



MONITORUL OFICIAL

AL

ROMÂNIEI

Anul 190 (XXXIV) — Nr. 1119

PARTEA I
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Luni, 21 noiembrie 2022

SUMAR

Nr.

Pagina

ACTE ALE ORGANELOR DE SPECIALITATE
ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

2.345/4.006. — Ordin al ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației și al ministrului finanțelor pentru aprobarea Metodologiei de elaborare a propunerilor de standarde de calitate și de cost pentru serviciile publice descentralizate și pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate 2–16

ACTE ALE ORGANELOR DE SPECIALITATE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

MINISTERUL DEZVOLTĂRII, LUCRĂRILOR PUBLICE
ȘI ADMINISTRAȚIEI
Nr. 2.345 din 8 septembrie 2022

MINISTERUL FINANȚELOR
Nr. 4.006 din 2 noiembrie 2022

ORDIN

pentru aprobarea Metodologiei de elaborare a propunerilor de standarde de calitate și de cost pentru serviciile publice descentralizate și pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate

În temeiul prevederilor art. 10 alin. (4) din Hotărârea Guvernului nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, cu modificările și completările ulterioare, ale art. 12 alin. (6) din Hotărârea Guvernului nr. 477/2020 privind organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 20 alin. (1) din Hotărârea Guvernului nr. 800/2022 privind organizarea, funcționarea și atribuțiile Comitetului tehnic interministerial pentru descentralizare și a grupurilor de lucru pentru descentralizarea competențelor,

ministrul dezvoltării, lucrărilor publice și administrației și ministrul finanțelor emit următorul ordin:

Art. 1. — Se aprobă Metodologia de elaborare a propunerilor de standarde de calitate și de cost pentru serviciile publice descentralizate și pentru serviciile publice care urmează a fi

descentralizate, prevăzută în anexa care face parte integrantă din prezentul ordin.

Art. 2. — Prezentul ordin se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Ministrul dezvoltării, lucrărilor publice și administrației,
Cseke Attila-Zoltán

Ministrul finanțelor,
Adrian Căciu

ANEXĂ

METODOLOGIE

de elaborare a propunerilor de standarde de calitate și de cost pentru serviciile publice descentralizate și pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate

CAPITOLUL I

Considerații generale privind elaborarea standardelor de calitate și, după caz, de cost pentru serviciile publice descentralizate și pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate

Standardele de calitate și de cost se elaborează atât pentru serviciile publice descentralizate, cât și pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate, potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, denumit în continuare *Codul administrativ*, și ale Hotărârii Guvernului nr. 800/2022 privind organizarea, funcționarea și atribuțiile Comitetului tehnic interministerial pentru descentralizare și a grupurilor de lucru pentru descentralizarea competențelor, respectiv ale prezentei metodologii.

Standardele de calitate au ca scop monitorizarea și evaluarea serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate sau care urmează a fi descentralizate, în conformitate cu prevederile legale în vigoare.

Standardele de cost au ca scop fundamentarea finanțării serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate sau care urmează a fi descentralizate, în vederea asigurării finanțării necesare pentru respectarea aplicării standardelor de calitate.

Obligația de a elabora standardele de calitate și de cost revine ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, prin grupurile de lucru pentru descentralizarea competențelor, constituite în condițiile Codului administrativ și ale Hotărârii Guvernului nr. 800/2022.

Termenele prevăzute de lege în care trebuie elaborate și aprobate standardele sunt:

a) maximum 12 luni de la intrarea în vigoare a Codului administrativ, pentru serviciile publice care au fost descentralizate;

b) maximum 12 luni de la intrarea în vigoare a legilor sectoriale de descentralizare, pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate.

Astfel, pentru a veni în sprijinul membrilor grupurilor de lucru pentru descentralizarea competențelor de la nivelul ministerelor implicate în procesul de elaborare a standardelor de calitate și de cost, a fost realizată prezenta metodologie, care urmărește să asigure cadrul procedural și îndrumările necesare grupurilor de lucru pentru descentralizarea competențelor, în vederea elaborării standardelor de calitate și, după caz, de cost.

CAPITOLUL II

Prevederi privind serviciile publice

În literatura de specialitate, serviciul public a fost definit ca reprezentând activitatea autorităților administrației publice, care are ca scop satisfacerea unei nevoi de interes general și care trebuie îndeplinită regulat și continuu (spre exemplu: poliția, transportul, învățământul, asistența socială etc.).

În doctrina actuală, serviciul public este privit ca „o activitate organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice pentru a satisface nevoi sociale de interes public”.

Serviciul public este definit la art. 5 lit. kk) din Codul administrativ ca fiind activitatea sau ansamblul de activități organizate de o autoritate a administrației publice ori de o

instituție publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat și continuu.

Există mai multe modalități de clasificare a serviciilor publice — după obiectul de activitate, după interesul manifestat de colectivitate sau după subiectul care îndeplinește serviciul.

După obiectul de activitate, serviciile publice pot fi delimitate în:

— servicii publice administrative (pentru păstrarea ordinii publice, pentru apărarea țării, pentru activitățile financiar-fiscale sau pentru sistemul public de sănătate);

— servicii publice care vizează interese publice sociocultural-științifice (servicii pentru învățământ, culturale sau sociale);

— servicii publice economico-industriale, comerciale (pentru industria de apărare, pentru transporturi pe calea ferată sau pe drumurile publice, pentru transport aerian, pentru construirea și întreținerea străzilor sau parcurilor).

După interesul manifestat de colectivitate, serviciile publice sunt:

- servicii universale — poșta și telecomunicațiile;
- servicii de interes național — justiția, apărarea națională, reprezentarea diplomatică;
- servicii de interes local — servicii de salubritate, transport de călători etc.

După subiectul care îndeplinește serviciul, există:

— servicii publice realizate de autorități ale administrației publice sau instituții publice ori, după caz, de către organisme prestatoare de servicii publice sub monitorizarea și controlul autorităților administrației publice competente;

— servicii publice realizate de persoane juridice private contractate/mandatate de autoritățile administrației publice competente (de exemplu, transportul privat de călători, servicii de sănătate, de învățământ etc.).

Un alt element care trebuie luat în calcul cu privire la furnizarea serviciilor publice vizează aria geografică ocupată de beneficiarii unui serviciu public, definită la art. 5 lit. h) din Codul administrativ. Criteriul ariei geografice a beneficiarilor în descentralizarea competențelor este definit potrivit dispozițiilor art. 77 alin. (1) din Codul administrativ, iar drept „criteriu al ariei geografice a beneficiarilor în descentralizarea competențelor” este identificat „criteriul potrivit căruia transferul competențelor privind furnizarea unui serviciu public se face către acel nivel al administrației publice locale care corespunde cel mai bine ariei geografice a beneficiarilor”.

Este astfel consacrat principiul subsidiarității, ce urmărește furnizarea unui serviciu public de către autoritatea administrației publice locale situată la cel mai apropiat nivel de cetățenii cărora le este destinat serviciul public.

CAPITOLUL III Responsabilități

1. Ministerul coordonator al procesului de descentralizare

A. Pentru serviciile publice care au fost descentralizate	B. Pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate
a) asigură coordonarea tehnică și monitorizarea procesului de descentralizare, precum și relațiile dintre ministerul cu atribuții în domeniul finanțelor și ministerele de resort cu autoritățile administrației publice locale	a) asigură coordonarea tehnică și monitorizarea procesului de descentralizare
b) colectează și gestionează, în colaborare cu ministerul cu atribuții în domeniul finanțelor publice, cu celelalte ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, cu autoritățile administrației publice locale, precum și cu alte autorități și instituții publice, datele statistice necesare elaborării standardelor de calitate și, după caz, de cost aferente serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate	b) participă, prin reprezentanții săi din cadrul diferitelor grupuri de lucru, la elaborarea standardelor de calitate și, după caz, de cost aferente serviciilor publice și, ulterior, la actualizarea acestora, după caz
c) participă la elaborarea sau, după caz, la actualizarea standardelor de calitate și, după caz, de cost aferente serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate, prin reprezentanții din cadrul diferitelor grupuri de lucru	c) avizează și participă la elaborarea unor proiecte de acte normative necesare implementării standardelor de calitate și, după caz, de cost
d) facilitează organizarea unor reuniuni de consultare cu toți factorii implicați	d) facilitează organizarea unor reuniuni de consultare cu toți factorii implicați
e) avizează și participă la elaborarea unor proiecte de acte normative necesare implementării standardelor de calitate și, după caz, de cost	

2. Ministerul cu atribuții în domeniul finanțelor

A. Pentru serviciile publice care au fost descentralizate	B. Pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate
a) colectează și gestionează, împreună cu ministerul coordonator al procesului de descentralizare, cu celelalte ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, cu autoritățile administrației publice locale, precum și cu alte autorități și instituții publice, datele statistice necesare elaborării standardelor de calitate și, după caz, de cost aferente serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate	a) asigură coordonarea tehnică și monitorizarea procesului de descentralizare
b) participă la elaborarea sau, după caz, actualizarea standardelor de calitate și, după caz, de cost aferente serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate, prin reprezentanții săi din cadrul diferitelor grupuri de lucru	b) participă la elaborarea și, ulterior, după caz, la actualizarea standardelor de calitate și, după caz, de cost aferente serviciilor publice care urmează a fi descentralizate, prin reprezentanții săi din cadrul diferitelor grupuri de lucru

c) fundamentează sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru finanțarea unor cheltuieli cu serviciile descentralizate la nivelul județelor, respectiv al comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor și municipiului București, după caz, potrivit fundamentărilor transmise de ministerele de resort în baza standardelor de cost	c) fundamentează sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru finanțarea unor cheltuieli cu serviciile publice care urmează a fi descentralizate la nivelul județelor, respectiv al comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor și municipiului București, după caz, potrivit fundamentărilor transmise de ministerele de resort în baza standardelor de cost
d) avizează elaborarea unor proiecte de acte normative necesare implementării standardelor de calitate și, după caz, de cost aferente serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate	d) avizează elaborarea unor proiecte de acte normative necesare implementării standardelor de calitate și, după caz, de cost aferente serviciilor publice

3. Ministerele de resort și organele de specialitate ale administrației publice centrale

A. Pentru serviciile publice care au fost descentralizate	B. Pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate
a) colectează date statistice necesare pentru elaborarea standardelor de calitate și, după caz, de cost aferente serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate de la instituțiile subordonate sau aflate în domeniul lor de reglementare	a) colectează date statistice necesare pentru elaborarea standardelor de calitate și, după caz, de cost aferente serviciilor publice care urmează a fi descentralizate de la instituțiile subordonate sau aflate în domeniul lor de reglementare
b) centralizează, analizează și interpretează datele statistice și financiare colectate în vederea elaborării standardelor de calitate și, după caz, de cost	b) centralizează, analizează și interpretează datele statistice și financiare colectate în vederea elaborării standardelor de calitate și, după caz, de cost
c) elaborează sau, după caz, actualizează standardele de calitate și, după caz, de cost	c) elaborează și, ulterior, după caz, actualizează standarde de calitate și, după caz, de cost
d) organizează și efectuează simulări ale standardelor de cost elaborate sau, după caz, actualizate	d) organizează și efectuează simulări ale standardelor de cost elaborate
e) asigură corelarea dintre standardele de calitate și de cost	e) asigură corelarea dintre standardele de calitate și de cost
f) fundamentează anual, în baza standardelor de cost, necesarul de fonduri ce se vor aloca din sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru finanțarea unor cheltuieli cu serviciile descentralizate la nivelul județelor, respectiv al comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor și municipiului București, după caz	f) fundamentează anual, în baza standardelor de cost, necesarul de fonduri ce se vor aloca din sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru finanțarea unor cheltuieli cu serviciile care urmează a fi descentralizate la nivelul județelor, respectiv al comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor și municipiului București, după caz
g) elaborează proiecte de acte normative necesare implementării standardelor de calitate și, după caz, de cost	g) elaborează proiecte de acte normative necesare implementării standardelor de calitate și, după caz, de cost
h) organizează reuniuni cu participarea tuturor factorilor interesați, în vederea consultării asupra standardelor de calitate și, după caz, de cost elaborate	h) organizează reuniuni cu participarea tuturor factorilor interesați, în vederea consultării asupra standardelor de calitate și, după caz, de cost elaborate
i) monitorizează respectarea aplicării standardelor de calitate și, după caz, de cost	i) monitorizează respectarea aplicării standardelor de calitate și, după caz, de cost
j) diseminează rezultatele obținute în urma acestui proces	j) diseminează rezultatele obținute în urma acestui proces
k) elaborează strategii sectoriale pentru îmbunătățirea modului de exercitare a competențelor descentralizate, în cazul în care în urma procesului de raportare a standardelor de calitate și, după caz, de cost apar situații neconforme în implementarea acestora	

4. Autoritățile administrației publice locale

A. Pentru serviciile publice care au fost descentralizate	B. Pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate
a) respectă aplicarea standardelor de calitate și, după caz, de cost pentru serviciile publice și de utilitate publică furnizate	a) participă, prin reprezentanții desemnați din partea structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale în grupurile de lucru pentru descentralizare, la elaborarea standardelor de calitate și, după caz, de cost
b) raportează datele primare în vederea îndeplinirii standardelor de calitate și, după caz, de cost	

CAPITOLUL IV

Standarde de calitate și de cost

1. Definiții:

a) *competență* — ansamblul atribuțiilor stabilite de lege, care conferă autorităților și instituțiilor administrației publice drepturi și obligații de a desfășura, în regim de putere publică și sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă;

b) *competența exclusivă* — atribuțiile stabilite prin lege în mod expres și limitativ în sarcina autorităților administrației publice locale, pentru realizarea cărora acestea au drept de decizie și dispun de resursele și mijloacele necesare;

c) *competența delegată* — atribuțiile stabilite prin lege și transferate, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, autorităților administrației publice locale de către autoritățile administrației publice centrale, pentru a le exercita în numele și în limitele stabilite de către acestea din urmă;

d) *competența partajată* — atribuțiile exercitate potrivit legii de autorități ale administrației publice locale, împreună cu alte autorități ale administrației publice, stabilite în mod expres și limitativ, cu stabilirea resurselor financiare și a limitelor dreptului de decizie pentru fiecare autoritate publică în parte;

e) *cost* — măsura monetară a resurselor utilizate în furnizarea unui serviciu public;

f) *cost de capital* — costul activelor fixe (clădiri, infrastructuri IT etc.) necesare pentru producerea unor bunuri și furnizarea unor servicii publice;

g) *cost pe activități* — model de calcul al costului care descrie fiecare detaliu al fiecărei activități componente a unui serviciu public care va genera un cost; totalul costurilor aceluși serviciu se calculează pe baza costului tuturor activităților;

h) *cost istoric* — costul inițial sau înregistrat cu furnizarea serviciilor publice în anul anterior;

i) *cost mediu* — model de calcul al costului bazat pe determinarea mediei costului unei activități sau al unui serviciu public pe o perioadă de timp anterioară prestabilă (1 an, 3 ani etc.);

j) *cost median* — model de calcul al costului bazat pe calcularea unui standard de cost al serviciilor publice furnizate de autoritățile administrației publice locale în condițiile indisponibilității datelor de cost din contabilitatea de gestiune a unităților administrativ-teritoriale și folosind, în principal, doar date istorice din contabilitatea financiară a unităților administrativ-teritoriale și a furnizorilor de servicii publice;

k) *condiții de conformitate* — condiții minime obligatorii ce derivă din legislația primară, secundară și terțiară aferentă furnizării serviciilor publice;

l) *date de intrare/date primare* — informații colectate de la entitățile deținătoare, cu privire la aspecte relevante pentru standarde, utilizate în calculul indicatorilor de evaluare a standardelor;

m) *entități deținătoare* — unități administrativ-teritoriale, ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale care posedă date de intrare;

n) *finanțare prin formula de alocare* — metodă de alocare a transferurilor de resurse financiare care aplică tuturor unităților administrativ-teritoriale finanțate un algoritm unic de determinare a transferului; deseori, metoda ia în considerare numai categoriile semnificative de finanțare a unui anumit tip de cheltuieli în realizarea serviciilor publice;

o) *indicator* — expresie numerică care se calculează în baza uneia sau a mai multor date primare, folosită în fundamentarea standardelor de calitate și, după caz, de cost;

p) *indicator compozit* — instrument de sinteză format din doi sau mai mulți indicatori;

q) *indicator de monitorizare/evaluare* — instrument de sinteză a informațiilor privind standardele de calitate, respectiv de cost, utilizat pentru măsurarea, evaluarea și urmărirea modului și gradului de respectare a acestora;

r) *indicatori de structură* — măsură a existenței resurselor-cheie necesare structurii pentru furnizare, modul de organizare, resurse umane, baza materială;

s) *indicator de proces* — măsură a modului în care sunt livrate serviciile publice;

t) *indicator de rezultat* — măsură a efectelor sau impactului obținut prin furnizarea serviciilor publice;

u) *nomenclatorul datelor de intrare* — lista datelor de intrare descrise sistematic din punctul de vedere al utilității, bazei legale, unității de măsură și perioadei de referință;

v) *standarde de calitate* — ansamblul normativelor de calitate în furnizarea unui serviciu public și de utilitate publică, stabilite prin acte normative;

w) *standarde de cost* — costurile normative utilizate pentru determinarea cuantumului resurselor alocate bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale în vederea furnizării unui serviciu public și/sau de utilitate publică la standardul de calitate stabilit prin acte normative.

2. Principiile avute în vedere la elaborarea prezentei metodologii sunt:

— principiul asigurării conformității¹ legale și a bunei conduite administrative în furnizarea serviciilor publice;

— principiul realismului cadrului funcțional de furnizare a serviciilor publice;

— principiul defalcării metodologice a procesului de standardizare;

— principiul asigurării cadrului teoretic pentru îndrumarea practică a procesului decizional de standardizare de calitate și a costului aferent acesteia;

— principiul asigurării abordării unitare în condiții de flexibilitate specifică;

— principiul creării premiselor de revizuire pe bază informată a așteptărilor și condițiilor de standardizare a serviciilor publice descentralizate.

3. Standardul de calitate

Standardul de calitate este principalul instrument prin care se definește calitatea unui serviciu public, descrisă în legislația în vigoare la nivel primar, secundar sau terțiar, care trebuie respectat de către autoritățile administrației publice locale în organizarea, funcționarea, furnizarea și rezultatul serviciului, precum și din perspectiva așteptărilor avute de beneficiarii acestuia. În consecință, standardul de calitate trebuie abordat din perspectiva îndeplinirii tuturor obligațiilor legale în vigoare.

4. Standardul de cost

Potrivit principiilor procesului de descentralizare, transferul competențelor se realizează concomitent cu transferul tuturor resurselor corespunzătoare aferente. Astfel, premisa de la care se pleacă este că în cadrul bugetului autorității sau instituției publice furnizoare a serviciului public sunt prevăzute fonduri adecvate și suficiente pentru a putea garanta că serviciul public poate fi furnizat în conformitate cu legea, inclusiv cu respectarea standardelor de calitate, dacă acestea sunt stabilite (bineînțeles, cu excepția cazului în care costul serviciului nu este acoperit integral de către autoritatea administrației publice locale).

Drept urmare, autoritatea administrației publice centrale este obligată să aloce sumele necesare exercitării competențelor transferate (sau cele care urmează a fi transferate) de la bugetul de stat către bugetele locale pentru serviciile publice și de utilitate publică descentralizate sau care urmează a fi descentralizate, fundamentate în baza standardului de cost și a numărului de beneficiari, în proporția stabilită de lege, iar

¹ Conformitatea este determinată de cumularea condițiilor de organizare și funcționare stabilite de lege, prin prisma obligațiilor specifice ce revin furnizorului acestor servicii publice, în funcție de natura sa juridică, de condițiile de asigurare a accesului și de garanțiile legale la care sunt îndreptățiți beneficiarii. Standardele de conformitate se regăsesc în condițiile minime obligatorii de acreditare, autorizare sau certificare ale serviciilor publice.

autoritatea administrației publice locale este obligată să asigure resursele complementare, după caz.

Bugetul minim al unui serviciu public descentralizat al autorității administrației publice locale este fundamentat pe baza standardului de cost stabilit pentru anul fiscal pentru prestarea serviciului către un singur beneficiar înmulțit cu numărul planificat/bugetat de beneficiari pe an.

În funcție de tipul de competență, finanțarea cheltuielilor stabilite în baza standardelor de cost se asigură astfel:

a) finanțarea competențelor exclusive se asigură integral din bugetele locale, din veniturile proprii ale acestora și din sume defalcate de unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale;

b) finanțarea competențelor partajate se asigură din bugetele locale, din veniturile proprii ale acestora, inclusiv din sume defalcate de unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale, și din sume alocate de la bugetul de stat cu această destinație;

c) finanțarea competențelor delegate se asigură integral de la bugetul de stat.

Autoritățile administrației publice locale participă la finanțarea cheltuielilor stabilite în baza standardelor de cost cu sume, determinate ca diferență între costul total per beneficiar înmulțit cu numărul estimat de beneficiari și valoarea alocată de Guvern pentru finanțarea standardelor de cost respective, provenite din venituri proprii din impozite și taxe locale, precum și din sume defalcate de unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale.

5. Principii și pași în elaborarea standardelor de calitate și, după caz, de cost pentru serviciile publice și de utilitate publică

În cadrul procesului de stabilire a standardelor, instituțiile implicate vor respecta și aplica o serie de principii-cheie care să fie urmărite la nivelul acestui proces:

— definirea obiectivelor serviciului și, acolo unde există, corelarea standardelor de cost cu cele de calitate;

— asigurarea transparenței procesului și a conformității acestuia, respectiv punerea la dispoziția celor interesați a tuturor informațiilor referitoare la procesul de stabilire a standardelor și respectarea conformității legale a acestora;

— gestionarea eficientă a bugetelor existente care să urmărească flexibilitate, orientare către proces, inovare, respectiv aplicarea, în cadrul concurențial, a standardelor;

— corelarea cu nevoile utilizatorilor de servicii publice;

— respectarea drepturilor utilizatorilor de servicii publice.

Ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale cu rol în formularea standardelor de calitate și, după caz, de cost vor urma o serie de pași pentru a construi „arhitectura” serviciului public descentralizat sau „arhitectura” pe care o va avea serviciul public care va fi descentralizat, după cum urmează:

5.1. pasul 1. analiza legislativă a serviciului public și de utilitate publică și identificarea standardelor de calitate și, după caz, de cost, acolo unde acestea există;

5.2. pasul 2. analiza mecanismului de organizare și funcționare a serviciului public;

5.3. pasul 3. analiza mecanismului de finanțare a serviciului public;

5.4. pasul 4. descompunerea și analiza activităților componente ale serviciului public și identificarea datelor primare aferente acestora;

5.5. pasul 5. elaborarea de propuneri de standarde de calitate și, după caz, de cost pentru serviciul public;

5.6. pasul 6. testarea propunerilor de standarde de calitate și, după caz, de cost;

5.7. pasul 7. consultarea factorilor-cheie și a părților interesate;

5.8. pasul 8. definitivarea standardelor de calitate și, după caz, de cost pentru serviciile publice descentralizate și pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate.

Arhitectura sintetică a elaborării standardului de calitate

Nr. crt.	Pas	Acțiuni
1.	Analiza legislativă a serviciului public și de utilitate publică	a) Denumirea/Definirea serviciului public b) Scopul c) Structura responsabilă cu furnizarea d) Numărul de beneficiari e) Tipul beneficiarilor f) Cerințe minime de funcționare (vor fi avute în vedere inclusiv resursele umane, materiale, financiare necesare) g) Existența unor standarde de calitate: Da/Nu (pentru serviciile publice descentralizate) h) Modul de furnizare: online, ghișeu etc. i) Termenele de furnizare
2.	Analiza mecanismului de organizare și funcționare a serviciului public	Identificarea etapelor necesare asigurării finanțării serviciului public
3.	Descompunerea și analiza activităților componente ale serviciului public și identificarea datelor primare aferente acestora	1. Descompunerea serviciului public pe criterii de structură, proces și rezultat 2. Identificarea indicatorilor pentru fiecare criteriu în parte, potrivit prevederilor legale 3. Pe baza indicatorilor elaborați se vor identifica datele componente ale acestora NOTĂ: Datele se vor colecta din resursele gestionate de către autoritățile administrației publice centrale (în special) și, în funcție de accesibilitate, și de la nivelul autorităților administrației publice locale.

Nr. crt.	Pas	Ațiuni
4.	Elaborarea de propuneri de standarde de calitate	În urma definitivării arhitecturii pasului anterior se vor defini standardele de calitate care reprezintă un corolar al indicatorilor. Standardele de calitate trebuie să conțină elementele de conformitate legală valorificate prin indicatorii calculați.
5.	Testarea propunerilor de standarde de calitate	1. Testarea propunerilor de standarde de calitate se realizează la nivel local, în urma unei eșantionări pentru 10—30 de unități administrativ-teritoriale. Testarea se realizează prin interviuri cu reprezentanții serviciului public în cauză, în vederea identificării unor posibile aspecte lacunare în interiorul procesului de elaborare a standardelor de calitate. 2. În urma definitivării interviurilor se va organiza o colectare națională, prin intermediul unor instrumente informatice dedicate, în vederea identificării unor aspecte posibil excesive sau redundante, precum și pentru verificarea modului în care arhitectura standardelor este calculată corespunzător în cadrul infrastructurii de colectare.
6.	Consultarea factorilor-cheie și a părților interesate	Consultarea factorilor-cheie și a părților interesate pentru validarea standardelor reprezintă demersul care permite o participare largă și transparentă la decizia de a adopta standarde de calitate, dar este și o oportunitate de a primi idei și modificări constructive. Întreg procesul de elaborare nu se va finaliza fără elaborarea unei analize funcționale a serviciului public.
7.	Definitivarea standardelor de calitate	Procesul efectiv de elaborare este finalizat prin elaborarea și, respectiv, aprobarea standardelor de calitate prin hotărâre a Guvernului.

Arhitectura sintetică a elaborării standardului de cost

Nr. crt.	Pas	Ațiuni
1.	Analiza legislativă a serviciului public și de utilitate publică	a) Mod de finanțare: taxe, tarife, transferuri de la bugetul de stat sau/și local b) Buget alocat c) Existența unor standarde de cost: Da/Nu (pentru serviciile publice descentralizate)
2.	Analiza mecanismului de finanțare a serviciului public	Identificarea etapelor necesare asigurării finanțării serviciului public
3.	Elaborarea de propuneri de standarde de cost	Standardele de cost izvorăsc din standardele de calitate. Astfel, pe baza indicatorilor standardelor de calitate — care definesc aspecte cuantificabile financiar —, precum și pe baza metodelor stabilirii costurilor, se vor elabora standarde de cost.
4.	Testarea propunerilor de standarde de cost	1. Testarea propunerilor de standarde de cost se realizează la nivel local, în urma unei eșantionări pentru 10—30 de unități administrativ-teritoriale sau la nivelul serviciilor existente la nivelul administrației publice centrale dacă competențele sunt în curs de descentralizare. Testarea se realizează prin interviuri cu reprezentanții serviciului public în cauză, în vederea identificării unor posibile aspecte lacunare în interiorul procesului de elaborare a standardelor de cost. 2. În urma definitivării interviurilor se va organiza o colectare națională, prin intermediul unor instrumente informatice dedicate, în vederea identificării unor aspecte posibil excesive sau redundante, precum și pentru verificarea modului în care arhitectura standardelor este calculată corespunzător în cadrul infrastructurii de colectare.
5.	Consultarea factorilor-cheie și a părților interesate	Consultarea factorilor-cheie și a părților interesate pentru validarea standardelor reprezintă demersul care permite o participare largă și transparentă la decizia de a adopta standarde de cost, dar este și o oportunitate de a primi idei și modificări constructive. Întreg procesul de elaborare nu se va finaliza fără elaborarea unei analize funcționale a serviciului public.
6.	Definitivarea standardelor de cost	Procesul efectiv de elaborare este finalizat prin elaborarea și, respectiv, aprobarea standardelor de cost prin hotărâre a Guvernului.

5.1. Pasul 1. Analiza legislativă a serviciului public și identificarea standardelor de calitate și, după caz, de cost, dacă acestea există

Analiza cadrului legal are rolul identificării legislației primare, secundare sau terțiare în vigoare, incidentă serviciului public care face obiectul standardizării sau al actualizării standardelor de calitate și, după caz, de cost.

În vederea identificării unui serviciu public, trebuie luate în considerare următoarele elemente constitutive, atât pentru serviciile publice care au fost descentralizate, cât și pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate:

- a) denumirea/definirea serviciului public;
- b) scopul;
- c) structura responsabilă cu furnizarea;
- d) numărul de beneficiari;
- e) tipul beneficiarilor;
- f) modul de finanțare: taxe, tarife, transferuri de la bugetul de stat sau/și local;
- g) bugetul alocat;
- h) cerințele minime de funcționare;
- i) existența unor standarde de calitate: Da/Nu (pentru serviciile publice descentralizate);
- j) existența unor standarde de cost: Da/Nu (pentru serviciile publice descentralizate);
- k) modul de furnizare: online, ghișeu etc.;
- l) termenele de furnizare.

Analiza cadrului legislativ are ca rezultat final identificarea reglementărilor pe baza cărora se vor elabora primele propuneri de indicatori cantitativi și calitativi prin raportare la cerințele din legislație cu privire la furnizarea serviciului public descentralizat sau care urmează a fi descentralizat, după caz, indicatori care vor fundamenta ulterior standardele de calitate și de cost aferente serviciului public în cauză.

Evaluarea obligațiilor legale de furnizare

Evaluarea cadrului legal are rolul de a permite ministerelor colectarea setului de indicatori și standardele aplicabile în sectorul respectiv, conform cadrului de reglementare actual. Evaluarea de tip ex ante presupune o analiză a documentelor și legislației în vigoare cu privire la obligațiile normative privind furnizarea serviciului public.

Identificarea și extragerea din legislație a setului de indicatori și standarde permite identificarea resurselor pe care autoritățile administrației publice locale trebuie să le primească/dețină pentru a furniza un serviciu public la nivelul de calitate reglementat prin actele normative în vigoare. Evaluarea se bazează pe analiza sistematică a legislației și a sistemului actual de standarde și indicatori (dacă există), analiza relevanței pentru sector și alinierea la obiectivele acestuia. Dacă relevanța indicatorilor nu este aliniată la politica publică sau este redusă, atunci se pot formula propuneri de modificare sau eliminare a acestora la nivelul cadrului normativ.

Analiza sus-menționată se realizează de către grupurile de lucru pentru descentralizare, în componența cărora se regăsesc specialiști din cadrul ministerelor și al altor organe de specialitate ale administrației publice centrale, cu atribuții în următoarele domenii: politici publice, buget, finanțe, juridic, resurse umane, precum și alți specialiști care au atribuții în domeniile vizate de procesul de descentralizare.

Analiza tuturor obligațiilor tehnice și legale aferente furnizării serviciului public va permite specialiștilor să elaboreze liste ale indicatorilor cantitativi și calitativi ce trebuie respectați în procesul de furnizare a serviciului.

Analiza cadrului legal are scopul de a identifica mandatul de furnizare a serviciilor publice, precum și obligațiile de performanță sau cost și cuprinde:

— analiza cadrului de reglementare referitor la legislația aferentă sectorului vizat, indicatorii și standardele actuale, acolo unde acestea există;

— analiza indicatorilor ce decurg din participarea României la strategii, tratate și convenții naționale și internaționale;

— analiza condițiilor solicitate de legislație pentru acreditare sau autorizare;

— analiza obligațiilor de conformitate născute din legislația complementară.

5.2. Pasul 2. Analiza mecanismului de organizare și funcționare a serviciului public

Analiza mecanismului de organizare și funcționare a serviciului public se realizează prin dezvoltarea unei diagrame de flux pentru serviciul public, care conține procesele de furnizare.

Astfel, se vor identifica acțiunile care trebuie întreprinse și etapele care trebuie parcurse în procesul de furnizare a serviciului public, prin stabilirea punctelor de pornire și de finalizare a procesului, stabilirea atât a intervalului de timp necesar derulării întregului proces, cât și a duratelor intermediare aferente diverselor etape ale procesului.

Pentru a descrie serviciul public într-un mod sintetic se recomandă utilizarea unei fișe care cuprinde cel puțin elementele de mai jos:

Fișă de descriere sintetică a serviciului public

	Descriere	Comentarii (obligații legale de furnizare)
Denumirea serviciului public		
Scopul și definiția		
Structura		
Structura responsabilă cu livrarea		
Poziția serviciului public în procesul de livrare		
Numărul de beneficiari și tipul beneficiarilor		
Taxe		
Buget alocat/standarde de cost existente		
Modul de livrare (mijloc: online, ghișeu)		
Termenele de livrare		
Indicatori, cerințe de funcționare sau standarde conform legislației		
Obligații de raportare		

5.3. Pasul 3. Analiza mecanismului de finanțare a serviciului public

Analiza mecanismului de finanțare a serviciului public are ca scop definirea responsabililor și atribuțiilor referitoare la finanțarea serviciilor publice și reprezintă următorul pas important în înțelegerea corectă a cadrului legal și a obligațiilor derivate.

Totodată, în cadrul acestei analize, se au în vedere următoarele activități:

a) analiza serviciului public în funcție de buget și clasificarea economică;

În această etapă se identifică sursele bugetare (bugetul de stat sau bugetul local), precum și clasificarea economică pe titluri, articole și alineate;

b) identificarea fluxului financiar conform legislației aferente serviciului public.

În această etapă, potrivit informațiilor bugetare identificate, se va defalca bugetul alocat serviciului public analizat, în funcție de cheltuielile clasificăției bugetare și în funcție de ponderea pe care o au acestea în furnizarea serviciului public.

5.4. Pasul 4. Descompunerea și analiza activităților componente ale serviciului public și identificarea de date primare aferente acestora

Prezenta metodologie folosește criteriile în baza cărora sunt identificate date primare și indicatorii utilizați în fundamentarea standardelor. Acest ansamblu logic permite autorităților administrației publice locale să includă în procesele instituționale o serie de variabile ale calității (standarde și indicatori ai standardelor) care să devină referință pentru continuarea transferului de resurse pentru exercitarea competențelor descentralizate.

5.4.1. Identificarea indicatorilor

Odată ce activitățile au fost stabilite și au fost identificați responsabilii pentru activitățile de furnizare a serviciului public, pot fi identificate datele primare și indicatorii care stau la baza elaborării standardelor de calitate și de cost. Indicatorii vor fi identificați în funcție de principalele criterii:

Tipuri de criterii pentru care vor fi definiți indicatori

Criteriu	Indicatori	Exemple
Structură	Resurse instituționale — indicatori care arată existența resurselor-cheie necesare structurii pentru furnizarea serviciilor publice	Număr de medici/cadre medicale/asistenți comunitari, software medical, autorizare PSI; facilități (medicale și nemedicale), personal calificat
Proces (furnizare)	Procese și produse ale instituției, indicatori care măsoară cum sunt furnizate serviciile publice ca urmare a activității desfășurate	Număr de beneficiari, rata de răspuns la cereri, termen de rezolvare a unei cereri conform cadrului legal
Rezultat	Aferent obținerii rezultatului în urma furnizării serviciului public, în conformitate cu prevederile legale	Starea beneficiarilor: indicatori de sănătate în rândul beneficiarilor, indicatori de satisfacție a beneficiarilor, indicatori de sănătate a populației/subgrupuri vulnerabile: boli cronice; stare mamă/copil mic; indici de dezvoltare fizică a copiilor; abandon școlar etc. Gradul de încredere sporit în prestatori

După definirea „arhitecturii” și elementelor-cheie ale serviciului public, se inițiază realizarea unei prime propuneri de indicatori care stau la baza elaborării standardelor de calitate și, după caz, de cost în procesul de furnizare a serviciilor publice.

5.4.2. Identificarea datelor primare

Datele primare sunt forme dezagregate ale indicatorilor și stau la baza calculării acestora. Un indicator poate fi format din una sau mai multe date primare. Datele primare pot lua forma unor indicatori de calitate sau de cost sau pot sta la baza unui indicator compozit.

O dată primară de tipul indicatorului simplu pentru un serviciu public poate fi „număr de autobuze electrice”, în timp ce un exemplu de date primare ce alcătuiesc un indicator compozit poate fi agregarea între „număr de locuitori” și „număr de corpuri de iluminat la nivelul unității administrativ-teritoriale”, care generează indicatorul compozit „rata/procentul de acoperire a serviciului de iluminat pe locuitor”.

5.5. Pasul 5. Elaborarea de propuneri de standarde de calitate și, după caz, de cost pentru serviciul public

5.5.1. Stabilirea standardelor de calitate

Acest pas se referă la elaborarea standardelor de calitate evaluate și măsurate cu ajutorul indicatorilor/datelor primare.

Exemplu standard — indicator

Criteriu	Standard	Indicator	Valoare	Unitate de măsură
Proces	Asigurarea curățeniei în spațiile de învățământ și de cazare	Număr de dezinsecții realizate în școli	3	numeric
		Număr de deratizări realizate în școli	2	numeric

Criteriile reprezintă elementele-cheie ale organizării și activității instituțiilor, raportate la structura de management, modul de organizare, baza materială sau resursele (de structură), modalitățile de furnizare a serviciilor (proces și eficacitate instituțională), de obținere a rezultatelor care fac obiectul serviciului (scopul politicii publice) în baza cărora vor fi identificate datele primare și indicatorii relevanți. Pe baza acestora vor fi definite standardele și indicatorii de performanță, în vederea măsurării, monitorizării, comparării, evaluării, respectării standardului.

Pasul 4 vizează descompunerea serviciilor publice în activități sau procese de furnizare care să permită analiza activităților componente ale serviciilor publice cu scopul identificării de date și indicatori care stau la baza calculării standardelor de calitate și, după caz, de cost în procesul de furnizare.

Standardele de calitate reprezintă un nivel minim al indicatorilor de structură, proces sau rezultat, definiți astfel:

a) indicatori de structură — aferenți resurselor instituționale (legate de clădiri, mediu, infrastructură, organizație, servicii-suport, tehnologie, resurse umane, expertiză, abilități ale personalului, proceduri informaționale ce constituie obligații de conformitate);

b) indicatori de proces — aferenți modului de furnizare a serviciului public, care țin de specificul activităților desfășurate;

c) indicatori de rezultat — aferenți rezultatului furnizării serviciului sau satisfacției cetățeanului.

Pe baza indicatorilor se elaborează standardele de calitate, acestea reprezentând un element integrator pentru fiecare categorie de indicatori.

Standardele de calitate și indicatorii aferenți acestora constituie nivelul minim de calitate potrivit prevederilor legale în vigoare în vederea furnizării serviciilor publice de către autoritățile administrației publice locale sau de către structurile subordonate ale autorităților administrației publice centrale — pentru situația în care se face referire la serviciile publice care urmează a fi descentralizate.

Criteriu	Standard	Indicator	Valoare	Unitate de măsură
		Procentul corpurilor de clădiri cu destinație de învățământ care au autorizație sanitară de funcționare din totalul clădirilor	100%	procent
		Asigurarea materialelor necesare igienei personale la grupurile sanitare din unitate, corespunzător numărului de copii și tineri (hârtie igienică, săpun, substanțe dezinfectante, mijloace de uscare a mâinilor după spălare)	75%—100%	procent



Exemple de standarde de calitate pentru serviciul de ordine publică — poliție locală*)

*) Figura este reprodusă în facsimil.

5.5.2. Stabilirea standardului de cost

Stabilirea unui standard de cost pentru un serviciu public va reflecta în mod obligatoriu condițiile locale (demografie, geografie, condiții meteorologice etc.) necesar a fi angrenate pentru atingerea standardului de calitate.

Standardul de cost unitar pentru serviciul public trebuie să țină seama de factorii locali care influențează economia, principiile de tipul economiilor de scară (faptul că este mai ieftin raportat la fiecare elev să existe o școală cu 1.000 de elevi decât una cu 100 de elevi), barierele geografice, densitatea populației, urbanizarea, amenajările naturale, dezvoltarea diferită etc., factori despre care se știe că au un efect asupra cheltuielilor privind serviciile publice.

Prin utilizarea unui standard de cost național se vor aloca, așadar, fonduri mai mari zonelor cu mari densități de beneficiari și mai mici zonelor cu densitate scăzută de beneficiari. Pentru a asigura finanțare suficientă și pentru zonele cu puțini beneficiari de servicii, în funcție de condițiile locale excepționale, costul va fi echilibrat prin folosirea unui factor de echilibrare, dacă formula de echilibrare este construită în așa fel încât să umple golurile semnalate mai sus. De exemplu, costul poate crește cu un anumit coeficient în funcție de zona de frig.

5.5.3. Metode de calculare a costurilor

Pentru calculul standardului se pot utiliza următoarele metode de calcul al costurilor:

Metoda de jos în sus

Metoda de jos în sus este metoda ideală în realizarea standardelor de cost.

Această metodă presupune detalierea cheltuielilor minime necesare pentru furnizarea serviciului public la nivelul standardelor de calitate și cuantificarea resurselor necesare furnizării fiecărei activități.

Abordarea de jos în sus trebuie să se bazeze pe datele privind activitatea de furnizare, disponibile la nivelul furnizorilor de servicii publice sau la nivelul autorităților administrației

publice locale. Metoda de jos în sus ia în considerare numărul serviciilor furnizate și tipul de servicii acordate beneficiarilor. În procesul de calcul al costurilor, fiecărui beneficiar i se atribuie un anumit cost. Ca rezultat, costurile fiecărui serviciu public sunt alocate la nivel de beneficiari pe baza unui cost unitar sau tarif.

Metoda de sus în jos

Abordarea de sus în jos se referă la procesul prin care se estimează consumul la nivel de beneficiar, categorie de servicii sau chiar serviciu. Costurile totale din contabilitatea financiară de la nivelul furnizorilor de servicii sunt incluse pentru a ne asigura că toate costurile sunt alocate și distribuite undeva în model. Spre exemplu, cheltuielile totale ale instituției se raportează la numărul de beneficiari sau la numărul de servicii și va rezulta un cost per beneficiar sau per serviciu. Mai mult, acest proces se numește „modelarea costurilor” deoarece furnizorii își modelează costurile folosind statisticile și ponderile predeterminate, pentru a împărți costurile în grupe și tipuri de servicii sau beneficiari. Abordarea de sus în jos este cunoscută drept „sus-jos” deoarece costurile totale ale furnizorilor de servicii sunt alocate pe beneficiari sau pe alte tipuri de servicii, folosind o serie de statistici de alocare, cum este cazul ponderilor serviciilor în totalul cheltuielilor.

Abordarea combinată

Disponibilitatea datelor privind activitatea la nivel de beneficiar reprezintă o mare provocare pentru furnizorii de servicii. De obicei există puține date sau nu există deloc date privind activitatea la nivel de beneficiar pentru anumite instituții. De aceea este important să existe o abordare etapizată a procesului de calcul al costurilor, să înceapă prelucrarea datelor utilizând abordarea de sus în jos, după care să se facă trecerea către metoda de jos în sus, pe măsură ce datele devin disponibile.

Costurile legate de furnizarea propriu-zisă a serviciului sunt alcătuite din următoarele elemente de cost (operaționale/directe):

a) costuri de funcționare — costuri pentru întreținerea imobilului/clădirii (interior și exterior), curățenie, mobilier, utilaje, mașini etc.;

b) costuri cu utilitățile — legate de consumul de apă potabilă, electricitate, încălzire, carburanți, tratarea apei menajere și colectarea/depozitarea deșeurilor solide;

c) costuri legate de remunerarea personalului, dezvoltarea resurselor umane etc.;

d) costuri rezultate din consumul de bunuri și materiale pe parcursul activității, precum alimente, material didactic, comunicații etc.

Unele dintre aceste costuri se pot determina mai ușor, cum ar fi cheltuielile de personal, iar altele se pot determina doar prin utilizarea unor indicatori, cum ar fi consumul de utilități pe mp, consumabile/personal etc.

5.5.4. Tipuri de modele de calcul al costului

5.5.4.1. Modelul costului mediu

Modelul costului mediu este parte a metodei de sus în jos și se folosește calculând media costurilor pe o perioadă anterioară prestabilită cu serviciul public furnizat. În cele mai multe cazuri, costul mediu este considerat și costul optim al serviciului.

Costul mediu se poate folosi când se elaborează un standard de calitate pentru furnizarea unor servicii publice aferente unei școli, unui centru rezidențial, unui muzeu etc.

Pentru a putea aplica acest model, seria de date folosită trebuie să fie omogenă.

5.5.4.2. Modelul costului median

Acest model presupune existența unor modele de bună practică, de furnizare a serviciului public, recunoscute pe plan intern, pentru care există date disponibile pentru calcularea standardului de cost comparativ cu modelul costului mediu, unde se folosesc datele istorice.

Scopul modelului costului median bazat pe modele de bună practică de furnizare a serviciului public este reprezentat de descrierea unui parcurs pentru calcularea unui standard de cost al serviciilor publice descentralizate la nivel local în condițiile indisponibilității datelor de cost din contabilitatea de gestiune a unităților administrativ-teritoriale și folosind, în principal, doar date istorice din contabilitatea financiară a unităților administrativ-teritoriale și a furnizorilor de servicii publice (de exemplu: unități medicale cu cazare, centre sociale, muzee, școli etc.) printr-o abordare de jos în sus sau combinată.

Pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate, scopul modelului costului median bazat pe modele de bună practică de furnizare a serviciului public se raportează la calcularea unui standard de cost al serviciilor publice în condițiile indisponibilității datelor de cost din contabilitatea de gestiune și folosind, în principal, doar date istorice din contabilitatea financiară a structurilor subordonate autorităților administrației publice centrale și a furnizorilor de servicii publice (de exemplu: unități medicale cu cazare, centre sociale, muzee, școli etc.) printr-o abordare de jos în sus sau combinată.

5.5.5. Colectarea costurilor aferente activităților

Această etapă are în vedere o descriere a costurilor aferente activităților care stau la baza furnizării serviciului public. Categoriile de cheltuieli care vor fi analizate sunt cele presupuse de cheltuielile de funcționare.

Costurile de capital nu sunt avute în vedere la calculul standardelor de cost.

Categoriile de cheltuieli care vor fi analizate utilizând date din bugetele autorităților administrației publice locale sau din bazele de date existente la nivelul autorităților administrației publice centrale pot cuprinde:

- Costul cu funcționarea

Costuri de funcționare	Cost anual	Suprafața imobilului
Utilități		
Utilitate 1 (Apă)		
Utilitate 2 (Încălzire)		
Mentenanță și reparații		
Mentenanță 1		
Reparații 1		
Securitate		
Etc.		

Exemplu: structură de cost cu funcționarea

- Costul cu resursele umane

Costuri cu resursa umană	Cost anual
Salarii profesori	
Salarii administrativ	
Salarii director	
Secretar școală	
Direcția economică	
Etc.	

Exemplu: structură de cost cu personalul



Exemplu de calcul al costului cu personalul*)

*) Figura este reprodusă în facsimil.

• Costul indirect — cost cu spațiul utilizat bazat pe gradul de ocupare etc.

Totodată, pentru definitivarea propunerii de standarde de cost, trebuie luate în considerare și următoarele criterii:

- tipul unității administrativ-teritoriale;
- dimensiunea populației deservite;
- suprafața unității administrativ-teritoriale;
- zonele cu deficit geografic;
- alte criterii spațiale.

Astfel, criteriile de mai sus pot fi folosite pentru situații speciale ale unor unități administrativ-teritoriale în furnizarea serviciilor (de exemplu, încălzirea școlilor în municipiul Miercurea-Ciuc).

5.6. Pasul 6. Testarea propunerilor de standarde de calitate și, după caz, de cost

Testarea propunerilor de standarde de calitate și, după caz, de cost se va realiza atât pentru serviciile publice care au fost descentralizate, cât și pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate și derularea colectării naționale:

A. Pentru serviciile publice care au fost descentralizate	B. Pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate
<p>În urma elaborării propunerii de standarde de calitate și, după caz, de cost sunt recomandate consultări, la fața locului, prin aplicarea unor instrumente de cercetare, pe mici eșantioane; între 10 și 30 de unități administrativ-teritoriale din care să rezulte dacă datele primare/indicatorii propuși sunt relevanți sau dacă datele primare/indicatorii propuși pot fi efectiv colectați și raportați de către autoritățile administrației publice locale. Astfel, în vederea implementării recomandării de mai sus este necesară elaborarea de criterii în vederea eșantionării unităților administrativ-teritoriale pentru analiza serviciului public.</p>	<p>În urma elaborării propunerii de standarde de calitate și, după caz, de cost sunt recomandate consultări, la fața locului, prin aplicarea unor instrumente de cercetare, pe eșantioane, din care să rezulte dacă datele primare/indicatorii propuși sunt relevanți sau dacă datele primare/indicatorii propuși pot fi efectiv colectați și raportați de către autoritățile administrației publice centrale. Astfel, în vederea implementării recomandării de mai sus este necesară elaborarea de criterii în vederea eșantionării structurilor subordonate autorităților administrației publice centrale pentru analiza serviciului public (În cazul în care competențele se exercită doar la nivelul aparatului central al ministerului sau al organului de specialitate al administrației publice centrale, elaborarea criteriilor în vederea eșantionării nu mai este necesară.).</p>
<p>Etapele componente sunt:</p> <ul style="list-style-type: none"> — eșantionarea pentru aplicarea ghidurilor de interviu, care va ține cont de condițiile specifice și diferențele dintre unitățile administrativ-teritoriale; — validarea și analiza implementării propunerilor de standarde la nivel local; — analiza costurilor serviciului public. 	<p>Etapele componente sunt:</p> <ul style="list-style-type: none"> — eșantionarea pentru aplicarea ghidurilor de interviu, care va ține cont de condițiile specifice și diferențele dintre structurile subordonate ale autorităților administrației publice centrale; — validarea și analiza implementării propunerilor de standarde la nivelul structurilor subordonate; — analiza costurilor serviciului public.
<p>Selectarea unităților administrativ-teritoriale specifice serviciului public</p> <p>Este necesar să se țină cont de o serie de factori sau diferențe între unitățile administrativ-teritoriale, în baza cărora să se aplice ajustări specifice standardelor de calitate și, după caz, de cost. Criteriile utilizate în eșantionare pot fi:</p> <ul style="list-style-type: none"> — tipul unității administrativ-teritoriale; — dimensiunea populației deservite; — suprafața unității administrativ-teritoriale; — zonele cu deficit geografic; — alte criterii spațiale; — distribuția furnizării serviciului public la momentul analizei. 	<p>Selectarea structurilor subordonate ale autorităților administrației publice centrale specifice serviciului public</p> <p>Este necesar să se țină cont de o serie de factori sau diferențe între structurile subordonate ale autorităților administrației publice centrale, în baza cărora să se aplice ajustări specifice standardelor de calitate și, după caz, de cost. Criteriile utilizate în eșantionare pot fi:</p> <ul style="list-style-type: none"> — dimensiunea populației deservite; — tipul unității administrativ-teritoriale la nivelul căreia urmează să se descentralizeze serviciul public; — suprafața teritorială; — zonele cu deficit geografic; — alte criterii spațiale; — distribuția furnizării serviciului public la momentul analizei.
<p>Eșantionarea, care va ține cont de specificul serviciului public, va permite selectarea unui număr adecvat de unități administrativ-teritoriale care vor fi incluse în realizarea analizei.</p>	<p>Eșantionarea, care va ține cont de specificul serviciului public, va permite selectarea unui număr adecvat de structuri subordonate ale autorităților administrației publice centrale care vor fi incluse în realizarea analizei.</p>

Exemplu de criterii de eșantionare pentru serviciile publice care au fost descentralizate

Criteriu	Explicație
Selectarea unităților administrativ-teritoriale reprezentative pentru serviciul public	Județe, municipii, orașe, comune (în funcție de numărul de locuitori)
Zone de climă	Zone de frig
Zone cu specific geografic	Conform Strategiei de dezvoltare teritorială a României
Distribuția serviciilor publice specifice	Alocarea pe unități administrativ-teritoriale a serviciilor publice în funcție de reprezentarea acestora la nivel de teritoriu
Distribuția la nivel regional	Vor fi alese unități administrativ-teritoriale din toate cele 8 regiuni de dezvoltare.

Exemplu de criterii de eşantionare pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate

Criteriu	Explicație
Selectarea structurilor subordonate ale autorităților administrației publice centrale reprezentative pentru serviciul public	În funcție de tipul unității administrativ-teritoriale la nivelul căreia urmează să se descentralizeze serviciul public
Zone de climă	Zone de frig
Zone cu specific geografic	Conform Strategiei de dezvoltare teritorială a României
Distribuția serviciilor publice specifice	Alocarea serviciilor publice în funcție de reprezentarea acestora la nivel de teritoriu
Distribuția la nivel regional	Vor fi alese structuri subordonate ale autorităților administrației publice centrale din toate cele 8 regiuni de dezvoltare.

Aplicarea instrumentelor de cercetare, analiza standardelor de calitate și a indicatorilor de calitate și de cost

A. Pentru serviciile publice care au fost descentralizate	B. Pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate
<p>După realizarea eşantionării, instrumentul de cercetare și evaluare va fi aplicat atât la nivelul unităților administrativ-teritoriale, al instituțiilor publice (școli, spitale etc.), cât și la nivelul persoanelor juridice de drept privat care furnizează serviciul public (cum ar fi asociațiile de dezvoltare intercomunitară).</p> <p>În funcție de tipul de serviciu public, modalitatea de furnizare poate fi partajată între unitatea administrativ-teritorială și o altă instituție publică din subordinea acesteia sau o persoană juridică de drept privat.</p> <p>Ministerul de resort analizează propunerile de standarde la nivelul unor unități administrativ-teritoriale care au fost selectate prin intermediul eşantionării descrise la un pas anterior.</p> <p>Prin interviuri vor fi colectate o serie de informații cu privire la furnizarea serviciilor publice. Această analiză va permite:</p> <ul style="list-style-type: none"> — validarea propunerilor de indicatori și standarde elaborate în etapa de testare; — colectarea unor costuri istorice. 	<p>După realizarea eşantionării, instrumentul de cercetare și evaluare va fi aplicat la nivelul structurilor subordonate ale autorităților administrației publice centrale.</p> <p>În funcție de tipul de serviciu public, modalitatea de furnizare poate fi partajată între minister sau organul de specialitate al administrației publice centrale și structurile subordonate ale autorităților administrației publice centrale sau o persoană juridică de drept privat.</p> <p>Ministerul de resort analizează propunerile de standarde la nivelul unor structuri subordonate ale autorităților administrației publice centrale care au fost selectate prin intermediul eşantionării descrise la un pas anterior. Prin interviuri vor fi colectate o serie de informații cu privire la furnizarea serviciilor publice. Această analiză va permite:</p> <ul style="list-style-type: none"> — validarea propunerilor de indicatori și standarde elaborate în etapa de testare; — colectarea unor costuri istorice.
<p>Colectarea națională</p> <p>Colectarea națională reprezintă ultimul pas în validarea datelor primare, a setului de indicatori și a sistemului de standarde de calitate și, după caz, de cost.</p> <p>Colectarea națională va agrega datele primare, indicatorii de calitate și valorile acestora de referință pentru toate unitățile administrativ-teritoriale.</p> <p>Grupurile de lucru pentru descentralizarea competențelor, constituite la nivelul ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, vor agrega baza de date din platforma informatică „Serviciile administrației locale pentru tine” (SALT) sau colectate cu sprijinul altor instrumente informatice și vor ajusta răspunsurile incomplete sau nevalide.</p>	<p>Colectarea națională</p> <p>Colectarea națională reprezintă ultimul pas în validarea datelor primare, a setului de indicatori și a sistemului de standarde de calitate și, după caz, de cost.</p> <p>Colectarea națională va agrega datele primare, indicatorii de calitate și valorile acestora de referință pentru toate structurile subordonate ale autorităților administrației publice centrale.</p> <p>Grupurile de lucru pentru descentralizarea competențelor, constituite la nivelul ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, vor agrega baza de date rezultate ca urmare a colectării și vor ajusta răspunsurile incomplete sau nevalide.</p>

Validarea după colectarea națională și definitivarea indicatorilor de calitate și de cost, precum și a datelor primare pentru serviciile publice descentralizate și pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate

Colectarea datelor primare și a indicatorilor de cost pentru care se monitorizează indicatorii și standardele de calitate va permite ministerelor de resort completarea analizei de cost pentru construirea situației de referință privind costurile de furnizare. Pentru a putea construi standardul de cost vor fi agregate informații privind cheltuielile totale, dar și date de cost pe activitate, precum și volumul total de unități standard (copii, pacienți, clădiri, suprafețe etc.). Acestea vor permite fie defalcarea, fie agregarea costurilor, acolo unde este posibil acest lucru.

Studiul calitativ cu privire la unitățile administrativ-teritoriale analizate, respectiv cu privire la structurile subordonate ale autorităților administrației publice centrale analizate, va permite ministerelor de resort să realizeze o propunere consolidată de indicatori aferenți serviciilor publice descentralizate, respectiv o propunere consolidată de indicatori aferenți pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate.

5.7. Pasul 7. Consultarea factorilor-cheie și a părților interesate

A. Pentru serviciile publice care au fost descentralizate	B. Pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate
<p>Parcurgerea etapelor anterioare permite ministerelor de resort și părților interesate să contribuie la formularea unor variante de date primare, indicatori și standarde de calitate și, după caz, de cost. În condițiile în care baza legală analizată și consultarea beneficiarilor nu oferă toate informațiile pentru formularea indicatorilor și a standardelor, metodologia recomandă consultarea reprezentanților persoanelor juridice de drept public sau privat care furnizează serviciile publice descentralizate. Rolul acestor consultări este de a furniza cunoștințe suplimentare și de a valida elementele propuse.</p>	<p>După consultarea părților interesate, concluziile relevante pe marginea indicatorilor de calitate și, după caz, de cost și a standardelor vor fi integrate și va fi elaborată versiunea finală a acestora. Aceasta urmează a fi utilizată atât pentru stabilirea nivelului finanțării necesare atingerii standardelor de calitate pentru serviciile publice, cât și pentru reliefarea calității serviciilor publice, conform reglementărilor în vigoare. Finalizarea procesului de standardizare presupune trei faze: selectarea observațiilor ce urmează a fi preluate, operarea modificărilor și elaborarea versiunii finale a standardelor.</p>
<p>Consultarea părților interesate pentru validarea standardelor reprezintă demersul de a permite o participare largă și transparentă la decizia de a adopta standarde de calitate și, după caz, de cost, dar este și o oportunitate de a primi idei și modificări constructive.</p>	<p>În cea dintâi fază se va stabili care dintre observațiile părților interesate trebuie incluse în versiunea finală a standardelor. Relevanța observațiilor și operabilitatea modificărilor sunt criteriile care vor fi avute în vedere pentru formularea unei decizii. În cea de-a doua fază vor fi operate modificările, iar în cea de-a treia fază vor fi definitive standardele.</p>

Planul de implementare a standardelor de cost pentru serviciile publice descentralizate și pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate

Standardele de cost vor constitui criteriu de alocare în formula de alocare a bugetelor locale, conform prevederilor art. 6 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare. Legea antemenționată indică standardele de cost ca fiind criterii constitutive ale acestei formule aplicate de către ministerul cu atribuții în domeniul finanțelor în procesul de bugetare la nivel local.

Rezultatele procesului de aplicare a metodologiei de stabilire a standardelor de cost pot indica faptul că anumite standarde de calitate sunt bugetate insuficient sau deloc conform legislației și execuției bugetare actuale. Formularea standardelor de cost pe costuri istorice și baze normative reflectă nevoile reale ale autorităților administrației publice locale pentru furnizarea unui anumit nivel de calitate (în cazul serviciilor publice descentralizate), respectiv ale autorităților administrației publice centrale (în cazul serviciilor publice care urmează a fi descentralizate).

Acele nevoi care nu intră în anvelopa bugetară publică trebuie să fie cuprinse într-un plan de tranziție, eșalonat pentru unul sau două cicluri de bugetare multianuale (1 + 3), conform legii bugetului de stat. Pentru fiecare categorie de unitate administrativ-teritorială care furnizează servicii publice (în cazul serviciilor publice descentralizate), respectiv pentru fiecare categorie de unitate administrativ-teritorială care urmează să furnizeze servicii publice (în cazul serviciilor publice care urmează a fi descentralizate), se va formula acest plan de tranziție către un nivel de standardizare. Acesta permite ca unitățile administrativ-teritoriale să respecte condițiile legislației-cadru privind furnizarea serviciilor publice, prin transferul resurselor financiare corelativ cu transferul competențelor.

Analiza funcțională pentru serviciile publice descentralizate și pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate

Analiza funcțională a serviciului public este o activitate care are rolul de a identifica punctele tari și slabe ale serviciului public respectiv, calitatea reglementării, calitatea managementului, a resursei umane, a managementului financiar, existența procedurilor, precum și aplicarea standardelor și monitorizarea indicatorilor. Analiza funcțională are rolul de a identifica

vulnerabilități structurale ale organizației care furnizează serviciul și de a propune o serie de recomandări de îmbunătățire, atât la nivel de politică publică, cât și la nivel de furnizare efectivă a serviciului, prin propuneri de îmbunătățire a pașilor, costului, structurii de management etc.

Raportul analizei funcționale cuprinde:

- cadrul național de reglementare;
- evaluarea procesului de furnizare a serviciilor publice și de utilitate publică la nivel local;
- analiza funcțiilor organizaționale pentru furnizarea de servicii publice;
- recomandări de modificare a cadrului de reglementare a serviciilor publice;
- recomandări de structură, proces și resurse pentru îmbunătățirea capacității de a furniza o calitate minimală a serviciilor publice;
- recomandări extrase din analiza de cost realizată.

Recomandările se vor referi atât la nivelul instituțional, cât și la nivel de fiecare serviciu public.

Sunt recomandări referitoare la reglementări și recomandări referitoare la operațiuni.

Recomandările instituționale se referă la procese, la structură și, în mare măsură, la resurse. Vor fi formulate recomandări bazate pe analiza la nivel local, formulări ce pot viza modificări legale.

Pentru a îndeplini obiectivele definite anterior poate fi utilizat un instrument orientativ de tipul celui din anexa nr. 1 (pentru serviciile publice descentralizate), respectiv din anexa nr. 2 (serviciile publice care urmează a fi descentralizate).

5.8. Pasul 8. Definitivarea standardelor de calitate și, după caz, de cost pentru serviciile publice descentralizate și pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate

După consultarea părților interesate, concluziile relevante pe marginea indicatorilor de calitate și, după caz, de cost și a standardelor vor fi integrate și va fi elaborată versiunea finală a acestora. Aceasta urmează a fi utilizată atât pentru stabilirea nivelului finanțării necesare atingerii standardelor de calitate pentru serviciile publice, cât și pentru reliefarea calității serviciilor publice, conform reglementărilor în vigoare. Finalizarea procesului de standardizare presupune trei faze: selectarea observațiilor ce urmează a fi preluate, operarea modificărilor și elaborarea versiunii finale a standardelor.

În cea dintâi fază se va stabili care dintre observațiile părților interesate trebuie incluse în versiunea finală a standardelor. Relevanța observațiilor și operabilitatea modificărilor sunt criteriile care vor fi avute în vedere pentru formularea unei decizii.

În cea de-a doua fază vor fi operate modificările, iar în cea de-a treia fază vor fi definitive standardele.

Planul de monitorizare

Autoritățile administrației publice centrale și locale au obligația de a monitoriza respectarea aplicării standardelor de calitate. În egală măsură, se poate evidenția gradul în care autoritatea administrației publice centrale a acoperit financiar nevoia de finanțare a acestor standarde de calitate, conform principiilor cuprinse în legislația privind descentralizarea.

Monitorizarea va fi realizată prin intermediul platformei informatice „Serviciile administrației locale pentru tine” SALT, gestionată de către ministerul coordonator al procesului de descentralizare și de către toate ministerele și autoritățile administrației publice centrale implicate în procesul de descentralizare.

Raportul privind respectarea standardelor de calitate și, după caz, de cost

În baza rezultatelor procesului de evaluare, ministerul coordonator al procesului de descentralizare prezintă prim-ministrului un raport cu privire la situația respectării standardelor de calitate și, după caz, de cost de către autoritățile administrației publice locale.

În funcție de situația rapoartelor de evaluare, ministerul coordonator al procesului de descentralizare solicită ministerelor de resort analizarea rapoartelor — fiecare pentru domeniul său de competență, în vederea elaborării de strategii sectoriale pentru îmbunătățirea modului de exercitare a competențelor descentralizate.

Etapele avute în vedere pentru elaborarea analizei funcționale pentru serviciile publice care au fost descentralizate se regăsesc în anexa nr. 1 la prezenta metodologie.

Etapele avute în vedere pentru elaborarea analizei funcționale pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate se regăsesc în anexa nr. 2 la prezenta metodologie.

Anexele nr. 1 și 2 fac parte integrantă din prezenta metodologie.

*ANEXA Nr. 1
la metodologie*

Analiza funcțională pentru serviciile publice care au fost descentralizate

Etapă	Pas	Întrebări de analiză/Obiective
1. Validarea proceselor actuale	1.1. Analiza legislativă	— Respectă structura serviciului actual cadrul normativ în vigoare?
	1.2. Analiza proceselor administrative	— Validează structuri, responsabilități, etape procesuale.
2. Analiza proceselor actuale	2.1. Analiza activităților pentru întregul flux	— Cum arată harta proceselor (pași, paliere organizaționale implicate, puncte de decizie, puncte de autorizare etc.)? — Sunt descrise separat pe activități?
	2.2. Analiza responsabilităților	— Care sunt/Cine deține responsabilitățile pentru activități?
	2.3. Analiza capacității administrative	— Analiza SWOT
3. Analiza costurilor (costing)	3. Identificarea costurilor asociate cu livrarea serviciului (atât costuri reale, cât și costuri bugetate)	— Analiza costurilor aferente fiecărei activități pentru a observa ponderea costurilor administrative și a costurilor de livrare efectivă (cu beneficiarii) și a calcula un standard de cost
4. Analiza funcției ce vizează tehnologia informației și a comunicațiilor (TIC) în furnizarea serviciului	4.1. Analiza infrastructurii TIC	— Descrierea mediului de interoperabilitate
	4.2. Acoperirea procesului prin TIC	— Ce segmente din activitate/Ce pași sunt acoperiți prin TIC?
5. Elaborarea concluziilor privind capacitatea actuală de livrare a serviciilor		— Concluziile reprezintă în fapt 2 scenarii posibile: a) Unitățile administrativ-teritoriale respectă cerințele legale minime. b) Unitățile administrativ-teritoriale nu respectă cerințele legale minime.
6. Recomandări		Pentru îmbunătățirea funcției de furnizare a serviciilor vor fi avute în vedere o serie de recomandări la nivel instituțional și la nivel de servicii: stabilirea unor normative, ajustarea legislației, în vederea dezvoltării/îmbunătățirii/clarificării reglementărilor.

Analiza funcțională pentru serviciile publice care urmează a fi descentralizate

Etapă	Pas	Întrebări de analiză/Obiective
1. Validarea proceselor actuale	1.1. Analiza legislativă	— Respectă structura serviciului actual cadrul normativ în vigoare?
	1.2. Analiza proceselor administrative	— Validează structuri, responsabilități, etape procesuale.
2. Analiza proceselor actuale	2.1. Analiza activităților pentru întregul flux	— Cum arată harta proceselor (pași, paliere organizaționale implicate, puncte de decizie, puncte de autorizare etc.)? — Sunt descrise separat pe activități?
	2.2. Analiza responsabilităților	— Care sunt/Cine deține responsabilitățile pentru activități?
	2.3. Analiza capacității administrative	— Analiza SWOT
3. Analiza costurilor (costing)	3. Identificarea costurilor asociate cu livrarea serviciului (atât costuri reale, cât și costuri bugetate)	— Analiza costurilor aferente fiecărei activități pentru a observa ponderea costurilor administrative și a costurilor de livrare efectivă (cu beneficiarii) și a calcula un standard de cost
4. Analiza funcției ce vizează tehnologia informației și a comunicațiilor (TIC) în furnizarea serviciului	4.1. Analiza infrastructurii TIC	— Descrierea mediului de interoperabilitate
	4.2. Acoperirea procesului prin TIC	— Ce segmente din activitate/Ce pași sunt acoperiți prin TIC?
5. Elaborarea concluziilor privind capacitatea actuală de livrare a serviciilor		— Concluziile reprezintă, în fapt, 2 scenarii posibile: a) Structurile subordonate ale autorităților administrației publice centrale respectă cerințele legale minime. b) Structurile subordonate ale autorităților administrației publice centrale nu respectă cerințele legale minime.
6. Recomandări		Pentru îmbunătățirea funcției de furnizare a serviciilor vor fi avute în vedere o serie de recomandări la nivel instituțional și la nivel de servicii: stabilirea unor normative, ajustarea legislației, în vederea dezvoltării/îmbunătățirii/clarificării reglementărilor.

EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; 012329
C.I.F. RO427282, IBAN: RO55RNCB0082006711100001 BCR
și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 DTCPMB (alocat numai persoanelor juridice bugetare)
Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, www.monitoruloficial.ro
Adresa Centrului pentru relații cu publicul este: șos. Panduri nr. 1, bloc P33, sectorul 5, București; 050651.
Tel. 021.401.00.73, 021.401.00.78, e-mail: concursurifp@ramo.ro, convocariaga@ramo.ro
Pentru publicări, încărcați actele pe site, la: <https://www.monitoruloficial.ro/brp/>

