

**În atenția Domnului Cristian Ghinea, Ministrul Fondurilor Europene
Doamnei Carmen Boteanu, Director General, AM POCU**

**România, interpretare excesivă în utilizarea opțiunilor de costuri simplificate.
Studiu de caz cu privire la POCU 2014-2020.
Recomandări și propuneri.**

Acest material a fost elaborat de Structural Consulting™ Group - www.fonduri-structurale.ro și VAPRO Romania. Documentul a preluat și feedback-ul transmis de participanții la masa rotundă „Fresh start” pe tema Programului Operațional Capital Uman, eveniment organizat pe 26 mai 2016 de Structural Consulting™ Group-www.fonduri-structurale.ro împreună cu Netherlands Romanian Chamber of Commerce (NRCC).

La elaborarea acestui document au contribuit:

- Dragoș Jaliu, Structural Consulting™ Group - www.fonduri-structurale.ro
- Cristina Pojoga, Structural Consulting™ Group - www.fonduri-structurale.ro
- Narciza Zaharia, Structural Consulting™ Group - www.fonduri-structurale.ro
- Marie-Jeanne Iordache, EuroTraining Solution
- Irina Zugravu, Vapro Romania
- Alina Alecu, Vapro Romania

Cuprins

1. Utilizarea opțiunilor simplificate privind costurile în proiectele finanțate din fonduri europene nerambursabile	3
1.1 Context	3
2. Utilizarea opțiunilor de costuri simplificate la nivelul altor state membre UE în perioada 2014-2020. Rata forfetară și determinarea costurilor indirecte.	7
Polonia	7
Malta	9
Cehia	10
Țara Galilor	11
3. România, interpretare excesivă în utilizarea opțiunilor simplificate.....	12
3.1 Excesivi în stabilirea ratei forfetare. România a propus minimul: 15%.....	14
3.2 Excesivi în încadrarea costurilor directe/indirecte. „Management costs” nu înseamnă „PROJECT management costs”	15
3.3 Excesivi în „corectarea” ratelor forfetare cu subcontractările	18
4. Orientări privind accesarea finanțărilor în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2014-2020. Propuneri de modificare.	19

1. Utilizarea opțiunilor simplificate privind costurile în proiectele finanțate din fonduri europene nerambursabile

1.1 Context

La nivelul Uniunii Europene, întreaga perioadă financiară 2014-2020 stă sub semnul „simplificării” atât din punct de vedere procedural, cât și din punctul de vedere al verificării modului de cheltuire a banilor publici din bugetul UE.

Costurile simplificate au fost introduse pentru prima dată la nivelul UE pentru perioada 2007-2013 pentru operațiunile finanțate din FEDR și FSE prin două regulamente de modificare a regulamentelor 1080 și 1081 din 2006.

Astfel, pentru operațiunile finanțate din FSE, modificarea s-a realizat prin Regulamentul (CE) nr. 396/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 mai 2009 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1081/2006 privind Fondul Social European în vederea adăugării de noi tipuri de costuri eligibile pentru o contribuție din partea FSE. Conform prevederilor din preambulul (5) la acest Regulament: „În vederea garantării simplificării necesare a gestionării, administrării și controlului operațiunilor care beneficiază de subvenții FSE, îndeosebi atunci când sunt condiționate de un sistem de rambursare bazat pe rezultate, se cuvine să se adauge două forme suplimentare de costuri eligibile, și anume sumele forfetare și ratele fixe bazate pe bareme standard de costuri unitare.” Ca urmare, prin art. 1 din Regulamentul 396 s-a modificat art. 11, litera b din Regulamentul 1081/2006, după cum urmează: Litera (b) se înlocuiește cu următorul text: „(b) în caz de subvenționare: (i) costurile indirecte declarate pe baza unei rate fixe, în limita a 20 % din costurile directe ale unei operațiuni; (ii) costurile pe bază de rată fixă calculate prin aplicarea baremelor standard de costuri unitare astfel cum sunt ele definite de statul membru; (iii) sumele forfetare destinate a acoperi integral sau parțial costurile unei operațiuni;”.

Practic, statele membre puteau declara costurile indirecte din cadrul proiectelor pe baza unei rate forfetare în limita a 20% din costurile directe ale unei operațiuni, putând opta și pentru bareme standard de costuri unitare sau sume forfetare.

Pentru operațiunile finanțate prin FEDR, opțiunea a fost introdusă prin Regulamentul (CE) nr. 397/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 mai 2009 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006 privind Fondul European de Dezvoltare Regională.

De asemenea, în preambulul (6) al acestui Regulament se menționează: „În vederea asigurării simplificării necesare a gestionării, administrării și controlului operațiunilor care beneficiază de o subvenție FEDER, îndeosebi atunci când sunt condiționate de un sistem de rambursare bazat pe rezultate, este oportun să se adauge trei tipuri suplimentare de costuri eligibile, și anume costurile indirecte, sumele forfetare și ratele fixe bazate pe bareme standard de costuri unitare.” Ca urmare, art. 7 din Regulamentul 1080 a fost modificat în acest sens, prin articolul 1, alin. 3 din Regulamentul 397/2009.

Curtea de Conturi Europeană a recomandat Comisiei Europene să *extindă utilizarea plăților bazate pe sume forfetare și pe rate forfetare în locul rambursării „costurilor reale”, pentru a reduce riscul de eroare și sarcina administrativă asupra promotorilor de proiecte*¹.

Astfel, pentru perioada 2014-2020:

- posibilitatea utilizării de opțiuni simplificate privind costurile a fost extinsă la toate fondurile ESI (în 2007-2013 puteau fi folosite doar pe FEDR și FSE),
- posibilitatea de a utiliza finanțarea la rată forfetară a fost extinsă pentru toate categoriile de costuri (în 2007-2013 putea fi utilizată doar pentru costurile indirecte),
- utilizarea costurilor simplificate a devenit obligatorie pentru anumite operațiuni.

Diferențele între prevederile din 2007-2013 și cele din 2014-2020 legate de acest subiect pot fi consultate la pagina 9 a „Orientărilor privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO) – Fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI)”.

Costurile simplificate în proiecte rează efortul dinspre raportare către rezultate - Beneficiile utilizării costurilor simplificate:

- **Scade povara administrativă** atât la nivelul beneficiarilor (pe partea de raportare), cât și la nivelul autorităților (pe partea de verificare și control), pentru că nu mai este necesară urmărirea cheltuielilor efectuate prin verificarea documentelor justificative individuale,
- **O mai mare atenție pe rezultate, pe impact.** Resursele umane și efortul administrativ implicate în gestionarea fondurilor se pot concentra mai mult pe realizarea obiectivelor, pe atingerea indicatorilor și rezultatelor în loc să fie concentrate pe colectarea și verificarea documentelor financiare. Autoritățile care gestionează programul se vor concentra mai puțin asupra aspectelor formale legate de verificarea documentelor aferente cheltuielilor,
- **Erori diminuate.** Utilizare mai corectă a fondurilor, experiența acumulată deja demonstrând că pe costurile simplificate s-a constatat o rată de eroare mai mică și o disciplină financiară mai bună. Evitarea riscului de nereguli în ce privește decontarea costurilor administrative pe proiecte,
- **Încurajare și îndemn în accesarea fondurilor europene.** Utilizarea costurilor simplificate facilitează accesul la finanțare pentru organizațiile de mici dimensiuni.

Utilizarea costurilor simplificate este recomandată atunci când:

- costurile reale sunt dificil de verificat și de demonstrat (multe elemente mici de verificat cu impact singular redus sau inexistent asupra realizărilor estimate),
- gestionarea fondurilor vizează rezultatele și impactul mai degrabă decât intrările,
- există date credibile care susțin utilizarea unor bareme standard pentru costuri unitare,
- există riscuri majore în procesul de arhivare și păstrare a documentelor proiectului/programului.

¹ „Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO) – Fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI)”, Comisia Europeană – Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune, pag. 7

Una dintre interdicțiile exprese ale Regulamentului privește operațiunile sau proiectele implementate EXCLUSIV prin achiziții publice de lucrări, de bunuri sau de servicii. În aceste cazuri este INTERZISĂ aplicarea de costuri simplificate, finanțarea putând lua doar forma costurilor reale.

Opțiuni de costuri simplificate:

Conform Regulamentului (UE) 1303/2013 care stabilește dispozițiile comune și generale privind fondurile ESI, art. 67, alin. 1, granturile și asistența rambursabilă pot lua oricare din următoarele forme:

- (a) rambursarea costurilor eligibile suportate și plătite efectiv împreună cu, după caz, contribuții în natură și cheltuieli de amortizare;
- (b) bareme standard pentru costurile unitare;
- (c) sume forfetare care nu depășesc 100 000 EUR din contribuția publică;
- (d) finanțare forfetară, stabilită prin aplicarea unui procentaj la una sau mai multe categorii definite de costuri.

Utilizarea finanțării forfetare (rata forfetară) este, spre exemplu, nominalizată în cadrul Ghidului „Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO)” ca fiind cea mai potrivită metodă în cazul costurilor care sunt relativ scăzute și a căror verificare este costisitoare.

Punctul (a) se referă la finanțarea prin costuri reale, iar punctele (b), (c) și (d) se referă la opțiuni simplificate privind costurile. Aceste opțiuni pot fi combinate, însă doar atunci când fiecare acoperă o categorie diferită de costuri sau atunci când sunt utilizate pentru proiecte diferite care fac parte dintr-o operațiune sau în una din etapele succesive ale unei operațiuni.

Conform Regulamentului 1303, sumele menționate la literele (b), (c) și (d) se stabilesc într-unul din următoarele moduri:

- (a) o metodă de calcul justă, echitabilă și verificabilă, bazată pe:
 - (i) date statistice sau alte informații obiective; sau
 - (ii) date istorice verificate privind beneficiarii individuali; sau
 - (iii) aplicarea practicilor uzuale ale beneficiarilor individuali de contabilizare a costurilor;
- (b) în conformitate cu normele de aplicare a baremelor corespunzătoare de costuri unitare, sume forfetare și rate fixe aplicabile în cadrul politicilor Uniunii pentru un tip similar de operațiune și beneficiari;
- (c) în conformitate cu normele de aplicare a baremelor corespunzătoare de costuri unitare, sume forfetare și rate fixe aplicate în cadrul sistemelor de granturi finanțate integral de statul membru în cauză pentru un tip similar de operațiune și de beneficiar;
- (d) rate stabilite prin prezentul regulament sau de normele specifice fondurilor;
- (e) metode specifice de determinare a sumelor stabilite în conformitate cu normele specifice fondurilor.

Finanțarea forferară

Reprezintă aplicarea unui procent din anumite categorii de cheltuieli pentru a determina:

1. Costurile indirecte – art. 68 Regulamentul (UE) 1303/2013,
2. Restul costurilor eligibile - art 14., alin. 2, Regulamentul (UE) 1304/2013,

3. Alte categorii de cheltuieli.

Așadar, unele dintre aceste **rate sunt/au fost stabilite de CE** prin Regulamentul 1303 sau prin regulamentele specifice fiecărui fond. Un exemplu în acest sens este **finanțarea forfetară pentru costuri indirecte**.

Regulamentul (UE) 1303/2013 prevede două variante în care pot fi calculate costurile indirecte (în cazul acelor proiecte și operațiuni care generează astfel de costuri):

- **o rată fixă de până la 25% din costurile directe eligibile**, cu condiția ca rata să fie fundamentată pe date istorice și calculată pe baza unei metode de calcul juste, echitabile și verificabile sau a unei metode aplicate în cadrul sistemelor de granturi finanțate în întregime de statul membru pentru un tip similar de operațiune și de beneficiar (Art.68, alin. 1, lit. a);
- **o rată forfetară de maxim 15% din costurile cu personalul eligibile directe**, fără ca statul membru să fie obligat să facă un calcul în vederea determinării ratei aplicabile (Art.68, alin. 1, lit. b).

Cu alte cuvinte, statul membru poate utiliza pentru calcularea costurilor indirecte rate forfetare de maxim 15% din costurile directe cu personalul fără a da explicații suplimentare Comisiei cu privire la modul de calcul, echitatea și corectitudinea aplicării acesteia, în timp ce pentru a utiliza opțiunea de calcul bazată pe *procent din totalul costurilor directe*, statul membru trebuie să poată explica CE modul de calcul și să poată justifica decizia de a aplica rata propusă.

Rata forfetară este deja utilizată în proiecte finanțate prin intermediul altor politici UE precum Horizon 2020, LIFE pentru operațiuni și beneficiari similari sau în cadrul unor proiecte finanțate prin alte DG-uri ale CE (exemplu DG Enterprise Industry).

Un alt exemplu, aplicabil de data aceasta doar pentru Fondul Social European, este **rata forfetară de până la 40% din costurile eligibile directe de personal** care poate fi folosită pentru a acoperi restul costurilor eligibile și care este prevăzută în art. 14, alin (2) din Regulamentul (UE) 1304/2013 privind FSE. La fel ca în cazul ratei de maxim 15% pentru costurile indirecte, și în cazul acesteia statul membru o poate utiliza fără să i se impună de către autoritățile europene să execute vreun calcul în vederea determinării ratei aplicabile.

Aria opțiunilor de costuri simplificate este mult mai complexă și cuprinde multiple alte variante, însă am ales să ne axăm în analiza noastră pe aceste trei opțiuni (respectiv rate forfetare stabilite prin Regulamentele UE 1303 și 1304) deoarece ele sunt unele dintre cele mai populare și cele mai ușor de utilizat atât în relația între statele membre și CE, cât și în relația dintre statele membre și beneficiari. În plus, acestea sunt relevante și în relație cu studiul de caz pe care îl vizăm, respectiv aplicarea opțiunilor simplificate privind costurile în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2014-2020.

2. Utilizarea opțiunilor de costuri simplificate la nivelul altor state membre UE în perioada 2014-2020. Rata forfetară și determinarea costurilor indirecte.

Terminologie și definiții. La pagina 15 a „Orientărilor privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO)” sunt definite costurile directe și indirecte. Costurile directe sunt cele legate direct de o activitate individuală a entității, pentru care se poate demonstra legătura cu activitatea individuală respectivă (de exemplu, prin înregistrarea directă de timp). Costurile indirecte sunt acele costuri care nu pot fi legate direct de o activitate individuală a entității în cauză.

Polonia

Costurile indirecte sunt definite în legislația din Polonia ca *acele costuri necesare pentru proiect, dar care nu conduc direct la obiectul principal al proiectului.*

Costurile indirecte în Polonia sunt **costurile administrative asociate cu operarea proiectului, în special următoarele categorii**²:

- coordonatorul financiar/de costuri sau managerul de proiect și alți membri ai personalului direct implicat în managementul de proiect și de contabilitate,
- costurile de gestionare (remunerarea persoanelor autorizate să reprezinte unități ale căror responsabilități nu sunt atribuite exclusiv proiectului, de ex. șef de unitate),
- costul personalului de exploatare (servicii de resurse umane, financiare, administrative, secretariat, servicii juridice) pentru operarea unității,
- costul serviciilor de contabilitate (costurile salariale ale cheltuielilor contabile în cadrul proiectului, inclusiv costurile cu servicii externalizate de contabilitate),
- costurile de menținere a spațiilor de birouri (chirie, leasing, taxe administrative) legate de gestionarea administrativă a proiectului,
- cheltuielile legate de deschiderea sau gestionarea conturilor sau subconturilor de proiect,
- informarea și promovarea proiectului (de ex. achiziționarea de materiale promoționale și informative, cumpărarea de anunțuri în ziare),
- amortizarea, închirierea sau cumpărarea de active (corporale și necorporale și juridice) utilizate pentru nevoile personalului menționat anterior,
- taxe pentru sarcini de electricitate, căldură, gaze și apă de transport, taxele de tratare a apei ca servicii administrative conexe proiectului,
- costurile poștale, de telefon, internet, curierat conexe gestionării administrative a proiectului,
- costurile cu multiplicarea documentelor legate de gestionarea administrativă a proiectului,
- cheltuielile cu rechizite de birou și papetărie legate de funcționarea administrativă a proiectului
- costurile de asigurare a bunurilor,
- costul de protecție,
- costurile de curățenie a spațiilor utilizate pentru gestionarea administrativă a proiectului, inclusiv măsuri de dezinfectie, deratizare a acestor spații.

² Subsecțiunea 8.4. „Costurile indirecte în proiectele finanțate din FSE” - Orientări privind eligibilitatea cheltuielilor din FEDR, FSE și FC în 2014-2020 – document consultat în iunie 2016 la adresa:

https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/2155/Wytyczne_kwalifikowalnosc_wydatkow_EFFR_EFS_FS_2014_20.pdf

Polonia a optat pentru utilizarea opțiunii simplificate privind costurile prevăzute în Regulamentul (UE) 1303/2013 la art.68, alin. 1, lit. a. La nivelul Poloniei, conform prevederilor legale aplicabile pentru 2014-2020 în materie de cheltuieli eligibile³, pentru costurile indirecte în cadrul proiectelor finanțate din FSE se utilizează următoarele rate forfetare:

Valoarea proiectului (1 zlot = 1,0162 lei ⁴)	Rată forfetară costuri indirecte (% din total costuri directe eligibile)
Până la 1 milion de zloți inclusiv	25%
Peste 1 milion de zloți și până la 2 milioane de zloți inclusiv	20%
Peste 2 milioane de zloți și până la 5 milioane de zloți inclusiv	15%
Peste 5 milioane de zloți	10%

Tabel: Rate forfetare utilizate în Polonia pentru perioada 2014-2020 pentru calcularea costurilor indirecte în proiectele FSE

Adoptarea acestor rate pentru decontarea forfetară a costurilor indirecte în perioada 2014-2020 **s-a realizat în urma unui studiu extensiv asupra modului cum aceste costuri s-au reflectat în proiectele adresate capitalului uman implementate în perioada 2007-2013**. Acest studiu a asigurat fundamentarea deciziei legate de utilizarea ratelor forfetare, satisfăcând pe această cale obligația impusă de CE (ca rata propusă să fie „calculată pe baza unei metode de calcul juste, echitabile și verificabile”).

Conform „Raportului privind analiza costurilor indirecte, precum și a costurilor de gestionare a proiectelor în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2007-2013”, realizat în 2014 de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării din Polonia pentru stabilirea cadrului de aplicare a ratelor forfetare privind costurile indirecte în perioada financiară 2007-2013⁵:

- Ratele reieșite din analiza derulată de autoritățile poloneze (vezi tabelul de mai jos) sunt mai mari decât ratele forfetare propuse pentru costurile indirecte. În unele cazuri ratele analizei depășesc rata maximă de 25% impusă prin Regulament.

Valoarea proiectului	% mediu costuri indirecte din total costuri directe
Sub 500.000 de zloți	34,32%
Între 500.000 de zloți și 1 milion de zloți	30,55%
Între 1 milion de zloți și 2 milioane de zloți	25,34%

³ Subsecțiunea 8.4. „Costurile indirecte în proiectele finanțate din FSE” - Orientări privind eligibilitatea cheltuielilor din FEDR, FSE și FC în 2014-2020 – document consultat în iunie 2016 la adresa:

https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/2155/Wytyczne_kwalifikowalnosc_wydatkow_EFFR_EFS_FS_2014_20.pdf

⁴ La 12.07.2016, conform www.cursbnr.ro

⁵ Document consultat în iunie 2016 la adresa: https://www.efs.2007-2013.gov.pl/analizyraportypodsumowania/documents/raport_2014.05.19_final.pdf

Valoarea proiectului	% mediu costuri indirecte din total costuri directe
Între 2 milioane de zloți și 5 milioane de zloți	18,36%
Peste 5 milioane de zloți	13,31%

Tabel: Analiza autorităților poloneze. Rate ale costurilor indirecte în raport cu costurile directe

- Raportul arată faptul că această diminuare a ratelor propuse în raport cu cele rezultate în urma analizei nu va reprezenta o problemă majoră în derularea proiectelor, rezultatele auditurilor și controalelor asupra proiectelor FSE indicând costuri supradimensionate de administrare, inclusiv în ceea ce privește managementul proiectului.

Malta

Conform „Ghidului privind utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri în perioada financiară 2014-2020” – versiunea martie 2016⁶, Malta a introdus în costurile indirecte o serie de costuri care în perioada financiară anterioară au fost considerate directe.

Ratele forfetare aferente **costurilor indirecte includ o serie de costuri care în perioada 2007-2013 erau considerate costuri directe**, precum:

- Gestionarea proiectului
- Costuri de îngrijire a copiilor pentru participanții la activitățile de formare
- Costuri cu publicitatea (cu excepția campaniilor de publicitate)
- Consumabile direct legate de proiect

Pentru perioada 2014-2020, costurile menționate mai sus au fost luate în considerare în stabilirea noilor rate forfetare aferente costurilor indirecte și, așadar, nu vor mai fi considerate costuri directe ale proiectului.

În Malta, pentru proiectele finanțate din FSE, autoritățile naționale au stabilit următoarele rate forfetare pentru costurile indirecte (calculate ca rate în raport cu costurile directe totale)⁷:

Valoarea proiectului	Ministere/ Departamente	Autorități publice	ONG-uri	Servicii publice de ocupare a forței de muncă
Proiecte mari > / = 3.000.000 euro	8%	5%	8%	25%
Proiecte medii > / = 750.000 euro și < 3.000.000 euro	25%	25%	25%	25%

⁶ „Ghid privind utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri în perioada financiară 2014-2020” - versiunea martie 2016- document consultat în iunie 2016 la adresa: https://eufunds.gov.mt/en/Operational%20Programmes/Open-Calls/Documents/Calls%20OPII%20-%202015/Call%20-%20November%202015/SCOs_Guidance%20Document.pdf

⁷ Idem

Valoarea proiectului	Ministere/ Departamente	Autorități publice	ONG-uri	Servicii publice de ocupare a forței de muncă
Proiecte mici < 750.000 euro	25%	25%	25%	25%

Tabel: Rate forfetare utilizate în Malta pentru perioada 2014-2020 pentru calcularea costurilor indirecte în proiectele FSE

Așadar, se poate observa că, asemeni Poloniei, și Malta a optat pentru utilizarea opțiunii simplificate privind costurile prevăzute în Regulamentul (UE) 1303/2013 la art.68, alin. 1, lit. a.

Cehia

Conform „Îndrumarului pentru identificarea costurilor directe și indirecte” – mai 2016⁸ realizat pentru proiectele finanțate din FSE prin Programul Operațional Ocupare 2014-2020, sunt considerate cheltuieli indirecte cu personalul cheltuielile cu acei membri ai echipei de proiect care nu lucrează direct cu grupul țintă sau a căror activitate nu generează rezultate destinate în mod direct grupului țintă.

În acest sens, în Cehia, în **categoria costurilor indirecte sunt incluse următoarele poziții din echipa de proiect**⁹:

- Managerul de proiect / Coordonatorul de proiect
- Managerul financiar
- Personalul administrativ
- Contabilul
- Avocatul/Consilierul juridic
- Responsabilul salarizare
- Specialistul IT care gestionează rețelele de calculatoare și internet

În Cehia, costurile indirecte pot atinge un maxim de 25% din costurile directe eligibile ale proiectului, ratele forfetare aplicate fiind diferențiate în funcție de volumul costurilor directe¹⁰:

Volumul costurilor directe (1 CZK – coroană cehă = 0.1661 lei ¹¹)	% Costuri indirecte
Până la 10 milioane de CZK inclusiv	25%
Peste 10 milioane de CZK și până la 40 milioane de CZK inclusiv	20%
Peste 40 milioane de CZK și până la 100 milioane de CZK inclusiv	15%

⁸ „Îndrumar pentru identificarea costurilor directe și indirecte” – mai 2016 – document consultat în iunie 2016 la adresa: <https://www.esfcr.cz/pravidla-pro-zadatele-a-prijemce-opz/-/dokument/797894>

⁹ Idem

¹⁰ „Norme specifice pentru solicitanții și beneficiarii Programului Operațional Ocupare” – iunie 2016 – document consultat în iunie 2016 la adresa <https://www.esfcr.cz/pravidla-pro-zadatele-a-prijemce-opz/-/dokument/797817>

¹¹ La 12.07.2016, conform www.cursbnr.ro

Volumul costurilor directe (1 CZK – coroană cehă = 0.1661 lei ¹¹)	% Costuri indirecte
Peste 100 milioane de CZK și până la 500 milioane de CZK inclusiv	10%

Tabel: Rate forfetare utilizate în Cehia pentru perioada 2014-2020 pentru calcularea costurilor indirecte în proiectele FSE

Documentul citat specifică și faptul că, în cazul proiectelor în care o mare parte a costurilor directe eligibile se subcontractează, costurile indirecte sunt eligibile în procent mai mic față de ratele stabilite (cele din tabelul anterior), considerându-se că prin subcontractare se reduce considerabil nevoia de costuri indirecte la nivelul proiectului.

Reducerile aplicate în Cehia asupra ratelor de costuri indirecte sunt prezentate în tabelul următor:

% subcontractat din total costuri directe eligibile ale proiectului	Impact asupra ratei forfetare pentru costuri indirecte
Până la 60% inclusiv	Se utilizează ratele de bază stabilite
Mai mult de 60% și mai puțin de 90%	Se reduc la 3/5 (60%) ratele de bază stabilite, adică la 15%, respectiv 12%, respectiv 9%, respectiv 6%.
90% și peste	Se reduc la 1/5 (20%) ratele de bază stabilite, adică la 5%, respectiv 4%, respectiv 3%, respectiv 2%.

Tabel: Impactul subcontractărilor la nivel de proiect asupra ratelor forfetare pentru costurile indirecte

Asemeni Poloniei și Maltei, și Cehia a optat pentru utilizarea opțiunii simplificate privind costurile prevăzute în Regulamentul (UE) 1303/2013 la art.68, alin. 1, lit. a, prevăzând, în plus, și un sistem de reduceri aplicate asupra ratelor forfetare stabilite în cazul în care volumul subcontractărilor la nivel de proiect depășește un anumit prag al costurilor directe.

Țara Galilor

În Țara Galilor, pentru perioada 2014-2020, în cazul proiectelor finanțate prin FSE, pentru calculul cheltuielilor indirecte se utilizează rata forfetară prevăzută de Regulamentul (UE) 1303/2013 la art.68, alin. 1, lit. b, respectiv **costurile indirecte = 15% x costurile directe de personal**¹².

Totodată este menționată și posibilitatea de a utiliza rata forfetară prevăzută de Regulamentul (UE) 1304/2013, respectiv o **rată forfetară de 40% din costurile directe de personal eligibile** pentru a acoperi restul costurilor eligibile (costuri directe altele decât cele de personal + costuri indirecte)¹³.

¹² „Reguli și condiții de eligibilitate pentru sprijinul din fondurile structurale europene 2014-2020” – versiunea aprilie 2015 - document consultat în iunie 2016 la adresa: <http://gov.wales/docs/wefo/publications/151029-eligibility-rules.pdf>

¹³ Idem

Costuri directe de personal vs costuri indirecte de personal

Țara Galilor (prin documentul „Reguli și condiții de eligibilitate pentru sprijinul din fondurile structurale europene 2014-2020” – versiunea aprilie 2015) definește costurile directe cu personalul ca fiind costurile cu personalul care este implicat în managementul, administrarea și implementarea/livrarea proiectului (pag. 32).

În plus, acesta menționează următoarele categorii de costuri indirecte tipice (pag. 47):

- Personalul indirect (servicii de contabilitate centrale, suport administrativ general, servicii de arhivare, servicii pentru clienți corporate, senior management / directori care nu sunt angajați direct pe proiect, dar care au responsabilități de monitorizare și de conducere generală a organizației);
- Consumabile pentru activitatea generală (mobilier, consumabile, papetărie , fotocopiere);
- Chirie pentru spații comune;
- Închirierea și leasingul de materiale și echipamente care nu sunt utilizate în mod exclusiv pentru proiect;
- Utilități (electricitate, încălzire, apă , canalizare);
- Întreținere, curățenie, reparații, servicii de securitate;
- Sistem TIC, WIFI și conexiuni de bandă largă;
- Comunicații (telefon, fax, internet, servicii poștale, cărți de vizită);
- Asigurări generale (asigurări de proprietate, de viață etc.).

3. România, interpretare excesivă în utilizarea opțiunilor simplificate

Ghidul „Orientări privind accesarea finanțărilor în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2014-2020” stabilește următoarele opțiuni simplificate privind costurile (pag. 38-39):

1. Cheltuielile indirecte ca **rată forfetară de maximum 15% din costurile directe eligibile cu personalul care nu fac obiectul subcontractării**, prin aplicarea articolului 68 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013,
2. O **rată forfetară de până la 40% din costurile directe cu personalul care nu fac obiectul subcontractării pentru a acoperi restul costurilor eligibile** ale unei operațiuni (în cazul operațiunilor FSE care prezintă valori semnificative privind cheltuielile cu personalul) (art 14 alin 2 din Regulamentul FSE nr. 1304/2013/ESF).

În cadrul ghidului (pag. 39) sunt preluate, sub o formă oarecum similară (dar mai restrictivă) față de cea din documentul „Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO)” elaborat de Comisia Europeană – Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune (pag. 15-16), definițiile cheltuielilor indirecte, directe și de personal :

Categorie	Definiție conform „Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO)”	Definiție conform „Orientări privind accesarea finanțărilor în cadrul POCU 2014-2020”
Costuri directe	Costurile directe înseamnă costurile care sunt legate direct de o activitate individuală a entității, pentru care se poate demonstra legătura cu activitatea individuală respectivă (de exemplu, prin înregistrare directă de timp).	Cheltuielile eligibile directe reprezintă cheltuieli care pot fi atribuite unei anumite activități individuale din cadrul proiectului și pentru care este demonstrată legătura cu activitatea în cauză.

Categorie	Definiție conform „Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO)”	Definiție conform „Orientări privind accesarea finanțării în cadrul POCU 2014-2020”
Costuri indirecte	<p>Costurile indirecte, pe de altă parte, sunt, de regulă, costuri care nu sunt sau nu pot fi legate direct de o activitate individuală a entității în cauză. Astfel de costuri includ cheltuielile administrative, pentru care este dificil să se determine cu precizie cuantumul care poate fi atribuit unei activități specifice (cheltuieli administrative tipice/cu personalul, cum ar fi: costurile de gestionare, cheltuielile de recrutare, costurile aferente serviciilor de contabilitate sau de curățenie etc. ; cheltuielile pentru servicii de telefonie, alimentare cu apă sau electricitate etc.*) (*Notă: Definiția nu are caracter obligatoriu. Statele membre sunt exclusiv responsabile pentru definirea propriilor categorii de costuri în mod echivoc).</p>	<p>Cheltuielile eligibile indirecte reprezintă cheltuielile efectuate pentru funcționarea de ansamblu a proiectului și nu pot fi atribuite direct unei anumite activități. Aceste cheltuieli includ și cheltuieli generale de administrație, aceste cheltuieli nefiind proporționale cu mărimea indicatorului de realizare. Spre exemplu, fără a se limita la acestea, tipuri de cheltuieli indirecte eligibile sunt cheltuieli indirecte de personal, cheltuielile administrative, utilități, cheltuieli pentru audit financiar, cheltuieli pentru expertiză contabilă, cheltuieli pentru informarea și publicitatea aferentă proiectului etc.</p>
Costuri cu personalul	<p>Costurile cu personalul sunt costurile care decurg dintr-un acord între angajator și angajat sau din contracte de servicii pentru personalul extern (cu condiția ca aceste costuri să fie identificabile în mod clar). De exemplu, în cazul în care un beneficiar contractează serviciile unui formator extern pentru sesiuni de formare interne, factura trebuie să identifice diferitele tipuri de costuri. Salariul formatorului va fi considerat un cost cu personalul extern. Cu toate acestea, materialele didactice, de exemplu, nu pot fi luate în considerare. Costurile cu personalul includ remunerația totală, inclusiv prestațiile în natură conform contractelor colective de muncă, plătite persoanelor în schimbul muncii prestate în cadrul operațiunii. Acestea includ, de asemenea, impozitele și contribuțiile la sistemul asigurărilor sociale din partea angajaților (primul și al doilea pilon, al treilea pilon numai în cazul în care este prevăzut într-un contract colectiv), precum și contribuțiile sociale obligatorii și voluntare din partea angajatorului. Cu toate acestea, costurile aferente călătoriilor de afaceri nu sunt considerate a fi costuri cu personalul. De asemenea, indemnizațiile sau salariile plătite în beneficiul participanților la operațiunile FSE nu sunt considerate a fi costuri cu personalul.</p>	<p>Cheltuielile de personal sunt cheltuielile care decurg dintr-un acord între angajator și angajat. Cheltuielile de personal includ remunerația totală plătită personalului în schimbul muncii efectuate de acesta în cadrul operațiunii finanțate prin POCU.</p> <p>Cheltuielile de personal pot fi directe sau cheltuieli indirecte:</p> <p>o Cheltuielile directe de personal [...]Această categorie de cheltuieli este aferentă personalului care este direct implicat în activități generatoare de indicatori și rezultate din cadrul operațiunii. Ca principiu general, cheltuielile aferente personalului care acordă servicii direct către grupul țintă vor fi încadrate în categoria de cheltuieli directe. Aceste cheltuieli vor include managerul de proiect, coordonatorii activităților partenerului (angajat al partenerului), experți consiliere, orientare, experți ocupare, maiștri de ucenicie/ coordonatori de ucenicie/ mentori, tutori din întreprinderi, experți implicați în furnizarea de servicii sociale, medicale, asistenții maternali, experți formare, personal didactic etc. în funcție de natura intervenției finanțate prin proiect.</p>

Categorie	Definiție conform „Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO)”	Definiție conform „Orientări privind accesarea finanțării în cadrul POCU 2014-2020”
		<p>o Cheltuielile indirecte de personal reprezintă acele cheltuieli cu personalul a cărui activitate nu este direct legată de indicatorii și rezultate din cadrul operațiunii, respectiv:</p> <ul style="list-style-type: none"> • experți suport pentru activitatea managerului de proiect (responsabilul financiar, personalul implicat în achiziții publice, consilier juridic, asistent manager, specialistul IT, experții de asigurare a măsurilor obligatorii de informare și publicitate); • personal administrativ și auxiliar (secretariat, casier, contabil, arhivar, șofer, personal pentru curățenie, administrator de clădire, paznic, responsabil de medicina muncii, responsabil resurse umane etc.).

3.1 Excesivi în stabilirea ratei forfetare. România a propus minimul: 15%

Spre deosebire de România, care a aplicat rata de 15% din costurile directe de personal stabilită prin art. 68, alin. 1, lit. b, autoritățile din **Polonia, Malta și Cehia au contrabalansat** impactul potențial negativ asupra gestionării generale a proiectului al deciziei încadrării costurilor cu managementul de proiect la costuri indirecte **prin utilizarea ratei forfetare de 25%** stabilite conform Regulamentului (UE) 1303/2013 la art.68, alin. 1, lit. a. Această rată este în cele mai multe dintre cazuri în avantajul beneficiarilor și, implicit, al proiectelor, deoarece asigură o bază de calcul mai generoasă pentru cheltuielile indirecte, permițând astfel o mai corectă dimensionare a costurilor echipei de management a proiectului, extrem de importantă pentru buna implementare a proiectului.

Țara Galilor utilizează într-adevăr rata forfetară de 15% din totalul costurilor cu personalul pentru calcularea costurilor indirecte, însă, spre deosebire de România, aceasta **continuă să considere personalul implicat în managementul proiectului ca aparținând costurilor directe**. Această abordare este în beneficiul clar al proiectelor deoarece păstrează o bază suficient de consistentă ca volum pentru calculul costurilor indirecte, prin aplicarea ratei de 15% asigurându-se o dimensionare echilibrată a cheltuielilor indirecte care se generează la nivelul unui proiect.

3.2 Excesivi în încadrarea costurilor directe/indirecte. „Management costs” nu înseamnă „PROJECT management costs”

Legislația UE nu stabilește ce categorii de cheltuieli intră în capitolul de costuri indirecte, acest lucru fiind în responsabilitatea statelor membre. De aici și multitudinea de interpretări și de categorisiri.

Spre exemplu, în perioada 2007-2013, în Lituania, costurile de management de proiect au fost unul dintre elementele costurilor indirecte, în timp ce în Polonia sau în Republica Cehă acestea făceau parte din costurile directe¹⁴.

În schimb, perioada 2014-2020 a adus în cazul Poloniei, Cehiei și Maltei extinderea conceptului de costuri indirecte în proiectele FSE incluzând în această categorie costuri cum ar fi: costurile cu gestionarea proiectului (Malta) sau costurile cu coordonatorul financiar/de costuri sau managerul de proiect și alți membri ai personalului direct implicat în managementul de proiect și de contabilitate, servicii de contabilitate centrale, suport administrativ general, servicii de arhivare (Polonia și Cehia).

După cum am amintit anterior, documentul tehnic „Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO)”, elaborat de Comisia Europeană – Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune, cuprinde la paginile 15 și 16, punctul 2.2.2. „Definirea costurilor directe, a costurilor indirecte și a costurilor cu personalul” următoarele definiții:

Definiții varianta în limba engleză	Definiții varianta în limba română
<p>2.2.2. Definition of direct costs, of indirect costs and of staff costs</p> <p>Use of these systems could require the managing authority to define the direct and indirect costs and the staff costs. These definitions must comply with the general guidance given below by the Commission:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direct costs are those costs which are directly related to an individual activity of the entity, where the link with this individual activity can be demonstrated (for instance through direct time registration). • Indirect costs, on the other hand, are usually costs which are not or cannot be connected directly to an individual activity of the entity in question. Such costs would include administrative expenses, for which it is difficult to determine precisely the amount attributable to a specific activity (typical administrative/staff expenditure, such as: management costs, recruitment expenses, costs for the accountant or the cleaner, etc.; telephone, water or electricity expenses, and so on). 	<p>2.2.2. Definirea costurilor directe, a costurilor indirecte și a costurilor cu personalul</p> <p>Utilizarea unor astfel de sisteme ar putea impune autorității de management necesitatea de a defini costurile directe și indirecte și costurile cu personalul. Definițiile trebuie să respecte orientările generale furnizate în continuare de către Comisie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costurile directe înseamnă costurile care sunt legate direct de o activitate individuală a entității, pentru care se poate demonstra legătura cu activitatea individuală respectivă (de exemplu, prin înregistrare directă de timp). • Costurile indirecte, pe de altă parte, sunt, de regulă, costuri care nu sunt sau nu pot fi legate direct de o activitate individuală a entității în cauză. Astfel de costuri includ cheltuielile administrative, pentru care este dificil să se determine cu precizie quantumul care poate fi atribuit unei activități specifice (cheltuieli administrative tipice/cu personalul, cum ar fi: costurile de gestionare, cheltuielile de recrutare, costurile aferente serviciilor de contabilitate

¹⁴ Pag. 8, „Raport privind analiza costurilor indirecte, precum și a costurilor de gestionare a proiectelor în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2007-2013”, document consultat în iunie 2016 la adresa: https://www.efs.2007-2013.gov.pl/analizyraportypodsumowania/documents/raport_2014.05.19_final.pdf

Definiții varianta în limba engleză	Definiții varianta în limba română
<ul style="list-style-type: none"> • Staff costs are the costs deriving from an agreement between employer and employee or service contracts for external staff (provided that these costs are clearly identifiable). For example, if a beneficiary contracts the services of an external trainer for its in-house training sessions, the invoice needs to identify the different types of costs. The salary of the trainer will be considered as external staff costs. However, teaching materials for example cannot be taken into account. Staff costs include the total remuneration, including in-kind benefits in line with collective agreements, paid to people in return for work related to the operation. They also include taxes and employees' social security contributions (first and second pillar, third pillar only if set out in a collective agreement) as well as the employer's compulsory and voluntary social contributions. Costs of business trips are, however, not considered to be staff costs. Allowances or salaries disbursed for the benefit of participants in ESF operations are not considered to be staff costs either. 	<p>sau de curățenie etc .; cheltuielile pentru servicii de telefonie, alimentare cu apă sau electricitate etc.)(*<i>Notă: Definiția nu are caracter obligatoriu. Statele membre sunt exclusiv responsabile pentru definirea propriilor categorii de costuri în mod echivoc.</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costurile cu personalul sunt costurile care decurg dintr-un acord între angajator și angajat sau din contracte de servicii pentru personalul extern (cu condiția ca aceste costuri să fie identificabile în mod clar). De exemplu, în cazul în care un beneficiar contractează serviciile unui formator extern pentru sesiuni de formare interne, factura trebuie să identifice diferitele tipuri de costuri. Salariul formatorului va fi considerat un cost cu personalul extern. Cu toate acestea, materialele didactice, de exemplu, nu pot fi luate în considerare. Costurile cu personalul includ remunerația totală, inclusiv prestațiile în natură conform contractelor colective de muncă, plătite persoanelor în schimbul muncii prestate în cadrul operațiunii. Acestea includ, de asemenea, impozitele și contribuțiile la sistemul asigurărilor sociale din partea angajaților (primul și al doilea pilon, al treilea pilon numai în cazul în care este prevăzut într-un contract colectiv), precum și contribuțiile sociale obligatorii și voluntare din partea angajatorului. Cu toate acestea, costurile aferente călătoriilor de afaceri nu sunt considerate a fi costuri cu personalul. De asemenea, indemnizațiile sau salariile plătite în beneficiul participanților la operațiunile FSE nu sunt considerate a fi costuri cu personalul.

„Management costs” înseamnă „costuri de gestionare” așa cum a fost tradusă categoria de costuri în varianta în limba română a „Orientărilor privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO)” (a se vedea pag.15 a documentului indicat) și nu „costuri cu echipa de management a proiectului” care ar putea justifica includerea a (aproape) toate pozițiile de **management al proiectului** la indirecte (cum este cazul formei actuale a Ghidului „Orientări privind accesarea finanțărilor în cadrul POCU 2014-2020”).

Chiar și în situația în care termenul de „management costs” ar fi asimilat celui de „project management costs”, prezența managerului de proiect la cheltuielile directe nu face decât să arate încă o dată lipsa de coerență și caracterul arbitrar în care sunt aplicate diferitele concepte specifice managementului de proiect (în sensul său larg, ca domeniu).

Analizarea cu rigurozitate a ce înseamnă „management costs” din punctul de vedere al Comisiei Europene, al teoriei managementului de proiect și managementului proceselor organizaționale demonstrează faptul că am fost mai excesivi decât se impunea în încadrarea la indirecte a personalului implicat în managementul proiectului.

În logica managementului de proiect, **activitățile proiectului** cuprind atât **activități de substanță**, specifice fiecărui apel de proiecte în parte, cât și **activități comune tuturor tipurilor de proiecte**, de tipul activităților interne (management tehnic și financiar, audit etc.), respectiv informare și publicitate privind proiectul. **Activitățile interne de management/ gestionare/ coordonare/ evaluare/ monitorizare** a proiectului trebuie tratate ca un **pachet de activități de sine stătător, eligibil, care presupune costuri directe** cum sunt cele pentru managerul de proiect, responsabilul financiar al proiectului, jurist, experți monitorizare/evaluare, asistenți, secretari, audit, expert IT etc.; aceste costuri sunt directe atât timp cât efortul acestora este clar cuantificat în cadrul proiectului (de altfel, definiția costurilor directe din documentul tehnic numit „Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO)”, elaborat de Comisia Europeană susține acest argument - **Costurile directe înseamnă costurile care sunt legate direct de o activitate individuală a entității, pentru care se poate demonstra legătura cu activitatea individuală respectivă (de exemplu, prin înregistrare directă de timp)**). Atâta vreme cât se poate norma activitatea unor experți din echipa de management (responsabil financiar – ½ normă/ lună, asistent proiect – 164 ore/ lună etc.) costurile aferente acestora pot fi încadrate în categoria de costuri directe. De altfel, chiar încadrarea actuală a managerului de proiect la categoria costurilor directe confirmă această abordare.

O categorie de costuri poate fi **considerată directă sau indirectă** după cum costurile pot fi atribuite sau nu activităților interne menționate. Astfel, costurile cu **utilitățile**, de pildă, pot fi **directe** dacă sunt aferente unui spațiu dedicat exclusiv proiectului, contorizat separat, dar pot fi calificate ca **indirecte** dacă spațiul alocat proiectului face parte dintr-un spațiu mai mare, neputându-se stabili clar consumul aferent activităților din proiect. Un alt exemplu poate fi reprezentat de **poziția de director/ responsabil financiar**: costul va fi **direct** dacă acesta este alocat proiectului cu normă totală sau parțială clar determinată (de ex. 100 ore/lună din cele 164 lucrute pentru entitate); dacă, însă, directorul financiar al entității contribuie la realizarea proiectului doar în baza poziției pe care o ocupă la nivelul entității, într-o măsură care nu poate fi identificată sau cuantificată, acest cost va intra în categoria costurilor **indirecte**.

Unele activități incluse în forma actuală a costurilor indirecte din „Orientări privind accesarea finanțărilor în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2014-2020” pot fi atribuite în mod clar unor activități specifice implementării proiectelor, după cum urmează:

- **cheltuielile cu personalul**: personalul suport pentru activitatea managerului de proiect (responsabilul financiar, personalul implicat în achiziții publice, consilier juridic, asistent manager, specialistul IT) poate fi inclus la **costuri indirecte** numai dacă este vorba despre personal din cadrul entității care contribuie, printre alte sarcini, indirect, și la implementarea proiectului, fără a se putea determina exact cât anume din timpul lucrat în cadrul entității este dedicat proiectului; costul devine însă **direct** dacă norma de lucru este bine definită în raport cu proiectul. Astfel, un responsabil financiar dedicat implementării proiectului nu va putea fi considerat ca neavând legătură directă cu proiectul, fiind legat în mod direct de activitatea de gestionare internă a proiectului. Același raționament se aplică și în cazul celorlalte poziții din echipa proiectului, indiferent dacă persoanele în cauză dedică proiectului întreg timpul lor de lucru sau doar o parte din acesta, atât timp cât timpul dedicat proiectului este cuantificat (de pildă, dacă expertul pe achiziții publice al entității este angajat cu normă întreagă, dar urmează

să fie implicat în proiect 1 lună * ½ de normă, nu se mai poate susține caracterul necuantificabil al contribuției sale la proiect).

- **utilitățile:** sunt **costuri indirecte** doar în măsura în care țin de funcționarea generală a spațiului unde funcționează entitatea, fără a se putea determina cât anume se consumă pentru proiectul propriu-zis; dacă însă entitatea alocă proiectului, de pildă, un spațiu contorizat separat și dedicat exclusiv implementării proiectului în cauză, costurile cu utilitățile vor deveni în mod evident cuantificabile în legătură directă cu implementarea proiectului și vor intra în categoria **costurilor directe** (dacă în clădirea x se lucrează doar pentru implementarea proiectului în discuție, este evident că toate costurile cu utilitățile aferente clădirii sunt direct legate de implementarea proiectului).
- **cheltuieli pentru auditul financiar, cheltuieli pentru expertiză contabilă:** ca și în cazurile de mai sus, acestea sunt **costuri indirecte** doar dacă sunt aferente întregii activități a entității, din care proiectul reprezintă doar o cotă oarecare, dificil sau imposibil de definit; dacă însă aceste costuri se fac direct pentru proiect, ele se încadrează la categoria **costurilor directe**.
- **cheltuieli pentru informarea și publicitatea aferentă proiectului:** după cum indică și denumirea acestora, costurile de informare și publicitate privind proiectul se referă concret și direct la activitățile acestuia; ele pot fi atribuite direct activității de informare și publicitate și sunt evident de natura **costurilor directe**.

Project Management Institute (organizația care acordă certificare internațională în management de proiect) de altfel, definește **costurile indirecte** ca „*acele costuri care nu pot fi legate direct de un anumit proiect și deci vor fi adunate și alocate în mod echitabil la nivelul mai multor proiecte prin intermediul unei proceduri contabile documentate și aprobate*”¹⁵.

3.3 Excesivi în „corectarea” ratelor forfetare cu subcontractările

O altă temă sensibilă este faptul că autoritățile române **propun aplicarea a două dintre cele mai importante (și simplu de utilizat) opțiuni de cost simplificat** - cea prevăzută de art. 14, alin. 2 al Regulamentului 1304/2013 și cea prevăzută de art. 68, alin. 1, litera b) al Regulamentului 1303/2013 - **într-o variantă mai complicată și în defavoarea beneficiarilor și bugetelor proiectelor, în care baza (costurile de personal) se „corectează” cu cheltuielile cu personalul subcontractat.**

Asta în ciuda faptului că CE nu solicită acest lucru, ba chiar menționează în alin. 27 al părții introductive a Regulamentului 1304/2013 privind FSE, că „este important să se asigure buna gestiune financiară a fiecărui program operațional și implementarea sa într-o manieră cât mai eficientă și accesibilă. **Statele membre ar trebui să evite adăugarea unor norme care ar îngreuna utilizarea fondurilor de către beneficiari.**”

¹⁵ pag. 202, „A guide to the project management body of knowledge(PMBOK® Guide)” - Fifth edition, Project Management Institute, 2013

De altfel, această practică (de a elimina costurile cu personalul subcontractat din baza de calcul a costurilor indirecte ca rată forfetară) este obligatorie doar în cazul programului Orizont 2020 (art. 29, alin. 1 al Regulamentului 1290/2013). În celelalte cazuri, este recomandată doar în măsura în care statul membru/AM-ul constată că amploarea achizițiilor de servicii în cadrul unui proiect sau unei operațiuni are un impact semnificativ asupra proporției costurilor calculate. La pagina 13 a „Orientărilor privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO)” se specifică faptul că „*impactul achizițiilor publice de servicii asupra ratei forfetare ar trebui totuși să fie analizat (de exemplu, pe baza măsurilor anterioare similare sau a proiectelor anterioare) și ar trebui să fie luat în considerare atunci când se stabilește o metodologie (o rată) pentru aplicarea finanțării forfetare*”.

Definiția costurilor de personal și exemplul dat în documentul „Orientările privind opțiunile simplificate în materie de costuri”, secțiunea 1.2.2. Definierea costurilor directe, a costurilor indirecte și a costurilor cu personalul, este elocvent: **Definiția costurilor de personal include și personalul subcontractat/externalizat**. Mai exact, „costurile cu personalul sunt costurile care decurg dintr-un acord între angajator și angajat *sau din contracte de servicii pentru personalul extern (cu condiția ca aceste costuri să fie identificabile în mod clar)*. De exemplu, în cazul în care un beneficiar contractează serviciile unui formator extern pentru sesiuni de formare interne, factura trebuie să identifice diferitele tipuri de costuri. Salariul formatorului va fi considerat un cost cu personalul extern [...]”.

Având în vedere că prevederile din cadrul Ghidului Orientări Generale (pag. 38 și 39) referitoare la opțiunile simplificate privind costurile, exced prevederile Comisiei Europene, considerăm necesar ca **AM POCU să facă publice analizele pe baza cărora a luat decizia de a elimina cheltuielile cu personalul subcontractat** din opțiunile simplificate propuse a fi utilizate la nivelul POCU, mai ales că art. 68, alin. 1, lit.b din Regulamentul 1303 (invocat în Ghid) NU prevede eliminarea costurilor cu subcontractările.

4. Orientări privind accesarea finanțărilor în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2014-2020. Propuneri de modificare.

4.1 Propunere de modificare privind definiția costurilor indirecte – „Orientări privind accesarea finanțărilor în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2014-2020”, 4.3.5. Cheltuieli eligibile directe¹⁶ și indirecte, pag. 39-40:

„Cheltuielile eligibile indirecte reprezintă cheltuielile efectuate pentru funcționarea de ansamblu **a entității, pentru realizarea activităților proiectului, și care** nu pot fi atribuite direct unei anumite activități. Aceste cheltuieli includ și cheltuieli generale de administrație, aceste

¹⁶ Conform „Orientărilor privind accesarea finanțărilor în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2014-2020”, **cheltuielile eligibile directe** reprezintă cheltuieli care pot fi atribuite unei anumite activități individuale **din cadrul proiectului** și pentru care este demonstrată legătura cu activitatea în cauză. Conform „Orientărilor privind opțiunile simplificate în materie de costuri”, secțiunea 1.2.2. Definierea costurilor directe, a costurilor indirecte și a costurilor cu personalul, **costurile directe** înseamnă costurile care sunt legate direct de o activitate individuală **a entității**, pentru care se poate demonstra legătura cu activitatea individuală respectivă...

Având în vedere natura acestor costuri, definiția din „Orientări privind accesarea finanțărilor în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2014-2020” o respectă pe cea din „Orientările privind opțiunile simplificate în materie de costuri”: costurile directe sunt cele care pot fi determinate clar, calitativ și cantitativ, ca fiind realizate exclusiv pentru una din activitățile proiectului.

cheltuieli nefiind proporționale cu mărimea indicatorului de realizare. Spre exemplu, fără a se limita la acestea, tipuri de cheltuieli indirecte eligibile sunt cheltuieli ~~indirecte de cu personalul de conducere și administrativ al entității, cheltuielile administrative,~~ utilități, cheltuieli pentru auditul financiar ~~al entității,~~ cheltuieli pentru expertiză contabilă ~~a entității,~~ ~~cheltuieli pentru informarea și publicitatea aferentă proiectului~~ etc.”

Este evident că, dacă o anumită categorie de costuri ale entității nu poate fi atribuită distinct uneia sau mai multor activități derulate de aceasta, alocarea pe activități va fi cu atât mai evident imposibilă la nivelul activităților proiectului.

4.2 Propunere de modificare privind definiția costurilor de personal – „Orientări privind accesarea finanțării în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2014-2020”, secțiunea 4.3.5. Cheltuieli eligibile directe și indirecte, pag. 39-40:

„Cheltuielile de personal sunt cheltuielile care decurg dintr-un acord între angajator și angajat sau din contracte de servicii pentru personalul extern (cu condiția ca aceste costuri să fie identificabile în mod clar). Cheltuielile de personal includ remunerația totală plătită personalului în schimbul muncii efectuate de acesta în cadrul operațiunii finanțate prin POCU.”

De asemenea, odată preluate recomandările de mai sus, se impune modificarea în consecință a celorlalte texte privind costurile de personal:

- clasificarea cheltuielilor de personal în directe și indirecte din cadrul aceleiași secțiuni;
- exemplificarea tipurilor de personal din cadrul secțiunii 4.3.6.1. *Plafoane aplicabile cheltuielilor cu personalul* (pag. 41);
- explicațiile de la secțiunea 4.3.7. *Cheltuieli aferente activităților subcontractate* (pag. 44);
- prevederile Capitolului 9 (pag. 54) cu privire la activitățile de informare și publicitate pentru publicitatea cu caracter general aferentă proiectului.

4.3 Propunere de modificare privind opțiunile simplificate privind costurile – „Orientări privind accesarea finanțării în cadrul Programului Operațional Capital Uman 2014-2020” secțiunea 4.3.4. *Opțiuni de decontare a cheltuielilor*, pag. 38-39:

„B. Opțiuni simplificate privind costurile

Pentru cererile de propuneri de proiecte care vor fi finanțate din POCU 2014-2020, prin Ghidurile Solicitantului Condiții Specifice poate fi stabilită utilizarea uneia sau mai multor opțiuni simplificate privind costurile:

1. Cheltuielile indirecte ca rată forfetară de **maximum 15% din costurile directe eligibile cu personalul** ~~care nu fac obiectul subcontractării~~, prin aplicarea articolului 68 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.
2. O rată forfetară de până la **40% din costurile directe cu personalul** ~~care nu fac obiectul subcontractării~~ pentru a acoperi restul costurilor eligibile ale unei operațiuni (în cazul operațiunilor FSE care prezintă valori semnificative privind cheltuielile cu personalul) (art 14. alin 2 din Regulamentul FSE nr. 1304/2013/ESF).”