



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO  
ROZWOJU  
REGIONALNEGO

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



## **STANOWISKO CZŁONKÓW PIFS WOBEC PROJEKTU WYTYCZNYCH W ZAKRESIE KWALIFIKOWANIA WYDATKÓW W RAMACH PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI**

### **I. ZAGADNIENIA OGÓLNE**

Wytyczne nie obejmują tak istotnych zagadnień / wyjaśnień, jak:

1. Do kogo (jakiej instytucji) należy wiążąca interpretacja zapisów wytycznych?
2. W jakim trybie wydawana jest interpretacja j.w.?
3. Jaki jest tryb odwoławczy od interpretacji zapisów wytycznych?
4. W jakim trybie podejmowane są decyzje „podmiotu będącego stroną umowy”? Czy Beneficjentom przysługują środki odwoławcze od decyzji j.w.? Jakie procedury obowiązują w tym względzie?

Wnioskujemy o uzupełnienie wytycznych o te zapisy.

Ponadto wnioskujemy, aby na stronie www Instytucji Zarządzającej pojawiła się zakładka, w której zebrano by wszystkie dotychczas wydane i obowiązujące interpretacje wytycznych a także zagadnień, związanych z pomocą publiczną. Zakładka byłaby także przeznaczona do publikacji interpretacji w przyszłości.

### **II. ZAGADNIENIA HORYZONTALNE**

1. W wytycznych wyraźnie jest obserwowana tendencja do ograniczania kosztów zarządzania. Jednak z drugiej strony praktyką IZ oraz innych instytucji, także Rady Ministrów, jest obciążanie projektodawców nowymi obowiązkami, o których nie ma mowy w wytycznych, ani nie ma mowy w umowach o dofinansowanie projektów; Przykładami są:
  - a. Wprowadzony 01 04 2010 obowiązek Beneficjentów do zbierania i archiwizowania sprawozdań finansowych od Beneficjentów końcowych w projektach z pomocą publiczną. Obowiązek ten powoduje wzrost kosztów poprzez wzrost lub pojawienie się:
    - i. kosztów pozyskiwania/rekrutacji (koszty telekomunikacyjne)
    - ii. kosztów administracyjnych (druk dodatkowych materiałów, koszty archiwizowania)
    - iii. kosztów analiz i weryfikacji sprawozdań finansowych (konieczność zatrudnienia wysokokwalifikowanych specjalistów ds finansów przedsiębiorstw lub analityków finansowych, lub konieczność korzystania z doradztwa w tym zakresie)
  - b. Wprowadzony w sierpniu 2010 r. obowiązek zbierania/monitorowania danych o Uczestnikach projektów POKL, wobec których IZ wcześniej nie wykazywała zainteresowania
  - c. Zmiany treści umów, formularzy sprawozdań (np. zał nr 2 do wniosku o płatność, zmiana w 2009 r), powodujących w konsekwencji zwiększenie pracochłonności projektów

PIFS doskonale rozumie, że otoczenie projektów ulega ciągłym, dynamicznym zmianom. Przyjmuje do wiadomości, że ta dynamika jest wyższa od przeciętnej. Stoi jednak na stanowisku, aby w ślad za koniecznością realizowania przez Beneficjentów nowych prac i zdań,

wynikających ze zmian otoczenia, wprowadzić kategorię „rezerwy budżetowej / zadaniowej” na pokrycie wzrostu pracochłonności, nieuchronnie wiążącej się z realizacją tychże zadań.

### III. ZAGADNIENIA SZCZEGÓŁOWE

<i>Lp.</i>	<i>Podmiot zgłaszający</i>	<i>Podrozdział/sekcja/pkt, którego dotyczy uwaga</i>	<i>Treść uwagi</i>	<i>Uzasadnienie</i>
1		2.2 Pdr 2, Słowniczek, pkt 5. „Partner”	Stwierdzenie w ostatnim wierszu: „udział partnera musi być adekwatny do merytorycznej wartości projektu”. Proponujemy usunięcie tego stwierdzenia.	Nie wiadomo co to jest „merytoryczna wartość projektu” oraz „adekwatny udział” w efekcie stwierdzenie nie jest jasne, nie potrafimy też na jego podstawie odczytać intencji, aby je ew. skorygować. Pozostawienie zapisu takim jaki jest daje zbyt duże pole do dowolnej interpretacji i ocen. PIFS deklaruje współpracę nad dopracowaniem tego zapisu; aby była ona efektywna konieczne byłoby poznanie intencji IZ.
2		2.2 Pdr 2, Słowniczek, pkt 6. „personel projektu”	Włączyć do definicji personelu projektu osoby prowadzące działalność gospodarczą i zatrudniające pracowników oraz osoby z nimi współpracujące (w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym), o ile prace na rzecz projektu wykonują osobiście na podstawie umowy o dofinansowanie projektu.	Jak odczytujemy, intencją zapisu jest objęcie definicją „personelu projektu” wszystkich osób wykonujących osobiście prace/zadania na rzecz projektu. W obecnym zapisie brak wyraźnego wymienienia osób jak obok, może prowadzić do konkluzji, że nie wchodzi one w skład personelu projektu. Jednak w wyniku takiej interpretacji obecny zapis: a/ okazałby się niespójny z art. 26 ust 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju ponieważ: (1) osoba prowadząca działalność gospodarczą i nie zatrudniająca pracowników - wchodzi w skład personelu projektu NATOMIAST osoba prowadząca działalność gospodarczą i zatrudniająca pracowników, wykonująca prace na rzecz projektu na podstawie umowy cywilno-prawnej o dofinansowanie projektu – nie wchodzi w skład personelu projektu)

				<p>(2) umowa o dofinansowanie projektu zobowiązuje projektowacę do realizacji 3projektu; zapis ten uniemożliwiłby włączenie się projektodawcy w prace na rzecz projektu</p> <p>b/ de facto eliminowałby z grona projektodawców osoby prowadzące działalność gospodarczą i zatrudniające pracowników, mimo formalnego prawa do składania projektów</p> <p>Proponowane uzupełnienie powinno wyjaśnić wszelkie wątpliwości.</p>
3		3.1 Podstawowe zasady kwalifikowania wydatków pkt 2	Wprowadzić (utrzymać istniejącą w obecnych wytycznych) zasadę proporcjonalności lub mierniki decydujące o uznaniu projektu za nieefektywny finansowo, nieosiągnięciu produktów i rezultatów, np. warto określić minimalny % rezultatów który nie będzie powodował niekwalifikowalności wydatków	<p>Cały punkt to nowe zapisy, które mówią o tym, że podmiot będący stroną umowy może podjąć decyzję o uznaniu wydatków za niekwalifikowane – sformułowane punkty są niejednoznaczne – kto i na jakiej podstawie decyduje czy zasada efektywnego zarządzania finansami jest naruszona, co to znaczy nieosiągnięcie rezultatów projektu (czy osiągnięcie 99% rezultatów także wiązać się będzie z niekwalifikowalnością wydatków), co to znaczy brak realizacji zadań merytorycznych przez beneficjenta – brak jakichkolwiek działań, nieskuteczność działań czy niedostateczne działania – kto i na jakiej podstawie to będzie oceniał.</p> <p>Czy nie powinny się tu pojawić, kto/na jakiej podstawie będzie oceniał i interpretował czy prowadzone są działania merytoryczne w projekcie, w jaki sposób będzie obliczany poziom kosztów które będą w tych przypadkach uznane za niekwalifikowalne. Określenia w tym punkcie są niejednoznaczne, może to prowadzić do różnych interpretacji przez osoby oceniające projekt i nierównych sankcji wobec beneficjentów.</p> <p>PIFS deklaruje współpracę nad dopracowaniem tego zapisu; aby była ona efektywna konieczne byłoby poznanie intencji IZ.</p>

4		3.1.3, Sekcja 3: Przejrzystość i konkurencyjność wydatków, Pkt 3	<p>1. Podwyższyć kwotę zakupu, dla której stosowane będzie rozeznanie rynku do kwoty proporcjonalnej do stosowania zasady konkurencyjności, np. 4,6 tys euro netto (30% kwoty kwalifikującej do zasady konkurencyjności)</p> <p>2. Sprecyzować termin „wybór usługi lub towaru” – czy chodzi o jednorazowe zamówienie, czy też o pozycję budżetu szczegółowego.</p> <p>3. Doprecyzować, że chodzi o wybór najkorzystniejszy, obecny zapis prowadzi do interpretacji, że chodzi o wybór dostawy wg najmniejszej ceny.</p> <p>4. Doprecyzować czy chodzi o kwoty netto czy brutto.</p>	<p>1. PIFS prosi o podanie podstaw wyznaczenia kwoty zakupu oraz podstaw idei zapisu. Na podstawie opinii i szacunków członków Izby podana kwota jest zbyt niska i nieproporcjonalnie podwyższa koszty obsługi administracyjnej. Kwota, jaka proponujemy jest na granicy równowagi efektywności.</p> <p>2. Brak jednoznaczności zapisu będzie prowadził do nieporozumień.</p> <p>3. J.w</p> <p>4. J.w</p>
5		3.1.4, Sekcja 4, Przychód i trwałość projektu, Pkt 2	1. Wprowadzić przepis o jakim mowa w tym punkcie do Wytycznych.	1. W ten sposób można uniknąć wielu nieporozumień i podwyższyć bezpieczeństwo realizacji projektu.
6		3.4 Podstawowe zasady konstruowania budżetu projektu, pkt. 3	1. Włączyć audyt i ewaluację do listy zadań – z zastrzeżeniem obecnym w Wytycznych (przypis 15 nastr. 27)	1. Większa czytelność tekstu
7		3.4 Podstawowe zasady konstruowania budżetu projektu, pkt. 5	1. Uściślić stwierdzenie, że poniesione wydatki nie muszą być zgodne ze szczegółowym budżetem projektu, poprzez wstawienie słów (po słowie: ...projektu) w nawiasie: „(co do kwot, rodzaju prac i nabywanych	1. Uściślenie pomoże wykluczyć nieporozumienia wynikające z zapisu wytycznych, podniesie tym samym bezpieczeństwo realizacji projektu

			produktów, pod warunkiem utrzymania związku wydatku z natura zadania...”)	
8		3.4 Podstawowe zasady konstruowania budżetu projektu, pkt. 7	2. Uściślić / wyjaśnić znaczenie stwierdzenia „odstępstwa od założeń określonych w zatwierdzonym wniosku o płatność”....	1. Stwierdzenie jak obok jest na tyle nieprecyzyjne i szerokie, że może prowadzić do dowolnych interpretacji. Czy chodzi o treść wniosku? Jeżeli tak, to trzeba napisać wprost.
9		3.6 Podstawowe zasady konstruowania budżetu projektu, pkt. 1	1. Uściślić jaki jest zakres znaczeniowy użytego stwierdzenia „Beneficjent odpowiada za udzielenie wsparcia” i na jakiej podstawie prawnej, odpowiedzialność nałożono.	1. Na Beneficjenta nałożono odpowiedzialność za „udzielenie wsparcia” bez szczegółowego ani nawet ogólnego wyjaśnienia za co jest odpowiedzialny. Dotychczas obowiązki beneficjenta regulowała umowa o dofinansowanie projektu. Czy za zapisem jak obok kryją się szersze treści, które np. w umowie nie występują?
10		3.6 Podrozdział 6 – Kwalifikowalność uczestników projektu, pkt 4	Deklaracje uczestników projektu są dokumentami potwierdzającymi kwalifikowalność osób, którym Beneficjent udzielił wsparcia w ramach projektu. <b>W związku z tym</b> Beneficjent jest zobowiązany do przechowywania deklaracji uczestnictwa w projekcie. Brak ww. deklaracji może oznaczać, że wydatki związane z udzieleniem wsparcia danej osobie zostaną uznane za niekwalifikowalne.	Wyodrębnienie obowiązku beneficjenta (przez utworzenie kolejnego zdania) sprawia, że odbiór treści jest bardziej czytelny i zrozumiały.
11		4.1 podrozdział 1, p.1a	1/ Uściślić zapis poprzez wprowadzenie słów ...”Podatek (...) VAT, w części, w jakiej może być odzyskany”	1. Obecnie można interpretować, że jeżeli można odzyskać nawet 0,1% VAT, całość VAT jest niekwalifikowalna. PIFS nie przepuszcza, aby taka była intencja zapisu.
12		Podrozdział 4.2 (str. 23-24), pkt. 6 Koszty bezpośrednie rozliczane ryczałtem	Wprowadzić zapis: <i>Beneficjent w trakcie realizacji projektu nie ma możliwości zmiany sposobu rozliczania kosztów bezpośrednich oraz podstawy rozliczenia tych</i>	W punkcie 6 zapisano, że nie ma możliwości zmiany sposobu rozliczania kosztów bezpośrednich rozliczanych ryczałtem na koszty bezpośrednie rozliczane na zasadach ogólnych. Następnie w przypisie zastrzeżono, że nie jest także dopuszczalna

			<i>kosztów rozliczanych ryczałtem określonej we wniosku o dofinansowanie i umowie o dofinansowanie.</i>	zmiana odwrotna. Z analizy całego punktu, włącznie z przypisem wynika, że intencją MRR jest brak możliwości zmiany sposobu rozliczania wydatków bezpośrednich określonych w umowie o dofinansowanie. W związku z powyższym zaproponowana treść punktu 6 wraz z przypisem, jest nie jasna. Dlatego proponujemy pozostawienie jednoznacznego zapisu.
13		4.2.1/pkt.7	Zapis należy uszczegółowić czy realizacja zadań merytorycznych będzie mierzona za pomocą osiągniętych wskaźników czy też stopnia wydatkowania kosztów zaplanowanych na realizację zadań merytorycznych	Obecny zapis brzmi: "Koszty zarządzania projektem,. O których mowa w podrozdziale 4.3, są kwalifikowalne proporcjonalnie do zrealizowanych przez Beneficjenta zadań merytorycznych...." Z uwagi na występowanie w projektach oszczędności w zakresie zadań merytorycznych np. wynajem sal, catering dla uczestników szkoleń byłoby krzywdzące. Oszczędności występują w związku ze stosowaniem zasady ponoszenia wydatków w projekcie racjonalnie i efektywnie.
14		4.3. Podrozdział 3 – Koszty zarządzania projektem, pkt 2	Zlikwidować przypis 14, lub zastrzec wyraźnie w liście zadań w rodz. 3, że koszty działań informacyjno-promocyjnych są tylko wtedy osobnym zadaniem, jeżeli są celem projektu.	1. Możliwe nieporozumienie i w efekcie dyskwalifikacja projektów.
15		4.3. Podrozdział 3 – Koszty zarządzania projektem, pkt 2	Podmiot dokonujący oceny kwalifikowalności wydatków projektu weryfikuje zasadność i racjonalność kosztów zarządzania projektem wskazanych przez <b>Beneficjenta</b> w szczegółowym budżecie projektu.	Podtrzymanie stosowanych w tekście zasady dot. słowa „Beneficjent”- pisane z dużej litery.
16		Podrozdział 4.3 (str. 27-28), pkt. 4 Koszty zarządzania projektem	Podwyższyć progi procentowe kosztów zarządzania, bazując na współczynniku wyjściowym rzędu 20% dla projektów 1,2 do 1,5 mln	PIFS prosi o przedstawienie wyliczeń, w wyniku których otrzymano proponowane progi. Wg. szacunków i wiedzy PIFS, koszty zarządzania projektami kształtują się w granicach od 18 do 25%

			<p>zł, przy uwzględnieniu zakresu prac, jakie wchodziłyby w koszty zarządzania i charakteru projektu.  <b>PIFS deklaruje swoją pomoc przy określeniu progów – jeżeli miałyby być przyjęte.</b></p>	<p>wartości projektu, w zależności od kosztów szczegółowych, jakie zostaną do tego zadania przypisane. W znacznej mierze koszty te są determinowane specyficznymi wymaganiami formalnymi.</p> <p>Zaproponowane przez MRR procentowe progi dla wydatków na zarządzanie projektem są zbyt niskie, by Beneficjenci mogli w poprawny sposób realizować projekt i wypełniać obowiązki na nich nałożone. Doświadczenia pokazują, że wykwalifikowany i doświadczony Zespół Projektowy to podstawa dobrze zrealizowanego projektu. To oznacza, że musi być on dobrze wynagradzany i musi mieć przeznaczoną na swoje obowiązki adekwatną liczbę dni.</p> <p>Jeśli zatem przy kwocie projektu 1 200 tys realizowanego przez 18 m-cy, wnioskodawca może przeznaczyć na zarządzanie projektem (a więc nie tylko wynagrodzenia personelu) 120 tys, to oznacza, że ok. 6 660 zł może przeznaczyć miesięcznie na ten cel. Biorąc pod uwagę średnie krajowe wynagrodzenie, które wynosi 3 300 brutto to przy uwzględnieniu wszystkich narzutów wraz z pochodnymi oznacza możliwość zatrudnienia co najwyżej 2 osób i to z wynagrodzeniem poniżej średniej krajowej. Powyższy rachunek już pokazuje jakie ograniczenia niosą ze sobą zaproponowane progi, a nie uwzględnia jeszcze innych kosztów, które są ponoszone przy zarządzaniu projektem.</p> <p>W naszej opinii takie ograniczenia, niedopasowane do rynku, będą prowadziły do sztucznego zawyżania wartości projektu, obniżą jakość realizowanych projektów i niosą większe ryzyko ich prawidłowego przebiegu, a w ostateczności mogą zniechęcić do ubiegania się o środki unijne.</p> <p>Warto pamiętać, że czynnikiem w dużym stopniu kreującym koszty zarządzania projektem jest natura</p>
--	--	--	--	---

				projektów dofinansowanych i związane z nimi wymogi formalne rozliczeń i sprawozdawczości. Nie można zatem tych kwestii pomijać w dyskusji na temat nakładu kosztów zarządzania w kosztach projektu ogółem. Brak również jasności, czy limity będą wprowadzane w obecnie realizowanych projektach? Czy koszty promocji i rekrutacji, badania trwałości projektów wliczają się do kosztów zarządzania projektem? Jeśli tak – limity są za niskie Ponadto, jak przy takim założeniu należy obliczać współczynnik dla projektów o charakterze informacyjno-promocyjnym?
17		4.4 Podrozdział 4 – Koszty pośrednie, pkt 1 c	koszty obsługi księgowej (koszty wynagrodzenia osób księgujących wydatki w projekcie, w tym koszty <b>związane z prowadzeniem obsługi księgowej przez biuro rachunkowe</b> );	Zaproponowana wersja jest bardziej zrozumiała i poprawna stylistycznie, nie powoduje zaburzenia odbioru treści.
18		Podrozdział 4.4 (str. 31-34) pkt. 3 Koszty pośrednie	Jeśli zapis ten jest krokiem w kierunku zlikwidowania możliwości rozliczania wydatków pośrednich ryczałtem, to należałoby po prostu jednoznacznie to stwierdzić i usunąć tę możliwość z wytycznych. Wydaje się to lepszym rozwiązaniem, niż zaproponowane zapisy, które w praktyce uniemożliwiają korzystanie z tego wariantu rozliczania kosztów pośrednich.	Zmiana procentowych progów w przypadku rozliczania wydatków pośrednich ryczałtem jest niekorzystna podwójnie, gdyż obniżono progi procentowe, a jednocześnie do podstawy wyliczenia progu procentowego włączono wydatki na cross-financing. Ponadto podstawa wyliczenia progu procentowego ulega obniżeniu o kwoty zadań merytorycznych zleconych na zewnątrz. Taki zapis wydaje się być elementem zniechęcającym wnioskodawców do korzystania z uproszenia, jakim miał być ryczałt. W ten sposób dokładana jest praca zarówno wnioskodawcom i Instytucjom Pośredniczącym, gdyż wnioskodawcy zdecydują się na ponoszenie kosztów pośrednich wg rzeczywistych kosztów.
19		4.4/pkt.3/lit.a	Podwyższyć limity kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem, bazując na współczynniku 15% dla	Zaproponowane limity kosztów pośrednich rozliczanych na zasadach ryczałtu są bezwzględnie zaniżone. PIFS prosi o przedstawienie podstaw wyliczeń. Biorąc pod



			proj o wart 0,7-0,8 mln zł.	uwagę długoletnie doświadczenie firm w zakresie realizacji projektów POKL, z analizy kosztów historycznych wynika, iż koszty pośrednie stanowią ok. 15% wartości projektu.
20		4.4/pkt.5	Uściślić sposób traktowania pozycji szczegółowych w kosztach pośrednich poprzez uzupełnienie zapisu pkt 5"...do wysokości łącznej (kwoty końcowe wydatków szczegółowych faktycznie zrealizowanych nie muszą się pokrywać z kwotami planowanymi), określonej.....	O ile PIFS dobrze odczytał intencje zapisu; pełna jasność usprawni zarządzanie kosztami pośrednimi, rozliczanymi nie w formie ryczału, przy tym – ujednotlony sposób zarządzania z zarządzaniem kosztami bezpośrednio.
21		4.5/pkt.4	Wprowadzić uzupełnienie „...chyba, że obciążenie wynikające z wykonywania danego zadania lub funkcji (dokumentowane kartami pracy lub równoważnym dokumentem)....”	Jednoznaczne wyjaśnienie intencji zapisu
22		4.5/pkt.6	Zmodyfikować zapis na następujący:  „Koszty związane z wyposażeniem stanowiska pracy personelu są kwalifikowane w wysokości proporcjonalnej do wymiaru czasu pracy w ramach danego projektu.  Zdefiniować, co to jest „wyposażenie stanowiska pracy”: laptop, czy również: aparat telefoniczny za 50 zł, zszywacz, itp. sprzęt biurowy?>	Natura projektów jest to, że zespoły są tworzone czasowo. Częstą formą zatrudniania są umowy cywilno-prawne – ze względu na ich elastyczność i oszczędność, co przekłada się na racjonalizację kosztów zarządzania projektem oraz kosztów personalnych. Zapis w projekcie Wytycznych będzie niepotrzebnie utrudniał racjonalną gospodarkę środkami projektu.

23		4.5.1	Wszędzie gdzie niezbędne zamienić „umowy o pracę” na „stosunek pracy”	Uzyskana spójność z definicja „personel projektu”.
24		4.5.1 p. 3	Skorygować zapis tego punktu	Zapis tego punktu jest sprzeczny z regulacją dot oddelegowania; z zasady oddelegowanie polega na przydzieleniu obowiązków innych, niż w umowie o pracę, co znalazło swoje odzwierciedlenie w przypisie na str 35. Ponadto, zapis ten uniemożliwia zawarcie z pracownikiem umowy zlecenia, której idea również polega na przydzieleniu obowiązków innych, niż w umowie o pracę. Tak więc w konkluzji dochodzi do sytuacji, w której projektodawca nie będzie mógł zatrudnić w projekcie pracownika, którego zatrudnia na umowę o pracę..... PIFS nie przypuszcza, aby takie były intencje IZ, przypuszczenie to znajduje potwierdzenie w zapisie 4.5.2 pkt 2.
25		4.5.2	Wszędzie gdzie niezbędne zamienić „umowy cywilno-prawne” na „stosunek cywilnoprawny”	Uzyskana spójność z definicja „personel projektu”.
26		4.5. Podrozdział 5 – Koszty związane z zatrudnianiem personelu, 4.5.2 Sekcja 2 – Umowy cywilnoprawne, pkt 1	Wydatki poniesione na wynagrodzenie personelu zaangażowanego na podstawie umowy cywilnoprawnej są kwalifikowane, z zastrzeżeniem pkt 2 z <b>podrozdziału 4.5.2</b> oraz <b>pkt 3 z podrozdziału 4.5.</b>	Zaproponowana wersja jest bardziej zrozumiała, skoro wymienia się najpierw zastrzeżenie do określonego punktu, to jeśli są jeszcze jakieś zastrzeżenia (a odnoszą się do punktu), to tak też powinny być sformułowane.
27		4.8	Wprowadzić informacje dot. zaliczania opłat finansowych” (koszty pośrednie? Koszty zarządzania?)	Brak informacji na ten temat będzie prowadził do nieporozumień.

Oprac. Marek Dzikusko, wiceprezes