însoțită de calcule, bazate pe bugetele previzionate, cu privire la impactul bugetar al aprobării unor costuri indirecte, în quantumul determinat de rata fixă, asupra bugetului total al POAT 2014-2020.

În cazul ADI ITI Delta Dunării nu este posibilă aplicarea acestei opțiuni, dat fiind faptul că organizația nu are și alte activități, proporția cheltuielilor de administrație față de cheltuielile de personal este foarte mare – aproximativ 24%, în plus toate cheltuielile pot fi considerate ca fiind cheltuieli directe.

Mecanismul aplicării opțiunii de simplificare recomandate – rata fixă în proiectele implementate de ADR și ceilalți beneficiari POAT 2014-2020

O descriere detaliată a mecanismului de aplicare a opțiunii este inclusă în anexa 7 la prezentul raport.

Prezentăm mai jos, de o manieră sintetică, pașii de întreprins în vederea aplicării acestei opțiuni simplificate.

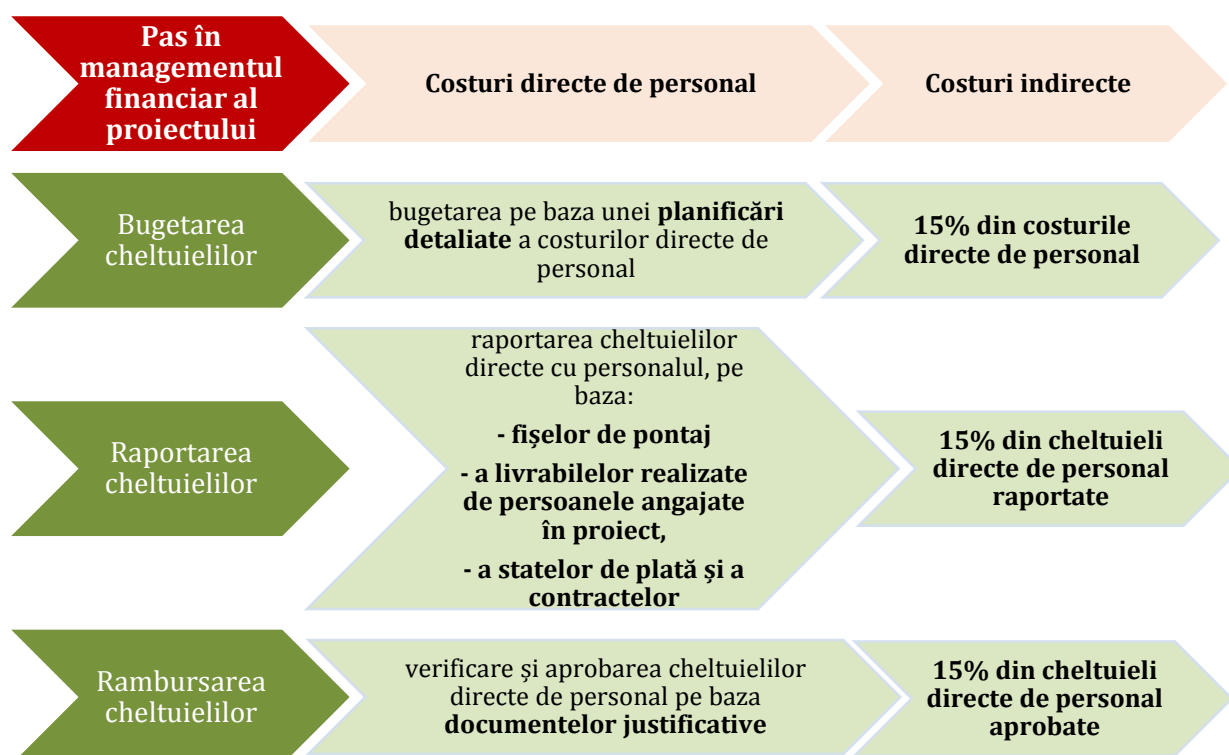
Tabel 4 - Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea ratei fixe în proiectele implementate de ADR și ceilalți beneficiari POAT 2014-2020

Pas în managementul financiar de proiect	Costuri directe de personal	Costuri indirecte
Bugetarea cheltuielilor	bugetarea pe baza unei planificări detaliate a costurilor directe de personal	15% din costurile directe de personal bugetate

Raportarea cheltuielilor	raportarea cheltuielilor directe cu personalul, pe baza: <ul style="list-style-type: none"> • fișelor de pontaj • a livrabilelor realizate de persoanele angajate în proiect, • a statelor de plată și a contractelor 	15% din cheltuieli directe de personal raportate
Rambursarea cheltuielilor	verificare și aprobarea cheltuielilor directe de personal pe baza documentelor justificative	15% din cheltuieli directe de personal aprobate

Diagrama acestui mecanism este astfel următoarea.

Diagrama 4 - Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea ratei fixe în proiectele implementate de ADR și ceilalți beneficiari POAT 2014-2020



III.3.4. Opțiunea 4 (ipotetică): combinarea proiectelor și opțiunilor – rambursarea salariilor și funcționare MFE

În vederea unei simplificări substanțiale a procesului de raportare a cheltuielilor efectuate în cadrul proiectelor care rambursează cheltuielile de administrație și chirie ale Ministerului Fondurilor Europene, este recomandabilă reunirea în cadrul unui singur proiect a activităților planificate pentru MFE sub 2 axe diferite ale POAT. Astfel, ar putea fi reunite într-un singur proiect activități specifice acțiunii 3.1.2 „Asigurarea resurselor financiare pentru remunerarea personalului din sistemul de coordonare și control al FESI și din sistemul de management al POAT, POIM și POC” și activități specifice acțiunii 2.1.1 „Activități pentru îmbunătățirea cadrului și condițiilor pentru coordonarea și controlul FESI și pentru gestionarea POAT, POIM și POC”.

În această situație proiectul rezultat va avea un buget finanțat din alocările bugetare planificate atât pentru Axa prioritară 2, cât și pentru Axa prioritară 3, iar indicatorii proiectului vor fi atât cei programați pentru Axa 2, cât și cei programați pentru Axa 3.

Astfel, costurile incluse în proiect pentru remunerarea personalului MFE vor reprezenta costuri directe de personal în cadrul proiectului, în timp ce costurile privind chiria, utilitățile, întreținerea și administrarea sediului MFE – actualmente costuri directe ale unui proiect planificat în cadrul acțiunii 2.1.1 – pot reprezenta costuri indirecte ale proiectului reunit și vor putea fi calculate ca o rată fixă de 15% din costurile directe cu personalul.

O interpretare alternativă a acestor costuri, dată fiind ponderea foarte mare din sediul MFE care este utilizat pentru coordonarea și controlul FESI și pentru gestionarea POAT, POIM și POC, este că aceste costuri reprezintă costuri direct asociate cu această activitate. În acest caz o simplificare bazată pe prevederile art. 68 RDC nu mai este posibilă, dar o simplificare a modului de contractare, raportare și rambursare a acestor cheltuieli se poate face conform recomandărilor din prezentul raport, secțiunea IV.3. Contractarea chiriei, întreținerii și administrării sediului MFE.

Aplicabilitatea opțiunii de simplificare recomandate – cheltuieli de funcționare MFE în rată fixă de 15% din cheltuielile salariale MFE

Opțiunea de simplificare este recomandată pentru Ministerul Fondurilor Europene. Având în vedere că acesta este principalul beneficiar al POAT 2014-2020, cu o pondere majoră a bugetului alocat, este justificată recomandarea unor opțiuni de simplificare dedicate.

În ceea ce privește datele istorice disponibile, valoarea totală estimată/planificat a proiectului SMIS 55917 (cod MySMIS 4089) „Sprijin pentru asigurarea condițiilor logistice ale Ministerului Fondurilor Europene (structurile de coordonare a instrumentelor structurale și Autoritatea de Management pentru POAT) este de **15.800.827,53 lei din care 10.088.963,32 lei (incluzând TVA eligibil)** valoarea eligibilă a proiectului pentru 24 luni – acoperind practic anii 2014 și 2015. Suma include în primul rând chiria și utilitățile, dar și o serie de contracte de servicii și achiziții de obiecte de inventar, furnituri de birou și materialele consumabile, toate acestea putând fi încadrate în categoria costurilor indirecte. Suma este relevantă deoarece este estimată prin raportare la cheltuielile de administrație aferente actualului sediu al MFE – din Bd. Ion Mihalache, nr. 15-17. De asemenea, suma este relevantă pentru că a fost calculată de la început pentru a acoperi doar acele departamente ale MFE pentru care cheltuielile de administrație erau eligibile pin POAT 2007-2013. **Această valoare se transpune într-o medie de 420.373,47 lei (incluzând TVA eligibil) pe lună.**

La calculele estimative realizate trebuie să le adăugăm și bugetul proiectului de sprijin pentru funcționarea MFE, cod MySMIS 6267, „Sprijin pentru funcționarea Ministerului Fondurilor Europene (structurile de coordonare a instrumentelor structurale, structurile suport și Autoritatea de Management pentru POAT)”, deoarece acest proiect a inclus activități pentru realizarea funcțiilor orizontale ale MFE în administrarea fondurilor structurale și a sprijinit serviciile suport ale MFE în realizarea sarcinilor lor, aceste activități fiind asimilabile activităților generale de administrare, Acest proiect are o valoare de

6.881.514,01 lei (incluzând TVA eligibil) pentru 27 luni, din care 6.831.985,19 lei cheltuieli eligibile, respectiv o medie de 253.036,49 lei pe lună. **Astfel, valoarea lunară medie a cheltuielilor de chirie, utilități, întreținere și administrare a MFE a fost estimată la valoarea de 673.409,96 lei (incluzând TVA eligibil).**

În aceeași perioadă pentru care sunt planificate aceste cheltuieli (indirecte), în cadrul proiectului de asigurare a resurselor pentru remunerarea personalului MFE, în luna martie 2015, a fost solicitată spre rambursare și certificată o sumă de 6.664.855,05 lei, pentru a rambursa salarii brute și contribuții sociale ale angajatorului pentru un număr de 767 angajați. Suma este relevantă deoarece structura de personal a MFE a fost modificată în 2014 și 2015, iar o raportare la un cost total cu personalul anterior anului 2015 ar fi nerelevant pentru formularea unor recomandări cu privire la opțiuni de simplificare privind costurile pentru viitor.

Un calcul simplu arată că prin raportare la cheltuielile de personal dintr-o lună, cheltuielile de administrație - asimilabile costurilor indirecte - dintr-o lună reprezintă 10,10%.

Deși diferența estimată între costul real și situația de aplicare a opțiunii de simplificare privind costurile este de doar 1,3 puncte procentuale, totuși trebuie avut în vedere că procentul se aplică la o valoare însemnată, având în vedere că alocarea financiară pentru Axa 3 - care finanțează acoperirea salariilor din sistemul de coordonare și control al FESI și din sistemul de management al POAT, POIM și POC - reprezintă peste 40% din alocarea totală a bugetului POAT. **În acest sens este nevoie de aprofundarea estimărilor financiare, pe baza detalierilor bugetare pentru fișele de proiecte care urmează să se finanțeze în perioada următoare atât pentru costurile de personal, cât și pentru costurile de chirie, utilități, întreținere și administrare a sediului MFE - cheltuieli indirecte.** Este posibil ca prin aplicarea ratei fixe de 15% din costurile directe de personal, pentru acoperirea costurilor indirecte, în cadrul alocării financiare actuale din cadrul POAT, cheltuielile să fie acoperite pentru o perioadă mai scurtă de timp (cu câteva luni) din finanțarea FEDR și pentru o perioadă mai lungă de timp - corespunzător - din finanțare exclusivă de la bugetul de stat.

Cu toate acestea, în cazul aplicării opțiunii recomandate, ar fi considerabil și foarte importantă simplificarea procedurii de raportare a cheltuielilor de chirie, utilități, întreținere și administrare a sediului (având în vedere necesitatea decelerării acestora din prisma utilizării lor - pentru IS sau nu) și deci posibilitatea de realocare a resurselor umane disponibile pentru realizarea unor activități direct generatoare de rezultate (nu exclusiv activități de raportare), așa cum rezultă din discuțiile și consultările realizate cu reprezentanții POAT.

Tabel 5 - Simulare pentru o lună, la nivelul MFE: valoarea costurilor de chirie, utilități, întreținere și administrare – costuri indirecte raportată la costuri directe de personal

	Costuri directe de personal	Costurilor de chirie, utilități, întreținere și administrare indirecte	Rata costurilor indirecte raportat la costuri de personal
Utilizarea costurilor reale pentru calcularea costurilor de personal	6.664.855,05 lei	673.409,96 lei	10,10%
Utilizarea costurilor unitare standard pentru calcularea costurilor de personal	7.195.227,00 lei	673.409,96 lei	9,35%

În cazul în care suma costurilor directe cu personalul s-ar calcula pe baza unui barem de cost unitar standard, așa cum este recomandat în prezentul raport, atunci costul estimat cu remunerația personalului MFE, pe lună, ar fi de 7.195.227, care este produsul dintre costul unitar standard lunar de 9.381 lei și numărul de 767 angajați luați în calcul și în cazul estimării anterioare pe bază costurilor reale cu personalul. **În acest context, suma costurilor indirecte ar reprezenta 9,35% din costurile directe de personal.**

O analiză suplimentară, bazată pe date furnizate de AM POSCCE și pe detalierea fișelor de proiect actualmente depuse pentru finanțare prin POAT 2014-2020, poate fundamenta decizia de a aplica aceeași soluție de reunire a activităților specifice acțiunilor 2.1.1 și 3.1.2, pentru a putea calcula costurile de chirie utilități, întreținere și administrare a sediilor ca rată fixă de 15% din costurile salariale – costuri directe de personal - și pentru Organismele Intermediare POC (OI Cercetare, OI Energie, OI PSI).

Mecanismul aplicării opțiunii de simplificare recomandate – cheltuieli de funcționare MFE în rată fixă de 15% din cheltuielile salariale MFE

Întregul mecanism de aplicare a opțiunii de simplificare cu privire la planificarea, raportarea și rambursarea cheltuielilor ar trebui să fie identic cu cel descris mai sus, în ceea ce privește aplicarea opțiunii de simplificare prin calcularea cheltuielilor indirecte pe bază de rată fixă în proiectele implementate de ADR pentru îndeplinirea funcțiilor delegate.

În cazul în care costurile de personal vor fi bazate pe un barem de cost unitar standard, atunci în cadrul formularului de buget se va estima doar perioada de timp care se va înmulți cu valoarea costului unitar pentru a determina valoarea totală a costurilor directe de personal. Atât la planificare, cât și la raportare și rambursare costurile indirecte vor fi calculate ca rată fixă prin aplicarea formulei – înmulțirea cu 0,15 – fără estimarea și raportarea niciunei cheltuieli reale.

Având în vedere obiectivul general de simplificare, structura bugetului pentru posibilul proiect reunind activități specifice acțiunii 3.1.2 „Asigurarea resurselor financiare pentru

remunerarea personalului din sistemul de coordonare și control al FESI și din sistemul de management al POAT, POIM și POC” și activități specifice acțiunii 2.1.1 „Activități pentru îmbunătățirea cadrului și condițiilor pentru coordonarea și controlul FESI și pentru gestionarea POAT, POIM și POC” ar trebui să fie același cu cel prezentat în anexa 4. Totuși, în acest caz, singurele capitole bugetare pentru care vor fi planificate și ulterior raportate cheltuieli vor fi: *Capitolul 1. Costuri de personal* și *Capitolul 6. Costuri indirecte* - calculat automat ca 15% din costurile directe de personal - Cap. 1.

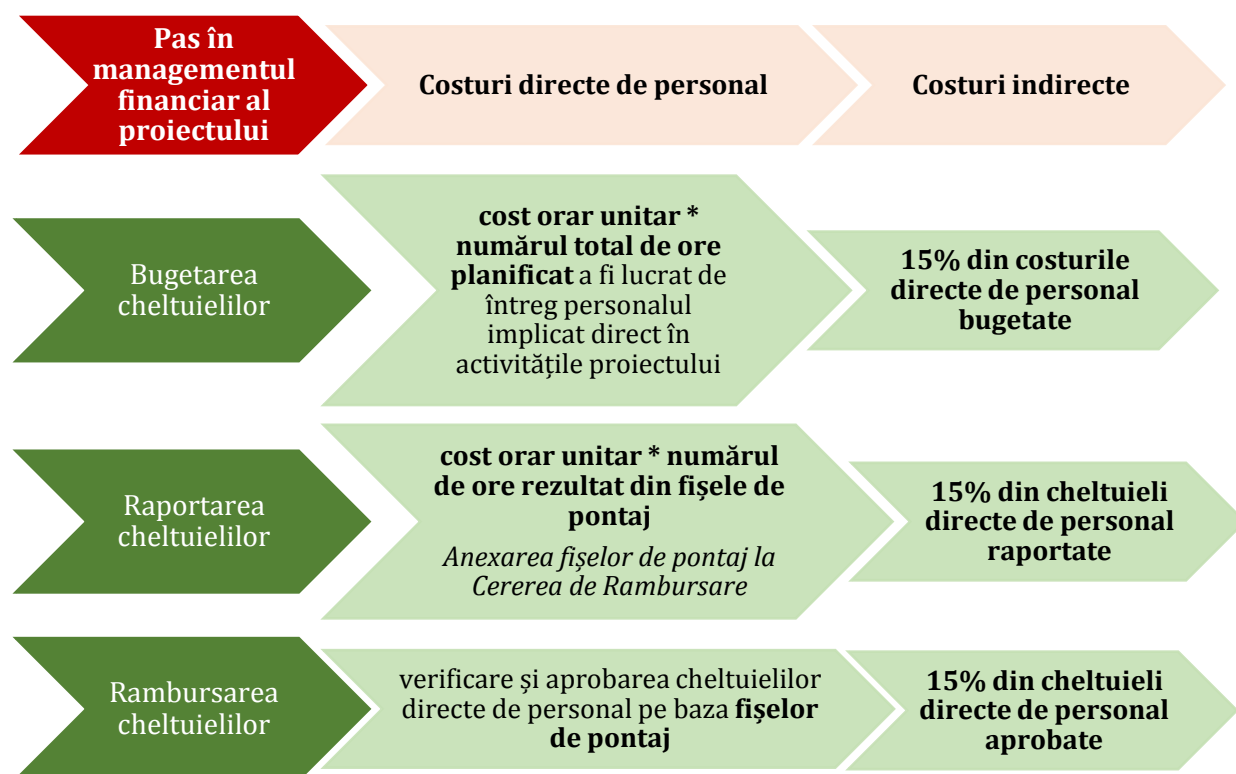
Prezentăm mai jos, de o manieră sintetică, pașii de întreprins în vederea aplicării acestei opțiuni simplificate.

Tabel 6 - Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea ratei fixe în proiectele implementate de MFE - cheltuieli de funcționare MFE în rată fixă de 15% din cheltuielile salariale MFE

Pas în managementul financiar de proiect	Costuri directe de personal	Costuri indirecte
Bugetarea cheltuielilor	cost orar unitar * numărul total de ore planificat a fi lucrat de întreg personalul implicat direct în activitățile proiectului	15% din costurile directe de personal bugetate
Raportarea cheltuielilor	cost orar unitar * numărul de ore rezultat din fișele de pontaj <ul style="list-style-type: none"> • <i>Anexarea fișelor de pontaj la Cererea de Rambursare</i> 	15% din cheltuieli directe de personal raportate
Rambursarea cheltuielilor	verificare și aprobarea cheltuielilor directe de personal pe baza fișelor de pontaj	15% din cheltuieli directe de personal aprobate

Diagrama acestui mecanism este astfel următoarea.

Diagrama 5 - Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea ratei fixe în proiectele implementate de MFE - cheltuieli de funcționare MFE în rată fixă de 15% din cheltuielile salariale MFE



IV. Analiza condițiilor de aplicare a opțiunilor simplificate la proiectele de asistență tehnică, inclusiv a condițiilor legislative și procedurale

IV.1 Analiză și recomandări referitoare la organizarea contabilității în vederea utilizării opțiunilor simplificate

Data fiind caracteristica opțiunilor de costuri simplificate de a fi abateri de la cheltuielile reale efectuate, aplicarea lor va duce la apariția unor diferențe între cheltuielile efectiv realizate (costuri reale) și cheltuielile raportate și rambursate (costuri simplificate). Pentru a permite aplicarea opțiunilor de simplificare în materie de costuri trebuie analizat modul în care activitățile de contabilitate, verificare și control a cheltuielilor ar trebui modificat.

IV1.1. Rambursare cheltuieli salariale (MFE)

Organizarea contabilității în condiții curente de utilizare a costurilor reale

În acest moment, pentru plata și contabilizarea salariilor MFE sunt aplicate următoarele acte normative:

- Calculul salariilor în cadrul MFE se realizează conform Legii cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice cu modificările și completările ulterioare
- Contabilizarea acestora se face în conformitate cu OMFP 1917/2005 cu modificările și completările ulterioare luându-se în considerare clasificția bugetară pentru instituțiile publice conform Legii 500/2002 privind finanțele publice cu modificările și completările ulterioare.

Fiecare cont sintetic folosit pentru contabilizarea salariilor se dezvoltă în conturi analitice conform clasificăției bugetare. Conturile sintetice aferente fondului de salarii sunt:

- **641** – cheltuieli privind salariile
- **421** – personal remunerații datorate.

De exemplu în acest moment salariile brute în cadrul MFE sunt înregistrate în contabilitate în următoarele conturi analitice: 641.00.00.01.A.AP SMIS 41479 ¹⁰ (debit) și 421.00.00.01.A.AP SMIS 41479 (credit). **Aceste conturi contabile sunt unice, diferența între sursele de finanțare a salariilor este realizată de articolele bugetare** (a se vedea tabelul de mai jos).

Astfel:

- articolul bugetar **56.19.01** reprezintă finanțarea națională,
- articolul bugetar **56.19.02** reprezintă finanțarea externă nerambursabilă (FEDER în cazul nostru)

¹⁰

- articolul bugetar **56.19.03** reprezintă cheltuieli neeligibile (în cazul nostru suportate tot de bugetul de stat ca și 56.19.01).

Tabel 7 - Linii bugetare/articole aferente cheltuielilor salariale

Linie bugetară (articol)	Cont debit	Cont credit
56.19.01	641.00.00.01.A.AP SMIS 41479	421.00.00.01.A.AP SMIS 41479
56.19.02	641.00.00.01.A.AP SMIS 41479	421.00.00.01.A.AP SMIS 41479
56.19.03	641.00.00.01.A.AP SMIS 41479	421.00.00.01.A.AP SMIS 41479

Dacă în urma verificării cererii de rambursare sunt respinse la plată anumite sume, iar suma de rambursat din FEDR este mai mică decât cea solicitată, diferența este considerată cheltuială cu salariile neeligibilă și nu mai este suportată din articolul bugetar 56.19.02 (finanțarea externă nerambursabilă) ci este suportată din articolul 56.19.03 (cheltuieli neeligibile) urmând ca această sumă să fie acoperită din bugetul de stat (în cadrul Titlului I Cheltuieli de personal din clasificarea bugetară funcțională și economică – indicatorul 10, prin transfer de la MFP la MFE – capitolul 51.01.01.01). Operația contabilă efectuată în acest context este stornarea din articolul 56.19.02 în articolul 56.19.03.

Recomandări privind organizarea contabilității și înregistrările contabile în vederea utilizării opțiunii simplificate

În urma celor precizate mai sus, se constată că aplicarea costului unitar standard orar nu presupune modificări la nivelul înregistrărilor contabile și a documentelor justificative aferente.

Astfel, la aplicarea unui cost unitar la nivelul cheltuielilor de personal potrivit reglementărilor legale în vigoare, instituția publică va recunoaște cheltuielile de personal în luna în care activitatea a fost realizată pe baza statului de salarii (la costul real). La data întocmirii cererii de rambursare același beneficiar va aplica o opțiune simplificată privind cheltuielile de personal prin aplicarea costului standard unitar la orele efectiv lucrate de persoanele implicate în implementarea proiectului pe baza " fișelor de pontaj". În cazul în care cheltuielile de personal aferente implementării proiectului înregistrate în contabilitate (recunoscute la momentul desfășurării activității) sunt diferite din punct de vedere valoric de costul unitar aplicat, beneficiarul potrivit legislației în vigoare nu are dreptul să recunoască diferența de cheltuială în plus/ majorată la momentul întocmirii cererii de rambursare. **În această situație, instituția publică beneficiară POAT nu este afectată în mod direct de valoarea cheltuielii de personal pe bază de cost unitar, deoarece suma solicitată la rambursare validată de Autoritatea de management este transferată direct la bugetul de stat/ sau se consideră cheltuială definitivă din bugetul de stat.**

Diferențele rezultate în plus sau în minus între cheltuielile reale efectuate cu salariații (salarii brute și contribuții ale angajatorilor) și sumele rambursate din POAT pe baza costului unitar standard orar pot fi tratate similar cheltuielilor neeligibile (reconciliere între 2 articole bugetare ce reprezintă o sursă de finanțare diferită).

În acest context **recomandăm crearea unui nou articol bugetar în clasificatia bugetară funcțională și economică: 56.19.04 - diferențe rezultate în urma utilizării opțiunii simplificate – cost standard unitar salarial orar. Acest articol va fi utilizat similar cu articolul 56.19.03**, astfel suma reprezentând diferența dintre cheltuieli reale și cele rambursate pe baza costului unitar standard (în jur de 3% în minus conform simulărilor efectuate în capitolul anterior) urmând a fi acoperită din bugetul de stat (în cadrul Titlului I Cheltuieli de personal din clasificatia bugetară funcțională și economică – indicatorul 10, prin transfer de la MFP la MFE – capitolul 51.01.01.01).

În acest sens este necesară modificarea ORDINULUI MFP Nr.1954/12.2005, prin notă de modificare anuală.

Mecanismul de utilizare a acestui articol bugetar va fi:

- Pasul 1** cheltuielile salariale reale se înregistrează în continuare pe articolele bugetare existente
- Pasul 2** se întocmește cererea de rambursare pe baza costului unitar standard orar. În acest moment sunt clare: (1) quantumul cheltuielilor reale; (2) quantumul cheltuielilor solicitate; (3) quantumul diferenței dintre cele 2 valori
- Pasul 3** la plata cererii de rambursare se înregistrează diferența între cheltuiala reală și suma rambursată prin **stornare din articolul 56.19.02 în articolul 56.19.04.**
- Pasul 4** la închiderea exercițiului bugetar/a proiectului se face reconcilierea între articolele bugetare.

Documentul suport care ar trebui să însoțească cererea de rambursare elaborată pe baza costului standard unitar salarial orar este reprezentat de o foaie de pontaj la nivel de instituție (MFE în cazul nostru) care conține:

Nr. Crt.	Structura în care este încadrat conform statului de plată	Nume și prenume	Luna	Ore lucrate în luna (pe baza fișelor de pontaj)

Foaia de pontaj la nivel instituțional este semnată **de fiecare persoană responsabilă cu structura din care fac parte salariații ale căror cheltuieli salariale sunt solicitate la rambursare și de Directorul Direcției Economice și Resurse Umane.**

Recomandări pentru MFE din perspectiva AM POAT, în relația cu Autoritatea de Certificare și Plată

La nivel de MFE din perspectiva AM POAT, în relația cu Autoritatea de Certificare și Plată, aplicarea opțiunilor simplificate nu are niciun impact în ceea ce privește înregistrările contabile, având în vedere că valorile cererilor de rambursare (solicitate și onorate) sunt evidențiate ca sume totale, nu pe categorii de cheltuieli.

Singurul impact pe care îl are aplicarea opțiunilor simplificate în acest circuit se referă la documentația ce stă la baza cererii de rambursare, care va fi verificată de ACP, dacă proiectele în cadrul cărora se aplică opțiunea fac parte din eșantionul verificat de aceasta.

IV.1.2. Rambursare cheltuieli salariale pentru echipa de proiect (ANFP)

Organizarea contabilității în condiții curente de utilizare a costurilor reale

ANFP realizează în acest moment calculul salariilor de o manieră similară cu MFE, conform Legii cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice cu modificările și completările ulterioare.

Contabilizarea acestora se face în conformitate cu OMFP 1917/2005 cu modificările și completările ulterioare luându-se în considerare clasificarea bugetară pentru instituțiile publice conform Legii 500/2002 privind finanțele publice cu modificările și completările ulterioare. Astfel, cheltuielile salariale (salariul brut) sunt înregistrate în contabilitatea ANFP în conturile

- **641 00 00** (Cheltuieli cu salariile personalului)
- **421 00 00** (Personal salarii datorate).

Conturile în care sunt înregistrate contribuțiile angajatului și ale angajatorului sunt prezentate în tabelul de mai jos și sunt conform legislației în vigoare, aceleași pentru toate instituțiile.

Tabel 8 - Conturi contabile sintetice aferente contribuțiilor sociale ale angajatului și angajatorului

Înregistrarea reținerii contribuțiilor ANGAJATULUI	
Debit	Credit
421 00 00 Personal salarii datorate	431 02 00 Contribuția personalului la asigurările sociale
421 00 00 Personal salarii datorate	431 04 00 Contribuția personalului la asigurările sociale de sănătate
421 00 00 Personal salarii datorate	437 02 00 Contribuția personalului la asigurările de șomaj
421 00 00 Personal salarii datorate	444 00 00 Impozit pe venitul din salarii
421 00 00 Personal salarii datorate	428 01 01 Garanții gestionari
421 00 00 Personal salarii datorate	427 01 00 Rețineri din salarii datorate terților
Înregistrarea contribuțiilor ANGAJATORULUI	
Debit	Credit
645 01 00 Cheltuieli privind contribuțiile angajatorului la asigurările sociale	431 01 00 Contribuția angajatorului la asigurările sociale
645 02 00 Cheltuieli privind contribuțiile angajatorului la asigurările de șomaj	437 01 00 Contribuția angajatorului la asigurările de șomaj

645 03 00 Cheltuieli privind contribuțiile angajatorului la asigurările sociale de sănătate	431 03 00 Contribuția angajatorului la asigurările sociale de sănătate
645 04 00 Cheltuieli privind contribuțiile angajatorului la fondul pentru accidente de muncă și boli profesionale	431 05 00 Contribuția angajatorului la fondul pentru accidente de muncă și boli profesionale
645 05 00 Cheltuieli privind contribuțiile angajatorului la fondul pentru concedii și indemnizații	431 07 00 Contribuția angajatorului la fondul pentru concedii și indemnizații
635 00 00 Cheltuieli cu alte impozite și taxe – fond persoane cu handicap	446 00 00 Alte impozite și taxe – fond persoane cu handicap

La momentul contabilizării cheltuielilor salariale reale (efectuată lunar, în vederea plății), acestea sunt **evidențiate direct în articole/linii bugetare în funcție de sursa de venit, aferente conturilor 641 și 421:**

- **articolul 10 (parte a salariului plătit din bugetul de stat)**
- **articolul 56 (parte a salariului plătit/de rambursat, cu cele trei subarticole 01 – finanțarea națională, 02 – finanțarea externă nerambusabilă (în cazul nostru POAT), 03 – cheltuieli neeligibile) – vezi Tabelul mai sus.**

Cheltuială salarială aferentă sporului acordat pentru participare în echipa proiectului nu se evidențiază diferit/într-un cont diferit analitic specific în contabilitatea ANFP.

În momentul transmiterii către AM, cererea de rambursare este înregistrată extra-bilanțier (în afara bilanțului, în debitul contului 8077) iar suma aprobată în vederea rambursării este evidențiată, de asemenea, extra-bilanțier, în creditul contului 8077. Plata aferentă se realizează în contul bancar și este înregistrată ca venit în contul contabil 791.

Abordarea ANFP este diferită față de MFE, în sensul în care, **reconcilierea între cheltuielile salariale efectuate, preluate în cererea de rambursare, și cele efectiv rambursate se realizează la nivel individual** (pentru fiecare angajat) prin note contabile, în funcție de sursa de finanțare a cheltuielilor salariale: articolul 10 Cheltuieli de personal din clasificarea bugetară funcțională și economică pentru partea de cheltuială salarială nesuportată din proiectul POAT, deci neaferentă activității ca membru în echipa de proiect, și articolul 56 Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) post-aderare, cu articolele aferente surselor de finanțare: 01 – finanțarea națională, 02 – finanțarea externă nerambusabilă (în cazul nostru POAT), 03 – cheltuieli neeligibile.

Recomandare de organizare a contabilității și a înregistrărilor contabile în vederea utilizării opțiunii simplificate

În condițiile aplicării costului unitar standard orar pentru echipa de proiect, reconcilierea individuală între sumele rambursate și cele plătite la modul real nu este necesară. Recomandăm ca această reconciliere să se facă la nivel general între articolele 56.19.02 și 56.19.04 (creat așa cum este recomandat mai sus), urmând aceiași pași.

Documentul suport care însoțește cererea de rambursare elaborată pe baza costului standard unitar orar este reprezentat de foaia de pontaj individuală, semnată de angajat, persoana responsabilă cu structura din care face parte salariatul ale căror cheltuieli salariale sunt solicitate la rambursare și de Directorul Direcției Economice și Resurse Umane.

VI.1.3. Rambursare cheltuieli indirecte pe bază de rată fixă (15%) din cheltuielile directe de personal (ADR)

Organizarea contabilității în condiții curente de utilizare a costurilor reale

În condițiile curente de înregistrare în contabilitate și solicitare la rambursare a cheltuielilor indirecte (respectiv Capitolul 5. Cheltuieli generale de administrație al bugetului ADR), procedura este următoarea:

Conturile sintetice (după cum sunt prezentate în tabelul de mai jos, conform planului de conturi de conturi aplicabil instituțiilor publice) sunt dezvoltate de ADR în conturi analitice distincte, astfel încât pot fi identificate cu ușurință atât veniturile (în funcție de sursă) cât și cheltuielile acestuia aferente proiectului finanțat în cadrul axei prioritare AT a POR (obiectivul 6.1). De exemplu cheltuielile cu energia electrică este înregistrată în contul sintetic 605, dezvoltat pe conturi analitice în funcție de sursa de finanțare a cheltuielii respective după cum este prezentat mai jos:

Tabel 9 - Conturi contabile aferente unor cheltuieli indirecte

Cont (sintetic și analitic)	Denumire
605	CHELT. CU ENERGIA SI APA
605.01	CHELT CU ENERGIA
605.01.1	CHELT CU ENERGIA DOM I
605.01.2	TVA AF CHELT CU ENERGIA DOM I
605.01.3	CHELT CU ENERGIA ADRBI
605.01.40	CHELTUIELI CU ENERGIA POSDRU 61811
605.01.5	CHELT CU ENERGIA POSDRU 60024

Veniturile sunt înregistrate în contul sintetic 791 dezvoltat în conturi analitice în funcție de sursa de venit/finanțare, dar **nu la nivelul de detaliu al înregistrării cheltuielilor și, deci, nu în corespondență directă cu aceste înregistrări** – a se vedea contul analitic 791.018, denumit VENITURI CFM CTR 13373 DOM 6.1 POR). Balansarea cheltuielilor cu veniturilor se realizează periodic la nivelul bugetului instituției și se reflectă în contul analitic 120 (excedent sau deficit din activitate).

Tabel 10 - Conturi contabile relevante pentru înregistrarea debitelor și plăților în cadrul ADR

Operațiune	Debit (cont sintetic)	Credit (cont sintetic)	Observații
Împrumuturi nerambursabile <u>De primit</u>	445	132	Înregistrare în contabilitate pe baza contractului de finanțare.
Împrumuturi nerambursabile	512	132	Încasări efective în contul

<u>Primate</u>			bancar din proiect – avans/pre-finanțare și plăți în urma onorării cererilor de rambursare.
Încasare sume în contul de disponibil reprezentând venituri cu destinație specială	5509	791	Unde 5509 reprezintă sumele disponibile în conturi bancare.
Înregistrarea la sfârșitul perioadei a soldurilor debitoare ale conturilor de cheltuieli: - activități cu destinație specială	1211.02	% Clasa 6	Cont analitic ce evidențiază cheltuielile totale realizate de ADR.
Înregistrarea la sfârșitul perioadei a soldurilor creditoare ale conturilor de venituri: - activități cu destinație specială	% Clasa 7	1211.02	Cont analitic ce evidențiază veniturile totale realizate de ADR. <u>Soldul contului 1211.02 reprezintă excedent/deficit din activitatea realizată.</u>

Recomandări privind organizarea contabilității și înregistrările contabile în vederea utilizării opțiunii simplificate recomandate

Având în vedere precizările de mai sus, nu sunt necesare modificări în organizarea contabilității și în înregistrările contabile efectuate de ADR. Și în situația curentă (pentru perioada de programare 2007-2013 în care cheltuielile indirecte au fost decontate pe bază cuantumului lor real) veniturile ADR din proiectele derulate, inclusiv cel finanțat în cadrul DMI 6.1 al AP TA a POR, se pot situa sub cheltuielile real înregistrare. Deficitul înregistrat se asigură/acoperă din bugetul instituției, abordare ce este necesar a fi aplicată în cazul în care utilizarea opțiunii simplificate duce la un venit mai mic decât cheltuielile reale.

Aceeași abordare trebuie avută în vedere și în cazul în care utilizarea opțiunii simplificate duce la un venit mai mare decât cheltuielile reale (ceea ce se profilează ca un scenariu realist având în vedere calculele efectuate în capitolul anterior). Excedentul realizat se constituie venit la bugetul instituției și este înregistrat în contabilitate de maniera prezentat mai sus.

Din perspectiva cererii de rambursare, singura modificare ce derivă din aplicarea opțiunii simplificate se referă la documentația suport. Pentru cheltuielile indirecte calculate ca rată fixă din cheltuielile directe cu personalul **nu este necesară prezentarea niciunui document suport dar cheltuielile directe cu personalul (ce constituie baza de calcul pentru cheltuielile indirecte) trebui susținute de același documente prevăzute în perioada de programare 2007-2013.**

VI.1.4. Închiderea anuală a diferențelor rezultate în urma utilizării opțiunilor simplificate

Așa cum am arătat în introducerea la prezentul raport, **aplicarea opțiunilor de simplificare în materie de costuri conduce la abaterea de la costurile reale, chiar dacă metodologiile aplicate sunt dezvoltate astfel încât diferențele să fie cât mai mici. Astfel, ca urmare a aplicării opțiunilor simplificate în materie de costuri pot apărea două situații :**

- 1) rambursarea unor sume mai mici decât cheltuielile reale suportate** pentru implementarea proiectelor, caz în care **practic contribuția financiară a beneficiarului la bugetul proiectului crește.**
- 2) rambursarea unor sume mai mari decât cheltuielile reale suportate** pentru implementarea proiectelor.

Diferențele dintre costurile reale și costurile simplificate rambursate se pot echilibra pe parcursul implementării proiectului, putând fi deficite și surplusuri alternativ pe perioada implementării proiectului la diferitele cereri de rambursare. Totuși, cel mai probabil o diferență între costurile reale și costurile simplificate rambursate va rămâne și la finalul proiectului. De asemenea, exercițiul anal de închidere a evidențelor contabile trebuie să integreze aceste diferențe. Prin folosirea noului articol bugetar recomandat în clasificția bugetară funcțională și economică: „56.19.04 - diferențe rezultate în urma utilizării opțiunii simplificate”, aceste diferențe vor fi evidențiate după cum este descris în continuare.

1) În cazul în care rambursarea prin utilizarea costurilor simplificate duce la încasarea de către beneficiar a unei sume mai mici decât costurile reale

În acest caz, diferența va trebui suportată de la bugetul de stat pentru instituțiile bugetare și de la bugetul organizației pentru ONG beneficiare ale proiectelor de asistență tehnică, respectiv ADR.

Înregistrarea în contabilitate se va face evidențiind suma suportată din finanțare externă nerambursabilă (adică valoarea rambursării aferente aplicării opțiunii simplificate) și separat, pe noul articol bugetar a diferenței între rambursarea aferentă aplicării opțiunii simplificate și costurile real suportate.

Tabel 11 – Articole bugetare utilizate pentru închiderea exercițiului bugetar anual – diferențe suportate de la bugetul de stat sau al beneficiarului

56.19.02	641.00.00.01.A.AP SMIS 41479	421.00.00.01.A.AP SMIS 41479	100 lei
56.19.04	641.00.00.01.A.AP SMIS 41479	421.00.00.01.A.AP SMIS 41479	50 lei

La sfârșitul anului, noul articol bugetar se va închide pe seama finanțării naționale, rezultând o participare mai mare din partea statului.

2) În cazul în care rambursarea prin utilizarea costurilor simplificate duce la încasarea de către beneficiar a unei sume mai mari decât costurile reale

Dat fiind că sumele sunt rambursate pe baza regulilor financiare stabilite de Autoritatea de Management, acestea nefiind obținute ca urmare a exploataării economice a rezultatelor proiectului, așadar proiectul NU trebuie însă considerat un proiect generator de venit

Situația, ca și în cazul în care costurile real suportate ar fi mai mici decât cele rezultate prin rambursarea bazată pe opțiunea simplificată, reprezintă o corecție a liniilor bugetare, având în vedere că în buget se prevede, de la momentul întocmirii lui, o anumită cheltuială cu salariile și o anumită cheltuială aferentă costurilor indirecte ale proiectului.

În cazul în care rambursarea primită ca urmare a utilizării unei opțiuni simplificate este mai mare decât costul real, diferența se înregistrează ca în tabelul de mai jos.

Tabel 12 - Articole bugetare utilizate pentru închiderea exercițiului bugetar anual – diferențe rămase la bugetul de stat sau al beneficiarului

56.19.02	641.00.00.01.A.AP SMIS 41479	421.00.00.01.A.AP SMIS 41479	100 lei
56.19.04	641.00.00.01.A.AP SMIS 41479	421.00.00.01.A.AP SMIS 41479	- 50 lei

La sfârșitul anului, articolul bugetar se va închide pe seama articolului bugetar 56.19.01 și va diminua cheltuiala cu salariile.

În această ultima situație, în cazul instituțiilor bugetare, surplusul înregistrat anual pe articolul bugetar 56.19.04 se va vărsa la bugetul de stat, iar în cazul beneficiarilor care nu sunt finanțați integral de la bugetul de stat (ADR) se va vărsa în bugetul organizației.

IV.2. Analiză și recomandări referitoare la organizarea activității de verificare și control în vederea utilizării opțiunilor simplificate recomandate

IV.2.1. Principalele implicații și cerințe aferente activității de verificare și control conform legislației și liniilor directe ale Comisiei Europene relevante pentru opțiunile simplificate

În conformitate cu reglementările europene (art. 67 din Regulamentul CE nr. 1303/2013), în cazul aplicării opțiunilor simplificate privind costurile statul membru are obligația elaborării unei metodologii de stabilire a acestora.

În acest sens, regulamentele precizează că la stabilirea metodologiei statul membru trebuie să aibă în vedere următoarele cerințe:

- rezonabilitatea – metodologia trebuie să fie bazată pe realitate fără să fie excesivă sau extremă, justificată și explicată;
- echitate – metodologia nu trebuie să favorizeze anumiți beneficiari sau tipuri de operațiuni;
- verificabilă - să se bazeze pe o evidență documentară care să poată fi verificată (să asigure pista de audit);
- să poată fi verificată la un nivel orizontal;
- să respecte principiile unui management financiar riguros.

În aceste condiții, se poate aprecia că metodologia stabilită de către statul membru ar trebui să aibă în vedere aspecte precum:

- aplicarea corespunzătoare a opțiunilor simplificate privind costurile pentru fiecare categorie/tip de proiect sau beneficiar;
- metodologia să respecte cerințele cu privire la rezonabilitate, echitate și verificare;
- respectarea prevederilor din regulamentele aplicabile;
- corelarea opțiunilor simplificate privind costurile pentru diferite categorii de cheltuieli;
- definirea și stabilirea clară a cheltuielilor directe și indirecte astfel încât cheltuielile directe să nu cuprindă cheltuieli indirecte care vor fi decontate pe baza ratei forfetare sau cheltuieli implementate prin proceduri de achiziție publică;
- metodologia inclusă în regulile de eligibilitate naționale.

Având în vedere aspectele menționate mai sus, se poate concluziona faptul că verificările la nivelul autorităților de management/organismelor intermediare se vor concentra asupra metodologiei utilizate, în timp ce la nivelul beneficiarului – verificarea aplicării corecte a metodologiei stabilite.

Având în vedere cele menționate mai sus, se poate concluziona că aplicarea opțiunii de costuri simplificate poate genera categorii noi de nereguli pe care sistemele de management și control vor trebui să le aibă în vedere la elaborarea procedurilor de

verificare a cererilor de rambursare („Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri”¹¹, pp. 37-39).

- **Rata forfetară:**
 - includerea unor costuri neprevăzute/necorespunzătoare în categoriile de costuri asupra cărora se va aplica rata forfetară;
 - costuri indirecte incluse în costurile directe cu toate că acestea au fost incluse în categoria de costuri indirecte;
 - nerespectarea ratei stabilite;
- **Costuri unitare:**
 - nerespectarea costurilor unitare stabilite;
 - interpretare subiectivă a indicatorilor sau stabilirea necorespunzătoare a indicatorilor de proiect;
 - cheltuielile declarate nu reflectă indicatorii obținuți;
- **Sume forfetare:**
 - nerealizarea obiectivului și indicatorilor planificați, fapt ce atrage o corecție de 100%;
 - corectarea plăților intermediare în cazul în care nu sunt atinse obiectivele și indicatorii stabiliți.

Complementar, în ceea ce privește verificările realizate de către auditorul proiectului, statul membru trebuie să se asigure că abordarea auditului este aliniată cu obiectivele simplificării atât în ceea ce privește cheltuielile calculate în conformitate cu cantitățile în cazul în care se aplică costurile unitare sau sume forfetare, cât și costurile directe, dacă se aplică rata forfetară pentru costurile directe.

Prin urmare, din punct de vedere al aplicării opțiunilor simplificate privind costurile, pista de audit ce trebuie urmată, în acord cu art. 125, alin (4) lit. d și alin (9) RDC și art. art 25 din Regulamentul 480/2014 de completare a RDC, impune auditorului să verifice:

- **aplicarea corectă a metodologiei stabilite** (fie ea o metodă de calculare a unui cost standard, fie un cost standard prestabilit de AM, fie aplicarea unei rate fixe);
- **verificarea documentelor suport/documentelor pentru indicatori în cazul sumelor forfetare și costurilor standard, precum și eligibilitatea costurilor directe în cazul ratelor forfetare aplicate pentru costurile indirecte;**
- **verificarea eligibilității cheltuielilor va fi realizată pe baza regulilor comunitare și naționale și a legislației în domeniul achizițiilor publice.**

IV.2.2. Analiză și recomandări referitoare la organizarea activității de verificare și control în vederea utilizării opțiunilor simplificate

Aplicarea oricăreia dintre cele 3 opțiuni simplificate de costuri "Costuri Unitare", "Sume forfetare" și "Rată forfetară" implică schimbarea de abordare a întregului proces de evaluare și contractare a proiectelor și validarea cererilor de rambursare.

¹¹ Disponibil aici: http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/information/publications/guidelines/2014/guidance-on-simplified-cost-options-scos-flat-rate-financing-standard-scales-of-unit-costs-lump-sums.

Având în vedere opțiunile recomandate în capitolul anterior (1. "Costuri Unitare – rambursarea salariilor aferente personalului Ministerului Fondurilor Europene implicați în activitatea de implementare, gestionare și control al FESI", 2. "Costuri Unitare – Rambursare cheltuieli salariale pentru echipa de proiect" și "Rată forfetară de maxim 15% din costul cu personalul eligibil direct pentru costuri indirecte – în baza art. 68 lit. b din Regulamentul UE nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului) formulăm următoarele recomandări de completare a procedurilor AM POAT.

Pentru etapa de evaluare a cererii de finanțare și contractare, în procedura AM POAT considerăm oportună introducerea următoarelor aspecte:

Cost Standard Unitar

- **Stabilirea unei relații directe între costurile de personal și activitățile sau indicatorii din proiectele pentru care s-a aplicat opțiunea de cost unitar** („Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri”, p. 18).
- **Stabilirea documentelor suport solicitate** beneficiarului (informații financiare și non financiare) în vederea verificării sumelor înscrise în buget în baza costului standard unitar.
- Analiza eligibilității cheltuielilor solicitate prin bugetul proiectului în concordanță cu axa, domeniu de intervenție, obiectivele, activitățile, indicatorii, limitele de cheltuieli, prevăzute în ghidul solicitantului („Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri”, p. 18 și p.38).

Rată forfetară de maxim 15% din costul cu personalul eligibil direct pentru costuri indirecte

- **Introducerea în formatul bugetului a liniei bugetare Costuri indirecte** în locul Cheltuieli generale de Administrație,
- **Includerea în capitolul de justificare a bugetului a raționamentului aplicat pentru stabilirea naturii costurilor (directe, indirecte), astfel încât în costurile directe să nu fie incluse costuri indirecte** („Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri”, pp. 15-16 și p.38).
- Analiza eligibilității cheltuielilor solicitate prin bugetul proiectului în concordanță cu axa, domeniu de intervenție, obiectivele, activitățile, indicatorii, limitele de cheltuieli, prevăzute în ghidul solicitantului („Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri”, pp. 15-16 și p.38).

Pentru etapa de verificare a cererii de rambursare (sediul AM și sediul Beneficiar) în procedura AM POAT, considerăm oportună introducerea următoarelor aspecte:

Cost Standard Unitar

- Concilierea listelor de personal (angajați) transmisă în etapa de contractare cu lista persoanelor (angajaților) pentru care se solicită rambursarea cheltuielilor,
- Verificarea realității desfășurării activităților sau indicatorilor pentru care s-a aplicat opțiunea de cost unitar (ex. realitatea desfășurării activității, eligibilitatea activității, nr. de ore efectiv lucrate pe proiect, nr. de persoane, perioadă solicitată, etc),

- Verificarea modului de aplicare de către beneficiar a costurilor unitare în conformitate cu modul de calcul și metodologia aplicată stabilită în etapa de contractare,
- Verificarea dublei finanțări din perspectivă beneficiarului care implementează mai multe proiecte din diverse surse de finanțare (riscul de a solicita pentru aceeași perioadă de timp o cheltuială din mai multe surse de finanțare).

Rată forfetară de maxim 15% din costul cu personalul eligibil direct pentru costuri indirecte

- Verificarea costurilor directe astfel încât acestea să nu includă costuri indirecte,
- Verificarea procentului de rată forfetară aplicat pentru determinarea costurilor indirecte,
- Verificarea procedurilor de achiziție publică realizate pentru costurile indirecte,
- Verificarea înregistrărilor în contabilitate la nivelul beneficiarului.

De asemenea, la stabilirea cheltuielilor eligibile incluse în cererea de rambursare trebuie să se aibă în vedere corelarea valorii cheltuielilor indirecte în funcție de costurile de personal directe validate.

Totodată, considerăm oportună consultarea cu Comisia Europeană și după caz reglementarea la nivel național a modului de deducere din costurile indirecte a corecțiilor aplicate achizițiilor publice realizate pentru costurile indirecte urmare a verificărilor procedurilor de atribuire.

Beneficiarii nu vor prezenta niciun document justificativ pentru a demonstra realizarea cheltuielilor indirecte, dar aceste documente trebuie păstrate și pot fi verificate în cazul unei suspiciuni de fraudă.

IV.2.3. Recomandări privind modificări legislative

Deși aplicarea opțiunilor simplificate privind costurile reprezintă o simplificare a procedurilor de verificare și auditare a cererilor de rambursare și de accelerare a absorbției, acest proces trebuie implementat în conformitate cu legislația națională aplicabilă din punct de vedere al contabilității și principiilor acesteia.

În acest sens atragem atenția asupra următoarelor aspecte/prevederi legale:

Legea contabilității nr. 82/1991 cu modificările, completările și actualizările ulterioare prevede la

1. art. 2 alin 2 următoarele:

Contabilitatea publică cuprinde:

- a) contabilitatea veniturilor și cheltuielilor bugetare, care să reflecte încasarea veniturilor și plata cheltuielilor aferente exercițiului bugetar;*
- b) contabilitatea Trezoreriei Statului;*
- c) contabilitatea generală bazată pe principiul constatării drepturilor și obligațiilor, care să reflecte evoluția situației financiare și patrimoniale, precum și a excedentului sau a deficitului patrimonial;*

2. precum și, la art. 6:

Orice operațiune economico-financiară efectuată se consemnează în momentul efectuării ei într-un document care stă la baza înregistrărilor în contabilitate, dobândind astfel calitatea de document justificativ.

Documentele justificative care stau la baza înregistrărilor în contabilitate angajează răspunderea persoanelor care le-au întocmit, vizat și aprobat, precum și a celor care le-au înregistrat în contabilitate, după caz.

Având în vedere prevederile acestui articol (6.1.), apreciem că pentru aplicarea opțiunilor simplificate privind costurile se impune reglementarea la nivel național a noțiunii de document justificativ și elementelor definitorii ale documentului justificativ care va sta la baza înregistrării în contabilitate tranzacțiilor efectuate pe baza opțiunilor simplificate privind costurile.

În acest context recomandăm specificarea acestor documente justificative (precum și a costurilor directe și indirecte, după cum este recomandat în secțiunile anterioare) în ordinul ce urmează a dezvoltate de MFE și fi avizat de ministrului finanțelor publice (conform art. 5 al HG 399/2015) în vederea reglementării eligibilității costurilor determinate în formele prevăzute la art. 67 alin. (1) lit. b)-d) din Regulamentul (UE) nr. 1.303/2013.

Totodată, în ceea ce privește noțiunea de document justificativ subliniem faptul că, potrivit punctului 2 din Ordinul 3512/2008 privind documentele financiar-contabile, documentele justificative trebuie să cuprindă următoarele elemente principale:

- *denumirea documentului;*
- *denumirea/numele și prenumele și, după caz, sediul/adresa persoanei juridice/fizice care întocmește documentul;*
- *numărul documentului și data întocmirii acestuia;*
- *menționarea părților care participă la efectuarea operațiunii economico-financiare (când este cazul);*
- *conținutul operațiunii economico-financiare și, atunci când este necesar, temeiul legal al efectuării acesteia;*
- *datele cantitative și valorice aferente operațiunii economico-financiare efectuate, după caz;*
- *numele și prenumele, precum și semnăturile persoanelor care răspund de efectuarea operațiunii economico-financiare, ale persoanelor cu atribuții de control financiar preventiv și ale persoanelor în drept să aprobe operațiunile respective, după caz;*
- *alte elemente destinate să asigure consemnarea completă a operațiunilor efectuate.*

V. Opțiuni simplificate ca modalitate de plată la nivel de contract de achiziție publică

Dat fiind că există o limitare importantă cu privire la utilizarea opțiunilor de costuri simplificate în cazul proiectelor care sunt exclusiv implementate prin achiziții publice, și pe de altă parte având în vedere că o parte considerabilă a proiectelor de asistență tehnică sunt implementate de această manieră, considerăm importantă și analiza posibilităților de simplificare în achizițiile publice, pe baza analogiei cu opțiunile simplificate privind costurile permise de Regulamentul 1303/2013 privind Dispozițiile Comune.

Conform RDC, art. 67. Alin (4), opțiunile de simplificare privind costurile nu trebuie să fie utilizate în cazul în care o operațiune sau un proiect care face parte dintr-o operațiune sunt externalizate și implementate exclusiv prin achiziții de lucrări, bunuri sau servicii. În cazul în care o activitate este implementată prin mai multe contracte de achiziție publică necesare pentru a procura elementele specifice activității respective și se pot aplica opțiuni de costuri simplificate. De asemenea, chiar dacă pentru acoperirea unor nevoi ale sediului sau de administrare este necesară încheierea unor contracte de achiziție publică, de exemplu pentru contractarea serviciilor de poștă și curierat, utilizarea procedurilor de achiziție publică nu exclude posibilitatea utilizării unei rate fixe pentru bugetarea, raportarea și rambursarea costurilor indirecte. Dar, în cazul în care o activitate este integral subcontractată, nu se pot aplica opțiuni de costuri simplificate.

Așadar, opțiunile de simplificare nu pot fi aplicate direct contractelor de achiziție publică. De exemplu, în cazul în care un barem de cost standard ar fi stabilit pentru calificarea unei persoane, acest barem nu poate fi folosit pentru a raporta și rambursa costurile în cazul în care întregul program de formare a fost subcontractat de beneficiar către un prestator. Baremul de cost standard ar putea fi aplicat dacă beneficiarul ar avea formatorul ca angajat permanent și ar contracta separat în cadrul unor proceduri de achiziție distincte spațiul pentru desfășurarea cursurilor, cazarea și masa participanților, realizarea materialelor de formare etc.

Cu toate acestea, este posibilă implementarea unei operațiuni prin proceduri de achiziții publice care au ca rezultat plăți efectuate de beneficiar către contractant, determinate pe baza costurilor unitare predefinite sau a sumelor forfetare. Este așadar posibilă aplicarea unor mecanisme similare cu opțiunile de simplificare privind costurile așa cum sunt descrise de art. 67 alin (1) RDC în relația dintre beneficiarul proiectelor, în calitate de autoritate contractantă, și contractorii selectați prin procedura de achiziție publică. În acest caz relația dintre beneficiarul de finanțare și Autoritatea de Management va rămâne bazată pe estimarea în buget, raportarea și rambursarea costurilor reale. Dar o simplificare operată la nivelul contractelor de achiziție publică poate conduce la simplificare la nivelul raportării și rambursării.

Analiza a identificat câteva practici în cadrul contractelor de achiziție publică derulate și în perioada de programare 2007-2013 care reprezintă modele de simplificare care pot fi replicate:

- a) contractarea serviciilor de instruire pe baza unui cost unitar pe participant, în cazul

- în care cursul nu este unul standard, iar certificarea nu este solicitată;
- b) contractarea serviciilor de instruire pe baza unui cost unitar pe participant certificat, dacă certificarea este solicitată de autoritatea contractantă;
 - c) contractarea serviciilor de organizare de evenimente pe baza unui cost unitar pe participant;
 - d) contractarea serviciilor de organizare a vizitelor de studiu și schimb de bune practici pe baza unui cost unitar pe participant;
 - e) contractarea serviciilor de consultanță pentru evaluarea cererilor de finanțare, monitorizarea proiectelor, verificarea cererilor de plată sau rambursare, control al proiectelor pe baza unui cost unitar pe livrabil: raport de evaluare, monitorizare, verificare, control etc.
 - f) contractarea serviciilor de realizare de studii, analize, cercetări, ghiduri, manuale, evaluări etc. pe baza unei sume forfetare, mai ales dacă studiul este de mică anvergură, iar perioada de execuție nu depășește 6 luni.

V.1. Modalitatea de aplicare a simplificării în cadrul contractelor de achiziție publică – costuri unitare

Simplificarea propusă în cadrul contractelor de achiziție publică presupune o anumită modalitate de lucru pentru organizarea procesului de achiziție publică în cadrul procedurilor, încheierea contractelor, facturare și plata contractorilor. În schimb, așa cum am subliniat, relația dintre beneficiarul de finanțare și Autoritatea de Management rămâne bazată pe costul real înscris pe factura emisă de contractor.

Data fiind marea varietate a modurilor în care instruirile, evenimentele de promovare sau vizitele de studiu și schimb de bune practici pot fi realizate – în București, în țară, în străinătate, în sesiuni de câteva zile, în programe de câteva luni cu module multiple, pentru participanți locali sau pentru participanți din mai multe localități, etc. – stabilirea unui cost standard unitar recomandat este imposibilă.

În acest context

1. **Estimarea valorii contractelor** se va face în aceeași modalitate ca în trecut. De exemplu pentru a estima valoarea unui contract de organizare a unei instruiți se va estima costul transportului, în funcție de locația propusă (în București, în afara Bucureștiului la o distanță maximă determinată), se va estima valoarea cazării, a meselor, a pauzelor de lucru, a sălii și a echipamentelor, a materialelor de formare și toate aceste sume estimate se vor aduna pentru a determina valoarea totală a contractului. De asemenea, în contextul schimbării legislației achizițiilor, inclusiv prin modificări la nivelul criteriilor de selecție a ofertelor ce pot fi utilizate, nu este recomandabilă folosirea exclusivă ca referință în estimarea valorii contractelor a unor contracte anterioare.
2. **Documentația de atribuire** în cadrul procedurilor de achiziție publică trebuie însă să specifice clar cererea ca ofertanții să împartă prețului total – obținut prin prețurile tuturor sub-activităților propuse – la o unitate de măsură controlabilă și foarte ușor de verificat.

În cazul instruirilor, evenimentelor și vizitelor această unitate de măsură verificabilă este numărul de participanți. În cadrul contractelor de consultanță pentru evaluarea de cereri de finanțare, monitorizare, verificare și control această unitate de măsură este livrabilul solicitat experților: raportul de evaluare, monitorizare, verificare, control. **Valoarea unității de măsură trebuie stabilită prin documentația de atribuire**, deci documentația va stabili exact pentru câte persoane se va realiza instruirea sau cât cereri de finanțare se vor evalua. Prin urmare prețul ofertat al contractului poate fi comparat atât la nivel de cost unitar, cât și la nivel de preț total cu aceleași rezultate. În cazul în care valoarea unității de măsură este doar estimată în cadrul documentației de atribuire se va încheia un acord cadru pentru care comparabilitatea ofertelor de preț se va asigura la nivelul prețului unitar ofertat. De exemplu în cazul în care un contract de evaluare a cererilor de finanțare se încheie înainte de închiderea perioadei de depunere a cererilor, iar la momentul lansării procedurii de achiziție a serviciilor de consultanță numărul de cereri de finanțare ce trebuie evaluate este nedeterminat.

În cazul în care unii ofertanți prezintă un preț neobișnuit de scăzut ei vor prezenta o justificare care va include modul de formare a prețului global. Dar cu excepția evaluării rezonabilității ofertei și a capacității operatorului economic de a executa contractul la prețul solicitat, detalierea prezentată pentru justificarea prețului nu trebuie avută în vedere la monitorizarea contractului, deoarece complică suplimentar această activitate.

3. **Încheierea contractelor** se face pe baza prețului unitar și a valorii unității de măsură stabilită prin documentația de atribuire. De exemplu contractul se va încheia pentru un preț oferit de 1.000 lei pentru fiecare participant pentru un număr de 50 de participanți la un curs de instruire.
4. **Facturarea și plata** se face pe baza prețului unitar și a numărului real de unități realizat. Prin urmare dacă în exemplul prezentat doar 45 de participanți au fost instruiți prestatorul va factura 1.000 lei pentru fiecare dintre cei 45 de participanți.

În cazul apariției unor nevoi suplimentare la nivelul autorității contractante, pe baza prețului unitar deja ofertat și înscris în contract, se poate încheia un act adițional de suplimentare a valorii totale a contractului. Și în acest caz facturarea se va face tot pe baza numărului real de unități realizate în contract. Conform art. 72 alin (2) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, ce va fi transpusă în legislația din România din 2016, valoarea unui contract poate fi modificată și mai exact mărită dacă această modificare nu depășește 10 % din valoarea contractului inițial pentru contractele de achiziții de servicii sau de produse și 15 % din valoarea contractului inițial pentru contractele de achiziții de lucrări și nu depășește pragurile pentru aplicarea procedurii de achiziție (se încadrează în categoria achizițiilor directe). În plus, conform aceluiași art. 72 din Directiva privind achizițiile publice, alin (1), în cazul în care sunt îndeplinite anumite condiții, creșterea valorii contractului poate însă să ajungă la 50% din valoarea inițială. Aceste condiții sunt următoarele: „(a) atunci când modificările, indiferent de valoarea lor monetară, au fost prevăzute în documentele inițiale ale achiziției sub forma unor clauze sau opțiuni de revizuire clare, precise și fără echivoc, printre care se pot număra clauze de revizuire a prețurilor. Astfel de clauze precizează limitele și natura posibilelor modificări sau

opțiuni, precum și condițiile în care se poate recurge la acestea. Acestea nu prevăd modificări sau opțiuni care ar schimba caracterul general al contractului sau al acordului-cadru; (b) pentru lucrările, serviciile sau produsele adiționale din partea contractantului inițial care au devenit necesare și nu au fost incluse în procedura de achiziții publice inițială, iar schimbarea contractantului: (i) nu poate fi realizată din motive economice sau tehnice, precum cerințe privind interschimbabilitatea sau interoperabilitatea cu echipamentele, serviciile sau instalațiile existente achiziționate în cadrul procedurii de achiziții inițiale; și (ii) ar cauza autorității contractante inconveniente substanțiale sau creșterea semnificativă a costurilor.” Astfel, **este recomandabilă includerea în contractele de achiziție a unei clauze care să permită explicit creșterea cu până la 50% a valorii totale a contractului în cazul creșterii valorii unității/creșterii numărului de unități realizate pentru care s-a stabilit cost unitar**, în această situație aflându-ne în cazul descris la litera (a) și nefiind necesară îndeplinirea cumulativă a condițiilor încă și mai restrictive de la litera (b) punctele i și ii.

5. În cazul aplicării acestor modalități de simplificare a gestiunii contractelor de achiziție publică singurele **documente care vor însoți facturile** prezentate de prestatori sunt cele care dovedesc atingerea indicatorului stabilit prin contract și realizarea numărului de unități, deci listele de participanți (însoțite eventual de fotografii) pentru instruire, evenimente și vizite și listele de rapoarte predate autorității contractante pentru contractele de consultanță pentru evaluarea cererilor de finanțare, monitorizarea proiectelor, verificarea cererilor de plată sau rambursare, control al proiectelor. Dincolo de demonstrarea numărului de unități efectiv realizate contractorului nu i se vor cere alte documente justificative, indiferent de modul în care el ar fi putut să formeze și să justifice prețul.

Pornind de la această simplificare la nivel de contract de achiziție publică se produce și o simplificare la nivelul raportării cheltuielilor, deoarece toată documentația aferentă cheltuielii realizate prin intermediul contractului de achiziție se simplifică la rândul său.

V.2. Modalitatea de aplicare a simplificării în cadrul contractelor de achiziție publică – sume forfetare

În acest moment un număr considerabil de contracte de asistență tehnică având ca rezultat studii, analize, cercetări, ghiduri, manuale, evaluări etc. se încheie pe baza unei estimări a numărului de zile sau ore de consultanță/servicii intelectuale ce urmează să fie și ulterior sunt prestate pentru obținerea rezultatului. Acestea sunt bugetate și adesea contractul de achiziție prevede un preț global dar și un preț/zi sau preț/ora de consultanță. Mecanismul este gândit pentru a asigura calitatea livrabilelor prin respectarea unui număr minim de zile de consultanță, dar este greu de monitorizat și controlat. El se bazează pe depunerea, împreună cu livrabilul ce face obiectul contractului, a unor fișe de pontaj, care ar trebui verificate. În cazul în care doar unul dintre parametrii contractului: fie livrabilul obiect al contractului, fie zilele de consultanță care determină prețul nu au fost realizate conform contractului de către prestator se ridică o problemă juridică: Se va plăti integral un livrabil acceptat de autoritate contractantă, respectând condițiile de calitate, dacă el a fost realizat

mai repede decât era inițial planificat, de vreme ce prețul contractului nu este legat de calitatea livrabilului, ci de zilele de muncă? Sau se vor plăti zilele sau orele de consultanță realizate conform planificării dacă livrabilul realizat nu respectă toate standardele solicitate, de vreme ce prețul contractului nu este legat de calitatea livrabilului, ci de zilele de muncă?

Pentru a evita o asemenea problemă, mai ales în cadrul contractelor de mică anvergură, cu perioadă de execuție care nu depășește 6 luni – pentru a nu se pune problema unor plăți intermediare – contractarea, facturarea și plata se pot face pe baza unei sume forfetare direct dependentă de livrabilul ce constituie obiectul și rezultatul contractului. Aplicarea unei sume forfetare pentru contracte de lungă durată poate descuraja operatorii economici, dată fiind perioada lungă de timp pentru care trebuie să asigure realizarea activităților fără a fi compensați. Spre deosebire de regula aplicabilă în cadrul contractelor de grant sau de finanțare rambursabilă, aplicarea prin analogie a regulilor privind finanțarea pe bază de sume forfetare nu impune ca valoarea contractelor să fie de maxim 100.000 euro. Totuși, ca și în cazul recomandării folosirii acestei opțiuni pentru contracte de până a 6 luni.

Ca și în cazul aplicării simplificării în cadrul contractelor de achiziție publică prin utilizarea de costuri unitare:

1. **Estimarea valorii contractului** se va face în același modalitate ca și în trecut. Dar în afară de această estimare totală, nu se vor oferi alte elemente de formare a prețului: număr de zile sau ore necesare pentru realizarea rezultatului contractului. În cazul ofertării unui preț neobișnuit de scăzut operatorilor economici li se va cere să justifice modul de formare a prețului. Dar, ca și în cazul recomandării precedente, cu excepția evaluării rezonabilității ofertei și a capacității operatorului economic de a executa contractul la prețul solicitat, detalierea prezentată pentru justificarea prețului nu trebuie avută în vedere la monitorizarea contractului, deoarece complică suplimentar această activitate.
2. **Încheierea** contractului se face pentru prețul global total, fără detalieri, ce va fi plătit după recepția livrabililor ce fac obiectul contractului.
3. **Facturarea și plata** se face de asemenea fără alte detalieri, exclusiv pe baza livrabililor ce fac obiectul contractului aprobate și acceptate de achizitor prin proces verbal. De altfel, livrabilile ce fac obiectul contractului și procesul verbal reprezintă și singurele anexe ale facturii.

V.3. Contractarea chiriei, întreținerii și administrării sediului MFE

În situația în care costurile cu chiria, întreținerea și administrarea MFE sunt costuri directe, adică **pot fi direct atribuite unei activități** în cadrul proiectului din cadrul acțiunii 2.1.1. „Activități pentru îmbunătățirea cadrului și condițiilor pentru coordonarea și controlul FESI și pentru gestionarea POAT, POIM și POC” a POAT 2014-2020 prin intermediul căruia vor fi rambursate și **pot fi asociate cu un indicator** al respectivului proiect, care măsoară rezultatele activității căreia îi sunt atribuite, atunci nu este aplicabilă o rată fixă pentru aceste costuri, dat fiind că ele vor fi angajate prin achiziție publică.

Ca o soluție de simplificare în acest caz se recomandă ca aceste costuri: chiria, întreținerea și administrarea sediului MFE să fie contractate împreună în cadrul unui singur contract integrat: chirie, întreținere, administrare sediu. Astfel că toate aceste costuri vor fi incluse într-o singură factură raportabilă.

Pentru separarea cheltuielilor aferente sediului MFE între costurile ce pot fi rambursate din FESI și costurile aferente altor fonduri și bugetului de stat, este necesară stabilirea prealabilă a procentelor din costurile de sediu fiecărui fond gestionat de MFE, prin documente interne ale instituției (de exemplu Proces Verbal).

Această stabilirea prealabilă a procentelor din costurile de sediu fiecărui fond gestionat de MFE următoarele criterii pot fi luate în considerare:

- **Procentul de timp lucrat de personalul MFE pentru coordonarea și controlul FESI și managementul POIM, POC și POAT de către personalul MFE**
- **Procentul de spațiu ocupat de personalul MFE care realizează activități cu finanțare FESI**
- **O combinație a celor două**, prin care procentul de spațiu ocupat de personalul MFE care realizează activități cu finanțare FESI să fie ponderat cu procentul de timp lucrat pentru coordonarea și controlul FESI și și managementul POIM, POC și POAT de către personalul MFE

VI. Concluzii generale

Un prim element important desprins din analizele realizate face referire la posibilitățile, reale, de simplificare în cazul intervențiilor de asistență tehnică. Deși acestea sunt, prin excelență, intervenții implementate prin achiziție publică, au fost identificate opțiuni ce se pot utiliza atât la nivel de program/proiect, cât și la nivel de contract. Aplicarea opțiunilor identificate (inclusiv ca modalitate de plată în cadrul contractelor) duc, cu siguranță, la o simplificare atât în cazul POAT, cât și în cadrul axei prioritare a altor programe operaționale.

Costul simplificării nu este prohibitiv, dacă luăm în considerare diferențele identificate între costurile reale și reconstituirea lor pe baza costurilor standard. Acesta este mai mare în cazul costului orar standard pentru echipa de proiect, unde diferențele de salarizare dintre instituții împiedică elaborarea unui cost cu implicații financiare (pierderi) acceptabil pentru unele dintre acestea. Din această perspectivă, aplicarea ratei fixe pentru calcularea costurilor indirecte ca procent din costurile directe de personal pare să fie cea mai "avantajoasă" opțiune de simplificare.

Instabilitatea legislativă în ceea ce privește normele de salarizare ale funcționarilor publice constituie un impediment major pentru aplicarea costurilor unitare standard aferente, având în vedere că, din perspectivă metodologică, datele existente nu constituie o bază corectă de calcul deoarece reflectă un cadru legislativ diferit. În situația adoptării unei (noi) Legi a salarizării unice pentru administrația publică calculele efectuate nu vor mai fi aplicabile. Aplicarea opțiunii simplificate recomandate într-un viitor proiect MFE în cadrul POAT 20014-2020 trebuie să ia în calcul acest obstacol. Aceste schimbări legislative pot fi mai degrabă benefice pentru calcularea unui cost orar standard salarial pentru tot sistemul care implementează IS, și pentru activitatea în calitate de membru de proiect.

Pe baza analizei efectuate, din perspectivă contabilă utilizarea opțiunilor simplificate nu ridică probleme majore. O provocare mai mare în acest context este constituită de schimbarea modului de gândire înregimentat în abordarea curentă, decât de schimbări în procedura sau înregistrările contabile.

Dar aceasta este o provocare orizontală pentru utilizarea opțiunilor simplificate, pentru toți actorii implicați, inclusiv cei responsabili cu activitățile de verificare și control/audit. În ciuda recomandărilor CEC și a prevederilor legislative în vigoare, este necesară o mai strânsă comunicare și colaborare în ceea ce privește implicațiile utilizării acestor opțiuni din perspectiva utilizării fondurilor europene de o manieră rezonabilă, echitabilă și verificabilă.

ANEXE

Anexa 1. Documente utilizate în analiza intervențiilor AT

Fișe de proiect POAT 2014-2020

- „Asistență tehnică pentru întărirea capacității instituționale a entităților implicate în procesul de gestionare a proiectelor de management integrat al deșeurilor”, beneficiar: Ministerul Fondurilor Europene - AM POIM.
- „Asistență tehnică privind gestionarea siturilor contaminate, inclusiv pregătirea portofoliului de proiecte pentru perioada de programare 2014-2020”, beneficiar: Ministerul Fondurilor Europene - AM POIM.
- „Întărirea capacității administrative a CNADNR, CFR și METROREX pentru pregătirea și implementarea adecvată a portofoliului de proiecte și dezvoltarea expertizei interne”, beneficiar: Ministerul Fondurilor Europene - AM POIM.
- „Sprijin pentru gestionarea portofoliului de proiecte coordonate/implementate de Ministerului pentru Societatea Informațională finanțate în cadrul axei 2 POC 2014-2020”, beneficiar: Ministerul pentru Societatea Informațională.
- „Sprijin pentru promovarea imediată a Instrumentelor Structurale 2014-2020”, beneficiar : Ministerul Fondurilor Europene - Unitatea de Comunicare.
- „Sprijin pentru implementarea principiului parteneriatului în coordonarea și gestionarea FESI 2014-2020”, beneficiar: Ministerul Fondurilor Europene - DG Analiza, programare și evaluare.
- „Sprijin pentru Ministerul Fondurilor Europene în coordonarea FESI și gestionarea POC, POIM și POAT 2014-2020”, beneficiar: Ministerul Fondurilor Europene.
- „Sprijinirea Autorității de Certificare și Plată în vederea gestionării eficiente a FESI”, beneficiar: Autoritatea de Certificare și Plată.
- „Sprijinirea funcționării Autorității de Audit la standarde europene”, beneficiar: Autoritatea de Audit.
- „Sprijin pentru eficientizarea îndeplinirii atribuțiilor OI Cercetare privind activitatea de evaluare a proiectelor primite în cadrul Axei prioritare 1 POC și activitatea de verificare administrativă a cererilor de rambursare”, beneficiar : OI Cercetare.
- „Sprijin pentru evaluare proiectelor primite în cadrul Axei prioritare 2 (TIC) din cadrul POC 2014-2020”, beneficiar: OI Promovarea Societății Informaționale.
- „Sprijin acordat OI POS CCE în perioada 01.01.2016 – 31.12.2018 în procesul de închidere a perioadei 2007 - 2013 aferente POS CCE”, 7 proiecte, beneficiari : ADR Sud Muntenia, ADR Nord-Est, ADR Nord-Vest, ADR Vest, ADR Sud Est, ADR Centru, ADR Sud-Vest.
- „Formare continuă a personalului Autorității de Certificare și Plată în vederea gestionării eficiente a Fondurilor Europene Structurale și de Investiții (FESI)”, beneficiar: Autoritatea de Certificare și Plată.

„Perfecționarea pregătirii profesionale a personalului Autorității de Audit care își desfășoară activitatea în domeniul auditului FESI”, beneficiar: Autoritatea de Audit.

„Sprijin pentru finanțarea cheltuielilor de personal ale structurilor implicate în coordonarea și controlul FESI și managementul POIM, POC și POAT”, beneficiar: Ministerul Fondurilor Europene

Proiecte finanțate din POAT 2007-2013

Cerere de Finanțare: „Creșterea eficacității legislației UE în ceea ce privește ajutoarele de stat, prin formarea aplicată a experților implicați în gestionarea fondurilor europene”, SMIS 48106, beneficiar: Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Cerere de Finanțare: „Instruire aplicată pentru continuarea întăririi capacității instituționale a administrației publice din România pentru o gestionare eficientă a fondurilor structurale”, SMIS 48159, beneficiar: Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Cerere de Finanțare: „Asistență tehnică pentru dezvoltarea capacității operaționale a ADI ITI DD în vederea coordonării implementării instrumentului Investiții Teritoriale Integrate (ITI) în cadrul «Strategiei integrate de dezvoltare durabilă a Deltei Dunării»”, SMIS 55985, beneficiar: ADI ITI DD

Cerere de Finanțare, „Sprijin pentru implementarea planului de comunicare ACIS”, SMIS 1173, beneficiar: ACIS, Direcția Coordonare de Sistem

Cerere de Finanțare, „Organizarea și susținerea funcționării Centrului de Informare pentru Instrumente Structurale”, SMIS 38416, beneficiar: ACIS, Direcția Asistență Tehnică

Cerere de Finanțare, „Sprijin pentru dezvoltarea unei Autorități de Audit la standard europene”, SMIS 24224, beneficiar: Autoritatea de Audit

Cerere de Finanțare, „Sprijin pentru Autoritatea de Audit pentru derularea de activități de formare”, SMIS 25272, beneficiar: Autoritatea de Audit

Cerere de Finanțare, „Formarea continuă a personalului Autorității de Certificare și Plată în vederea gestionării eficiente a Fondurilor Structurale și de Coeziune”, SMIS 14887, beneficiar: Autoritatea de Certificare și Plată

Cerere de Finanțare, „Dezvoltarea capacității Autorității de Certificare și Plată în vederea gestionării eficiente a instrumentelor structural și de coeziune”, SMIS 1112, beneficiar: Autoritatea de Certificare și Plată

Cerere de Rambursare nr. 26, SMIS 1112, beneficiar: Autoritatea de Certificare și Plată

Cerere de Rambursare nr. 27, SMIS 1112, beneficiar: Autoritatea de Certificare și Plată

Cerere de Finanțare, „Sprijin pentru finanțarea parțială a cheltuielilor de personal efectuate de Ministerul Afacerilor Europene, în perioada 2012-2015, pentru personalul implicat în coordonarea, managementul și controlul Fondurilor Structurale și de Coeziune”, SMIS 41479, beneficiar: Ministerul Afacerilor Europene/Ministerul Fondurilor Europene

Cerere de Rambursare nr. 7, SMIS 41479, beneficiar: Ministerul Afacerilor Europene/Ministerul Fondurilor Europene

Cerere de Finanțare, „Sprijin pentru funcționarea ACIS, inclusiv a AM POAT”, SMIS 932, beneficiar: ACIS

Cerere de Rambursare nr. 9, SMIS 932, beneficiar: ACIS

Cerere de Rambursare nr. 13, SMIS 932, beneficiar: ACIS

Cerere de Finanțare, „Sprijin pentru asigurarea condițiilor logistice ale Ministerului Fondurilor Europene (structurile de coordonare a instrumentelor structurale și Autoritatea de Management pentru POAT)”, SMIS 55917, beneficiar: Ministerul Fondurilor Europene

Cerere de Finanțare, „Sprijin pentru funcționarea Ministerului Fondurilor Europene (structurile de coordonare a instrumentelor structurale, structurile suport și Autoritatea de Management pentru POAT)”, My SMIS 6267, beneficiar: Ministerul Fondurilor Europene

Cerere de Finanțare, „Asigurarea sprijinului pentru cheltuieli cu deplasările personalului MFE pentru coordonarea Instrumentelor Structurale/FESI și gestionarea POAT”, My SMIS 59422, beneficiar: Ministerul Fondurilor Europene

Proiecte finanțate prin POSCCE 2007-2013

Fișa de proiecte pentru AP 5 – AT din POS CCE, „Sprijin pentru DG OI Cercetare pentru managementul și implementarea, Axei prioritare 2 din POS-CCE”, beneficiar: Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică

Cerere de Rambursare nr. 6, beneficiar: Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică.

Fișa de proiecte AP 5 – AT din POS CCE, „Achiziția de servicii de asistență tehnică suplimentară, pentru procesul de evaluare tehnico-financiară a propunerilor de proiecte depuse în cadrul apelurilor de proiecte lansate în perioada 2010-2011, în cadrul AP 4 POS CCE”, SMIS 41910, beneficiar: Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri (MECMA), Direcția Generală Energie (DGE).

Cerere de Rambursare nr. 3, SMIS 41910, beneficiar: Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri (MECMA), Direcția Generală Energie (DGE).

Fișa de proiecte AP 5 – AT din POS CCE, „Contractarea experților externi pentru procesul de evaluare tehnică și financiară a propunerilor de proiecte depuse în cadrul Axei prioritare 3 a POS CCE aferent apelurilor de proiecte pentru anii 2009 - 2012”, beneficiar: Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale - Organismul Intermediar pentru Promovarea Societății Informaționale.

Cerere de Rambursare nr. 1, SMIS 39023, Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale - Organismul Intermediar pentru Promovarea Societății Informaționale.

Fișa de proiecte AP 5 – AT din POS CCE, „Sprijin acordat Organismului Intermediar din cadrul ADR Nord-Est in perioada 11.03.2013-31.12.2014 pentru managementul, implementarea, monitorizarea si controlul POS CCE in Regiunea Nord-Est, conform Acordului de delegare semnat cu AM POS CCE”, beneficiar ADR NE.

Cerere de Rambursare Finală, „Sprijin pentru organizarea de evenimente pentru AM POSCCE”, SMIS 23315, beneficiar: MFE - AM POSCCE.

Cerere de Rambursare nr. 13, SMIS 48277, „Sprijin pentru managementul, implementarea, monitorizarea si controlul POS CCE acordat Organismului Intermediar Sud Vest Oltenia ”, beneficiar: ADR Sud Vest Oltenia.

Proiecte finanțate prin POR 2007-2013

Cerere de Finanțare, „SPRIJIN PENTRU IMPLEMENTAREA PROGRAMULUI OPERATIONAL REGIONAL 2007-2013 IN REGIUNEA BUCURESTI- ILFOV”, SMIS 37047, beneficiar: ADR BI.

Cereri de Rambursare nr. 1-11, SMIS 37047, beneficiar: ADR BI.

Anexa 2. Metodologia aferentă costului unitar standard salarial pentru Ministerul Fondurilor Europene

Fisierele Excel care susțin metodologia și calculul COSs sunt transmise separat Autorității contractante, în vederea prezentării acestora echipelor de verificare și control.

1. Baza de date utilizată

În vederea calculării costului standard orar a fost utilizat salariul brut al angajaților MFE pentru care se solicită la rambursare cheltuielile salariale. Datele lunare aferente acestui salariu brut au fost inserate într-o bază care acoperă ultimele 12 luni (în conformitate cu cerințele CE), respectiv perioada octombrie 2014 – septembrie 2015.

Având în vedere schimbările instituționale ale MFE operate în ultima perioadă (comasarea unor structuri care a dus la mărirea permanentă a numărului angajaților), s-au selectat doar acele unități statistice (angajați MFE) pentru care informațiile existente sunt suficiente. În vederea realizării acestei etape a fost utilizat următorul mecanism multicriterial. Din baza totală de date (numită în continuare **B1**) au fost selectate doar acele unități care au îndeplinit următoarele criterii (au avut valori egale pentru venitul brut și salariul încasat):

<i>Număr curent</i>	<i>Criteriu de selecție</i>	<i>Număr unități</i>
1	3 luni 2014 & 9 luni 2015	165
2	3 luni 2014 & 8 luni 2015	32
3	3 luni 2014 & 7 luni 2015	12
4	2 luni 2014 & 9 luni 2015	14
5	2 luni 2014 & 8 luni 2015	15
6	2 luni 2014 & 7 luni 2015	3
7	0 luni 2014 & 9 luni 2015	210
8	0 luni 2014 & 8 luni 2015	102
9	0 luni 2014 & 7 luni 2015	38
	Total	591

În etapa următoare, pentru toate acele unități pentru care nu există toate valorile (cele care nu îndeplinesc criteriul 1) au fost construite valori plauzibile utilizând metode specifice tratării valorilor lipsă în statistică.

2. Tratarea valorilor lipsă

După construirea bazei de date finale s-a trecut la etapa de tratare a valorilor lipsă prin identificare/calcularea unor valori probabile. Metodologia utilizată a presupus imputarea unor valori în unul dintre următoarele cazuri:

1. În cazul în care pentru respectivul angajat (linie) toate valorile existente sunt egale, toate valorile lipsă au fost completate cu respectiva valoare (aceasta poate fi interpretată și ca o medie aritmetică a valorilor existente).
2. În cazul în care pentru un angajat (linie) lipsesc valori la capetele seriei de timp, toate acestea au fost înlocuite cu media valorilor existente.
3. În cazul în care pentru un angajat (linie) lipsesc valori pentru o anumită lună, dar sunt prezente valori pentru lunile adiacente, valoarea lipsă a fost înlocuită cu media aritmetică a valorilor vecine.
4. În cazul în care pentru un angajat (linie) lipsesc două valori, dar sunt prezente valori pentru lunile adiacente, a fost utilizat următorul mecanism. Prima valoare lipsă (în ordine cronologică și anume cea pentru luna (t)) a fost completată cu media valorilor existente pentru luna (t-1) și (t+2). Următoarea valoare lipsă, cea pentru luna (t+1) a fost completată cu media aritmetică a valorilor adiacente, respectiv (t) și (t+2).

3. Divizarea bazei de date

În cadrul acestei etape, baza de date a fost divizată în două sub-baze pentru a putea calcula un CSOs pentru angajații din cadrul AM POSDRU/POCU și un CSOs pentru toți ceilalți angajați MFE.

Noile baze de date au fost construite în baza următoarelor criterii:

1. *Baza de date a angajaților din MFE care nu au activat în cadrul DG AUT MAN POSDRU sau DIR GEN PROGRAME CAPITAL UMAN.* Această bază de date va fi denumită în continuare **B2**.

În cadrul acestei baze de date sunt incluși 541 dintre angajații MFE, selectați inițial în baza de 591 de angajați.

2. *Baza de date a angajaților din MFE care au activat în cadrul DG AUT MAN POSDRU sau DIR GEN PROGRAME CAPITAL UMAN.* Această bază de date va fi denumită în continuare **B3**.

În cadrul acestei baze de date sunt incluși 50 dintre angajații MFE, selectați inițial în baza de 591 de angajați. 36 dintre acești au activat până în aprilie 2015 în cadrul DG AUT MAN POSDRU și activează din mai 2015 în cadrul DIR GEN PROGRAME CAPITAL UMAN (B1). Ceilalți 14 au activat și în alte direcții, totuși au activat cel puțin 5 luni în una dintre aceste două direcții (B3). Decizia de includere a acestor 14 angajați în carul acestei baze de date a fost luată din cauza volumului foarte redus al eșantionului inițial (doar 36 de unități).

4. Calcularea efectivă a costului orar standard

Conform prevederilor RDC, pentru fiecare angajat a fost luat în considerare un timp maxim de 1720 de ore lucrate anual.

Valoarea totală a salariului brut anual pentru fiecare angajat a fost calculată prin însumarea valorilor aferente celor 12 luni pentru care există informații în baza de date (octombrie 2014 – septembrie 2015). Utilizând valoarea anuală a salariului brut

afereantă fiecărui angajat a fost calculată prin însumare valoarea totală brută anuală a salariilor. Prin împărțirea acestei valori totale brute anuale la valoarea obținută prin multiplicarea numărului de 1720 de ore cu numărul de angajați a fost calculat salariul orar brut standard.

Pentru a se ajunge la **costul orar standard**, la valoarea salariului orar brut standard a fost adăugat un procent suplimentar de 21,65% reprezentând contribuțiile angajatorului (4 din cele 6 prevăzute în legislația din România, ce au fost solicitate la rambursare în precedenta perioadă de programare). În al doilea scenariu, la salariul orar brut standard a fost adăugat un procent suplimentar de 23,10% reprezentând toate contribuțiile MFE ca angajator, în condițiile legii.

4.1. Cost orar standard pentru angajații din MFE (în afara DG AUT MAN POSDRU sau DIR GEN PROGRAME CAPITAL UMAN)

- *Varianta A – contribuții de 21,65%*
Costul orar standard = 65,45 RON
Costul orar lunar standard = 9381 RON (COSs x 1720/12)
- *Varianta B – contribuții de 23,10%*
Costul orar standard = 66,23 RON
Costul orar lunar standard = 9493 RON (COSs x 1720/12)

Coeficientul de variație al setului de date (calculat față de valoarea salariului orar brut standard) cu o valoare de aproximativ 27% indică faptul că setul de date este omogen, valoarea medie fiind în acest caz reprezentativă și utilă în vedere construirii prezentei politici de simplificare a activității prin implementarea unui standard de cost.

În cadrul eșantionului de 541 de angajați distribuția salariilor se prezintă astfel:

- a. Cel mai mic salariu lunar brut este de 2539 de RON (cost lunar de 3088 RON), cea ce reprezintă 32,92% din Costul lunar standard.
- b. Prima cuartilă, adică valoarea salariului brut față de care 25% dintre angajații din eșantion au un salariu mai mic este de 6748 RON (cost lunar de 8209 RON), această valoare reprezentând 87,50% din Costul lunar standard.
- c. Valoarea mediană, adică valoarea salariului brut față de care 50% dintre angajații din eșantion au un salariu mai mic, și 50% au un salariu mai mare este de 7557 RON (cost lunar de 9193 RON), această valoare reprezentând 97,99% din Costul lunar standard.
- d. A treia cuartilă, adică valoarea salariului brut față de care 75% dintre angajații din eșantion au un salariu mai mic este de 8320 RON (cost lunar de 10121 RON), această valoare reprezentând 107,88% din Costul lunar standard.
- e. Cel mai mare salariu lunar brut este de 14846 de RON (cost lunar de 18060 RON), cea ce reprezintă 192,51% din Costul lunar standard.

Distribuția este destul de echilibrată, 50% dintre salariații din centrul distribuției prezentând o amplitudine salarială de doar 1572 RON (abaterea inter-cuartilică) ceea ce reprezintă doar 16.75% (varianta A) din Costul lunar standard.

4.2. Cost orar standard pentru angajații din MFE care au activat în cadrul DG AUT MAN POSDRU sau DIR GEN PROGRAME CAPITAL UMAN

- *Varianta A – contribuții de 21,65%*
Costul orar standard = 59,20 RON
Costul lunar standard = 8485 RON (COS x 1720/12)
- *Varianta B – contribuții de 23,10%*
Costul orar standard = 59,90 RON
Costul lunar standard = 8586 RON (COS x 1720/12)

Coeficientul de variație al setului de date (calculat față de valoarea salariului orar brut standard) cu o valoare de aproximativ 33% indică faptul că setul de date este la limita omogenității, valoarea medie putând fi utilă în vedere construirii prezentei politici de simplificare a activității prin implementarea unui standard de cost.

În cadrul eșantionului de 50 de angajați distribuția salariilor se prezintă astfel:

- a. Cel mai mic salariu lunar brut este de 3777 de RON (cost lunar de 4595 RON), cea ce reprezintă 54,15% din Costul lunar standard.
- b. Prima cuartilă, adică valoarea salariului brut față de care 25% dintre angajații din eșantion au un salariu mai mic este de 5095 RON (cost lunar de 6199 RON), această valoare reprezentând 73,05% din Costul lunar standard.
- c. Valoarea mediană, adică valoarea salariului brut față de care 50% dintre angajații din eșantion au un salariu mai mic, și 50% au un salariu mai mare este de 6924 RON (cost lunar de 8423 RON), această valoare reprezentând 99,27% din Costul lunar standard.
- d. A treia cuartilă, adică valoarea salariului brut față de care 75% dintre angajații din eșantion au un salariu mai mic este de 7966 RON (cost lunar de 9691 RON), această valoare reprezentând 114,21% din Costul lunar standard.
- e. Cel mai mare salariu lunar brut este de 13201 de RON (cost lunar de 16059 RON), cea ce reprezintă 189,27% din Costul lunar standard.

Distribuția prezintă o împrăștiere superioară celei din primul eșantion analizat, 50% dintre salariații din centrul distribuției prezentând o amplitudine salarială de doar 2872 RON (abaterea inter-cuartilică) ceea ce reprezintă doar 33,83% (varianta A) din Costul lunar standard.

4.3. Cost orar standard pentru toți cei 591 angajații din MFE

- *Varianta A – contribuții de 21,65%*
Costul orar standard = 64,92 RON
Costul lunar standard = 9306 RON (COS x 1720/12)
- *Varianta B – contribuții de 23,10%*
Costul orar standard = 65,70 RON
Costul lunar standard = 9417 RON (COS x 1720/12)

Coeficientul de variație al setului de date (calculat față de valoarea salariului orar brut standard) cu o valoare de aproximativ 28% indică faptul că setul de date este omogen, valoarea medie fiind în acest caz reprezentativă și utilă în vedere construirii

prezentei politici de simplificare a activității prin implementarea unui standard de cost.

În cadrul eșantionului de 591 de angajați distribuția salariilor se prezintă astfel:

- a. Cel mai mic salariu lunar brut este de 2539 de RON (cost lunar de 3088 RON), cea ce reprezintă 33,19% din Costul lunar standard.
- b. Prima cuartilă, adică valoarea salariului brut față de care 25% dintre angajații din eșantion au un salariu mai mic este de 6687 RON (cost lunar de 8135 RON), această valoare reprezentând 87,42% din Costul lunar standard.
- c. Valoarea mediană, adică valoarea salariului brut față de care 50% dintre angajații din eșantion au un salariu mai mic, și 50% au un salariu mai mare este de 7484 RON (cost lunar de 9104 RON), această valoare reprezentând 97,84% din Costul lunar standard.
- d. A treia cuartilă, adică valoarea salariului brut față de care 75% dintre angajații din eșantion au un salariu mai mic este de 8237 RON (cost lunar de 10020 RON), această valoare reprezentând 107,68% din Costul lunar standard.
- e. Cel mai mare salariu lunar brut este de 14846 de RON (cost lunar de 18060 RON), cea ce reprezintă 194,08% din Costul lunar standard.

Distribuția este destul de echilibrată, 50% dintre salariații din centrul distribuției prezentând o amplitudine salarială de doar 1550 RON (abaterea inter-cuartilică) ceea ce reprezintă doar 16.66% (varianta A) din Costul lunar standard.

5. Verificarea aplicabilității costului orar standard

Pentru verificarea diferențelor care pot deriva din utilizarea costului orar standard, a fost făcută o comparație între valoarea solicitată la rambursare în cadrul cererii numărul 7 aferentă proiectului SMIS 41479 "Sprijin pentru finanțarea parțială a cheltuielilor de personal efectuate de Ministerul Fondurilor Europene în perioada 2012-2015", care acoperă perioada 01.12.2014-30.04.2015, și valoarea aceleiași cereri de rambursare reconstituite pe baza costului orar standard.

Pentru recalcularea valorii totale a cererii de rambursare prin utilizarea costului orar standard s-a aplicat următoarea metodologie:

1. Pentru fiecare dintre cele 5 luni incluse în cererea de finanțare s-a utilizat în cazul fiecărui angajat costul standard lunar de 9381 de lei (calculat în cadrul secțiunii A.4.1.). Acest cost standard lunar include procentul de 21,65% reprezentând contribuțiile angajatorului.
2. Pentru a avea în vedere timpul efectiv lucrat și decontat în cadrul cererii de rambursare au fost calculați doi coeficienți.
 - a) **Coeficientul timpului efectiv lucrat.** Acest coeficient are valori între 0 și 1. Acest coeficient este calculat ca și raport între coloana H și coloana D, adică **rest valoare eligibilă și valoare salariu brut cu majorare.**
 - b) **Coeficientul timpului efectiv lucrat eligibil.** Acest coeficient are valori între 0 și 1, în funcție de valorile proporționale existente în coloana M.
3. Prin multiplicarea celor doi coeficienți vom obține **coeficientul final** care va fi aplicat costului lunar standard aferent fiecărui angajat.

4. Costurile lunare standard ponderate cu, coeficientul final vor fi însumate și comparate, pentru fiecare lună cu valoare solicitată la rambursare.

5. Costurile totale lunare calculate la punctul 4 vor fi adunate și utilizate într-o comparație finală a valorii reale a cererii de rambursare cu valoarea standard a cererii de rambursare.

Valoarea reală solicitată la rambursare, pentru fiecare dintre cele cinci luni incluse, conține salariul brut eligibil cât și procentul de 21,65% reprezentând contribuțiile angajatorului.

Rezultatele obținute sunt următoarele:

	Real	Standard	Real/ Standard
Noiembrie	2957696	3132907,847	94,41%
Decembrie	3009772	3206208,018	93,87%
Ianuarie	5769537	5991968,301	96,29%
Februarie	6720433	5945631,814	113,03%
Martie	6664856	5981230,065	111,43%
TOTAL	25122293,9	24257946,04	103,56%

Raportul final de 103,56% arată că valoarea reală solicitată la rambursare a fost cu 3,56% mai mare decât cea rezultată din utilizarea costului standard.

Anexa 3. Metodologia aferentă costului unitar standard salarial pentru echipele de proiect

1. Baza de date utilizată

În vederea calculării costului standard orar a fost creată și utilizată o bază de date care cuprinde informații culese de la nivelul tuturor proiectelor finanțate în cadrul POAT 2007-2013, relevante pentru acest cost unitar, cu alte cuvinte proiectele pentru care, în această perioadă de programare au fost rambursate cheltuieli cu echipa de proiect (12 proiecte și 64 de angajați). Astfel metodologia este aplicată întregii populații de proiecte și membri ai echipelor de proiect relevante, deci nu a fost necesară aplicarea unei metode de eșantionare.

Având în vedere prevederile **Ordinului Nr. 42/77 din 13 ianuarie 2011** privind aprobarea Normelor metodologice pentru aplicarea prevederilor Legii nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice, conform căruia anajaților din instituțiile publice care gestionează proiecte finanțate din fonduri externe nerambursabile li se efectuează plăți salariale suplimentare în funcție de orele prestate în această calitate, **baza salarială lunară la care s-a aplicat sporul de proiect** este valoarea de la care s-a plecat în calcularea costului unitar. Această valoare a fost aleasă pentru a calcula un cost unitar bazat pe cheltuieli istorice reale, aferente activării în echipa de proiect, indiferent de diferențele instituționale în ceea ce privește calculul drepturilor salariale. În cazurile în care pentru un singur angajat acest indicator prezenta variabilitate, de la o perioadă la alta, a fost selectată valoarea maximă, deoarece aceasta reprezenta valori aferente lunilor în care angajatul a lucrat norma întreagă legală (nu a fost plecat în concediu, nu a fost suspendat, etc).

Baza de la care s-a plecat în calcularea costului orar unitar este reprezentată de valoarea salariului de încadrare din ștatele de plată.

2. Tratarea valorilor lipsă

În cadrul bazei de date există valori pentru fiecare dintre cei 64 de angajați, astfel încât nu a fost nevoie de reconstituirea unor valori lipsă.

3. Calcularea costului orar standard

Conform prevederilor RDC, pentru fiecare angajat a fost luat în considerare un timp maxim de 1720 de ore lucrate anual.

Valoarea totală (anuală) a salariului de încadrare pentru fiecare angajat a fost calculată prin multiplicarea cu 12 a valorii lunare a acestui indicator. Prin împărțirea valorii totale a salariului de încadrare anual la 1720 de ore a fost calculat salariul orar de încadrare real (COSI – cost orar standar individual) aferent fiecărui angajat. Utilizându-se cele 64 de valori rezultate, aferente salariului orar de încadrare real a fost calculat **costul orar standard** ca și o medie aritmetică (cele 64 de valori individuale au fost adunate și împărțite la 64).

Costul orar standard de bază rezultat este:

Costul orar standard (mediu) = 31,5 RON

Tabel 1. Cuartilele distribuției COSI

Cuartilă	Min	Q1	Q2	Q3	Max
Valoarea indicatorului	8,9	18,9	28,2	40,2	71,9
Procent reprezentat de indicator în valoarea COS	28,3%	59,65%	86,69%	127,66%	228,36%

4. Verificarea utilității costului orar standard în practică

În prima etapă a fost calculat coeficientul de variație ca și raport între abaterea mediei pătratice a setului de date (cele 64 de valori orare) și costul orar standard. Valoarea de 0,524 (52,4%) indică prezența unei variabilități foarte mari și **implicit existența unui grad ridicat de eterogenitate. Prezența acestui nivel ridicat de eterogenitate indică faptul că utilizarea valorii costului orar standard va genera dezechilibre bugetare anumitor instituții care au un cost orar real semnificativ diferit de standardul utilizat.**

5. Simularea utilizării CSOep în cazul celor 12 proiecte.

În vederea realizării unei analize comparative a utilizării COSmediu și a utilizarea cuartilelor (valorilor salariale orare aferente) cu utilizarea salariului de încadrare au fost construite o serie de bugete ipotetice aferente celor 12 proiecte.

a) Bugetul anual proiect construit cu salariul de încadrare din state a presupus calcularea salariului de încadrare anual al fiecărui membru din echipă (salariul lunar de încadrare x 12 luni) și apoi însumarea acestora.

b) Buget anual proiect COSmediu a presupus calcularea bugetului astfel:

$$\text{COSmediu} \times 1720 \times \text{Nr membri echipă de proiect}$$

c) Buget anual proiect Q1 a presupus calcularea bugetului astfel:

$$\text{Q1} \times 1720 \times \text{Nr membri echipă de proiect}$$

d) Buget anual proiect Q2 a presupus calcularea bugetului astfel:

$$\text{Q2} \times 1720 \times \text{Nr membri echipă de proiect}$$

e) Buget anual proiect Q3 a presupus calcularea bugetului astfel:

$$\text{Q3} \times 1720 \times \text{Nr membri echipă de proiect}$$

Valorile rezultate sunt prezentate în tabelul 3.

Tabel 2. Bugetul anual al fiecărui proiect calculat conform salariului real, conform COS și conform celor 3 cuartile

Cod SMIS	Buget anual proiect cu Salariul de încadrare din state	Buget anual proiect cu COSmediu (RON)	Buget anual proiect cu Q1 (RON)	Buget anual proiect cu Q2 (RON)	Buget anual proiect cu Q3 (RON)
41535	272892	162472,5	97398	145728	207405
41920	120288	108315	64932	97152	138270

52843	502752	433260	259728	388608	553080
48820	210972	379102,5	227262	340032	483945
35292	364392	270787,5	162330	242880	345675
41446	273048	324945	194796	291456	414810
48106	162744	270787,5	162330	242880	345675
48145	183720	216630	129864	194304	276540
48159	363384	487417,5	292194	437184	622215
48990	118980	216630	129864	194304	276540
48792	560280	324945	194796	291456	414810
56893	332628	270787,5	162330	242880	345675

Pentru verificarea utilității utilizării acestor 4 costuri standardizate, au fost calculate procentele reprezentate de bugete proiectelor, construite astfel, în bugetele reale ale proiectelor (simulate) calculate în baza salariilor de încadrare din țate. Rezultatele obținute sunt prezentate în tabelul 4.

Tabel 3. Procentul reprezentat de bugetul anual al proiectului în bugetul anual real (calculat conform salariului de încadrare)

Procent reprezentat de Buget anual COS în Buget anual real	Procent reprezentat de Buget anual Q1 în Buget anual real	Procent reprezentat de Buget anual Q2 în Buget anual real	Procent reprezentat de Buget anual Q3 în Buget anual real
59,54%	35,69%	53,40%	76,00%
90,05%	53,98%	80,77%	114,95%
86,18%	51,66%	77,30%	110,01%
179,69%	107,72%	161,17%	229,39%
74,31%	44,55%	66,65%	94,86%
119,01%	71,34%	106,74%	151,92%
166,39%	99,75%	149,24%	212,40%
117,91%	70,69%	105,76%	150,52%
134,13%	80,41%	120,31%	171,23%
182,07%	109,15%	163,31%	232,43%
58,00%	34,77%	52,02%	74,04%
81,41%	48,80%	73,02%	103,92%

Pentru fiecare proiect a fost preferată alternativa care oferă:

- diferența negativă cea mai mică, în cazul în care nici unul dintre cele patru bugete standardizate nu este superior bugetului real.
- diferența pozitivă cea mai mică, dacă există bugete standardizate superioare bugetului real.

Singura excepție este reprezentată de către proiectul 7 unde a fost indicată fiind adecvată valoarea aferentă bugetului construit prin utilizarea Q1 (oferă o valoare aproape identică cu cea reală)

În concluzie, cea mai performantă valoare este Q3 (cost orar standard de 40,2 RON), în baza ei fiind construit bugetul preferat pentru 6 dintre cele 12 proiecte: 41535, 41920, 52843, 35292, 48792, 56893.

6. Concluziile utilizării unui cost orar standard

Rezultatele obținute în cadrul secțiunilor 4 și 5 ale prezentei anexe arată destul de clar că utilizarea unui cost orar standard poate ridica dificultăți în activitatea practică.

O primă recomandare care reiese din analiză este anularea **Ordinului Nr. 42/77 din 13 ianuarie 2011** deoarece **specificatiile acestuia fac imposibilă aplicarea unor operațiuni simplificate bazate pe costuri orare standard.**

Dată fiind analiza bugetelor construite în baza COSmediu, Q1, Q2 și Q3 reiese că alternativa reprezentată de Q3 este cea mai potrivită. Important de menționat este faptul că alternativa Q3 duce la obținerea unui buget mai mic decât cel real construit în baza salariului de încadrare pentru doar 3 proiecte (proiectul 1, proiectul 5 și proiectul 11) păstrând astfel atractivitatea acestor proiecte.

Anexa 4. Prezentarea schematică a modului de utilizare a costului unitar standard salarial de către MFE

Costul orar standard salarial reduce povara administrativă a raportărilor în cadrul programului și reduce rata de eroare în raportarea cheltuiii fondurilor europene.

Costurile calculate iau în considerare costurile salariale bazate pe date istorice, fiind așadar rezonabile și echitabile. Prin utilizarea costurilor unitare nu vor mai fi luate în considerare costurile reale în momentul bugetării și raportării, iar controlul și verificarea cheltuielilor va urmări doar aplicarea corectă a metodologiei.

În acest context fișele de pontaj sunt deosebit de importante, fiind necesare pentru a înregistra, pentru fiecare angajat/membru al echipei de proiect, numărul de ore lucrate efectiv în proiect. Orele care nu sunt lucrate în proiect, cum ar fi concedii de odihnă, concedii medicale, suspendări etc. nu vor fi pontate în proiect, ele fiind luate în considerare la calcularea costului orar standard salarial.

Aplicarea opțiunii de simplificare presupune modificarea unor activități de planificare și management al proiectului, la nivelul planificării bugetului proiectelor, raportării cheltuielilor, a rambursărilor, și a modului de control și audit. Sunt prezentate în această anexă recomandările privind modificarea activităților de planificare, raportare și rambursare, în timp ce elemente privind înregistrările contabile, controlul și verificarea sunt prezentate în capitolul următor.

Din perspectiva **planificării bugetului proiectelor** este necesară parcurgerea a 2 pași:

1. Estimarea detaliată a numărului de ore ce urmează a fi lucrate de angajații MFE pentru coordonarea și controlul FESI și managementul POIM, POC și POAT de către personalul MFE;
2. Realizarea unui produs simplu între costul orar standard salarial (COSs) și numărul de ore estimat.

Din perspectiva **raportării cheltuielilor** realizate este necesară de asemenea parcurgerea a 2 pași:

1. Relizarea, centralizarea și verificarea fișelor de pontaj completate de angajații MFE din care să rezulte clar numărul de ore lucrat pentru coordonarea și controlul FESI și managementul POIM, POC și POAT de către personalul MFE;
2. Raportarea produsului simplu dintre costul orar standard salarial (COSs) și numărul de ore efectiv lucrat.

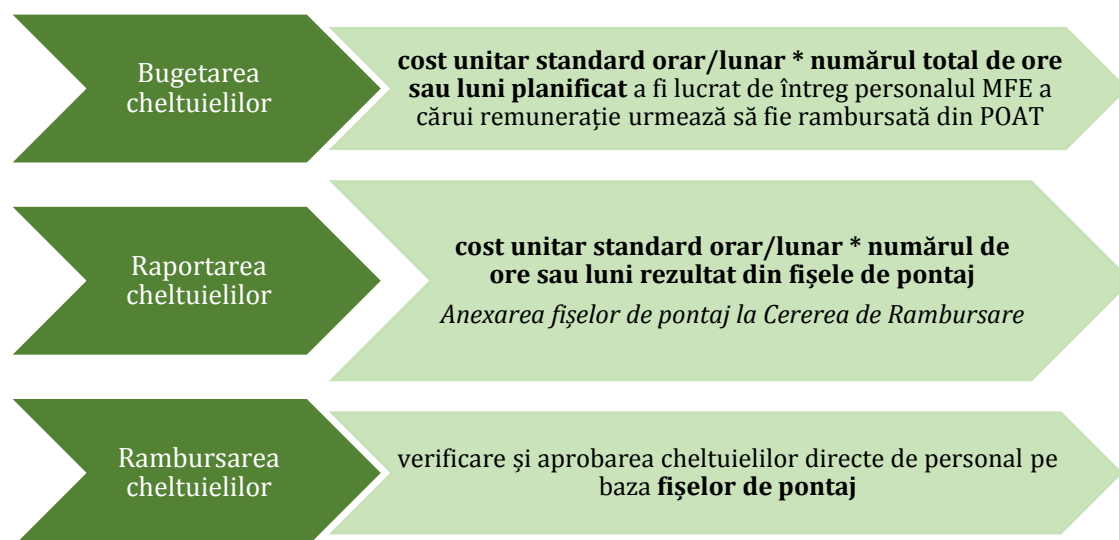
MFE, în calitate de beneficiar POAT, nu va prezenta ca anexă la cererea de rambursare decât fișele de pontaj, NU și documente aferente cheltuielilor reale (contracte de muncă, dispoziții de numire în funcția publică, state de plată, ordine de

plată). Dar aceste documente trebuie păstrate deoarece:

- Vor fi folosite în continuare pentru înregistrările contabile în afara proiectului
- Pot fi verificate în cazul unei suspiciuni de fraudă.

Din perspectiva **rambursării cheltuielilor**, verificare și aprobarea cheltuielilor de personal se va face exclusive pe baza **fișelor de pontaj și a Costului Orar Standard salarial calculat și actualizat pe baza metodologiei prezentate în prezentul raport.**

Prezentăm mai jos, de o manieră sintetică (diagramă), pașii de întreprins în vederea aplicării acestei opțiuni simplificate.



Anexa 5. Prezentarea schematică a modului de utilizare a costului unitar standard salarial pentru echipele de proiect ale beneficiarilor POAT

Costul orar standard salarial reduce povara administrativă a raportărilor în cadrul programului și reduce rata de eroare în raportarea cheltuiii fondurilor europene.

Costurile calculate iau în considerare costurile salariale bazate pe date istorice, fiind așadar rezonabile și echitabile. Prin utilizarea costurilor unitare nu vor mai fi luate în considerare costurile reale în momentul bugetării și raportării, iar controlul și verificarea cheltuielilor va urmări doar aplicarea corectă a metodologiei.

În acest context fișele de pontaj sunt deosebit de importante, fiind necesare pentru a înregistra, pentru fiecare angajat/membru al echipei de proiect, numărul de ore lucrate efectiv în proiect. Orele care nu sunt lucrate în proiect, cum ar fi concedii de odihnă, concedii medicale, suspendări etc. nu vor fi pontate în proiect, ele fiind luate în considerare la calcularea costului orar standard salarial.

Aplicarea opțiunii de simplificare presupune modificarea unor activități de planificare și management al proiectului, la nivelul planificării bugetului proiectelor, raportării cheltuielilor, a rambursărilor, și a modului de control și audit. Sunt prezentate în această anexă recomandările privind modificarea activităților de planificare, raportare și rambursare, în timp ce elemente privind înregistrările contabile, controlul și verificarea sunt prezentate în capitolul următor.

Din perspectiva **planificării bugetului proiectelor** este necesară parcurgerea a 2 pași:

1. Estimarea detaliată a numărului de ore ce urmează a fi lucrate de angajații instituției pentru implementarea proiectului;
2. Realizarea unui produs simplu între costul orar standard pentru echipe de proiect (COSep) și numărul de ore estimat.

Din perspectiva **raportării cheltuielilor** realizate este necesară de asemenea parcurgerea a 2 pași:

1. Relizarea, centralizarea și verificarea fișelor de pontaj completate de angajații instituției din care să rezulte clar numărul de ore lucrat în cadrul proiectului;
2. Raportarea produsului simplu dintre costul orar standard pentru echipe de proiect (COSep) și numărul de ore efectiv lucrat.

Beneficiarii nu vor prezenta ca anexă la cererea de rambursare decât fișele de pontaj, NU și documente aferente cheltuielilor reale (contracte de muncă, dispoziții de numire în funcția publică, state de plată, ordine de plată). Dar aceste documente trebuie păstrate deoarece:

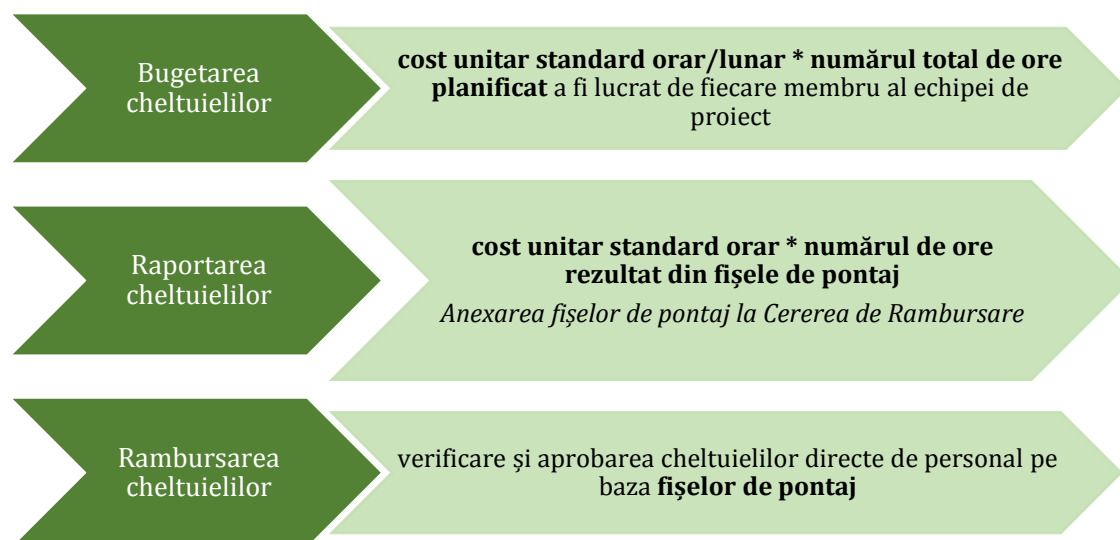
- Vor fi folosite în continuare pentru înregistrările contabile în afara proiectului
- Pot fi verificate în cazul unei suspiciuni de fraudă.

Din perspectiva **rambursării cheltuielilor**, verificare și aprobarea cheltuielilor de personal se va face exclusive pe baza **fișelor de pontaj și a Costului Orar Standard pentru echipe de proiect calculat**:

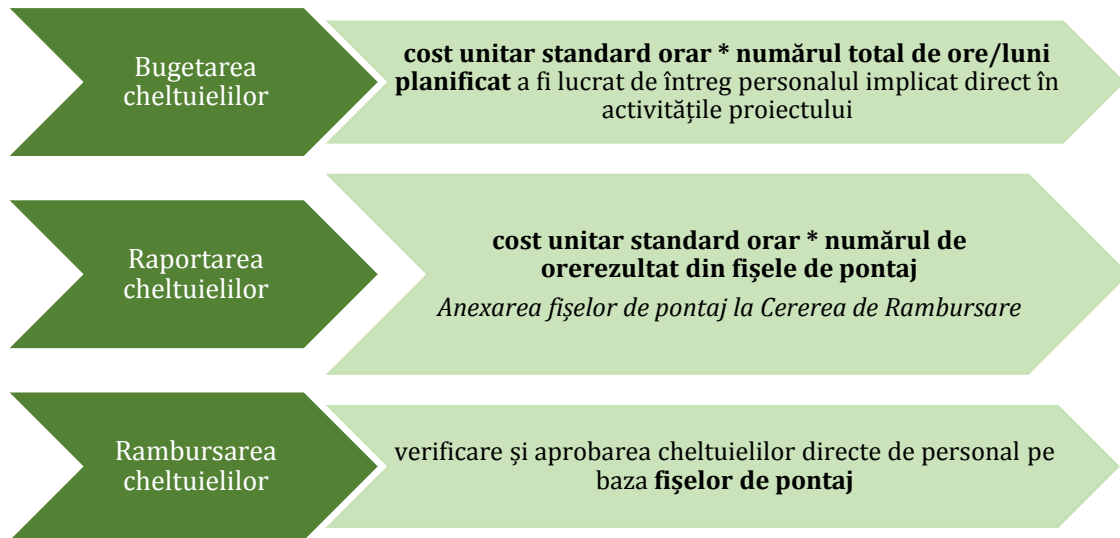
- a. Fie prin aplicarea art. 68 (2) RDC
- b. Fie pe baza metodologiei prezentate în prezentul raport.

Prezentăm mai jos, de o manieră sintetică (diagramă), pașii de întreprins în vederea aplicării acestei opțiuni simplificate.

Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea costului orar standard pentru echipele de proiect pe baza art. 68 (2) RDC



Pași de urmat în management financiar pentru aplicarea costului orar standard unic pentru echipele de proiect



Anexa 6. Structură de buget recomandată

Un document electronic tabel editabil (format Microsoft Office Excel) este anexat prezentului raport incluzând structura de buget pentru proiecte de Asistență Tehnică recomandată și prezentată mai jos.

1. Bugetul proiectului						
Tipuri de costuri	Unitatea de măsură	Număr de unități	Cost unitar (LEI fără TVA)	Cost total (LEI fără TVA)	TVA eligibil	Cost total (LEI cu TVA)
Cap. 1. Costuri de personal - se decontează pe baza înregistrării de timp lucrat în proiect (fișe de pontaj)						
1.1 Echipa de proiect și experți						
Membru echipa 1	pe lună/pe oră / pe zile			0.00		0.00
.....etc				0.00		0.00
Subtotal Costuri de personal				0.00		0.00
Cap. 2. Deplasări						
2.1 Transport internațional (tur/retur)	pe călătorie			0.00		0.00
2.2 Transport local în România	pe călătorie			0.00		0.00
2.3 Cheltuieli de subzistență în străinătate	pe persoană / pe zi			0.00		0.00
2.4 Cheltuieli de subzistență în țara de reședință	pe persoană / pe zi			0.00		0.00
2.5 Alte costuri (vă rugăm introduceți linii de buget dacă este nevoie)				0.00		0.00
Subtotal Deplasări				0.00		0.00
Cap. 3. Servicii						
Se vor lista tipurile de servicii ce vor fi contractate				0.00		0.00
Subtotal Servicii				0.00		0.00
Cap. 4. Echipamente, licențe și bunuri - în cazul în care acestea sunt direct legate de activitățile și implementarea proiectului						
4.1 Vehicule	pe vehicul			0.00		0.00
4.2 Mobilier	pe bucată			0.00		0.00
4.3 Echipamente de calcul și periferice	pe bucată			0.00		0.00

4.4 Piese de schimb / echipamente pentru mașini, unelte, echipamente, vehicule	pe bucată			0.00		0.00
4.5 Alte costuri (vă rugăm introduceți linii de buget dacă este nevoie)	pe bucată			0.00		0.00
Subtotal Echipamente, licențe și bunuri				0.00		0.00
Cap. 5. Alte costuri direct legate de proiect (sunt excluse costurile care sunt indirecte - nu sunt direct legate de o activitate a proiectului)						
5.1 Costuri închiriere	pe lună			0.00		0.00
5.2 Costuri pentru amortizări pentru investiții direct legate de activitățile proiectului	pe lună			0.00		0.00
5.3 Consumabile (rechizite) direct legate de activitățile proiectului	pe lună			0.00		0.00
5.4 Alte costuri (vă rugăm introduceți linii de buget dacă este nevoie)				0.00		0.00
Subtotal Alte costuri direct legate de proiect				0.00		0.00
Cap. 6. Costuri indirecte - 15% din costurile directe de personal - Cap. 1	15% * celula E11 (Subtotal Costuri de personal)					0.00

Anexa 7. Prezentare schematică a mecanismul aplicării opțiunii de simplificare - rata fixă în proiectele implementate de ADR și ceilalți beneficiari POAT 2014-2020

Aplicarea opțiunii de simplificare presupune modificarea unor activități de planificare și management al proiectului, la nivelul planificării bugetului proiectelor, raportării cheltuielilor, a rambursărilor, și a modului de control și audit. Sunt prezentate în această anexă a raportului recomandările privind modificarea activităților de planificare, raportare și rambursare, în timp ce elemente privind înregistrările contabile, controlul și verificarea sunt prezentate în capitolul următor.

Opțiunea presupune în primul rând modificarea structurii bugetului proiectelor din cadrul POAT, pentru includerea unei linii bugetare care să se refere explicit la cheltuieli indirecte. O structură de buget recomandată este prezentată în anexa 6 la prezentul raport.

Din perspectiva **planificării bugetului proiectelor** este necesară parcurgerea a 2 pași:

1. bugetarea pe baza unei planificări detaliate a costurilor directe de personal presupuse de proiecte;
2. costurile indirecte vor fi calculate prin simpla aplicare a ratei fixe de 15% la costurile directe de personal estimate. Structura recomandată de buget include o formulă ce calculează direct costurile indirecte pe baza estimărilor bugetare de la capitolul costuri de personal.

Nicio detaliere a cheltuielilor incluse în costurile indirecte nu este necesară.

Beneficiarii trebuie să fie conștienți că acestea reprezintă costuri care nu sunt sau nu pot fi legate direct de o activitate individuală a proiectului, dar care sunt aferente proiectului, deci necesare pentru buna sa implementare și atingerea rezultatelor.

Din perspectiva **raportării cheltuielilor** realizate este necesară de asemenea parcurgerea a 2 pași:

1. raportarea cheltuielilor directe cu personalul, pe baza fișelor de pontaj, a livrabilelor realizate de persoanele angajate în proiect, a contractelor, a statelor de plată care certifică angajarea cheltuielilor și a ordinelor de plată care certifică realizarea plăților (în condiții similare cu cele aplicabile în perioada de programare 2007-2013);
2. includerea în cererile de rambursare a unei sume aferente cheltuielilor indirecte reprezentând 15% din cheltuielile directe cu personalul raportate. Ca și în cazul bugetelor proiectelor, și formatul cererii de rambursare va calcula valoarea cheltuielilor indirecte cerute la rambursare automat pe baza unei formule în tabelul standard.

Beneficiarii nu vor prezenta niciun document justificativ pentru a demonstra realizarea cheltuielilor indirecte, dar aceste documente trebuie păstrate deoarece:

- **Vor fi folosite în continuare pentru înregistrările contabile în afara proiectului**
- **Pot fi verificate în cazul unei suspiciuni de fraudă.**

Din perspectiva **rambursării cheltuielilor**, orice modificări aduse sumei raportate privind cheltuielile directe cu personalul, determină modificarea sumei ce va fi rambursată și cu privire la cheltuielile indirecte, rata fixă aplicabilă păstrându-se deci atât la planificare, cât și la raportare, cât și la rambursare. Declararea neeligibilă a unor cheltuieli directe cu personalul va diminua corespunzător, proporțional și cheltuielile indirecte rambursate.

Prezentăm mai jos, de o manieră sintetică, pașii de întreprins în vederea aplicării acestei opțiuni simplificate.

Pas în managementul financiar de proiect	Costuri directe de personal	Costuri indirecte
Bugetarea cheltuielilor	bugetarea pe baza unei planificări detaliate a costurilor directe de personal	15% din costurile directe de personal bugetate
Raportarea cheltuielilor	raportarea cheltuielilor directe cu personalul, pe baza: <ul style="list-style-type: none"> • fișelor de pontaj • a livrabilelor realizate de persoanele angajate în proiect, • a statelor de plată și a contractelor 	15% din cheltuieli directe de personal raportate
Rambursarea cheltuielilor	verificare și aprobarea cheltuielilor directe de personal pe baza documentelor justificative	15% din cheltuieli directe de personal aprobate

Diagrama acestui mecanism este astfel următoarea.

