

# Opțiunile de costuri simplificate – o soluție în vederea debirocratizării accesului la fonduri europene pentru România

Un studiu practic cu exemple privind stabilirea  
baremului de standard de cost unitar destinat  
educației antepreșcolarilor

**Dorina Zlota**



**TREI**



EDUCAȚIE  
ȘI FORMARE  
AUTORI  
ROMÂNI

# Educație și formare. Autori români

---

Colecție coordonată de  
**LUCIAN CIOLAN**



**DORINA ZLOTA**

**OPȚIUNILE DE COSTURI SIMPLIFICATE —  
O SOLUȚIE ÎN VEDEREA DEBIROCRATIZĂRII  
ACCESULUI LA FONDURI EUROPENE  
PENTRU ROMÂNIA**

**UN STUDIU PRACTIC CU EXEMPLE PRIVIND  
STABILIREA BAREMULUI DE STANDARD DE COST UNITAR  
DESTINAT EDUCAȚIEI ANTEPREȘCOLARILOR**

**TREI**

Editori:

SILVIU DRAGOMIR

VASILE DEM. ZAMFIRESCU

Director editorial:

MAGDALENA MĂRCULESCU

Coordonatorul colecției:

prof. univ. LUCIAN CIOLAN

Redactare:

ELENA BIȚU

Design coperta: Faber Studio

Credit foto coperta: Getty/Gulliver: Krisana Antharith / EyeEm

Director producție:

CRISTIAN CLAUDIU COBAN

Dtp:

GABRIELA ANGHEL

Corectură:

ADELINA SĂNDULEAC

Copyright © Editura Trei, 2019

pentru prezenta ediție

O.P. 16, Ghișeul 1, C.P. 0490, București

Tel.: +4 021 300 60 90; Fax: +4 0372 25 20 20

e-mail: [comenzi@edituratrei.ro](mailto:comenzi@edituratrei.ro)

[www.edituratrei.ro](http://www.edituratrei.ro)

ISBN: 978-606-40-0687-5

# Cuprins

|    |                                                                                                                                                              |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8  | <i>Cuvânt-înainte</i>                                                                                                                                        |
| 11 | <i>Despre studiu</i>                                                                                                                                         |
| 19 | <i>Listă abrevieri</i>                                                                                                                                       |
| 21 | <b>Secțiunea I</b>                                                                                                                                           |
| 21 | 1. Dimensiunea birocratică excesivă a fondurilor europene și de investiții                                                                                   |
| 21 | 1.1. Suprareglementarea, în contextul fondurilor FESI — context și delimitări terminologice                                                                  |
| 25 | 1.2. Câteva situații care conduc la apariția suprareglementărilor în gestiunea și utilizarea fondurilor europene și de investiții. Exemple la nivel european |
| 32 | 1.3. Cazuri justificate de suprareglementare                                                                                                                 |
| 34 | 1.4. Factori de influență a suprareglementării excesive                                                                                                      |
| 34 | 1.4.1. Misiunile de audit ca element generator de incertitudini și riscuri                                                                                   |
| 41 | 1.4.2. Complexitatea instituțională a autorităților de gestiune pentru FESI                                                                                  |

|    |                                                                                                                                               |   |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 50 | 1.4.3. Creșterea poverii administrative și scăderea<br>atractivității utilizării fondurilor la nivelul<br>beneficiarilor de fonduri ESI       | 5 |
| 56 | 1.5. Inițiative pentru evitarea sau reducerea<br>suprareglementărilor excesive                                                                |   |
| 57 | 1.5.1. Măsuri la nivelul Uniunii Europene                                                                                                     |   |
| 63 | 1.5.2. Măsuri la nivelul statelor membre                                                                                                      |   |
| 64 | 1.5.2.1. Nivelul de management al programelor<br>operaționale                                                                                 |   |
| 66 | 1.5.2.2. Nivelul relației organisme de gestiune<br>fonduri ESI — beneficiari                                                                  |   |
| 67 | 1.5.2.3. Acțiuni orizontale                                                                                                                   |   |
| 71 | 1.6. Recomandări generale pentru perioada post-2020<br>privind continuarea debirocratizării în<br>domeniul fondurilor ESI                     |   |
| 75 | <b>Secțiunea II</b>                                                                                                                           |   |
| 75 | 2. Utilizarea opțiunilor de cost simplificat, o soluție pentru<br>diminuarea birocrăției excesive în domeniul<br>utilizării fondurilor ESI    |   |
| 78 | 2.1. Originea opțiunilor de costuri simplificate ca<br>factor de diminuare a birocrăției în folosirea<br>fondurilor europene și de investiții |   |
| 80 | 2.2. Cadrul de reglementare aplicabil opțiunilor de<br>costuri simplificate                                                                   |   |
| 86 | 2.3. Stadiul aplicării OCS la nivelul UE                                                                                                      |   |
| 86 | 2.3.1. Efectele utilizării OCS în state membre UE,<br>în perioada de programare 2007-2013                                                     |   |
| 89 | 2.3.2. Efectele utilizării OCS în state membre UE,<br>în perioada de programare 2014-2020                                                     |   |

|   |     |                                                                                                                                                                     |
|---|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6 | 105 | <b>Secțiunea III</b>                                                                                                                                                |
|   | 105 | 3. Elemente de construcție metodologică a opțiunilor de cost simplificat                                                                                            |
|   | 105 | 3.1. Context și obiective urmărite                                                                                                                                  |
|   | 106 | 3.2. Logica intervenției de dezvoltare a unei opțiuni de cost simplificat pe baze metodologice                                                                      |
|   | 106 | 3.2.1. Decizia de a adopta OCS                                                                                                                                      |
|   | 112 | 3.2.2. Expertiza multidisciplinară necesară definirii OCS                                                                                                           |
|   | 114 | 3.2.3. Momentul fazei preliminare OCS                                                                                                                               |
|   | 115 | 3.2.4. Principalele etape ale procesului de definire a opțiunii de cost simplificat                                                                                 |
|   | 116 | 3.2.4.1. Conținutul tematic acoperit de opțiunea de cost simplificat                                                                                                |
|   | 123 | 3.2.4.2. Identificarea elementelor standard de cost al operațiunii                                                                                                  |
|   | 127 | 3.2.4.3. Valoarea standard atribuită elementelor de cost pentru serviciile de educație și îngrijire din creșă                                                       |
|   | 129 | 3.2.4.4. Stabilirea standardului de cost unitar prin analiza componentelor și a condițiilor de acordare a finanțării pe bază de indicatori de realizare/de rezultat |
|   | 137 | 3.2.5. Repere metodologice de calcul utilizate pentru stabilirea OCS pentru servicii de educație și îngrijire destinate copiilor de vârstă antepreșcolară           |
|   | 138 | 3.2.5.1. Colectarea datelor prin ancheta pe bază de chestionar                                                                                                      |
|   | 141 | 3.2.5.2. Interpretarea datelor obținute                                                                                                                             |

|     |                                                                                                       |   |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 154 | 3.2.5.3. Verificarea datelor obținute prin<br>ancheta pe bază de chestionar                           | 7 |
| 157 | 3.3. Validarea opțiunii de cost simplificat                                                           |   |
| 158 | 3.4. Procesul de gestionare a schimbărilor ca urmare a<br>introducerii opțiunilor de cost simplificat |   |
| 164 | 3.5. Reviziile și actualizările aplicabile unei opțiuni de<br>cost simplificat                        |   |
| 166 | 3.6. Câteva tipuri preliminare de neconformități sau<br>nereguli identificate în utilizarea OCS       |   |
| 169 | <b>Lecții de învățat și câteva concluzii</b>                                                          |   |
| 172 | <i>Bibliografie</i>                                                                                   |   |
| 174 | <i>Anexe</i>                                                                                          |   |
| 180 | <i>Lista tabelelor</i>                                                                                |   |
| 181 | <i>Despre autoare</i>                                                                                 |   |

# Cuvânt-înainte

Experiența unui ciclu complet de implementare a programelor cofinanțate din FSE (2007-2013) a oferit oportunitatea explorării unor căi de îmbunătățire a modelului de implementare, inclusiv din perspectiva managementului financiar. Perspectiva beneficiarilor și a percepției acestora asupra gradului de complexitate și dificultate în respectarea unor proceduri devine din ce în ce mai mult un criteriu de construcție în măsurile de simplificare pe o întreagă perioadă de programare. Din păcate, foarte puține recomandări au fost transpuse în următorul program, ceea ce oferă impresia că încărcarea birocratică și cantitatea importantă de resurse ce trebuie mobilizată pentru respectarea tuturor procedurilor sunt inevitabile. Pare că tot acest volum reprezintă un „preț” pe care orice organizație beneficiară trebuie să îl plătească și ceea ce din exterior se vede ca suprareglementare ajunge să fie înțeles ca standard de normalitate.

Studiul de față oferă o prezentare clară și argumentată că lucrurile nu trebuie în mod necesar să stea așa. Autoarea analizează oportunitatea de utilizare a opțiunilor de costuri simplificate pornind chiar de la fenomenul semnalat de birocratizare excesivă în domeniul utilizării fondurilor europene și de investiții, la nivel european. Clarificarea etapelor care conduc

la dezvoltarea și implementarea unei opțiuni de cost simplificat ia în considerare experiențele altor state-membre în ceea ce privește utilizarea acestui mecanism în cadrul gestiunii și acceșării fondurilor europene și de investiții.

Lucrarea prezintă în mod echilibrat progresele din domeniul utilizării costurilor simplificate la nivel european pentru perioada 2007-2020, dar și perspective pentru viitorul exercițiu financiar multianual pentru FESI. În mod realist și documentat (valorificând date din studii recente ale Comisiei Europene) sunt puse față în față bune practici și provocări existente la nivel european în aria costurilor simplificate, cu o mare relevanță pentru România.

Din perspectiva politicilor publice, partea cea mai importantă a studiului este legată de modelarea secvențelor pentru dezvoltarea abordării bazate pe costuri simplificate în domeniul educației. Decidenții și experții din România au ocazia de a înțelege cum se poate dezvolta în mod sistematic această abordare care respectă aplicarea prevederilor regulamentului FSE — art. 14(1). Exemplul din domeniul politicilor educaționale specifice învățământului antepreșcolar demonstrează valoarea adăugată a unor instrumente bazate pe costuri simplificate pentru o planificare și programare bugetară bine fundamentate.

Un mesaj important al autoarei este acela că mecanismele specifice costurilor simplificate oferă același grad de control privind monitorizarea și evaluarea progresului unui program, dar îi crește, în același timp, eficiența, cu respectarea anumitor condiții. De asemenea, este argumentat în mod pertinent faptul că riscul de a schimba rutinele și de a stabili proceduri noi poate fi uneori mai mare decât efectele imediate ale acestor schimbări, în absența unui timp alocat pentru ca aceste rutine

10 să devină funcționale și fără înțelegerea nevoii unei investiții inițiale semnificative.

Pentru ca aceste lucruri să se întâmple, așa cum demonstrează lucrarea de față, este nevoie de intervenții specifice din perspectiva măsurilor generale de debirocratizare: reguli clare, reguli mai stabile, predictibilitate, guvernare simplificată. În egală măsură, este nevoie de utilizarea într-o pondere mai mare a unor instrumente specifice (rate/sume forfetare, bareme standard de costuri unitare etc.) și de formarea tuturor actorilor relevanți în această arie.

Am convingerea că mecanismele viitoare de implementare în România a programelor cofinanțate din fonduri europene vor avea în vedere opțiunile de cost simplificat și vor construi o fundație metodologică solidă, bazată pe standarde de cost unitar. Experiența unor programe care au făcut pași în această direcție în domeniul educației — de exemplu, Programul Erasmus+ — demonstrează beneficiile cuantificabile ale acestei abordări în gestionarea fondurilor europene și de investiții. Recomandările pe termen mediu și lecțiile de învățat formulate în această lucrare oferă direcții concrete care pot să transforme opțiunile de costuri simplificate din oportunități în mecanisme validate de creștere a eficacității și eficienței oricărei politici publice.

Ciprian Fărtușnic  
Cercetător științific principal gr. I  
Institutul de Științe ale Educației din București

# Despre studiu

Studiul de față a fost realizat în perioada 2016-2019 și sintetizează o perioadă de experiențe și căutări cu privire la oportunitățile de utilizare a opțiunilor de costuri simplificate în domeniul fondurilor cofinanțate din FSE, îndeosebi în domeniul educației.

Considerând că etapele parcurse deja permit împărtășirea unor experiențe valoroase ce pot sprijini specialiștii care activează în domeniul designului de politici publice din România, și nu numai, am încercat să surprind elemente valoroase de conținut tehnic care pot sta la baza unor eforturi viitoare de construcție a unor opțiuni de cost simplificat pe baze metodologice de alcătuire a baremelor standard de cost unitar.

## Adresabilitate

Necesitatea abordării problematicii opțiunilor de costuri simplificate (OCS) a devenit o preocupare tot mai des întâlnită la nivel european, atât pentru factorii de decizie de la nivel guvernamental, cât și pentru specialiștii care se ocupă cu designul de politici publice, indiferent de domeniul lor de activitate. Valoarea adăugată adusă de utilizarea OCS poate fi extrem de

12 consistentă, atunci când avem în vedere planificarea riguroasă a banilor publici, sau când se pune problema identificării de surse de finanțare pentru proiecte inovatoare (pentru care de obicei resursele financiare sunt dificil de identificat).

Când vine vorba despre investiții în domenii cum ar fi educația, sănătatea, serviciile sociale etc., resursele financiare necesare nu vor fi niciodată suficiente pentru a acoperi nevoile unei țări. Stabilirea și dezvoltarea de opțiuni de costuri simplificate pentru aceste domenii pot reprezenta modul în care resursele financiare pot deveni accesibile pentru cât mai mulți copii, tineri sau adulți care au nevoie de servicii de calitate, furnizate din bani publici.

Prin urmare, adresabilitatea generală a studiului este destinată în special autorilor și programatorilor de politici publice, deoarece aceștia trebuie să aplice mecanisme noi de planificare a bugetelor pe baza unor metodologii de calcul cât mai riguroase și obiective.

Având în vedere proveniența utilizării opțiunilor de costuri simplificate, din domeniul gestionării fondurilor europene și de investiții, evident că studiul îi are în vedere și pe specialiștii din domeniul fondurilor ESI, care, în contextul multianual al programării fondurilor, au ca misiune esențială programarea priorităților de investiții prin încadrarea în alocări bugetate la nivel de stat membru. Încadrarea în buget a unor multiple obiective de investiții devine adesea o misiune dificil de realizat, OCS venind în sprijinul realizării corecte și echitabile a calculelor financiare necesare, prin folosirea unei fundamentări metodologice. Odată calculate costurile de bază ale unor investiții mari, ele vor deveni automatisme ajustabile, programarea de bugete fiind îndreptată către alte provocări, cum ar fi: stabilirea de costuri pentru servicii destinate unor persoane cu nevoi

care transcend media de calcul sau pentru intervenții în domeniul creativ.

Nu în ultimul rând, studiul îi are în vedere pe specialiștii în realizarea de politici publice, finanțate din bani publici la nivel național, din domeniul educației. Din acest punct de vedere, în cadrul studiului am inclus un exemplu preliminar de construcție a unei opțiuni de cost simplificat realizat pe baza metodologică, pentru domeniul educației, primul de acest fel dezvoltat în România. În mod poate paradoxal, această primă opțiune de cost simplificat are în vedere stabilirea unui barem de cost unitar pentru servicii de educație și îngrijire a copilului în învățământul antepreșcolar, cronologia intervențiilor în educație fiind un element semnificativ pentru atingerea obiectivelor propuse!

## Scop

Putem considera că studiul de față își propune, în principal, să familiarizeze pe cât mai mulți dintre autorii de politici publice cu demersul complex de realizare a opțiunilor de cost simplificat, în intenția construcției unor planificări și programări bugetare anuale sau multianuale, realizate pe baze corecte, legale și trasabile, indiferent de domeniul lor de activitate, dar mai ales pentru domeniul educației naționale.

## Obiective specifice

Pentru clarificarea structurată a demersului de dezvoltare și utilizare a unei opțiuni de cost simplificat, analiza realizată se focalizează pe atingerea următoarelor obiective:

- 14
- Analizarea fenomenului de birocratizare excesivă în domeniul utilizării fondurilor europene și de investiții, la nivel european, inclusiv din perspectiva identificării de soluții de diminuare a acestuia (OCS fiind poate una dintre cele mai eficiente dintre acestea);
  - Investigarea stadiului atins la nivelul statelor membre în ceea ce privește utilizarea opțiunilor de costuri simplificate, în cadrul gestiunii și accesării fondurilor europene și de investiții;
  - Prezentarea etapelor necesare cu privire la dezvoltarea pe baze metodologice a unei opțiuni de cost simplificat, cu aplicabilitate în domeniul educației, precum și a demersului de implementare a unei OCS;
  - Identificarea unor lecții de învățat, ca și a unor recomandări pe termen mediu, cu aplicabilitate în cazul României, în ceea ce privește extinderea utilizării OCS ca un element de creștere a eficienței construcțiilor de politici publice, precum și de diminuare a birocratizării excesive.

## Structură

Studiul este structurat în trei secțiuni, logica abordării problemicii OCS încercând să combine o analiză recentă a apariției și dezvoltării acestor mecanisme de lucru la nivel european cu nevoia, identificată la nivel național, de familiarizare cu specificul detaliilor tehnice de utilizare a OCS pe baze metodologice, în special pentru domeniul educației.

Prima secțiune a studiului include o analiză detaliată a fenomenului birocratic, adesea excesiv, în privința accesului și a gestiunii fondurilor europene și de investiții, la nivel european.

Pe baza unui demers explicativ, care face trimitere la exemple identificate în studii realizate predominant de Comisia Europeană în ultimii 3 ani, ne-am propus să prezentăm cazuri justificate de suprareglementare, dar și situații/factori care conduc la o suprareglementare excesivă în acest domeniu. Ne-am concentrat atenția asupra unor factori determinanți de influență a birocratizării, în relație cu detalierea tehnică a unor inițiative de reducere a fenomenului de suprareglementare, inițiative deja operaționalizate la nivelul Uniunii Europene, la nivel național sau în relația dintre autoritățile de gestiune a fondurilor și beneficiarii fondurilor ESI. Pe baza inițiativelor prezentate, aferente perioadelor de programare 2007-2013 și parțial 2014-2020, am inclus o subsecțiune cu referire la recomandări aplicabile perioadei post- 2020 pentru continuarea demersului debirocratizării în domeniul utilizării fondurilor ESI.

A doua secțiune a studiului are la bază prezentarea apariției OCS ca factor de diminuare a birocrăției în folosirea fondurilor europene și de investiții. În acest context, detaliem cadrul de reglementare aplicabil acestei problematice, în dinamica îmbunătățirilor intervenite până la momentul actual. Într-o manieră sintetică, în două subsecțiuni distincte, abordăm o evoluție a stadiului aplicării OCS în cadrul perioadelor de programare 2007-2013, respectiv 2014-2020.

Primele două secțiuni ale studiului conțin exemple și referințe cu aplicabilitate la categorii diverse de fonduri europene și de investiții, fără o focalizare pe un anumit instrument financiar, argumentul de bază fiind acela al demonstrării caracterului universal valabil al birocratizării în ceea ce privește utilizarea fondurilor ESI, precum și a utilității folosirii OCS în

16 cadrul tuturor categoriilor de fonduri ESI, evident cu respectarea particularităților utilizării fiecărui tip de instrument financiar în parte.

Secțiunea a treia a lucrării are un caracter preponderent tehnic, subsecțiunile introduse abordând în mod distinct etapele de dezvoltare a unei opțiuni de cost simplificat pe baze metodologice aplicabile unui anumit tip de operațiune. Spre deosebire de primele două secțiuni ale studiului, a treia parte are în vedere dezvoltarea unei OCS în cadrul FSE, cu aplicarea art. 14(1) din Regulamentul FSE. Pentru acest tip de OCS este necesară dezvoltarea unei metodologii de calcul la nivel de stat membru, metodologie care stă la baza unui act delegat emis de Comisia Europeană, care permite punerea în aplicare a OCS.

În ceea ce privește primele patru subsecțiuni ale părții a treia, detalierea etapelor metodologice de dezvoltare a OCS, cu aplicarea art. 14(1) din Regulamentul FSE, a fost realizată pe baza datelor obținute la nivelul OIPOCU MEN pentru stabilirea costului standard per copil care beneficiază de servicii de educație și îngrijire în creșă, pentru operațiuni cofinanțate din FSE prin POCU 2014-2020, în cadrul Axei Prioritare 6 — Educație și competențe. Considerăm că prezentarea aplicată a etapelor de dezvoltare a unei OCS constituie un element de valoare adăugată pentru studiul realizat, în măsura în care poate determina un efect de învățare la nivelul cititorilor interesați de logica intervenției privind dezvoltarea unei opțiuni de cost simplificat pe bază de metodologie de calcul, cu deosebire pentru domeniul educației.

Pentru ultimele trei subsecțiuni ale secțiunii a treia, etapele prezentate, cu privire la validarea OCS, respectiv reviziile,

posibile neconformități, precum și procesul de gestiune a schimbărilor generate de implementarea OCS, au în vedere informații teoretice, de ordin general, întrucât, în exemplul referitor la costul standard per copil care beneficiază de servicii de educație și îngrijire în creșă, stadiul actual de dezvoltare este anterior acestor etape de parcurs.

Finalul studiului propune câteva lecții de învățat și concluzii derivate ca urmare a analizei realizate.

Gradul de noutate a subiectului tratat în cadrul studiului a stat la baza unei structuri a acestuia care a necesitat un balans permanent, de ordin temporal și de adecvare a discursului la nevoi ale cititorilor interesați de această tematică din România.

Din perspectivă temporală, am încercat o combinație echilibrată a prezentării progreselor din domeniul utilizării OCS la nivel european pentru perioada de timp 2007-2020, a perspectivelor identificate pentru viitorul exercițiu financiar multianual pentru FESI, dar și a descrierii primelor eforturi ale României de a se poziționa în acest context, cu primele demersuri de dezvoltare a unor OCS. Considerăm că, prin această abordare utilizată, cititorii vor putea identifica mai ușor dificultăți și bune practici deja existente la nivel european în domeniul OCS, lecțiile învățate putând fi valoroase pentru România.

În ceea ce privește adecvarea discursului legat de problematica extrem de tehnică a dezvoltării opțiunilor de cost simplificat la nevoile cititorilor, aceasta s-a bazat pe selectarea de exemple sugestive din studii foarte recente la nivelul Comisiei Europene pe care le-am inserat în studiul realizat, dar și pe o structurare a acestuia, adesea scolastică, din rațiuni de facilitare a înțelegerii specificului logicii demersului de dezvoltare a OCS. Nu în ultimul rând, considerăm că includerea în studiu a

- 18      majorității secvențelor urmate pentru dezvoltarea unei OCS în domeniul educației constituie un alt element important de sprijin în efortul de familiarizare cu modul de lucru utilizat pentru dezvoltarea unei OCS pe baze metodologice, cu aplicarea art. 14(1) din Regulamentul FSE.

# Listă abrevieri

|         |                                                                                 |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------|
| AA      | Autoritatea de Audit                                                            |
| AM      | Autoritatea de Management                                                       |
| AP      | Axă Prioritară                                                                  |
| ASA     | Acord privind Servicii de Asistență Tehnică                                     |
| BSCU    | Bareme standard de costuri unitare                                              |
| CE      | Comisia Europeană                                                               |
| CFPP    | Control Financiar Preventiv Propriu                                             |
| CSNR    | Cadrul strategic național de referință                                          |
| ESPD    | Document european unic privind achizițiile publice                              |
| FC      | Fonduri de Coeziune                                                             |
| FEADR   | Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală                                |
| FEDR    | Fondul European de Dezvoltare Regională                                         |
| FEPAM   | Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime                              |
| FSE     | Fondul Social European                                                          |
| FESI    | Fonduri Europene Structurale și de Investiții                                   |
| GR      | Guvernul României                                                               |
| JME     | Joint Methodological Environment                                                |
| LDR     | Regiuni mai puțin dezvoltate                                                    |
| ICT     | Tehnologia informației și comunicațiilor                                        |
| IMM     | Întreprinderi Mici și Mijlocii                                                  |
| ISCED   | Clasificarea Internațională Standard a Educației                                |
| MDRAPFE | Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene |
| MEN     | Ministerul Educației Naționale                                                  |
| MFE     | Ministerul Fondurilor Europene                                                  |
| NEET    | Tineri care nu sunt înșcriși în învățământ, nu lucrează și nu se perfecționează |
| OI      | Organism Intermediar                                                            |
| ONG     | Organizație Neguvernamentală                                                    |

|    |      |                                                               |
|----|------|---------------------------------------------------------------|
| 20 | OS   | Obiectiv Specific                                             |
|    | OCS  | Opțiuni de cost simplificat                                   |
|    | PIB  | Produs Intern Brut                                            |
|    | PNR  | Plan Național de Reformă                                      |
|    | PO   | Program Operațional                                           |
|    | POCU | Programul Operațional Capital Uman                            |
|    | MDR  | Regiuni mai dezvoltate                                        |
|    | RPC  | Reglementarea cu privire la prevederi comune (Reg. 1303/2013) |
|    | SM   | Stat membru                                                   |
|    | UE   | Uniunea Europeană                                             |

# Secțiunea I

## 1. Dimensiunea birocratică excesivă a fondurilor europene și de investiții

### 1.1. Suprareglementarea, în contextul fondurilor FESI — context și delimitări terminologice

Analiza fenomenului de birocratizare excesivă în cazul utilizării fondurilor ESI constituie o preocupare relativ recentă, deși consecințele și impactul acestuia sunt resimțite de mai mult timp, în special la nivelul managementului fondurilor din statele membre UE, precum și la nivelul beneficiarilor de operațiuni finanțate din fonduri ESI.

În studiul *Research for REGI Committee — Gold-plating in the European Structural and Investment Funds* (2017) se apreciază că diferite reguli și cerințe, de la diferite niveluri de guvernanță, se adaugă birocrăției din domeniul fondurilor, ceea ce ridică întrebarea în ce măsură și în ce condiții pot fi justificate cerințe suplimentare, acestea fiind adesea asimilate cu suprareglementarea inutilă și exagerată a domeniului. Pe de altă parte, accesul la fondurile ESI este adesea perceput ca fiind dificil, iar atunci când se oferă finanțarea, birocrăția și auditurile descurajează beneficiarii să mai aplice din nou pentru obținerea de fonduri (Kallas, 2016).

Expresia „gold-plating” este frecvent utilizată atunci când se pun în discuție reducerea birocrăției, dar și reducerea costurilor și a poverii administrative la nivelul programelor europene cofinanțate din fonduri FESI.

Din perspectivă terminologică, prin „gold plating” înțelegem stabilirea și utilizarea unor „norme suplimentare și obligații de reglementare care depășesc cerințele privind fondurile ESI, stabilite la nivelul Uniunii Europene și care fac implementarea fondurilor mai costisitoare și mai împovărătoare pentru organismele și beneficiarii programelor (12, 2017).

Surplusul inutil de reglementare poate apărea, indiferent de momentul, nivelul și tipul de procese administrative de management ale FESI, de la nivelul UE până la nivelul național al gestiunii programului și al beneficiarilor.

### **Terminologie-cheie relevantă:**

- Suprareglementarea se referă la obligațiile administrative care depășesc cerințele stabilite la nivelul UE. Aceasta cuprinde un exces de norme, orientări și proceduri acumulate la nivel european, național, regional și de program care interferează cu obiectivele de politică sectorială propuse. În contextul FESI, suprareglementarea se referă la cerințe administrative suplimentare care depășesc reglementările FESI, adică reglementări specifice RPC și aplicabile categoriilor de fonduri.
- Costurile administrative reprezintă costurile pentru o sarcină administrativă exercitată de organismele responsabile de gestionarea unei politici sectoriale. Acestea includ costurile pentru volumul de muncă administrativ și cele pentru achiziționarea de servicii și bunuri. În contextul FESI, costurile administrative se referă la volumul de muncă și la costurile autorităților de gestiune a programelor FESI și ale coordonatrilor naționali ai FESI.
- Poverile administrative descriu costurile pentru beneficiarii de fonduri FESI, necesare pentru a respecta obligațiile care

rezultă din legislația și reglementările impuse de guvern, prin autoritățile de gestiune a fondurilor. În cadrul FESI, sarcina administrativă apare pentru beneficiarii fondurilor și pentru beneficiarii finali (în cazul instrumentelor financiare).

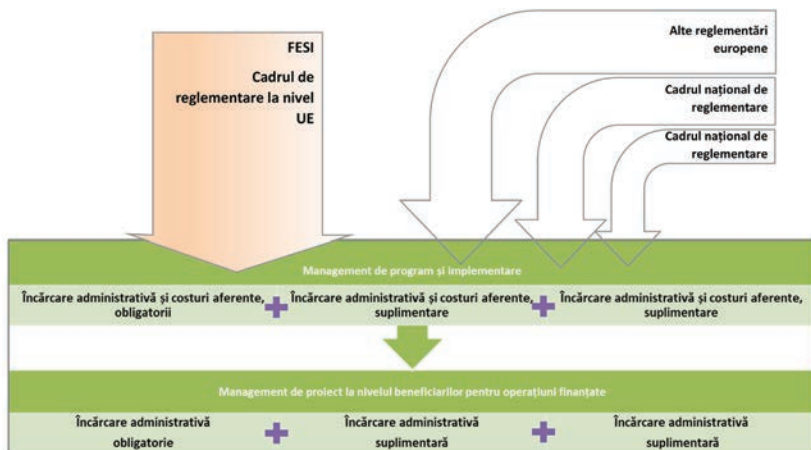
**Surse:** Accepțiunile de mai sus se bazează pe delimitări terminologice realizate de: Sweco (2010), Comisia Europeană (2012), Comisia Europeană (2013), Bocci și colab. (2014) și Comisia Europeană (2016).

În completarea accepțiunilor terminologice de mai sus, trebuie menționat și că:

- „Suprareglementarea poate fi generată de orice nivel și jucător implicat în gestionarea FESI — de la nivelul Uniunii Europene la nivelul programului și al beneficiarului — și poate apărea în orice moment în timpul implementării FESI.
- Suprareglementarea sporește costurile administrative și/sau povara pentru actorii implicați, dar nu reprezintă același lucru față de costurile administrative și sarcinile care decurg în mod firesc din reglementările FESI aplicabile. Deși definiția teoretică poate fi clară și bine înțeleasă, în practică, este adesea dificil să se diferențieze cu precizie suprareglementarea de reglementarea privind costurile și sarcinile administrative obișnuite”. (12, 2017, pp. 16-17)

Figura de mai jos ilustrează suprareglementarea în contextul FESI. Cerințele minime privind FESI sunt reprezentate mai departe în figura 1. Alte cadre de reglementare ale UE, naționale și subnaționale, precum și interpretările acestora, care completează cerințele minime din domeniul FESI, sunt reprezentate de casele galbene.

Figura 1: Suprareglementarea în cadrul fondurilor FESI



Sursa: Spatial Foresight, 2017

În practică, situațiile de suprareglementare excesivă în gestiunea și implementarea fondurilor FESI pot fi regăsite în forma „activă”, aceasta având în vedere „proceduri administrative suplimentare și obligații de reglementare care depășesc cerințele FESI stabilite la nivelul Uniunii Europene”, sau în forma „pasivă”, care se manifestă atunci când „autoritățile naționale, regionale sau locale de la nivelul unui Stat Membru nu aplică măsurile de simplificare propuse în regulamentele europene aplicabile” (12, 2017, p. 16).

Suprareglementarea este o problemă extrem de complexă și delicată, subiectul fiind abordat într-o varietate de studii, care au scopuri diferite și folosesc înțelegeri diferite ale termenului.

În analiza de față vom utiliza sensuri și semnificații din studiul realizat la nivelul Uniunii Europene în 2017, invocat anterior, după care suprareglementarea este înțeleasă ca fiind referitoare la: normele naționale, regionale sau de program și obligațiile administrative care exced legislația Uniunii Europene.

Această accepțiune largă a suprareglementării acoperă toate cazurile în care:

- autoritățile naționale sau de program extind domeniul de aplicare al legislației Uniunii Europene prin punerea în aplicare a unor prevederi, dincolo de ceea ce este impus de legislația UE relevantă;
- există inconsecvențe între diferitele legislații aplicabile;
- autoritățile naționale sau de program nu reușesc să utilizeze eficient derogările admise de legislație;
- autoritățile naționale sau de program introduc sancțiuni, mecanisme de executare și dovezi care depășesc ceea ce este necesar în conformitate cu legislația UE; sau
- practicile și regulile de audit nu respectă regulile de proporționalitate.

## 1.2. Câteva situații care conduc la apariția suprareglementărilor în gestiunea și utilizarea fondurilor europene și de investiții. Exemple la nivel european

În conformitate cu rezultatele aceluiași studiu UE (12, 2017), suprareglementarea excesivă poate apărea pe parcursul unuiu sau mai multora dintre momentele ciclului de viață al unui program cofinanțat din FESI. Momentele cu incidența cea mai probabilă pentru apariția suprareglementărilor se referă la:

• **Eligibilitate.** O serie de cerințe de eligibilitate pot fi asociate cu suprareglementarea, incluzând reguli incomplete și cerințe ambigue sau vagi. Alte aspecte includ cerințe extrem de detaliate pentru solicitanți și cereri excesive de documentație, precum și variații ale regulilor de implementare între apeluri de proiecte (12, 2017, p. 21).

#### EXEMPLE (12, 2017, P. 22):

Principiile orizontale sunt, în mod frecvent, supuse complicațiilor privind reglementarea. În multe cazuri, acest lucru implică introducerea unor obiective suplimentare pentru a asigura contribuția FESI la atingerea acestor obiective de politică non-FESI (de exemplu, unele programe cer dovezi specifice pentru asigurarea respectării egalității de șanse între femei și bărbați și a principiilor nediscriminării).

- În Cipru, de exemplu, beneficiarii trebuie să anexeze la propunerea de proiect certificatele de compatibilitate necesare emise de organismele competente pentru a dovedi respectarea acestor principii. În acest caz, organismul intermediar relevant trebuie să transmită schema de grant propusă fie Ministerului Justiției și Ordinii Publice (responsabil cu problemele egalității de șanse), fie Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Sociale (responsabil cu probleme de nediscriminare), pentru a primi certificatul de compatibilitate cu politica națională și a Uniunii Europene. Obligația beneficiarului de a respecta politicile și legislația națională și comunitară trebuie inclusă ca o condiție în acordul de finanțare relevant care urmează să fie semnat între beneficiar și organismul intermediar.

Uneori suprareglementarea este considerată inevitabilă.

- Exemplul unui PO olandez precizează despre cadrul de reglementare al Uniunii Europene că ar trebui să conducă la elaborarea și punerea în aplicare a programului, eventual completat de reglementările naționale. Cu toate acestea, unele elemente din regulamentele FESI

au nevoie de o definiție ulterioară și acest lucru a fost abordat la nivel național și la nivel de program.

Deși, în teorie, definiția mai detaliată nu necesită cerințe administrative suplimentare, practica dovedește contrariul și, prin urmare, au fost solicitate documente suplimentare pentru potențialii beneficiari în faza de depunere a proiectelor. Autoritatea de gestiune a solicitat acest lucru, inițial neprevăzut, pentru a evita orice inconvenient în cazul în care auditorii ar indica o lipsă de dovadă a eligibilității anumitor proiecte. În consecință, autoritatea de gestiune a prelungit perioada necesară lansării unui apel de proiecte, de la o lună la trei luni.

• **Raportare.** Uneori sunt stipulate responsabilități multiple de raportare, cum ar fi necesitatea ca beneficiarii să raporteze cheltuielile în moduri diferit, chiar și de câte trei ori. În primul rând, se raportează date în declarațiile uzuale de cheltuieli către Comisie pentru o anumită perioadă, apoi într-o declarație complementară, în care toate cheltuielile realizate pe parcursul unui anumit an calendaristic sunt raportate din nou și, în al treilea rând, într-o declarație finală de cheltuieli la sfârșitul unui proiect (12, 2017, p. 23).

#### EXEMPLE:

Sarcina administrativă legată de raportare este complicată și mai mult de suprareglementare. Aceasta se poate referi la tipul de informații solicitate, la frecvența rapoartelor sau la stabilirea unor trasee de raportare paralele.

În mod paradoxal, mai multe exemple de suprareglementări legate de obligațiile de raportare apar în legătură cu utilizarea sistemelor electronice. Obligațiile suplimentare de raportare pot apărea sub diverse forme.

A deține și a utiliza un sistem electronic nu reduc întotdeauna povara administrativă, deoarece beneficiarii sunt în continuare obligați să trimită „pe hârtie” copii ale documentelor. Un astfel de traseu de „hârtie paralelă” este un caz clar de suprareglementare, deoarece, în condițiile caracterului obligatoriu al utilizării sistemelor electronice de raportare, nu toate statele membre par să fie pregătite să își adapteze complet sistemele stabilite la această cerință a Uniunii Europene.

În plus față de transmiterea electronică a documentelor în sistemul programului FESI, beneficiarii li se cere uneori să furnizeze informații suplimentare de către sistemele naționale de arhivare online.

Obligațiile de raportare suplimentare pot fi solicitate, atât de către organismele de gestiune fonduri la beneficiari, cât și de către alte autorități naționale, la autorități de gestiune. Suprareglementarea este generată atunci când aceste obligații sunt solicitate mai frecvent decât cele impuse de regulamentele FESI.

- Un exemplu din Cipru arată modul în care a avut loc suprareglementarea în contextul unor rapoarte mai frecvente, în special în perioada de programare anterioară (2007–2013). Apoi au fost generate întârzieri în furnizarea datelor de monitorizare de către organismele intermediare. De fapt, în multe cazuri, autoritatea de management a fost obligată să pregătească rapoartele bianuale ale proiectelor pentru a acoperi aceste întârzieri. În noua perioadă de programare, această problemă pare a fi rezolvată, deoarece sistemele informatice utilizate de organismele intermediare au fost conectate la sistemul unic de gestionare a informațiilor. Prin urmare, organismele intermediare nu trebuie să păstreze dosare separate pentru monitorizarea proiectelor.

Sursa: Analiza echipei de cercetare pentru Cipru și Bulgaria, 2016

- În cazul programului FSE „Știință și educație pentru creștere inteligentă 2014–2020” din Bulgaria, suprareglementarea impune autorităților de gestiune costuri administrative adiționale din cauza mai multor proceduri suplimentare, printre care duplicarea corespondenței și

a schimburilor de date cu beneficiarii și raportarea suplimentară necesare guvernului și altor organisme naționale.

Sursa: Analiza echipei de cercetare pentru Cipru și Bulgaria, 2016

• **Plățile.** Rigiditatea inutilă în identificarea cofinanțării utilizate, precum și aplicarea diferitelor proceduri și cerințe inutile, încetinesc vizibil ritmul de plată a cererilor de rambursare depuse de beneficiari, în condițiile în care controlul final al plăților nu constituie o problemă de suprareglementare.

#### EXEMPLE:

În același mod ca raportarea, și depunerea cererilor de rambursare este, în multe cazuri, din ce în ce mai dificilă și împovărată, din cauza suprareglementării. Aceasta privește, de exemplu, documentele și semnăturile care trebuie furnizate, precum și normele de eligibilitate mai restrictive. Eligibilitatea este, de exemplu, restricționată în mod inutil în unele țări în ceea ce privește achiziționarea de bunuri sau acceptarea diferitelor forme de angajare a experților necesari. Aceasta din urmă este ilustrată printr-un exemplu slovac, potrivit căruia un anumit tip de muncă temporară, cu timp scurt sau contractat în FSE poate să nu fie eligibil din cauza unei definiții diferite a „locurilor de muncă” în legislația națională.

Există diverse cazuri în care controlul financiar asupra FESI este mai rigid decât este cerut de regulamentele FESI. În multe cazuri, acest tip de cerință suplimentară este legat de procedurile de achiziții publice.

Exemplele referitoare la controalele financiare se referă la:

- controale mai rigide din punctul de vedere al aplicării celor mai mici praguri sau reguli mai stricte la efectuarea procedurilor de achiziții publice;

- extinderea normelor UE, dincolo de activitățile finanțate de FESI;
- proceduri suplimentare de control în diferite etape ale punerii în aplicare a programului, în special în cazul în care procedurile de achiziții publice trebuie aplicate sau dacă beneficiarii sunt chiar controlați înainte de lansarea achizițiilor publice;
- criterii suplimentare care trebuie îndeplinite de beneficiari pentru a obține o scutire de la audit;
- interpretarea mai strictă a criteriilor de eligibilitate de către auditori, decât cea impusă de reglementări.

Exemple similare pot fi găsite în Belgia (FSE). Autoritățile de audit au interpretat excesiv de riguros definiția pentru instruirea în cadrul formării profesionale, prin faptul că nu au considerat eligibilă formarea care durează mai puțin de 8 ore (nici formarea care durează 7,5 ore nu a fost considerată eligibilă).

Un alt caz de suprareglementare în legătură cu procedurile de verificare este raportat în Slovenia. În condițiile în care regulamentul UE solicită verificări înainte ca fondurile să fie alocate din bugetul național, indiferent de faptul că aceste verificări au fost întreprinse conform cerințelor reglementărilor, autoritățile slovene au efectuat verificări suplimentare. Verificările au fost dublate deoarece o persoană a fost verificată și din perspectiva reglementărilor UE, și din perspectiva reglementărilor slovene.

(12, 2017, p. 25)

• **Achizițiile publice.** Acestea se referă la rigiditatea generală, precum și la extinderea normelor privind achizițiile către entitățile private, ceea ce constituie o povară pentru acestea.

Un alt caz se referă la cerințe excesive privind publicitatea sau realizarea unor modificări contractuale prin notificare.

În ciuda intențiilor bune, de clarificare a unor moduri de lucru, în practică, suprareglementarea poate avea rezultate

opuse, deoarece implică un risc tot mai mare de erori care pot fi detectate de către auditori, întrucât, în fapt, orice criteriu suplimentar impus trebuie evaluat, monitorizat și controlat în timpul aplicării sale.

Pe baza dovezilor colectate de la autoritățile naționale olandeze, cercetătorii de la Universitatea din Twente au concluzionat că normele privind ajutoarele de stat și achizițiile publice utilizate în implementarea fondurilor UE conduc la costuri suplimentare pentru administrațiile locale și regionale (Lange et al., 2015). Aceste cadre de reglementare sunt considerate ca fiind cea mai mare sursă de complicare a implementării proiectelor, de exemplu în Belgia, Bulgaria, Franța, Cipru, Luxemburg, Polonia, Slovacia și România (12, 2017, p. 28).

În plus, normele privind achizițiile publice sunt deseori predispușe la erori. Curtea de Conturi Europeană a observat o proporție relativ ridicată de erori în cadrul FESI în ceea ce privește normele privind achizițiile publice (Boni și Choraży, 2016). Sursele de erori potențiale sunt verificate în mod specific de către organismele de gestiune ale unui program, inclusiv de către auditori. Această atenție sporită poate genera sarcini administrative suplimentare pentru beneficiari.

În plus, Regulamentul UE și reglementările naționale privind achizițiile publice nu sunt întotdeauna corelate. Regulile naționale privind achizițiile publice pot exprima rigori suplimentare sau o mai mare segmentare, în raport cu reglementările UE.

### EXEMPLE:

În Luxemburg, suprareglementarea poate deveni o problemă în ceea ce privește achizițiile publice. Există mai multe restricții care fac procedurile luxemburgheze de achiziții publice mai rigide decât practicile de achiziții publice FESI, cu praguri diferite, sub nivelul reglementat la nivel european (sub 135 000 EUR în 2016). Legislația națională face diferența între: i) valori contractuale, ii) tipuri de servicii oferite, iii) forme diferite de proceduri și iv) tipuri de contractare per autoritate.

În Italia, normele anterioare privind achizițiile publice stabilite la nivel național au inclus o segmentare puternică a intervalelor și a tipurilor de contracte. În ceea ce privește FESI, trimiterea la astfel de reguli implică, pentru administrațiile publice și beneficiari, o prelungire a timpului necesar definirii procedurilor de achiziții publice, precum și creșterea riscurilor de erori. Noul decret legislativ nr. 50 (care a înlocuit legea anterioară, nr. 163) pare să fi rezolvat parțial aceste riscuri.

(12, 2017, p. 31)

## 1.3. Cazuri justificate de suprareglementare

Așa cum reiese din exemplele de mai sus, există multe surse și consecințe ale cerințelor care depășesc, uneori în mod artificial, reglementările FESI. Aceste surse și consecințe sunt adesea interconectate, întrucât diferite bucle de teamă și incertitudine afectează administrarea și utilizarea efectivă a fondurilor ESI. Prin urmare, suprareglementarea este în mare măsură văzută ca un conglomerat de situații apăsătoare, care trebuie evitate, fiind dezirabile acțiunile care vizează reducerea acestora.

Întrebarea este dacă suprareglementarea este în mod obligatoriu negativă, deoarece, în unele cazuri, cerințele suplimentare

de reglementare par a fi inevitabile și chiar necesare, cum ar fi situațiile în care se transpun prevederile legislative europene și naționale în practici operaționale.

Pentru a stimula o reflecție asupra acestei întrebări, iată câteva exemple de luat în considerare, cu privire la utilitatea supra-reglementării (12, 2017, pp. 64-65):

- *Costuri mai mari, dar povară administrativă mai mică pentru beneficiarii de fonduri.* În cazurile în care suprareglementarea determină costuri administrative mai mari pentru autoritățile de gestiune, dar reduce povara administrativă a beneficiarilor, suprareglementarea poate fi justificată. În aceste situații, autoritățile își asumă responsabilitatea, în cadrul sistemului de gestiune partajată, în ceea ce privește evitarea sarcinilor administrative cu scopul de a contribui la creșterea atractivității fondurilor ESI pentru potențialii beneficiari. Un exemplu în care costurile administrative la nivel de program (cel puțin la început) cresc, în timp ce sarcina administrativă a beneficiarilor este redusă în mod substanțial, este în cazul opțiunilor de costuri simplificate (OCS).
- *Creșterea eficienței și orientarea performanțelor.* În situația în care suprareglementarea crește eficacitatea programului și, prin urmare, consolidează orientarea spre rezultate, aceasta ar putea fi justificată. Dacă, din cauza costurilor administrative mai mari, un program oferă rezultate care susțin mai bine obiectivele sale, suprareglementarea ar putea fi justificată. Exemple pentru aceasta pot fi criteriile suplimentare de selecție, raportare și monitorizare care ajută la schimbarea accentului de la conformitatea formală, la susținerea performanței. În acest caz, se pune totuși problema stabilirii

unei limite de echilibru între suprareglementarea justificată și cea nejustificată.

- *Contribuția la alte obiective strategice.* Dacă suprareglementarea contribuie la realizarea unor obiective strategice orizontale, aceasta ar putea fi justificată. Exemple în acest sens pot fi considerate inițiativele pentru realizarea achizițiilor publice, reglementările privind protecția mediului sau cele sociale, însă și în aceste situații se impune respectarea unui echilibru.

## 1.4. Factori de influență a suprareglementării excesive

Sunt mai multe categorii de motive care stau la baza apariției fenomenului de „gold plating” și, deși ar fi de așteptat ca inconsistența la nivelul cadrelor de reglementare de la nivel european și național să reprezinte motivul cel mai important, în realitate, rezultatele studiilor europene de impact evidențiază alte considerente ca fiind mai des întâlnite. În mod paradoxal, elemente de natură emoțională tind să stea la baza apariției birocrăției excesive din domeniul fondurilor ESI și acestea au în vedere: diverse incertitudini, aversiunea față de risc și frica față de consecințele utilizării incorecte a fondurilor.

### 1.4.1. Misiunile de audit ca element generator de incertitudini și riscuri

Aversiunea față de risc poate determina deseori declanșarea suprareglementării, în funcție de cultura administrativă sau de temerile derivate din experiențe negative anterioare în relație cu misiunile de audit care s-au finalizat cu acordarea de corecții financiare.

Prin urmare, tendința este aceea de a crește incidența luării de decizii care au la bază intenția de diminuare a riscurilor și temerilor, ceea ce, la nivelul gestionării de programe cofinanțate din FESI, determină un efect de diminuare a focalizării pe îndeplinirea obiectivelor programului în favoarea creșterii numărului de reguli favorabile derulării unor audituri în condiții minimalizate de riscuri.

Un motiv esențial, la baza riscurilor posibile în relație cu auditorii, are în vedere diferențele de interpretare a reglementărilor aplicabile, acestea devenind o problemă dacă afectează responsabilitatea luării unor decizii la nivel macro-operațional.

Multe autorități de gestiune a fondurilor se tem de efectele posibilelor interpretări stricte ale cadrului de reglementare european sau național, inclusiv la nivel de documente de orientare provenite de la diferite autorități de audit implicate în proces. Pe de altă parte, auditorii urmăresc să reducă numărul de erori în procesul de implementare a programelor auditate.

În așteptarea incertă a unor audituri stricte, autoritățile de gestiune introduc cerințe suplimentare de reglementare, într-o abordare preventivă. În plus, auditările devin repetabile dacă s-au identificat erori în proceduri similare, dar aplicate în mod diferit în procesul de implementare a programelor/proiectelor.

Prin urmare, autoritățile de gestiune devin extrem de prudente privind punerea în aplicare a FESI și riscă să genereze suprareglementare.

Deși măsurile de cheltuire corectă și eficientă a banilor contribuabililor sunt normale și obligatorii pentru autoritățile de gestiune ale programelor ESI, experiențele nefavorabile periodice în relație cu misiunile de audit determină în unele cazuri ca, la nivel de program, să se adopte măsuri care depășesc în

36 mod clar acest obiectiv și pot fi considerate complicații inutile de reglementare.

#### EXEMPLE:

Suprareglementarea în procesul de desemnare a autorităților responsabile cu gestionarea FESI este identificabilă în cazul Croației unde, deși sistemul de management și control pentru perioada de programare 2014-2020 a fost în mare parte același ca în perioada de programare anterioară, autoritatea de audit a reperformat întregul proces de acreditare, indiferent de faptul că s-ar fi putut baza pe experiența din perioada anterioară. Autoritatea nu a dorit să compromită credibilitatea procesului auditat. În Belgia, auditurile tematice ex-post, care au fost catalogate ca fiind foarte stricte de către autoritățile flamande, au sugerat că managementul general al programului s-a bazat pe incertitudine și teamă. Nu s-a clarificat modul de interpretare a regulilor de către autoritatea de audit, astfel încât practicile să devină atât de stricte, în condițiile în care legiuitorii europeni vizează, de obicei, reducerea nivelului de incertitudine și teamă. (12, 2017, p. 35)

Sursa: Analiza echipei de cercetare pentru Belgia, Croația și Republica Cehă, 2016

În plus, auditurile în sine nu numai că generează preocupări și eforturi de justificare din partea autorităților de gestiune a fondurilor, dar reprezintă și surse ale unor dese interpretări ale cadrelor de reglementare. Sistemul de gestiune și control și, mai ales, auditurile sunt considerate frecvent ca fiind surse de interpretări, mai mult chiar decât legislația în sine. În acest context, accentul pus pe conformitatea sistemului de gestiune și control, precum și o acceptare scăzută a erorilor, au determinat un sistem de activități bazat pe neîncredere.

Autoritățile de gestiune au adesea o abordare bazată pe principii care iau în considerare contextul și interpretează căi funcționale de utilizat de către beneficiari.

Pe de altă parte, autoritățile de audit au o abordare bazată mai mult pe reguli. Auditorii au o lectură mai literală a reglementărilor (Damen, 2016). Acest lucru este cultivat în continuare, în cazul în care autoritățile de audit aplică interpretări diferite între nivelurile de audit sau chiar la nivelul aceleiași instituții de audit. Plângerile referitoare la auditori, care de multe ori nu iau în considerare contextul sau cifrele raportate, au fost identificate în Croația, Belgia și Republica Cehă (12, 2017, p. 36).

Aceste experiențe stimulează deseori teama de audit, conducând astfel la complicații deoarece autoritățile de gestiune au obligația de a reduce eventualele erori și corecții, ca urmare a auditurilor în etapele ulterioare de programare. Prin urmare, în multe cazuri, autoritățile pun în aplicare reguli mai stricte de utilizare a reglementărilor. Acest fapt este confirmat de cazul Spaniei unde instituțiile de gestiune manifestă o teamă generală de audituri și controale care ar putea conduce la probleme și la o muncă suplimentară privind raportările financiare și declarațiile de cheltuieli.

Practicile de audit sunt deosebit de împovărătoare și costisitoare din cauza numeroaselor instituții de audit și de control. În cazul Poloniei, 10 instituții diferite ale Uniunii Europene și naționale pot să auditeze un beneficiar, fără a menționa autoritățile de control privind respectarea legilor. În plus, categorii de instituții de rang superior pot să auditeze fiecare instituție de gestiune a unui program operațional din subordine.

Auditul este deosebit de dificil și costisitor în zonele care nu sunt explicitate în mod adecvat în cadrul de reglementare al UE. De exemplu, RPC promovează utilizarea instrumentelor financiare FESI sau a parteneriatelor public-privat. Totuși, acesta nu oferă informații clare despre mecanismele de punere în aplicare. În plus, auditurile au raportat numeroase mecanisme adoptate la nivel național ca fiind nereguli, în condițiile în care auditorii au libertatea de interpretare a legislației UE și nu există nicio limitare a duratei de timp pentru efectuarea auditurilor, deși statelor membre le sunt impuse termene pentru furnizarea de informații auditorilor (12, 2017, p. 36).

În consecință, în cele mai semnificative cazuri, există audiri care au durat ani de zile, ale căror constatări au fost impuse chiar retrospectiv (deși acest lucru se referea la norma juridică de bază care nu acționa retroactiv și care pune statul membru în pericol de pierderi financiare).

De exemplu, avizul final al auditului DG REGIO privind programul operațional „Infrastructură și mediu”, lansat în 2011, a fost emis în 2014, iar avizul final al auditului DG REGIO al CF 2000-2006, lansat în 2006, a fost emis în 2009.

În cele din urmă, există o problemă cu privire la sumele corecțiilor financiare care sunt, de facto, reglementate de liniile directe ale Comisiei și, în special, prin orientările referitoare la corecțiile pentru neregulile privind achizițiile publice, care definesc ratele care trebuie aplicate în cazul diferitelor abateri. Această situație determină stabilirea a numeroase proceduri prudente, însă, deși a existat o hotărâre a Curții Europene de Justiție (cazul C-406/14) în care liniile directe privind corecțiile au fost considerate nelegitime, Comisia nu a recunoscut acest fapt (12, 2017, p. 36).

Teama de audituri a fost recunoscută și de instituții din Republica Cehă și Germania. Auditorii, de exemplu, analizează proiecte mai noi în legătură cu constatări mai vechi, chiar dacă problema și cerințele nu sunt încă bine clarificate în momentul finalizării proiectului mai vechi. Rezultatele auditului și avizele sunt în curs de elaborare, astfel încât, o problemă care nu a fost tratată, sau a fost tratată într-un mod diferit în auditurile anterioare, poate fi luată în considerare mai strict în cadrul unui nou audit, iar proiectele anterioare pot fi auditate în conformitate cu o astfel de interpretare nouă. Prin urmare, uneori, traseele de audit devin mai extinse și complicate în timp, nu neapărat în mod just, stimulând teama de audit și mediul de incertitudine.

Exemplele de mai sus, ale traseelor dificile de audit, arată o variație a interpretărilor rezultate din misiuni de audit. Acest sistem se menține complicat, inclusiv din cauza existenței mai multor niveluri de audit. Auditurile fac obiectul unui control proporțional. În conformitate cu RPC (articolul 148), operațiunile care se află sub limite specifice de finanțare pot fi auditate o singură dată înainte de închidere și altele o dată pe an, iar auditul comisiei va fi axat pe zone mai predispuse la risc. Acest studiu (12, 2017, p. 37) arată că auditurile practicate de la diferite niveluri de control tind să se suprapună în loc să devină complementare din perspectiva obiectivelor urmărite, ceea ce generează consecințe negative.

În același timp, fiecare regulă suplimentară poate genera noi riscuri pentru fraudă și corupție, deoarece aceste reguli și excepții subsecvente devin mai dificil de înțeles. Dovezile privind un cerc vicios apărut între normele suplimentare și riscurile mărite de eroare sunt confirmate în diferite contexte naționale.

## EXEMPLE:

Curtea de Conturi Europeană a demonstrat legătura dintre complexitatea procedurilor programului și gradul de eroare în cazul Marii Britanii (Curtea de Conturi, 2015). S-a concluzionat că programele mai complexe, cu proceduri de audit foarte stricte, vor avea, în mod natural, rate de eroare mai ridicate.

Stabilirea pragului ratei de eroare la 2% este provocatoare și considerată prea rigidă și prea constrângătoare. Acest tip de prag poate, de asemenea, să determine autoritățile de gestiune să opteze pentru bugete mari alocate apelurilor de proiecte destinate solicitanților fără parteneri, pentru a evita situații în care erori determinate de partenerii de proiect să contribuie la rate ridicate de eroare la nivel de operațiuni.

Riscul de eroare poate crește și dacă timpul pentru măsurile de control este insuficient. Dacă este prea puțin timp pentru controlul de la primul nivel, acest lucru poate duce la creșterea numărului de erori.

Sistemul electronic ceh JME (Joint Methodological Environment) cuprinde mai mult de o mie de pagini de descrieri detaliate ale procedurilor, comune din perspectivă teoretică și obligatorii pentru toate autoritățile de gestiune. Din cauza complexității sale și a gamei largi de condiții din diverse programe operaționale, cerințele JME sunt dificil de urmat în mod complet. JME conține numeroase probleme față de care autoritățile de gestiune dezvoltă temeri, ceea ce poate constitui o sursă de erori (cum ar fi anumite intervale de timp pentru unele rapoarte, furnizarea de informații, lansarea de cereri de propuneri etc., pe care autoritățile de gestiune sunt obligate să le respecte, dar care uneori devin imposibile).

Temerile majore ale autorităților de gestiune sunt legate de JME și de utilizarea acestuia de către auditori și organisme de control.

Suprareglementările sunt, de asemenea, asociate cu ratele de eroare din Austria. Rata de eroare nu face distincția între greșelile grave și greșelile

care decurg din diferite interpretări. În funcție de nivelul ratei de eroare, autoritatea de audit mărește eșantionul pentru următorul proces de audit. Corectarea erorilor generează eforturi considerabile. Ratele de eroare au și un impact financiar, deoarece beneficiarii primesc fonduri diminuate valoric. În cazul FSE, toate erorile trebuie corectate, chiar dacă nu se constată abateri de la reglementări.

(12, 2017, p. 43)

Față de aceste situații, firești până la un punct, legate de tendința de protecție prin „acoperirea” suplimentară cu instrucțiuni și prevederi procedurale, se pune întrebarea existenței unei entități, instituțional vorbind, care să arbitreze suficiența reglementărilor existente la nivelul autorităților naționale care administrează fondurile ESI. O astfel de entitate ar putea fi însăși Autoritatea Națională de Audit de la nivelul unui Stat Membru, dacă luăm în considerare și atribuțiile acesteia de verificare externă și îndrumare la nivelul autorităților de gestiune a fondurilor ESI auditate.

#### 1.4.2. Complexitatea instituțională a autorităților de gestiune pentru FESI

Sistemele de gestiune a fondurilor ESI, la nivel european, dar și național, se încadrează, fără dubiu, în categoria sistemelor complexe. Astfel de sisteme necesită o reglementare, deseori complicată, riscul suprareglementării excesive fiind unul semnificativ. La baza unor astfel de situații, „gestiunea partajată a fondurilor ESI, care include o varietate de jucători, interese și percepții, precum și lipsa de comunicare între jucători

42 creează un sistem de management destul de complex” (12, 2017, p. 37).

La nivelul statelor membre există sisteme naționale de gestiune a fondurilor care funcționează în mod predominant centralizat, regional sau mixt, modurile de operare fiind organizate diferit din perspectiva luării deciziilor și a organizării fluxurilor procedurale. Indiferent de organizarea centralizată sau descentralizată, se pare că supracomplexitatea este prezentă, chiar dacă în forme diferite, pe care le ilustrăm cu câteva exemple mai jos:

- În sistemele centralizate se acumulează competențe, predominant la nivel național. Acestea se bazează puternic pe implicarea ministerelor și a altor organisme naționale pentru gestionarea elaborării de politici și a furnizării fondurilor ESI. Gradul de descentralizare și de funcționare în parteneriat este limitat. Astfel, orice măsuri de luat la nivel național, care implică plăți complicate, tind să afecteze toate programele unui stat membru.
- În sistemele regionale, guvernanta pe mai multe niveluri este mult mai accentuată. Competențele și sarcinile administrative sunt distribuite pe diferite niveluri. Acest lucru presupune adesea mai multe eforturi de coordonare și comunicare pentru a alinia politicile și, în contextul derulării rapide de operațiuni, poate avea loc o diferențiere considerabilă a metodelor de implementare, a regulilor și a interpretării la nivel interregional. Mai mult, aceste sisteme tind să adauge mai multe niveluri în proces, ca microsiseme mai centralizate, contribuind astfel la suprareglementare.
- În combinațiile de sisteme mixte, regionale și centrale, pentru management și implementare a fondurilor, vom identifica elemente ale abordărilor centralizate și descentralizate.

Astfel, gradul de dominare a unuia dintre sisteme poate, de asemenea, să afecteze gradul de complexitate diferențiată între regiuni.

Aceste diferențe în sistemele de guvernare ajută la explicarea diferitelor practici de suprareglementare în statele membre. Cu toate acestea, statele membre cu un sistem de guvernare similar (de exemplu, sistemele centralizate din diferite state membre) pot prezenta, și ele, diferite grade de complexitate la derularea FESI.

Coborând în ierarhia complicată a reglementărilor specifice fondurilor ESI, la nivel național, identificăm treptat situația „diferitelor incertitudini ale autorităților care administrează fondurile ESI și care contribuie la complicații. Regulile întârziate, modificarea cerințelor legale, interpretările diferite ale reglementărilor FESI la nivelul Uniunii Europene și diferite agende politice creează incertitudini. Aceste incertitudini cresc riscul, deoarece autoritățile tind să se protejeze împotriva lor” (12, 2017, p. 37).

Neconcordanțele diferitelor cadre de reglementare existente, la nivel european, național sau chiar procedural, există și nu pot fi evitate, în condițiile în care acestea sunt „rezultatele unor obiective de reglementare diferite la diferite niveluri de guvernare sau între diferite domenii de politică sectorială. Aceste neconcordanțe cresc riscul de complicații inutile și pot rezulta din reguli ale UE, din aspecte de sincronizare la nivel național sau din normele suplimentare stabilite în statele membre” (12, 2017, p. 38).

Diferite tradiții și elemente de cultură administrativă de la nivelul statelor membre determină ca aceeași incertitudine să

44    fie tratată diferit, în ceea ce privește structurile și procedurile de gestiune, precum și nivelul de responsabilitate.

Cultura administrativă care se caracterizează prin niveluri scăzute de responsabilitate se bazează, de obicei, pe proceduri și cerințe mai dificile pentru a asigura o implementare corectă. În plus, există tradiții diferite în ceea ce privește simplificarea administrativă și atitudinea generală față de procedurile cotidiene.

Diferitele motive ale suprareglementării generează costuri administrative suplimentare considerabile, care, în contextul complexității întregului sistem care gestionează sau implementează FESI, contribuie și mai mult la complicarea regulilor. În acest context, complexitatea sistemului provine din diferite surse (12, 2017, p. 37):

- Gestiunea partajată contribuie la complexitate, nu neapărat din cauza varietății de interese și percepții care trebuie luate în considerare, ci mai ales din punctul de vedere al comunicării necesare pentru calibrarea acestor percepții.
- O asemenea complexitate este depășită fie prin eforturi suplimentare de coordonare și comunicare, fie prin adăugarea de costuri administrative ale autorităților de gestiune, fie prin neînțelegeri manifeste și ajustări ulterioare. Pot fi determinate complicații inutile ale regulilor de acțiune, dacă sunt introduse reguli suplimentare pentru a clarifica neînțelegerile.
- O lipsă de comunicare la rândul său poate, de asemenea, să afecteze poziționarea instituțiilor implicate în furnizarea FESI. Exemplul de mai sus al auditorilor care folosesc interpretări diferite este doar un exemplu pentru situația manifestării mai multor voci ale uneia și aceleiași instituții. Acest lucru se poate întâmpla, de asemenea, într-un singur

minister, direcție generală etc., arătând și varietatea pozițiilor și rolurilor diferitelor persoane din cadrul unei instituții.

- Sistemele complexe sunt predispuse la stimularea unor interese diferențiate și creșterea puterii birocratice. Diferiți actori au interese particulare în promovarea anumitor cerințe și proceduri. Orice formă de birocrație, în general, are tendința să-și demonstreze „puterea” prin impunerea de reglementări asupra altora. Cu cât sunt implicate mai multe interese și cu cât sunt luate mai mult în considerare în procesele legislative, cu cât procesul devine mai complex, cu atât mai mare este numărul de reguli care trebuie luate în considerare etc. Aceasta înseamnă că sistemele de management public au o tendință inerentă de a deveni complexe și de a crește în timp ponderea de suprareglementare.

Prin urmare, „comportamentul administrativ este caracterizat din ce în ce mai mult de lipsa de responsabilitate în legătură cu împărțirea obiectivelor comune. Mai multe efecte indirecte asupra complicării regulilor rezultă din sarcini și reguli suplimentare care sunt definite ca urmare a complexității”.

#### EXEMPLE:

Complexitatea sistemului de achiziții publice face ca administrarea acestuia să fie foarte costisitoare, reducând astfel eficiența.

În cazul Greciei, întârzierile în furnizarea de lucrări publice și furnituri nu numai că sporesc costurile contractului, dar, de asemenea, îi lipsesc pe beneficiari de bunuri publice și le subminează dezvoltarea. Formarea periodică, cuprinzătoare a practicienilor și a personalului de supraveghere este esențială pentru funcționarea oricărui sistem de achiziții publice. Cu cât este mai complex sistemul de reglementare, cu atât este mai extinsă

și deci mai scumpă formarea personalului. Aceeași relație este valabilă și pentru administrarea contractelor și supravegherea procedurilor utilizate.

Deficiențele în procesul de planificare strategică, dezvoltarea, implementarea și monitorizarea politicilor, precum și separarea funcțiilor și coordonarea dintre structurile administrative sunt adesea percepute ca provocatoare.

Acesta este cazul Bulgariei. Cadrul legislativ instabil, combinat cu un grad scăzut de coordonare interinstituțională, afectează climatul de afaceri și productivitatea. Structurile administrative sunt fragmentate, frânează coordonarea și punerea în aplicare a politicilor sectoriale și orizontale și solicită o optimizare a structurilor. De exemplu, o întârziere în implementare a sistemului de guvernare împiedică o mai bună comunicare și coordonare între autoritățile naționale și/sau regionale și/sau beneficiarii, ceea ce conduce la o creștere a poverii administrative.

Coordonarea dintre autoritatea de gestiune, responsabilă cu fondurile UE, și ministerele de linie (care de fapt concep și implementează politica în domeniile lor de activitate) poate fi o provocare, de exemplu, în Slovenia. Coordonarea dintre diferitele ministere conduce uneori la neînțelegeri și, prin urmare, la o muncă administrativă și la costuri suplimentare. Acest fapt este declanșat și de limbaje de specialitate diferite ale ministerelor, precum și de rutine și obiective variate.

Principiile de guvernanță și parteneriat pe mai multe niveluri, conform RPC și codului de conduită, conduc la mai multe discuții în dezvoltarea programelor din Olanda, cu autorități naționale, autorități de gestiune, autorități regionale și locale și alți actori implicați. Interese diferite ale grupurilor de mediu, respectiv ale cercetării și educației, inclusiv interpretările acestora, par a fi relativ diferențiate (RLI, 2015). (12, 2017, p. 38)

Sursa: Analiza echipei de studiu din Olanda și Slovenia, 2016

O consecință firească, nu neapărat dezirabilă, a riscurilor de reglementare artificial excesive este reprezentată de creșterea costurilor necesare aplicării în practică a acestora, precum și a sarcinilor administrative derivate. În vederea realizării unor fluxuri procedurale subsecvente, a stabilirii resurselor necesare de coordonare, precum și a implicării unui volum necesar de personal, autoritățile de gestiune, desemnate la nivel național, supra-solicită bugetele de asistență tehnică necesare, în intenția de a diminua cel puțin timpul necesar punerii în practică a reglementărilor excesive.

Autoritățile de gestiune nu trebuie doar să implementeze reglementările FESI, să sprijine selecția și buna implementare a proiectelor valoroase, ci și să se asigure că alte cadre de reglementare, cum ar fi politica UE în domeniul concurenței, precum și alte norme naționale, sunt respectate.

Se configurează astfel, un cadru excesiv, de evaluat, de derulat și de respectat de către un număr limitat de angajați. În plus, este necesară cunoașterea detaliată de către aceștia a unui set divers de subiecte, în condițiile în care nu toate autoritățile de gestiune dețin aceste resurse (umane) bine formate.

Complexitatea cadrelor de reglementare, precum și creșterea necesităților de coordonare necesită mai mult personal sau externalizarea sarcinilor. Mai mult, toate cerințele suplimentare pe care trebuie să le îndeplinească beneficiarii trebuie să fie verificate și monitorizate de către autoritățile de gestiune. Alte instituții implicate, cum ar fi autoritățile de audit și ministerele de resort, au de asemenea un volum de muncă mai mare din cauza definirii și interpretării normelor, precum și din pricina practicilor de monitorizare și control.

O mai mare concentrare asupra sarcinilor de conformitate implică riscul de a reduce resursele de asistență tehnică disponibile pentru sprijinirea implementării programelor operaționale.

RPC (articolul 119) prevede un prag pentru partea bugetară care poate fi utilizată pentru asistența tehnică. Cu cât sunt mai mari costurile alocate asigurării conformității — de exemplu, prin adăugarea unor reguli suplimentare care rezultă din supra-reglementare — cu atât mai puține resurse rămân disponibile pentru ca autoritățile programului să deruleze activități legate de conținutul tehnic, destinat îmbunătățirii performanței generale și rezultatelor programului.

Prin urmare, în cadrul diferitelor faze ale ciclului de viață al programului, sunt afectate diferite elemente ale costurilor administrative, care se măresc, adesea artificial:

- Cerințele excesive măresc timpul necesar aplicării pentru finanțare din fonduri ESI. Cerințele constant suplimentare nu numai că sporesc complexitatea, ci măresc timpul de depunere a proiectelor. În unele cazuri, a fost stabilit un interval de timp mai extins pentru apelurile de proiecte cu scopul de a le permite solicitanților să respecte cerințele necesare. Ulterior, organismele de gestiune pot constata că este nevoie de mai mult timp pentru a verifica îndeplinirea cerințelor suplimentare. De exemplu, cererile de finanțare din Croația trebuie să aștepte cel puțin 90 de zile, înainte de a primi decizia de finanțare.
- Probabilitatea de a apărea întârzieri pentru plata cererilor de rambursare este, de asemenea, mare. Perioada dintre depunerea cererii de rambursare și plata efectivă poate fi prelungită dacă documentele care trebuie verificate de organismele de gestiune a programului sunt tot mai numeroase. Acest lucru

poate afecta nu numai beneficiarii și autoritățile de gestiune, ci și alte organisme implicate în proces, cum ar fi autoritățile naționale de certificare și plată.

- Interconexiunile dintre reglementările UE și cele naționale îngreunează estimarea costurilor excesive de control și cerințe de audit. Pentru organismele de gestiune a programului, este adesea dificil să aprecieze dacă normele și cerințele practicate se bazează pe cadrele de reglementare ale Uniunii Europene sau pe cele naționale sau dacă provin din tradiții administrative ale statelor membre. Regulamentele sunt traduse/interpretate și incluse în practicile naționale, inclusiv procedurile de control și de audit. În ciuda acestor dificultăți de cuantificare a creșterii costurilor administrative, în această fază, se așteaptă ca acestea să fie relativ ridicate.

#### EXEMPLE:

Autoritățile de gestiune din România sunt deja împovărate cu elaborarea de linii directoare, proceduri și instrucțiuni specifice pentru implementarea programelor operaționale, acțiuni de aliniere la modificările prevederilor legislative și acțiuni de informare a beneficiarilor cu privire la acțiunile sau actualizările realizate. Toate acestea necesită cunoștințe de specialitate care nu sunt întotdeauna disponibile în cadrul autorităților de gestiune. Astfel, unele servicii, cum ar fi serviciile de configurare IT, serviciile de consultanță tehnică, juridică pentru verificarea achizițiilor publice, pentru evaluarea și selecția proiectelor etc. trebuie să fie externalizate, demersuri care generează costuri administrative suplimentare la nivelul bugetelor destinate asistenței tehnice a programelor.

Autoritățile cehe au dezvoltat un mediu metodologic comun (JME) ca sistem unic de raportare. Cu toate acestea, autoritățile programelor FESI

trebuie, de asemenea, să se conformeze sistemului de monitorizare pentru Fondurile UE 2014+ (sistemul de coeziune MS2014 +). Deoarece sistemele nu sunt complementare, autoritățile de program ar trebui să raporteze date de două ori. MS2014 + este menținut și operat de o singură entitate pentru toate PO-urile, iar informațiile fiecărei cereri de propuneri de proiecte și caracteristicile sale specifice trebuie introduse în MS2014+, ceea ce are ca rezultat întârzieri inevitabile din cauza comunicării și a sincronizărilor necesare dintre autoritățile de gestiune și operatorul MS2014 +.

Pentru perioada de programe 2014-2020, majoritatea autorităților de gestionare din Bulgaria au suplimentat personalul necesar pentru a putea realiza monitorizarea și evaluarea proiectelor în timp util. În plus, majoritatea autorităților de management vor fi nevoite să asigure personalului cursuri de formare pentru noile concepte/metodologii introduse, generând astfel costuri suplimentare.

(12, 2017, p. 41)

### 1.4.3. Creșterea poverii administrative și scăderea atractivității utilizării fondurilor la nivelul beneficiarilor de fonduri ESI

Suprareglementarea, pe care am analizat-o anterior, din perspectiva riscurilor determinate de misiuni de audit sau a complexității sistemelor de gestiune a fondurilor la nivel național și european, provoacă efecte în cascadă întrucât „adaugă, de asemenea, sarcina administrativă a beneficiarilor de fonduri ESI, în diferite etape, de la dezvoltarea proiectului și până la închiderea implementării acestuia. Beneficiarii trebuie, de asemenea, să-și formeze capacități instituționale suplimentare pentru implementarea cu succes a proiectelor FESI” (12, 2017, p. 44).

Unul dintre efectele suprareglementării cel mai frecvent menționate, la nivelul beneficiarilor de fonduri, se referă la prezența sistemelor de raportare paralelă.

Această povară rezultă din obligația prevăzută în RPC, conform căreia autoritățile de gestiune a programelor trebuie să dețină un sistem electronic de comunicare cu beneficiarii și din faptul că, în unele state membre, există încă sisteme paralele de raportare.

În multe țări există proceduri și rutine la nivel național care implică diferite moduri de raportare, ceea ce determină eforturi mai mari pentru beneficiari; aceștia raportează conform rigurilor reglementărilor sistemului național și ale celor din sistemul FESI. În alte cazuri, acest fapt conduce la prezentarea repetată a acelorași documente solicitate. Sistemele de raportare paralelă se înregistrează, de exemplu, în Germania, Bulgaria și Republica Cehă, unde se solicită copii tipărite pe lângă rapoartele electronice. Acest lucru crește costurile administrative ale autorităților de gestiune, dar și ale beneficiarilor.

Deși toate tipurile de beneficiari sunt afectați de povara administrativă a fondurilor ESI, beneficiarii nou-veniți sunt relativ mai afectați de regulile complexe și raportările paralele. Aceste categorii de beneficiari mici includ ONG-uri nou-constituite și alți actori ai societății civile, precum și mici unități administrative, dar și IMM-uri.

Pe de altă parte, unii beneficiari de fonduri europene, care și-au construit o capacitate instituțională specifică derulării de proiecte finanțate, pot lua decizia de a nu mai depune cereri de finanțare, din cauza experienței anterioare laborioase, cu sarcini administrative ridicate, deoarece eforturile necesare sunt percepute a fi deseori inutile și dificil de gestionat.

Astfel de situații, ale beneficiarilor cu experiență, dar nemulțumiți, respectiv ale beneficiarilor mici sau nou-veniți interesați de depunerea de proiecte, pentru care povara administrativă este o provocare majoră, conduc la un număr în scădere de potențiali solicitanți și aplicații depuse, împiedicând proiectele și abordările riscante și inovatoare să poată fi susținute din fonduri ESI.

În special în statele membre în care FESI joacă un rol minor în finanțarea totală disponibilă a investițiilor la nivel național sau local, potențialii beneficiari tind să perceapă FESI ca fiind împovărătoare, aceștia înlocuind din ce în ce mai mult sprijinul acordat de FESI cu alte surse financiare, mai puțin împovărătoare din perspectivă administrativă.

Ca urmare a identificării accentului disproporționat în relație cu respectarea conformității administrative, regulamentele europene aplicabile exercițiului financiar 2014-2020 au introdus exigența asigurării unei importanțe mărite privind realizarea obiectivelor și a unui cadru de performanță. Scopul acestei schimbări majore de abordare a urmărit consolidarea orientării spre rezultate a programelor FESI. Părțile interesate implicate în gestiunea și implementarea FESI au fost determinate să găsească un echilibru între realizarea rezultatelor în relație cu obiectivele și implementarea eficientă a proiectelor și cerințele de respectat din perspectiva conformităților administrative.

La baza acestei modificări de abordare strategică au stat debateri frecvente privind cheltuirea responsabilă a fondurilor publice, dar și referitoare la riscuri care umbresc proiecte valoroase care ar putea contribui la realizarea obiectivelor politicii europene/naționale (12, 2017, p. 45).

Se constată că aplicarea unor reguli rigide și numeroase nu numai că poate conduce la posibile erori, la o birocrație excesivă, dar poate determina și o lipsă de calitate a rezultatelor, dacă nu se acordă suficientă atenție, în verificările realizate, aspectelor calitative, inclusiv în ceea ce privește susținerea derulării adecvate a proiectelor inovatoare și complexe.

Din cauza resurselor limitate de control al riscurilor și incertitudinilor, sunt încurajate proiecte mai simple care pot fi derulate în siguranță din punct de vedere administrativ, indiferent dacă obiectivele proiectului au un impact socio-economic cert, în comparație cu un alt proiect considerat relativ mai exigent în ceea ce privește administrarea și riscurile asociate. Această situație tinde să dezavantajeze propunerile de proiecte inovatoare, adesea tipice pentru potențialii beneficiari cu mai puțină experiență în utilizarea fondurilor ESI.

Așadar, în timp ce obiectivul de a crea sinergii între fonduri, programe și proiecte crește complexitatea sistemelor de gestiune, conexiunile de realizat avansează simultan către o orientare mai puternică spre rezultate și realizări. Astfel, o concentrare crescândă asupra respectării regulilor multiple presupune, de asemenea, reducerea eficienței în ceea ce privește sinergiile pierdute. După cum se ilustrează în exemplele din următoarea casetă, aceasta susține conformitățile, atât ale autorităților de program, cât și ale proiectelor derivate.

#### EXEMPLE:

De exemplu, în Austria, proiectele inovatoare, adesea provocatoare, sunt mai puțin preferate, în favoarea unor proiecte cu o derulare mai simplă etc.

Această situație ne conduce la concluzia că promotorii de proiecte nu mai doresc să realizeze ceea ce este necesar ca muncă administrativă în exces. Numai solicitanții mai mari și mai experimentați, care au structura de suport necesară, pot face față poverii administrative. Acest fapt contribuie la o diminuare a ponderii promotorilor de proiecte nou-veniți și poate conduce la o diluare a conținuturilor nou-propuse. Sunt promovate proiecte, dar nu și acelea cu adevărat inovatoare, care sunt și mai riscante.

Un alt exemplu austriac derivă din sectorul social, în care societăți comerciale sau organizații nonprofit dezvoltă idei și depun propuneri de proiecte. Acești potențiali beneficiari dețin mai puțin expertiză în ceea ce privește conținutul activităților cu specific educațional sau social, dar sunt capabili să deruleze în mod facil procesele administrative necesare derulării proiectelor. Astfel, ei subcontractează activitățile esențiale către organizații care pot furniza expertiza tehnică. Deși acest tip de diviziune a muncii poate sugera o eficiență ridicată, sunt puse la îndoială eficacitatea și inovația proiectelor. Această concluzie este legată de două efecte. În primul rând, ideile inovatoare ale unor ONG-uri mici nu sunt promovate, dar sunt depuse cereri de proiecte „standard”. În al doilea rând, prin subcontractare, fondurile folosite pentru activitățile reale, care au legătură directă cu realizarea obiectivelor proiectului, sunt diminuate artificial, în favoarea creșterii ponderii finanțării necesare activităților administrative și de raportare.

Exemplele ne arată că, în afară de autoritățile de gestiune, beneficiarii (și, în special, beneficiarii de mărime mică) sunt cei mai afectați de supreglementare prin diferite efecte și în diferite etape ale ciclului de viață al programului. Cu toate acestea, toți ceilalți actori implicați în furnizarea FESI tind să fie afectați, inclusiv organisme intermediare, trezorerie, contractori și furnizori de servicii, bunuri și lucrări, precum și ministerele, municipalitățile și autoritățile care nu administrează în mod direct FESI. Reprezentanți ai autorităților din Germania, Spania și Polonia au identificat, de asemenea, ministerele și administrațiile locale și naționale ca fiind principalii actori afectați de supercomplexitatea reglementărilor.

(12, 2017, p. 47)

În concluzie, efectul negativ cel mai consistent, la nivelul beneficiarilor de fonduri ESI, este, de departe, cel referitor la scăderea atractivității utilizării acestor fonduri, care, în multe state membre, deoarece reglementările aplicabile „sunt percepute ca fiind împovărătoare. Cerințele suplimentare descurajează potențialii beneficiari cu proiecte de bună calitate să solicite fonduri europene” (12, 2017, p. 10).

Prin urmare, posibilitatea renunțării beneficiarilor la intenția de a rezolva nevoi de dezvoltare prin intermediul proiectelor cofinanțate din fonduri ESI este în creștere, cu consecințe negative, atât la nivelul rezolvării nevoilor potențialilor beneficiari, cât și la nivelul autorităților de gestiune la care nu s-au depus proiecte care ar fi putut aduce o contribuție valoroasă la realizarea obiectivelor programului, precum și, în cele din urmă, la nivel național, fondurile ESI având menirea de a asigura dezvoltarea sectorială și evoluții pentru politica de coeziune la nivel de stat membru.

În condițiile unei presiuni exercitate la nivelul beneficiarilor în vederea asigurării conformității față de seturi de reguli (unele dintre ele fiind inutile sau excesive), „calitatea proiectelor devine adesea secundară, în timp ce respectarea acestor reguli formale devine din ce în ce mai importantă, afectând negativ rezultatele potențiale” (12, 2017, p. 10).

Față de o astfel de posibilitate, autoritățile de gestiune pentru fondurile ESI au obligația restabilirii unui „echilibru între realizarea eficientă a rezultatelor raportat la obiective, precum și a proiectelor în raport cu cerințele programelor” (12, 2017, p. 10).

Sunt necesare și câteva precizări specifice cu privire la programele multifond sau programele de cooperare teritorială

56 europeană care tind să fie afectate suplimentar de reglementări adiționale, excesive, din cauza complexității generate de întrepătrunderea mai multor seturi de legislație aplicabilă, din mai multe sectoare de activitate, precum și a mediilor complexe de derulare efectivă.

Nu în ultimul rând, agendele politice ale diferitelor domenii sectoriale și ale diferitelor niveluri de gestiune, la nivel național, variază la nivelul statelor membre UE. Deși obiectivele generale pot conduce înspre aceleași direcții, demersul poate genera incertitudini pentru autoritățile care gestionează FESI. Toate politicile subsecvente trebuie să contribuie la Strategia Europa 2020, însă obiectivele derivate, din ce în ce mai specifice, pot genera finalități concurente, cel puțin atunci când este vorba despre punerea în aplicare a calendarului politicilor naționale. Incertitudinile, în acest context, pot fi chiar să crească în perioadele de alegeri care comportă caracteristicile guvernelor în schimbare.

### 1.5. Inițiative pentru evitarea sau reducerea suprareglementărilor excesive

Deși suprareglementarea excesivă pare deseori inevitabilă, Parlamentul European (2016) a subliniat necesitatea simplificării normelor privind politica de coeziune și a FESI, inclusiv abordarea cerințelor și a **normelor suplimentare inutile** la toate nivelurile de guvernanță (P8\_TA (2015) 0419), nu doar pentru că este necesară evitarea extinderii reglementărilor inutile, ci și pentru a nu fi afectată în mod negativ percepția generală privind FESI. Prin urmare, aplicarea echilibrată devine esențială în ceea ce privește cadrele de reglementare și în cadrul sistemului complex de gestiune partajată al FESI.

Cadrul de reglementare pentru perioada 2014-2020 deja include o serie de dispoziții pentru reducerea costurilor administrative și a poverii administrative, care însă nu își pot atinge întotdeauna întregul potențial din cauza propagării în continuare a unor norme și reglementări inutile. În plus, multe dintre măsurile propuse și aplicate produc efecte pe termen mediu și lung, ceea ce face ca vizibilitatea efectelor să fie întârziată, inclusiv la nivelul primelor studii de impact realizate la nivelul Uniunii Europene.

### 1.5.1. Măsuri la nivelul Uniunii Europene

**Promovarea clarității, a simplității și a continuității.** Deși regulile pe deplin clare, care nu lasă loc pentru interpretare, sunt dificil de realizat, este important să fim conștienți de interpretările probabile și de efectele reglementărilor apărute tardiv sau aflate în curs de schimbare.

Astfel, creșterea gradului de conștientizare în rândul legiuitorilor UE și al celorlalți angajați implicați la nivelul Uniunii Europene în legătură cu necesitatea unei mai bune clarități, simplificări și continuități ar putea reprezenta un punct de plecare pentru o mai bună gestionare comună a FESI. De regulă, creșterea numărului de articole din regulamente indică o claritate și o simplitate reduse, chiar dacă în mod formal era vizată simplificarea (12, 2017, p. 65).

- Pentru exemplificarea necesității unor reglementări mai simple, clare și coerente pe parcursul mai multor exerciții financiare, putem analiza **cazul introducerii cerinței de elaborare a Acordurilor de parteneriat pentru statele membre, pentru perioada de programare 2014-2020.**

Pregătirea unui acord de parteneriat (articolul 14-17 din RPC) a fost o măsură obligatorie pentru toate fondurile ESI, acesta înlocuind Cadrul strategic național de referință (CSNR) și Planul național de reformă (PNR).

După cum se menționează în art. 20 al RPC, „fiecare stat membru ar trebui să pregătească, în cooperare cu partenerii săi și în dialog cu Comisia, un acord de parteneriat”.

În comparație cu CSNR și PNR, Acordul de parteneriat a obligat statele membre să elaboreze un document de planificare strategică apt să acopere toate fondurile ESI. De asemenea, cerința a facilitat concentrarea sprijinului asupra unui număr limitat de obiective simplificate. Cu toate acestea, intenția realizării Acordului de parteneriat a necesitat de multe ori decizii formale și procese suplimentare — de exemplu, negocieri intense între Comisia Europeană (CE) și statul membru (SM), iar în cazul statelor federale, și în interiorul statelor componente (conform 15, 2018 ).

Prin urmare, introducerea Acordului de parteneriat nu a avut un impact semnificativ asupra diminuării povării administrative și nu a fost percepută ca o simplificare. Impactul preconizat al trecerii la utilizarea Acordurilor de parteneriat a fost cuantificat printr-o ușoară creștere a costurilor administrative, de aproximativ 3 până la 4 milioane euro. Sarcina administrativă s-a reflectat majoritar prin creșterea volumului de activitate la nivelul autorităților naționale de coordonare a gestiunii fondurilor de la nivelul statelor membre.

- **O altă măsură de simplificare, introdusă pentru exercițiul financiar 2014-2020, a vizat impunerea unei concentrări tematice mai consistente, la nivelul elaborării programelor**

**operaționale.** În comparație cu perioada anterioară de programare, perioada actuală a impus ca programele să se concentreze pe un număr mai limitat de obiective tematice (articolul 9 din RPC) și priorități investiționale (articolul 5 din FEDER, articolul 4 din FC, articolul 4 din FSE, articolul 7, alineatul ETC). Acest accent a urmărit să faciliteze definirea unor logici a intervenției, mai clare și mai bine focalizate.

Conform ultimului studiu de impact realizat la nivelul CE, „concentrarea tematică nu a condus nici la reducerea, nici la creșterea costurilor administrative. În concluzie, concentrarea tematică nu a fost, în general, percepută ca o simplificare. Dimpotrivă, în unele cazuri, intervievații au raportat că a crescut costurile administrative, chiar și ca urmare a schimbării abordării” (15, 2018).

În perioada de programare 2014-2020, **utilizarea indicatorilor comuni, armonizați la nivelul Uniunii Europene**, a devenit obligatorie pentru toate fondurile ESI: „Pentru fiecare fond ESI, normele specifice fondului stabilesc indicatori comuni” (articolul 27, alineatul 4 din RPC). Spre deosebire de alte măsuri de simplificare, obiectivul principal al stabilirii indicatorilor comuni și al cadrului de monitorizare consolidat nu a fost acela de a reduce volumul de muncă administrativ, ci de a spori responsabilitatea Statelor Membre și elaborarea politicilor bazate pe dovezi.

În timp ce obiectivul principal al stabilirii unor indicatori comuni, și anume facilitarea agregării datelor la nivelul Uniunii Europene, a fost atins, autoritățile de gestiune intervievate raportează, în cea mai mare parte, o creștere a volumului de muncă administrativ.

### EXEMPLE:

Potrivit Direcției de dezvoltare rurală belgiană din Wallonia, a fost angajată suplimentar o persoană pentru a pune în aplicare noile sarcini de monitorizare. Acest lucru a fost cauzat, în principal, de creșterea complexității noului cadru de evaluare și monitorizare a fondurilor ESI, care necesită un proces de învățare și eforturi semnificative de adaptare.

În cazul Spaniei, se raportează că trebuie depuse eforturi considerabile pentru a adapta indicatorii comuni de rezultat la sistemele utilizate de autoritățile naționale responsabile cu gestionarea FESI, care dispun de sisteme proprii de monitorizare și de indicatori proprii, similari cu indicatorii Comisiei, dar definiți totuși în mod diferit.

(15, 2018)

În legătură cu stabilirea unui cadru de performanță cu privire la gradul de realizare a indicatorilor comuni, este important de subliniat și faptul că unele state membre consideră probabilă reprogramarea fondurilor din cauza nerealizării etapelor prevăzute pentru cadrul de performanță, datorită implicării unui volum suplimentar de activitate. În cazul FSE, autoritățile de gestiune se așteaptă la creșterea costurilor administrative, inclusiv pentru asigurarea unui sistem de înregistrare a datelor necesare.

**Cu privire la controlul proporțional/nivelul minim al verificărilor la fața locului**, prin Regulamentul privind dispozițiile comune, art. 148, numărul minim de verificări la fața locului a fost redus, fiind introdusă abordarea în care fiecare nivel se bazează pe asigurarea de la nivelul anterior, fiind de așteptat să se reducă volumul de muncă, atât pentru instituțiile de gestiune, cât și pentru beneficiari.

Autoritățile de audit și organismele de certificare se așteaptă ca verificările proporționale și nivelul minim al controalelor la fața locului să ducă la reducerea costurilor administrative cu privire la auditul eșantioanelor și, într-o oarecare măsură, și în ceea ce privește auditurile sistemului de gestionare și control.

**E-coeziunea/e-guvernarea prin sisteme electronice de schimb de date**, potrivit art. 122 (3) al RPC, este obligatorie în cazul FEDER, al FSE, al FC și al anumitor elemente ale măsurilor legate de zona FEADR. În ceea ce privește costurile și sarcinile administrative, este de așteptat ca e-coeziunea să reducă volumul de muncă legat de comunicarea informațiilor (de exemplu, nevoia redusă de introducere de date) și gestionarea documentelor (de exemplu, stocarea, căutarea și partajarea de date). Pentru beneficiari, se așteaptă ca soluțiile electronice de la ghișeele unice să ușureze volumul de muncă legat de: pregătirea și depunerea cererilor de finanțare; gestionarea și raportarea financiară; comunicarea cu nivelul de gestiune a programului; monitorizare și audit.

Situațiile existente la nivelul statelor membre sunt însă foarte diverse, în relație cu această măsură.

Pentru autoritățile care au pus în aplicare astfel de sisteme, încă din perioada de programare anterioară, introducerea utilizării obligatorii nu va aduce nicio schimbare substanțială în ceea ce privește reducerea sau creșterea poverii administrative.

Însă pentru autoritățile de gestiune care sunt la început, există provocări și dificultăți cu privire la complexitatea sistemului care urmează să fie pus în aplicare și la faptul că beneficiarii sunt percepuți ca nefiind pregătiți să utilizeze o astfel de măsură de simplificare.

Răspunsurile colectate în cadrul studiului de impact realizat de Comisia Europeană arată că, în special, autoritățile de audit/autoritățile de certificare se așteaptă la o reducere clară a costurilor administrative legate de auditul eșantioanelor, precum și al sistemelor de gestiune și control, ca și ale celor legate de pregătirea și prezentarea controalelor anuale.

Autoritățile de gestiune se așteaptă ca e-coerența și e-guvernarea să scadă costurile administrative pentru o serie de sarcini diferite de raportare, în timp ce acestea vor crește, de fapt, costurile pentru furnizarea datelor anuale și pentru asigurarea unui sistem coerent de înregistrare a datelor.

**Creșterea transparenței între autoritățile de gestiune a programului și Comisia Europeană.** Organismele de gestiune a programelor din statele membre pot învăța din experiențe împărtășite prin instituirea unui sistem public de comunicare mai uniformă între ofițerii de programare, precum și între aceștia și Comisia Europeană. În general, este vorba despre includerea actorilor potriviți atunci când se elaborează cadre de reglementare și documente de orientare pentru a se asigura că impactul acestora asupra programelor și beneficiarilor este bine înțeles și pus în practică.

În concluzie, măsurile de simplificare introduse deja au condus la simplificări, deși nu în toate cazurile, și nu neapărat la nivelul așteptat. Acest lucru se datorează parțial faptului că, în procesul legislativ la nivelul Uniunii Europene, simplificările au fost incomplet clarificate, pe baza anticipărilor realizate prin studiul de impact al Comisiei Europene din anul 2012 și, parțial, și

faptului că statele membre nu au utilizat pe deplin potențialul de simplificare al măsurilor propuse.

63

### 1.5.2. Măsuri la nivelul statelor membre

**Creșterea interoperabilității instrumentelor de guvernare electronică.** În contextul e-coeziunii, instrumentele naționale online și sistemele electronice care se utilizează în toate etapele ciclului proiectului ar putea constitui un avantaj din perspectiva simplificării. Sistemele informatice bazate pe internet, sistemele de suport online pentru aplicații și alte instrumente electronice pot reduce povara administrativă a beneficiarilor și pot duce la o programare mai eficientă a fondurilor.

Cu toate acestea, o reducere reală a sarcinii administrative se realizează numai atunci când diferite sisteme sunt interoperabile (adică informațiile trebuie să fie furnizate o singură dată și pot fi folosite în sisteme diferite de raportare, atât pentru FESI, cât și pentru cofinanțarea națională).

**Inițierea modificărilor administrative în statele membre.** Reducerea numărului de programe operaționale, a organismelor de gestiune, precum și a legislației inutile reprezintă măsuri pe care statele membre le pot lua pentru a reduce costurile la nivel administrativ, contribuind astfel la eliberarea resurselor care pot sprijini deziderate de eficacitate a programelor.

**Creșterea coordonării la nivel național.** Aplicarea regulamentelor UE de către statele membre poate fi mai coordonată și mai uniformă într-un stat membru, astfel încât toate organismele

64 de gestiune și de punere în aplicare să aibă aceleași informații și să dezvolte un mod comun de acțiune. În special, în statele membre cu mici programe FESI, posibilitatea de a combina programele, de exemplu, în programe multi-fond, poate reduce costurile administrative implicate.

Dincolo de invocarea unor posibile măsuri generale de avut în vedere la nivel național, remarcăm o premisă necesară și deseori suficientă pentru inițierea demersurilor de diminuare a suprareglementării excesive în domeniul utilizării fondurilor ESI. Premisa are în vedere conștientizarea acestei situații și a consecințelor sale la nivel de management executiv, precum și gestionarea unui proces real de implementare a unor acțiuni generatoare de efecte reale în rândul instituțiilor și al beneficiarilor vizați.

#### 1.5.2.1. Nivelul de management al programelor operaționale

Măsurile de simplificare suplimentară sunt aplicabile în legătură cu gestionarea sistemică a programelor operaționale, unele dintre acestea fiind deja identificate și practicate, altele fiind în așteptare pentru a fi inițiate și implementate. Printre măsurile cu caracter general, deja aflate în curs de derulare, putem menționa:

- **Catalogul comun de obiective și indicatori specifici.** A folosi abordarea utilizată pentru obiectivele tematice impuse de RPC, un catalog comun de obiective specifice predefinite pentru mai multe programe (de exemplu, la nivel de stat membru) ar putea oferi o simplificare suplimentară. La nivelul statelor membre, un cadru comun pentru programele operaționale încurajează dezvoltarea, utilizarea și agregarea

indicatorilor de realizare și de rezultat, reducând astfel volumul de muncă administrativă. Se remarcă însă o povară administrativă suplimentară în situația statelor membre care beneficiază de alocări consistente asociate unui număr mare de obiective tematice deservite.

- **Platforma comună de e-coerență.** Stabilirea sistemelor de e-coerență/e-guvernare constituie o sarcină complicată și costisitoare. Costurile și povara administrativă aferentă pot fi reduse dacă aceste sisteme sunt dezvoltate pe bază de „surse deschise”, astfel programele putând beneficia în comun de îmbunătățirile realizate. În plus, pot exista simplificări suplimentare în timpul proiectării și al stabilirii unor noi programe. Unele dintre aceste aspecte ar putea fi relevante pentru discuțiile privind FESI post 2020.
- **Fuziunea programelor operaționale.** Reducerea numărului de programe scade în mod evident costurile administrative, atâta timp cât aceasta implică o sumă financiară mai mare alocată pe program. Acest lucru este evident în cazul în care mai multe programe din cadrul aceluiași fond au fuzionat. În cazul în care fuziunile conduc la programe multi-fond, abordarea devine amestecată, deoarece programele cu mai multe fonduri au propriile lor complexități administrative.
- **Reducerea numărului de organisme de gestiune.** O astfel de măsură poate diminua povara administrativă dacă este combinată cu o mai mare concentrare tematică a programului. Reducerea numărului de organisme de gestiune a fondurilor ESI ajută la reducerea costurilor administrative, în special pentru selectarea operațiunilor și monitorizarea proiectelor, în timp ce înființarea unor noi organisme va crește costurile administrative.

- **Reducerea numărului axelor prioritare sau a măsurilor de intervenție propuse.** În teorie, acest lucru ar putea încuraja simplificarea și costuri administrative reduse, deoarece diversitatea operațiunilor finanțate în cadrul unui program operațional afectează într-o anumită măsură și costurile administrative asociate. Totuși, în realitate, acest lucru nu pare să se întâmple, dat fiind faptul că, de regulă, prioritățile de finanțare sunt numeroase și dificil de operaționalizat în ceea ce privește obținerea unei liste scurte a măsurilor de intervenție sprijinite prin fonduri ESI.

#### 1.5.2.2. Nivelul relației organisme de gestiune fonduri ESI — beneficiari

Câteva din măsurile posibile pentru reducerea poverii administrative pentru beneficiarii de fonduri ESI, în relație cu cerințele organismelor de gestiune, pot avea în vedere:

- **Un sistem unic de e-coerență/e-guvernare.** Un sistem comun de finanțare a aplicațiilor și de raportare în cadrul diferitelor fonduri, care să înlocuiască soluții specifice fiecărui program operațional sau ale fiecărui stat membru UE, ar trebui să vină în sprijinul beneficiarilor care derulează proiecte în cadrul mai multor programe operaționale. Dacă informațiile de bază urmează un tipar similar, atunci beneficiarii nu vor fi nevoiți să învețe diferite alte sisteme de raportare. Într-un caz ideal, acest lucru ar putea merge chiar dincolo de FESI și ar implica, de exemplu, programul Orizont 2020.
- **Pașaportul beneficiarului FESI.** În urma ideii unui document european unic privind achizițiile publice (ESPD), care îi ajută pe participanți să declare eligibilitatea pentru mai multe licitații la care participă, ar putea exista un sistem similar

pentru beneficiarii FESI. O anumită formă de pașaport al beneficiarului le-ar putea permite acestora să-și dovedească eligibilitatea o dată și apoi să poată reutiliza această dovadă. În loc să depună documente pentru fiecare cerere de finanțare, documentele ar putea fi trimise o dată și actualizate atunci când este necesar — indiferent de numărul de cereri de finanțare pentru care sunt utilizate. Cu toate acestea, trebuie verificat în mod adițional dacă datele sunt corespunzătoare pentru toate tipurile de fonduri și acțiuni disponibile.

- **O mai bună corelare a cadrelor de reglementare ale Uniunii Europene și naționale, în sprijinul beneficiarilor.** O astfel de abordare poate scădea în mod relevant povara administrativă la nivelul beneficiarilor, prin claritatea suplimentară oferită. Furnizarea de pași simpli și ușor de înțeles pentru toate momentele ciclului de viață al proiectelor ar putea fi un exemplu de demers util, în relația dintre autorități de gestiune și beneficiarii de fonduri ESI.
- **Extinderea utilizării opțiunilor de cost simplificat.** Acest proces poate reduce, pe termen lung, costurile și sarcinile administrative și, de asemenea, riscul suprareglementării.

### 1.5.2.3. Acțiuni orizontale

În completarea unor măsuri privind reducerea suprareglementărilor excesive, necesare la nivelul statelor membre și corelate în mod direct cu autoritățile de gestiune și cu beneficiarii de fonduri ESI, pot fi identificate și măsuri cu caracter transversal, cu valoare reglatoare, în ceea ce privește evitarea birocrației în demersul de utilizare a fondurilor europene și de investiții. Acestea pot avea în vedere:

- **Un mai bun echilibru între verificările conformității administrative și orientarea spre performanță.** Un astfel de demers va fi focalizat pe depășirea măsurilor formale, către o orientare mai evidentă pe obținerea de rezultate, în ceea ce privește sistemele indicatorilor și cadrul de performanță, așa cum s-a solicitat în regulamentele FESI 2014-2020. Această schimbare implică o trecere generală de la verificarea resurselor utilizate și a conformității, spre o concentrare asupra performanței și realizărilor efective.

În relație cu un răspuns pentru întrebarea, dacă banii contribuabililor sunt „cheltuiți eficient“, este schimbarea promovată care include și evaluarea resurselor utilizate pentru realizarea rezultatelor. O asemenea orientare ar aduce beneficii și percepției generale asupra fondurilor ESI în rândul publicului larg. În același timp, o astfel de schimbare de abordare trebuie folosită echilibrat pentru a nu conduce la noi elemente de costuri administrative, verificări suplimentare și suprareglementare.

- **Promovarea consolidării capacității instituționale.** Devine necesară încurajarea unui dialog deschis privind modul de reducere sau evitare a suprareglementării în rândul tuturor actorilor implicați, ceea ce poate include și schimbul de expertiză la nivelul autorităților de gestiune a fondurilor. Evenimentele de sensibilizare, promovarea platformelor de schimb de experiență, bune practici și idei, consultanța și consilierea ar putea fi primii pași în această direcție.
- **Înțelegerea orientărilor ca îndrumări.** În cadrul ciclului de viață al programelor FESI, diferiți actori implicați solicită îndrumare pentru o bună înțelegere și aplicare a cadrului de reglementare. Acest demers este practicat inclusiv sub forma documentelor de orientare ale Comisiei Europene. Cu toate

acestea, în timp ce îndrumarea generală este înțeleasă ca un suport neobligatoriu care sprijină luarea deciziilor, orientările FESI sunt parțial văzute ca recomandări obligatorii. Aceste tendințe descurajează utilizatorii să caute îndrumări — în cazul în care doresc doar contribuții competente la propriile procese decizionale — și sporesc incertitudinea cu privire la implicațiile și „puterea” orientărilor în cadrul utilizării fondurilor ESI. Un prim pas în creșterea funcției de sprijin a documentelor de orientare ale FESI vizează reflectarea asupra formulărilor utilizate în documente, pentru a opera o mai mare diferențiere între perspectivele oferite de aceste documente în relație cu cadrul propriu-zis de reglementare.

- **Regândirea rolului auditorilor.** Noi roluri pentru auditori ar putea fi inițiate, fie că ne referim la auditorii de la nivelul Uniunii Europene sau de la nivelul autorităților naționale de audit. Sunt avute în vedere două aspecte, în primul rând o înțelegere comună între auditori și, în al doilea rând, relația dintre auditori și programele auditate.

În primul rând, se poate promova coordonarea dintre diferitele autorități de audit pentru a limita apariția unor interpretări diferite.

O mai bună cooperare între autoritățile naționale de gestiune a fondurilor și cele de audit poate fi promovată pentru a preveni problemele de suprareglementare în diferite stadii de programare. Verificările auditorilor trebuie să fie în conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității și trebuie efectuate numai atunci când este necesar.

În ceea ce privește al doilea punct, un dialog deschis între organismele de gestiune și auditori ar trebui încurajat. Acest lucru poate ajuta la evitarea unor incertitudini și temeri la

nivel sistemic. Dacă se pot stabili niveluri de încredere reciprocă între diferitele organisme, riscurile de suprareglementare ar putea să scadă. În plus, poate fi luat în considerare un rol nou, extins, al auditorilor. Atunci când auditorii remarcă practicile de suprareglementare, pot să identifice cauze și, eventual, pot să ofere soluții pentru a rezolva și preveni astfel de situații. În consecință, acest mod de lucru ar trebui să reducă atribuțiile de control ale auditorilor, în favoarea celor de îndrumare a organismelor de gestiune și de prevenire a erorilor.

Deși urmăresc în mod declarat obiective de simplificare a gestiunii fondurilor ESI, multe dintre măsurile avute în vedere produc efecte diferite sau parțial eficiente în procesul de utilizare efectivă, fie că avem în vedere nivelul european, fie că punem în discuție nivelul național, al programelor operaționale, sau al beneficiarilor de fonduri.

De exemplu, cerința elaborării documentului *Acordul de parteneriat*, precum și armonizarea normelor și a indicatorilor comuni, la nivel de stat membru, pot conduce la o mai bună coordonare între programele și fondurile ESI, ca și la o strategie de finanțare mai bine orientată.

În unele cazuri, punerea în aplicare a măsurilor de simplificare s-a dovedit a fi complicată în mod inutil, întrucât statele membre s-au blocat în „modul cum procedau anterior” sau au încercat să-și găsească drumul propriu, mai complicat, în demersul aplicării măsurilor de simplificare. Un exemplu este concentrarea tematică impusă de RPC, pentru care, în cadrul unor programe operaționale, s-au identificat diverse modalități de a include cât mai multe teme în zone de conținut ce nu au mai făcut, în fapt, obiectul unei concentrări tematice.

În alte situații, riscul ca eforturile — uneori considerabile — de a schimba rutinele și de a stabili noi proceduri au mai mare importanță decât efectele reale ale acestor schimbări, care devin tangibile doar mai târziu, odată ce aceste rutine noi ajung funcționale.

Percepția utilizatorilor poate fi uneori influențată de experiența din perioada anterioară de programare și poate să nu reflecte pe deplin potențialul unui nou cadru de reglementare și administrativ.

Există riscul ca modificările preconizate de simplificare, pe întreaga perioadă de programare, să fie influențate de un volum de muncă mai mare, din cauza investiției inițiale necesare, ceea ce îngreunează vizibilitatea efectelor pozitive imediate, asociate schimbării implementate. Modificările (inclusiv simplificările) operate la nivelul sistemelor complexe se realizează efectiv cu o întârziere considerabilă, inerția fiind un factor care trebuie luat în calcul, inclusiv atunci când este pusă în discuție eficacitatea măsurilor de simplificare pentru suprareglementări excesive.

Punerea în aplicare a măsurilor de simplificare poate evidenția și un anumit nivel de teamă cu privire la detalii sau lipsa de informații cu privire la efectele dorite. Și aceste incertitudini pot reduce aplicarea măsurilor de simplificare sau pot provoca apariția unor alte reglementări suplimentare.

## 1.6. Recomandări generale pentru perioada post-2020 privind continuarea debirocratizării în domeniul fondurilor ESI

Pe lângă argumentele diferitelor abordări și necesitatea de a îmbunătăți claritatea și de a reduce incertitudinea, un aspect

72 final care trebuie luat în considerare în mod serios este impactul pe care îl produce orice schimbare a cadrului de reglementare. În mod uzual, orice schimbare conduce la costuri și sarcini administrative din cauza ajustării proceselor, a noilor capacități necesare etc.

Analiza impactului poate fi în măsură să cuantifice dacă schimbarea a fost utilă, în mod efectiv, sau dacă a implicat costuri și sarcini administrative rezonabile, pe termen lung. Astfel, scopul final va trebui să fie stabilirea unor schimbări care, ulterior, să poată conduce la cadre de acțiune cu durată îndelungată de aplicabilitate, pentru a genera continuitate și încredere la nivel macro și micro de implementare a fondurilor ESI.

În vederea stabilirii punctelor forte ale măsurilor de debirocratizare și ale atenuării anumitor puncte slabe în viitor, putem delimita câteva recomandări generale de luat în considerație:

- *Reguli mai clare.* Cele mai recente sugestii se referă la reglementări și, în special, la necesitatea unor reguli mai puține, mai clare și mai stabile. Pentru simplificare, regulile clare ar trebui să reducă atât incertitudinea, cât și încercările statelor membre de a găsi alte modalități de abordare a simplificărilor preconizate.
- *Reguli mai stabile.* Regulile, care sunt neclare sau supuse unor schimbări frecvente, pot genera ele însele îndoieli și interpretări greșite. Orice schimbare ar trebui evaluată pentru a vedea dacă este într-adevăr necesară, detaliind impactul asupra beneficiarilor și rezultatele programelor. Există în mod evident o rezervă semnificativă privind valoarea adăugată a modificărilor. Există, de asemenea, o dorință puternică de stabilitate mai mare și, prin urmare, de certitudine. Studiul SWECO din 2010 avertizează: „Stabilizarea procedurilor

este aproape la fel de importantă ca simplificarea acestora. Învățarea de noi proceduri necesită mult timp și aduce avantaje în ceea ce privește eficiența după ceva timp. Poate fi contraproductiv să simplificăm procedurile pe parcursul perioadei de programare”.

- *Îmbunătățirea certitudinii juridice.* Incertitudinea este în continuare un motiv important pentru statele membre pentru a nu utiliza măsurile de simplificare sau de a se „proteja” prin suprareglementări excesive. În special, în domeniul ajutoarelor de stat și al achizițiilor publice, legat de aplicarea opțiunilor de cost simplificat, este necesară o mai bună securizare juridică. O modalitate importantă de a îmbunătăți certitudinea juridică vizează dialogul și colaborarea dintre statele membre și serviciile Comisiei Europene. Un exemplu pozitiv este experiența dobândită în ceea ce privește dezvoltarea de metodologii privind costuri simplificate, în temeiul articolului 14, alineatul (1) din Regulamentul FSE.
- *Guvernare simplificată.* În multe cazuri, măsurile de simplificare par să nu își realizeze întregul potențial, deoarece sunt implicate prea multe autorități în luarea deciziilor și în punerea în aplicare a acestora. Un alt domeniu vizat de simplificarea structurilor de guvernare se referă la diminuarea numărului de organisme de audit, precum și al nivelurilor de audit.
- *Îmbunătățirea acceptării schimbărilor.* În diferite cazuri, măsurile de simplificare nu au fost preluate efectiv sau au fost utilizate într-un mod limitat. Acesta este, de exemplu, cazul opțiunilor de costuri simplificate sau al fuziunii dintre autorități de gestiune a fondurilor și autoritățile de certificare. În alte cazuri, măsurile de simplificare au fost implementate într-un mod mai complicat decât a fost necesar din cauza

informațiilor incomplete deținute sau a gradului limitat de acceptare a schimbărilor de către autoritățile de gestiune. Având la bază rolul important pe care Comisia Europeană îl deține în cadrul negocierilor programelor operaționale în convingerea reprezentanților statelor membre de a utiliza măsuri de simplificare, utilizarea și absorbția acestor măsuri ar putea fi încurajate în continuare prin evidențierea avantajelor, inclusiv prin prezentarea unor exemple de bune practici.

- *Creșterea capacităților de utilizare a măsurilor de simplificare.* Spre deosebire de dispozițiile specifice de punere în aplicare, consolidarea capacităților se referă îndeosebi la managementul general și la practicile de guvernanță existente la nivelul statelor membre. Un exemplu pozitiv este dat de rețeaua tematică FSE privind simplificarea. Reuniunile tematice ale rețelei, cu participarea reprezentanților Comisiei Europene, a auditorilor, a reprezentanților autorităților de gestiune și ai beneficiarilor demonstrează o contribuie în mod real la clarificarea problemelor și la creșterea capacității de gestionare a simplificărilor sistemelor de gestiune a fondurilor ESI, fără a furniza neapărat documente cu valoare de orientare.
- *Co-design cu practicieni.* Implicațiile schimbărilor la nivel de cadru de reglementare sunt adesea dificil de înțeles și de evaluat în prealabil, la nivelul utilizatorilor finali. Prin urmare, implicarea practicienilor — atât din organismele de gestiune, cât și beneficiarii finanțărilor — în timpul pregătirii noilor reglementări poate sprijini evidențierea ex-ante a problemelor care pot apărea în timpul implementării de noi reglementări. Acest demers, de tipul „bottom-up” poate oferi chiar posibilitatea de a testa propunerile de reglementare înainte ca acestea să fie aprobate și puse în aplicare la nivelul Uniunii Europene.

## Secțiunea II

### 2. Utilizarea opțiunilor de cost simplificat, o soluție pentru diminuarea birocrăției excesive în domeniul utilizării fondurilor ESI

Suprareglementarea în utilizarea fondurilor ESI este strâns legată de sistemul de gestiune partajată prin care acestea sunt implementate la nivelul statelor membre.

Comisia Europeană prezintă în termeni foarte clari situația de fapt existentă înainte de introducerea OCS<sup>1</sup>: „În ciuda faptului că sunt bine știute pentru acțiunile lor, fondurile europene structurale și de investiții (ESI) sunt la fel de bine cunoscute pentru complexitatea lor. Acest lucru afectează modul în care administrațiile naționale și cetățenii percep finanțarea ESI. [...] Din păcate, imaginea fondurilor ESI a fost îngreunată din punct de vedere istoric de percepția unei poveri administrative grave legate în primul rând de necesitatea de a justifica toate cheltuielile pe care le sprijină, care adesea constau într-o multitudine de cheltuieli mici efectuate de beneficiari. Drept urmare, administrațiile naționale se plâng de resursele necesare pentru a verifica cutiile de documente și foi de pontaj, în timp ce beneficiarii sunt în pierdere pentru a înțelege de ce trebuie să restituie banii UE pentru biletele de autobuz ale participanților, uneori după ce cerneala a dispărut de pe aceste bilete. Nerespectarea verificărilor necesare poate conduce la rate

---

<sup>1</sup> EC DG EMPL (2015), *Simplified Cost Options in the European Social Fund, Promoting simplification and result orientation*.

76 de eroare inacceptabil de ridicate și, în consecință, la necesitatea întreruperii și suspendării plăților către statele membre. Punerea în aplicare a acțiunilor corective necesare, care să permită cheltuieli legale, conforme și eligibile ale fondurilor, poate duce la blocarea programelor operaționale de până la câțiva ani.”

Instituțiile Uniunii Europene, statele membre și autoritățile de gestiune au responsabilitatea de a asigura punerea în aplicare eficientă și practică a fondurilor. Programele sunt, pe de o parte, obligate să îndeplinească obiectivele și să obțină rezultatele dorite prin utilizarea efectivă a fondurilor ESI. Pe de altă parte, autoritățile programului au sarcina de a profita la maximum de resursele disponibile prin gestionarea eficientă a fondurilor ESI. Aceste responsabilități implică toate părțile interesate implicate în gestiunea și utilizarea FESI. Complexitatea exacerbă se materializează efectiv la toate aceste niveluri din diferite motive și cu efecte diferite, făcând regulile mai complexe și crescând costurile și sarcinile administrative implicate.

Efectele acestui fapt sunt considerabile. Există indicii că, în cazul FESI, aproximativ o treime din toate costurile și povara administrativă sunt cauzate de suprareglementare<sup>2</sup>.

Opțiunile de cost simplificat sunt în general percepute ca o soluție-cheie pentru reducerea costurilor și a poverii administrative în cadrul programelor operaționale, în special în timpul derulării proiectelor, precum și a fazelor de verificare și audit al operațiunilor finanțate.

---

<sup>2</sup> Utilizarea preconizată și efectivă a opțiunilor de cost simplificate în cadrul Fondului social european (FSE), al Fondului european de dezvoltare regională (FEDER), al Fondului de coeziune (FC) și al Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR), 2018.

Cadrul de reglementare 2014-2020 pentru FESI include opțiuni pentru calcularea cheltuielilor eligibile ale granturilor și asistenței rambursabile pe baza opțiunilor de cost simplificate (OCS), adică finanțare cu rată fixă, barem standard de costuri unitare sau sume forfetare (RPC, art. 67). În termeni practici, aceste opțiuni ar trebui să scadă considerabil numărul de documente necesare pentru demonstrarea efectuării cheltuielilor în cadrul proiectelor implementate.

Aplicarea metodei „costului real” pentru rambursarea cheltuielilor obligă beneficiarii să prezinte un număr semnificativ de documente și, de cele mai multe ori, necesită calcule complexe, adesea eronate. În schimb, dacă se utilizează OCS, nu mai este necesară urmărirea justificării fiecărui euro pentru cheltuielile cofinanțate.

În ceea ce privește motivele pentru care nu se utilizează diferitele opțiuni, factorii care par să împiedice adoptarea unei utilizări pe scară largă a opțiunilor de simplificare sunt legate în principal de complexitatea percepută a măsurilor necesare, de scepticismul general față de posibilele beneficii ale simplificărilor, precum și de lipsa dorinței de a schimba abordările/sistemele administrative deja existente.

Este de reținut și faptul că, urmare a studiului de impact realizat de Comisia Europeană în anul 2018, „măsura de simplificare cu cel mai ridicat nivel de absorbție este OCS”, principalele motive pentru care opțiunile de costuri simplificate sunt utilizate fiind „reducerea sarcinii administrative, reducerea riscului de erori/greșeli și susținerea de către CE” (12, 2017). Pe de altă parte, „principalele motive pentru care nu se utilizează măsuri de simplificare se referă la complexitatea căilor de simplificare, scepticismul privind beneficiile simplificării, respingerea schimbărilor și constrângerile legale” (12, 2017).

78 2.1. Originea opțiunilor de costuri simplificate ca factor de diminuare a birocrăției în folosirea fondurilor europene și de investiții

Conform datelor prezentate în „Raportul tehnic inițial de prezentare a contribuțiilor pentru cadrul OCS” (2018), realizat de BIRD în cadrul *Acordului privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru Sprijinirea implementării Programului Operațional Capital Uman din România (POCU) 2014-2020*:

- **OCS au fost introduse în 2006 prin Regulamentul FSE 2007-2013**, permițând statelor membre să declare costurile indirecte (cheltuieli generale de administrație) pe baza unei rate forfetare de până la 20% din costurile directe ale unei operațiuni. În cadrul raportului anual pentru anul 2007, Curtea Europeană de Conturi a sugerat că majoritatea erorilor constatate în ceea ce privește cheltuirea fondurilor europene au fost cauzate parțial de complexitatea cadrului juridic și de implementare. Din acest motiv, Curtea a recomandat simplificarea „bazei de calcul a costurilor eligibile și o utilizare mai extinsă a plăților bazate pe sume forfetare sau pe baza ratelor forfetare în locul rambursării „costurilor reale”<sup>3</sup>. În perioada de programare 2007-2013, au fost introduse anumite opțiuni suplimentare — bareme standard pentru costuri unitare și sumele forfetare, iar posibilitatea de a le utiliza a fost extinsă și la FEDR.
- **OCS susține în mod substanțial agenda simplificării în contextul Fondurilor Europene Structurale și de Investiții (FESI) oferite de Uniunea Europeană.** Prin utilizarea OCS

---

<sup>3</sup> Jurnalul Oficial al Uniunii Europene — C286, Vol. 51, 10 nov. 2008 „Curtea de Conturi — Raportul Anual al Curții de Conturi privind implementarea bugetului pentru anul financiar 2007, alături de răspunsurile instituțiilor”, cap. 2, alin. 42.

„nu mai este necesară urmărirea fiecărui euro de cheltuială cofinanțată în documentele justificative individuale<sup>4</sup>”. OCS s-au dovedit a fi foarte eficiente pentru reducerea costurilor și a poverii administrative la nivelul tuturor actorilor implicați în implementarea operațiunilor finanțate din FESI și pentru reducerea ratei de eroare<sup>5</sup>, comparativ cu sistemele tradiționale care se bazează pe „costurile reale (efective)”.

- **În pregătirea perioadei de programare 2014-2020, Comisia Europeană a menținut opțiunile din perioada 2007-2013 și, totodată, a introdus posibilități suplimentare pentru a încuraja și a facilita o utilizare mai amplă și mai eficientă a OCS.** Utilizarea OCS a fost extinsă la toate (cele cinci) Fonduri Europene Structurale și de Investiții. În reglementări au fost incluse metode de calcul suplimentare, precum și soluții standard<sup>6</sup>. Mai mult decât atât, a fost majorat pragul superior pentru utilizarea sumelor forfetare și a fost prevăzută utilizarea obligatorie a OCS pentru operațiunile cu FSE de

---

<sup>4</sup> Comisia Europeană, DG Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune (2014), *Orientări privind OCS, finanțarea la rate forfetare, bareme standard pentru costuri (SSUC), sume forfetare*.

<sup>5</sup> În raportul anual al Curții de Conturi Europene privind execuția bugetară (2013/ C331/O1), Curtea de Conturi Europeană recomandă extinderea utilizării OCS pentru a „reduce posibilitatea comiterii unor erori, precum și pentru reducerea poverii administrative asupra celor care promovează proiecte, [...] proiectele ale căror costuri sunt declarate pe bază de OCS sunt mai puțin supuse erorilor. În acest mod, o utilizare mai amplă a OCS ar avea în mod normal un impact pozitiv asupra numărului de erori comise”.

<sup>6</sup> Soluțiile standard constituie rate sau metode specifice, care sunt prevăzute în reglementare sau în actul delegat și care pot fi utilizate de către SM fără a trebui să dezvolte metodologii de calcul suplimentare. Acestea au fost introduse pentru a spori nivelul de certitudine juridică și pentru a reduce volumul de lucru necesar pentru activitatea de elaborare și implementare a sistemului OCS. Câteva exemple de soluții standardizate puteți regăsi în art. 68(1)(b) al RPC sau în art. 14(2) al Regulamentului FSE.

valori mici (când sprijinul public este sub 50 000 de euro, cu excepția situațiilor în care sprijinul intră sub incidența unei scheme de ajutor de stat) (8, 2013). Mai mult decât atât, art. 14(1) al Regulamentului privind FSE (8, 2013) a introdus posibilitatea de rambursare a cheltuielilor achitate de SM pe baza unor BSCU și a unor sume forfetare, definite printr-un act delegat adoptat de către Comisia Europeană.

## 2.2. Cadrul de reglementare aplicabil opțiunilor de costuri simplificate

În cadrul „Raportului tehnic inițial de prezentare a contribuțiilor pentru cadrul OCS” (2018), identificăm și o prezentare extrem de bine sintetizată a cadrului de reglementare și a situației actuale în domeniul utilizării OCS la nivelul statelor membre UE:

**I. Regulile și principiile de elaborare și implementare a OCS sunt prevăzute în Regulamentul pentru stabilirea unor dispoziții comune<sup>7</sup> (RPC) și în Regulamentele specifice privind fondurile.** RPC (art. 67 și 68) include opțiunile de calcul pentru cheltuielile OCS eligibile în cazul granturilor și asistenței rambursabile, în cazul finanțării pe bază de rată forfetară, BSCU și sume forfetare. Având în vedere diferențele la nivelul fondurilor ESI, articolul 67(5)(e) din RPC oferă mai

---

<sup>7</sup> Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului și Consiliului European din 17 decembrie 2013 stipulând prevederile comune ale Fondului European de Dezvoltare Regională, Fondului Social European, Fondului de Coeziune, Fondului Agricol European pentru Dezvoltare Rurală și Fondului Maritim și de Pescuit European și stipulând condițiile generale pentru Fondul European pentru Dezvoltare Regională, Fondul Social European, Fondul de Coeziune și Fondul Maritim și de Pescuit European și abrogând Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1083/2006 (denumit în continuare RPC).

multe opțiuni pentru definirea regulilor specifice fondurilor. Tabelul 1 sintetizează regulile generale și pe cele specifice fiecărui fond, cu privire la OCS.

Tabelul 1. Regulile privitoare la OCS în perioada 2014-2020

| Tipul de OCS        | RPC (Art. 67 RPC)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Regulile specifice fondului                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Toate OCS           | Utilizare opțională a OCS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p>FSE: utilizarea obligatorie a OCS pentru operațiunile în cadrul cărora sprijinul public plătit beneficiarului nu depășește 50 000 de euro (Art. 14(4) al Reg. FSE), cu excepția schemelor de ajutor de stat.</p> <p>FSE: Comisia Europeană poate rambur-<br/>sa cheltuielile achitate de către SM și de<br/>către regiuni pe baza BSCU și a sumelor<br/>forfetare, așa cum sunt definite în actul<br/>delegat adoptat de către CE Art. 14(1) al<br/>Regulamentului privind FSE.</p> <p>FEADR: sumele (sumă forfetară, rate for-<br/>fetare, costuri unitare) trebuie să fie speci-<br/>ficate în RDP (puncte 8(2)(c) din Partea 1<br/>la Anexa I la Regulamentul de Punere în<br/>Aplicare (UE) NR. 808/2014</p> |
| Metode de<br>calcul | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizarea unor calcule ex ante, pe baza unor metode corecte, echitabile și verificabile;</li> <li>• Utilizarea schemelor UE existente pentru tipuri similare de operațiuni și beneficiari;</li> <li>• Utilizarea schemelor naționale existente pentru tipuri similare de operațiuni și beneficiari;</li> <li>• Utilizarea unor rate și metode specifice instituite în Regulament.</li> </ul> | <p>FSE: utilizarea unei propuneri preliminare de buget pentru operațiunile în cadrul căro-<br/>ra sprijinul public nu depășește 100 000 de<br/>euro (Art. 14(3) al Regulamentului FSE).</p> <p>FEADR: prevederile Art. 10 din<br/>Regulamentului de Punere în Aplicare (UE)<br/>nr. 808/2014 trebuie aplicate costurilor stan-<br/>dard și costurilor suplimentare aferente<br/>pierderilor de venit. Calculele trebuie veri-<br/>ficate de către un organism independent —<br/>Art. 62(2) din Reg. 1305/2013.</p>                                                                                                                                                                                                  |

|                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Finanțarea pe bază de rată forfetară | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanțarea pe bază de rată forfetară poate fi utilizată pentru a calcula orice categorii de costuri;</li> <li>• Rata forfetară maximă pentru rambursarea costurilor indirecte, cu obligativitatea calculării = 25% din costurile directe;</li> <li>• Rata forfetară maximă pentru rambursarea costurilor indirecte, fără obligativitatea calculării = 15% din costurile cu personalul;</li> <li>• Rata forfetară și metoda adoptată prin actul delegat pentru metodele aplicabile la nivelul politicilor UE pentru tipuri similare de operațiuni și beneficiari.</li> </ul> | <p>FSE: rata forfetară de până la 40% din costurile directe eligibile cu personalul, pentru calcularea tuturor celorlalte costuri ale proiectului. (Art. 14(2) din Regulamentul FSE).</p> <p>Programele de cooperare teritorială europeană: rata forfetară de până la 20% din costurile directe, altele decât cele cu personalul, pentru calcularea costurilor directe cu personalul (Art. 19 din Regulamentul privind Cooperarea teritorială europeană).</p> <p>FEADR: suma maximă specifică pentru finanțarea pe bază de rată forfetară este prevăzută pentru Măsura 9 (Anexa II a Regulamentului FEADR).</p> |
| Sume forfetare                       | Contribuție publică de maximum 100 000 de euro.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <p>FEADR: sumă forfetară de până la 70 000 de euro pentru sprijin acordat tinerilor fermieri și startup-urilor înființate pentru desfășurarea de activități non agricole în zonele rurale (Art. 19 al Regulamentului FEADR).</p> <p>FSE și FEDR: în cadrul Planurilor Comune de Acțiune, sumele forfetare nu sunt plafonate.</p> <p>FSE: în contextul articolului 14(1) FSE, sumele forfetare nu sunt plafonate.</p> <p>FEADR: valori maxime specifice pentru sumele forfetare sunt prevăzute pentru Măsura 6 (Anexa II a Regulamentului FEADR).</p>                                                            |

|                                           |                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bareme standard de costuri unitare (BSCU) | Pentru costurile cu personalul, este prevăzută o metodă specifică de calcul al baremului standard de costuri unitare.<br>Costurile orare cu personalul = cele mai recent documentate costuri brute anuale cu personalul / 1 720 de ore. | FEADR: Maxime specifice pentru costurile unitare sunt prevăzute pentru Măsurile 2, 3, 9, 10, 11, 12, 13 și 14 (Anexa II a Regulamentului FEADR). |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**II. Regulamentul FSE prevede măsuri suplimentare de simplificare (prezentate pe scurt în Tabelul 1).** Aceste măsuri au fost foarte bine primite de către marea majoritate a factorilor interesați de FSE (și FESI8) pentru că s-au dovedit a fi foarte eficiente pentru reducerea costurilor și poverii administrative, precum și pentru o mai mare certitudine din punct de vedere legal în ceea ce privește aplicarea OCS. Aspectele-cheie ale prevederilor specifice FSE privind OCS sunt următoarele:

- Comisia Europeană poate rambursa cheltuielile plătite de către SM și de către regiuni pe baza BSCU și a sumelor forfetare, așa cum sunt definite în actul delegat adoptat de CE, conform art. 14(1) al Regulamentului privind FSE. Schema definită la art. 14(1) FSE aduce beneficii semnificative, prin:
  - extinderea posibilităților de aplicare a BSCU și sumelor forfetare pentru mai multe operațiuni (chiar și pentru cele care au fost 100% contractate din fonduri publice sau pentru proiectele 100% contractate

---

<sup>8</sup> În cadrul consultărilor privitoare la definirea modificărilor la RPC (Regulamentul „Omnibus”), autoritățile care acționează în domeniul FEDER-FC, FEPAM și FEADR și factorii interesați aferenți au insistat să li se pună la dispoziție soluții și/sau oportunități similare celor existente la nivelul Regulamentului FSE.

din fonduri publice și care fac parte dintr-o altă operațiune);

- reducerea domeniului de acoperire al activităților de control și audit, limitându-le la activitatea/rezultatul imediat/rezultatul final pe baza cărora au fost calculate BSCU sau sumele forfetare;
  - posibilitatea SM de a continua să-și aplice propriile practici contabile pentru sprijinirea operațiunilor din teren (în cazul în care OCS acoperă toate costurile operațiunii);
  - asigurarea că serviciile Comisiei Europene nu vor pune la îndoială metodologia utilizată de către SM pentru rambursarea sumelor către beneficiari.
- Rata forfetară de maximum 40% din costurile eligibile directe cu personalul (art. 14(2) din Regulamentul FSE). Majoritatea cheltuielilor dintr-un proiect FSE au în vedere costurile cu personalul, care constituie nucleul FSE. În consecință, Comisia a propus ca, în cadrul operațiunilor FSE, costurile totale eligibile aferente proiectului să poată fi calculate pe baza costurilor directe cu personalul, adăugându-se 40% la aceste costuri. Toate aceste aspecte sunt stabilite în cadrul Regulamentului și, prin urmare, nu trebuie justificate de către AM.
  - **Posibilitatea de acordare a finanțării pe baza unor bugete orientative atunci când sprijinul public nu depășește 100 000 de euro.** Această posibilitate suplimentară a fost introdusă prin articolul 14(3) FSE pentru a permite o implementare mai facilă și mai flexibilă a OCS în cadrul operațiunilor FSE cu valori mici, avându-se în vedere și prevederile art. 14(4) din Regulamentul FSE (utilizarea

obligatorie a OCS). În special, această metodă (care în principiu propune o abordare individualizată) poate fi foarte utilă în situația în care nu a fost definit un sistem general al OCS sau în situația unor operațiuni foarte specifice. Versiunea preliminară a bugetului va fi utilizată pentru a calcula costurile specifice simplificate aplicabile în cadrul operațiunii sau proiectului. Bugetul va fi arhivat de către AM ca document justificativ, pentru a justifica respectivele costuri simplificate utilizate. Managementul financiar, verificarea modului de gestiune a operațiunilor/proiectelor se vor realiza exclusiv pe baza OCS calculate și nu pe baza bugetului efectiv.

- **Utilizarea obligatorie a OCS pentru operațiunile în cadrul cărora sprijinul public plătit beneficiarului este mai mic de 50 000 de euro.** Art. 14(4) din Regulamentul FES prevede utilizarea obligatorie a OCS. Avându-se în vedere incidența tipică sporită a operațiunilor de mici dimensiuni din cadrul PO-urilor susținute prin FSE, aplicabilitatea art. 14(4) va fi foarte amplă.

AM-urile și beneficiarii au oferit în general feedback pozitiv cu privire la cadrul de reglementare actual pentru OCS, conform studiului de impact realizat pe această temă — „Research for Regi committee — simplified cost options in practice” (2016).

Persoanele intervievate au subliniat îmbunătățirile comparativ cu exercițiul financiar 2007-2013, evidențiind o gamă mai largă de opțiuni disponibile în cadrul actual de reglementare 2014-2020 (Finlanda, Letonia, Polonia, Suedia, Franța, Țările de Jos) și claritatea și flexibilitatea îmbunătățite (Italia).

Părțile interesate au menționat necesitatea unei armonizări ulterioare a normelor, atât în cadrul fondurilor UE (FSE și FEDR), cât și între fondurile ESI și fondurile naționale.

Pe de altă parte, deși respectă cerințele UE privind OCS, există temerea că autoritățile naționale de control pot să aplice cerințe diferite în cadrul proceselor de verificare, ceea ce necesită o supervizare suplimentară din partea auditorilor UE.

## 2.3. Stadiul aplicării OCS la nivelul UE

### 2.3.1. Efectele utilizării OCS în state membre UE, în perioada de programare 2007-2013

Studiul amintit mai sus, „Research for Regi Committee — Simplified cost options in practice” (2016), și-a propus să identifice în ce măsură dezvoltarea OCS a determinat reducerea substanțială a dificultăților administrative în perioada 2007-2013, concluzia fiind aceea că nu s-au înregistrat progrese semnificative.

Printre motivele identificate putem evidenția: constrângeri de reglementare și metodologice privind introducerea OCS, inclusiv incertitudini juridice<sup>9</sup>; acordarea în pondere redusă a unui

---

<sup>9</sup> „Un alt obstacol poate proveni din sistemele juridice naționale/regionale care nu permit sau nu facilitează utilizarea anumitor tipuri de opțiuni de cost simplificate. În exemple mai puțin rigide, poate exista un sistem dublu: sistemul OCS pentru declarația UE și un sistem real de costuri pentru cofinanțarea național /regională. Ori de câte ori cofinanțarea națională/regională nu se bazează pe aceleași reguli ca și cheltuielile cu decontare de la UE, introducerea OCS exclusiv pentru declarația UE necesită un sistem de contabilitate dublu, ceea ce creează o sarcină suplimentară pentru statele membre și beneficiari” — Ancheta DG EMPL privind utilizarea OCS în perioada 2007-2013.

sprijin practic din partea Comisiei Europene; necesitatea unei validări informale a metodologiilor dezvoltate, cu implicarea auditorilor naționali.

În ansamblu, părțile interesate au asociat OCS cu efecte pozitive în ceea ce privește sarcina administrativă redusă, în ceea ce privește procesele de plată mai rapide și ratele de eroare reduse. Cu toate acestea, nu s-a constatat că OCS au produs o mare diferență în ceea ce privește atragerea de noi beneficiari, însă nu se poate considera că OCS impactează în mod direct acest aspect.

În ceea ce privește obiectivele pe termen mediu, studiile confirmă faptul că utilizarea OCS poate duce la realocarea resurselor economisite înspre focalizarea pe obiectivele de politică, o observație validată prin feedbackul obținut în urma interviurilor realizate.

Sondajul realizat de DG EMPL privind absorbția și eficacitatea OCS în perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020<sup>10</sup> sugerează o creștere substanțială a numărului de OCS în perioada 2014-2020. În ciuda acestui fapt, se observă că unele dintre cele mai inovatoare tipuri de OCS (de exemplu, sume forfetare legate de rambursare prin raportare la realizarea rezultatelor) continuă să provoace un entuziasm limitat la nivelul statelor membre. Într-o oarecare măsură, acest lucru se explică prin efortul asociat cu stabilirea inițială a acestor tipuri de OCS (de exemplu, OCS realizate conform articolului 14.1 din Regulamentul FSE, stabilirea planurilor comune de acțiune).

Mai mulți reprezentanți ai statelor membre au evidențiat dificultăți în stadiul introducerii OCS la nivelul programelor

---

<sup>10</sup> DG EMPL (2015), *Simplified Cost Options in the European Social Fund, Promoting simplification and result orientation*.

88 operaționale: „în cazul autorităților naționale, procesul de stabilire a metodologiei a condus la sarcini administrative suplimentare și a fost considerat dificilă, implicând un element de risc; în plus, elaborarea metodologiei și obținerea aprobării Comisiei au avut adesea durate îndelungate. Valoarea forfetară a fost percepută ca fiind prea scăzută, iar principiul „totul sau nimic» a dus la o reticență a utilizării OCS” (Contact Committee, 2014).

Studii recente au constatat, de asemenea, că OCS implică incertitudine juridică (orientări insuficiente, lipsă de claritate cu privire la necesitatea aprobării Comisiei Europene), sarcini administrative (de exemplu, stabilirea metodologiilor pentru OCS și comunicarea cu Comisia Europeană), experiențe mixte cu auditul și posibile conflicte cu sistemele OCS naționale existente etc.(cercetare realizată de European Policies Research Centre, 2015).

În mod similar, activitatea de audit a confirmat reducerea dificultăților administrative pentru beneficiari (Contact Committee, 2014): „A fost pregătită și verificată o documentație simplificată; dovezile necesare au fost mai puțin voluminoase și mai simple; implementarea proiectelor a fost facilitată (...)”. Activitățile de audit sugerează, de asemenea, că OCS au contribuit în mod semnificativ la reducerea poverii administrative legate de costurile de personal (Rechnungshof, 2013).

În cele din urmă, cercetările recente privind utilizarea OCS în zece state membre confirmă contribuția OCS la „reducerea volumului de muncă pentru beneficiar (în special în faza de plată)” și „accelerarea prelucrării plăților și reducerea nevoii de clarificări (Austria, Finlanda, Belgia)”.

Curtea de Conturi Europeană a confirmat deja contribuția OCS la reducerea ratelor de eroare: „În ultimii trei ani, nu am detectat erori cuantificabile legate de utilizarea opțiunilor de

cost simplificate (OCS). În 2014, am eșantionat 42 de tranzacții, referitoare la 16 din cele 24 de plăți către PO FSE, care includeau OCS în declarațiile lor de cheltuieli. Am detectat doar două erori necuantificabile legate de utilizarea specifică a OCS. Acest lucru demonstrează că proiectele care utilizează OCS sunt mai puțin predispuse la erori decât cele care utilizează costurile reale” (European Court of Auditors, 2015).

Comitetul de contact a constatat și că OCS implică beneficii în ceea ce privește protecția datelor: „Problemele de protecție a datelor au fost, în general, evitate, întrucât ratele forfetare au acoperit adesea costurile de personal” (Contact Committee, 2014).

### 2.3.2. Efectele utilizării OCS în state membre UE, în perioada de programare 2014-2020

În legătură cu criticile privind orientarea limitată și incertitudinea juridică în perioada 2007-2013, Comisia Europeană a intensificat eforturile de promovare a utilizării OCS pentru perioada de programare 2014-2020.

În perioada 2007-2013, orientările furnizate de Comisia Europeană au fost mai limitate, având forma unei note (09/0025/04-EN) COCOF (Comitetul de Coordonare a Fondurilor) cu aproximativ 30 de pagini de text și șapte exemple (European Commission, 2010).

Pentru perioada de programare 2014-2020, Comisia Europeană a elaborat un manual cuprinzător intitulat „Orientări privind opțiunile de cost simplificate (OCS): finanțarea forfetară, baremele standard de costuri unitare, sumele forfetare”, documentul având aproximativ 60 de pagini de text și peste 30 de exemple (European Commission, 2014).

De asemenea, merită remarcat faptul că manualul, mai cuprinzător, a fost pus la dispoziție într-o etapă timpurie a procesului de programare 2014-2020. În perioada de programare 2007-2013, nota COCOF a devenit disponibilă abia în ianuarie 2010 (European Parliament, 2011). În ciuda eforturilor Comisiei Europene, se pare că natura îndrumării permite mai multe îmbunătățiri, sub forma „asistenței ex-ante” ca îndrumări specifice ale Comisiei Europene privind metodele specifice de calcul a OCS (Agentschap Vlaanderen, 2015).

Dincolo de orientările scrise, merită remarcate eforturile Comisiei Europene de a promova utilizarea OCS în statele membre. De exemplu, DG EMPL a organizat seminarii în mai multe state membre (Franța, Italia și Malta în 2014) și un studiu de caz privind OCS utilizate în Italia (European Commission, 2015).

Simplificarea modurilor de lucru a pus în discuție, de asemenea, negocieri „ex-ante” între Comisia Europeană și autoritățile naționale, inclusiv cele de audit, privind adoptarea metodologiilor OCS. Pentru perioada de programare 2007-2013, au existat aspecte legate de durata îndelungată a procesului de aprobare CE a metodologiilor OCS propuse de statele membre (European Parliament, 2011), precum și disensiuni și abordări neunitare în relație cu autoritățile naționale de audit.

#### EXAMPLE:

- Actori relevanți din statele membre au considerat că recomandările și sprijinul Comisiei Europene sunt „sonore și valoroase”, dorind însă un răspuns mai rapid la solicitările lor din partea Uniunii Europene (Letonia). Unele părți interesate au opinat că rolul Comisiei Europene ar fi trebuit să fie mai activ în facilitarea schimbului de bune practici între statele membre

(Polonia, Olanda), în timp ce altele au subliniat utilitatea Rețelei tematice privind simplificarea (FSE) stabilită de Comisia Europeană pentru perioada 2014–2020 în acest scop (Finlanda).

- În Franța, la nivel național, au fost publicate memorandumuri sau note, iar comunicarea privind OCS se referă mai mult la schimburi de bune practici, decât la îndrumare. În ceea ce privește sprijinul național, „Commissariat Général à l'égalité des territoires” oferă asistență tehnică și sprijin autorităților naționale.

„Commissariat Général à l'égalité des territoires” (CGET), care acționează ca autoritate națională, a finanțat un proiect prin programul său Europ'Act, constând în misiuni efectuate la nivel regional pentru a se întâlni cu AM-uri și a desfășura negocieri în legătură cu metodologiile OCS. Acestea acopereau numai baremele standard de cost unitar și sumele forfetare, întrucât ratele forfetare sunt deja utilizate pe scară largă în Franța. De când proiectul a fost lansat în 2015, au existat aproximativ 15 astfel de misiuni. În consecință, în urma acestor misiuni și a unei analize a altor practici europene, s-a elaborat un minighid tematic.

- Unele state membre au solicitat auditorilor, la nivel național, evaluări informale și ex-ante ale metodologiilor OCS dezvoltate. În unele cazuri, autoritățile de management au obținut un feedback util al auditorilor, deși aceștia au menținut o anumită distanță (Suedia), însă acest feedback informal a sporit certitudinea juridică necesară (Finlanda).

- Estonia a introdus o scală standard a costurilor unitare pentru activitățile de formare în cadrul FSE pentru perioada 2007–2013. Întrucât autoritatea de management din Estonia a avut dificultăți în formularea anumitor calcule, aceasta a solicitat sprijin din partea auditorilor de la nivel național. Auditorii au refuzat să ajute, argumentând constrângerile legate de timp și, după ce au auditat ulterior PO, au declarat autorităților de reglementare că mecanismul de calcul nu a fost corect, motivul fiind că metoda utilizată pentru a calcula scala standard a costurilor unitare a fost media simplă și nu media ponderată. Autoritatea de management a reclamat că acest lucru nu era explicit în cadrul de reglementare sau în orientările utilizate.

Pentru perioada de programare 2014–2020, AM a convenit cu auditorii Comisiei Europene să utilizeze aceeași metodă precum cea folosită (și deja corectată) în perioada 2007–2013 pentru costurile unitare stabilite pentru cofinanțări din FSE.

- Unele părți interesate au susținut o evaluare ex-ante a Comisiei Europene, obligatorie în vederea asigurării certitudinii juridice (Suedia, Spania, Polonia, Italia) și, prin urmare, au încurajat autoritățile de management să se îndrepte doar spre adoptarea unor tipuri de „OCS sigure”, cum ar fi ratele salariale furnizate de Comisia Europeană (conform Autorității de audit din Suedia). Cu toate acestea, alte părți interesate au luat act de dezavantajul unei evaluări obligatorii, și anume că aceasta ar încetini începerea implementării efective a unui program operațional (Suedia, Polonia, Italia)<sup>11</sup>.

După cum am constatat deja, majoritatea părților interesate au subliniat incertitudinea juridică și reglementarea contradictorie (UE versus cea de la nivel național) drept principalele provocări pentru stabilirea metodologiei de calcul a OCS.

O abordare pragmatică și considerente de siguranță, în ceea ce privește eventuale riscuri implicate, au determinat statele membre să selecteze pentru utilizare tipuri de OCS mai puțin complicate, pentru a testa, în primă instanță, eficiența acestora.

---

<sup>11</sup> Autoritatea de management din Suedia a indicat că FSE permite statelor membre să solicite o evaluare ex-ante a CE cu privire la schemele OCS propuse. Cu toate acestea, doar Suedia și Franța au utilizat această opțiune. În Suedia, a durat un an până când CE a furnizat feedback cu privire la metodologia propusă pentru scala standard a costurilor unitare. În mod similar, Polonia a explicat că, în perioada 2007–2013, a trebuit să aștepte cu un an înainte de aprobarea de către CE a metodologiei PO din cadrul FSE, ceea ce „te oprește de punerea în aplicare”.

### EXEMPLE:

- Un organism intermediar din Spania și-a propus să piloteze bareme standard de costuri unitare într-un număr redus de operațiuni și va extinde în viitor rezultatele obținute. Tipul de cost unitar a fost ales pe baza disponibilității datelor istorice<sup>12</sup>.

- În Suedia s-a luat în considerare, inițial, utilizarea unor bareme standard de costuri unitare, dar, deoarece nu au existat resurse pentru a identifica date istorice, autoritatea de management a decis să evite orice risc și „a folosit o variantă sigură” („rate forfetare de până la 15% din costurile directe eligibile pentru personal, fără a fi necesar ca statul membru să efectueze un calcul pentru determinarea ratei aplicabile”, conform art. 68, alineatul (1), litera (b) , din RPC).

În Italia, teama de risc și feedback-ul prea puțin optimist primit din regiunile care încearcă deja să introducă OCS încetinesc adoptarea unor OCS mai inovatoare.

Alte aspecte generate de introducerea OCS includ lipsa de capacitate/disponibilitate a resurselor autorităților de gestiune pentru a adopta noi OCS, de exemplu, Suedia, Polonia, Italia sau alte sarcini neașteptate (Franța)<sup>13</sup>. Mai mult decât atât, obișnuințele beneficiarilor s-au format deja în relație cu utilizarea costurilor reale (Suedia, Finlanda) și același lucru se aplică

<sup>12</sup> Institutul de Promovare Exterioară din Castilla La Mancha va calcula costurile unitare pe baza indicațiilor furnizate de OI. Acest tip de OCS și operațiune a fost selectat deoarece activitățile de promovare a internaționalizării întreprinderilor sunt similare de la un an la altul și oferă date istorice solide care pot fi utilizate pentru a calcula costul la nivelul activităților.

<sup>13</sup> O autoritate regională din Franța a explicat că a cerut Comisiei Europene să furnizeze feedback cu privire la o metodologie propusă pentru sumele forfetare și i sa spus că un răspuns ar putea fi primit mai repede dacă ar fi tradus în limba engleză. Traducerea necesită timp și nu este considerată o activitate obișnuită.

94 și în cazul autorităților de gestiune pentru Fonduri Structurale (Polonia)<sup>14</sup>.

În urma adoptării metodei de calcul, unii beneficiari s-au plâns de pragurile scăzute pentru anumite OCS, ceea ce are ca rezultat rambursări mai mici decât în cazul folosirii costurilor reale (Suedia)<sup>15</sup>.

În acest sens, este important de remarcat faptul că în Finlanda, după feedback-ul beneficiarilor privind cotele scăzute pentru acoperirea costurilor de transport în trecut, rata forfetară relevantă a fost majorată la 24% pentru proiectele care implică costuri semnificative de acest tip.

În privința specificului intervențiilor FSE, un actor relevant din Olanda a observat că mai mult de jumătate din timpul alocat de autoritatea de gestiune fonduri este dedicat verificării costurilor forței de muncă. Utilizarea OCS pentru costurile salariale este de așteptat să reducă sarcina instituțiilor de gestiune cu două treimi, ceea ce corespunde, aproximativ, costului susținerii unui număr de cinci angajați cu verificarea financiară, care ar putea fi alocăți unor sarcini diferite.

Reprezentanți ai unor organisme intermediare din Spania și din Estonia au susținut că OCS ar fi deosebit de utile pentru

---

<sup>14</sup> Polonia a menționat că autoritățile de verificare a proiectelor s-au concentrat, în mod tradițional, prea mult asupra conformității proiectelor și asupra aspectelor financiare („preluarea cererilor de plată”) și mai puțin pe meritele lor. Este de așteptat ca noile OCS să ajute la trecerea focusului de la control la conținut.

<sup>15</sup> O AM din Finlanda a comentat plângerea sectorului universitar cu privire la limita de 20% pentru a acoperi personalul aferent costurilor indirecte, deoarece costurile indirecte sunt în realitate mai aproape de 30%. Autoritatea de Management a menționat că „am aplicat 20% aprobat de CE în 2011, astfel încât acest lucru ar trebui să fie sigur pentru audit”, însă, având în vedere preocupările actuale, se are în vedere o nouă rată fixă de 25%, bazată pe Orizont 2020.

diminuarea sarcinilor administrative asociate beneficiarilor, cum ar fi realizarea cererilor de rambursare sau pregătirea propunerilor de proiecte. În același timp, însă, aceștia au constatat că „volumul de muncă a trecut de la beneficiari la autoritățile de gestiune”, întrucât acestea din urmă au fost împovărate de activitatea ex-ante de stabilire a metodelor și regulilor de calcul (Estonia) și cu alte sarcini de control suplimentare în legătură cu OCS (Spania).

Feedback-ul autorităților de audit indică două perspective opuse. Unele consideră că OCS va avea un impact limitat în ceea ce privește simplificarea, în comparație cu ceea ce s-ar putea realiza prin alte măsuri, cum ar fi efectuarea auditului bazat pe riscuri, pentru a efectua un control proporțional cu finanțarea (Suedia). Alte autorități de audit au explicat faptul că OCS le-ar elibera de sarcina plictisitoare de a înțelege metodele beneficiarilor de a calcula costurile indirecte (Finlanda).

- **Opiniile beneficiarilor cu privire la OCS variază la nivelul statelor membre**

În Suedia, de exemplu, opiniile beneficiarilor nu sunt unanime. S-au înregistrat unele îmbunătățiri comparativ cu situația din perioada 2007-2013, și anume introducerea ratei forfetare de 15% pentru costurile indirecte și rata de 42,68% pentru costurile sociale, care vor ajuta în special beneficiarii (organizații nou-venite) care nu sunt familiarizați cu procedurile Uniunii Europene.

Alții nu au observat aproape nicio reducere a dificultăților, deoarece încă petrec prea mult timp cu realizarea de calcule (de exemplu, determinarea unei categorii de costuri care poate varia în funcție de faptul că elementul este finanțat din fonduri

96 FEDER sau FSE etc.). De asemenea, beneficiarii nu trebuie să prezinte documentația privind activitățile acoperite de costuri indirecte forfetare pentru a se conforma cerințelor naționale (care, cu siguranță, reduc complexitatea pentru autoritățile de gestiune a fondurilor), însă trebuie să colecteze și să păstreze toată această documentație în sistemele lor de contabilitate.

Interesant este și faptul că, deși unele autorități de management au indicat beneficiarii ca fiind cei care vor beneficia cel mai mult de OCS, beneficiarii din Suedia au susținut că autoritățile de gestiune vor beneficia cel mai mult, deoarece vor trebui să revizuiască mai puține documente. În Franța, autoritatea de gestiune interviuată a susținut că impactul OCS asupra beneficiarilor este inegal. Aceștia au subliniat că, în anumite situații, OCS prezintă un avantaj pentru beneficiari (de exemplu, reducerea cantității de documente în cazul pregătirii cererilor de rambursare), în timp ce, în alte situații, se mărește povara administrativă a beneficiarului (de exemplu, timpul/costul menținerii sistemelor de raportare separate în funcție de originea fondurilor).

OCS pot declanșa unele efecte nedorite în rândul celor două categorii de părți implicate, beneficiarii (prin pierderea de bani și riscul de a evita aplicarea viitoare la finanțări din fonduri ESI) și autoritățile de gestiune (prin transferul sarcinilor administrative).

Beneficiarii din Suedia au indicat că rata stabilită prin OCS pentru costurile cu personalul (42,68%) i-a făcut să „piardă bani în fiecare lună”, deoarece costurile reale au fost între 50% și 55%. Mai mult, unii beneficiari au pus la îndoială dacă merită efortul de a solicita finanțare viitoare din partea UE, având în vedere complexitatea procedurilor — în comparație cu sistemele

naționale — și presupusul control excesiv, fără a aduce atingere OCS.

Respondenți din Polonia au evidențiat faptul că, din cauza OCS, concentrarea activităților de audit se poate schimba de la verificarea facturilor, la documentele necesare pentru a dovedi că a fost realizat un rezultat (de exemplu, foaia de pontaj), ceea ce va determina o sarcină administrativă suplimentară pentru autoritatea de gestiune fonduri.

• **Părțile interesate sunt de acord că procesele de plată și de aplicare pentru finanțare vor fi accelerate**

Procesul aferent realizării rambursării cheltuielilor realizate (de la colectarea informațiilor, raportarea la autoritatea de management și până la rambursarea efectivă) s-a accelerat (sau se așteaptă să se întâmple) în avantajul beneficiarilor (Finlanda, Suedia, Spania, Italia, Franța). Acest lucru este valabil în special pentru beneficiarii mici, care nu dispun de resursele financiare ale organizațiilor mari: „Nu trebuie să raportăm acum niciun bilet de autobuz sau lapte cumpărat pentru reuniuni „(Suedia, Finlanda)<sup>16</sup>. Cazul Finlandei este deosebit de interesant: beneficiarii au explicat că acum durează doar câteva săptămâni pentru a-și rambursa costurile, în comparație cu trei până la cinci luni în perioada 2007-2013. Pentru sume forfetare, procesul este chiar mai rapid, deoarece „trebuie verificate doar rezultatele“, a explicat o autoritate interviuată.

---

<sup>16</sup> Centrul de afaceri Helsinki estimează că OCS îi ajută să economisească o zi de lucru pentru fiecare cerere de cheltuieli realizată, proces realizat de două ori pe an. În scopul ilustrării, s-a explicat că „în trecut, dacă sumele din conturi nu se potriveau cu douăzeci de cenți, trebuia să reluăm calculul iar și iar...“. Prin folosirea OCS nu numai că se economisește timp, dar se reduc și erorile posibile.

De asemenea, părțile interesate consideră că OCS vor facilita procesul de depunere a proiectelor (Spania, Estonia, Finlanda), fapt confirmat de un beneficiar din Finlanda: „Este mult mai ușor acum să realizăm o cerere de finanțare”, în ciuda dificultăților inițiale de a învăța să pună în aplicare un nou sistem.

• **Majoritatea părților interesate se așteaptă ca ratele de eroare să scadă datorită utilizării OCS**

Majoritatea părților interesate se așteaptă ca OCS să reducă ratele de eroare (Suedia, Estonia, Finlanda, Letonia, Polonia, Olanda, Franța). Sunt furnizate mai multe motive:

- Este nevoie de mai puțină documentație depusă pentru verificarea facturilor (noile instrumente electronice disponibile în unele state membre ajută în acest sens), ceea ce va conduce la mai puține erori și mai puține solicitări de la auditori pentru clarificarea facturilor mici, economisindu-se astfel timp (Suedia, Letonia)<sup>17</sup>.
- Acum există mai mult timp pentru ca beneficiarii să se concentreze pe alte domenii problematice în ceea ce privește ratele de eroare (de exemplu, achizițiile publice) și, sperăm, acest lucru va reduce ratele de eroare și în aceste zone (Finlanda).
- Alte părți interesate au indicat că ratele de eroare continuă să fie ridicate sau că nu se așteaptă o reducere semnificativă a ratelor de eroare, deoarece cele mai multe erori sunt legate de zone în care OCS nu sunt aplicate, de exemplu, achiziții publice (Spania).

---

<sup>17</sup> Un beneficiar din Suedia a explicat că, în trecut, cererea de clarificare a facturilor mici a AA a avut un impact asupra tuturor actorilor din lanț: beneficiarul principal a primit cererea; a trebuit apoi să ceară organizațiilor partenere clarificări, să aștepte răspunsul lor și, în cele din urmă, să revină la AA.

- O autoritate de management din Olanda a explicat că, în prezent, trebuie doar să verifice declarațiile salariale anuale atunci când utilizează rata forfetară de 15% și că acest aspect a contribuit la scăderea ratelor de eroare. De exemplu, în trecut a fost necesar să se pună la dispoziție pentru auditare documentația necesară pentru fundamentarea cheltuielilor indirecte. Un calcul greșit al costurilor indirecte a fost imediat luat în considerare de Autoritatea de Audit ca fiind o eroare. Prin noua metodă, cerințele sunt clare pentru toate părțile implicate.

În ceea ce privește stadiul aplicării OCS la nivelul Uniunii Europene, în studiul „Raportul tehnic inițial de prezentare a contribuțiilor pentru cadrul OCS” realizat de BIRD (2018) ne sunt prezentate într-o manieră concludivă următoarele date punctuale:

**I. Opțiunile OCS sunt utilizate pe scară largă în Europa în cadrul actualei perioade de programare.** Mai multe studii și sondaje realizate începând din anul 2014<sup>18</sup> indică preferința autorităților FSE pentru utilizarea pe scară largă a OCS. Aceasta se manifestă atât din punct de vedere cantitativ (numărul de operațiuni și cota din buget

<sup>18</sup> A se vedea și: „Implementarea unor opțiuni simplificate în materie de costuri cu FSE din Italia”, Comisia Europeană (2014), disponibilă la adresa: <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=453&langId=en>.

„OCS la nivelul FSE — Promovarea simplificării și orientării pe rezultate”, Comisia Europeană (2016), disponibilă la adresa: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16745&langId=en>.

„Utilizarea noilor dispoziții privind simplificarea în cadrul fazei timpurii de implementare a FESI”, Comisia Europeană (2017), disponibilă la:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/new\\_prov\\_simplification\\_esif\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/new_prov_simplification_esif_en.pdf).

acoperită de OCS), dar și din punct de vedere calitativ (tipuri de OCS, tipuri de operațiuni și beneficiari). În Tabelul 2 se regăsesc cotele din bugetul programului pe tipuri de OCS și fonduri ESI. Conform rezultatelor unui sondaj realizat de către DG EMPL<sup>19</sup> în 2015, 80% dintre autoritățile care gestionează Programe Operaționale cu finanțare FSE au declarat că au elaborat una sau mai multe OCS, iar 83% dintre cele care nu au elaborat o astfel de opțiune intenționau să elaboreze o formă de OCS în viitor. Același sondaj subliniază faptul că „în comparație cu valoarea estimată de 7% din cheltuielile FSE declarate în cadrul OCS pentru perioada 2007-2013, cota estimată la ora actuală, de 35% din cheltuielile FSE evidențiază o îmbunătățire semnificativă”. Datele temporare extrase dintr-un sondaj aflat în curs de desfășurare, implementat de DG REGIO<sup>20</sup>, par să confirme sumele și tendințele descrise mai sus.

---

<sup>19</sup> A se vedea „OCS la nivelul FSE — Promovarea simplificării și orientării pe rezultate”, Comisia Europeană (2016), disponibil la: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16745&langId=en>.

<sup>20</sup> Utilizarea sau intenția de a utiliza OCS pentru Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE), Fondul de Coeziune (FC), Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (FEADR).

Tabelul 2. Cotele din bugetul programului pe tipuri de OCS și FESI<sup>21</sup>

| Regiuni                                            | FEDR/FC |              | FSE |               | FEADR |               | FEPAM        | MULTI |              | ETC. |            |
|----------------------------------------------------|---------|--------------|-----|---------------|-------|---------------|--------------|-------|--------------|------|------------|
| <b>Total</b>                                       | 2%      | 2,210 mil. € | 36% | 23,095 mil. € | 49%   | 48,935 mil. € | nu se aplică | 7%    | 5,260 mil. € | 5%   | 382 mil. € |
| <b>Mai dezvoltate</b>                              | 11%     | 367 mil. €   | 47% | 6,291 mil. €  | 67%   | 7,951 mil. €  | nu se aplică | 12%   | 1,627 mil. € |      |            |
| <b>Tranziție</b>                                   | 9%      | 204 mil. €   | 46% | 1,378 mil. €  | 24%   | 23 mil. €     | nu se aplică | 0%    |              |      |            |
| <b>Mai puțin dezvoltate</b>                        | 1%      | 1,381 mil. € | 28% | 6,106 mil. €  | 48%   | 13,605 mil. € | nu se aplică | 6%    | 3,614 mil. € |      |            |
| <b>Niveluri de dezvoltare diverse<sup>22</sup></b> | 2%      | 257 mil. €   | 37% | 9,321 mil. €  | 47%   | 27,395 mil. € | nu se aplică | 15%   | 27 mil. €    |      |            |

Sursa: „Utilizarea noilor dispoziții privind simplificarea în faza timpurie de implementare a FESI”, Comisia Europeană (2017)

**II. La nivelul Uniunii Europene, OCS au fost utilizate în contextul unei game foarte variate de operațiuni.** Cu privire la conținut (domeniul acoperit), OCS au acoperit cele mai frecvente acțiuni finanțate în cadrul programelor operaționale susținute din FSE. Un studiu recent realizat în anul 2016 de Rețeaua Tematică FSE pentru Simplificare, pe baza a 257 de practici implementate de 21 de state membre, evidențiază tipuri de programe pentru care au fost utilizate OCS: *activitățile de formare pentru*

<sup>21</sup> Pentru FEADR, nivelul înalt al cotei din buget acoperite se referă la operațiunile pentru care cheltuiala eligibilă nu este calculată la valoarea costurilor reale, ci constituie o compensare predefinită.

<sup>22</sup> Analiza s-a desfășurat la nivelul Programului Operațional, pe baza categoriilor de regiuni eligibile pentru finanțare ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/graph/poster2014/eu28.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/poster2014/eu28.pdf)). „Nivelurile de dezvoltare diverse” se referă la Programe Operaționale implementate în regiuni care fac parte din categorii diferite.

*șomeri și persoane care au un loc de muncă, învățământ primar/secundar, facilități pentru îngrijirea copiilor, servicii de ocupare a forței de muncă, măsuri de incluziune socială, sprijinirea/dezvoltarea unor servicii sociale, învățământ superior, sprijin pentru cercetători, servicii-suport pentru încurajarea antreprenoriatului/sprijin pentru startup-uri, formarea formatorilor/operatorilor, proiecte transnaționale. Același sondaj vine să sublinieze faptul că o gamă foarte variată de beneficiari au fost implicați în implementarea operațiunilor care au făcut obiectul OCS: ONG-uri, școli, universități, centre de formare, instituții publice de stat sau naționale, furnizori de servicii publice de ocupare a forței de muncă, primării/autorități locale; Entități private — societăți comerciale — asociații unice; Furnizori de servicii de asistență socială — furnizori de servicii de îngrijire; Asociații profesionale.*

**III. În perioada 2014-2020, datele evidențiază o utilizare mai amplă a BSCU, comparativ cu perioada 2007-2013. Deși sunt mai puțin folosite, BSCU și sumele forfetare au un impact mult mai mare asupra simplificării comparativ cu ratele forfetare.** Ratele forfetare și, în special, costurile indirecte calculate pe baza ratelor forfetare standard de maximum 15% și, respectiv, 40%, continuă să fie cele mai utilizate tipuri de OCS (80% din programele operaționale susținute de FSE implementează OCS). Cu toate acestea, datele provizorii obținute în cadrul unui sondaj aflat în curs de desfășurare realizat de DG REGIO sugerează o creștere semnificativă a nivelului de utilizare a BSCU (70% din programele operaționale susținute de FSE care implementează OCS), în timp ce numai 30% utilizează sume

forfetare. Este interesant de observat că, deși este categoria OCS cel mai des folosită, sumele plătite pe baza ratelor forfetare nu reprezintă decât 36% din totalul plăților realizate, în timp ce BSCU reprezintă aproximativ 53%, iar sumele forfetare — 10% din totalul plăților. În principiu, BSCU și sumele forfetare permit includerea unei game mai largi de costuri în cadrul OCS — chiar toate costurile aferente unei operațiuni — în comparație cu ratele forfetare. Pe baza datelor rezultate din sondajul realizat în 2016 de către *Rețeaua Tematică Transnațională FSE pentru Simplificare*, Tabelul 3 prezintă de o manieră comparativă tipurile de OCS utilizate de statele membre în cele două perioade de programare.

Tabelul 3. Tipurile de OCS utilizate: comparație între perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020

| Tipuri de OCS utilizate                                                                                                                  | Perioada 2007-2013<br>OCS utilizate                                | Perioada 2014-2020:<br>OCS avute în vedere | Perioada 2014-2020:<br>OCS utilizate                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Rata forfetară pentru finanțarea costurilor indirecte (maximum 25% din costurile directe, maximum 20% în perioada 2007-2013).            | BE_FL, BG, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LV, MT, PL, SI, SK (15) | BG, LV, SI (3)                             | BE_FL, CZ, EE, EL, FI, FR, FR_NA, HU, LT, MT, PL, SI (12)          |
| Rata forfetară pentru finanțarea costurilor indirecte (maximum 15% din costurile directe cu personalul).                                 | ---                                                                | EL, HR, HU, LV, SI, SK (6)                 | CZ, EE, EL, ES, FI, FR, FR_NA, HR, HU, IE, LT, LV, SE, SI, SK (15) |
| Rata forfetară bazată pe metodele existente și ratele corespunzătoare aplicabile pentru categorii similare de operațiuni și beneficiari. | ---                                                                | LV, SI (2)                                 | BE_FL, IT, LT, SI, SK (5)                                          |

|                                                                                                   |                                           |                                                 |                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Finanțarea pe bază de rată forfetară (maximum 40% din costurile cu personalul directe eligibile). | ---                                       | BG, CZ, HU, LV, SI, SK (6)                      | BE_FL, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, FR_NA, IE, LT, MT, NL, SI, SK (14)                 |
| Bareme standard de costuri unitare (BSCU).                                                        | BE_FL, CZ, EE, EL, ES, LV, PL, SI, SK (9) | BG, CZ, FR, HU, IE, LT, LV, MT, NL, SI, SK (11) | BE_FL, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, FR_NA, HU, IE, IT, LT, LV, MT, PL, SE, SI, SK (18) |
| Sume forfetare                                                                                    | BE_FL, FI, PL, SI (4)                     | EE, SI (2)                                      | BE_FL, EE, FI, FR, PL, SI (6)                                                     |

Sursa: *Rețeaua Tematică Transnațională FSE pentru Simplificare* (2016)

Se observă faptul că, în perioada de programare 2014-2020, se manifestă o extindere a utilizării OCS, fapt explicabil, în mare parte, prin îmbunătățirea cadrului de reglementare, inclusiv a orientărilor Comisiei Europene. O mai mare disponibilitate a statelor membre de a utiliza OCS într-un mod sistematic în perioada 2014-2020 se explică și prin depășirea experiențelor experimentale, dar în mare parte pozitive, realizate în perioada de programare 2007-2013.

Pe această bază, studiul realizat de Comisia Europeană (11, 2016, p. 8) se încheie cu patru recomandări adresate atât instituțiilor Uniunii Europene, responsabile de cadrul de reglementare și orientările aferente, cât și autorităților din cadrul gestionii fondurilor structurale ale statelor membre responsabile de punerea în aplicare a acestora: (1) să abordeze obstacolele de reglementare în calea utilizării OCS; (2) să consolideze orientarea și consilierea; (3) să promoveze OCS; și (4) să ia în considerare armonizarea în continuare a diferitelor fonduri ESI.

# Secțiunea III

## 3. Elemente de construcție metodologică a opțiunilor de cost simplificat

Un studiu de caz privind OCS pentru educația și îngrijirea copiilor în creșe, dezvoltată în România prin POCU 2014-2020, Axa Prioritară 6 — Educație și competențe

### 3.1. Context și obiective urmărite

Experiența României în ceea ce privește utilizarea OCS, în cadrul utilizării fondurilor din FSE, este limitată, astfel de opțiuni fiind în perioada de căutări pentru dezvoltarea și punerea în aplicare a primelor variante fezabile la nivel național.

Prin urmare, obiectivul secțiunii a treia a studiului nu este neapărat acela de a furniza un raport exhaustiv și actualizat al diverselor acțiuni întreprinse la nivelul autorității de management în privința utilizării OCS, accentul fiind pus pe „sensul tehnic” al abordării introducerii OCS, cu deosebire la nivelul operațiunilor finanțate în domeniul educației și formării profesionale din România.

Valoarea adăugată estimată a analizei are în vedere: asigurarea unei mai bune înțelegeri a modului în care OCS au fost dezvoltate, în faza de început, în România, sistematizarea celor mai semnificative experiențe, dar și identificarea posibilelor rute metodologice și operaționale pentru a asigura valorificarea și extinderea experiențelor dobândite.

### 3.2.1. Decizia de a adopta OCS

Pentru România, exercițiul financiar 2014-2020 reprezintă a doua perioadă de programare, de la momentul în care beneficiază de fondurile ESI, în calitate de stat membru al UE.

Alocările financiare de care beneficiază sectorul Educație, în cadrul instrumentului financiar FSE, sunt consistente, pentru ambele perioade de programare avute în vedere în cadrul analizei realizate.

Luând în considerare nevoile de finanțare foarte mari, necesare acestui sector de activitate, deseori subfinanțat de către bugetul de stat, prioritățile strategice asociate alocărilor din FSE pentru domeniul educației se păstrează numeroase și în cadrul exercițiului financiar 2014-2020, chiar și în contextul concentrării tematiche solicitate de RPC.

Astfel, tabloul logicii intervențiilor cofinanțate din FSE, pentru sectorul educației, se păstrează complex și dificil de operaționalizat, din mai multe considerente:

- Fiecare prioritate de investiții generează un număr mare de apeluri de proiecte cu obiective specifice, compozite<sup>23</sup>, care au în vedere domenii educaționale diverse, deseori dificil de standardizat ca tip de intervenție;

---

<sup>23</sup> Înțelegem prin „compozite”, combinații de obiective specifice ale unei priorități de investiții care vor fi realizate prin activități combinate la nivelul unui apel de proiecte și, ulterior, la nivelul proiectelor realizate (de exemplu, activități de dezvoltare de curriculum sunt combinate, la nivel de proiect, cu activități de formare continuă a personalului didactic, respectiv cu activități de pilotare a curriculumului nou-introdus).

- Unele priorități strategice sprijinite în exercițiul financiar 2017-2013 continuă să fie finanțate și în perioada de programare actuală (de exemplu, măsuri de educație de a doua șansă, programe de formare continuă adresate personalului didactic, stagii de practică pentru elevi și studenți etc.), în timp ce alte operațiuni finanțabile sunt noi (de exemplu, servicii de educație și îngrijire pentru copii în creșe, burse antreprenoriale pentru studenți doctoranzi, servicii de educație în cadrul centrelor comunitare de educație pe tot parcursul vieții etc.);
- Succesiunea lansărilor de apeluri de proiecte necesită o abordare ritmică, adesea dificil de gestionat sub aspectul corelării cu monitorizarea realizării indicatorilor, dar și al preciziei cuantificării progreselor în cheltuirea efectivă a alocațiilor financiare la nivel de program.
- Alocațiile financiare pentru apelurile lansate sunt consistente și conduc la un număr mare de proiecte selectate, ceea ce îngreunează ritmul de lucru la nivelul organismului de gestiune și, implicit, ritmul de absorbție a fondurilor, în condițiile decontării cheltuielilor pe bază de costuri reale;
- Introducerea sistemului Mysmis 2014+, deși obligatorie și necesară simplificării procesului de raportare la nivelul beneficiarilor și al autorităților de gestiune, se află în etapa de început, generând sarcini administrative suplimentare pentru toate părțile implicate în calitate de utilizatori.

În acest cadru operațional complicat, orice decizie strategică sau tehnică de utilizare a unor măsuri de simplificare a utilizării fondurilor FSE prin POCU, pentru domeniul educației, este privită cu optimism, dar și cu îngrijorare, din perspectiva

108 schimbărilor pe care le poate determina la nivel de management de program și de proiecte finanțate.

În cadrul acestei „abordări sistemice”, principalele argumente care au condus la operaționalizarea intențiilor de dezvoltare a opțiunilor de simplificare în domeniul educației pot fi sintetizate astfel:

- reducerea volumului de muncă administrativă al autorităților publice implicate (Autoritate de Management/Organism Intermediar, Autoritatea de Audit, Autoritatea de Certificare și Plată) și al beneficiarilor;
- facilitarea accesului beneficiarilor finali la oportunitățile de dezvoltare oferite de FSE;
- un accent mai mare pe politici, obiective și priorități de intervenție și o concentrare mai precisă asupra eficacității acțiunilor: în faza de programare, prin definirea clară a proceselor, a obiectivelor și a rezultatelor măsurabile; în timpul punerii în aplicare, prin transferarea accentului de la verificarea conformităților administrative de la nivelul cererilor de rambursare, la cuantificarea rezultatelor efective obținute urmare a activităților educaționale derulate;
- configurarea treptată a unor abordări care să sublinieze „importanța persoanelor din grupul țintă al proiectelor” în cadrul intervențiilor educaționale, într-o manieră activă și individualizată, ceea ce poate determina realizarea de politici active, în folosul beneficiarilor finali, asigurând în același timp accelerarea decontării cheltuielilor necesare.

Adoptarea unei abordări riguroase bazate pe simplificare, în contrapartidă cu eficientizarea politicilor sectoriale, rămâne un deziderat de atins pe termen mediu, sau chiar lung.

Pentru perioada actuală, reținem ca fiind identificabile în mod clar primele două argumente de mai sus în favoarea dezvoltării de OCS, ceea ce plasează luarea unei decizii privind dezvoltarea opțiunilor de cost simplificat pentru domeniul educației la nivelul Autorității de Management/Organismului Intermediar (din cadrul MEN) pentru POCU, al Ministerului Educației Naționale, dar și în afara „limitelor” administrației publice, prin intermediul implicării părților interesate și a beneficiarilor externi în acest proces.

Într-o perspectivă mai largă, decizia de a adopta OCS în domeniul educației a alimentat o dezbatere largă și importantă și a dat naștere atât oportunităților formale, cât și ale celor informale de analiză tehnică, printre care amintim:

- Coordonarea FSE la nivel național, gestionată de Ministerul Fondurilor Europene prin DGPECU (1);
- Palierul tehnic de analiză și dezvoltare a OCS în domeniul educației, de la nivelul Organismului Intermediar din cadrul Ministerului Educației Naționale (2);
- Palierul tehnic de consultare cu reprezentanți ai Ministerului Educației Naționale și ai actorilor relevanți (3);
- Consultări tehnice cu Comisia Europeană (reprezentanți ai DG Audit și DG EMPL), cu scopul de a examina mai îndeaproape orientările și procedurile de punere în aplicare (4);
- Activitățile derulate în sprijinul dezvoltării OCS prevăzute prin *Acordul privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru Sprijinirea implementării Programului Operațional Capital Uman din România (POCU) 2014-2020*, semnat între Ministerul Fondurilor Europene și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare (5).

Aceste dezbateri și consultări și, în general, implicarea activă a sistemului părților interesate de dezvoltarea unor abordări metodologice și operaționale mai structurate au fost deseori preocupate, până la momentul actual, de adoptarea unor bareme standard de costuri unitare pentru copii care beneficiază de servicii de educație și îngrijire în creșe, respectiv pentru cursanți în cadrul programelor de educație de a doua șansă.

Primele intenții de dezvoltare a unei OCS în domeniul educației (pentru standardizarea unei unități de cost pentru servicii de creșă), prin intermediul dezvoltării unei metodologii de calcul în acord cu art. 14 (1) din Regulamentul FSE, pot fi plasate la nivelul anului 2016. Pentru intervalul de timp 2016-2018, putem consemna derularea unor demersuri sistematice, deseori repetitive, în legătură cu stabilirea unui acord, în special cu reprezentanții DG EMPL, în legătură cu aspecte tehnice legate de reflectarea legislației și a metodologiei de verificare a datelor la nivelul documentației realizate.

Leccióni învățate în această perioadă de căutări a unor soluții potrivite pentru definitivarea unei OCS sunt destul de similare cu cele evidențiate în studiul „Implementarea OCS prin FSE în Italia. Studiu de caz pe baza experienței din perioada 2007-2013” (2014) care ne dezvăluie mai multe cerințe esențiale pentru actorii relevanți, implicați în procesul decizional:

1. să dezvolte înțelegerea corespunzătoare a prevederilor Regulamentului Comisiei Europene și a documentelor legislative, la nivel național, nu numai din punct de vedere tehnic (dispoziții specifice), ci mai ales în ceea ce privește obiectivele și limitările acestora, evitând eventuale abordări bazate pe preconcepții.

La baza acestei cerințe stă ideea conform căreia un sistem OCS dezvoltat prin metodologie de calcul utilizează surse de

date care pot completa și chiar îmbunătăți cadrul de reglementare la nivel național, pentru un anumit domeniu de activitate.

2. definirea unei OCS permite o utilizare mai eficientă a resurselor, întrucât costurile de referință se stabilesc în prealabil pe baza unui calcul corect, echitabil și verificabil, fiind de fapt adoptate soluții metodologice și operaționale bine stabilite pentru implementarea practică a unor principii și prevederi legislative.

3. deschiderea necesară în a considera demersul de construcție a unei OCS ca fiind un „salt cultural”, întrucât „definirea unui sistem OCS presupune disponibilitatea, la toate nivelurile (de la definirea orientărilor de politică la elaborarea modelului de management), de angajare într-un demers partajat, care necesită o investiție în timp, competențe și resurse financiare. Valoarea adăugată a unei astfel de abordări depinde, de asemenea, de capacitatea de a dezvolta o atitudine pozitivă față de inovare.”

Prin urmare, prin raportare la momentul actual, decizia privind adoptarea unei OCS, în condițiile în care nu există încă un punct de reper la nivel național pentru acest domeniu, și avem în vedere aici intenția dezvoltării unei OCS pe baze metodologice, comportă aspectul unui experiment social inovator. Părțile implicate pot avea în vedere considerente diferite în luarea deciziei, de la posibilitatea de a deconta mai simplu sume cheltuite în legătură cu o operațiune care beneficiază de o alocare financiară de peste 150 de milioane de euro (cazul operațiunilor destinate educației și îngrijirii copiilor în creșe) și până la demararea implementării unui mod de lucru bazat pe OCS pentru decontarea de sume, în relația cu Comisia Europeană, ceea ce conduce inclusiv la facilitarea verificărilor din partea auditorilor de la nivel european.

În timp ce procesul general de luare a deciziilor privind adoptarea unei OCS necesită o abordare sistemică, deseori îndelungată, realizarea efectivă a unei OCS necesită o participare multidisciplinară și un efort de echipă, substanțial.

În ceea ce privește autoritățile implicate, coordonarea și consultările cu reprezentanții DG EMPL s-au realizat, în principal, cu participarea următorilor actori relevanți:

- Autoritatea de management: responsabilă pentru gestionarea și implementarea programului operațional POCU și, în acest context, pentru validarea sistemului OCS dezvoltat în domeniul educației;
- Organismul Intermediar din cadrul MEN: contribuția sa nu a fost limitată la definirea caracteristicilor generale ale opțiunilor de costuri simplificate din domeniul educației, ci a implicat mai multe aspecte legate de promovarea OCS realizate, susținerea consultărilor necesare validării opțiunilor de simplificare, inclusiv la nivelul reprezentanților DG EMPL.
- Ministerul Educației Naționale: în calitate de instituție responsabilă cu politica sectorială pentru domeniul educației la nivel național, prin susținerea demersului inițiat de Organismul Intermediar din subordine, inclusiv la nivelul consultărilor necesare validării opțiunilor de simplificare realizate.

Deși necesară, implicarea Autorității de Audit și a Autorității de Certificare și Plată nu a fost deocamdată remarcată în mod specific, pentru a oferi feedback din perspectiva competențelor instituționale specifice.

În afară de clarificarea reprezentării formale a procesului de configurare, derulare și validare a OCS pentru domeniul educației, este important de clarificat resursa umană implicată în acest proces laborios și inovator, de definire a OCS în termeni practici.

Cu alte cuvinte: de cine avem nevoie pentru a defini un sistem OCS în termeni operaționali?

Componența multidisciplinară a grupului de lucru „OCS” pentru definirea opțiunii de cost simplificat „cost per copil sprijinit pentru participare la servicii de educație și îngrijire în creșă” a inclus elemente de expertiză profesională legate de:

- Managementul FSE și programare pentru Axa Prioritară 6 „Educație și competențe” a POCU 2014-2020;
- Legislația aplicabilă dezvoltării de OCS la nivelul Uniunii Europene, conform art. 67 al RPC și art 14(1) al Regulamentului FSE;
- Reglementări naționale în domeniul educației timpurii, în special pentru segmentul educație antepreșcolară;
- Metode și tehnici de cercetare în domeniul educației, pentru colectarea și interpretarea informațiilor tehnice la nivel metodologic, în condițiile indisponibilității datelor istorice de referință pentru construirea standardului de cost;
- Analiză și prelucrare de date financiare pentru construirea standardului de cost;
- Monitorizare și evaluare tehnică a realizărilor de etapă, dar și a indicatorilor de realizare și de rezultat (la nivel de proiecte);
- Raportare (la nivel de program) și audit.

Această abordare complexă și-a demonstrat utilitatea în vederea asigurării conformității OCS în toate zonele afectate de implementarea ulterioară a acestuia, respectiv, pentru definirea

- 114 opțiunilor de cost simplificat ca o soluție care să poate fi integrată în procesele de management ale Programului Operațional.

### 3.2.3. Momentul fazei preliminară OCS

Demararea punerii în aplicare a reglementărilor UE, în relație cu dezvoltarea OCS, a fost realizată lent în România, în condițiile în care momentul preliminar poate fi considerat anul 2016, moment în care DG Audit a demarat o serie de întrevederi la nivelul Autorității de management pentru POCU în vederea sensibilizării autorității de gestiune cu privire la utilizarea OCS în România.

Ca urmare a întrevederilor realizate, rolul DG EMPL a devenit activ cu privire la identificarea priorităților de investiții, respectiv a operațiunilor finanțabile, pentru care dezvoltarea de OCS ar putea reprezenta o variantă de utilizat efectiv.

Perioada de timp de „sondare” a opțiunilor posibile a fost relativ îndelungată, în contextul în care aceasta s-a realizat în condiții de cunoaștere limitată a procesului de analiză și dezvoltare a unei OCS.

În ceea ce privește momentul fazei preliminară (adică timpul scurs de la „ideea” aplicării OCS și până la punerea în practică a acesteia), pentru prima opțiune de cost simplificat luată în analiză, acesta a avut o durată relativ mare, de aproximativ 2 ani, însă această perioadă de timp a coincis cu cea de „sondare” a mai multor opțiuni de costuri simplificate, posibil de dezvoltat în domeniul educației.

Dat fiind acest aspect de specificitate a derulării momentului fazei preliminară, putem considera că progresele în dezvoltarea OCS au fost realizate simultan, atât în privința dobândirii

competențelor necesare desfășurării acestor activități inovatoare, cât și în privința încercărilor efective de aplicare a competențelor la nivelul primelor încercări de definire a unei OCS.

Prin urmare, faza preliminară a fost caracterizată nu numai printr-o durată relativ îndelungată, dar și, mai important, de dorința de a investiga și valida analizele realizate, pe baza:

- analizei detaliate a dispozițiilor regulamentului, în special în ceea ce privește prerequisitele de aplicare și soluțiile posibile pentru calcularea și aplicarea parametrilor standard. În acest sens, sesiunile de formare în domeniul OCS, furnizate în cadrul *Acordul privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru Sprijinirea implementării Programului Operațional Capital Uman din România (POCU) 2014-2020*, au constituit o experiență valoroasă care a contribuit la accelerarea procesului de luare a deciziilor;
- familiarizării cu exemple de bune practici în dezvoltarea OCS la nivel european. Este relevant să menționăm valoarea adăugată obținută prin inițiative de colaborare (formale sau informale) cu autoritățile de management la nivel transnațional prin participarea la reuniunile de lucru ale *Rețelei tematice privind OCS la nivel european*.

### 3.2.4. Principalele etape ale procesului de definire a opțiunii de cost simplificat

Definirea unui sistem OCS este un proces logic, etapele de bază ale procesului fiind surprinse în mod sintetic în studiul „Implementarea OCS prin FSE în Italia. Studiu de caz pe baza experienței din perioada 2007-2013” (2014):

- definirea obiectului acțiunii, prin descrierea clară a acțiunilor acoperite de OCS;

- 116
- identificarea parametrilor standard, pe baza exprimării acțiunii în „termeni standard” și identificarea parametrilor de cost standard;
  - cuantificarea standardului de cost, prin atribuirea unei valori pentru fiecare parametru;
  - determinarea valorii finanțării standard, prin definirea regulilor de aplicare a OCS;
  - orientarea realizărilor, pe baza definirii raportării acestora în termeni de *proces* și/sau *rezultat*.

Deși, la prima vedere, logica abordării unei opțiuni de cost simplificat este deja bine stabilită și clară, momentele principale implicate în demersul de definire a unei OCS sunt diferite de la o opțiune la alta, calea de acțiune fiind particularizată în funcție de parametri multipli.

#### 3.2.4.1. Conținutul tematic acoperit de opțiunea de cost simplificat

Punctul de plecare al procesului va avea în vedere definirea clară a activităților acoperite de OCS, acestea constituind obiectul procesului de standardizare.

Din punct de vedere logic și metodologic, studiul de caz realizat pentru utilizarea OCS în Italia (14, 2014) evidențiază faptul că implementarea corectă și eficientă a OCS necesită definirea preliminară a standardelor operațiunilor aferente, această sarcină urmărind patru scopuri fundamentale:

- stabilirea unor niveluri adecvate de performanță acceptabile, încurajând utilizatorii să furnizeze standarde unitare de furnizare a serviciilor;

- asigurarea că natura și caracteristicile acțiunii sunt explicite și clare pentru toți beneficiarii, evitându-se riscul aplicării sau discriminării asimetrice;
- facilitarea monitorizării și evaluării comparative a proceselor și rezultatelor implicate;
- definirea parametrilor financiari constanți și coerenți ai costurilor.

Prin urmare, descrierea clară a activităților constituie principala referință pentru definirea unei opțiuni de cost simplificat.

Având în vedere aceste premise, vom analiza în continuare o categorie de intervenție care acoperă acțiuni de formare și educație care a făcut obiectul standardizării, până în prezent, în domeniul educației și care se referă la servicii de educație și îngrijire pentru copii în creșă prin stabilirea costului standard per copil care beneficiază de servicii de educație și îngrijire în creșă.

În cadrul exercițiului financiar 2014-2020, regăsim la nivelul Axei Prioritare 6 — „Educație și competențe”, în cadrul obiectivului specific 6.2., prioritatea de finanțare destinată susținerii copiilor de vârstă antepreșcolară prin servicii de educație și îngrijire în cadrul creșelor.

Această prioritate a fost stabilită în contextul *Strategiei naționale privind reducerea părăsirii timpurii a școlii în România*, care propune „o creștere a ratelor brute de înscriere de la 2 la 23% pentru acest segment de vârstă”<sup>24</sup> în vederea asigurării prevenirii riscului de părăsire timpurie a școlii de la vârste foarte mici.

---

<sup>24</sup> <https://www.edu.ro/sites/default/files/fisiere%20articole/Strategia%20privind%20reducerea%20parasirii%20timpurii%20a%20OCSlii.pdf>, p. 54.

Ca urmare a stabilirii acestei direcții de acțiune strategică, 39 200 de copii antepreșcolari din zone LDR<sup>25</sup> și 4 194 de copii din zone MDR<sup>26</sup>, ar trebui să fie susținuți financiar din FSE, prin POCU, pentru a beneficia de servicii de educație și îngrijire în creșe.

Analiza conținutului activităților de educație și îngrijire a copiilor din creșă, în „condiții standard”, a impus luarea în considerație a unui număr mai mare de variabile, în principal cu referire la următoarele aspecte relevante:

1. Conform datelor Institutului Național de Statistică (INS), la nivelul anului școlar 2016-2017, existau în România „363 de creșe (unități independente și secții din cadrul altor unități care școlarizează acest nivel de învățământ — grupuri școlare). Majoritatea copiilor înscriși în învățământul antepreșcolar sunt cuprinși în creșele aparținând sectorului public (95,4%)” (INS, p. 21), ceea ce semnifică o creștere cu 76 de unități a numărului de creșe raportat pentru perioada 2002–2016. În condițiile unei creșteri sensibile a numărului de creșe la nivel național, din perspectiva numărului copiilor înscriși în învățământul antepreșcolar, se constată faptul că, în anul școlar 2016-2017, beneficiau de servicii de creșe doar 20,1 mii copii, reprezentând 0,6% din populația școlară (INS, p. 21).

Pe baza datelor evidențiate mai sus, putem concluziona preliminar că, în perioada 1970–2002 (perioada realizării studiului de evaluare a creșelor din România), cu extindere până în anul 2016, furnizarea de servicii de îngrijire

---

<sup>25</sup> LDR — Less Developed Regions (regiuni mai puțin dezvoltate).

<sup>26</sup> MDR — More Developed Regions (regiuni mai dezvoltate).

în cadrul creșelor a reprezentat un fenomen marginal din perspectiva ratei de cuprindere a copiilor în cadrul creșelor.

2. Din perspectivă cantitativă, la nivel de program POCU, numărul copiilor cu vârstă de creșă care urmează să beneficieze de sprijin financiar, un total de 43 394 de persoane, este foarte mare, ceea ce ar echivala cu un număr foarte mare de proiecte generate în cadrul unui apel de proiecte (aproximativ 800).

Pe de altă parte, nivelul de educație antepreșcolar vizează educația și formarea organizate pe grupuri mici de copii (conform legislației în vigoare<sup>27</sup>, o grupă de creșă poate include între 5 și 9 copii), ceea ce ar presupune un număr de circa 4 800 noi grupe de creșă, constituite până la finalul actualei perioade de programare.

În acest context, introducerea unei OCS ar putea diminua considerabil povara administrativă legată de justificarea costurilor și de monitorizarea proiectelor, la fel de numeroase, ca și valoarea totală a indicatorului de program POCU referitor la numărul total de copii sprijiniți pentru participarea la educație antepreșcolară.

3. Tipul de participanți în cadrul activităților finanțabile este simplu de determinat, din perspectiva vârstei, fiind vizați copii dintr-o categorie omogenă de vârstă, 0-2 ani<sup>28</sup>. Criteriului vârstei i se adaugă însă și o altă variabilă, deter-

---

<sup>27</sup> Conform HG 1252/2012 privind aprobarea Metodologiei de organizare și funcționare a creșelor și a altor unități de educație timpurie anteprescolară.

<sup>28</sup> Trei ani neîmpliniți, limitarea fiind realizată din rațiuni de corectitudine a raportării realizării indicatorilor (prin beneficiari unici ai sprijinului) pe segmente de vârstă. De la 3 ani, copilul va fi încadrat în segmentul preșcolar de educație.

minată de specificul instrumentului financiar FSE, care are în vedere susținerea persoanelor care provin din categorii vulnerabile. Din această perspectivă, este vizată, la nivel de program operațional, o sinergie cu măsurile active de ocupare de care pot beneficia mamele/tutorii copiilor de creșă vizați, așadar, sprijinul financiar alocat copiilor va fi direcționat cu precădere către mamele/tutorii care se încadrează în aceste categorii<sup>29</sup>.

O posibilă problemă de luat în considerație în ceea ce privește tipul de participanți va avea în vedere asigurarea segregării în furnizarea serviciilor de educație și îngrijire care vor fi furnizate în cadrul proiectelor, deoarece există posibilitatea constituirii de grupe compacte de copii de creșă care îi vor conține în exclusivitate pe aceia care provin din familii dezavantajate, ceea ce ar putea conduce la efecte negative din perspectiva integrării socio-educative în medii de separare.

4. Din perspectiva duratei intervenției, în cadrul proiectelor previzionate sunt estimate perioade de 2 ani de derulare a activităților de educație adresate copiilor cu vârstă de creșă, ceea ce implică un număr foarte mare de ore de educație și îngrijire, susținute din perspectivă financiară. Din punctul de vedere al duratei, segmentul de antepreșcolaritate include 3 ani (perioada 0-2 ani), însă a fost aleasă varianta extinderii treptate a serviciilor de creșă, incluzând aici ultimii doi ani din intervalul de vârstă, cel puțin din trei motive: nevoia urgentă de acoperire cu astfel de

---

<sup>29</sup> A se vedea în acest sens Anexa 1, care detaliază categoriile de părinți/tutori legali avuți în vedere.

servicii de educație la nivel național (ceea ce înseamnă că se putea demara chiar și cu includerea unui singur an de integrare a copiilor în sistemul de educație antepreșcolară), intenția unei intervenții sectoriale reale în educația antepreșcolară, ceea ce solicită realizarea unei schimbări consistente la nivel național, vizibilă ca efecte, prin anvergură, durată și, nu în ultimul rând, sustenabilitate.

5. Forma de sprijin din fonduri FSE vizează educația formală, realizată în cadrul grupelor de creșă nou-constituite ca urmare a furnizării finanțării. Serviciilor de educație timpurie li se adaugă serviciile de îngrijire a copiilor, în condițiile în care vârsta acestora este mică și gradul de independență al copiilor este încă redus. În completarea activităților de educație formală și de îngrijire, mai pot fi furnizate copiilor activități nonformale de educație care pot fi corelate cu programul cotidian de învățare din creșe.
6. Din perspectiva caracteristicilor specifice proceselor vizate de organizare și derulare a activităților de îngrijire și educație, reținem:
  - incidența majoră a absenteismului copiilor, cauzată în principal de posibile probleme de sănătate ale acestora (de exemplu, bolile copilăriei, răceli și viroze frecvente din cauza colectivității și aspectelor contagioase ale problemelor de sănătate specifice vârstelor mici etc.);
  - nevoia de identificare a unor spații disponibile, necesare constituirii de noi grupe de creșă. Aceste spații ar trebui să fie amplasate mai ales în amplasamente în care funcționează deja o grădiniță (de preferință cu program prelungit) sau o unitate școlară, pentru facilitarea

asigurării furnizării hranei și a altor servicii de îngrijire, inclusiv medicală, dacă este necesar;

- numărul redus de personal didactic calificat, disponibil pentru a lucra cu copii antepreșcolari. Având în vedere faptul că rețeaua de creșe este extrem de redusă, la nivel național, și, acolo unde acestea există, urmărește, în special, îngrijirea copiilor, formarea inițială a personalului didactic necesar pentru acest segment de vârstă, nu a constituit o prioritate reală la nivelul sistemului de pregătire a personalului didactic, la nivel național.

Aspectele tehnice care au sprijinit decizia de standardizare a acestei intervenții de finanțare referitoare la educația și îngrijirea copiilor în creșe se datorează în principal:

- faptului că acestea vor face obiectul unor reguli unitare, bine stabilite, aplicabile la nivelul unui întreg subsector de educație, cea antepreșcolară. Deși procesul de standardizare ia în considerare un număr de variabile, acestea ar trebui să beneficieze de o interpretare fără echivoc, prin urmare, în domeniul analizat vom regăsi o astfel de abordare în privința conținutului tehnic al procesului de educație furnizat care va avea interpretarea de proces standardizat.

În acest caz, nu vor avea relevanță, în cadrul procesului de analiză, raportări la bune practici educaționale, abordări inovatoare de educație antepreșcolară, ci va deveni semnificativ modul în care educația antepreșcolară se extinde cantitativ la nivel național prin furnizarea de servicii de educație în mod coerent și unitar, acestea fiind acoperite unitar din perspectiva costurilor implicate.

Abia într-o etapă viitoare, după configurarea unei rețele extinse de creșe la nivel național, variabilele care au

legătură cu inovarea sau cu promovarea de bune practici vor fi luate în considerare, standardizarea realizată inițial devenind un mod coerent de acțiune din perspectiva costurilor implicate.

- intenției de a aplica pe scară largă OCS, care presupune o alocare semnificativă din FSE, deci și un impact observabil al simplificărilor realizate, la nivel național.

Putem identifica de la bun început și, cel puțin, un aspect care nu vine în sprijinul standardizării intervențiilor de educație și îngrijire a copiilor în creșe, prin faptul că astfel de operațiuni nu au mai fost finanțate anterior din fonduri europene, ceea ce înseamnă că nu sunt disponibile date istorice compatibile cu obiectul standardizării, care să sprijine fundamentarea OCS.

### 3.2.4.2. Identificarea elementelor standard de cost al operațiunii

În relație cu OCS privind costul pentru un copil care beneficiază de servicii de educație și îngrijire în creșă, variabila principală de referință a avut în vedere stabilirea costului real total al operațiunii.

Pentru identificarea acestuia se analizează, în mod uzual: prevederile reglementărilor aplicabile domeniului și, în măsura în care acestea sunt parțial acoperitoare, se utilizează metode calitative și cantitative de analiză a costurilor, aplicabile la nivel național.

În cazul creșelor, date fiind acoperirea redusă la nivel național (aproximativ 2%) și caracterul incomplet al reglementărilor aplicabile de punere în aplicare a Legii Educației Naționale nr.1/2011 cu modificările ulterioare (Hotărârea de Guvern nr. 1252/2012 de aprobare a Metodologiei de organizare și funcționare a creșelor

124 și a altor unități de educație timpurie antepreșcolară deservește parțial reglementarea efectivă a serviciilor de educație în creșe), nu există un cost standard stabilit pentru un copil care beneficiază de servicii de îngrijire și educație în creșă.

Totuși, prevederile Ordonanței nr. 9/2018 privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul educației, aduce modificări de esență, în măsură să asigure, pe termen mediu, fundamentarea și punerea în aplicare a unei politici publice pentru acest segment al sistemului național de educație din România<sup>30</sup>. Prin art. 9, alineatele (2), din cadrul Ordonanței 9/2018, se decide: asigurarea de către stat a finanțării de bază pentru antepreșcolari, începând cu anul școlar 2019-2020, precum și stabilirea prin hotărâre a Guvernului, inițiată de Ministerul Educației Naționale, a organizării unităților de educație timpurie antepreșcolară, a standardelor de calitate și a metodologiei de organizare.

Acestor premise de cadru național de reglementare, li se adaugă intenția de extindere a rețelei de creșe, la nivel național, prin intermediul operațiunilor finanțate prin Axa 6 din POCU 2014-2020, prin urmare punem în discuție și costurile necesare pentru constituirea de grupe noi de creșă, în completarea costului standard, necesar de stabilit la nivel de copil participant. Pentru constituirea unei grupe de creșă avem în vedere cheltuieli necesare pentru mica infrastructură de funcționare a grupeii, dar și cheltuieli necesare pentru resurse educaționale adecvate vârstei copiilor de creșă.

---

<sup>30</sup> Cf. Dorina Dumitra Zlota, „Politici publice în domeniul învățământului antepreșcolar. Un studiu de caz cu privire la opțiunea de simplificare a costurilor necesare educației și îngrijirii copiilor în creșe, dezvoltată în cadrul derulării POCU 2014-2020”, *Journal of Pedagogy*, nr. 1/2019 (articol în curs de apariție).

Aceste categorii majore de costuri li se adaugă, în mod evident, și costurile administrative de funcționare instituțională, acestea fiind variabile, în funcție de dimensiunea unei creșe (aceasta fiind influențată de numărul de grupe existente și funcționale).

Pornind de la principalele caracteristici ale operațiunii, prezentate mai sus, următoarea etapă în definirea sistemului OCS este de a identifica parametrii care asigură o detaliere adecvată a acțiunii în „termeni similari”, adică standard, întrucât aplicarea OCS va trebui să se realizeze printr-o valoare cât mai apropiată de costul real al operațiunii.

În cazul serviciilor de educație, în general, punem în discuție două mari categorii de parametri: costul resursei umane de specialitate și costul resurselor materiale necesare procesului de educație.

Pentru situația resurselor umane implicate, în cazul procesului de educație asigurat în cadrul creșei, distingem anumite elemente de specificitate datorate, în principal, vârstei copiilor cu care se derulează activitățile. Prin urmare, dimensiunea grupei de creșă este redusă numeric<sup>31</sup>, fiind obligatorie normarea a cel puțin unei îngrijitoare pentru fiecare grupă de copii, pe lângă educatoare.

O provocare, mai puțin abordată și reglementată recent, se referă la conferirea unui statut profesiei didactice corespunzătoare educației copiilor de vârstă antepreșcolară<sup>32</sup>. Din această perspectivă, în prezent sunt școlarizate promoții de educatori-puericultori în cadrul unor licee pedagogice, în unele cazuri

---

<sup>31</sup> „Nu mai mult de 9 copii într-o grupă”, conform prevederilor art. 16(1) din HG 1252/2012.

<sup>32</sup> Idem nota 30.

126 exercitând roluri didactice în creșele existente deja personalul cu pregătire inițială de profesor pentru învățământul preșcolar sau primar.

Extinderea serviciilor de educație adresată copiilor antepreșcolari prin intermediul creșelor necesită stabilirea unui profil ocupațional și profesional pentru o categorie distinctă de personal didactic, care trebuie să beneficieze de o pregătire profesională specifică.

În cazul resurselor materiale necesare, în completarea resurselor uzuale, identificate pentru o unitate de învățământ, sunt necesare resurse de joc și învățare impuse de vârsta copiilor de vârstă antepreșcolară, dar și resurse de îngrijire pentru copii de vârstă foarte mică (de exemplu, schimburi, suzete, biberoane etc.).

Componentei de îngrijire, derivată din nevoile copiilor de vârstă mică și care contribuie la creșterea costului serviciului total de educație pentru acest segment de vârstă, i se adaugă o variabilă suplimentară de cost dacă avem în vedere nevoi suplimentare de educație și îngrijire pentru cazul copiilor cu nevoi educative speciale (de exemplu, copii cu dizabilități, probleme de sănătate etc.).

Cele două categorii de parametri enunțați mai sus comportă, fiecare în parte, o sumă de variabile componente și putem avea ca exemple: salariile personalului didactic care poate fi diferențiat în creșe de stat față de cele private, numărul de educatoare sau de îngrijitoare poate varia de la o creșă la alta, gradul de confort asigurat copiilor în creșă poate varia etc.

Indiferent de variații, parametrii și variabilele specifice segmentului educațional din creșe vor fi, în linii mari, cele precizate mai sus, acestea fiind corelate cu variabile suplimentare în cazul copiilor cu cerințe speciale de educație și îngrijire.

În demersul de standardizare a parametrilor de cost identificați, următoarea întrebare este: „Ce valoare trebuie să atribuim parametrilor?”

Indiferent de metodologia de calcul aleasă (bazată pe date istorice, pe legislația națională din domeniu, pe analize de referință sau studii de piață), în studiul „Implementarea OCS prin FSE în Italia. Studiu de caz pe baza experienței din perioada 2007-2013” (2014) se menționează necesitatea parcurgerii următoarelor etape:

1. Identificarea cheltuielilor obișnuite și excepționale, în funcție de tipul acțiunii;
2. Clasificarea costurilor obișnuite în raport cu fiecare cost standard unitar;
3. Identificarea și diferențierea categoriilor de costuri directe, respectiv indirecte (dacă această distincție este importantă pentru operațiune).

Atât pentru costurile obișnuite, aferente furnizării serviciului de educație și îngrijire în creșă, cât și pentru costurile excepționale (aplicabile, în special, în cazul copiilor cu nevoi speciale de educație) ca urmare a identificării acestora, este necesară studierea prețurilor/unitate de cost, practicate la nivel național, versus alte metode de colectare a datelor disponibile (date istorice din seturi de proiecte implementate anterior etc.).

Această etapă este necesar să fie gestionată atunci când se adoptă costuri indirecte, declarate pe bază de rată forfetară, fiind necesară raportarea la bareme standard de cost unitar. Pentru această opțiune, este necesară o analiză particulară a costurilor

128 directe și indirecte pentru a determina valoarea medie (exprimată ca procent din toate costurile directe implicate într-o operațiune).

Independent de elementele specifice, va fi constituită, într-o primă etapă, o listă a elementelor de cost uzuale, care se regăsesc în mod obișnuit sub categoria de „costuri indirecte” (personal administrativ cu atribuții generale, cheltuieli de călătorie pentru personalul administrativ cu atribuții generale, închirierea, leasingul, amortizarea și întreținerea clădirilor/echipamentelor de uz general, impozite și taxe generale, servicii auxiliare, de exemplu, recepție, securitate etc.), consumabilele care nu sunt atribuite activităților derulate cu grupul țintă propus), diferite costuri de operare (costuri poștale, taxă de timbru, taxe bancare etc.), consultanță juridică și administrativă (consultanță juridică, cheltuieli cu contabilitatea, salarizarea etc.), certificarea sistemului de calitate și acreditare (auditarea proiectului), alte cheltuieli generale.

Deși finalitatea analizei este obținerea unei valori forfetare de cost unitar, compoziția acesteia poate diferi destul de mult, prin raportare la specificul operațiunii. Există cazuri în care costurile aferente personalului implicat în operațiune poate fi mult mai mare decât costurile aferente logisticii și echipamentelor necesare pentru buna funcționare a structurii de management de proiect, după cum o operațiune care implică un număr mare de grup țintă asociat va determina o structură a costurilor indirecte care necesită atât resursă umană, cât și consumabile în pondere semnificativă, necesare unei derulări eficiente a activităților.

Prin urmare, aceeași clasificare a costurilor directe și indirecte poate varia ca structură internă de tipuri de cheltuieli necesare.

Astfel, inclusiv în legătură cu stabilirea compoziției ratei forfetare a costului indirect, regăsim necesitatea verificării și

validării necesității, respectiv valorii medii pentru fiecare element de cost, prin raportare la caracteristicile specifice și la condițiile care definesc operațiunea finanțată.

Revenind la exemplul stabilirii valorii de cost indirect pentru constituirea și derularea activităților de educație și îngrijire a copiilor într-o grupă de creșă, observăm faptul că sunt de luat în considerare factori cum ar fi: situația noii grupe constituite de a fi integrată într-o instituție de nivel preșcolar sau școlar existentă deja sau de a fi de sine stătătoare (ceea ce comportă costuri suplimentare de întreținere a funcționării structurii de management de proiect), specificul vârstei copiilor necesită o urmărire zilnică a fluctuației de prezență, de alimentație, de probleme medicale etc., ceea ce presupune o structură de personal administrativ mai consistentă, comparativ cu nevoile altor categorii de vârstă etc.

În toate situațiile și posibilele exemple, există însă un principiu general valabil care va trebui să fie respectat, cu privire la asigurarea că fiecare element de cost este luat în considerare într-o singură categorie. Orice suprapunere va determina, de fapt, o supraevaluare a costului operațiunii, afectând acuratețea costului final, indiferent de categoria cheltuielilor vizate, directe sau indirecte.

#### 3.2.4.4. Stabilirea standardului de cost unitar prin analiza componentelor și a condițiilor de acordare a finanțării pe bază de indicatori de realizare/de rezultat

Definirea parametrilor structurii de cost prin analiza elementelor interne, pe baza unei analize riguroase bazate pe metode și

130 tehnici particularizate, constituie o etapă preliminară pentru a determina, de fapt, valoarea finanțării aferente operațiunii supuse standardizării.

O provocare importantă în acest demers este reprezentată de identificarea modului în care specificul operațiunii permite implementarea practică a sistemului de costuri simplificate prin raportarea la trei aspecte principale care ar putea avea un impact asupra sumelor acordate:

- *combinarea sau utilizarea singulară a OCS, respectiv posibilitatea de a aplica OCS împreună cu costurile reale.*

De exemplu, finanțarea aferentă serviciilor de educație și îngrijire în cadrul creșei poate fi determinată prin aplicarea: unuia sau mai multor costuri unitare standard, legate de furnizarea de educație, în combinație cu un cost forfetar unitar pentru servicii de îngrijire sau prin combinarea acestora cu costuri reale destinate formării personalului didactic necesar furnizării serviciilor de educație din creșă.

- *scalarea unor valori atribuite unor parametri standard, aspect care poate fi utilizat pentru a implementa reducerea costului operațiunii datorită: identificării economiilor de scară (de exemplu, determinate de elementele specifice serviciului de îngrijire a copiilor antepreșcolari), economiile de domeniu (de exemplu, determinate de natura repetitivă a anilor de studii pe grupe de creșă sau, dimpotrivă, de natura lor specifică).*

Ajustarea valorii operațiunii finanțate se poate operaționaliza prin aplicarea mai multor tehnici, în funcție de liniaritatea progresiei costului în comparație cu variabilele relativ constante:

Dacă progresia este suficient de liniară, valoarea costului unitar standard poate fi reconfigurată în funcție de procente specifice, determinate pe baza unor analize specifice.

Unele cazuri practice întâlnite frecvent pot fi:

- dacă valoarea costului unitar, alocată unui copil pentru un an de educație antepreșcolară, a crescut cu un anumit procentaj, în anul al doilea față de primul, pentru a ține seama de nevoile specifice de educație ale participanților;
- dacă instituția în care funcționează o grupă nouă de creșă deține o cantină, costul unitar standard al hranei poate fi redus cu un anumit procent;
- pentru finanțarea cursurilor de formare periodică pentru personalul didactic, valoarea costului unitar standard poate fi redusă procentual (luându-se în considerare faptul că nu mai sunt necesare costuri pentru proiectarea pedagogică a cursului).

Dacă, pe de altă parte, progresia este ierarhică, poate fi utilă segmentarea quantumului asociat parametrului standard, definirea unor intervale specifice de valori și asocierea unui cost diferit fiecăruia.

De pildă, pentru situațiile de reconversie profesională a personalului didactic profesionalizat inițial pentru educația preșcolarilor sau pentru învățământul primar, către educația destinată antepreșcolarilor, pentru parametrul „costul unitar standard pe oră de instruire”, se pot stabili valori diferite pentru durata totală a cursului de formare necesar a fi furnizat.

- *definirea condițiilor specifice pentru care se va acorda finanțarea.* La definirea opțiunilor de simplificare, autoritățile de gestiune fonduri pot stabili criterii și cerințe care condiționează acordarea finanțării. Acestea urmăresc să asigure atingerea obiectivelor minime prestabilite pentru finalizarea/realizarea operațiunii, de către beneficiari la niveluri superioare de calitate și performanță pentru activitățile eligibile propuse inițial.

De exemplu, pentru intervențiile de educație și îngrijire destinate antepreșcolarilor, câteva dintre condițiile impuse pot avea în vedere: proveniența copiilor din familii defavorizate într-o pondere prestabilită, furnizarea în vederea decontării cheltuielilor a unor documente, de asemenea, prestabilite și anunțate prin Ghidul solicitantului: lista lunară de participanți la servicii de educație, fișe semestriale/anuale de caracterizare psihopedagogică a progreselor copilului în educație etc.

Procesul de definire a condițiilor de acordare a finanțării în vederea configurării modului de utilizare a unei OCS solicită din partea autorității de gestiuni să opereze și o alegere fundamentată cu privire la orientarea strategică către procesul sau rezultatul în ceea ce privește operațiunea pentru care se implementează simplificarea.

Regulamentul Comisiei Europene 396 și nota COCOF 09/0025/04 au clarificat faptul că standardele privind costurile unitare pot fi raportate la:

1. proces: în cazul în care costurile unitare sunt legate de indicatori de realizare (de exemplu, numărul orelor de curs, numărul de participanți etc.);

2. rezultate: situație în care costurile unitare se raportează la rezultate obținute în cadrul operațiunii (de exemplu, număr de absolvenți care își continuă studiile, numărul de copii care au finalizat un ciclu de școlaritate etc.).

Având în vedere că alegerea unei **abordări bazate pe proces sau bazate pe rezultate** are implicații tehnice și de politică sectorială (o orientare spre rezultate implică în special un context cultural și tehnic pregătit să deruleze o astfel de abordare),

putem identifica o serie de implicații care se cer a fi luate în considerare pentru alegerea uneia sau alteia dintre variantele de lucru.

*Abordarea bazată pe proces* se întemeiază pe necesitatea de a identifica în mod clar și măsurabil indicatorul cantitativ corelat cu procesul cuantificat, existând riscul de a favoriza orientarea spre aspectele cantitative, în detrimentul calității serviciilor furnizate. O astfel de cale de urmat este utilizată în situații în care se urmărește reducerea costului efectiv al operațiunii (de exemplu, apelând la profesori cu experiență profesională redusă sau utilizând resurse de învățare cu costuri mici etc.), fiind facil de păstrat echilibrul economic al operațiunii, având în vedere că valoarea finanțării va fi măsurată proporțional cu numărul de copii îngrijiți și educați.

Totuși, folosirea exclusivă a unui indicator cantitativ poate determina o calitate inferioară a operațiunii derulate, ceea ce în cazul serviciilor de educație nu este recomandabil.

O soluție pentru diminuarea acestui tip de consecințe are în vedere corelarea indicatorului cantitativ cu rezultatele unui studiu, în măsură să valideze, din perspectivă calitativă, datele obținute prin intermediul parametrilor cantitativi.

O altă variantă de admis ca soluție, pentru a asigura un accent mai mare pe calitatea serviciilor de educație furnizate, ar trebui să aibă în vedere stabilirea unor standarde minime de calitate, asociate indicatorului de proces (cantitativ) ca o condiție pentru decontarea valorii finanțării acordate.

Un posibil exemplu poate fi atunci când, deși se utilizează un cost standard al unității pe lună de participare a unui copil la servicii de educație și îngrijire în creșă, o eventuală ajustare poate fi prevăzută prin recunoașterea costului participantului

134 numai dacă acesta a luat parte la cel puțin 70% din programul zilnic oferit în cadrul creșei.

*Abordarea bazată pe rezultate* are ca specific focalizarea pe evaluarea rezultatelor efective și pe impactul generat de inițiativa finanțată la nivelul operațiunii. Odată obținut, un astfel de rezultat este mai ușor de justificat, deoarece cheltuielile eligibile efectuate sunt legate numai de un aspect al operațiunii, și anume rezultatul, fără a se ține seama de complexitatea activităților derulate efectiv.

O astfel de abordare evidențiază unul dintre argumentele criticabile la adresa „sumelor forfetare”, și anume promovarea unei abordări de tipul „on-off” („totul sau nimic”). În cazul în care rezultatul a fost atins, cheltuielile sunt acceptate, altfel, acestea nu pot fi considerate eligibile în mod parțial, indiferent de ponderea, durata sau efortul implicat de activitatea efectivă desfășurată pentru a obține, chiar și parțial, rezultatul.

Pentru folosirea acestei abordări bazate pe rezultat, sunt necesare o definire și o cuantificare precisă a indicatorului, astfel încât să poată fi posibilă măsurarea efectivă (de exemplu, nu este suficient să se afirme că rezultatul vizează efortul de implicare a participanților, pentru că durata minimă a implicării trebuie să fie clarificată prin specificarea numărului de ore de formare la care aceștia au participat efectiv pentru obținerea unui certificat care atestă finalizarea programului de formare profesională, la care se poate adauga, pentru continuarea formării, o justificare pertinentă în legătură cu corelarea noii teme de formare cu precedentă în vederea asigurării unui parcurs coerent care să conducă la un profil de specialist solicitat în domeniul educației pentru un anumit nivel de școlaritate).

Pe de altă parte, această abordare poate constitui o „barieră la intrare” pentru potențialii beneficiari care nu sunt în măsură să garanteze rezultatele planificate inițial; în astfel de cazuri devin posibile riscurile financiare, întrucât, deși o parte dintre activități s-a derulat normal, beneficiarului nu i se va deconta nicio cheltuială, în condițiile în care nu a făcut dovada realizării unui anumit rezultat asumat inițial în relație cu o OCS.

În aceste circumstanțe, se poate produce un efect pervers, pentru diminuarea riscului financiar potențial, prin discriminarea potențialilor participanți cu risc de neabsolvire sau de neangajare profesională în timp util, și concentrarea pe cei care prezintă un profil cu risc scăzut, prin urmare, se oferă șanse mai mari de succes unor categorii de participanți, în relație cu realizarea indicatorilor de rezultat și, implicit, cu obținerea finanțării.

Printre pârgurile de atenuare a impactului negativ evidențiat mai sus, pot fi luate în considerare anumite rezultate intermediare relevante, care sunt reciproc distincte, dar integrate în rezultatul final dorit (de exemplu, un indicator bazat pe costul aferent educației unui copil din primul an de creșă care a finalizat un semestru de educație, în care sunt îndeplinite toate condițiile minimale prestabilite).

În același OCS, pot fi stabilite unele condiții specifice care limitează riscul pierderii integrale de către beneficiari a finanțării, în cazul în care indicatorul de rezultat nu este atins, din motive care nu pot fi atribuite beneficiarilor (de exemplu, prin recunoașterea costului pentru un copil care finalizează cu succes un an de educație, chiar dacă acesta a participat doar la o parte din cursuri, din motive personale justificate. Aceste tipuri de motive vor fi identificate în avans, având un caracter prestabilit).

În măsura în care adresabilitatea unei operațiuni, în care s-a stabilit o OCS cu măsurare pe bază de indicator de rezultat, vizează în mod majoritar copii sau elevi cu un anumit tip de vulnerabilitate, este indicat ca fie să se configureze cereri de propuneri care vizează priorități specifice acestora cu folosirea unei valori mai mari pentru costul unitar standard pentru serviciile furnizate utilizatorilor dezavantajați, fie să se utilizeze valori diferențiate pentru costuri unitare standard pentru copiii/elevii din categorii vulnerabile, față de copiii/elevii din categoriile fără vulnerabilități speciale.

O perspectivă echilibrată este oferită de abordarea bazată pe combinația dintre orientarea pe procese și pe rezultate în cadrul aceleiași operațiuni. Deși este o variantă complexă, în ceea ce privește modul de punere în practică, pot fi identificate anumite avantaje din perspectiva diminuării riscurilor unei diferențe semnificative între costurile efectiv suportate de beneficiari și valoarea finanțării acordate, din cauza nerealizării unor indicatori de rezultat.

Reglementările aplicabile conțin o astfel de prevedere explicită pentru utilizarea ambelor moduri de lucru în cadrul unui singur model, singura condiție de asigurat fiind aceea că aplicarea unei abordări ar trebui să fie complementară celeilalte pentru diferite tipuri de costuri implicate.

Prin urmare, posibilele combinații ale celor două opțiuni se referă la diferite tipuri de costuri în cadrul aceleiași activități (de exemplu, un cost unitar standard bazat pe un proces de cost pentru „o oră de curs” x număr de ore de activități de instruire + un cost standard unitar bazat pe rezultate pentru „personal didactic care a absolvit cu succes cursul” x numărul de cadre didactice care obțin certificarea) sau se referă la diferite

activități din cadrul unei inițiative specifice (de exemplu, pentru un demers de cooptare a unor copii la servicii noi de creșă, unele servicii preliminare pot fi recunoscute pe bază de proces — numărul orelor de educație furnizate în cadrul zonei de identificare a copiilor pentru formare de grupe noi de creșă -, iar unele pot fi recunoscute pe baza rezultatelor efective, legate de înrolarea efectivă, prin înmatriculare, a copiilor în cadrul unităților de educație și îngrijire disponibile).

În majoritatea cazurilor, această combinație necesită ca procesul să preceadă rezultatul în termeni de logică a construcției și derulării activităților.

### 3.2.5. Repere metodologice de calcul utilizate pentru stabilirea OCS pentru servicii de educație și îngrijire destinate copiilor de vârstă antepreșcolară

Elementele de logică a intervenției descrise deja, cu exemplificări provenite din demersul de construcție a unei OCS pentru servicii de educație și îngrijire destinate antepreșcolarilor din România, conțin date suficient de clare pentru conținutul tematic acoperit de opțiunea de cost simplificat, precum și în ceea ce privește identificarea parametrilor standard de cost al operațiunii.

Aspectele dificil de stabilit au avut în vedere identificarea valorii standard atribuite elementelor de cost, dar și stabilirea standardului de cost unitar prin analiza componentelor și a condițiilor de acordare a finanțării pe bază de indicatori de realizare/de rezultat, în special, în condițiile în care legislația națională din domeniu este incomplet dezvoltată, iar serii istorice de date privind implementarea anterioară a unor proiecte

138 cu cofinanțare din FSE în domeniul educației antepreșcolarilor nu au fost disponibile.

În astfel de situații, opțiunea utilizării unor OCS din categoria „on the shelf” (adică prevăzute deja în cadrul de reglementare european) este impracticabilă, fiind aplicabilă dezvoltarea unei OCS pe baze metodologice de calcul, conform art. 14(1) din Regulamentul FSE.

Într-o primă etapă s-a procedat la utilizarea *Anchetei pe bază de chestionar*, pentru identificarea configurației serviciilor de creșă furnizate și costurile acestora, orientate în cea mai mare parte către sistemul furnizorilor de servicii de creșă existenți la nivel național.

Pentru verificarea datelor obținute prin ancheta pe bază de chestionar, s-a utilizat ulterior *analiza comparativă*, fiind studiate preponderent informații disponibile cu privire la costuri ale serviciilor de îngrijire așa cum reies din baza legală disponibilă pentru domeniu, precum și din Hotărâri ale Consiliilor Locale, respectiv date din media online care menționează prețuri ale unor astfel de servicii la nivel de creșe private din România (cu mențiunea că astfel de date au o trasabilitate mai puțin semnificativă în termeni de asumare și valabilitate a valorilor de sume identificate).

#### 3.2.5.1. Colectarea datelor prin ancheta pe bază de chestionar

În vederea identificării profilului instituțional al creșelor existente deja în România și al costurilor practicate furnizării serviciilor oferite de acestea, am procedat la utilizarea unui demers de investigare a opiniilor reprezentanților din creșe, prin utilizarea anchetei pe bază de chestionar.

În relație cu criterii și condiții care au fost luate în considerare la colectarea datelor necesare pentru dezvoltarea unui OCS pentru servicii de educație și îngrijire în creșă prin anchetă pe bază de chestionar, se impune o clarificare cu privire la specificul alegerii și utilizării surselor de date, precum și la definirea perioadei de referință a datelor.

Alegerea și utilizarea surselor de date au fost determinate de luarea în considerație a unor factori de context național și a unor elemente de specificitate a domeniului investigat.

Conform datelor disponibile de la nivelul INS, la nivelul anului școlar 2016-2017, existau în România 363 de creșe (unități independente și secții din cadrul altor unități care școlarizează acest nivel de învățământ — grupuri școlare), 94,5% dintre acestea fiind creșe aparținând sectorului public. Indisponibilitatea unei baze de date cu unitățile de creșă (private și publice) la nivel național, atât pentru regiuni mai puțin dezvoltate, cât și regiuni mai dezvoltate, a determinat ca în chestionarul utilizat să nu fie inclusă cerința precizării caracterului privat/finanțată de la bugetul de stat pentru creșele la care s-a făcut referire în răspunsuri, interpretarea răspunsurilor obținute neconținând date specifice grupate în funcție de un astfel de criteriu.

Putem considera că s-a operat o randomizare, în condițiile în care chestionarele s-au aplicat unei părți din totalul de posibili respondenți vizați, cu reprezentativitate asigurată la nivelul fiecăreia din cele 8 regiuni ale României, în condițiile în care s-au colectat 65 de chestionare completate, prin raportare la circa 363 de de creșe funcționale în România.

Un caz particular este de menționat în cazul regiunii mai dezvoltate (MDR), pentru care disponibilitatea de a răspunde la întrebările chestionarului, din partea persoanelor

140      contactate telefonic, a fost minimă. În această situație, s-au investigat datele necesare completării chestionarului în mediul online (de exemplu, site-uri disponibile pentru creșe din regiunea București-Ilfov), cu mențiunea că aceste surse de date au o relevanță și fiabilitate reduse, comparativ cu sursa de date obținută prin utilizarea anchetei pe bază de chestionar.

Din perspectiva relevanței, s-au reținut acele surse de date în măsură să ofere o arie de acoperire a costurilor serviciilor de educație și îngrijire în creșe, la nivel regional și național, pe cât posibil cu demarcația necesară a datelor pentru cele 7 regiuni mai puțin dezvoltate, respectiv regiunea mai dezvoltată, evitându-se riscul de includere a „surselor” care ar putea produce erori în ceea ce privește determinarea valorilor parametrilor specifici operațiunii.

Chestionarul utilizat a inclus 10, respectiv 12 întrebări<sup>33</sup>, acestea urmărind identificarea unor date factuale cu privire la: oferta educațională din cadrul programului creșei, alocarea medie a costului resurselor educaționale minim necesare unei grupe de copii de creșă, costul meniului zilnic pentru un copil, valoare de cost a serviciului de creșă furnizat etc.

Aplicarea chestionarelor s-a realizat în mediul online, inclusiv interogare directă sau telefonică, cu implicarea angajaților OIPOCU MEN care lucrează în Unitățile Regionale (cu sedii în cele 7 regiuni LDR, respectiv regiunea MDR, pentru București) în calitate de operatori de administrare a chestionarelor.

---

<sup>33</sup> Chestionarul conține două întrebări în plus, acestea au fost aplicate pentru regiunile mai puțin dezvoltate, deoarece aplicația surveymonkey are un număr limitat de întrebări și nu au putut fi încărcate. Cu răspunsurile la ultimele două întrebări menționate s-au extras rezultate sunt cu privire la tipurile de activități extracurriculare incluse în taxa lunară, respectiv alte tipuri suplimentare de costuri de funcționare.

S-au colectat 65 de chestionare, completate astfel:

- 14 chestionare completate online direct de către reprezentanții creșelor/grădinițelor;
- 25 de chestionare completate prin interogare directă sau telefonică la nivelul celor 7 regiuni (LDR) ale țării și
- 26 de chestionare completate pentru regiunea mai dezvoltată București-Ilfov, pe baza informațiilor disponibile pe site-ul creșelor/grădinițelor identificate.

Perioada de referință a datelor s-a bazat pe raportarea la un anumit moment în timp (anii 2016-2017).

### 3.2.5.2. Interpretarea datelor obținute

Interpretarea răspunsurilor aferente administrării întrebărilor din chestionarul aplicat a fost realizată separat, pentru fiecare dintre cele două categorii de regiuni de dezvoltare din România, pentru care redăm mai jos informațiile considerate relevante în scopul determinării OCS pentru serviciile de educație și îngrijire adresate antepreșcolarilor în creșe.

#### Date relevante pentru creșe localizate în regiuni mai puțin dezvoltate (LDR)

1. Pentru prima întrebare a chestionarului, referitoare la detalierea ofertei educaționale din cadrul programului creșei (cu prezentarea tipurilor de activități zilnice incluse în taxa minimă lunară, dacă este cazul), răspunsurile oferite de către reprezentanții creșelor au fost variate; unele dintre răspunsuri au făcut referiri la oferta educațională dezvoltată pentru toate activitățile zilnice cu copiii, în timp ce alte răspunsuri au evidențiat doar o parte din activitățile desfășurate cu copiii.

În general, oferta educațională la nivelul creșelor cuprinde activități practice, activități ludice, cursuri de limbi străine (engleza, germană etc), jocuri specifice vârstei, ateliere de creație, excursii, ieșiri în parc, teatru și spectacole.

Au existat și răspunsuri care au indicat derularea de activități „conform planului de învățământ pentru creșe” sau „activități desprinse din curriculum-ul național și adaptate vârstei”, deși la nivelul anului 2016 și până în prezent nu este adoptat în mod oficial un curriculum național pentru educația copiilor cu vârstă de creșă. Unele răspunsuri au făcut trimitere la abordări curriculare diverse de genul „Baby Sigus”, precum și la variante diferite de program, în funcție de nivelul taxei percepute (“program planificat” și „program emergent”, raportat la nevoile specifice ale copilului, tariful fiind stabilit împreună cu cadrul specializat implicat).

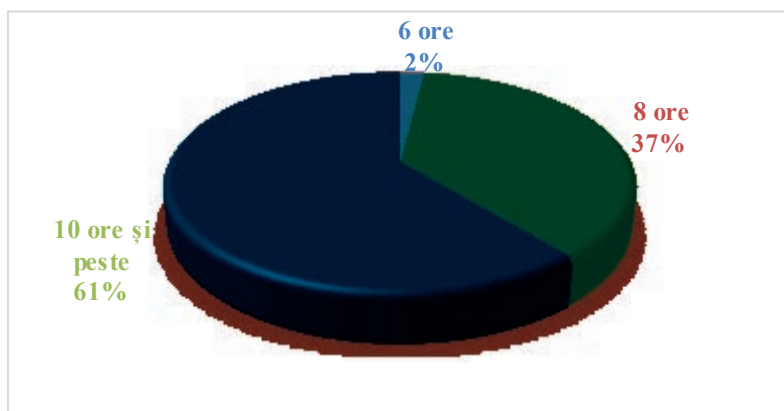
Alți respondenți au menționat faptul că „obiectivul principal vizează creșterea, îngrijirea și ocrotirea copiilor până la vârsta de 3 ani”, ceea ce semnifică faptul că anumite creșe furnizează doar servicii de îngrijire a copiilor, nu și servicii educaționale.

2. O altă întrebare a vizat menționarea unor tipuri de activități extracurriculare care sunt incluse în taxa lunară, răspunsurile fiind diverse, de la serbări, evenimente anuale, ateliere de activități practice, excursii, vizionări de spectacole etc., până la menționarea neinclunderii unor astfel de activități în taxă (fiind taxate separat) sau precizarea că „pentru copii de 2-3 ani nu se oferă activități extracurriculare, din cauza vârstei prea mici”.
3. Cu privire la asigurarea transportului copiilor de la/la domiciliu și includerea acestui serviciu în taxa minimă sau dacă asigurarea transportului include un cost suplimentar,

centralizarea rezultatelor arată faptul că majoritatea creșelor (97%) nu includ în taxa minimă transportul copiilor (acasă-creșă-acasă), costul transportului reprezentând o taxă suplimentară, sau copiii sunt transportați de către părinți.

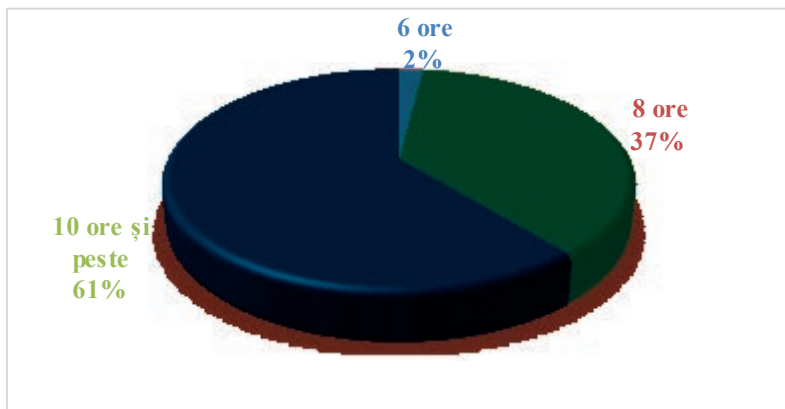
Unele răspunsuri au fost justificate, transportul copiilor putând fi solicitat la cererea părinților, costul acestuia fiind diferit de la o creșă la alta: 5 lei/1 cursă, 10 lei/1 cursă, 100 de lei/lună, 200-300 de lei/lună.

Figura 1 — Asigurarea transportului la creșă și retur (Regiuni mai puțin dezvoltate)



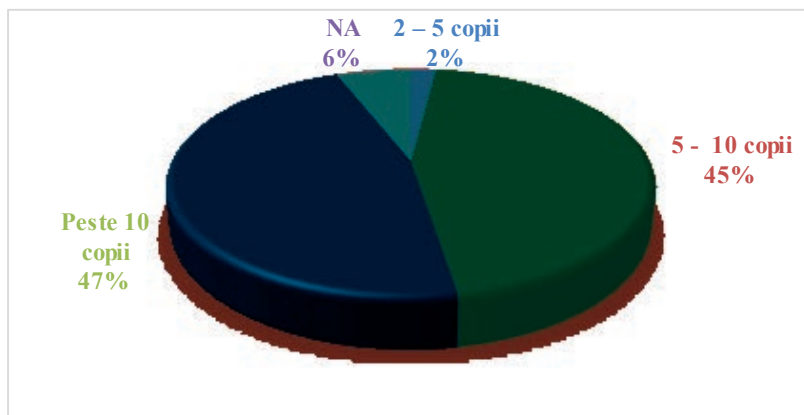
- Referitor la numărul de ore/zi petrecut de copii în creșă, procentul majoritar, de 61%, indică faptul că părinții își lasă copiii la creșă aproximativ 10 ore și chiar mai mult pe parcursul unei zile. Programul copiilor la creșă coincide, de obicei, cu programul părinților la locul de muncă.

Figura 2 — Durata programului de creșă asigurat pentru copii în creșe (Regiuni mai puțin dezvoltate)



5. Cu privire la numărul de copii cuprinși dintr-o grupă de creșă, răspunsurile obținute au reliefat într-o pondere relativ egală faptul că grupele sunt formate dintr-un număr de 5-10 copii (45%) sau chiar peste 10 copii (47%), având asigurată supravegherea, atât din partea personalului didactic, cât și din partea îngrijitoarelor. De remarcat este faptul că, deși legislația aplicabilă prevede un număr de „nu mai mult de 9 copii” pentru constituirea unei grupe de creșă, răspunsurile care nu respectă această prevedere sunt numeroase, un posibil motiv pentru această situație fiind costul ridicat al personalului necesar îngrijirii și educării copiilor de vârstă antepreșcolară.

Figura 3 — Variația numărului de copii cuprinși într-o grupă de creșă  
(Regiuni mai puțin dezvoltate)



6. Cu privire la criteriile utilizate pentru alcătuirea grupelor de copii (vârsta, gradul de autonomie etc.), criteriul cel mai des menționat a fost vârsta copiilor (94%), urmat apoi de alte criterii, cum ar fi: gradul de autonomie, domiciliul, discuții cu părinții etc.
7. În legătură cu valoarea medie a costului resurselor educaționale minim necesare funcționării unei grupe de copii de creșă, s-au obținut următoarele date:
  - 0–1 an, valoare medie: 698 de lei.
  - 1–2 ani, valoare medie: 691 de lei.
  - 2–3 ani, valoare medie: 703,5 lei.

Se observă o variație minoră a costurilor necesare resurselor educaționale, minim necesare, din perspectiva vârstei copiilor, cu un trend ușor mărit pentru intervalul de vârstă de 2-3 ani.

146 8. Cu privire la tipologia resursei umane necesare funcționării unei creșe, reținem ca valorii medii derivate din răspunsurile primite:

- Număr educatoare: 4
- Număr îngrijitoare: 6
- Asistent medical: 3
- Psiholog: 1
- Personal auxiliar: 4

Având în vedere diversitatea de organizare a grupelor de creșă la nivel național, nu putem considera general valabilă această distribuire, însă o reținem cu valoare de exemplu. Se remarcă în mod evident necesitatea unui număr mare de îngrijitoare, în număr aproape egal cu cel al cadrelor didactice. Totodată, raportul dintre numărul necesar de îngrijitoare este invers proporțional cu vârsta copiilor cu vârstă de creșă. Astfel, cu cât vârsta copilului crește, nevoia de personal suplimentar de îngrijire scade, crescând necesitatea serviciilor educaționale adaptate vârstei.

9. O altă întrebare a chestionarului a avut în vedere specificarea valorii lunare a taxei solicitate de creșă, valoarea medie, așa cum a reieșit din răspunsurile primite, fiind situată la 747 de lei/lună, în acest quantum fiind cuprinse costurile cu îngrijirea, educația, masa, cota-parte din utilitățile necesare funcționării creșei, inclusiv accesul la resurse de educație. Având în vedere eterogenitatea de organizare și funcționare a creșelor, nu putem aprecia cu claritate o dimensionare numerică echilibrată a resursei umane folosite, nici a resurselor materiale de natură educațională în asociere cu activitățile de educație specifice vârstei cuprinse între 0 și 2 ani.

10. În ceea ce privește costul meniului zilnic pentru un copil, valoarea medie evidențiată de răspunsurile obținute a fost de 12 lei/zi, această valoare menționată respectând prevederile HG nr. 904/2014 privind cuantumul minim al alocației de hrană pentru copii aflați în grupa de vârstă 0-3 ani inclusiv.
11. Cu privire la tipurile de cheltuieli curente și exprimarea unei valori medii lunare a acestora (chirie, utilități, consumabile), respondenții au specificat următoarele:
- chirie: 4 558 de lei
  - utilități: 2 518 de lei
  - consumabile: 1 294 de lei
  - alte tipuri suplimentare de costuri de funcționare (denumire, cost): 12 943 de lei.
12. În legătură cu precizarea altor tipuri suplimentare de costuri de funcționare (dacă există, în completarea costurilor analizate la întrebarea 11), s-au obținut variante de răspunsuri de tipul celor de mai jos:

**Taxe, autorizații anuale, impozite, servicii contabile,  
dezinfecții aproximativ — 10 000 de lei/an**

|                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Amortizări mijloace fixe (cheltuială lunară) — 5 255 de lei/lună                                                                |
| Materiale sanitare și medicale — 500 de lei/lună                                                                                |
| Impozite și taxe — aproximativ 720 de lei/lună                                                                                  |
| Impozit pe profit — 16%, aproximativ 900 de lei/trimestru                                                                       |
| TVA — aproximativ 3 000 de lei lunar, 9 000 de lei/trimestru                                                                    |
| Salarii — 3 angajați. Impozit pe salariu (ind. CAS, CASS, șomaj)                                                                |
| Salarii, cadouri, impozit pe salariu, dotarea unității (mobilier, veselă, electronice, jucării, materiale didactice, rechizite) |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rechizite, plăți opționale profesori, salarii etc                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salarii personal angajat</li> <li>• Impozite</li> <li>• Remunerații colaboratori și firme contractante</li> <li>• Materii prime bloc alimentar</li> <li>• Cheltuieli cu contracte obligatorii potrivit legislației specifice</li> <li>• Cheltuieli cu combustibilul</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Pampers, șervetele umede, produse pentru efectuarea imediată a igienei personale, prosoape de hârtie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cheltuieli cu reparații curente (zugrăveli, parchet, instalații electrice, sanitare etc.) = 2 100 de lei;</li> <li>• Contravaloare analize medicale — 481 de lei;</li> <li>• Monitorizare sisteme de alarmă, întreținere ascensor, igienizare și schimbare filtre purificatoare, servicii colectare deșeuri medicale, dezinsecție, deratizare etc. — 1 100 de lei;</li> <li>• Pregătire profesională (cursuri de igienă, educație medicală continuă) = 320 de lei;</li> <li>• Carburant, piese de schimb, asigurări pentru mașina din dotare — 500 de lei;</li> <li>• Alte obiecte de inventar (veselă, electrocasnice, mobilier etc.) — 2 160 de lei;</li> <li>• Uniforme si echipament= 150 de lei.</li> </ul> |

#### Date relevante pentru creșe localizate în regiunea București — Ilfov (MDR)

Pentru regiunea mai dezvoltată, București-Ilfov, aplicarea chestionarului, în mod analog cu modalitățile de colectare a datelor utilizate în cazul celorlalte 7 regiuni ale României, nu a fost posibilă, din cauza lipsei de interes din partea potențialilor

respondenți în relație cu intenția interogării. În această situație neprevăzută, s-a apelat la informațiile disponibile pe site-urile creșelor/grădinițelor, pentru anul 2016, sub rezerva faptului că datele identificate s-au potrivit parțial cu solicitările întrebărilor chestionarului. În plus, gradul de asumare a veridicității și actualității datelor din media online este semnificativ redus, comparativ cu răspunsurile care ar fi putut fi obținute de la reprezentanți ai creșelor.

În aceste condiții, s-au colectat din mediul online informații cu privire la activitatea a 26 de creșe din regiunea București-Ilfov.

1. În legătură cu oferta educațională din cadrul programului creșei (cu prezentarea tipurilor de activități zilnice incluse în taxa minimă lunară), informațiile colectate potrivit mediului online, sunt relativ asemănătoare cu cele completate direct de către reprezentanții creșelor.

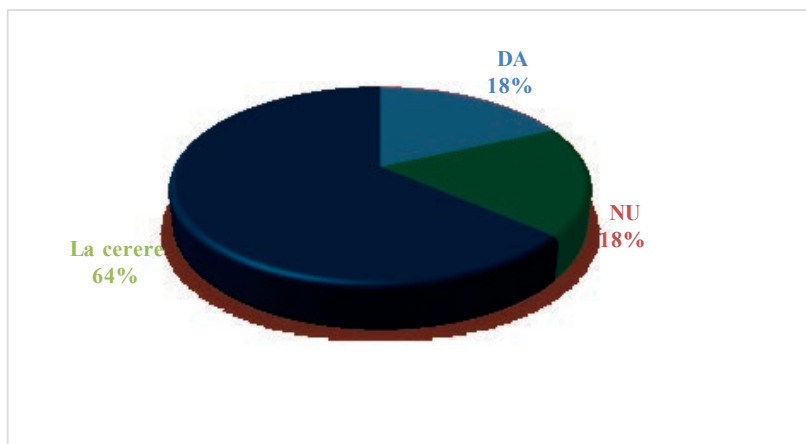
Se pot sesiza anumite diferențe cu privire la intențiile creșelor din București și Ilfov de a furniza activități opționale de învățare a limbilor străine (limba germană, limba engleză), activități sportive mai diversificate (tenis, gimnastică, balet, înot, echitație, arte marțiale, schi, tir, karting, călărie), activități care „îmbină ideile învățământului românesc cu practici ale sistemelor de învățământ europene și ale alternativelor educaționale recunoscute în țara noastră, situându-se în acord cu tendințele inovatoare în domeniul curriculumului internațional”, activități particularizate (Musical Bees, Little Gym, programe educaționale internaționale).

2. Cu privire la asigurarea transportului copiilor de la/la domiciliu și includerea acestui serviciu în taxa minimă sau dacă asigurarea transportului include un cost suplimentar,

centralizarea rezultatelor arată faptul că, pentru 11 creșe private din regiunea București-Ilfov, potrivit informațiilor colectate, 7 creșe asigură transportul copiilor de la/la domiciliu **doar la cerere**, în procent de 63,64%. Potrivit unor informațiilor colectate, costul unui transport de la/la domiciliu este de 10 lei/copil. Se poate observa o pondere mai mare pentru regiunea București-Ilfov, în ceea ce privește nevoia includerii serviciilor de transport în cadrul costului serviciului de creșă pentru un copil.

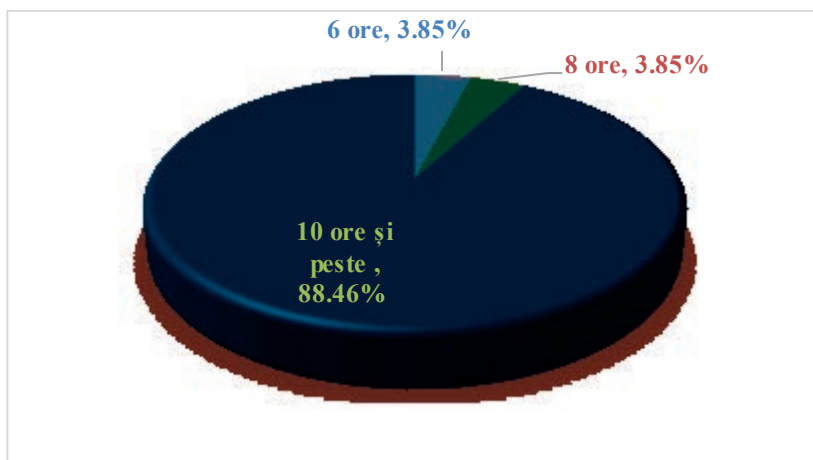
Pentru 2 creșe, adică 18,18% din exemplele analizate, rezultă faptul că transportul copiilor de la/la domiciliu este inclus în taxa minimă, cu mențiunea că pentru una dintre ele se asigură transportul doar după ora 18.00. Același procent, de 18,18 %, se aplică și în cazul creșelor care nu asigură transportul copiilor.

Figura 5 — Asigurarea transportului la creșă și retur  
(Regiunea mai dezvoltată)



3. Referitor la numărul de ore/zi petrecut de copii în creșă, procentul majoritar, de 88,46%, indică faptul că părinții își lasă copiii la creșă aproximativ 10 ore și chiar mai mult, pe parcursul unei zile. Este de remarcat un procent vizibil mai mare de situații în care copiii au nevoie de serviciul de creșă pentru 10 ore și peste, comparativ cu cei care locuiesc în cele 7 regiuni mai puțin dezvoltate ale țării.

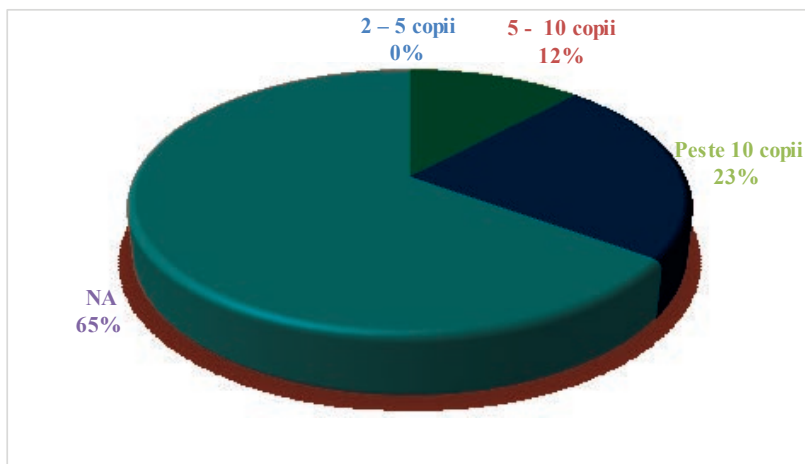
Figura 6 — Durata programului de creșă asigurat pentru copii în creșe (Regiunea mai dezvoltată)



4. Cu privire la numărul de copii dintr-o grupă de creșă, răspunsurile obținute nu au fost concludente, în condițiile în care pentru 17 creșe nu au putut fi identificate date specifice. Din puținele informații colectate reiese că, și în cazul creșelor din București-Ilfov, grupa de creșă este alcătuită dintr-un număr mai mare de 10 copii, potrivit

informatiilor online. Doar pentru 3 creșe private, se observă faptul că o grupă de creșă este formată din 5-10 copii, așa cum prevede legislația aplicabilă.

Figura 7 — Variația numărului de copii cuprinși într-o grupă de creșă (Regiunea mai dezvoltată)



5. Cu privire la criteriile utilizate pentru alcătuirea grupelor de copii (vârsta, gradul de autonomie etc.), criteriul cel mai des menționat a fost vârsta copiilor, opțiune identificată pentru 18 creșe, alte criterii nefiind precizate în date colectate din mediul online.
6. În legătură cu valoarea medie a costului resurselor educaționale minim necesare funcționării unei grupe de copii de creșă, s-au obținut următoarele date:
  - 0–1 an, valoare medie: 1 012 lei
  - 1–2 ani, valoare medie: 1 012 lei

- 2–3 ani, valoare medie: 1 012 lei.

Având în vedere faptul că, pentru regiunea București-Ilfov, răspunsurile la întrebările din chestionar au fost colectate online, datele disponibile provin doar de la 12 creșe/grădinițe. Este observabilă o diferență de cost față de valoarea medie identificată pentru regiunile mai puțin dezvoltate ale României, costul fiind mai mare pentru regiunea București-Ilfov.

7. Cu privire la tipologia resursei umane necesare funcționării unei creșe pentru regiunea București-Ilfov, având în vedere sursa online de colectare a datelor, nu se poate cuantifica o valoare medie pentru fiecare creșă cu privire la resursa umană implicată. Putem preciza doar, cu valoare de exemplu, că, în cadrul unor creșe particulare din capitală și județul Ilfov, personalul este destul de numeros și format din următoarele categorii: educatoare; îngrijitoare; medici, asistenți medicali și infirmiere; psiholog, logoped și kinetoterapeut; personal auxiliar (bucătar, bucătar-șef și șofer).
8. Referitor la costul meniului zilnic pentru un copil, valoarea medie evidențiată de răspunsurile obținute a fost de 15 lei/zi, această valoare fiind ușor mai mare decât cea obținută pentru regiunile mai puțin dezvoltate ale țării.
9. Din datele colectate, valoarea lunară a taxei solicitate pentru serviciul de creșă se situează la o medie de 1 290 de lei/lună. Prețul mai mare al serviciului de creșă pentru regiunea mai dezvoltată poate fi explicat pe baza unor costuri suplimentare aferente activităților opționale furnizate copiilor, a transportului copilului pe care unele creșe îl includ, a resurselor educaționale diverse etc.

Demersul utilizat pentru verificarea metodologiei de determinare a OCS pentru serviciul de creșă a implicat 3 elemente principale de analiză:

### **1. Fiabilitatea și trasabilitatea datelor obținute**

Este important de amintit contextul național din România în domeniul acoperirii cu servicii de creșă care, fiind foarte restrâns și incomplet reglementat, mai ales din perspectiva serviciilor educaționale, nu a permis o colectare unitară și consistentă a datelor necesare (a se vedea, de pildă, exemplul major al diferențelor de sursă de colectare a datelor pentru regiunea București-Ilfov, comparativ cu celelalte regiuni ale țării).

Pentru verificarea acurateții datelor colectate prin ancheta pe bază de chestionar, versus mediul online, s-au utilizat verificări cu referențiale legislative din domeniu, în special referitoare la: numărul mediu de copii pentru constituirea unei grupe de creșă, costul zilnic al mesei pentru un copil etc.

În completarea reglementărilor de referință utilizate, s-au identificat în media online exemple de Hotărâri de Consiliu Local (HCL) provenind de la primării din România, o parte dintre aceste documente realizate anual conținând precizări, în notele de fundamentare, cu privire la compoziția serviciului de creșă finanțat de la bugetele locale. Deși aceste Hotărâri ar fi putut constitui o importantă sursă de verificare a datelor obținute în urma aplicării anchetei pe bază de chestionar, în multe cazuri acest fapt nu a fost posibil din cauza modului neunitar de realizare a notelor de fundamentare, acestea fiind deseori foarte sintetice, furnizând puține detalii despre structura

de costuri practicate în anul calendaristic precedent (în multe cazuri, costul total al serviciului de creșă din anul anterior a fost preluat ca referință pentru utilizare în anul următor).

Cu toate acestea, pe baza analizei raportării la baza legală, respectiv la informații provenite din note de fundamentare a unor HCL-uri referitoare la finanțarea anuală a serviciului de creșă din fonduri publice, putem concluziona faptul că datele obținute în urma anchetei pe bază de chestionar și prin analiză în mediul online sunt realiste și relevante, cu variabilitate în limite acceptabile.

Se remarcă și faptul că diferențele de cost între serviciul de creșă oferit în creșe publice și private nu sunt semnificative, în condițiile în care s-au luat în considerare valorile medii de cost pentru regiunea București-Ilfov, respectiv pentru celelalte 7 regiuni mai puțin dezvoltate ale României.

Pentru estimarea ratei procentuale aplicabile costurilor indirecte, în cazul operațiunii referitoare la servicii de educație și îngrijire în creșe a fost necesară identificarea clară a costurilor administrative incluse deja în cadrul costului aferent în mod direct fiecărui participant, de tipul hranei, îngrijirii sau transportului.

Prin urmare, rata costurilor indirecte poate varia în funcție de dimensiunea grantului acordat prin raportare la numărul de grupe de creșă avut în vedere pentru a fi nou-constituite sau pentru a fi doar susținute în continuarea funcționării cotidiene.

Pentru cazul grupelor de creșă deja existente, susținute doar pentru funcționare pentru o perioadă determinată, cu cât numărul de grupe incluse va fi mai mic, cu atât costul indirect va fi sensibil mai mare, comparativ cu costul indirect proporțional luat în considerare pentru funcționarea unui număr mai mare

156 de grupe; motivul se datorează susținerii aceleiași număr de personal administrativ necesar bunei administrări a proiectelor, dincolo de posibilitatea angajării acestuia cu normă parțială de muncă.

Pentru cazul grupelor de creșă nou-constituite, deosebim un caz particular de formare a costului pentru un participant, întrucât va trebui să luăm în considerare și costuri suplimentare de dotare a grupei cu mobilier, resurse materiale și educaționale necesare bunei funcționări a activităților de îngrijire și educație a copiilor. Aceste costuri pot fi și ele determinate sub forma unei opțiuni de cost simplificat, pe baza unei analize a costurilor medii a produselor necesare existente pe piață sau se poate opta pentru o utilizare a costurilor reale, care însă implică un efort mai mare pentru analiză de către organisme de gestiune a fondurilor, în vederea decontării cheltuielilor realizate.

**2. Evaluarea rezultatelor** — reprezintă o etapă necesară în vederea validării finale a costului simplificat, fiind dezirabil să fie pusă în practică de o echipă de tehnicieni, alta decât cea care a realizat metodologia de calcul pentru OCS.

Rezultatele calculului pot fi verificate prin: calculul indicilor de variabilitate specifici pentru a sublinia distribuția datelor de intrare obținute, în raport cu valoarea determinată pentru un cost simplificat, verificări „contrafactice” ale rezultatelor obținute. În mod specific, aceste verificări pot fi gestionate printr-o comparație simulată a costului efectiv al unei operațiuni specifice raportat anterior la „costuri reale” cu cea a costului aceleiași operațiuni care rezultă din aplicarea costurilor standard.

**3. Îmbunătățirea metodei de procesare a datelor** — poate fi realizată, de regulă, în mod eficient cu implicarea centrelor

de expertiză de la nivel universitar. Orice opțiune de cost simplificat necesită îmbunătățiri ca urmare a analizei periodice a eficienței utilizării efective.

Pentru cazul particular al opțiunii de cost simplificat aplicabil serviciului de educație și îngrijire din creșă, procesul de analiză a efectelor și a eficienței practice este cu atât mai necesar, cu cât acesta este aplicabil unui domeniu puțin explorat, cu o răspândire restrânsă la nivel național.

În aceste condiții, analize și ajustări necesare trebuie efectuate cu o periodicitate anuală, în mod diferențiat pentru regiunea mai dezvoltată, respectiv pentru regiunile mai puțin dezvoltate ale României, în vederea diminuării riscurilor de derulare a operațiunilor, precum și pentru optimizări ale proceselor și rezultatelor vizate.

### 3.3. Validarea opțiunii de cost simplificat

Procesul de elaborare a unei OCS se va finaliza cu o validare riguroasă a modalității de analiză și de calcul utilizate.

*Validarea instituțională* are în vedere aprobarea oficială la nivel național și adoptarea opțiunii de calcul simplificat pentru domeniul de activitate aplicabil în vederea transpunerii instituționale.

În general, statele membre au stabilit, în acest sens, structuri multipartite de validare la nivel administrativ, astfel încât puterea de reglementare să formalizeze adecvat orientările, tipurile de acțiuni și recomandările metodologice de determinare a OCS prin intermediul unor documente administrative specifice care să fie utilizate inclusiv de autoritățile de verificare și control de la nivel național și european (Autorități de Audit de pe lângă Curtea de Conturi națională și de la nivel european).

158      *Validarea tehnică* este premergătoare celei instituționale și poate presupune mai multe căi de acțiune:

- validarea de către diferite categorii de profesioniști ai grupului multidisciplinar implicat în definirea sistemului, inclusiv prin dialog cu sistemul părților interesate și beneficiarilor;
- verificarea consecvenței, rigorii și solidității analizelor realizate la nivelul unor instituții cu expertiză specifică (de exemplu, elaborarea metodologiei de calcul se poate realiza în colaborare cu un departament universitar);
- aprobarea oficială de către Comisia Europeană, exclusiv a criteriilor care trebuie utilizate pentru a determina ce procentaj va fi alocat costurilor indirecte.

Durata unui proces de validare pentru o OCS poate fi adesea îndelungată, așa cum am putut constata deja din opiniile exprimate de respondenți din state membre în cadrul studiilor de impact realizate la nivelul Uniunii Europene și citate în acest studiu. O astfel de posibilitate trebuie luată în considerare în previziunile unui calendar asumat de dezvoltare și validare a unei OSC, pentru a putea preîntâmpina eventuale efecte negative la nivelul planificării financiare anuale și al lansărilor de apeluri de proiecte vizate.

### 3.4. Procesul de gestionare a schimbărilor ca urmare a introducerii opțiunilor de cost simplificat

Având în vedere faptul că punem în discuție implementarea efectelor unei metodologii inovatoare de dezvoltare a unei OCS, este necesară descrierea procesului de management al schimbării care însoțește introducerea acesteia, în termeni de argumentare a necesității procesului, dar și cu privire la domeniile principale ale schimbării.

Conform studiului „Implementarea OCS prin FSE în Italia. Studiu de caz pentru experiența 2007-2013” (2014), introducerea unei opțiuni de simplificare a costurilor este în măsură să determine o fază de discontinuitate față de paradigmele culturale și operaționale adoptate anterior de autoritățile de gestiune a fondurilor, în sensul provocării unei schimbări reale și profunde.

Prin urmare, în studiul menționat mai sus, se afirmă că depășirea modelelor tradiționale de gestiune a fondurilor ESI necesită o etapă de dezvoltare și adaptare care poate fi tratată la două niveluri diferite:

1. în cadrul autorităților de gestiune, prin:

- organizarea unei inițiative unitare de a împărtăși și de a înțelege noile reguli, cerințele și implicațiile (directe și indirecte) ale implementării noii OCS la nivelul angajaților;
- constituirea și gestionarea unui grup de lucru multidisciplinar, care să sprijine implementarea OCS și care să asigure adoptarea unei abordări integrate care să aibă în vedere și să evalueze cât mai multe dintre aspectele și consecințele posibile ale aplicării acesteia;
- gestionarea unui demers de formare pentru transferul de competențe (de la proiecții ale cererilor de propuneri de proiecte și până la operațiunile de monitorizare și audit) către toți angajații implicați, astfel încât inovațiile realizate să poată fi implementate unitar, corect și eficient.

2. la nivelul potențialilor beneficiari, prin:

- implicarea lor activă încă de la definirea modelului, prin consultări specifice în timpul studiilor de piață, inclusiv prin utilizarea de inițiative de instruire, informare și îndrumare care să vizeze conștientizarea schimbărilor legate de introducerea opțiunii simplificate pe baza evidențierii beneficiilor

potențiale, pentru a asigura o gestionare adecvată a noului sistem de lucru;

- realizarea și distribuirea de ghiduri specifice privind sistemul de management și control al fondurilor pentru operațiunile cărora li se aplică noua OCS.

Într-o manieră sintetică, demersurile specificate mai sus necesită modificări de atitudine față de schimbare care pot fi regăsite în următorii termeni-cheie: atitudine pozitivă față de inovare, transfer de cunoștințe, coordonarea diferitelor roluri, abilități și competențe, coerența între soluțiile implementate.

Principalele domenii ale schimbării generate de modelele de standardizare ar trebui să garanteze coerența logică și formală între diferitele niveluri de implementare și documentele aferente: documentul explicativ metodologic al cărui scop este definirea sistemului OCS, sistemul de management modificat (manuale de implementare și control, instrucțiuni, instrumente informatice etc.), detalierea diferită a cererii de propuneri de proiecte și a documentelor sale aferente: formularul de cerere de finanțare, modelul de buget, răspunsuri avizate pentru întrebările frecvente, formularele tip de raportare a activității etc.

În studiul amintit mai sus este remarcat faptul că schimbările care decurg din implementarea OCS trebuie identificate și în domenii specifice de intervenție referitoare la:

1. modul de descriere a operațiunii, ceea ce implică: clarificarea precisă și neechivocă a subiectului costului standard vizat de OCS, inclusiv formalizarea specifică a cerințelor și caracteristicilor inițiativei (cu privire la proces, rezultate, condiții specifice);
2. modificări pentru criteriile de selecție utilizate prin eliminarea indicatorilor irelevanți (cum ar fi adecvarea bugetului, viabilitatea economică a operațiunii etc.) și concentrarea asupra

eficacității propunerii în ceea ce privește calitatea proceselor propuse și capacitatea de a atinge rezultatele așteptate;

3. adaptarea regulilor de eligibilitate utilizate, deoarece acestea nu mai vizează îndeosebi eligibilitatea cheltuielilor, ci se bazează pe dispoziții mai orientate pe eligibilitatea activităților;

4. introducerea unor criterii și condiții pentru determinarea valorii finanțării acordate, care trebuie să țină seama de: datele fizice (în termeni de proces și/sau rezultate) legate de costurile unitare standard; factorii determinanți pentru verificarea proceselor/activităților principale sau a rezultatului; condiții specifice (de exemplu, praguri minime impuse, cerințe minime pentru realizarea rezultatelor).

5. redefinirea sistemului de gestionare a documentelor prin identificarea de documente și instrumente necesare pentru urmărirea, realizarea și gestionarea tuturor indicatorilor de proces sau de rezultat care dovedesc furnizarea serviciului aferent OCS și contribuie la determinarea valorii finanțării corespunzătoare;

6. ajustarea sistemelor informatice, care necesită revizuire și adaptare pentru a le permite să sprijine în mod eficient noile fluxuri de informații, determinate de utilizarea OCS;

7. inițierea și derularea unui sistem modificat de monitorizare și evaluare. În acest sens, introducerea OCS necesită o atenție sporită la: caracteristicile de calitate ale factorilor de intrare utilizați pentru realizarea operațiunii (de exemplu, experiența și profesionalismul resurselor umane implicate); procesele folosite pentru furnizarea activităților finanțate; verificarea obiectivelor reale realizate ca urmare a operațiunilor finanțate. Prin urmare, remarcăm faptul că investițiile mai mari în calitatea inițiativelor

162 nu ar trebui să fie un rezultat indirect, ci mai degrabă un obiectiv explicit al procesului de simplificare;

8. practicarea unor proceduri de control și audit, bazate pe realizarea efectivă a activităților și gestionate prin controale „on-desk” și „on-site”. Experiența de până acum demonstrează că eliminarea verificării tuturor documentelor contabile care susțin cheltuielile a făcut posibilă/necesară creșterea ponderii verificărilor la fața locului, atât din punct de vedere calitativ, cât și cantitativ, pentru a asigura implementarea corectă a activităților și pentru a redefini procedurile specifice de audit;

9. modificări în cadrul sistemului de plăți. În această privință, s-a constatat o schimbare relevantă în privința gestionării fluxurilor de trezorerie, după ce a fost anulată verificarea elementelor de cheltuiești individuale (care era specifică verificării cheltuielilor pe bază de „costuri reale”).

Tabelul 4. Diagrama aspectelor și soluțiilor de adoptat în faza de implementare a unei OCS<sup>34</sup>:

| Probleme principale                                                                                                                              | Soluții de rezolvare                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Necesitatea de a adapta sistemul de competențe pentru categorii de actori implicați (angajații instituțiilor de gestiune fonduri + beneficiari); | Crearea oportunităților pentru schimburi oficiale și informale de informații privind OCS la nivel național și transnațional;<br>Crearea grupurilor de lucru multidisciplinare în domeniul OCS;<br>Gestionarea unitară a inițiativelor de informare și formare în domeniul OCS. |

<sup>34</sup> Conform studiului „Implementarea OCS prin FSE în Italia. Studiu de caz pentru experiența 2007-2013” (2014).

|                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Necesitatea de a redefini regulile de gestiune a fondurilor, de audit și de control; | Revizuirea regulilor, procedurilor și instrumentelor de management al fondurilor;<br>Accentul pe exemple și cazuri specifice (pentru a asigura înțelegerea deplină).                                                                                                                                                                    |
| Asigurarea verificării derulării eficiente și corecte a operațiunilor;               | Intensificarea verificărilor la fața locului;<br>Identificarea aspectelor de implementare pe baza cărora să se fundamenteze valoarea grantului acordat (din perspectiva proceselor și a rezultatelor);<br>Un accent mai mare de la verificarea conformității, la verificarea calității inițiativei (schimbarea obiectului verificării). |
| Protejarea echilibrului economic al operațiunii;                                     | Determinarea clară a costurilor aferente fiecărei părți a operațiunii (fără suprapuneri);<br>Verificări „contrafactice” (comparație simulată: OCS versus costuri reale);<br>Combinație de orientare a procesului și a rezultatelor în cadrul aceleiași operațiuni.                                                                      |
| Necesitatea de a ține seama de complexitatea specifică a unor operațiuni;            | Împărțirea operațiunii în „obiective unice” de urmărit;<br>Combinația de OCS;<br>Combinația dintre OCS și costurile reale.                                                                                                                                                                                                              |
| Prevenirea riscului de „creaming”;                                                   | Apeluri specifice pentru propuneri de proiecte;<br>Tipuri suplimentare de servicii oferite;<br>Durata extinsă a acțiunilor finanțate.                                                                                                                                                                                                   |

|                                              |                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Prevenirea comportamentelor de hazard moral. | Definirea clară și detaliată a standardelor de calitate;<br>Îmbunătățirea procedurilor și instrumentelor;<br>Accent mai mare asupra execuției activităților (proces și rezultate). |
|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 3.5. Reviziile și actualizările aplicabile unei opțiuni de cost simplificat

Este relevant să menționăm, în contextul dezvoltării și al unei eficiente utilizări pentru o OCS, și faptul că, indiferent de specificul operațiunilor vizate, standardul de cost validat nu se menține fix pentru totdeauna, fiind necesare actualizări periodice, uneori chiar și revizii impuse de dinamica unor factori aplicabili, în primul rând la nivelul cadrului de reglementare.

În vederea evitării unor consecințe abrupte pentru sistemul de accesare a fondurilor ESI, dar și a calibrării posibilelor erori, sunt practicabile demersuri complementare care pot avea în vedere:

1. introducerea progresivă a opțiunilor simplificate în funcție de diferite tipuri de acțiuni. Demersul presupune o extindere treptată, asociată cu diversificarea obiectivului costului simplificat stabilit inițial, în funcție de diferitele tipuri de operațiuni finanțate în cadrul unui program operațional. În unele cazuri, acest proces conduce la introducerea de noi tipuri de parametri și la adoptarea unor abordări noi și suplimentare (bazate pe proces și/sau pe rezultate), decât cele planificate în formulele inițiale. Cu toate acestea, acest mod de lucru nu implică neapărat o schimbare a strategiei în ceea ce

privește alegerile făcute în timpul derulării operațiunilor, în schimb, este vizată adaptarea sistemului pentru a ține seama de caracteristicile specifice ale tipurilor de acțiuni adăugate ulterior.

2. actualizarea valorilor atribuite diversilor parametri, prin revizuirea documentelor metodologice aprobate inițial. În acest caz, revizuirea documentelor metodologice aprobate anterior nu modifică structura generală a OCS, scopul urmărind: integrarea și consolidarea OCS, prin efectuarea unui studiu de referință și a unor noi studii de piață; actualizarea valorii parametrilor standard, în funcție de performanța variabilelor obiective cum ar fi: rata de inflație, ratele de impozitare, costul mai ridicat al resurselor umane, ca urmare a revizuirii acordurilor colective pentru operatorii vizați de operațiune etc.

Prin urmare, opțiunile privind costurile simplificate trebuie să fie definite și trebuie incluse, din perspectiva regulilor pe care le presupun, în cererea de propuneri de proiecte sau cel târziu în decizia de acordare a finanțării. Normele și condițiile relevante ar trebui să fie incluse și ele în normele naționale de eligibilitate aplicabile programului operațional. De asemenea, înseamnă că, odată stabilită scala standard de unitate, rata sau suma (în cazul sumelor forfetare), aceasta nu poate fi modificată în timpul sau după executarea unei operațiuni pentru a compensa creșterea costurilor sau utilizarea incompletă a bugetului disponibil în cadrul unui apel de proiecte.

În final, putem concluziona că un sistem standard de costuri definit pentru prima aplicare a fost solid în mod satisfăcător atunci când autoritățile de gestiune nu au fost puse în situația de a opera schimbări obligatorii radicale (sau chiar neesențiale) pe parcursul utilizării acestuia.

Deseori, introducerea opțiunilor de simplificare nu trebuie să fie considerată drept un proces „unic”, ci mai degrabă ca un sistem care evoluează sistemic pentru a ține seama de posibile obiective noi alocate inițiativelor cofinanțate din FSE sau de modificări ale dinamicii în contextul de referință (de exemplu, o mai mare competitivitate în sistemul potențialilor beneficiari) în ceea ce privește sistemul de costuri care stau la baza costurilor unitare standard.

### 3.6. Câteva tipuri preliminare de neconformități sau nereguli identificate în utilizarea OCS

Analiza prezentată cu privire la demersul laborios de introducere a opțiunilor simplificate în materie de costuri, inclusiv din perspectiva respectării cerințelor legate de caracteristicile operațiunilor finanțate care fac obiectul standardizării, necesită și luarea în considerare a unor riscuri, situații de posibile nereguli și neconformități pe care autoritățile de gestiune trebuie să le trateze, pe cât posibil, într-o manieră preventivă, atât pentru stabilirea valorii standard a finanțării acordate, cât și la nivelul întregului proces de utilizare a fondurilor acordate la nivel de beneficiari.

Din această perspectivă, în cadrul studiului „Implementarea OCS prin FSE în Italia. Studiu de caz pentru experiența 2007-2013” (2014), sunt identificate câteva tipuri de cazuri de nereguli/neconformități ca fiind cele mai semnificative din punctul de vedere al frecvenței și importanței:

A. După natura neregulilor/neconformităților, acestea pot fi cauzate de:

- publicitatea sau promovarea incompletă sau eronată a inițiativei unei OCS;

- nerespectarea procedurilor de selecție pentru proiecte și participării asociați rezultatelor aferente unei OCS (cu referire la indicatorii de realizare sau de rezultat);
- numărul mai mic, cu un procent dat, al participanților la activități finanțate, comparativ cu cel planificat inițial;
- discrepanțele definite, semnificative și insuficient justificate, în raport cu operațiunea aprobată, ca mod de derulare (de exemplu, activități desfășurate fără respectarea cerințelor specifice din perspectiva locului de desfășurare, al resurselor utilizate, al profesionalismului operatorilor implicați, nerespectarea termenelor de început și de finalizare a activităților programate etc.);
- gestionarea defectuoasă sau neconformă a sistemului de monitorizare conceput special pentru verificarea datelor fizice derivate (de proces sau rezultat), inclusiv a procedurilor de verificare a competențelor dobândite de participanți;

B. prin raportare la măsuri ulterioare derulării proiectelor finanțate, se pot identifica nereguli/neconformități legate de:

- reducerea procentului din costul total al operațiunii finanțate sau retragerea integrală a fondurilor atribuite;
- reducerea valorii unuia sau mai multor costuri unitare standard utilizate pentru determinarea valorii finanțării;
- nerecunoașterea sau redefinirea variabilei pentru care unitatea standard de cost a fost indexată la determinarea costului operațiunii.

Exemplele de cazuri prezentate mai sus constituie o enunțare de posibile probleme cu impact negativ care pot apărea în demersul de utilizare a unei OCS, pe care le-am inclus în studiul cu valoare de avertizare preventivă. Totodată, trebuie reținut

168 și faptul că, deși constituie o modalitate verificată de reducere a birocratizării excesive în privința accesării fondurilor ESI, opțiunile de costuri simplificate nu constituie un factor determinant de perfecțiune, ci un element perfectibil de eficientizare a utilizării fondurilor europene și de investiții.

## Lecții de învățat și câteva concluzii

Implementarea unui sistem OCS trebuie abordată ca fiind o „investiție” care necesită resurse și procese atent calibrate legate de proiectare, implementare și revizuire periodică pentru ca soldul investiției să devină pozitiv.

Analiza experiențelor cu privire la inițierea și punerea în aplicare a OCS, realizată în cadrul acestui studiu, din multiple perspective, ne demonstrează că acestea au facilitat în mod verificat deja un proces de schimbare la nivelul multor state membre UE, susținând inovarea modelelor de management FSE la toate nivelurile și în toate domeniile legate de punerea în aplicare a programelor operaționale (programare, gestionare, audit și certificare a cheltuielilor), inclusiv nivelurile instituționale diferite implicate.

Utilizarea OCS a condus la o orientare mai clară asupra aspectelor legate de implementarea operațiunilor finanțate și reprezintă o oportunitate valoroasă de a îmbunătăți procesul de programare a inițiativelor, de optimizare a resurselor în raport cu obiectivele și prioritățile de politici sectoriale. Calitatea îmbunătățită a procesului de programare, cu identificarea priorităților și definirea timpurie a rezultatelor și a rezultatelor așteptate ale acțiunilor, constituie tot atâtea lecții de învățat în ceea ce privește procesul de utilizare eficientă a opțiunilor de costuri simplificate.

Introducerea opțiunilor simplificate nu ar trebui privită ca un proces „unic”, ci mai degrabă ca un sistem care evoluează dinamic pentru a ține seama de: posibile obiective noi care pot fi realizate cu sprijinul cofinanțării FSE, schimbări în diferitele contexte naționale și locale sau evoluții la nivelul nevoilor și resurselor participanților vizați de priorități și operațiuni de investiții.

Implementarea OCS implică investiții certe în procesele de gestionare a schimbărilor, în termeni de dezvoltare a unui „mod de gândire diferit”, mai puțin axat pe costuri și proceduri și orientat mai mult spre obținerea de rezultate. În aceeași ordine de idei, necesită susținere și dezvoltarea competențelor legate de programarea și planificarea operativă a acțiunilor, pe lângă realizarea unei coordonări mai evidente între domeniile de competență din cadrul autorităților de gestiune, cu referire specifică la: programare, management, administrație, juridic, monitorizare și evaluare operațiuni finanțate.

Nu în ultimul rând, introducerea opțiunilor de simplificare permite o creștere semnificativă a calității și cantității plății cheltuielilor certificate. Aceasta poate reprezenta o oportunitate importantă pentru a se asigura respectarea obiectivelor urmărite prin cheltuirea fondurilor FSE și pentru a atinge niveluri mai ridicate de performanță în ceea ce privește impactul operațiunilor finanțate.

În condițiile asigurării unui management financiar simplificat, mai rapid, flexibil și eficient al operațiunilor prin intermediul utilizării OCS, se pot pune bazele unor noi principii de funcționare pentru sistemul de management al gestiunii programelor operaționale și al proiectelor subsecvente. Astfel de principii pot avea în vedere o mai bună comunicare a autorităților de gestiune cu beneficiarii, dar și dezvoltarea parteneriatelor și abordărilor colaborative/competitive între beneficiari, cu obiectivul orientat spre rezultate și obținerea excelenței.

Astfel, principala lecție de învățat, ca urmare a implementării pe scara largă a OCS, tinde să ne fie aceea după care, pe baza stabilirii algoritmilor simpli și eficienți de cheltuire a fondurilor ESI, se poate crea spațiu pentru reinventarea euristicii,

adică a inovării și a unor intervenții finanțabile care să se poată propaga până la nevoi ale cetățenilor europeni care existau de multă vreme, dar sursele de finanțare necesare erau mai mereu inaccesibile, inclusiv din cauza birocratizării excesive a accesării fondurilor ESI.

171

## Bibliografie

1. BIRD (în cadrul *Acordului privind Serviciile de Asistență Tehnică pentru Sprijinirea implementării Programului Operațional Capital Uman din România (POCU) 2014-2020*), „Raportul tehnic inițial de prezentare a contribuțiilor pentru cadrul OSC” (2018)
2. UNICEF, *Educația timpurie în România*, editura Vanemonde, București, 2004
3. Hotărârea de Guvern (HG) 1252/2012 privind aprobarea Metodologiei de organizare și funcționare a creșelor și a altor unități de educație timpurie antepreșcolară
4. Hotărârea nr. 417/2015 pentru aprobarea Strategiei privind reducerea părăsirii timpurii a școlii în România (disponibilă la: [https://www.edu.ro/sites/default/files/fisiere%20articole/hg-417-2015\\_%20Strategia%20privind%20Reducerea%20parasirii%20timpurii%20a%20scolii.pdf](https://www.edu.ro/sites/default/files/fisiere%20articole/hg-417-2015_%20Strategia%20privind%20Reducerea%20parasirii%20timpurii%20a%20scolii.pdf))
5. Legea Educației Naționale nr. 1/2011 cu modificările ulterioare
6. Ordonanța nr. 9/2018 privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul educației
7. Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și

Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=ro>

8. Regulamentul (UE) nr. 1304/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind Fondul Social European și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1081/2006 al Consiliului, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=ro>.)
9. Pistică, S., Bălțeanu, L.E. (coord.), „Sistemul educațional în România. Date sintetice, Anul școlar/universitar 2016-2017”, INS, 2018
10. Programul Operațional Capital Uman 2014 — 2020, [http://old.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/2014 2020/po/pocu/Programme\\_2014RO05M9OP001\\_1\\_4\\_en.pdf](http://old.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/2014%2020/po/pocu/Programme_2014RO05M9OP001_1_4_en.pdf)
11. „Research for REGI Committee — Simplified cost options in practice”, EC, 2016
12. „Research for REGI Committee — Gold-plating in the European Structural and Investment Funds”, EC, 2017
13. „Simplified Cost Options in the European Social Fund, Promoting simplification and result orientation”, EC DGEMPL, 2015
14. „The implementation of simplified cost options with the European Social Fund in Italy. A case study on the 2007 — 2013 experience”, EC, 2014

# Anexe

## Anexa 1 Criterii de selecție

aplicabile în mod unitar în cadrul operațiunilor care vizează furnizarea de servicii de educație și îngrijire pentru copii de vârstă antepreșcolară în cadrul grupelor de creșă

| Nr. crt. | Criteriu de selecție pentru antepreșcolar                                                           | Documente solicitate pentru părinți/tutore/reprezentant legal al copilului                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.       | Veniturile familiei de provenință a copilului antepreșcolar                                         | Adeverința de venituri pentru părinți/tutore/reprezentanți legali;                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 2.       | Ocuparea pe piața muncii a mamei copilului sau, după caz, a tatălui/tutorelui/reprezentatului legal | Document justificativ privind includerea mamei/tatălui/tutorelui legal într-un program de acordare de măsuri active de ocupare, cum ar fi:<br>Tinere șomere și tinere din categoria NEETs (persoane care nu sunt angajate, nu sunt înscrise în sistemul de învățământ sau de formare profesională) care beneficiază de măsuri active de ocupare |

|    |                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. | Proveniența copilului sprijinit din familii vulnerabile, inclusiv roma | <p>Documente justificative pentru încadrarea mamei/tatalui/tutorelui legal într o situație de vulnerabilitate, cum ar fi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dovada domiciliului în zona izolată geografic/zona rurală, dovada provenienței copilului din familie monoparentală;</li> <li>• dovada pentru statut de remigrat al părinților/părinți plecați în străinătate,</li> <li>• documente medicale pentru demonstrarea existenței CES/dizabilități la copil, declarație pe proprie răspundere pentru încadrare în categoria de populație roma, document justificativ care atestă derularea de către mamă/tată/tutore legal a activităților pe cont propriu în agricultură, documente justificative care atestă încadrarea mamei în una din situațiile: tinere mame din centre de plasament, tinere mame care au părăsit sistemul de protecție a copilului, mame adolescente, mame victime ale violenței domestice, adeverința de la unitatea de învățământ frecventată pentru mamele care sunt eleve sau studente la forma de zi etc.,</li> <li>• documente din care reiese că mama/tatăl/tutorele legal se încadrează în una din categoriile: persoane beneficiare ale venitului minim garantat (VMG), ASF (alocației de susținerea familiei), persoane fără adăpost stabil, persoane care suferă de dependență de alcool,</li> </ul> |
|----|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | droguri și alte substanțe toxice, persoane lipsite de libertate sau aflate sub control judiciar, persoane aflate în evidențele serviciilor de probațiune, părinții/reprezentanții legali ai copiilor care nu au contractul de muncă suspendat (excepție fac părinții care în maxim 3 luni urmează să se reîncadreze în muncă), părinții care nu au un loc de muncă, dar care se află în căutarea unui loc de muncă (fapt care poate fi dovedit cu adeverința de la Agenția Județeană de Ocupare și Formare Profesională ) etc. |
|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## Anexa 2

### Chestionar Profil instituțional al creșei

**În vederea fundamentării profilului instituțional și al costurilor necesare funcționării unei creșe, pentru extinderea înființării acestora la nivel național, vă invităm să răspundeți setului de întrebări de mai jos.**

1. Care este oferta educațională din cadrul programului creșei (prezentați tipuri de activități zilnice incluse în taxa minimă lunară):

.....

.....

.....

.....

.....

2. Ce tipuri de activități extracurriculare sunt incluse în taxa lunară?

- Vizionări spectacole;
- Excursii;
- Altele: .....

3. Transportul copiilor de la/la domiciliu este inclus în taxa minimă sau asigurarea transportului include un cost suplimentar?

- Da;

- Nu (valoarea costului suplimentar pentru transport este de ...../lună).
3. Câte ore/zi petrec copiii în creșă?
- 6 ore;
  - 8 ore;
  - 10 ore și peste.
4. O grupă de creșă este compusă din:
- 2–5 copii;
  - 5–10 copii;
  - Peste 10 copii.
5. Care sunt criteriile de alcătuire a grupelor (vârsta, gradul de autonomie etc.)?
- Vârsta copiilor;
  - Gradul de autonomie;
  - Alte criterii (precizați): .....
6. Care este valoarea medie a costului resurselor educaționale minim necesare unei grupe de copii de creșă:
- 0–1 an, valoare medie:..... lei.
  - 1–2 ani, valoare medie:..... lei.
  - 2–3 ani, valoare medie:..... lei.
7. Descrieți resursa umană a creșei dvs.:
- *Număr educatoare:* .....
  - *Număr îngrijitoare:* .....
  - *Asistent medical:* .....
  - *Psiholog:* .....

- *Personal auxiliar:* .....

179

8. Care este valoarea lunară a taxei solicitate de creșa dvs.? Vă rugăm, precizați mai jos.

.....

9. Care este costul meniului zilnic pentru un copil? Vă rugăm, precizați mai jos.

.....

10. Care sunt tipurile de cheltuieli curente și care este valoarea medie lunară a acestora (chirie, utilități, consumabile)?

.....

.....

.....

11. Precizați alte tipuri suplimentare de costuri de funcționare (dacă există, în completarea costurilor analizate mai sus)

.....

.....

## Lista tabelelor

Tabelul 1. Regulile privitoare la OCS în perioada 2014-2020

Tabelul 2. Cotele din bugetul programului pe tipuri de OCS și FESI

Tabelul 3. Tipurile de OCS utilizate: comparație între perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020

Tabelul 4. Diagrama aspectelor și soluțiilor de adoptat în faza de implementare a unui OCS

## Despre autoare

**Dorina Dumitra ZLOTA** este doctor în științele educației, cadru didactic asociat la SNSPA, cu o experiență de peste 20 ani în cadrul sistemului de educație din România, din care peste 10 ani în cadrul Ministerului Educației Naționale (MEN) în domeniul gestiunii finanțărilor din Fondul Social European pentru intervenții sectoriale destinate domeniului educației și formării profesionale. De asemenea, este coraportor din partea organismului de gestiune fonduri din cadrul MEN pentru realizarea documentelor și rapoartelor de analiză de politici/strategii educaționale și a documentelor programatice solicitate de Comisia Europeană, Guvernul României, Ministerul Fondurilor Europene. Este membru al rețelei europene „European Social Fund Simplification Thematic Network” din partea Ministerului Educației Naționale.