



COMISIA EUROPEANĂ

DG Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Egalitate de Șanse
FSE, Monitorizarea politicilor naționale corespondente I, coordonare
Audit, verificări

DG Politică Regională
Coordonarea politicilor
Audit

Articolul 11 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 396/2009

Articolul 7 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 397/2009

Costuri indirecte declarate pe baza unei rate fixe
Costuri pe bază de rată fixă calculate prin aplicarea baremelor standard
de costuri unitare
Sume forfetare

INTRODUCERE

CAPITOLUL I: Costurile indirecte declarate pe baza unei rate fixe

CAPITOLUL II: Costurile pe bază de rată fixă calculate prin aplicarea baremelor standard de costuri unitare

CAPITOLUL III: Sume forfetare

CAPITOLUL IV: Dispoziții orizontale comune

ANEXĂ: Dispoziții legale relevante

DENEGARE DE RESPONSABILITATE:

Prezentul document este întocmit de serviciile Comisiei responsabile de Fondurile structurale. În limitele dreptului comunitar aplicabil, acesta oferă orientări tehnice autorităților publice, specialiștilor, beneficiarilor sau potențialilor beneficiari și altor organisme implicate în monitorizarea, controlul sau punerea în aplicare a politicii de coeziune cu privire la modul în care trebuie interpretate și aplicate reglementările comunitare din acest domeniu. Documentul de lucru urmărește să prezinte explicațiile și interpretările serviciilor Comisiei cu privire la aceste reglementări, pentru a facilita punerea în aplicare a programelor operaționale și pentru a încuraja bunele practici. Totuși, prezentul ghid nu aduce atingere interpretării Curții de Justiție și a Tribunalului de Primă Instanță sau practicii decizionale în continuă evoluție a Comisiei.

INTRODUCERE

În 2006, o importantă simplificare introdusă în Regulamentul FSE 2007-2013¹ a permis statelor membre să declare costurile indirecte (cheltuielile generale) pe baza unei rate fixe, în limita a 20% din costurile directe ale unei operațiuni. Simplificarea reprezentată de aplicarea unor rate fixe pentru costurile indirecte a fost bine întâmpinată de toate părțile interesate, inclusiv de Curtea de Conturi Europeană.

În raportul său anual pentru 2007, Curtea de Conturi Europeană a sugerat că majoritatea erorilor constatate în cheltuielile pentru acțiunile structurale se datorează în parte complexității cadrului juridic și de punere în aplicare. Din acest motiv, aceasta a recomandat simplificarea „*bazei de calcul al costurilor eligibile și utilizarea într-o mai mare măsură a plății unei sume forfetare sau a unei cote forfetare în loc de rambursarea «costurilor reale»*”². Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene și normele de aplicare³ a acestuia permiteau deja o astfel de abordare cu privire la cheltuielile în gestiune directă.

În noiembrie 2008, Comisia a publicat Comunicarea privind un plan european de redresare economică⁴, în care se solicita creșterea investițiilor, în vederea stimulării economiei europene. În acest scop, punerea în aplicare a Fondurilor structurale ar trebui accelerată. Comisia și-a luat angajamentul de a propune o serie de măsuri, vizând, *inter alia* „de a lărgi posibilitățile de cheltuieli eligibile pe baza de sumă forfetară pentru toate fondurile”⁵.

În acest context, Comisia a înaintat o propunere de modificare a articolului 11 din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006 (Regulamentul FSE), introducând posibilitatea de aplicare a unor costuri pe bază de rată fixă calculate prin aplicarea baremelor standard de costuri unitare și a unor subvenții pe bază de sume forfetare. Propunerea a fost adoptată la 26 noiembrie 2008. În timpul negocierilor, Comisia a fost de acord să extindă și la FEDER aplicarea ratei fixe pentru costurile indirecte, a baremelor standard de costuri unitare și subvențiilor forfetare, prin modificarea articolului 7 din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 (Regulamentul FEDER).

În consecință, Regulamentul FSE, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 396/2009⁶ și Regulamentul FEDER, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr.

¹ Articolul 11 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006,

² Jurnalul Oficial al Uniunii Europene – C286, Volumul 51, 10 noiembrie 2008 „Curtea de Conturi – Raportul Anual al Curții de Conturi referitor la execuția bugetului privind exercițiul financiar 2007, însoțit de răspunsurile instituțiilor”, capitolul 2, paragraful 42.

³ Articolul 108a din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1995/2006, articolul 180a din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2342/2002, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 478/2007

⁴ Comunicarea Comisiei către Consiliul European cu privire la un plan european de redresare economică, COM(2008) 800 final, 26.11.2008.

⁵ Idem nota de subsol 1.

⁶ JO L 126, 21.5.2009, p.1

397/2009⁷, includ pentru ambele fonduri aceeași posibilitate de aplicare a unei rate fixe pentru costurile indirecte, a baremelor standard pentru costurile unitare și a sumelor forfetare.

Aceste dispoziții reprezintă un pas important în direcția simplificării. Experiența din statele membre a arătat că o mare parte din documentele justificative examinate de inspecții și auditori sunt necesare pentru justificarea unei mici părți din cheltuieli. Aceasta înseamnă că o mare parte din resursele umane și din efortul administrativ necesar pentru gestionarea Fondurilor structurale este dedicată colectării și verificării de documente, în loc să fie concentrată pe realizarea obiectivelor politice. Se preconizează că aplicarea dispozițiilor privind costurile simplificate în cadrul FEDER și FSE va ușura sarcina administrativă a beneficiarilor și a organismelor de gestionare și va contribui la o utilizare mai eficientă și mai corectă a fondurilor.

1. SCOPUL DOCUMENTULUI DE LUCRU

Prezentul document de lucru a fost elaborat de serviciile Comisiei responsabile de Fondurile structurale, în consultare cu membrii Grupului de lucru tehnic privind FSE și cu Comitetul de coordonare a fondurilor (COCOF). Documentul reflectă discuțiile purtate cu autoritățile naționale în timpul seminariilor tehnice ale COCOF cu privire la costurile simplificate (19 februarie, 23 martie, 30 aprilie și, exclusiv pentru programele TCE, 29 iunie 2009) și în cadrul seminarului „Formarea formatorilor” (9 iunie 2009).

Documentul oferă orientări tehnice cu privire la costurile indirecte declarate pe bază de rată fixă, costurile pe bază de rată fixă calculate prin aplicarea baremelor standard de costuri unitare și sumele forfetare (denumite în continuare „opțiuni simplificate în materie de costuri”). Acest document de lucru se adresează autorităților publice, managerilor de programe și auditorilor, beneficiarilor sau potențialilor beneficiari și altor organisme implicate în aplicarea, gestionarea, monitorizarea și controlul politicii de coeziune. Documentul de lucru își propune să ofere orientări pentru a facilita utilizarea costurilor simplificate, după caz, și pentru a reduce incertitudinea juridică și riscul financiar pentru beneficiari.

În paralel, documentul încurajează bunele practici, prin exemplele menite să ilustreze principalele puncte ale punerii în aplicare și să prezinte câteva posibilități de punere în aplicare a articolului 11 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006 și a articolului 7 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006. Exemplele prezentate în prezentul document de lucru au numai o valoare orientativă: acestea nu constituie o cerință sau o recomandare de utilizare a acestora în punerea în aplicare a programelor operaționale (PO) 2007-2013, chiar și pentru operațiuni similare.

2. NECESITATEA UNEI ABORDĂRI A AUDITULUI

Utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri este un concept cu importante implicații pentru gestionarea și controlul Fondurilor structurale. Toți actorii importanți vor fi nevoiți să își adapteze metodele și practicile de lucru pentru a obține efectele pozitive ale simplificării, fără a compromite legalitatea și regularitatea cheltuielilor.

Din punctul de vedere al auditului, dispozițiile articolului 11 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 396/2009 și ale articolului 7 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 397/2009 reprezintă o deviere de la principiul costurilor

⁷ JO L 126, 21.5.2009, p.3.

reale. Ratele fixe sau standard și sumele forfaitare implică aproximarea costurilor, de exemplu pe baza mediilor și analizei datelor istorice sau a prețurilor de piață. În cazul utilizării unor rate fixe, este inerent ca uneori acestea să supracompenseze sau să „subcompenseze” costurile suportate pentru operațiunea în cauză. Auditorii vor fi nevoiți să se concentreze mai mult pe produs decât pe factorii de producție și pe costurile proiectelor. Este important ca auditorii Comisiei să sporească pe cât posibil transparența metodelor de audit pentru aceste costuri noi simplificate, pentru ca statele membre, respectiv autoritățile de gestionare, autoritățile de certificare, autoritățile de audit, organismele intermediare și beneficiarii să aibă încredere că pot să continue aplicarea acestor concepte fără ezitare și incertitudine.

Este la fel de important ca autoritățile naționale de audit și auditorii Comisiei să mențină o abordare comună în ceea ce privește auditarea ratelor fixe pentru costurile indirecte, a baremelor standard de costuri unitare și a sumelor forfaitare, pentru a asigura tratamentul uniform în momentul formulării concluziilor asupra legalității și regularității cheltuielilor declarate. Din acest motiv, autoritățile de audit ale statelor membre sunt încurajate să utilizeze aceeași abordare de audit atunci când auditează aceste opțiuni simplificate în materie de costuri.

3. PRINCIPIILE GENERALE CARE GUVERNEAZĂ NORMELE NAȚIONALE DE ELIGIBILITATE

Pentru perioada de programare 2007-2013, normele de eligibilitate sunt stabilite la nivel național, sub rezerva excepțiilor prevăzute în regulamentele specifice pentru fiecare fond [articolul 56 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006]. Acestea acoperă totalitatea cheltuielilor declarate în cadrul programului operațional. În plus, „*autoritatea de gestionare este însărcinată cu gestionarea și aplicarea programului operațional în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare*” [articolul 60 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006] și are posibilitatea de a aplica reguli mai stricte decât cele stabilite în cadrul legislativ european aplicabil.

În consecință, autoritățile de gestionare ar trebui să stabilească și să documenteze normele de eligibilitate pentru operațiunile FSE și FEDER, la nivelul corespunzător (național, regional, local, prin PO), să le pună la dispoziția potențialilor beneficiari și să indice toate normele relevante în deciziile de finanțare⁸. Ca parte a acestor norme, ar trebui să fie stabilit și cadrul de aplicare a articolului 11 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006 sau a articolului 7 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006, cu modificările ulterioare.

4. O DISPOZIȚIE CARE SE LIMITEAZĂ LA SUBVENȚII

Opțiunile simplificate în materie de costuri vizează doar operațiunile și proiectele⁹ puse în aplicare **sub formă de subvenții**, pentru care în orice altă situație se aplică principiul costurilor reale, însemnând că toate cheltuielile declarate sunt justificate pe baza facturilor achitate și a altor documente contabile cu o valoare probatorie echivalentă. În consecință, opțiunile simplificate în

⁸ În sensul prezentului document, „decizia de finanțare” trebuie interpretată ca un termen general care cuprinde toate formele obligatorii din punct de vedere juridic prin care se acordă asistență beneficiarilor, care pot fi diferite în funcție de sistemul administrativ al statelor membre: acorduri de finanțare, scrisori de notificare a finanțării, atribuirea de subvenții etc.

⁹ O operațiune est definită ca fiind „un proiect sau un grup de proiecte selecționat de către autoritatea de gestionare a programului operațional în cauză sau sub responsabilitatea acesteia din urmă în conformitate cu criteriile stabilite de comitetul de supraveghere și aplicată de unul sau mai mulți beneficiari în vederea realizării obiectivelor axei prioritare de care aparține” [articolul 2 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006]

materie de costuri nu sunt disponibile pentru operațiunile sau proiectele care fac obiectul contractelor de achiziții publice¹⁰.

4.1 Stabilirea domeniului exact de utilizare a opțiunilor simplificate în materie de costuri

Având în vedere diferențele de interpretare cu privire la o operațiune sau un proiect, este necesară existența unor orientări privind modul în care trebuie stabilit domeniul exact de utilizare a opțiunilor simplificate în materie de costuri.

În cazul în care opțiunile simplificate în materie de costuri sunt aplicabile operațiunii, trebuie stabilit dacă acestea pot fi aplicate tuturor părților operațiunii. Aceasta depinde de natura a ceea ce statele membre consideră a fi o operațiune. În unele state membre, o operațiune este formată și pusă în aplicare printr-un grup de proiecte (definiția depinde de structura programelor operaționale susținute prin fonduri, în cadrul sferei asistenței oferite de acestea). Pentru a stabili căror proiecte din cadrul operațiunii li se pot aplica opțiunile simplificate în materie de costuri, este necesar să se definească proiectele care constituie operațiunea la o scară cât mai detaliată. În cazul în care beneficiarul externalizează integral implementarea anumitor proiecte, prin contracte de achiziții publice (formare profesională, seminarii, asistență personalizată etc., a se vedea exemplul 1 de mai jos), sau a tuturor proiectelor, opțiunile simplificate în materie de costuri nu pot fi aplicate acestor proiecte care fac obiectul unor contracte de achiziții publice.

4.2 Externalizarea în cadrul unui proiect pus în aplicare chiar de beneficiar

În cazul în care beneficiarul pune el însuși în aplicare un proiect (deținând controlul deplin asupra gestionării și punerii în aplicare a proiectului), opțiunile simplificate în materie de costuri sunt aplicabile, chiar dacă unele **linii bugetare sau elemente de cheltuieli** din cadrul proiectului (o parte din activitățile de execuție a proiectului, precum serviciile de curățenie, expertiza externă, achiziționarea de mobilier etc.) sunt externalizate.

În cazul ratei fixe pentru costurile indirecte, ar trebui să se ia în considerare faptul că gradul de externalizare de către beneficiar poate avea un impact asupra proporției costurilor indirecte. În consecință, statele membre ar trebui să evalueze impactul pe care gradul de externalizare din cadrul operațiunilor îl are asupra proporției costurilor indirecte și, astfel, asupra ratei fixe. Metodologia ar trebui să includă măsuri de atenuare. Dacă volumul activităților externalizate are un efect semnificativ asupra proporției costurilor indirecte, rata fixă ar trebui fie redusă proporțional cu gradul de externalizare, fie aplicată numai acelor costuri care nu sunt externalizate. Gradul de externalizare ar putea, de asemenea, să nu aibă un efect asupra proporției costurilor indirecte sau acest efect ar putea să fie nesemnificativ. În acest caz, nu sunt necesare măsuri de atenuare. Efectul externalizării ar trebui totuși analizat (de exemplu, pe baza unor măsuri similare luate în trecut sau a proiectelor anterioare) și luat în considerare la stabilirea unei metodologii pentru aplicarea ratei fixe.

Trebuie amintit că toate operațiunile finanțate prin Fondurile structurale trebuie să respecte toate normele comunitare și naționale aplicabile. Aspectul aplicării corecte a normelor de atribuire a

¹⁰ Prin operațiunile „care fac obiectul contractelor de achiziții publice”, Comisia intenționează să desemneze operațiunile puse în aplicare prin atribuirea de contracte de achiziții publice în conformitate cu Directiva 2004/18/CE (inclusiv anexele acesteia) sau de contracte de achiziții publice sub pragurile stabilite în aceeași directivă.

contractelor de achiziții publice din cadrul proiectului nu depinde de utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri. Din acest motiv, auditarea operațiunilor cu privire la aplicarea opțiunilor simplificate în materie de costuri se va concentra asupra elementelor menționate la punctul IV.3 al prezentului document, fără să se ia în considerare procedurile de bază urmate de un beneficiar pentru contractele de achiziții publice¹¹. Cu toate acestea, auditurile tematice orizontale privind respectarea normelor aplicabile ar putea, de asemenea, să analizeze procedurile urmate pentru achizițiile publice. În ceea ce privește păstrarea documentelor pentru contractele publice care fac obiectul costurilor simplificate, se aplică normele naționale.

4.3 Abordarea recomandată pentru proiectele externalizate, chiar și în cazul în care beneficiarii aparțin unor categorii care nu intră sub incidența Directivei 2004/18/CE

Serviciile Comisiei recomandă aplicarea abordării prezentate mai sus (punctul 4.1, aplicat prin analogie; punctul 4.2, respectat în toate cazurile) pentru proiectele externalizate, chiar și în cazul în care beneficiarii aparțin unor categorii care nu intră sub incidența Directivei 2004/18/CE, în vederea respectării intenției de limitare a opțiunilor simplificate în materie de costuri la subvenții.

Exemplele de mai jos ilustrează principiul mai-sus menționat:

Exemplul 1: O subvenție de 20 000 000 EUR este alocată unui serviciu public de ocupare a forței de muncă („beneficiarul”) pentru a organiza, pe o perioadă de doi ani, reintegrarea unui număr de 5 000 de șomeri pe termen lung („operațiunea”): această operațiune va fi pusă în aplicare prin intermediul mai multor proiecte: 7 000 000 EUR pentru proiecte de asistență personalizată puse în aplicare direct de beneficiar, 5 000 000 EUR pentru programe de formare, puse în aplicare direct de beneficiar, iar partea rămasă, de 8 000 000 EUR va fi externalizată prin contracte de achiziții publice. Întrucât beneficiarul este o entitate publică, instituțiile de formare profesională pentru partea externalizată trebuie să fie alese prin „proceduri de atribuire a contractelor de achiziții publice” naționale (și comunitare, dacă este cazul), iar pentru această parte a subvenției nu se vor aplica opțiunile simplificate în materie de costuri. Acestea vor fi aplicabile numai pentru suma de 12 000 000 EUR. Pentru programele de formare profesională pe care beneficiarul le pune în aplicare pe cont propriu, se acceptă ca o parte din posturile de cheltuieli să fie externalizate și incluse în opțiunile simplificate în materie de costuri (de exemplu, experții externi, serviciile de curățenie etc.).

Exemplul 2: O municipalitate primește o subvenție de 1 000 000 EUR pentru construcția unui drum. În acest scop, municipalitatea trebuie să atribuie un contract public de achiziții de lucrări cu o valoare estimată de 700 000 EUR. În plus, municipalitatea suportă anumite costuri conexe în valoare de 300 000 EUR (exproprieri, cheltuieli de judecată, monitorizarea progreselor realizate la fața locului, studii de mediu realizate de personalul propriu, campanii, teste pentru recepția drumului etc.). Pentru suma de 300 000 EUR reprezentând costuri directe, în măsura în care aceste costuri sunt eligibile în conformitate cu prevederile naționale și comunitare, pot fi aplicate costuri simplificate (de exemplu, costurile indirecte calculate pe bază de rată fixă din costurile directe).

¹¹ În cazul normei de aplicare a unei rate fixe pentru costurile indirecte, **costurile directe** justificate pe baza costurilor reale nu sunt considerate a utiliza opțiunile simplificate privind costurile.

CAPITOLUL I:

Costurile indirecte declarate pe bază de rată fixă

Orientările din prezentul capitol (cu excepția punctului 1.6) au fost discutate și convenite de Grupul de lucru tehnic privind FSE și de Curtea de Conturi Europeană în iulie 2006. Aceste orientări sunt, de asemenea, valabile pentru operațiunile FEDER. Modificările aduse regulamentelor FSE și FEDER nu afectează aplicarea acestei norme.

Observații introductive:

Experiența din perioadele anterioare de programare a arătat că justificarea costurilor indirecte a constituit o importantă sursă de risc pentru beneficiari și, de multe ori, un cost administrativ disproporționat pentru operațiunile FSE, în special pentru proiectele mici.

În consecință, Comisia a propus **simplificarea dosarului administrativ și financiar corespunzător operațiunilor FSE subvenționate** în ceea ce privește tratamentul costurilor indirecte. Atunci când a adoptat regulamentul, Consiliul a salutat simplificarea și a fost de acord cu o **opțiune** – nu o obligație – în ceea ce privește această prevedere. Această simplificare este atât în avantajul beneficiarului, cât și al administrației (gestionare și audit).

I.1. Scopul prezentului document

Pentru a facilita punerea în aplicare a dispozițiilor articolului 11 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul FSE [și ale articolului 7 alineatul (4) din Regulamentul FEDER] și pentru a evita incertitudinea juridică și riscul financiar pentru beneficiari, mai jos sunt abordate aspectele practice ale aplicării acestei opțiuni.

În următorul text, o „operațiune FSE” [sau „FEDER”] reprezintă o operațiune selectată pentru finanțare, ale cărei costuri sunt incluse într-un program operațional cofinanțat [de Fondul european de dezvoltare regională sau] de Fondul social european.

I.2. Principii generale care guvernează normele naționale de eligibilitate

Pentru perioada de programare 2007-2013, normele de eligibilitate sunt stabilite la nivel național: [articolul 56 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006]:

4. Normele de eligibilitate a cheltuielilor sunt stabilite la nivel național, sub rezerva excepțiilor prevăzute de regulamentele specifice fiecărui fond. Normele respective se referă la integralitatea cheltuielilor declarate în cadrul programelor operaționale.

În plus, „autoritatea de gestionare este însărcinată cu gestionarea și aplicarea programului operațional în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare” [articolul 60 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006].

Astfel, la începutul perioadei de programare, autoritățile de gestionare ar trebui să stabilească și să documenteze normele de eligibilitate pentru operațiunile FSE [și FEDER], să le pună la dispoziția potențialilor beneficiari și să indice toate normele relevante în deciziile de finanțare. Ca parte a acestor norme, ar trebui să se stabilească și cadrul de aplicare [a articolului 7 alineatul (4) din

Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 sau] a articolului 11 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006.

În cazul subvențiilor, **opțiunile** prevăzute în regulament includ:

- declararea costurilor indirecte pe baza costurilor reale (ceea ce înseamnă că nu se aplică o rată fixă, cheltuielile fiind justificate integral);
- declararea costurilor indirecte pe baza unei rate fixe (adică fără justificare), la o rată care va fi stabilită prin normele naționale, însă de cel mult 20% din costurile directe. Autoritatea de gestionare ar trebui să precizeze clar ce rată se aplică, în ce cazuri rata poate reprezenta 20% din costurile directe și în ce cazuri aceasta este mai mică de 20% din costurile directe și dacă rata variază în funcție de tipul operațiunilor [FEDER sau] FSE, beneficiari, dimensiunea entităților sau tipurile de subvenții în cauză etc.

I.3. Definiția costurilor directe și indirecte:

În absența unei definiții contabile la nivel european a costurilor directe sau indirecte, autoritățile de gestionare sau organismele intermediare ale acestora ar trebui să identifice cu claritate ce constituie costurile directe și indirecte pentru fiecare tip de operațiune [FEDER sau] FSE în cauză.

a) Costurile directe sunt acele costuri care sunt direct legate de o anumită activitate a entității, atunci când se poate demonstra legătura cu acea activitate.

b) Pe de altă parte, costurile indirecte sunt costurile care nu sunt sau nu pot fi legate direct de o anumită activitate a entității respective. Aceste costuri ar include cheltuielile administrative, în cazul cărora este dificil să se stabilească exact suma aferentă unei activități specifice (cheltuieli administrative/de personal, precum: costurile de administrare, cheltuielile de încadrare în muncă, cheltuielile cu contabilul sau serviciile de curățenie etc.; cheltuielile pentru servicii de telefonie, alimentare cu apă sau electricitate etc.).

Atât costurile directe, justificate integral pe baza documentelor, cât și costurile indirecte, calculate pe bază de rată fixă, sunt considerate costuri reale, în conformitate cu articolul 11 din Regulamentul (CE) 1081/2006.

I.4. Domeniul de aplicare al articolului:

Opțiunea de declarare a costurilor indirecte pe bază de rată fixă vizează doar operațiunile subvenționate pentru care cheltuielile declarate sunt în mod normal justificate prin facturi achitate și alte documente contabile cu o valoare probatorie echivalentă. Norma prevăzută la articolul [7 alineatul (4) din Regulamentul FEDER sau] 11 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul FSE se referă la faptul că odată ce costurile directe au fost clar stabilite în decizia de finanțare și justificate corespunzător de beneficiari prin intermediul facturilor achitate, **beneficiarii pot aplica rata fixă convenită pentru declararea și justificarea costurilor indirecte legate de această operațiune FSE [sau FEDER], fără alte justificări.**

În cadrul aceleiași operațiuni, se poate selecta numai una dintre opțiuni: costurile indirecte sunt fie declarate pe baza cheltuielilor reale (și susținute prin toate documentele justificative, până la suma

declarată¹²), fie declarate pe bază de rată fixă (fără documente justificative/justificarea nu este necesară), în limita plafoanelor stabilite prin decizia de finanțare.

I.5. Justificarea costurilor indirecte declarate pe bază de rată fixă:

Trebuie remarcat că opțiunea de declarare a costurilor indirecte pe bază de rată fixă trebuie prevăzută în momentul programării operațiunilor [FEDER sau] FSE.

Obiectivul este de a exclude necesitatea justificării în detaliu a fiecărui cost indirect (adică nu sunt necesare copii ale facturilor achitate și nici defalcarea proporțională a fiecărui tip de cheltuieți). Aceasta reprezintă o simplificare atât pentru beneficiar, cât și pentru administrația care gestionează și controlează operațiunea FSE [sau FEDER].

Simplificarea justificării costurilor indirecte implică totuși **atenta verificare a costurilor directe declarate, în conformitate cu decizia de finanțare**. Verificarea costurilor directe permite justificarea costurilor indirecte declarate și face parte din verificările de gestiune [articolul 60 litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006] și din auditurile de operațiuni [articolul 62 litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006].

Trebuie să se țină seama de faptul că această simplificare nu ar trebui să majoreze artificial costurile directe, nici costurile indirecte declarate în cadrul operațiunilor FSE [sau FEDER].

În fine este, de asemenea, evident că

- Întrucât costurile directe suportate efectiv constituie baza de calcul a costurilor indirecte, orice diminuare a acestor costuri directe (adică în raport cu bugetul estimat sau în urma unei corecții financiare) va avea un impact asupra sumei forfetare a costurilor indirecte, care poate fi validată de autoritatea de gestionare;
- Atunci când se alege opțiunea ratei fixe, orice venit (neprevăzut) generat de operațiunea FSE [sau FEDER] trebuie dedus din costurile totale declarate pentru această operațiune FSE [sau FEDER] (costurile indirecte s-au calculat pe bază de rată fixă).

I.6. Abordarea auditului

În cazul ratei fixe pentru costurile indirecte, statele membre pot prezenta descrierea sistemului și a metodei de calcul direcției generale responsabile (DG Ocuparea Forței de Muncă, afaceri Sociale și Egalitatea de Șanse sau DG Politică Regională) în vederea obținerii unui acord *ex ante*. Direcțiile generale vor evalua sistemele prezentate în ceea ce privește condițiile descrise în capitolul IV punctul 2. Odată ce aceste elemente sunt considerate corespunzătoare de către DG responsabilă, directorul general va informa în scris autoritatea națională responsabilă, pentru a confirma acceptarea sistemului. Auditurile ulterioare efectuate de Comisie pot verifica (1) baza de calcul a ratei fixe (verificarea datelor brute și a elementelor metodologice care nu au fost examinate în prealabil de către Comisie), (2) dacă sistemul convenit a fost corect aplicat în cazul operațiunilor și (3) costurile directe ale proiectului – sau metoda de calculare a acestora – pentru

¹² Trebuie remarcat că în anumite state membre, în perioada 2000/2006, s-a stabilit un plafon maxim pentru costurile indirecte justificate pe baza costurilor reale, în raport cu alte categorii de costuri bine definite.

care se aplică rata fixă. Autoritățile naționale și Comisia nu vor verifica documentele financiare justificative pentru costurile indirecte.

În cazurile în care descrierea unui sistem nu a fost prezentată Comisiei și acceptată de aceasta în prealabil, auditurile efectuate de Comisie, în conformitate cu abordarea generală descrisă în secțiunea IV.3, vor cuprinde atât metoda de calcul – pentru a asigura respectarea condițiilor „de stabilire în prealabil pe baza unui calcul just, echitabil și verificabil” – cât și aplicarea corectă a ratei fixe, ceea ce va implica auditarea costurilor directe ale operațiunii pentru care se aplică rata fixă. Verificările metodei de calcul se vor fi realiza la nivelul autorității de gestionare/organismului intermediar, în timp ce verificarea aplicării ratei fixe se va realiza la nivelul beneficiarului.

Se presupune că sistemele naționale oferă o definiție clară și neechivocă a costurilor directe și/sau a costurilor indirecte sau o listă prestabilită cu toate costurile directe eligibile pe care se bazează rata fixă. Auditorii vor verifica, în timpul misiunilor de audit efectuate la beneficiari, clasificarea corectă a costurilor și inexistența unor declarații duble ale costurilor, atât ca directe, cât și ca indirecte. Numai elementele de cheltuieli declarate ca fiind costuri directe fac obiectul auditului efectuat asupra documentelor financiare justificative, deoarece beneficiarul nu este obligat să raporteze sau să justifice costurile indirecte rambursate pe baza unei rate fixe.

Autoritățile naționale nu ar trebui să permită practici precum anticiparea majorității „costurilor indirecte”, pentru a evita de exemplu pierderile $n+2/n+3$, fără existența unor costuri directe subiacente.

De exemplu, ar fi considerate nereguli următoarele constatări:

- Dacă rezultatele metodei de calcul nu au fost respectate la stabilirea ratelor;
- Cazurile în care un beneficiar nu a respectat ratele stabilite sau a declarat costuri directe neeligibile care nu sunt incluse în categoriile costurilor directe eligibile stabilite de autoritatea de gestionare;
- Dubla declarare a aceluiași element de cost: drept cost „direct” (calculat pe baza principiului costului real) și drept cost „indirect” (inclus în rata fixă)
- Cazurile în care costurile directe sunt diminuate fără o reducere proporțională a ratei fixe aplicate costurilor indirecte.

Dacă auditorii detectează nereguli cu privire la costurile directe ale unui proiect, ar trebui să se aplice și o reducere proporțională a costurilor indirecte deoarece, în caz contrar, acestea vor depăși rata stabilită cu privire la costurile directe eligibile.

CAPITOLUL II

Costurile pe bază de rată fixă calculate prin aplicarea baremelor standard de costuri unitare

II.1. PRINCIPII GENERALE CARE GUVERNEAZĂ COSTURILE PE BAZĂ DE RATĂ FIXĂ CALCULATE PRIN APLICAREA BAREMELOR STANDARD DE COSTURI UNITARE

În cazul costurilor pe bază de rată fixă calculate prin aplicarea baremelor standard de costuri unitare, operațiunea va primi subvenții publice pe baza activităților, produselor sau rezultatelor cuantificate, înmulțite cu baremele standard de costuri unitare stabilite de statele membre. Opțiunea poate fi utilizată pentru orice tip de subvenție, proiect sau parte de proiect, atunci când se pot stabili cantitățile legate de o activitate și baremul standard de costuri unitare. Baremele standard de costuri unitare se aplică de obicei în cazul cantităților ușor de identificat, precum orele de formare, zilele de formare, certificatele obținute, modulele de formare finalizate, orele de consultanță lucrate, nopțile petrecute la hotel sau mesele.

Baremul standard de costuri unitare poate fi bazat pe proces, ceea ce înseamnă că are ca scop acoperirea cu cea mai bună aproximare a costurilor reale ale realizării operațiunii.

Exemplul 3: Pentru un curs avansat de formare IT care totalizează 1 000 de ore și se adresează unui număr de 20 de cursanți, subvenția publică poate fi calculată pe baza costului orar al formării x numărul de ore al cursanților. Costul pe oră a fost stabilit în prealabil de către autoritatea de gestionare și a fost precizat în decizia de finanțare. Presupunând, de exemplu, că autoritatea de gestionare stabilește costul de formare la 7 EUR per oră de curs pentru fiecare cursant, subvenția maximă alocată proiectului ar fi de 1 000 de ore x 20 de cursanți x 7 €/ oră/ cursant = 140 000 EUR.

La sfârșitul operațiunii, subvenția finală va fi plătită pe baza numărului real de ore pentru fiecare cursant (care ar putea include câteva absențe motivate; pentru detalii, a se vedea punctul 2 litera (b) din prezentul capitol), în urma participării reale a cursanților și încheierii cursurilor. Dacă, în cele din urmă, numai 18 persoane au participat la instruire, 6 dintre acestea timp de 900 de ore, 5 timp de 950 de ore, 5 timp de 980 ore și ultimele 2 timp de 1 000 de ore, numărul total de ore al cursanților va fi egal cu: $900 \times 6 + 950 \times 5 + 980 \times 5 + 1\,000 \times 2 = 17\,050$ ore de instruire. Subvenția acordată va fi de $17\,050$ ore de instruire x 7 EUR = 119 350 EUR.

Schema de plată poate, de asemenea, prevedea plăți intermediare pe baza orelor declarate efectuate. În orice caz, subvenția se plătește pe baza progresului fizic al operațiunii, fără justificarea costurilor reale subiacente.

Exemplul 3a: Beneficiarul, o adunare reprezentativă regională, organizează un serviciu consultativ pentru IMM-urile din regiune. Serviciul este asigurat de către consultanții adunării reprezentative regionale. Pe baza evidenței contabile anterioare a departamentului „consultativ” al adunării, prețul estimat pentru o zi de consultanță este de 350 EUR/zi. Asistența va fi calculată pe baza următoarei formule: număr de zile x 350 EUR.

Exemplul 3b: Proiecte de inovare pentru IMM-uri

Pentru anumite tipuri de proiecte adresate IMM-urilor din domeniul cercetării și dezvoltării și al inovării, costurile de personal reprezintă adesea un element cheie. Aplicarea baremelor standard de costuri unitare ca opțiune este o simplificare binevenită pentru aceste IMM-uri. Costul unitar al activităților este în acest caz un tarif orar aplicat orelor efectiv lucrate de personal. Acesta este stabilit în prealabil în decizia de finanțare care prevede că suma maximă alocată asistenței financiare este egală cu numărul maxim de ore lucrate înmulțit cu costul unitar (costurile calculate ale personalului implicat).

Urmărind să acopere costurile reale printr-o aproximare cât mai bună și să ia în considerare diferențele dintre regiuni și ramuri, costul unei unități standard este definit ca fiind un tarif orar calculat conform următoarei formule:

Tarif orar = salariul anual brut (inclusiv taxele legale) împărțit la numărul mediu legal de ore de lucru (luând în considerare concediul anual). De exemplu: tariful orar = 60 000 EUR/ (1980 ore – 190 ore de concediu anual) = 60 000/1 790 = 33,52 EUR/oră.

Asistența financiară pentru operațiune se calculează prin înmulțirea tarifului orar cu numărul real și verificat de ore lucrate. IMM-urile sunt astfel obligate să păstreze toate documentele justificative pentru orele lucrate de personal pentru proiect. În principiu, reducerea numărului de ore lucrate verificate duce la diminuarea sumei finale care trebuie plătită.

Barem standard de costuri unitare poate fi bazat pe proces, ca în exemplele de mai sus, sau pe rezultate, astfel cum se descrie în următorul exemplu:

Exemplul 4: un program de asistență în vederea găsirii unui loc de muncă cu o durată de 6 luni (denumit în continuare „operațiunea”) ar putea fi finanțat pe baza unui barem standard de costuri unitare (de exemplu 2 000 EUR/persoană) pentru fiecare dintre cei 20 de participanți la operațiune care primește un loc de muncă și îl păstrează pentru o perioadă prestabilită, de exemplu șase luni. Calculul subvenției maxime alocate operațiunii: 20 persoane x 2 000 EUR/loc de muncă = 40 000 EUR.

Subvenția publică finală este plătită pe baza rezultatului real al operațiunii: dacă numai 17 persoane au fost plasate pe piața muncii și și-au păstrat locurile de muncă pe perioada solicitată, subvenția finală care va fi plătită beneficiarului este de 17 x 2 000 EUR = 34 000 EUR.

O autoritate de gestionare poate, de asemenea, prevedea diferite bareme de costuri unitare aplicabile unor diferite activități (de exemplu, un cost unitar pentru o oră de „formare teoretică”/persoană, un alt cost unitar pentru o oră de „formare practică”/cursant și un al cost unitar pentru o oră de „monitorizare/persoană”).

II.2. CONSECINȚE PRIVIND GESTIUNEA FINANCIARĂ

Pe lângă plățile în avans pentru beneficiari, schema de plată aferentă operațiunilor poate prevedea plăți intermediare sau doar plata finală, pe baza progresului real al operațiunii (orele efectuate declarate și verificate x numărul de cursanți, ca în exemplul 3). În orice caz, suma finală a subvenției este plătită la finalizarea fizică a operațiunii, certificată de beneficiar și verificată de

autoritatea de gestionare/organismul intermediar în mod corespunzător, fără a fi nevoie ca beneficiarul să justifice costurile reale subiacente. Una dintre principalele diferențe față de operațiunile bazate pe „costurile reale” este faptul că pentru cheltuielile calculate pe baza baremului standard de costuri unitare, nu se face referire la documentele financiare justificative individuale. **De fapt, aplicarea baremului standard de costuri unitare oferă în principiu o aproximare a costurilor reale ale operațiunii.** Spre deosebire de metoda „sumei forfetare”, metoda „baremului standard de costuri unitare” nu se bazează pe o sumă totală alocată *a priori* pentru un anumit rezultat al operațiunii, suma plătită în final beneficiarului depinzând de rezultatul cantitativ realizat.

Prin urmare, atunci când se folosesc baremele standard de costuri unitare, ar trebui să se ia în considerare următoarele elemente:

1) Baza de calcul pentru baremul de costuri unitare utilizată în operațiune trebuie să fie justă, echitabilă și verificabilă. Stabilirea „baremului standard de costuri unitare” (de exemplu 7 EUR pe oră de formare/cursant sau suma de 2 000 EUR, ca în exemplele 3 și 4) ar trebui justificată.

2) Având în vedere că plățile vor fi calculate pe baza cantităților, cantitățile declarate ar trebui certificate de către beneficiar, justificate și arhivate pentru verificările și auditurile viitoare. Verificările realizate de organisme intermediare, autoritățile de gestionare sau auditori vor necesita documente justificative pentru cantitățile declarate de beneficiar – **pentru a demonstra că activitățile sau rezultatele declarate au fost realizate în mod concret.** Aceasta înseamnă, în special, că verificările realizate în temeiul articolului 13 din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 nu se vor mai concentra, mai ales în cazul operațiunilor ne semnificative, pe verificările financiare (în care sunt justificate costurile reale și sunt furnizate elemente corespunzătoare care să demonstreze că operațiunea a avut loc), ci pe aspectele tehnice și fizice ale operațiunilor, **verificările la fața locului având o importanță deosebită.**

În aceste condiții, se consideră că subvenția **calculată și rambursată pe baza aplicării unui barem standard de costuri unitare reprezintă cheltuieli demonstrate, la fel ca și costurile reale atestate prin facturi.**

II.3. ASPECTE ESENȚIALE PENTRU AUTORITATEA DE GESTIONARE

Atunci când o autoritate de gestionare decide să utilizeze bareme standard de costuri unitare, aceasta trebuie să acorde o atenție deosebită următoarelor aspecte:

(a) În sensul articolului 7 alineatul (4) punctul (ii) din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 și al articolului 11 alineatul (3) litera (b) punctul (ii) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006, baremul standard de costuri unitare se aplică numai în cazul subvențiilor

(b) Baremele standard de costuri unitare trebuie stabilite în prealabil, pe baza unui calcul just, echitabil și verificabil (a se vedea capitolul IV, punctul 2).

(c) Corelația dintre cantitățile realizate și plăți

În principiu, atunci când cantitățile declarate scad (în raport cu cantitatea maximă prevăzută), plata finală ar trebui să scadă, „independent” de costul real subiacent al operațiunii.

Totuși, sistemul de gestiune ar trebui, de asemenea, să facă diferența între cazurile în care obiectivele cantitative (bazate pe activități sau rezultate) nu sunt îndeplinite din cauza unor factori externi pe care beneficiarul nu îi poate controla și cele care se datorează beneficiarului. De

exemplu, dacă plata se face pe baza „numărului de ore x numărul de cursanți”, suma de plată nu ar trebui diminuată în cazul absenței motivate a participanților, precum concediul medical. În plus, decizia de finanțare ar trebui să stabilească clar numărul maxim de absențe permise, numărul minim de ore de formare care trebuie justificate pentru ca un cursant să fie considerat în continuare eligibil în cadrul operațiunii, tipul schemei de formare (participare obligatorie de la începutul cursurilor, înlocuirea cursanților care pleacă de la cursul de formare etc.). Aceste „excepții” trebuie, în mod evident, clar stabilite *ex ante* în decizia de finanțare sau într-un document cu un efect juridic echivalent pentru toate operațiunile similare.

(d) Justificarea cantităților declarate

Trebuie subliniat, de asemenea, că anumite tipuri de bareme standard de costuri unitare ar putea fi mai greu de justificat decât altele. Astfel, opțiunea privind costul unitar adecvat va avea un impact semnificativ în ceea ce privește simplificarea, volumul de muncă administrativă și riscul de erori pentru autoritatea de gestionare și beneficiari.

Având în vedere că finanțarea de la exemplele 3 și 3a se bazează pe proces, va fi în continuare necesar să se țină evidențe detaliate privind activitățile de instruire, care să justifice prezența reală a cursanților/formatorilor.

Pe de altă parte, în cazul în care, la fel ca în exemplul 4, prețurile unitare se stabilesc pentru a calcula subvenția pentru persoanele care primesc un loc de muncă și îl păstrează pentru o perioadă stabilă, singurele documente justificative necesare se referă la justificarea eligibilității persoanei în raport cu anumite criterii de eligibilitate prestabilite, dovada locului de muncă inițial al persoanei încadrate în muncă și a locului de muncă al acesteia în ultimele 6 luni. Aceste tipuri de bareme sunt în mod evident orientate către „rezultate” și sunt mai ușor de justificat, însă acoperă numai un aspect al operațiunii.

(e) Alegerea baremelor standard de costuri unitare

Ca principiu general, alegerea baremului/baremelor standard de costuri unitare ar trebui să reflecte activitatea/activitățile tipului de operațiune finanțat. De exemplu, chiar dacă un barem standard cum ar fi „persoane încadrate în muncă după 3 luni” este important din punct de vedere politic și este un rezultat scontat al multor operațiuni, nu ar fi adecvat ca toate operațiunile să fie plătite conform acestui criteriu în cazul în care activitatea finanțată (de exemplu, un curs de formare profesională) nu este direct legată de încadrarea în muncă, aceasta din urmă putând fi afectată de numeroase evenimente externe (de exemplu, criza economică și financiară).

Un sistem de bareme standard de costuri unitare „bazat numai pe rezultate” se poate dovedi a fi extrem de riscant. Dacă o parte din rezultat nu depinde de realizările și calitatea operațiunii, există riscul plății insuficiente a operațiunilor și a beneficiarilor. Acest aspect este relevant în special în cazul operațiunilor care se adresează grupurilor „în dificultate”: rezultatele și realizările scontate sunt în general reduse; orice sistem de finanțare bazat pe aceste rezultate ar determina beneficiarul să aleagă dintre următoarele opțiuni: a) refuzul de a pune în aplicare operațiunea cu un astfel de sistem de finanțare; b) punerea în aplicare a operațiunii, cunoscând în avans că vor exista pierderi bănești dacă nu sunt găsite alte surse de finanțare (riscul dublei finanțări); sau c) selectarea celor mai buni participanți (alegerea persoanelor care prezintă cea mai mare capacitate de a atinge rezultatele impuse) sau coborârea standardelor, pentru a atinge rezultatele preconizate.

Combinarea unor bareme standard de unități diferite (de exemplu, combinarea baremului standard de unități bazat pe produse cu cel bazat pe rezultate) în cadrul aceleiași operațiuni este posibilă în măsura în care bareme diferite de unități se referă la costuri diferite.

În fine, alegerea baremului standard de costuri unitare ar putea permite beneficiarului acoperirea costurilor fixe, în comparație cu costurile variabile asociate participării efective a cursanților sau a persoanelor. În exemplul 3 de mai sus, beneficiarul va suporta costuri fixe pentru mijloacele de formare, formatori etc., independent de numărul zilnic și final de cursanți din sala de curs. Plata soldului final al operațiunii cu 2 cursanți mai puțin decât numărul prevăzut în decizia de finanțare și cu aproximativ 3 000 de ore mai puțin decât era prevăzut ar putea conduce la o subvenție finală sub costurile reale subiacente suportate de beneficiar.

În concluzie, alegerea baremului/baremelor standard de costuri unitare adecvat(e) de către autoritățile de gestionare va fi extrem de importantă și ar trebui să țină seama de toate posibilele avantaje și dezavantaje. Un barem standard de costuri unitare ideal ar putea include următoarele calități: relația evidentă și directă cu operațiunea, cantități ușor de justificat, asigurarea echilibrului economic al operațiunii și al beneficiarului, atenuarea riscului de selectare a celor mai buni participanți și distincția clară dintre subvenții și licitațiile publice. În cazul baremului/baremelor standard de costuri unitare, verificările realizate în temeiul articolului 13 din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 nu se vor mai concentra, mai ales în cazul operațiunilor nesemnificative, pe aspectele financiare, ci pe aspectele tehnice și fizice ale operațiunilor, **verificările la fața locului având o importanță deosebită.**

II.4 ABORDAREA AUDITULUI

Comisia nu va verifica documentele financiare justificative pentru costurile cuprinse în baremul standard de costuri unitare. Auditurile vor viza metoda de calcul prin care s-a ajuns la baremele standard de costuri unitare și aplicarea corectă a metodei pentru fiecare proiect. Verificările metodei de calcul se vor realiza la nivelul autorității de gestionare/organismului intermediar, în timp ce verificarea aplicării ratei fixe se va realiza la nivelul beneficiarului.

Principalul scop al auditurilor va fi verificarea îndeplinirii condițiilor stabilite în termeni de rezultate pentru rambursarea costurilor. Acestea pot fi reprezentate de orele de formare (în cazul în care se plătește o sumă prestabilită pentru ora de formare efectuată, auditorul ar trebui să verifice numărul de ore de formare efectuate), numărul de ore lucrate (în cazul în care se plătește o sumă forfetară pentru ora de muncă, ca de exemplu în programele de cercetare, auditorul ar trebui să verifice câte ore s-a lucrat), diurnele (în cazul în care se plătește o sumă fixă/zi, auditorul ar trebui să verifice numărul efectiv de zile de călătorie) sau alte unități stabilite în funcție de tipul proiectelor.

În toate cazurile, auditorul va verifica dacă suma declarată este egală cu rata standard pe unitate de produs sau serviciu, înmulțită cu unitățile efectiv realizate. Dacă în cererea de oferte sau în decizia de acordare se stabilesc alte condiții, auditorii vor verifica și dacă aceste condiții au fost îndeplinite.

Ratele stabilite în funcție de baremele standard de costuri unitare pentru anumite bunuri sau servicii ar putea include un element pentru costurile indirecte (costurile generale).

De exemplu, ar putea fi considerate nereguli următoarele constatări:

- Neluarea în considerare a rezultatelor obținute atunci când s-a aplicat metoda de calcul stabilită pentru rambursarea costurilor. De exemplu, dacă prețul standard care poate fi solicitat este de 10 EUR pe oră de instruire, în cazul în care se declară o sumă mai mare pe oră, se va aplica o corecție financiară;
- Lipsa documentelor justificative pentru activitățile prestate sau activități justificate doar parțial, dar plătite în totalitate. De exemplu, dacă s-a efectuat o plată pentru 100 000 de ore (x numărul de cursanți) dar nu există documente justificative decât pentru 85 700 de ore, va trebui să se aplice o corecție financiară pentru această diferență.

CAPITOLUL III

Sume forfetare

III.1. PRINCIPII GENERALE CARE GUVERNEAZĂ SUMELE FORFETARE

Pentru operațiunile și instituțiile mici, sumele forfetare ar putea constitui o simplificare semnificativă, deoarece normele financiare privind Fondurile structurale sunt foarte stricte. Sistemul de rambursare a costurilor reale a obligat adesea beneficiarii mici, locali să achiziționeze servicii foarte specializate de expertiză în acest domeniu. În consecință, acești beneficiari tind să fie foarte reticenți în ceea ce privește depunerea cererilor pentru Fondurile structurale, chiar dacă operațiunile lor sunt în deplină conformitate cu prioritățile strategice ale UE.

În cazul sumelor forfetare, toate costurile eligibile sau o parte din costurile eligibile ale unei operațiuni sunt rambursate pe baza unei sume forfetare prestabilite (stabilirea sumei forfetare ar trebui justificată), în conformitate cu condițiile prestabilite ale acordului cu privire la activități și/sau produse. Subvenția se plătește în cazul în care condițiile prestabilite ale acordului cu privire la activități și/sau produse sunt îndeplinite.

Sumele forfetare reprezintă o aplicare a principiului proporționalității, prin care se urmărește simplificarea formalităților administrative pentru operațiunile mici și îmbunătățirea accesului ONG-urilor (și nu numai) la Fondurile structurale.

Din acest motiv, sumele forfetare aflate sub incidența articolului 7 alineatul (4) punctul (ii) din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 și a articolului 11 alineatul (3) litera (b) punctul (iii) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006 sunt limitate la suma de 50 000 EUR. Această sumă corespunde contribuției publice pentru activitatea sprijinită prin suma forfetară (exclusiv participarea privată, dacă există). Chiar dacă se pot combina mai multe sume forfetare pentru categorii diferite de costuri eligibile sau proiecte diferite în cadrul aceleiași operațiuni (a se vedea capitolul IV punctul 4), totalul sumelor forfetare nu trebuie să depășească 50 000 EUR pentru o anumită operațiune.

Exemplul 5: Un ONG care administrează o creșă solicită sprijin pentru lansarea unei activități noi. Această organizație solicită o sumă forfetară, prezentând un proiect detaliat de buget pentru începerea activității și desfășurarea acesteia pe o perioadă de un an. Activitatea ar fi continuată după primul an în mod independent. De exemplu, suma forfetară ar acoperi cheltuielile cu salariul unei persoane responsabile de supravegherea copiilor timp de un an, amortizarea noilor echipamente, cheltuielile de publicitate pentru această nouă activitate, costurile indirecte legate de gestionarea acesteia și costurile contabile (apă, curent electric, încălzire, chirie etc.). Pe baza proiectului detaliat de buget și în comparație cu alte operațiuni similare, autoritatea de gestionare acordă o sumă forfetară de 47 500 EUR care acoperă toate costurile. La sfârșitul operațiunii, această sumă ar fi plătită ONG-ului pe baza rezultatelor, în cazul în care s-ar supraveghea un număr convențional de 10 alți copii. În consecință, nu ar trebui justificate costurile reale ocazionate de prestarea acestei activități.

Sumele forfetare ar putea fi, de asemenea, folosite în cazul subvențiilor pentru care baremele standard de costuri unitare nu reprezintă o soluție adecvată, precum producția unui instrumentar, organizarea unui mic seminar local etc.

Exemplul 6: Un ONG care se ocupă de problemele romilor solicită organizarea unui seminar local și realizarea unui instrumentar privind situația economică a comunității rome dintr-o regiune a unui stat membru. Decizia de finanțare va cuprinde un proiect detaliat de buget și obiectivele subvenției, (1) organizarea seminarului și (2) realizarea unui instrumentar în vederea sensibilizării angajatorilor din regiune cu privire la problemele specifice ale romilor.

Având în vedere dimensiunea și obiectivul operațiunii (operațiune mică, ale cărei costuri nu sunt ușor de cuantificat prin baremul standard de costuri unitare) și tipul beneficiarului (ONG local), autoritatea de gestionare decide să utilizeze o sumă forfetară.

Pentru a calcula suma forfetară, autoritatea de gestionare va avea nevoie de un proiect detaliat de buget pentru fiecare operațiune: după negocierea proiectului detaliat de buget, se stabilește suma forfetară de 45 000 EUR pentru ambele proiecte – 25 000 EUR pentru seminar și 20 000 EUR pentru instrumentar.

Suma de 45 000 EUR este plătită la final, în cazul în care se respectă condițiile de acordare a subvenției (organizarea seminarului, realizarea instrumentarului). Documentul justificativ necesar pentru plata subvenției (și apoi pentru arhivare) va fi dovada organizării seminarului și instrumentarul final complet. Dacă se realizează numai unul dintre proiecte (de exemplu seminarul), subvenția va fi diminuată cu această parte (25 000 EUR), în funcție de condițiile de acordare a subvenției (ar putea exista o clauză condițională, în funcție de relația dintre cele două proiecte).

Exemplul 7: Pentru a promova produsele locale, un grup de mici întreprinderi doresc să participe în comun la un târg comercial. Având în vedere costul scăzut al operațiunii, autoritatea de gestionare decide să utilizeze o sumă forfetară pentru calculul asistenței publice. În acest scop, grupul de întreprinderi este invitat să propună un buget care să cuprindă costul chiriei, amenajarea și gestionarea standului. Pe baza acestei propuneri, se stabilește o sumă forfetară de 20 000 EUR. Plata către beneficiar se va face pe baza unei dovezi care să ateste participarea la târg. Dovada bugetului convenit de 20 000 EUR ar trebui păstrată pentru audituri (verificarea calculului *ex ante* al sumei forfetare).

III.2. CONSECINȚE ÎN TERMENI DE GESTIUNE FINANCIARĂ

Pe lângă plățile în avans către beneficiari, decizia de finanțare poate să prevadă plăți intermediare și o plată finală sau doar plata finală. În orice caz, plata finală se realizează numai la încheierea operațiunii, certificată de beneficiar și verificată de autoritatea de gestionare/organismul intermediar în mod corespunzător, fără a fi nevoie ca beneficiarul să justifice costurile reale subiacente. Una dintre principalele diferențe față de operațiunile bazate pe „costuri reale” este faptul că pentru cheltuielile calculate pe baza unei sume forfetare nu se face referire la documentele financiare justificative individuale. **În ceea ce privește baremele standard de costuri unitare, aplicarea sumei forfetare oferă în principiu o aproximare a costurilor reale ale operațiunii.**

Prin urmare, la utilizarea sumelor forfetare, ar trebui să se ia în considerare următoarele elemente:

1) Calculul sumei forfetare trebuie să fie just, echitabil și verificabil. Stabilirea „sumei forfetare” (de exemplu, 45 000 EUR, ca în exemplul 6) ar trebui justificată, iar această justificare, împreună cu toate detaliile privind stabilirea sumei forfetare, face parte din pista de audit a operațiunii.

2) Având în vedere că plățile vor fi calculate la finalizarea unei operațiuni specificate în decizia de finanțare, dovada/dovezile executării operațiunii ar trebui certificate de către beneficiar, justificate și arhivate pentru verificările și auditurile viitoare.

Verificările realizate de către organismele intermediare, de către autoritățile de gestionare sau de către auditori vor necesita documente justificative, pentru a se demonstra că **acțiunile declarate au fost realizate în mod concret**. În ceea ce privește baremele standard de costuri unitare, verificările realizate în temeiul articolului 13 din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 nu se vor mai concentra, mai ales în cazul operațiunilor ne semnificative, pe verificările financiare (în care sunt justificate costurile reale și sunt furnizate elemente corespunzătoare care să demonstreze că operațiunea a avut loc), ci pe aspectele tehnice și fizice ale operațiunilor. Ar trebui să se acorde o importanță deosebită verificărilor la fața locului.

În ceea ce privește metoda baremului standard de costuri unitare, în aceste condiții, se consideră că cheltuielile calculate și rambursate pe baza unei sume forfetare reprezintă cheltuieli demonstrate, la fel ca și costurile reale atestate prin facturi.

III.3 ASPECTE ESENȚIALE PENTRU AUTORITATEA DE GESTIONARE

Atunci când autoritatea de gestionare decide să utilizeze sume forfetare, aceasta va acorda o atenție deosebită următoarelor aspecte:

(a) În sensul articolului 7 alineatul (4) punctul (iii) din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 și al articolului 11 alineatul (3) litera (b) punctul (iii) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006, sumele forfetare se aplică numai în cazul subvențiilor.

(b) Calcularea sumei forfetare care trebuie stabilită în avans, pe baza unui calcul just, echitabil și verificabil (a se vedea capitolul IV, punctul 2).

(c) Corelația dintre operațiunea realizată și plăți

Principala diferență dintre sumele forfetare și sistemul baremelor standard de costuri unitare este faptul că plata beneficiarului nu este proporțională cu cantitățile. În cazul baremelor standard de costuri unitare, atunci când cantitățile scad, subvenția scade în mod proporțional. În cazul sumelor forfetare, această „relație proporțională” dintre cantități și plăți nu se aplică. Calculul subvenției va fi mai mult „binar”. De pildă, în exemplul 6, subvenția în valoare de 25 000 EUR va fi plătită dacă seminarul este organizat; în caz contrar, nu se va face nicio plată.

O astfel de abordare are o consecință importantă: chiar dacă nu este obligatoriu, ar trebui să se aibă în vedere posibilitatea existenței mai multor niveluri ale plății finale, pentru a evita o abordare „prea binară”: de exemplu, în cazul organizării unui seminar, ar putea fi introduse două etape, prima pentru faza conceptuală (programul care trebuie definit, distribuirea invitațiilor, ...) și o a doua pentru organizarea seminarului (costurile aferente chiriei, meselor, ...).

Pentru operațiunile mici, în care pot fi definite anumite cantități, autoritățile ar trebui să aleagă între sumele forfetare și baremele standard de costuri unitare. De pildă, o interpretare „simplistă” în acest sens a exemplului de la numărul 5 privind creșa, arată că subvenția ar fi plătită pe baza faptului că s-a creat un loc de muncă în cadrul creșei și că acesta a fost menținut timp de 12 luni. Conform abordării binare, plata ar putea fi de 0 EUR dacă locul de muncă a fost creat și menținut doar pentru 10 luni. O soluție alternativă ar putea fi utilizarea unui barem standard de costuri unitare, pe baza costurilor lunare care, în acest caz, ar fi mult mai favorabile decât sumele forfetare. O altă soluție în cazul utilizării sumelor forfetare ar fi ca plata să se efectueze dacă s-a creat un loc de muncă și dacă acesta a fost menținut timp de 12 luni, în cadrul unei perioade de 15 luni.

(d) Justificarea sumei forfetare finale

Proiectul deciziei de finanțare ar trebui realizat cu mare atenție pentru a stabili pe ce bază se vor face plățile și modul în care acestea vor fi diminuate în cazul în care obiectivele nu sunt îndeplinite. Aspectul reducerii subvenției este esențial în cazul sumelor forfetare, din cauza potențialelor probleme care ar putea fi create de o abordare binară, unde nu există alte posibilități decât să se aleagă între plata a 0% sau 100% din subvenție [a se vedea litera (c)].

Ar trebui să se acorde o atenție deosebită posibilității de a aplica în practică plata subvenției în sumă forfetară. Având în vedere că unele sume forfetare ar putea fi complet independente de cantități, există riscul ca activitățile/produsele/rezultate care urmează să fie puse în aplicare sau atinse pentru ca plata să fie efectuată să fie formulate în termeni prea generali sau prea calitativi, ceea ce ar putea conduce la imposibilitatea plății subvenției în mod transparent și echitabil. În legătură directă cu aspectul formulării activităților/produselor/rezultatelor este aspectul documentelor justificative necesare pentru evaluarea acestora: acestea ar trebui, de asemenea, specificate în decizia de finanțare. În cazul operațiunilor ne semnificative, acest element este extrem de important pentru a garanta faptul că operațiunea a fost organizată efectiv.

De exemplu, dacă plata subvenției forfetare depinde de organizarea unui seminar, autoritatea de gestionare ar trebui să specifice în decizia de finanțare ce tipuri de documente justificative sunt necesare pentru a justifica organizarea seminarului: liste de prezență, documente legate de organizarea seminarului, fotografii din timpul seminarului, articole de presă etc.

(e) Alegerea sumei forfetare

Alegerea activităților/produselor/rezultatelor acoperite de o sumă forfetară se face după aceleași principii ca în cazul baremelor standard de costuri unitare:

- Ar trebui să reflecte tipul operațiunilor finanțate, încercându-se atenuarea factorilor externi care ar putea afecta punerea în aplicare a operațiunii;
- Sumele forfetare „bazate numai pe rezultate” sunt riscante și nu ar trebui să sporească riscul unei abordări „prea binare”.

În concluzie, alegerea sumei/sumelor forfetare adecvate de către autoritățile de gestionare ar trebui să țină seama de toate posibilele avantaje și dezavantaje, inclusiv problema utilizării sumelor forfetare sau a baremurilor standard de costuri unitare, a costurilor reale sau a ratei fixe pentru costurile indirecte. O sumă forfetară ideală ar putea include următoarele calități: relația evidentă cu operațiunea, modul ușor și neechivoc de justificare a activităților/produselor/rezultatelor, asigurarea echilibrului economic al operațiunii și al beneficiarului (în special prin introducerea mai multor etape de plată), un risc mai scăzut de selectare a celor mai buni participanți, distincția clară dintre subvenții și licitațiile publice.

O importanță deosebită o are comunicarea în decizia de finanțare adresată beneficiarilor a cerințelor exacte cu privire la justificarea activităților sau rezultatelor care trebuie realizate. De exemplu, dacă **numai o parte din** activitățile sau rezultatele specificate în decizia de finanțare sunt realizate, nu se va face nicio plată.

III.4 ABORDAREA AUDITULUI

Comisia nu va verifica documentele financiare justificative pentru costurile acoperite de suma forfetară. Auditurile vor cuprinde metoda de calcul prin care s-a ajuns la suma forfetară și aplicarea corectă a metodei pentru fiecare proiect. Verificarea metodei de calcul va fi efectuată la nivelul autorității de gestionare/organismului intermediar, în timp ce verificarea aplicării corecte a sumei forfetare va fi efectuată la nivelul beneficiarului.

La fel ca în cazul baremelor standard de costuri unitare, auditul se va concentra în principal pe verificarea rezultatelor necesare pentru rambursarea sumei forfetare. De exemplu, dacă plata sumei forfetare depinde de încheierea unui program de formare într-un termen stabilit, auditul ar trebui să verifice dacă programul a fost într-adevăr finalizat în termenul stabilit, dacă a fost realizat în conformitate cu condițiile prevăzute în decizia de finanțare etc.

La fel ca în cazul baremelor standard, sumele forfetare pot include o componentă pentru costurile indirecte.

În general, se așteaptă ca plata sumelor forfetare să depindă de finalizarea proiectului. Auditorii nu ar trebui să accepte sume forfetare care au fost plătite și declarate Comisiei în avans și integral, fără ca partea corespunzătoare a proiectului să fi fost pusă în aplicare.

De obicei, plata sumelor forfetare va depinde de furnizarea anumitor produse sau servicii. Spre deosebire de baremele standard de costuri unitare, plata către beneficiar nu este proporțională cu cantitățile (unitățile) livrate. În cazul sumelor forfetare, furnizarea unui produs sau a unui serviciu determină o plată integrală, în timp ce nefurnizarea sau furnizarea parțială a serviciului sau a produsului conduce la neplata subvenției (exceptând cazul în care în decizia de finanțare sunt specificate în mod clar etape intermediare și plăți aferente acestora). Auditorii vor verifica dacă dispozițiile deciziei de finanțare au fost aplicate corect și dacă sumele plătite și certificate reflectă plata prevăzută în decizia de finanțare. Nefurnizarea integrală de către beneficiar a serviciilor sau a produselor prevăzute în decizia de acordare ar putea fi considerată o neregulă. În aceste cazuri, se aplică o corecție integrală a sumei forfetare plătite și declarate.

CAPITOLUL IV

Dispoziții orizontale comune

IV.1. CALCULUL RATEI FIXE PENTRU COSTURILE INDIRECTE, AL BAREMELOR STANDARD DE COSTURI UNITARE ȘI AL SUMELOR FORFETARE

Articolul 11 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006 și articolul 7 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 prevăd patru condiții care trebuie îndeplinite de metodele de stabilire a ratei fixe pentru costurile indirecte, a sumelor forfetare și a baremelor standard de costuri unitare și nu o metodă de calcul: calculele trebuie efectuate în avans și trebuie să fie juste, echitabile și verificabile. Aceste condiții permit o gestionare simplificată a subvențiilor, menținându-se în același timp un control eficient al cheltuielilor. Într-adevăr, în timp ce prin utilizarea sistemului de costuri reale, controlul valorii și al cantității resurselor proiectului se face *ex post*, conform dispozițiilor propuse privind baremele standard de costuri unitare și sumele forfetare, **controlul valorii contribuției se face ex ante și numai controlul cantității se face ex post.**

IV.2. CONDIȚII CARE TREBUIE ÎNDEPLINITE CU PRIVIRE LA COSTURILE SIMPLIFICATE

IV.2.1 Trebuie stabilite în avans:

Este important ca prin decizia de finanțare să se comunice beneficiarilor cerințele exacte privind justificarea cheltuielilor declarate și produsele sau rezultatele specifice care trebuie realizate.

În consecință, opțiunile simplificate în materie de costuri trebuie stabilite *ex ante* și incluse, de exemplu, în cererea de propuneri sau, cel târziu, în decizia de finanțare. Normele și condițiile relevante ar trebui incluse în normele naționale de eligibilitate aplicabile programului operațional¹³. Aceasta înseamnă, de asemenea, că după stabilirea baremului standard de costuri unitare, a ratei sau a valorii (în cazul sumelor forfetare), acestea nu pot fi modificate în timpul sau după punerea în aplicare a unei operațiuni, pentru a compensa o creștere a costurilor sau subutilizarea bugetului disponibil.

Domeniul de aplicare al opțiunilor simplificate în materie de costuri, respectiv categoria de proiecte, activitățile beneficiarilor pentru care vor fi puse la dispoziție, ar trebui specificat în mod clar .

Statele membre ar trebui să încerce să obțină un echilibru între un domeniu de aplicare mai amplu, care asigură conformitatea cu condițiile legate de caracterul „just și echitabil” și un domeniu de aplicare mai restrâns, care riscă o diferențiere prea mare între rate și ar putea anula obiectivul simplificării.

IV.2.2 Trebuie să fie juste:

Calculul trebuie să fie rezonabil, adică bazat pe realitate și nu excesiv sau extrem. Dacă în trecut a fost permis un anumit barem standard de costuri unitare între 1 EUR și 2 EUR, serviciile Comisiei nu s-ar aștepta la un barem pentru 7 EUR. Din acest punct de vedere, metoda utilizată pentru

¹³ Fie la nivel național sau regional, fie pentru un anumit program.

identificarea costului unitar, a ratei fixe sau a sumei forfetare va avea o importanță deosebită. Autoritatea de gestionare trebuie să își poată explica și justifica alegerile. O metodă de calcul justă „ideală” ar putea permite adaptarea ratelor la condițiile sau nevoile specifice. De exemplu, executarea unui proiect ar putea costa mai mult într-o regiune îndepărtată decât într-o regiune centrală, din cauza costurilor de transport mai ridicate; acest element ar trebui luat în considerare la stabilirea plății unei sume forfetare sau a unei rate pentru proiecte similare în cele două regiuni. În orice caz, costurile simplificate nu ar trebui utilizate necorespunzător (de exemplu, regula privind rata fixă nu ar trebui să conducă la majorarea artificială a costurilor operațiunii, iar operațiunile nu ar trebui divizate pentru a permite utilizarea sistematică a sumelor forfetare).

Obiectivul activității de audit va fi analizarea bazei utilizate pentru stabilirea ratelor și conformitatea ratelor stabilite cu baza respectivă.

*IV.2.3 Trebuie să fie **echitabile**:*

Principala noțiune care stă la baza termenului de „echitabil” este evitarea favorizării anumitor beneficiari sau operațiuni în detrimentul altora. Calculul baremului standard de costuri unitare, al sumei forfetare sau al ratei fixe trebuie să asigure tratamentul egal al beneficiarilor și/sau al operațiunilor.

De exemplu, ar putea fi vorba de diferențe între rate sau sume, care nu sunt justificate prin caracteristicile obiective ale beneficiarilor sau ale operațiunilor sau prin obiective politice precise.

Auditorii nu vor accepta metode de calcul care discriminează în mod nejustificat anumite grupuri de beneficiari sau tipuri de operațiuni.

*IV.2.4 Trebuie să fie **verificabile**:*

Stabilirea ratelor fixe, a baremelor standard de costuri unitare sau a sumelor forfetare ar trebui să se bazeze pe documente justificative, care pot fi verificate. Autoritatea de gestionare trebuie să poată demonstra pe ce bază au fost întocmite. Asigurarea conformității cu principiul bunei gestiuni financiare reprezintă un aspect esențial. Această verificare va face parte din pista de audit. Stabilirea „*ex nihilo*” a baremelor standard de costuri unitare, a ratelor fixe sau a sumelor forfetare nu va fi acceptată.

La stabilirea baremelor standard de costuri unitare, a sumelor forfetare sau a ratelor fixe pentru costurile indirecte, autoritatea de gestionare ar trebui să ia o decizie justificată (și nu o acceptare informală), iar această decizie motivată ar trebui să precizeze baza aplicată. În realitate, experiența dobândită cu privire la „regula ratei fixe pentru costurile indirecte” arată că pot fi folosite numeroase metode pentru a stabili sumele forfetare și baremul standard de costuri unitare în avans, cea mai obișnuită fiind analiza datelor istorice (anchetă, analiză statistică etc.).

Totuși, pot fi utilizate și alte metode în cadrul cărora calculul se bazează pe analiza structurii costurilor reale curente legată de baremul costurilor unitare, precum diurnele, bursele de formare, prețurile de piață, bareme similare utilizate de autoritățile publice, în măsura în care respectă condițiile precizate la articolul 11 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006 și în articolul 7 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 și se aplică în cazuri similare.

Costurile unitare sau sumele forfetare se pot calcula și pe baza analizei unui proiect detaliat de buget propus de posibilul beneficiar, în raport cu rezultatele preconizate și cu alte operațiuni comparabile, chiar dacă acest lucru creează un volum mai mare de muncă administrativă.

S-ar putea avea în vedere și utilizarea cererilor de oferte de către statele membre: statul membru ar publica în prealabil pe ce bază intenționează să calculeze subvențiile forfetare, aceasta fiind, din nou, *justă, echitabilă și verificabilă*. Aceasta înseamnă că solicitanții ar trebui să cunoască criteriile pe care se va baza subvenția și că aceste criterii ar trebui să fie standard și să se aplice în cazul tuturor solicitanților pentru aceleași tipuri de proiecte. De exemplu, în cazul unei cereri de propuneri, autoritatea de gestionare ar trebui să poată răspunde unor întrebări precum: „Este cererea de oferte completă, incluzând toate detaliile necesare? Sunt elementele necesare pentru stabilirea sumei forfetare bine specificate și explicate în prealabil? Verifică autoritatea de gestionare dacă, de exemplu, costurile incluse în proiectul detaliat de buget prezentat sunt rezonabile și acceptabile pentru stabilirea sumei forfetare în decizia de finanțare?”. O altă soluție ar fi ca statele membre să stabilească o sumă forfetară pentru o anumită activitate și cereri de propuneri pe baza acestei sume, finanțând cele mai bune oferte.

IV.2.5 Pista de audit

La auditarea metodei de calcul, Comisia se va concentra asupra verificării respectării condițiilor susmenționate și nu va investiga care sunt motivele pentru care a fost selectată o anumită metodă. Autoritățile responsabile ar trebui să păstreze evidențe corespunzătoare ale metodei de calcul și să poată justifica baza pe care s-au stabilit ratele fixe, baremele standard de costuri unitare sau sumele forfetare. Evidențele păstrate pentru justificarea metodei de calcul vor face obiectul cerințelor de la articolul 90 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

IV.2.6 Adaptarea ratei fixe pentru costurile indirecte, a sumelor forfetare și a baremelor standard de costuri unitare

Articolul 11 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006 și articolul 7 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 nu prevăd nicio dispoziție referitoare la adaptarea ratei fixe pentru costurile indirecte, a sumelor forfetare și a baremelor standard de costuri unitare. În consecință, adaptarea nu este obligatorie. Totuși, autoritatea de gestionare ar putea considera necesară adaptarea ratelor odată cu lansarea unei noi cereri de propuneri, sau ar putea realiza o adaptare periodică, pentru a ține seama de indexări sau de schimbările economice în ceea ce privește, de exemplu, costul energiei, nivelul salariilor etc. Ratele ar putea fi raportate la un indice corespunzător sau revizuite periodic¹⁴.

Ratele adaptate ar trebui să se aplice numai în cazul proiectelor care urmează să fie puse în aplicare și nu retroactiv (a se vedea capitolul IV punctul 3).

Pentru orice verificare, ar trebui să existe documente justificative corespunzătoare cu privire la ratele sau sumele adaptate.

IV.3 ABORDAREA GENERALĂ A AUDITULUI

¹⁴ Revizuirea ar putea fi, de asemenea, bazată pe „succesul” ratei. De exemplu, dacă nu există un interes suficient sau dacă nu există niciun interes pentru formarea profesională a șomerilor pe termen lung la o anumită rată, înseamnă că rata este stabilită incorect (nu există un bun echilibru între plata pentru desfășurarea cursului și plata pentru factorii de succes).

Prin aplicarea opțiunilor simplificate în materie de costuri, se renunță la urmărirea fiecărui euro din cheltuielile cofinanțate în documentele justificative. În consecință, în cazul în care se utilizează aceste opțiuni, pentru a stabili legalitatea și regularitatea cheltuielilor, auditorii nu vor verifica costurile reale care stau la baza ratei fixe pentru costurile indirecte, a baremelor standard de costuri unitare sau a sumelor forfetare. Când sunt aplicate opțiunile simplificate în materie de costuri, Comisia și autoritățile naționale de audit vor continua să verifice costurile operațiunilor cofinanțate și să efectueze audituri privind legalitatea și regularitatea. Totuși, aceste audituri vor fi efectuate în mod diferit, pe baza metodei de calcul utilizate pentru stabilirea ratelor și a sumelor forfetare și nu pe baza documentelor financiare justificative pentru fiecare proiect.

Este deosebit de important să se sublinieze că, dacă statul membru a pus în aplicare o metodologie bine stabilită care respectă principiile bunei gestiuni financiare și nu există niciun indiciu de fraudă sau abuz, Comisia nu va pune la îndoială sistemul național.

Metodologia de audit care se va aplica în cazurile în care se utilizează ratele fixe pentru costurile indirecte, baremele standard de costuri unitare și sumele forfetare, va cuprinde următoarele verificări:

1. Verificarea metodei de calcul pentru stabilirea ratelor fixe, a baremelor standard de costuri unitare sau a sumelor forfetare, care ar trebui să fie stabilită în prealabil, să fie justă, echitabilă și verificabilă;
2. Verificarea aplicării corecte a metodei stabilite, prin analiza activităților/rezultatelor proiectului;
3. Verificarea pe principiul „costurilor reale” a costurilor directe (sau a calculării acestora, în cazul în care pentru calculare se utilizează opțiunile simplificate în materie de costuri), în cazul ratelor fixe pentru costurile indirecte.

Trebuie remarcat că opțiunile simplificate în materie de costuri au ca scop reducerea sarcinii de păstrare a unor documente financiare justificative detaliate. Aceasta nu înseamnă o renunțare la obligația de respectare deplină a tuturor normelor comunitare și naționale, precum cele legate de publicitate, achiziții publice, oportunități egale, mediul durabil, ajutoare de stat etc.

IV.4. INTRAREA RETROACTIVĂ ÎN VIGOARE A BAREMELOR STANDARD DE COSTURI UNITARE ȘI A SUMELOR FORFETARE

Dispozițiile referitoare la baremele standard de costuri unitare și sumele forfetare (și pentru costurile indirecte pe bază de rată fixă pentru FEDER) se aplică de la 1 august 2006.

Posibilitatea aplicării retroactive a fost creată pentru a asigura certitudinea juridică în ceea ce privește eligibilitatea cheltuielilor pentru anumite operațiuni pentru care se utilizau deja anumite bareme standard de costuri unitare, în cadrul unor programe naționale.

Având în vedere că rata fixă, sumele forfetare și baremele standard de costuri unitare trebuie să fie definite în avans, aplicarea retroactivă pentru operațiunile care sunt deja puse în aplicare pe baza costurilor reale, ar putea fi, în principiu, problematică. În mod concret, această aplicare retroactivă ar însemna în general modificarea tuturor actelor juridice și deschiderea posibilității pentru toate operațiunile, pentru a se asigura un tratament egal. Aceasta ar implica un volum semnificativ de muncă pentru autoritățile naționale și beneficiari și posibile inconsecvențe între costurile reale și opțiunile simplificate în materie de costuri.

În orice caz, dacă o autoritate de gestionare ar intenționa să aplice retroactiv opțiunile simplificate în materie de costuri, aceasta nu ar trebui să se realizeze la finalul operațiunii. Din acest motiv, Comisia recomandă insistent, ca principiu general, să se evite utilizarea retroactivă a opțiunilor simplificate în materie de costuri. Totuși, în cazul operațiunilor multianuale, este posibilă soldarea conturilor și a activităților corespunzătoare ale operațiunii după realizarea primei părți a operațiunii, putându-se introduce apoi opțiunea baremelor standard de costuri unitare sau a sumelor forfetare, pentru partea/perioada rămasă a operațiunii. În aceste cazuri, perioada pentru care sunt declarate costurile reale ar trebui separată în mod evident de perioada pentru care costurile sunt declarate pe baza opțiunilor simplificate în materie de costuri, astfel încât costurile proiectului să nu fie declarate în cadrul ambelor sisteme și să se evite dubla declarare.

IV.5. COMBINAREA OPȚIUNILOR

Articolul 11 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006 și articolul 7 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 oferă autorității de gestionare posibilitatea de a alege între patru opțiuni de gestionare a subvențiilor cofinanțate printr-un program FEDER sau FSE:

- (a) costuri reale, incluzând atât costuri directe, cât și indirecte,
- (b) costuri indirecte calculate pe baza unei rate fixe din costurile directe
- (c) costuri pe bază de rată fixă, calculate prin aplicarea baremelor standard de costuri unitare,
- (d) sume forfetare.

Opțiunile pot fi combinate numai în următoarele cazuri, pentru a evita dubla finanțare a aceluiași cheltuieli:

- (1) fiecare dintre acestea trebuie să vizeze categorii diferite de costuri eligibile,
- sau (2) trebuie să fie utilizate pentru proiecte diferite în cadrul aceleiași operațiuni (prin definiție, o operațiune este un proiect sau un grup de proiecte).

Cazul 1: Categoriile diferite de costuri eligibile

Exemplul unei sesiuni de formare, care combină:

- un barem standard de costuri unitare pentru salariile formatorilor, de exemplu 450 EUR/zi;
- costuri reale: închirierea sălii = 800 EUR/lună, timp de 6 luni
- o rată fixă pentru costurile indirecte, de exemplu 10% din costurile directe.

La finalul programului de formare, dacă au fost justificate 100 de zile de activitate a formatorilor, subvenția va fi plătită pe următoarea bază:

Costuri directe:

salariile formatorilor: 100 zile x 450 EUR = 45 000 EUR

sala de curs: 6 luni x 800 EUR = 4 800 €

sub-totalul costurilor directe : 49 800 EUR

Costuri indirecte: 10% din costurile directe = 10% x 49 800 EUR = 4 980 EUR

Subvenția care va fi plătită: [45 000 EUR + 4 800 EUR] + 4 980 EUR = **54 780 EUR**

În acest caz par să fie vizate categorii diferite de costuri: salariile formatorilor, costurile pentru închirierea sălii de curs, costurile indirecte. Totuși, pentru a verifica absența dublei finanțări, autoritățile trebuie să se asigure că baremul standard de costuri unitare nu se referă la niciun cost legat de închirierea sălii de curs sau de alte costuri indirecte (de exemplu, salariul personalului administrativ sau al contabilului). Invers, același lucru se aplică în cazul definiției costurilor indirecte, care nu ar trebui să fie legate de costurile care fac obiectul baremului standard de costuri unitare sau de costurile reale pentru închirierea sălii de curs.

În cazul în care ar exista riscuri de suprapunere, autoritatea de gestionare ar trebui să aleagă opțiunea cea mai adecvată de subvenționare a operațiunii, pentru a elimina orice risc de dublă finanțare.

Având în vedere că baremele standard de costuri unitare sau rata fixă pentru costurile indirecte trebuie să fie verificabile, va fi posibil să se verifice în orice moment absența unei duble finanțări. Totuși, această verificare ar trebui realizată *ex ante* de către autoritatea de gestionare, în momentul alegerii opțiunii de gestionare.

Cazul 2: Finanțarea unor proiecte diferite în cadrul aceleiași operațiuni

Exemplu de operațiune în două etape, care combină un proiect de formare pentru tinerii șomeri, urmat de un seminar pentru potențialii angajatori din regiune:
Costurile legate de cursul de formare ar putea fi plătite pe baza baremelor standard de costuri unitare (de exemplu 1 000 EUR pentru fiecare zi de curs). Seminarul ar fi plătit pe baza sumelor forfetare.

Având în vedere că aceeași operațiune cuprinde două proiecte diferite, nu există riscul dublei finanțări, în măsura în care costurile pentru fiecare proiect sunt clar separate.

Din punctul de vedere al auditului, în cazul combinării opțiunilor, pe lângă verificările necesare pentru fiecare tip de „costuri simplificate” descrise în capitolele anterioare, auditul ar trebui să verifice ca anumite părți ale operațiunii să nu fi făcut obiectul mai multor opțiuni, determinând astfel o dublă declarație a costurilor.

IV.6. IMPACTUL OPȚIUNILOR SIMPLIFICATE ÎN MATERIE DE COSTURI ASUPRA CERTIFICĂRII CHELTUIELILOR

Opțiunile simplificate în materie de costuri determină modificări ale conceptului de cheltuieli „plătite” de beneficiari care trebuie certificate în declarația de cheltuieli. Statele membre au încă posibilitatea de a efectua plăți în avans către beneficiari, pe lângă plățile intermediare sau plata finală, însă definiția plății în avans va fi diferită. În cazul ratei fixe pentru costurile indirecte, costurile indirecte sunt considerate ca fiind „plătite” în proporție corespunzătoare din costurile directe: dacă 50% din costurile directe sunt plătite de beneficiar, se poate considera că 50% din costurile indirecte sunt plătite (în orice caz, fără să se depășească 20% din costurile directe). Invers, atunci când majoritatea „costurilor indirecte” sunt plătite în avans, fără să fi fost suportate costuri directe subiacente, acestea ar trebui considerate neeligibile pentru a fi certificate Comisiei la momentul declarării cheltuielilor aferente, deoarece s-ar considera că acestea reprezintă o plată în avans către beneficiar.

De asemenea, în cazul baremului standard de costuri unitare și al sumelor forfetare, nu există „cheltuieli plătite” în sensul obișnuit al termenului. „Cheltuielile plătite” vor fi calculate pe baza cantităților declarate și certificate și nu pe baza plăților efectuate către beneficiari. Chiar dacă

acestea ar putea coincide, cheltuielile care vor fi certificate de Comisie se calculează pe baza cantităților certificate și nu pe baza plăților efectuate către beneficiar. De exemplu, plățile către beneficiar ar putea fi efectuate lunar (1/10 din subvenție, în fiecare lună, timp de 9 luni + plata finală), fără nicio justificare a cantităților, cu excepția plății finale. Un astfel de sistem ar trebui considerat acceptabil, însă plățile lunare sunt considerate plăți în avans și nu trebuie certificate Comisiei [cu excepția ajutoarelor de stat, în conformitate cu prevederile articolului 78 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006]. Pentru declararea cheltuielilor aferente operațiunii, autoritățile naționale ar trebui să aștepte plata finală, unde cantitățile sunt certificate și verificate.

IV.7. DECLARAREA ACȚIUNILOR CARE INTRĂ SUB INCIDENȚA ARTICOLULUI 34 ALINEATUL (2) DIN REGULAMENTUL (CE) NR. 1083/2006 CU PRIVIRE LA OPȚIUNILE SIMPLIFICATE ÎN MATERIE DE COSTURI

În conformitate cu articolul 11 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006 și cu articolul 7 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006, acțiunile „finanțate încrucișat” vor aplica normele de eligibilitate ale celui alt fond: având în vedere că FEDER și FSE au în prezent aceleași norme de eligibilitate în ceea ce privește costurile simplificate, opțiunile simplificate în materie de costuri pot fi acum aplicate în cazul acțiunilor finanțate încrucișat.

În mod specific pentru regula ratei fixe pentru costurile indirecte în cazul finanțării încrucișate, ar trebui să se aplice două rate fixe pentru fiecare parte a operațiunii (FSE și FEDER). Ratele fixe FSE și FEDER pentru operațiuni similare vor fi aplicate segmentelor FSE, respectiv FEDER ale operațiunii. Nu se poate utiliza o medie a celor două rate, deoarece cota relativă a fiecărei părți ar putea varia în timpul punerii în aplicare. Atunci când pentru celălalt fond nu există o rată pentru un tip similar de operațiuni (de exemplu, din cauza faptului că regula nu se aplică pentru celălalt fond sau a faptului că nu există operațiuni similare finanțate de celălalt fond), autoritatea de gestionare trebuie să ia o decizie cu privire la rata aplicabilă în conformitate cu principiile generale de drept (corectitudine, echitate și posibilitate verificării).

Aplicarea opțiunilor simplificate în materie de costuri impune totuși statelor membre să respecte în continuare plafonul de 10%, în funcție de axa prioritară. Suma „finanțată încrucișat” ar trebui evaluată, pentru fiecare operațiune, pe baza datelor utilizate pentru definirea opțiunilor simplificate în materie de costuri.

Dacă baremul standard de 6 EUR/oră x cursant include achiziționarea de echipamente pentru 0,50 EUR/oră, suma finanțată încrucișat va fi de 0,50 EUR x numărul de „ore x cursant” realizate. Același principiu se aplică în cazul sumelor forfetare: dacă proiectul detaliat de buget include „cheltuielile finanțate încrucișat”, acestea vor fi luate în considerare și monitorizate separat. De exemplu, pentru o sumă forfetară de 20 000 EUR, finanțată printr-un PO al FSE, cheltuielile aferente câmpului de intervenție al FEDER reprezintă 5 000 EUR. La finalul operațiunii, suma finanțată încrucișat va fi suma stabilită *ex ante* (20 000 EUR, din care 5 000 EUR reprezintă cheltuieli aferente câmpului de intervenție al FEDER) sau „zero”, dacă subvenția nu este plătită. Principiul binar al sumelor forfetare se va aplica și în cazul cheltuielilor finanțate încrucișat.

În cazul ratei fixe pentru costurile indirecte, suma finanțată încrucișat va fi suma „costurilor directe finanțate încrucișat”, la care se adaugă costurile indirecte calculate pe baza ratei fixe aplicabile acestor „costuri directe finanțate încrucișat”. De exemplu, pentru o operațiune în valoare de 15 000 EUR finanțată printr-un PO al FEDER, costurile directe aferente câmpului de intervenție al FSE reprezintă 3 000 EUR, iar costurile indirecte sunt calculate ca fiind 10% din

costurile directe (300 EUR). Suma finanțată încrucișat ar fi de 3 300 EUR¹⁵. Dacă la finalul operațiunii costurile directe scad, suma finanțată încrucișat scade conform aceleiași formule.

IV.8. COMPATIBILITATEA OPȚIUNILOR SIMPLIFICATE ÎN MATERIE DE COSTURI CU NORMELE PRIVIND ACORDAREA AJUTORULUI DE STAT

Opțiunile simplificate în materie de costuri prevăzute la articolul 7 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 397/2009 și articolul 11 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 396/2009 ar trebui să se aplice fără a aduce atingere normelor privind ajutorul de stat, în special cele care se aplică programelor exceptate de la obligația de notificare [de exemplu, ajutorul acordat în conformitate cu Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare (CE) nr. 800/2008]. De asemenea, trebuie luate în considerare dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 1998/2006 privind ajutorul „*de minimis*”.

Înainte de a se lua o decizie cu privire la aplicarea costurilor simplificate pentru proiectele care urmează să fie puse în aplicare prin scheme de ajutor de stat, autoritățile de gestionare ar trebui să asigure eligibilitatea cheltuielilor cărora li se aplică costurile simplificate și respectarea plafoanelor ajutoarelor și ar trebui să stabilească dacă respectivele costuri simplificate sunt adecvate pentru o anumită schemă.

¹⁵ Costurile directe aferente câmpului de intervenție al FEDER ar reprezenta 9 750 EUR, iar dacă rata fixă este de 20%, costurile indirecte pentru această parte, calculate pe baza ratei fixe ar fi de 1 950 EUR.

Anexă: Dispoziții legale relevante

Articolul 11 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1081/2006, astfel cum a fost modificat **prin Regulamentul (CE) nr. 396/2009**

3. Următoarele costuri constituie cheltuieli eligibile pentru o contribuție a FSE, în sensul alineatului (1), cu condiția ca acestea să fie suportate în conformitate cu reglementările naționale, inclusiv reglementările contabile, în condițiile specifice enumerate în cele ce urmează:

...

(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 definite de statul membru;

(iii) sumele forfetare destinate a acoperi integral sau parțial costurile unei operațiuni.

Opțiunile menționate la litera (b) punctele (i), (ii) și (iii) pot fi combinate numai dacă fiecare dintre ele se referă la o categorie diferită de costuri eligibile sau dacă sunt utilizate pentru proiecte diferite în cadrul aceleiași operațiuni.

Costurile menționate la litera (b) punctele (i), (ii) și (iii) sunt stabilite în prealabil pe baza unui calcul just, echitabil și verificabil.

Suma forfetară menționată la litera (b) punctul (iii) nu depășește 50 000 EUR.

Articolul 7 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1080/2006, astfel cum a fost modificat **prin Regulamentul (CE) nr. 397/2009**

4. În cazul subvențiilor, următoarele costuri reprezintă cheltuieli eligibile pentru o contribuție din partea FEDER, cu condiția ca acestea să fie angajate în conformitate cu normele naționale, inclusiv cu normele contabile, în condițiile specifice enumerate mai jos:

(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 definite de statul membru;

(iii) sumele forfetare destinate să acopere integral sau parțial costurile unei operațiuni.

Opțiunile menționate la punctele (i), (ii) și (iii) pot fi combinate numai dacă fiecare dintre ele se referă la o categorie diferită de costuri eligibile sau dacă sunt utilizate pentru proiecte diferite în cadrul aceleiași operațiuni. Costurile menționate la punctele (i), (ii) și (iii) sunt stabilite în prealabil, pe baza unui calcul just, echitabil și verificabil. Suma forfetară menționată la punctul (iii) nu depășește 50 000 EUR”.