



Analiza benchmarking și lecțiile învățate privind măsurile de simplificare și consolidarea capacității administrative

Simplificare

Această secțiune se bazează pe consultarea panelului de experți, pe analiza documentară a studiului recent al Comisiei Europene privind adoptarea opțiunilor de costuri simplificate (SCO) și a finanțării nelegate de costuri (FNLC) în cadrul fondurilor vizate de RDC în perioadele de programare 2014-2020 și 2021-2027, precum și pe informații suplimentare și exemple de practici de simplificare partajate prin intermediul platformei web Info regio.

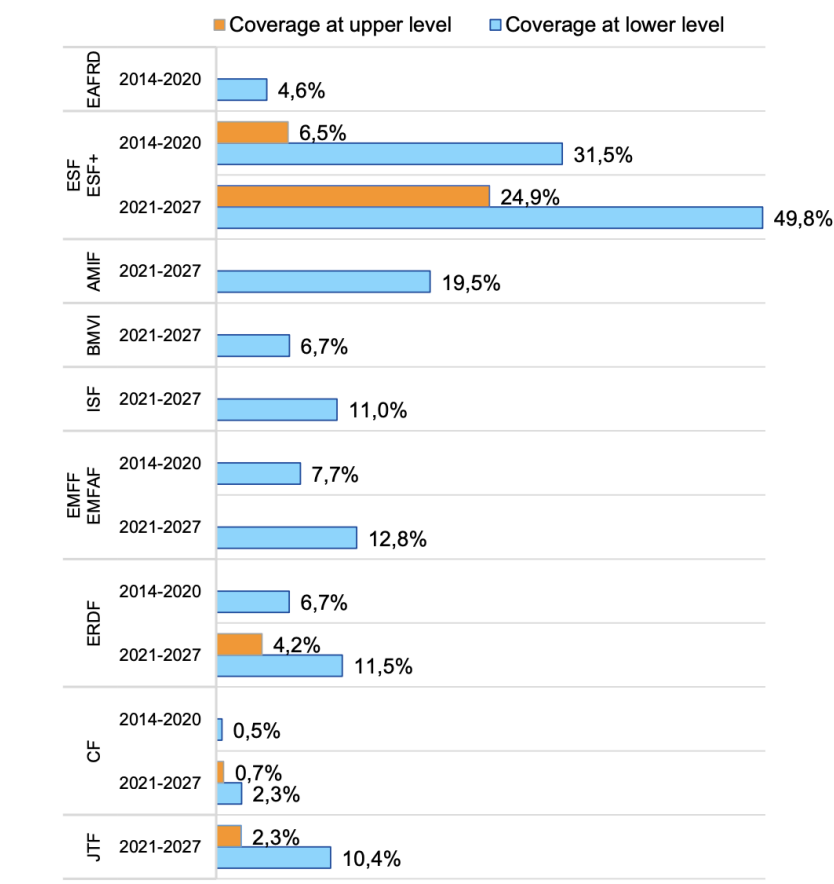
1. Stadiul actual privind utilizarea măsurilor de simplificare la nivelul UE

Există o creștere semnificativă a ponderii bugetului acoperită de măsurile de simplificare în perioada 2021-2027 comparativ cu perioada de programare anterioară.

Creșterea gradului de utilizare a opțiunilor de simplificare este evidentă în special în ceea ce privește fluxul financiar dintre statele membre și beneficiari (nivelul inferior). Utilizarea măsurilor de simplificare la nivelul superior (între statele membre și Comisia Europeană) este mai puțin răspândită și este concentrată în principal în cele două fonduri cu cea mai mare experiență, FSE+ și FEDR.



Figure 1 Adoptarea măsurilor de simplificare la nivelul fondurilor (% din bugetul total)



Sursa: Studiu privind adoptarea SCO și FNLC în cadrul fondurilor vizate de RDC în perioadele de programare 2014-2020 și 2021-2027 (CE 2025)

Utilizarea opțiunilor de costuri simplificate (SCO) în cadrul FEDR în perioada 2021-2027 reprezintă peste 37,5 miliarde EUR, sau 11,5% din bugetul FEDR. O parte semnificativă a impactului așteptat la sfârșitul perioadei de programare este legată de schemele deja utilizate (peste 29 de miliarde EUR). Cheltuielile deja rambursate prin SCO sunt de 0,2%, sau 700 de milioane EUR. În ceea ce privește operațiunile mici, aproximativ 4,5 miliarde EUR sunt atribuite operațiunilor cu un cost mai mic de 200.000 EUR fiecare.

În ceea ce privește acoperirea Obiectivelor Specifice FEDR de către SCO, cea mai recentă cartografiere a practicilor SCO în cadrul FEDR/FC în temeiul articolului 53 din Regulamentul Dispozițiilor Comune, publicată în Octombrie 2023, pe site-ul Info regio, indică faptul că Asistența Tehnică este mai puțin acoperită de schemele SCO în comparație cu alte obiective specifice (reprezentând doar 1,4% din total).

În octombrie 2023, doar 3 țări elaboraseră scheme SCO referitoare la Asistența tehnică, și anume Republica Cehă (care a utilizat rate fixe, costuri unitare și sume forfetare), Polonia (doar costuri unitare) și România (doar rate fixe, în special rate fixe pentru costurile indirecte de până la 15% din



costurile directe cu personalul). Cele 3 programe din România care aplicau SCO pentru asistență tehnică, la momentul respectiv, erau Programul Regional Vest, Programul Regional Sud-Vest Oltenia și Programul Regional Nord-Est¹.

Pe de altă parte, domeniile cel mai acoperite de opțiuni de costuri simplificate (SCO), conform constatărilor Studiului privind adoptarea SCO și a FNLC în cadrul fondurilor vizate de RDC în perioadele de programare 2014-2020 și 2021-2027 (CE 2025), sunt cercetarea și inovarea, creșterea și competitivitatea IMM-urilor, adaptarea la schimbările climatice, economia circulară, eficiența energetică și protecția naturii și a biodiversității.

Conform stadiului actual al utilizării schemelor SCO, disponibil pe portalul Info regio, țările cu cea mai mare experiență în dezvoltarea de scheme SCO în temeiul **articolului 94** sunt Portugalia, Republica Cehă și Lituania, în timp ce Austria, Cipru, Grecia, Malta, Polonia și Slovacia au adoptat o singură schemă SCO la nivelul superior.

Figure 2 Stadiul utilizării schemelor SCO – Articolul 94 RDC, Mai 2025

SM	Scheme SCO		
	Depunere formală	Depunere informală	Adoptată/Pregătită pentru adoptare
AT	1		1
BE	6		6
CY	1		1
CZ	29	1	29
DE	2		2
EL	1		1
FR	25		24
IE	2	1	2
IT	8	3	8
LT	26		26
LV	2		2
MT	1	1	1
NL	25		25
PL	1		1
PT	44		44
RO	2		2
SK	1		1
ES	3	1	2
TC	13	1	13
TOTAL	201		191

Sursa: website-ul Info regio (https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/improving-investment/simplified-cost-options_en)

În ceea ce privește utilizarea schemelor FNLC în cadrul FEDR în perioada de programare actuală, pe baza informațiilor disponibile pe website-ul Info regio, până în mai 2025, au fost transmise Comisiei

¹ Programul Regional Nord-Vest a adoptat, de asemenea, opțiuni de costuri simplificate (SCO), dar ulterior momentului la care s-a realizat cartografierea menționată anterior.



Europene 21 de scheme FNLC în temeiul articolului 95 din RDC, dintre care 13 au fost adoptate. În cadrul FEDR, cele mai comune domenii pentru schemele FNLC sunt legate de asistența tehnică, cercetarea și dezvoltarea și eficiența energetică.

Figure 3 Stadiul schemelor FNLC – Articolul 95 RDC, Mai 2025

Stat Membru	Scheme FNLC		
	Depunere formală	Depunere informală	Adoptată
AT	1 (eficiență energetică) 1 (C&D)		2
BG	1 (AT Articolul 37 RDC)		1
DE	1 (C&D) 1 (dezvoltare urbană) 1 (eficiență energetică)	1 (restaurarea mlaștinilor) 1 (investiții productive în tehnologii critice)	3
EE	1 (eficiența energetică a locuințelor) 1 (conexiune în bandă largă)		2
EL	1 (AT Articolul 37 RDC)		/
CY	1 (C&D)		1
HU	1 (incluziune socială)		1
IT	1 (AT Articolul 37 RDC)		1
LV	1 (AT Articolul 37 RDC)		1
PL	1 (AT Articolul 37 RDC)		/
PT		5 (C&I; infrastructură digitală; rețeaua de apă urbană; infrastructura pentru spitale, mobilitate sustenabilă)	/
RO	1 (infrastructură pentru servicii comunitare integrate)		1
TOTAL	21		13

Sursa: website-ul Inforegio (https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/improving-investment/simplified-cost-options_en)

2. România

Tabelul de mai jos prezintă date referitoare la utilizarea opțiunilor de costuri simplificate (SCO) pentru fiecare stat membru. Prima coloană prezintă ponderea din bugetul FEDR acoperită la nivelul inferior, în timp ce a doua coloană detaliază ponderea SCO la nivel inferior acoperită de operațiuni sub 200.000 EUR, oferind o estimare a impactului utilizării obligatorii a SCO pentru operațiunile mici în temeiul articolului 53 alineatul (2) din RDC. A treia coloană prezintă procentul din bugetul total acoperit de schemele aprobate în temeiul articolului 94 alineatul (2) din RDC, în timp ce a patra coloană detaliază ponderea SCO la nivel superior acoperită de operațiuni mici.



România este țara cu cel mai scăzut nivel de utilizare a opțiunilor de costuri simplificate (SCO) în cadrul FEDR, doar 3,7% din bugetul total al FEDR fiind acoperit de SCO. Aceasta înseamnă că marea majoritate a costurilor sunt și vor continua să fie raportate pe baza costurilor reale, cu toate implicațiile asociate: sarcini administrative mai mari atât pentru beneficiari, cât și pentru autoritățile de management, precum și un risc crescut de erori în raportarea financiară.

Figure 4 SCO la nivel inferior și superior

Member State	Lower level		Upper level - Art.94(2)
	SCOs mapped	Of which SCOs <200k	SCOs mapped
AT	partial	partial	partial
BE	14.8%	0.0%	9.7%
BG	12.4%	0.2%	0.0%
CY	25.4%	0.0%	1.1%
CZ	18.8%	4.5%	11.4%
DE	17.1%	2.4%	0.7%
DK	32.8%	0.1%	0.0%
EE	partial	partial	partial
EL	4.4%	1.1%	0.0%
ES	4.7%	1.5%	1.0%
FI	38.9%	20.0%	0.0%
FR	19.7%	0.9%	11.2%
HR	6.1%	0.0%	0.0%
HU	6.8%	0.2%	0.0%
IE	4.9%	0.2%	0.1%
IT	10.1%	1.5%	1.1%
LT	26.1%	0.0%	26.1%
LU	No reply	No reply	No reply
LV	partial	partial	partial
MT	10.7%	0.2%	4.0%
NL	19.8%	0.0%	19.4%
PL	7.2%	2.1%	2.7%
PT	10.1%	0.2%	9.2%
RO	3.7%	0.5%	0.02%
SE	54.9%	3.0%	0.0%
SI	33.5%	13.9%	0.0%
SK	11.4%	0.0%	0.0%
TC	23.9%	1.6%	3.9%

Sursa: Studiu privind adoptarea SCO și FNLC în cadrul fondurilor vizate de RDC în perioadele de programare 2014-2020 și 2021-2027 (CE 2025)



3. Observații finale

- Chiar și în cadrul FEDR, utilizarea opțiunilor de costuri simplificate depășește acum cu mult simpla aplicare a ratelor forfetare standard prevăzute de regulament. Și în cadrul FEDR, așa cum demonstrează analiza documentelor și consultarea panelului de experți, există o conștientizare tot mai mare a beneficiilor semnificative asociate cu utilizarea SCO. Prin urmare, în prezent este uzuală utilizarea opțiunilor de costuri simplificate concepute special de programe - bazate în principal pe analize ale costurilor istorice - capabile să acopere costurile integrale ale operațiunilor.
- Analiza informațiilor disponibile pe portalul Info regio arată că, în cadrul FEDR, măsurile care sprijină cercetarea și dezvoltarea, internaționalizarea și producția de energie regenerabilă sunt cele mai potrivite pentru dezvoltarea de SCO capabile să acopere integral costurile operaționale.
- Opțiunea prevăzută la articolul 94 oferă certitudine juridică pentru schemele concepute de programe. Este important de subliniat faptul că articolul 94 acoperă în mod oficial fluxul financiar dintre Comisia Europeană și statul membru. Cu toate acestea, obținerea aprobării oficiale a unei scheme în temeiul articolului 94 contribuie, de asemenea, la protejarea fluxului financiar la nivel inferior, către beneficiarii finali. Printre țările care au acumulat cea mai mare experiență în dezvoltarea de opțiuni simplificate în materie de costuri (SCO) în general și, în special, în temeiul articolului 94, se numără Portugalia și Lituania.
- Interesul pentru schemele FNLC este în creștere semnificativă. Studiul publicat la începutul acestui an nu reflectă unele dintre cele mai recente evoluții, cum ar fi aprobarea mai multor scheme FNLC în cadrul FEDR în ultimele luni. Activitatea Rețelei Transnaționale pentru Simplificare se concentrează din ce în ce mai mult pe acest instrument, în special având în vedere că se preconizează că viitorul politicii de coeziune va implica o utilizare tot mai mare a unor astfel de mecanisme. Mai mult, România tocmai a aprobat două scheme FNLC majore în cadrul FSE, care împreună vor acoperi un buget de peste 1 miliard de euro - una dintre acestea va include și o componentă finanțată de FEDR.
- După cum a rezultat în urma consultării panelului de experți, este interesant de subliniat faptul că sistemul actual de indicatori comuni FEDR/FC poate sprijini o posibilă trecere la finanțarea nelegată de costuri (FNLC). Indicatorii comuni pot asigura o legătură clară cu logica de intervenție, pot facilita alocarea resurselor programului către realizări și rezultate și pot oferi informații solide și armonizate. Cu toate acestea, utilizarea indicatorilor comuni în cadrul unui sistem FNLC trebuie să țină cont de provocările legate de complexitatea indicatorilor de rezultat și de dificultățile în menținerea alinierii între nivelurile superioare (adică de la Comisia Europeană la programele statelor membre) și nivelurile inferioare (adică de la programele statelor membre la beneficiari) în fluxul rambursărilor FNLC. Un studiu actual al Comisiei Europene, care va fi publicat până la finalul anului 2025, va demonstra operațional modul în care sistemul de indicatori comuni poate sprijini adoptarea FNLC și poate promova o abordare mai strategică și orientată spre rezultate a Politicii de Coeziune.



Cofinanțat de
Uniunea Europeană



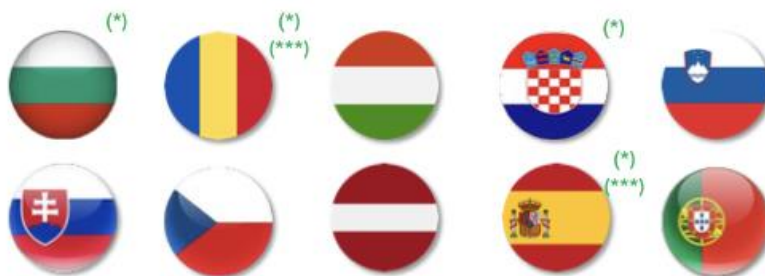


Consolidarea capacității administrative

Această secțiune se bazează pe consultarea panelului de experți și pe o analiză documentară a foilor de parcurs pentru consolidarea capacității administrative (ACB) din 15 state membre și regiuni ale UE.

1. Foile de parcurs pentru consolidarea capacității administrative în UE în perioada 2021-2027 și specificul României

În Rapoartele de țară din 2019, Comisia Europeană a emis o recomandare către zece state membre să elaboreze foi de parcurs pentru consolidarea capacității administrative:



Alte cinci state membre au decis în mod voluntar să elaboreze foi de parcurs pentru consolidarea capacității administrative:



Legendă

(*) Proiect pilot al DG REGIO, 2019-2020

(**) Doar foi de parcurs regionale

(***) Foi de parcurs naționale și regionale

După cum se poate observa în infograficul de mai sus, România și Spania au fost singurele două state membre în care au fost elaborate foi de parcurs atât la nivel național, cât și regional. Cu toate acestea, a existat o diferență importantă: în Spania, o singură regiune (Extremadura) a elaborat o foaie de parcurs pentru consolidarea capacității administrative, în timp ce în România, toate cele opt regiuni au făcut acest lucru.

Aceasta face ca România să fie singurul stat membru care are o acoperire completă a Foi de parcurs pentru consolidarea capacității administrative la nivel național și regional.



Cu toate acestea, România a întâmpinat unele întârzieri la nivel național, Foaia de parcurs națională fiind finalizată abia în a doua jumătate a anului 2024, în ciuda faptului că foile de parcurs regionale erau deja finalizate sau se aflau într-un stadiu avansat de elaborare. Acest lucru a împiedicat coordonarea deplină între nivelurile regional și național. Cu toate acestea, autoritățile de la nivel național au luat măsuri pentru a consolida coordonarea prin crearea unei rețele pentru finalizarea documentului național în 2024.

În alte state membre și regiuni, procesul de elaborare și implementare a foilor de parcurs pentru consolidarea capacității administrative a produs o serie de evoluții pozitive notabile, care contribuie la o abordare mai coerentă și mai eficientă a eforturilor de consolidare a capacității:

- În primul rând, **rolul strategic al dezvoltării capacității administrative** a fost considerabil consolidat în cadrul AM-urilor care au elaborat foi de parcurs, fiind marcat de implicarea sporită a unei game mai largi de actori. Această diversificare a participării a permis integrarea mai multor perspective, ducând la o planificare a consolidării capacității mai robustă și incluzivă.
- În plus, s-a înregistrat o **îmbunătățire semnificativă în definirea nevoilor legate de consolidarea capacității administrative**, iar acest lucru a îmbunătățit coerența internă și a permis alinierea inițiativelor. Cele mai recurente modele observate în definirea nevoilor de dezvoltare a capacității administrative în toate statele membre și regiunile pentru care au fost elaborate foi de parcurs sunt următoarele:
 - îmbunătățirea managementului resurselor umane și atragerea și recrutarea de noi candidați;
 - perfecționarea și formarea continuă a personalului;
 - creșterea capacității beneficiarilor;
 - abordarea condițiilor-cadru dificile și a provocărilor sectoriale și
 - creșterea implicării părților interesate în acest proces.
- În plus, procesul elaborării foii de parcurs a generat **efecte pozitive de propagare**, care au fost observate dincolo de domeniul de aplicare inițial al intervenției. Aceste efecte, manifestate la nivelurile național și regional, au transferat beneficii care consolidează structuri de politici și guvernare mai ample. Este cazul Foii de parcurs pentru consolidarea capacității administrative a **regiunii Lubelskie, din Polonia**, care este descrisă în detaliu în secțiunea 3.
- Cu toate acestea, în unele state membre, **o anumită lipsă de angajament și viziune strategică** din partea conducerii de cel mai înalt nivel a subminat continuitatea și prioritizarea acțiunilor pentru consolidarea capacității administrative în cadrul agendelor instituționale mai ample.
- În paralel, și acesta este cazul pentru majoritatea foilor de parcurs pentru consolidarea capacității administrative, există **dificultăți substanțiale în monitorizarea implementării acțiunilor de consolidare a capacității administrative și în identificarea rezultatelor măsurabile**: sistemele de monitorizare sunt adesea inexistente sau prea împovărătoare și/sau



nu sunt legate de monitorizarea și evaluarea programelor. Aceste provocări limitează capacitatea de a evalua eficacitatea acțiunilor de consolidare a capacităților.

- Cu toate acestea, având în vedere că Foaia de parcurs, conform definiției Comisiei, este un document „viu” care poate fi actualizat, anumite state membre și regiuni au prevăzut deja **ajustări ale foilor lor de parcurs**: de ex, **regiunea Lazio, din Italia**, și-a actualizat deja planul de acțiune din Foaia de parcurs pentru a răspunde provocărilor actuale și pentru a reflecta asupra fezabilității calendarului propus. Această flexibilitate a permis statelor membre și regiunilor să alinieze foaia de parcurs la prioritățile administrative în schimbare și să abordeze lacunele nou identificate, prin modificarea anumitor măsuri și prin eliminarea sau înlocuirea acțiunilor care s-au dovedit a fi imposibil de pus în practică sau care nu mai răspund nevoilor urgente. Alte state membre, cum ar fi **Portugalia**, au lansat o evaluare specifică (printr-o achiziție publică) a foilor lor de parcurs pentru consolidarea capacității administrative.

2. Foaia de parcurs pentru consolidarea capacității administrative a regiunii Lubelskie (PL)

Autoritatea de Management a Regiunii Lubelskie a participat la Proiectul Pilot DG REGIO (condus de OCDE) care, între 2019 și 2020, a sprijinit 5 Autorități de Management în definirea foilor de parcurs pilot.

Polonia nu s-a numărat printre cele 10 state membre cărora CE le-a „recomandat insistent” (a se vedea secțiunea 1 de mai sus) să elaboreze foi de parcurs pentru consolidarea capacității administrative. Cu toate acestea, regiunea Lubelskie a decis să participe la proiectul pilot și să pregătească și să implementeze o foaie de parcurs pentru consolidarea capacității administrative. Acest lucru a condus la o serie de rezultate pozitive²:

- În general, rezultatele pozitive au inclus **creșterea cooperării și a schimburilor interne și externe**, o mai mare coeziune internă și reducerea sarcinilor administrative. Deși nu au fost îndeplinite toate obiectivele, în contextul implementării Foi de parcurs pentru regiunea Lubelskie s-au obținut îmbunătățiri în ceea ce privește cooperarea dintre autoritățile de management, organismele intermediare și beneficiari, precum și o satisfacție sporită a angajaților.
- În plus, impactul Foi de parcurs pentru consolidarea capacității administrative în voievodatul polonez Lubelskie s-a extins mult dincolo de domeniul său de aplicare inițial, **generând efecte de propagare semnificative** și remodelând mediul administrativ și la nivel mai înalt (Biroul Președintelui/Marshal office). Una dintre cele mai notabile realizări a fost extinderea inițiativelor de formare și evaluare pentru a include tot personalul Biroului Președintelui. Inițial destinate unităților politicii de coeziune, aceste programe abordează acum o gamă mai largă de roluri administrative, asigurându-se că toți angajații beneficiază de oportunități de dezvoltare structurate. Această abordare cuprinzătoare a sporit capacitățile și gradul de

² The 7 Roadmap actions were all implemented in the first years of the programming period, so the ACB Roadmap of the region Lubelskie is basically completed



pregătire la nivelul biroului Președintelui, cultivând o cultură a învățării continue și a adaptabilității.

- c. Influența Foi de parcurs este evidentă și în ceea ce privește **îmbunătățirea calității în cadrul administrației publice**, care a fost deosebit de pronunțată datorită schimbărilor introduse în timpul pandemiei. Inițial adoptată ca răspuns la criză, munca la distanță a devenit ulterior o practică valoroasă, permițând angajaților să își echilibreze mai eficient viața profesională cu cea personală. Această flexibilitate a sporit satisfacția profesională, a condus la creșterea productivității și a îmbunătățit concentrarea, deoarece angajații pot lucra în moduri care se potrivesc circumstanțelor lor individuale. În plus, programul de lucru flexibil a încurajat inovarea în modul de funcționare al biroului. Echipele au devenit mai adaptabile, utilizând instrumente de colaborare virtuală și eficientizând fluxurile de lucru pentru a menține performanța, chiar și în condiții dificile. Biroul a integrat lecțiile învățate din pandemie în strategiile sale pe termen lung, asigurându-se că aceste îmbunătățiri vor dăinui dincolo de criza imediată.

Per ansamblu, foaia de parcurs a Lubelskie se remarcă ca un efort inițiat intern, care a abordat eficient provocările cheie legate de capacitate, inclusiv epuizarea personalului și ratele ridicate de fluctuație a personalului. Acest progres a fost posibil datorită rolului proactiv al Autorității de Management și participării active a personalului. Deși lipsa unui mecanism structurat de monitorizare, a unei evaluări a nevoilor măsurabile și a resurselor financiare alocate a limitat durabilitatea sa în timp, procesul în sine a încurajat un sentiment puternic de responsabilitate și a asigurat relevanța contextuală. În general, inițiativa a sporit colaborarea, dezvoltarea competențelor și coordonarea internă atât în cadrul Autorității de Management, cât și cu Organismele Intermediare. Impactul durabil al foii de parcurs subliniază valoarea acțiunilor voluntare și bine susținute, în special atunci când acestea sunt aprobate la nivel politic și adaptate nevoilor specifice ale unei regiuni, spre deosebire de utilizarea abordărilor rigide de sus în jos.

3. Observații finale

Per ansamblu, la nivelul UE și în cazul Poloniei, exemplificat mai sus, există provocări semnificative în monitorizarea implementării acțiunilor de consolidare a capacității administrative și în captarea rezultatelor măsurabile. Sistemele de monitorizare sunt adesea absente sau excesiv de împovărătoare și nu sunt legate de monitorizarea și evaluarea programelor. Aceste provocări limitează capacitatea de a evalua eficacitatea acțiunilor de consolidare a capacității administrative.

O altă provocare este reprezentată de lipsa de sprijin din partea conducerii de la nivel înalt din administrațiile publice, pentru consolidarea capacității administrative, ceea ce limitează, de asemenea, eficiența foilor de parcurs.

Într-o notă pozitivă, există exemple care demonstrează cum o Autoritate de Management dedicată poate obține rezultate imediate având un plan de consolidare a capacității bine structurat. Există



Cofinanțat de
Uniunea Europeană



acțiuni de consolidare a capacității administrative, precum în exemplul Poloniei, care s-au dovedit a produce rezultate pozitive imediate, cum ar fi o colaborare sporită în cadrul AM și un efect de propagare la nivelul administrațiilor din apropiere.