



Finanțat de
Uniunea Europeană



MINISTERUL AFACERILOR EXTERNE
ȘI INTEGRĂRII EUROPENE
AL REPUBLICII MOLDOVA

ESTIMAREA COSTURILOR ACȚIUNILOR AFERENTE PROCESULUI DE ADERARE LA UNIUNEA EUROPEANĂ

GHID PENTRU PRACTICIENI



Editura ARC
Chișinău, noiembrie 2023



Finanțat de
Uniunea Europeană



MINISTERUL AFACERILOR EXTERNE
ȘI INTEGRĂRII EUROPENE
AL REPUBLICII MOLDOVA

ESTIMAREA COSTURILOR ACȚIUNILOR AFERENTE , PROCESULUI DE ADERARE LA UNIUNEA EUROPEANĂ

GHID PENTRU PRACTICIENI



Editura ARC
Chișinău, noiembrie 2023

Acest ghid este destinat pentru a fi utilizat la estimarea costurilor măsurilor de politici publice aferente procesului de aderare la Uniunea Europeană. Ghidul este un document de însoțire a manualului metodologic mai detaliat pentru estimarea costurilor documentelor de politici publice în Republica Moldova.

Mulțumiri

Acest ghid reprezintă un efort comun al echipei de experți internaționali și locali din cadrul Proiectului de asistență tehnică „Sprijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de asociere și consolidarea procesului de armonizare a legislației pentru Republica Moldova” (EuropeAid/139112/DH/SER/MD). Rolul principal în elaborarea ghidului le aparține lui Janez Šušteršič și Pavel Sârghi, experți non-cheie, în strânsă cooperare cu Aljoša Race, expert non-cheie, Primož Vehar și Ilmārs Solims, experți-cheie ai proiectului. Informații valoroase au fost oferite de membrii echipei proiectului Sergiu Galițchi și Rodica Secieru, experți non-cheie. Echipa dorește să-și exprime recunoștința deosebită față de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene pentru asistența acordată și comentariile utile în procesul definitivării acestui ghid.



Finanțat de Uniunea Europeană

Această publicație a fost realizată cu suportul financiar al Uniunii Europene. Conținutul acesteia reprezintă responsabilitatea exclusivă a Proiectului „Sprijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de asociere și consolidarea procesului de armonizare a legislației pentru Republica Moldova”, finanțat de Uniunea Europeană. Conținutul publicației aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea Uniunii Europene.

Editura Arc, str. G. Meniuc nr. 3, Chișinău;
Tel.: (+37322) 73-36-19, 73-53-29; fax: (+37322) 73-36-23;
e-mail: info.edituraarc@gmail.com;
www.edituraarc.md

Coperta și concepția grafică: *Mihai Bacinschi*
Redactor: *Inga Druță*
Corector: *Ala Rusnac*
Redactor tehnic: *Mihai Dimitriu*

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA

Estimarea costurilor acțiunilor aferente procesului de aderare la Uniunea Europeană : Ghid pentru practicieni / Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova; elaborare: Janez Šušteršič [et al.]. – Chișinău : Arc, 2023 (Bons Offices). – 23 p. : tab. color.

Referințe bibliogr. în subsol. – Finanțat de Uniunea Europeană. – [400] ex.

ISBN 978-9975-0-0788-7.

338.5(478):061.1EU

E 81

Editura Arc, 2023

Cuprins

Abrevieri și explicații pentru câțiva termeni selectați.....	4
Procesul de estimare a costurilor.....	5
Pregătirea pentru estimarea costurilor.....	6
1 Abordarea privind estimarea costurilor pentru măsurile tipice aferele procesului de aderare la Uniunea Europeană.....	8
1.1 Metode de estimare a costurilor.....	8
1.2 Măsuri normative.....	9
1.3 Măsuri instituționale.....	11
1.4 Activități de consolidare a cunoștințelor.....	13
1.5 Măsuri financiare.....	14
1.6 Măsuri tehnice.....	16
1.7 Investiții.....	18
2 Abordarea incertitudinilor.....	19
3 Stabilirea resurselor financiare disponibile.....	20
4 Documentarea estimării costurilor.....	20
Anexa 1. Tabelul de estimare și bugetare a costurilor (TEBC).....	22

ABREVIERI ȘI EXPLICAȚII PENTRU CÂȚIVA TERMENI SELECTAȚI

Abrevieri	Explicații
AA	Acordul de asociere
APC	Autoritate publică centrală
CE	Comisia Europeană
CS	Cancelaria de Stat
DCFTA	Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător – Titlul V din Acordul de asociere
Direcția de politici	Subdiviziune structurală a organelor centrale specializate ale administrației publice (ministere și alte instituții), responsabilă de elaborarea și implementarea politicii în domeniul său de responsabilitate
IMM-URI	Întreprinderile mici și mijlocii
MAEIE	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene
Manual privind estimarea costurilor	Manual privind estimarea costurilor documentelor de politici publice din Republica Moldova
MF	Ministerul Finanțelor
OMF 209/2015	Ordinul MF nr. 209/2015 cu privire la aprobarea setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105131&lang=ro
UE	Uniunea Europeană

PROCESUL DE ESTIMARE A COSTURILOR

Dacă consultați acest ghid, este probabil că ați primit sarcina de a estima costurile pentru măsurile pe care ministerul dumneavoastră de resort sau o altă autoritate publică centrală (APC) le-a identificat ca fiind relevante pentru procesul de accesare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

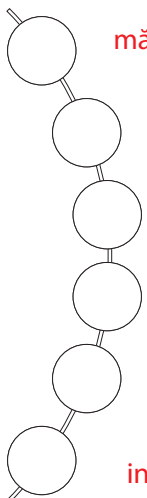
În procesul de estimare a costurilor, sunteți obligat să respectați prevederile cadrului normativ al Republicii Moldova, în special, *Manualul privind estimarea costurilor documentelor de politici publice din Republica Moldova al Cancelariei de Stat* (denumit în continuare **Manualul privind estimarea costurilor**¹). Manualul privind estimarea costurilor este elaborat în conformitate cu prevederile din *Capitolul XII din Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului* (Ordinul Ministerului Finanțelor – OMF 209/2015²).

Acest ghid a fost elaborat pentru a vă ajuta să implementați instrucțiunile incluse în Manualul privind estimarea costurilor, explicând modul corespunzător în care acestea ar trebui să fie aplicate atunci când se estimează costurile măsurilor tipice aferente procesului de aderare la Uniunea Europeană. Ghidul urmează a fi utilizat împreună cu Manualul privind estimarea costurilor.

Acest ghid începe cu prezentarea și explicarea etapelor pregătitoare care trebuie parcurse înainte de începerea procesului de estimare a costurilor. În principal, ghidul explică abordările care trebuie utilizate pentru estimarea costurilor măsurilor tipice aferente procesului de aderare la Uniunea Europeană, acordând în același timp atenție incertitudinilor care pot apărea în cadrul procesului de estimare. Odată ce costurile au fost estimate, este necesar să se estimeze quantumul resurselor financiare disponibile pentru implementarea măsurii și să se abordeze deficitele de finanțare identificate. În cele din urmă, estimările costurilor trebuie să fie documentate și prezentate în **Tabelul de estimare și bugetare a costurilor** (a se vedea Anexa la acest ghid).

Ghidul oferă exemple de măsuri tipice asociate procesului de aderare la Uniunea Europeană și descrie abordarea recomandată a estimării costurilor, cu referințe la exemple cantitative și studii de caz descrise în **Manualul privind estimarea costurilor**.

Printre tipurile de măsuri abordate în prezentul ghid se numără:

- 
- măsurile normative** – pregătirea și adoptarea actelor normative
 - măsurile instituționale** – înființarea de noi instituții sau creșterea capacității instituțiilor existente
 - activitățile de consolidare a cunoștințelor** – de exemplu, campanii de formare și de sensibilizare
 - măsurile financiare** – sprijin pentru întreprinderi și alte părți interesate
 - măsurile tehnice** – de exemplu, crearea sau modernizarea unui sistem informatic
 - investițiile** – de exemplu, infrastructura de mediu sau infrastructura energetică

¹ <https://cancelaria.gov.md/ro/apc/soordonarea-politicilor-si-planificarea-strategica>.

² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105131&lang=ro

PREGĂTIREA PENTRU ESTIMAREA COSTURILOR

Înainte de a putea efectua estimarea costurilor, există câteva întrebări pe care trebuie să le luați în considerare și să clarificați:

Ce fel de activități va trebui să implementați în cadrul măsurii ale cărei costuri le estimați? Mai exact, care sunt acestea?

Ce costuri va trebui să estimați, având în vedere activitățile necesare pentru implementare?

De ce tip de date aveți nevoie pentru a estima aceste costuri?

Contribuțiile cui ar trebui solicitate și, prin urmare, cine va trebui să coopereze cu dumneavoastră în timpul procesului de estimare a costurilor?

Înțelegerea măsurii ce urmează a fi implementată

În multe planuri de acțiuni, prezentarea măsurilor de obicei nu include toate detaliile activităților care vor fi necesare pentru implementarea lor. Însă, pentru a putea estima costul, va trebui să înțelegeți exact ce trebuie făcut – deoarece costul unei măsuri este suma costurilor tuturor activităților necesare pentru implementarea acesteia. Pentru a înțelege activitățile aferente măsurii, va fi necesar să consultați colegii care au propus măsura.

Pentru exemple referitoare la definirea corectă a măsurii care urmează să fie estimată, a se vedea exemplul 1 și secțiunea 1.2 (Definirea scopului estimării) din Manualul privind estimarea costurilor.

Pentru o abordare recomandată privind descompunerea măsurilor pe componente ale căror costuri pot fi estimate, a se vedea exemplul 2.1 și secțiunea 2.1 (Configurarea structurii de estimare – structura de descompunere pe activități (WBS)).

Înțelegerea costurilor de implementare

Procesul de analiză a activităților de implementare va genera o privire de ansamblu asupra tipului de costuri pe care va trebui să le estimați – de exemplu, costurile aferente personalului implicat în implementare, costurile de formare, costurile de echipament sau software etc.

Pentru explicații referitoare la diferitele caracteristici ale costurilor, a se vedea secțiunea 2.2.4 din Manualul privind estimarea costurilor (Analiza costurilor).

Pentru factorii tipici care pot afecta costurile, a se vedea secțiunea 2.2.6 (Factorii de cost).

În această etapă, este util să se ia în considerare caracteristicile de bază ale acestor costuri:

- cum se vor schimba costurile în funcție de nivelul activităților?
- sunt aceste costuri recurente sau nerecurente?
- sunt aceste costuri legate direct sau indirect de măsură?

O astfel de analiză inițială vă va ajuta să înțelegeți aspectele-cheie pe care va trebui să le luați în considerare la estimarea costurilor, inclusiv a factorilor-cheie.

Identificarea datelor necesare

Odată ce ați identificat și ați înțeles activitățile necesare pentru implementare, tipurile și natura costurilor care ar putea fi suportate, va trebui să aflați tipul de date de care aveți nevoie pentru a estima costurile și care ar putea fi sursa/sursele acestor date. Datele referitoare la costuri sunt, de regulă, legate de activități similare din trecut sau de prețurile actuale de pe piață. Însă date utile pot include, de asemenea, normativele privind costurile, de exemplu, raportul dintre specificațiile tehnice ale unei activități și costurile acesteia, precum și costurile reglementate, cum ar fi salariile angajaților din sectorul public sau indemnizațiile de deplasare. În acest sens, ar putea fi util să consultați colegii din direcția financiară a APC. Atunci când datele relevante referitoare la costuri sunt colectate, este posibil să fie necesar să ajustați datele pentru perioadele anterioare în funcție de variațiile prețurilor și ale cursurilor de schimb sau să efectuați alte calcule pentru a face datele, din surse și perioade diferite, să fie comparabile (normalizarea datelor).

Pentru exemple de date care pot fi utilizate la estimarea costurilor, surse și metode de normalizare a datelor, a se vedea secțiunea 2.2 din Manualul privind estimarea costurilor (Colectarea și pregătirea datelor) și exemple din această secțiune a manualului.

Crearea echipei de estimare a costurilor

Recomandăm cu insistență crearea unei singure echipe de estimare a costurilor pentru toate măsurile aferente procesului de aderare la Uniunea Europeană în cadrul ministerului dumneavoastră sau al APC. Nucleul acestei echipe va fi reprezentat de funcționarii din cadrul direcției de politici care au elaborat măsurile și de funcționarii din cadrul direcției financiare. Pot fi necesare date adiționale de la suporteri pentru a oferi echipei informații suplimentare, clarificări tehnice, expertiză specifică, examinarea critică a estimării costurilor și alte chestiuni similare. Pentru măsurile care necesită cooperarea altor APC, personalul acestora, de asemenea, ar trebui să se alăture echipei de estimare a costurilor. Chiar și atunci când instituirea unei echipe de estimare a costurilor nu este posibilă din cauza capacității limitate, oricum va trebui să solicitați, de la caz la caz, explicații și contribuții specifice de la alții.

Pentru bunele practici în ceea ce privește crearea echipei de estimare a costurilor, a se vedea Secțiunea 1.1 din Manualul privind Estimarea Costurilor (Crearea echipei și atribuirea rolurilor și responsabilităților).

Suntem conștienți de faptul că aceste scurte explicații ale etapelor pregătitoare pot părea complicate și solicitante, în special dacă până în prezent ați avut o experiență limitată în ceea ce privește estimarea costurilor. Totodată, suntem convinși că aceste explicații vor deveni clare după ce veți lua în considerare exemple concrete de estimare a costurilor pentru **măsurile tipice aferente procesului de aderare la Uniunea Europeană** din secțiunea următoare.

1. ABORDAREA PRIVIND ESTIMAREA COSTURILOR PENTRU MĂSURILE TIPICE AFERENTE PROCESULUI DE ADERARE LA UNIUNEA EUROPEANĂ

1.1 Metode de estimare a costurilor

Pentru estimarea costurilor pot fi utilizate diferite metode. De exemplu, puteți estima fiecare componentă separat și cât mai exact posibil. Totuși, acest lucru nu numai că poate dura mult timp, dar aceasta poate fi adesea imposibil din cauza lipsei de date și de informații exacte privind activitățile aferente măsurii. Există metode care necesită mai puțin timp și pot produce estimări suficient de exacte. Pentru unele măsuri, veți putea identifica câțiva factori-cheie care determină costul total al măsurii și veți putea utiliza acești factori pentru a estima costul. În alte cazuri, puteți estima costul măsurii prin analogie și prin comparație cu măsuri și activități similare implementate în trecut. Deși acest lucru poate face procesul mai ușor, poate fi nevoie de anumite ajustări pentru a asigura comparabilitatea între măsura pe care trebuie să o estimați și cea utilizată pentru comparație.

Pentru explicații privind metodele de estimare a costurilor, a se vedea secțiunea 2.3. din Manualul privind Estimarea Costurilor (Alegerea metodei de estimare a costurilor) și exemplele 2.2 și 8 din manual.

Alegerea metodei de estimare a costurilor va depinde, prin urmare, de factorii pe care i-ați luat în considerare în etapa pregătitoare:

- nivelul de precizie al informațiilor privind activitățile necesare pentru implementarea măsurii;
- natura și comportamentul costurilor;
- factorii-cheie ai costurilor și disponibilitatea datelor;
- expertiza comună a echipei de estimare a costurilor.

Recomandăm să discutați metodele posibile pentru fiecare măsură în cadrul echipei de estimare a costurilor și să decideți ce abordare este cea mai fezabilă pentru a produce o estimare suficient de fiabilă și exactă a costurilor.

În procesul de identificare a metodei celei mai potrivite de estimare a costurilor, este posibil să observați că **unele informații sau date necesare nu sunt disponibile**. În astfel de cazuri, trebuie să formulați ipoteze cu scopul simplificării sau să conveniți asupra unor reguli de bază care vor face procesul de estimare a costurilor mai ușor. De exemplu, puteți presupune că costurile măsurii pot fi comparate cu o măsură similară implementată în trecut sau ați putea agreea că regula de bază e să utilizați grila de salarizare oficială din sectorul public pentru estimarea costurilor referitoare la angajați.

Pentru o explicație clară și unele exemple privind modul în care formularea de ipoteze și convenirea asupra regulilor de bază pot contribui la estimarea costurilor, a se vedea secțiunea 2.4 din Manualul privind Estimarea Costurilor (Stabilirea regulilor de bază și a ipotezelor).

Raționamentele prezentate mai sus au fost luate în considerare în cadrul recomandărilor noastre pentru identificarea abordărilor celor mai viabile în ceea ce privește estimarea costurilor măsurilor tipice aferente procesului de aderare la Uniunea Europeană. Acestea din urmă sunt descrise în continuare.

1.2 Măsurile normative

Exemplu: Elaborarea și adoptarea unei legi și a regulamentelor aferente pentru a transpune o directivă UE.



CONSIDERAȚII-CHEIE:

- Elaborarea legilor și regulamentelor va fi realizată în întregime de personalul existent al APC sau va fi necesar să fie implicați experți externi?
- Va fi furnizată asistență tehnică de către partenerii de dezvoltare?
- Va fi necesar să se organizeze activități de informare/sensibilizare cu privire la noul cadru normativ?
- Ce alte activități vor trebui întreprinse pentru implementarea noului cadru normativ?

ABORDAREA PRIVIND ESTIMAREA COSTURILOR:

Personalul propriu. Procesul de estimare a costurilor aferente personalului propriu, adică personalul existent al APC, include estimarea numărului de personal care va lucra la implementarea măsurii și estimarea timpului de care va avea nevoie pentru a fi investit, de exemplu, pentru a pregăti proiecte de acte normative, pentru a sprijini procesul de adoptare a acestora și pentru a se implica în consultări cu părțile interesate. OMF 209/2015 și Manualul privind estimarea costurilor solicită ca costurile salariale și alte cheltuieli aferente personalului propriu să fie considerate drept cost al măsurii. Astfel, trebuie să estimați costul aferent personalului propriu și să păstrați o evidență a calculului realizat. Estimarea resurselor umane necesare pentru implementare (de exemplu, numărul de luni de lucru per persoană) reprezintă o bună practică de planificare, care vă va împiedica să introduceți în planul de acțiuni aferente procesului de aderare la Uniunea Europeană măsuri care nu pot fi realizate în mod realist de către personalul dumneavoastră în termenul stabilit. De asemenea, acest lucru vă poate ajuta să concluzionați că va fi nevoie de sprijin extern pentru implementare.

Clarificări suplimentare privind tratamentul costurilor cu personalul propriu sunt furnizate în Manualul privind estimarea costurilor, secțiunea 1.2 (Definirea scopului estimării).

Alte costuri proprii. Costul aferent personalului care lucrează la pregătirea unei anumite legi și a regulamentelor aferente nu va fi singurul cost propriu al măsurii pentru APC. Personalul dumneavoastră va avea nevoie de spațiu pentru birouri, echipamente și materiale de birou, computere, electricitate, apă, conexiune la internet și alte utilități. De asemenea, activitatea acestuia nu va fi posibilă fără personal auxiliar, cum ar fi personalul administrativ, financiar și tehnic. Aceste costuri sunt denumite „costuri indirecte” sau „costuri generale” de implementare. Echipa de estimare a costurilor trebuie să ia în considerare costurile indirecte ale măsurii și să discute în cadrul echipei de estimare a costurilor despre importanța lor. Atunci când puteți stabili că costurile indirecte vor fi mici în comparație cu alte costuri ale măsurii, Manualul privind estimarea costurilor vă permite să neglijați astfel de costuri și să nu le includeți în estimarea costurilor. Cu toate acestea, atunci când costurile indirecte sunt substanțiale, trebuie să le estimați și să le alocați măsurii.

Clarificări suplimentare privind tratamentul și estimarea costurilor indirecte sunt prezentate în Manualul privind estimarea costurilor, secțiunea 2.2.4.2 (Clasificarea costurilor în funcție de modul lor de repartizare).

Experții externi. Dacă decideți să angajați experți externi, va trebui să estimați contribuția lor de care aveți nevoie (în zile de lucru ale experților) și plata zilnică brută pentru serviciile lor. În cazul în care APC

sau ministerul dumneavoastră (sau un alt APC pe care îl contactați cu solicitarea de informații) a angajat experți în trecut, puteți, pur și simplu, să verificați înregistrările financiare pentru a afla despre costul și durata angajării experților și să procedați prin analogie. În mod alternativ, puteți solicita ofertele de preț de la trei furnizori diferiți de servicii profesionale și puteți utiliza media ca valoare de referință.

Experții puși la dispoziție de asistența tehnică.

Partenerii de dezvoltare vă pot oferi experți care vă vor ajuta la elaborarea actelor normative. În majoritatea cazurilor, acești experți vor fi angajați și plătiți direct prin proiectul de asistență tehnică. Deoarece estimarea costurilor trebuie să includă

Clarificări suplimentare privind tratamentul costurilor plătite direct de partenerii de dezvoltare sunt furnizate în Manualul privind estimarea costurilor, secțiunea 3.4.1 (Identificarea surselor de finanțare).

doar cheltuielile plătite din bugetele publice, costurile aferente experților care nu sunt plătite din buget nu trebuie să fie estimate și, prin urmare, nu trebuie incluse în Tabelul de estimare și bugetare a costurilor. În schimb, notele explicative ale tabelului trebuie să includă o notă care să precizeze că punerea în aplicare a măsurii va fi sprijinită de asistență tehnică externă. De dragul transparenței și credibilității estimării costurilor, trebuie să indicați și titlul proiectului sau donatorul care va oferi asistența.

Orientările furnizate în această secțiune privind estimarea intrărilor de personal propriu al APC, a celorlalte costuri proprii ale APC și a costurilor acoperite din afara bugetului, cum ar fi asistența tehnică, se aplică în mod egal tuturor tipurilor de măsuri aferente procesului de aderare la Uniunea Europeană.

Activități informaționale. Pentru acte legislative complexe care vor avea impact asupra unei varietăți de părți interesate, puteți decide să organizați activități de informare și sensibilizare încă din timpul procesului de elaborare și adoptare a actelor normative. Costurile acestor activități trebuie estimate ca parte a costului total al măsurii.

Pentru orientări privind estimarea costurilor **activităților de sensibilizare**, vă rugăm să consultați secțiunea 1.4.

Activități de implementare. Este evident că legile nu se implementează de la sine, iar transpunerea unei directive în legislația națională nu înseamnă că ea va fi transpusă în totalitate și în practică. Pot fi necesare multe activități suplimentare pentru a asigura implementarea legislației adoptate. Acestea pot include înființarea de noi instituții (de exemplu, autorități de reglementare independente), formarea funcționarilor publici și a părților interesate, acordarea de sprijin financiar pentru adaptarea la noul cadru normativ, investiții în instalații noi (de exemplu, laboratoare pentru siguranța alimentară, stații de tratare a apei) și altele. Este important să fiți conștienți de astfel de activități subsecvente încă din momentul pregătirii modificărilor normative și este foarte recomandat să le includeți în planul de acțiuni aferente procesului de aderare la Uniunea Europeană. Cu toate acestea, din motive de claritate, recomandăm ca orice astfel de activități de implementare să fie prezentate ca măsuri separate și să fie estimate separat de activitatea pur normativă de adoptare a cadrului juridic necesar.

EXEMPLE AFERENTE:

Alte măsuri care se bazează în principal pe activitățile personalului propriu pot fi estimate în mod similar – de exemplu, măsuri de **îmbunătățire a coordonării politicilor**, cum ar fi instituirea structurilor de guvernare economică necesare pentru utilizarea asistenței financiare de preaderare din partea UE sau măsuri care includ **pregătirea unui plan de acțiuni** sau a unui alt document de politică publică.

Studiul de caz 1 din Manualul de estimare a costurilor oferă un exemplu detaliat al tuturor etapelor și calculelor implicate în estimarea costurilor transpunerii unei directive.

1.3 Măsurile instituționale

Exemplu: Înființarea unei noi instituții, de exemplu, a unei autorități independente de reglementare a pieței energiei electrice.



CONSIDERAȚII-CHEIE:

- Care este numărul-țintă de angajați și nivelul lor de calificare? Ce parte din angajați pot fi transferați din alte unități ale sectorului public? Câți angajați pot fi redistribuiți din alte direcții sau autorități din sectorul public? Câți angajați noi vor fi încadrați în fiecare an al implementării măsurii?
- Va fi necesară o sesiune de formare inițială pentru angajații noii instituții?
- Care vor fi costurile operaționale anuale ale noii instituții (inclusiv formarea continuă a angajaților)?
- Va fi necesară furnizarea de echipamente specializate sau de sisteme informatice pentru noua instituție?
- Vor fi necesare achiziționarea sau închirierea de spații noi sau pot fi utilizate sediile deja disponibile?
- Ce costuri vor fi suportate o singură dată, ca „investiție inițială” pentru înființarea noii instituții, și ce costuri vor fi suportate în mod continuu în fiecare an de funcționare a instituției?
- Vor fi acoperite o parte din costurile noii instituții din tarifele plătite de utilizatori (de exemplu, tariful destinat bugetului autorității de reglementare și perceput de la consumatorii de energie electrică și de la operatori)?

ABORDAREA PRIVIND ESTIMAREA COSTURILOR:

Estimarea costurilor prin analogie. Dacă în ultimii ani a fost înființată o instituție de dimensiuni similare, costurile noii instituții pot fi estimate prin analogie cu instituția comparabilă. Cea mai simplă metodă este de a stabili costul total per angajat al instituției deja existente și de a-l utiliza ca parametru-cheie de cost pentru estimarea costurilor noii instituții. Pentru o mai mare claritate, se pot face ajustări referitoare la diferențele în ceea ce privește nivelul de calificare (adică, remunerație) al angajaților, echipamentele specializate și sistemul IT, formarea inițială, achiziționarea de instalații și alte chestiuni similare.

Exemplul 8 din Manualul privind estimarea costurilor secțiunea 2.3.2 (Alegerea metodei de estimare a costurilor) explică estimarea costurilor prin analogie pentru un nou oficiu de brevete, pe baza unui singur parametru-cheie de cost.

Estimarea costurilor în funcție de activitate. Se poate considera că, estimând separat fiecare activitate (de exemplu: personal, costuri operaționale, formare inițială, echipamente și sisteme IT, spații etc.), s-ar obține o estimare mult mai exactă a costurilor. Acest lucru poate fi valabil numai dacă detaliile structurii organizatorice și tehnice a noii instituții sunt deja cunoscute și clare. În caz contrar, pot fi utile analogiile la nivelul activităților. Numărul-țintă și structura angajaților pot fi estimate prin analogie cu instituții similare din țări comparabile. Costurile operaționale anuale și costurile echipamentelor pot fi estimate prin analogie cu costurile operaționale și cu echipamentele per angajat din APC-ul care propune măsura. Costurile echipamentelor pot fi estimate prin utilizarea înregistrărilor contabile privind echipamentele existente din cadrul APC. Decizia de cumpărare versus închiriere a spațiilor se poate baza pe registrul bunurilor imobile ale guvernului.

Pentru orientări privind estimarea **costurilor de formare**, consultați secțiunea 1.4. Pentru orientări privind **costurile sistemelor IT**, consultați secțiunea 1.6.

Costul total al personalului. Indiferent de faptul care dintre cele două abordări este aleasă, costul angajaților noii instituții ar trebui să includă atât personalul nou angajat, cât și personalul transferat de la alte unități ale sectorului public. Deși salariile personalului deja angajat în sectorul public sunt prevăzute de buget, acestea reprezintă personal nou și nu cel existent din punctul de vedere al noii instituții care urmează a fi instituită.

Costuri recurente și nerecurente. La estimarea costului total și a costului anual pentru fiecare an de implementare a măsurii, trebuie să acordați atenție separării clare între costurile care vor fi suportate o singură dată (de exemplu, achiziționarea de echipament, dezvoltarea sistemului informatic, achiziționarea de spații) și costurile care vor fi suportate în mod regulat în fiecare an (de exemplu, costurile aferente personalului, costurile operaționale, chiria pentru spații etc.).

Exemplul 2.3 și secțiunea 2.2.4.3 (Clasificarea costurilor în funcție de recurență) din Manualul privind estimarea costurilor oferă clarificări suplimentare cu privire la tratamentul costurilor recurente și nerecurente.

Finanțarea prin tarife. Indiferent dacă noua instituție va fi parțial autofinanțată din venituri specifice provenite din tarife plătite de utilizatorii sau beneficiarii serviciilor instituției, estimarea costurilor trebuie să ia în considerare costurile totale ale noii instituții. Plățile percepute de utilizatori sau beneficiari vor fi prezentate ca una dintre sursele de finanțare.

Clarificările suplimentare privind tratamentul tarifelor și al altor venituri generate de măsură sunt prezentate în Manualul privind estimarea costurilor, secțiunea 3.4.1 (Identificarea surselor de finanțare disponibile).

EXEMPLE AFERENTE:

O abordare similară poate fi adoptată pentru estimarea costurilor măsurilor care vizează **creșterea capacității și responsabilităților instituțiilor existente**, de exemplu, modernizarea actualei agenții de dezvoltare agricolă pentru a putea implementa politica agricolă comună a UE. Astfel de măsuri vor include, de regulă, mărirea numărului de personal (prin angajare sau transfer), formarea specializată, echipamente și sisteme informatice specializate și poate chiar extinderea spațiilor utilizate de instituție. Principala diferență constă în faptul că, în ceea ce privește costurile de modernizare pentru instituțiile existente, costurile referitoare la personalul existent nu trebuie luate în calcul și că majoritatea costurilor pot fi estimate destul de ușor prin comparație și prin analogie cu costurile actuale ale aceleiași instituții.

Exemplul 7.1 din Manualul privind estimarea costurilor oferă clarificări suplimentare cu privire la estimarea costurilor pentru creșterea capacității unei instituții existente.

Studiul de caz 2 din Manualul de estimare a costurilor oferă un exemplu detaliat al tuturor etapelor și calculului implicate în estimarea costurilor pentru consolidarea capacității unei instituții de reglementare existente.

1.4 Activități de consolidare a cunoștințelor

Exemplu: Activități de formare și de sensibilizare.



CONSIDERAȚII-CHEIE:

- Care este numărul-țintă de participanți, durata atelierelor de lucru, numărul atelierelor de lucru, locul de desfășurare (sedii guvernamentale sau spații comerciale, în capitală sau în afara acesteia)?
- Ce tipuri de costuri de participare se așteaptă să fie acoperite de participanți sau de organizațiile acestora (de exemplu, călătorii, cazare, mese etc.)?
- Pentru organizarea formării va fi contractată o agenție specializată sau aceasta va fi efectuată de personalul propriu al APC? Prelegerile vor fi ținute de specialiști ai APC sau de experți externi? Va fi necesară traducerea?
- Campania de sensibilizare va include publicitate și timp plătit în mass-media? Ce materiale (pliante, afișe etc.) va trebui să fie proiectate și tipărite? Ce canale de distribuție vor fi utilizate?

ABORDAREA PRIVIND ESTIMAREA COSTURILOR:

Estimarea costurilor în funcție de activitate. Pe parcursul carierei profesionale, am participat cu toții la unele cursuri de formare și, prin urmare, am putea enumera cu ușurință costurile implicate în mod obișnuit (de exemplu, săli de conferință, echipamente tehnice, mese și pauze de cafea, experți și traducere, cazare, transport etc.). Pentru estimarea costurilor, prețurile elementelor individuale pot fi obținute din evidențele contabile ale unor evenimente similare din trecut sau prin analiza pieței. Analiza pieței presupune, de regulă, verificarea prețurilor publicate ale furnizorilor de diverse servicii sau contactarea directă a potențialilor furnizori.

Estimarea costurilor prin analogie. Estimarea costului fiecărui element, de la pauze de cafea până la cazare, ar lua foarte mult timp și, de asemenea, s-ar putea să nu fie necesară. Deoarece formarea este o activitate frecventă de consolidare a capacităților, nu ar trebui să fie dificil de găsit exemple de evenimente comparabile realizate recent

– comparabile prin caracteristici-cheie, cum ar fi numărul de participanți, durata, implicarea experților externi, locul de desfășurare. Astfel de date pot fi analizate pentru a stabili factorii-cheie de cost, de exemplu, numărul de participanți sau durata în zile, și apoi pentru a estima costul per participanți sau per zi. Întrucât campaniile de sensibilizare sunt mai puțin frecvente, cel puțin într-un mod planificat și sistematic, estimarea costurilor prin analogie cu campaniile puse în aplicare anterior poate fi mai dificilă.

Obținerea ofertelor de preț. Ca alternativă la estimarea costurilor în funcție de activitate sau prin analogie, putem solicita de la cel puțin trei furnizori de servicii specializate (de exemplu: organizatori de evenimente, centre de formare, agenții de relații publice) ofertele lor. Pentru a obține o ofertă de preț justificată, trebuie să oferim agențiilor de servicii o specificație exactă a factorilor de cost pentru activitățile planificate. Printre aceștia se numără, în principal, factorii indicați în întrebările din rubrica „Considerații-cheie” de mai sus – numărul de participanți, durata, locul de desfășurare a formării sau publicitatea plătită și materialele pentru campaniile de sensibilizare. Atunci când ofertele nu sunt clare, este posibil să solicităm oferte opționale (de exemplu, două opțiuni privind numărul participanților) sau oferte pe unitate de livrabil (de

Exemplele 3.1 și 3.2 din Manualul privind estimarea costurilor oferă orientări referitoare la estimarea costurilor formării și sensibilizării ce vizează cerințele DCFTA pentru întreprinderile mici.

exemplu, pentru o zi de atelier de lucru). Ca opțiune pentru campaniile de sensibilizare, putem stabili doar ținta (de exemplu, nivelul de acoperire preconizat al campaniei) și putem solicita furnizorului de servicii să prezinte o specificație mai detaliată a campaniei și a costurilor acesteia. În orice caz, trebuie să fiți conștienți de faptul că pregătirea unei oferte de preț poate necesita foarte mult timp pentru potențialul furnizor, astfel încât această abordare ar trebui utilizată numai atunci când APC intenționează să publice o licitație în vederea contractării unui furnizor extern pentru astfel de activități.

Cofinanțare a participanților sau a organizațiilor acestora. Atunci când pentru a estima costul formării se utilizează abordarea bazată pe costul unitar (de exemplu, pe baza costului per participant sau a costului pe zi), estimarea părții din costuri care va fi acoperită de participanți nu este simplă. Una dintre abordări este de a stabili, din evidențele contabile, ponderea costurilor care au fost acoperite de participanți în costul total al unor evenimente anterioare similare. Altă abordare este de a utiliza opinia temeinică a experților în cadrul consultărilor cu echipa de estimare a costurilor. Trebuie remarcat faptul că costul total al formării trebuie estimat, în timp ce acoperirea preconizată din partea participanților ar trebui inclusă printre sursele de finanțare sub formă de cofinanțare din partea sectorului privat.

Pentru orientări privind estimarea intrărilor de personal propriu al APC, a altor costuri proprii ale APC și a costurilor acoperite de asistența tehnică externă, a se vedea secțiunea 1.2.

EXEMPLE AFERENTE:

Aceeași abordare ar trebui utilizată atunci când formarea sau sensibilizarea reprezintă o singură activitate în cadrul unei măsuri mai ample, de exemplu, o campanie de informare în cadrul unei măsuri care vizează furnizarea de sprijin financiar unui grup-țintă de beneficiari. Alte modalități și mijloace de schimb de cunoștințe, cum ar fi furnizarea de servicii de consultanță întreprinderilor sau vizite de studiu pentru funcționarii publici și reprezentanții părților interesate pot fi, de asemenea, evaluate în mod similar.

Studiul de caz 3 din Manualul de estimare a costurilor oferă un exemplu detaliat al tuturor etapelor și calculelor implicate în estimarea costurilor unei campanii de sensibilizare.



1.5 Măsuri financiare

Exemplu: Acordarea de subvenții întreprinderilor mici și mijlocii (IMM) pentru adaptarea produselor electronice la standardele UE.

CONSIDERAȚII-CHEIE:

- Ce fel de întreprinderi vor fi beneficiarii subvenției (grupul-țintă)?
- Care vor fi criteriile pentru primirea subvenției?
- Cum va fi determinată valoarea subvenției pentru fiecare beneficiar?
- Există un obiectiv pentru numărul total de beneficiari sau o limită a valorii totale a subvențiilor?

ABORDAREA PRIVIND ESTIMAREA COSTURILOR:

Estimarea costurilor în funcție de parametrii-cheie. Pentru a estima costul unei subvenții, trebuie să stabiliți numărul posibil de beneficiari și valoarea subvenției pe care o vor primi. Este necesar să cunoașteți deja criteriile de obținere a subvenției. Pe această bază, puteți să estimați numărul de beneficiari eligibili din cadrul grupului-țintă, iar apoi să faceți o presupunere cu privire la ponderea potențialilor beneficiari

care într-adevăr vor solicita subvenția. Trebuie, de asemenea, să cunoașteți dacă aceeași sumă fixă va fi acordată tuturor beneficiarilor sau dacă aceasta va depinde de anumite criterii. De exemplu, în cazul în care subvenția va fi acordată IMM-urilor care exportă produse electronice, trebuie să cunoașteți numărul IMM-urilor care produc astfel de produse, cota IMM-urilor care în prezent exportă bunurile lor (deoarece este cel mai probabil ca aceste întreprinderi să solicite sprijin) și dacă subvenția va depinde de gama de produse a întreprinderii, de volumul exporturilor acesteia sau de orice alte caracteristici. Astfel de variabile vor fi factorii principali care vor determina costul măsurii. Colectarea unor astfel de date sau estimarea valorii parametrilor-cheie necesită o cunoaștere bună a grupului de beneficiari și unele abilități analitice. Astfel, se recomandă consultarea specialiștilor din cadrul APC sau a experților externi.

Estimarea costurilor pe baza unui număr-țintă de destinatari. Măsurile de sprijin financiar pot include un număr-țintă de destinatari, de exemplu, specificând că 10% din totalul IMM-urilor producătoare de produse electronice trebuie să primească sprijin. Acest lucru stabilește, în mod evident, limita superioară a costurilor, dar va trebui să cunoașteți și dimensiunea grupului-țintă pentru a calcula numărul de beneficiari și a-l multiplica cu valoarea subvenției pentru a estima costul. În cazul în care valoarea subvenției poate varia substanțial în funcție de caracteristicile beneficiarului, va trebui, de asemenea, să faceți o presupunere cu privire la caracteristicile celor care vor aplica pentru sprijin.

Estimarea costurilor pe baza unui buget predefinit. Adesea, suma disponibilă pentru o subvenție specifică este stabilită în avans în buget sau de către partenerul de dezvoltare care oferă fondurile. Ar putea să pară că, în astfel de cazuri, estimarea costurilor este clară, în sensul că acestea vor fi, pur și simplu, egale cu finanțarea disponibilă. Cu toate acestea, se recomandă în continuare estimarea numărului de destinatari și a ponderii acestora în grupul-țintă, pentru a verifica dacă măsura ar putea avea un impact important. De exemplu, dacă stabiliți că finanțarea disponibilă poate sprijini doar o parte foarte mică din grupul-țintă, puteți reexamina măsura și decide să alocați fondurile unei alte măsuri cu un potențial mai mare de impact. Pentru astfel de considerente, consultarea factorilor de decizie responsabili de măsurile APC aferente procesului de aderare la Uniunea Europeană este esențială.

Estimarea costurilor prin analogie. Utilitatea analogiilor în stabilirea costurilor măsurilor de sprijin financiar este limitată. Pot fi de ajutor numai măsurile implementate în trecut care au sprijinit același grup-țintă sau un grup-țintă comparabil care a realizat activități similare.

Cofinanțarea subvenției. Finanțarea parțială sau totală a subvențiilor poate fi furnizată de partenerii de dezvoltare. De obicei, ei vor vărsa contribuția lor în bugetul APC care acordă subvențiile. În astfel de cazuri, valoarea totală a subvențiilor trebuie calculată ca un cost la buget, iar contribuția financiară a partenerilor de dezvoltare este înregistrată ca fiind una din sursele de finanțare a măsurii. În schimb, atunci când partenerii de dezvoltare distribuie subvențiile direct beneficiarilor, subvențiile nu trebuie contabilizate nici ca venit, nici ca cost la buget, ci ar trebui descrise în explicațiile anexate la Tabelul de estimare și bugetare a costurilor.

Subvenții rambursabile. Pentru anumite măsuri, beneficiarii sprijinului financiar sunt obligați să restituie parțial sau integral subvenția acordată, după ce a trecut o anumită perioadă de timp când se presupune că subvenția i-a ajutat deja să își crească veniturile din afaceri. În astfel de cazuri, costul măsurii va reprezenta în continuare valoarea totală a subvențiilor acordate, deoarece acestea trebuie să fie finanțate din buget atunci când sunt plătite. În cazul în care pe parcursul perioadei de implementare a măsurii se preconizează primirea plăților de rambursare din partea beneficiarilor, acestea trebuie contabilizate ca fiind una dintre sursele de finanțare.

Pentru orientări privind estimarea costurilor proprii, inclusiv a intrărilor de personal ale APC, a se vedea secțiunea 1.2 de mai sus. Pentru orientări privind estimarea costurilor **oricărui activități de informare afe-
rente sprijinului financiar**, vă rugăm să consultați secțiunea 1.4 privind campaniile de sensibilizare și sesiunile de instruire.

EXEMPLE AFERENTE:

Aceeași abordare a estimării costurilor poate fi utilizată pentru toate subvențiile acordate întreprinderilor și organizațiilor, precum și pentru transferurile către persoane fizice. Pentru măsurile finanțate prin împrumuturi, orice plată a dobânzii sau a sumei principale datorate în decursul perioadei de planificare trebuie considerată drept cost al măsurii. În ceea ce privește măsurile ce oferă garanțiile de stat pentru împrumuturile acordate de părți terțe, de exemplu, sectorul bancar sau instituțiile financiare internaționale, trebuie estimată probabilitatea ca beneficiarii de împrumuturi să nu-și îndeplinească obligațiile de plată, și numai valoarea garanțiilor, care cel mai probabil vor fi percepute de la bugetul de stat, trebuie considerată drept cost al măsurii.

Studiul de caz 4 din Manualul de estimare a costurilor oferă un exemplu detaliat al tuturor etapelor și calculelor implicate în estimarea costului furnizării unui beneficiu financiar gospodăriilor vulnerabile. Studiul de caz explică, de asemenea, dezvoltarea unor scenarii alternative de cost care implică diferite grupuri-țintă și niveluri de beneficii.

1.6 Măsurile tehnice

Exemplu: Dezvoltarea unui sistem informatic de distribuție și monitorizare a subvențiilor agricole.



CONSIDERAȚII-CHEIE:

- Care sunt principalele caracteristici tehnice ale sistemului IT planificat?
- Sistemul IT va fi construit de la zero sau prin modernizarea soluțiilor existente? Sistemul IT va fi elaborat de specialiști IT interni sau va trebui să fie achiziționat de la un furnizor extern?
- Câte surse de intrări (date) diferite vor fi integrate în sistemul informatic? Câte unități instituționale diferite și câte persoane îl vor utiliza?
- Câte persoane vor fi instruite cu privire la utilizarea sistemului IT? Formarea va fi asigurată de compania IT care a dezvoltat sistemul sau va fi organizată pe intern de către personalul tehnic propriu?
- Va fi necesar să se achiziționeze echipamente/hardware pentru a sprijini sistemul IT?
- Care va fi costul anual al asistenței tehnice pentru utilizatori, al mentenanței și modernizării sistemului? Asistența tehnică, mentenanța și actualizarea ar putea fi asigurate intern sau vor avea nevoie de sprijin extern continuu?

ABORDAREA PRIVIND ESTIMAREA COSTURILOR:

Estimarea costurilor prin analogie. Dezvoltarea unui sistem IT este o activitate frecventă în administrația publică, astfel încât ar fi posibil să se găsească o analogie pentru a ajuta la estimarea costurilor, însă s-ar putea să nu fie atât de ușor de găsit una comparabilă. Sistemele IT diferă în ceea ce privește multe caracteristici tehnice, ceea ce are un impact puternic asupra costurilor. Prin urmare, se recomandă să se utilizeze nu numai unul, ci mai multe sisteme IT existente ca o posibilă analogie și să se exploreze cu atenție similitudinile și diferențele dintre acestea și sistemul IT planificat. Expertiza tehnică este esențială, astfel încât va trebui să implicați specialiști IT în echipa de estimare a costurilor, precum și princi-

palii potențiali utilizatori care sunt cei mai potriviți pentru a defini necesitățile și funcționalitățile necesare ale sistemului IT.

Obținerea ofertelor de preț. În procesul de estimare a costurilor puteți solicita o ofertă de preț de la cel puțin trei furnizori specializați în IT. Pentru a obține o ofertă justificată de preț, va trebui să furnizați o specificație tehnică exactă a sistemului IT. Obținerea unor oferte de preț independente poate servi, de asemenea, drept control util al estimărilor de costuri efectuate prin analogie.

Costuri conexe. Elaborarea unui sistem IT funcțional necesită mult mai multe elemente decât dezvoltarea sau achiziționarea software-ului. Pentru ca sistemul să funcționeze, ar putea fi nevoie de echipament hardware suplimentar, precum servere sau computere cu putere ridicată (prețurile acestora pot fi stabilite din evidențele contabile ale echipamentelor similare sau prin analiza prețurilor actuale de pe piață). Sistemul IT va trebui să fie completat cu date și actualizat în mod regulat. Se impune stabilirea și supravegherea protocoalelor de asigurare a confidențialității datelor. Utilizatorii vor avea nevoie de formare. De asemenea, va fi necesară oferirea asistenței tehnice, mentenanței și actualizării, iar acestea pot fi foarte costisitoare. Atunci când se estimează costul măsurii, ar trebui să se țină seama de toate aceste costuri conexe. Majoritatea costurilor conexe vor fi recurente, adică vor fi suportate în fiecare an pe durata funcționării sistemului IT.

Pentru a analiza importanța distingerii și estimării atât a costurilor recurente, cât și a celor nerecurente, vă rugăm să consultați secțiunea 1.3.

Estimarea contribuțiilor proprii ale APC. Dezvoltarea unui sistem IT implică cel mai adesea atât expertiza internă a direcției IT, cât și expertiza furnizorilor externi. Același lucru este valabil și pentru activitățile conexe: formare, suport tehnic, mentenanță, actualizări, integrarea surselor de date etc. Soluțiile furnizate pe plan extern trebuie verificate în detaliu atât de către direcția internă de IT, cât și de către potențialii utilizatorii, pentru a confirma calitatea tehnică a acestora și conformitatea cu nevoile utilizatorilor. Toate aceste activități necesită contribuții considerabile din partea personalului propriu al APC. Prin urmare, este important să se planifice cu atenție necesarul contribuțiilor interne în ceea ce privește numărul de personal și zilele de lucru ale acestuia – nu numai pentru a estima costurile interne ale sistemului IT, ci și pentru a determina dacă există suficientă capacitate internă pentru a sprijini dezvoltarea și funcționarea sistemului IT. Acesta este motivul pentru care recomandăm să se planifice și să se estimeze cu atenție costurile contribuțiilor personalului propriu al APC.

Pentru orientări privind estimarea costurilor proprii, inclusiv a intrărilor de personal privind contribuția personalului propriu al APC și a altor costuri proprii ale APC, vă rugăm să consultați, de asemenea, secțiunea 1.2 de mai sus.

EXEMPLE AFERENTE:

Provocări similare cu cele ale estimării costurilor sistemelor IT vor apărea în cazul oricărei măsuri care necesită expertiză tehnică specifică, personalizare și o implicare activă a resurselor umane interne. Printre exemple se pot număra [digitalizarea serviciilor guvernamentale](#), modernizarea sistemului de [gestionare a frontierelor](#) sau dezvoltarea [unui sistem](#) cuprinzător de [contabilitate](#), [raportare și gestiune bugetară în sectorul public](#).

Studiul de caz 5 din Manualul de estimare a costurilor oferă un exemplu detaliat al tuturor etapelor și calculelor implicate în estimarea costurilor pentru dezvoltarea unui sistem IT specializat.

1.7 Investiții

Exemplu: Investiții într-o centrală electrică de stat care utilizează surse regenerabile de energie.



CONSIDERAȚII-CHEIE:

- Care este dimensiunea planificată a investiției în structurile fizice?
- Ce echipamente generale și specializate vor fi necesare pentru funcționarea centralei?
- Care vor fi costurile anuale operaționale, de personal și de mentenanță?
- Care sunt cerințele legale privind pregătirea proiectului, obținerea autorizațiilor de amplasare și de construcție, studiile de fezabilitate și estimarea cost-beneficiu, standardele de siguranță și de mediu și altele similare?
- Va fi finanțată investiția printr-un împrumut și care va fi costul anual al datoriei?

ABORDAREA PRIVIND ESTIMAREA COSTURILOR:

Specificația proiectului de investiții. Cheia în realizarea unei bune estimări a costurilor unei investiții este un proiect de investiții pregătit cu atenție. Acesta ar trebui să includă răspunsurile la toate întrebările menționate mai sus. Atunci când un proiect de investiții a fost deja elaborat și include o estimare a costurilor de investiții, acestea pot fi utilizate și în scopul estimării costurilor măsurii care include acest proiect de investiții. Cu toate acestea, echipa de estimare a costurilor ar trebui să verifice dacă au fost luate în considerare toate costurile relevante, inclusiv costurile anuale recurente de exploatare, de personal și de mentenanță. Echipa de estimare a costurilor trebuie, de asemenea, să verifice dacă sunt necesare ajustări pentru a reflecta variațiile prețurilor și ale cursurilor de schimb³.

Estimarea costurilor în funcție de activitate. Atunci când un proiect de investiții nu a fost încă elaborat, prima activitate a măsurii va fi, de obicei, un studiu de fezabilitate și o analiză cost-beneficiu a proiectului. Indiferent dacă investiția va începe în perioada de implementare a planului de acțiuni în care măsura a fost inclusă, costurile fiecărei componente majore a investiției trebuie estimate în momentul în care măsura este propusă. Printre aceste componente majore se numără construcția clădirii, achiziționarea și instalarea echipamentelor necesare pentru exploatare (de la echipamente de birou și echipamente IT la echipamente tehnice sau instrumente specifice), precum și costurile anuale de personal, mentenanță și alte costuri recurente de funcționare după finalizarea investiției. Pentru a estima costurile componentelor individuale vor trebui utilizate diferite metode și ar putea fi necesar ca acestea să fie descompuse pe componente și activități de nivel inferior.

Exemplele 7.1, 7.2, 2.1 și 2.2 din Manualul privind estimarea costurilor oferă orientări referitoare la estimarea costurilor proiectelor de investiții, utilizând cazurile unui spital regional și unei stații de pompieri.

EXEMPLE AFERENTE:

Orientările furnizate aici și mai detaliat în Manualul privind estimarea costurilor se aplică oricărui proiect de investiții care poate fi necesar pentru procesul de aderare la Uniunea Europeană, de exemplu, [instalații de mediu](#), cum ar fi stațiile de tratare a apei, [laboratoarele de testare](#) pentru a asigura siguranța alimen-

³ Pentru orientări privind proiectele de investiții de capital, consultați Hotărârea Guvernului nr. 1029/2013 din 19.12.2013 privind investițiile capitale publice și Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 185/2015 din 3.11.2015 cu privire la aprobarea Instrucțiunii privind managementul proiectelor de investiții capitale.

telor și a calității produselor, investițiile pentru îmbunătățirea **eficienței energetice** a clădirilor publice și altele similare.

Studiul de caz 6 din Manualul de estimare a costurilor oferă un exemplu detaliat al tuturor etapelor și calculelor implicate în estimarea costurilor unui proiect de investiții.

2. ABORDAREA INCERTITUDINILOR

Estimările costurilor nu pot fi niciodată pe deplin exacte. Chiar și atunci când avem acces la cele mai relevante date și folosim cea mai bună metodă posibilă, vor exista întotdeauna lucruri pe care nu le cunoaștem cu certitudine. Atunci când nu sunt disponibile toate datele necesare sau acțiunea nu este specificată într-un mod clar, necunoscutele devin și mai mari.

Vom rezolva elementele necunoscute făcând ipoteze și stabilind reguli de bază care ne permit să efectuăm estimări de costuri suficient de exacte. Modul în care se poate realiza acest lucru atunci când are loc estimarea costurilor măsurilor tipice aferente procesului de aderare la Uniunea Europeană a fost explicat în secțiunea 1.1.

Este important să fim conștienți de incertitudini și să estimăm impactul potențial al acestora asupra costurilor.

La finalizarea estimării costurilor, echipa de estimare a costurilor ar trebui să dedice o anumită perioadă de timp gândindu-se la „ce poate să meargă prost”, gânduri care să rezulte în costuri considerabil mai mari sau mai mici decât s-a estimat.

„Greșelile” pot fi legate de ipotezele și simplificările făcute la estimarea costurilor sau de evenimente neprevăzute care pot avea loc în timpul punerii în aplicare a măsurii. OMF 209/2015 și Manualul privind estimarea costurilor solicită echipei de estimare a costurilor să elaboreze scenarii care să demonstreze modul în care evenimente neprevăzute ar putea afecta nivelul costurilor. Atunci când toate ipotezele și calculele efectuate în procesul de estimare a costurilor sunt documentate în mod sistematic, scenariile pot fi elaborate prin simpla ajustare a variabilelor-cheie utilizate în estimarea costurilor.

Orientări suplimentare privind incertitudinile sunt furnizate în Manualul privind estimarea costurilor, secțiunea 3.2 (Evaluarea sensibilității costurilor în condiții de incertitudine) și în exemplul 2.4.

În contextul procesului de aderare la Uniunea Europeană, nu toate măsurile sunt la fel de predis-puse la incertitudini. Costurile măsurilor normative și instituționale care se află sub controlul ferm al APC implementatoare sunt mai puțin susceptibile de a fi afectate de evenimente neprevăzute. Pe de altă parte, costurile măsurilor financiare, ale sistemelor IT și, în special, ale investițiilor se pot dovedi a fi foarte diferite de cele estimate. Echipa de estimare a costurilor ar trebui să utilizeze opinia comună a experților pentru a evalua probabilitatea unor evenimente neprevăzute și impactul lor potențial asupra costurilor și să elaboreze scenarii pentru a estima potențialul impact financiar al evenimentelor neprevăzute, cel puțin pentru măsurile în care impactul poate fi deosebit de ridicat.

OMF 209/2015 stabilește o posibilă abatere a costurilor reale de la estimări cu mai mult de 15% ca regulă generală pentru a considera estimarea costurilor ca fiind instabilă. Într-o astfel de situație, acest fapt trebuie menționat în secțiunea relevantă din Tabelul privind estimarea și bugetarea costurilor.

3. STABILIREA RESURSELOR FINANCIARE DISPONIBILE

Stabilirea disponibilității unui nivel suficient de resurse financiare necesare pentru implementarea măsurii este parte integrantă a procesului de estimare a costurilor. Odată ce costurile au fost estimate, echipa ar trebui să identifice resursele financiare disponibile și, dacă ele nu sunt suficiente, să prezinte propuneri pentru eliminarea deficitelor.

Orientări suplimentare privind stabilirea resurselor financiare disponibile și eliminarea deficitelor de finanțare sunt prezentate în Manualul privind estimarea costurilor, secțiunea 3.4 („Identificarea surselor de finanțare și a acoperirii bugetare”).

Resurse bugetare. Acestea pot fi stabilite prin consultarea cu direcția financiară a APC și, atunci când este necesar, cu specialiștii sectoriali din cadrul direcției politice și sinteză bugetară a MF. Ca regulă generală, poate fi luată în considerare numai finanțarea deja prevăzută de bugetul adoptat sau în cadrul bugetar pe termen mediu. Acest lucru se aplică, de asemenea, oricărui tip de asistență pentru dezvoltare care trece prin buget și veniturilor alocate pentru finanțarea măsurii.

Resurse extrabugetare. Acestea includ toate cheltuielile aferente măsurii care sunt plătite direct de partenerii de dezvoltare sau de beneficiarii măsurii, precum și orice contribuții în natură. Exemple privind partenerii de dezvoltare care oferă o parte din finanțarea subvențiilor sau experților au fost analizate în secțiunile 1.2 și 1.5.

La estimarea costurilor măsurilor trebuie luate în considerare numai cheltuielile plătite din buget, inclusiv împrumuturile și granturile acordate bugetului de către partenerii de dezvoltare și tarifele cu destinație specială plătite în buget de către sectorul privat. În cazurile în care partenerii de dezvoltare sau sectorul privat acoperă anumite costuri în mod direct, adică în afara bugetului, finanțarea directă preconizată nu trebuie inclusă în Tabelul de estimare și bugetare a costurilor, ci trebuie explicată în note.

Deficit de finanțare. Ori de câte ori se stabilește un deficit de finanțare (adică lipsa de resurse pentru a acoperi costul integral al măsurii), echipa de estimare a costurilor ar trebui să ia în considerare modalitățile și mijloacele de eliminare a deficitului. Aceasta poate include ajustarea măsurii la resursele disponibile, realocarea resurselor în limitele bugetului existent și solicitarea de fonduri suplimentare partenerilor de dezvoltare sau în cadrul procedurii obișnuite de pregătire a bugetului. Decizia privind modul de eliminare a deficitelor de finanțare va trebui luată de factorii de decizie responsabili de coordonarea măsurilor APC aferente procesului de aderare la Uniunea Europeană.

4. DOCUMENTAREA ESTIMĂRII COSTURILOR

Documentarea ipotezelor formulate, a datelor utilizate, a calculelor efectuate și a incertitudinilor luate în considerare în procesul de estimare a costurilor este importantă nu numai pentru transparența și credibilitatea estimării costurilor și a oricăror cereri de finanțare conexe, ci și pentru a sprijini estimarea costurilor prin furnizarea de informații care pot fi utilizate pentru a face analogii cu măsuri similare în viitor. Documentarea activității dumneavoastră este o practică bună de păstrare și partajare a cunoștințelor instituționale.

În ceea ce privește documentarea procesului de estimare a costurilor, a se vedea etapa 4 din Manualul privind estimarea costurilor („Finalizarea lucrărilor”).

Este important să fim conștienți de faptul că toate acțiunile ale căror costuri au fost estimate, cu condiția să fie aprobate de factorii de decizie, vor fi reflectate în cadrul procesului anual de bugetare. Toate costurile determinate în timpul procesului de estimare a costurilor vor avea impact asupra cheltuielilor publice și trebuie să fie reflectate în mod corespunzător în documentele relevante de planificare bugetară. Acest lucru accentuează necesitatea de a se asigura că, indiferent de formatul în care au fost colectate și organizate inițial datele privind costurile, estimarea finală a costurilor ar trebui furnizată, în cele din urmă, într-un format care să faciliteze procesul anual de planificare a bugetului.

Manualul de estimare a costurilor oferă un model pentru comunicarea estimării finale a costurilor, adică Tabelul de estimare și bugetare a costurilor. Tabelul de estimare și bugetare a costurilor este prezentat în Anexa 1, în timp ce explicațiile detaliate ale categoriilor utilizate în tabel sunt prezentate în Manualul de estimare a costurilor în secțiunile 3.3 (privind costurile) și 3.4.1 (privind sursele de finanțare).

ANEXA 1

Tabelul de estimare și bugetare a costurilor (TEBC)

Denumirea acțiunii/măsurii	[De introdus titlul acțiunii/măsurii care face obiectul estimării]
Dacă face parte dintr-un DPP, denumirea DPP și codul acțiunii/măsurii:	[De introdus codul acțiunii/măsurii din documentul relevant de politici publice]
Instituția responsabilă:	[De introdus numele APC responsabil pentru acțiune/măsură]

ESTIMARE FINANCIARĂ (MDL)	ANUL CURENT	ANUL +1	ANUL +2	ANUL +3	TOTAL
1. IMPACTUL ASUPRA CHELTUIELILOR PUBLICE (PE CATEGORII ECONOMICE)					
Personal existent					
Personal nou					
Bunuri și servicii					
Prestații sociale					
Subvenții					
Investiții capitale					
2. FINANȚARE DISPONIBILĂ					
2A. Finanțare disponibilă în alocațiile CBTM/ bugetare existente					
<i>Codul subprogramului</i>					
Personal existent					
Personal nou					
Bunuri și servicii					
Prestații sociale					
Subvenții					
Investiții capitale					
2B. Alocări din alte programe bugetare existente					
<i>Codul subprogramului din care vor fi realocate resursele</i>					
Personal existent					
Personal nou					
Bunuri și servicii					
Prestații sociale					
Subvenții					
Investiții capitale					

ESTIMARE FINANCIARĂ (MDL)	ANUL CURENT	ANUL +1	ANUL +2	ANUL +3	TOTAL
2C. Finanțare angajată din surse externe					
Granturi la buget din partea donatorilor					
Împrumuturi dedicate					
Alte fonduri financiare publice					
Participarea sectorului privat					
Venituri bugetare create de acțiune/măsură					
3. DIFERENȚA DINTRE FINANȚAREA DISPONIBILĂ ȘI COSTURILE ESTIMATE (2-1)					
Deficitul de finanțare ca procent din costul total (3/1)					
4. MIJLOACE SUPPLEMENTARE POTENȚIAL DISPONIBILE PENTRU ACOPERIREA DEFICITULUI DE FINANȚARE					
Granturi la buget din partea donatorilor					
Împrumuturi dedicate					
Alte fonduri financiare publice					
Participarea sectorului privat					
Venituri bugetare create de acțiune/măsură					
Ajustarea acțiunii/măsurii în vederea creșterii eficienței din punctul de vedere al costurilor					
5. DIFERENȚA RĂMASĂ DINTRE FINANȚAREA DISPONIBILĂ ȘI COSTURILE ESTIMATE (3+4)					

EXPLICAȚIE

1. Principalele calcule efectuate și date utilizate în estimarea costurilor, inclusiv regulile de bază și ipotezele formulate în estimarea costurilor și a surselor de finanțare

[Specificați sursele de date utilizate în estimarea costurilor. Explicați metoda de calcul utilizată pentru estimarea costului acțiunii/măsurii. Explicați regulile de bază și ipotezele formulate în procesul de estimare a costurilor. Precizați dacă costurile indirecte au fost incluse în estimarea costurilor. Furnizați explicații în cazul în care granturile la buget, transferurile interbugetare sau costurile aferente deservirii datoriei sunt incluse în estimarea costurilor. Furnizați informații cu privire la acțiunile/măsurile care vor fi plătite direct (adică în afara bugetului) de către partenerii de dezvoltare sau de către partenerii din sectorul privat. Când finanțarea disponibilă nu este suficientă, explicați acțiunile care vor fi întreprinse pentru a asigura resurse suplimentare.]

2. Sensibilitatea estimărilor costurilor

[Specificați principalele incertitudini care pot afecta costurile și explicați scenariile elaborate pentru a estima impactul lor financiar. În cazul în care impactul financiar în orice scenariu se situează în afara intervalului de +/-15 % din estimarea costurilor, precizați ajustările care au fost efectuate sau vor fi efectuate pentru a reduce impactul financiar al unei astfel de incertitudini.]

Imprimat la „Casa Editorial-Poligrafică «Bons Offices»”

BONS OFFICES

Strada Feredeului 4/6, Chişinău, tel.: +373-22-50-08-95
www.bons.md, e-mail: ion@bons.md



Implementat de



Această publicație a fost realizată cu suportul financiar al Uniunii Europene. Conținutul acesteia reprezintă responsabilitatea exclusivă a Proiectului „Sprijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de asociere și consolidarea procesului de armonizare a legislației pentru Republica Moldova”, finanțat de Uniunea Europeană. Conținutul publicației aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea Uniunii Europene.