

Stanowisko Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych na temat Założeń dotyczących Źródeł Współfinansowania Krajowego dla Środków EFS w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych 2014-2020

13 sierpnia 2014 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju rozpoczęło konsultacje założeń dotyczących współfinansowania krajowego dla środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach regionalnych programów operacyjnych. Organizacje pozarządowe skupione wokół *Stalej konferencji ds. konsultacji funduszy europejskich 2014-2020* pragną przekazać swoje uwagi i rekomendacje do przedłożonych w założeniach propozycji Ministerstwa .

W odniesieniu do zaproponowanych rozwiązań dotyczących zwiększenia partycypacji projektodawcy w budżecie projektu EFS przede wszystkim **pragniemy podkreślić, iż w przypadku powierzonych zadań publicznych partycypacja projektodawcy w budżecie jest nieuzasadniona.**

Dodać należy iż jednostki sektora finansów publicznych wnoszą wkłady własne, których źródłem bezpośrednio lub pośrednio jest budżet państwa lub środki samorządu. Na przykład powiatowe urzędy pracy wnoszą wkłady własne, których źródłem jest Fundusz Pracy. Wkład ten nie uszczupla w żaden sposób środków podmiotu na utrzymanie, wynagrodzenia, nikt też nie oczekuje od pracowników i osób współpracujących by wolontaryjnie pracowały na rzecz projektu. W przypadku organizacji pozarządowych oczekuje się wniesienia wkładów własnych, które w pełni znaczenia tego słowa są „własne” ponieważ pochodzą ze składek, darowizn czy funduszy założycielskich. Źródłem tych wkładów może być też zysk z działalności gospodarczej NGO, choć niewiele organizacji prowadzi taką działalność gdyż jest ona obwarowana znaczną biurokracją. Nie należy oczekiwać od sektora NGO by konkurował na rynku z biznesem i równocześnie zajmował się działaniami pożytku publicznego.

Zasoby finansowe przeważającej części NGO w Polsce są bardzo małe. Obowiązek wnoszenia finansowych wkładów własnych może wyeliminować je z możliwości aplikowania o środki z pomocy unijnej nowego okresu programowania. Dodatkowo w ten sposób tworzy się preferencje dla dużych organizacji (często pośrednio związanych lub zależnych od administracji) takich jak PARP, agencje rozwoju regionalnego i podobne. Poważnie zagrożony może zostać dorobek okresu programowania 2007-2013, w którym wiele podmiotów sektora ekonomii społecznej nabyło doświadczenia, umiejętności i profesjonalizmu w działaniu.

Mając na uwadze specyfikę działania organizacji pozarządowych, zwracamy uwagę, iż:

1) Proporcja kosztów pośrednich w projekcie wobec całkowitych kosztów realizacji projektu jest niewystarczająca.

Ze względu na nowy katalog kosztów ujmowany w kosztach pośrednich konieczne jest zrewidowanie maksymalnych poziomów kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem. Proponujemy by koszty pośrednie rozliczane ryczałtem, były zgodnie z poniższymi wskaźnikami:

- a) 30% kosztów bezpośrednich – w przypadku projektów o wartości do 1 mln zł włącznie,
- b) 25% kosztów bezpośrednich – w przypadku projektów o wartości powyżej 1 mln zł do 2 mln zł włącznie,
- c) 20% kosztów bezpośrednich – w przypadku projektów o wartości powyżej 2 mln zł do 5 mln zł włącznie,
- d) 15% kosztów bezpośrednich – w przypadku projektów o wartości przekraczającej 5 mln zł – z zastrzeżeniem pkt 6.

Taka propozycja nadal nie odpowiada poziomom obowiązującym w latach 2007-2013 i powinna być uzasadniona właściwym oszacowaniem na podstawie projektów realizowanych w perspektywie 2007-2013. Charakter projektów nie ulega bowiem zmianie.

Należy także zwiększyć limity kosztów pośrednich dla projektów realizowanych **w partnerstwie.**

Dla projektu o wartości 1 mln zł, przy założeniu poprzednich granicznych limitów kosztów (koszty pośrednie – 8% kosztów bezpośrednich = 74074 zł, koszty zarządzania – 25 % wartości projektu = 25 0000 zł) łącznie koszty zarządzania i koszty pośrednie stanowiły ponad 32 % kosztów bezpośrednich. Dla projektu o wartości 5 mln zł, przy założeniu poprzednich granicznych limitów kosztów (koszty pośrednie – 5% kosztów bezpośrednich = 238 095 zł, koszty zarządzania – 15% wartości projektu = 750000 zł) stanowiły łącznie około 20% kosztów bezpośrednich. Zapropionowane limity stanowią drastyczne ograniczenie tych limitów, w przypadku projektów o wartości 1 mln zł prawie o 40%, a w przypadku projektów o wartości 5 mln zł o około 25%.

Trudno uzasadniać takie zmiany wyłącznie zmniejszeniem obciążeń biurokratycznych wynikających z rozliczania tych kosztów ryczałtem. Realizacja projektów partnerskich wymaga koordynacji i rozliczenia działań u każdego partnera projektu. Nieuwzględnienie tego w limitach kosztów spowoduje uprzywilejowanie projektów realizowanych przez jeden podmiot (z ewentualnym podwykonawstwem).

Według nowych wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków „koszty pośrednie stanowią koszty administracyjne związane z realizacją projektu”; jednak w świetle szczegółowych wskazań

obejmują one także zarządzanie projektem („osoby mającej za zadanie koordynowanie lub zarządzanie projektem oraz innego personelu bezpośrednio zaangażowanego w zarządzanie projektem i jego rozliczanie”). W efekcie połączenia tych dwóch rodzajów kosztów i równocześnie wprowadzenia niższego ich limitu dopuszczalna kwota nie wystarczy na pokrycie realnych zobowiązań związanych z realizacją projektu, szczególnie w obliczu zwiększonych wymagań biurokratycznych.

2) Zasady kwalifikowania wolontariatu jako możliwości niepieniężnego pokrywania wkładów własnych są niespójne i zbyt restrykcyjne. W szczególności zapis 6.10:

2) W przypadku świadczeń wykonywanych przez wolontariuszy, powinny zostać spełnione następujące warunki: (...) c) nie mogą być wykonywane jako wolontariat świadczenia wykonywane przez personel projektu

jest niespójny z definicją personelu projektu wymienioną w punkcie 3, która wskazuje, iż także wolontariusze są personelem projektu.

Ponadto zapisy podrozdziału 6.10 wykluczają możliwość realizacji części zadań merytorycznych w projekcie wolontaryjnie przez osoby zaangażowane w koordynację i zarządzanie projektem.

3) Wytyczne dotyczące kwalifikowania wkładu własnego w obszarze tak zwanego podwójnego finansowania są zbyt restrykcyjne. Wskazują one, iż

„ [...] finansowanie wkładu własnego (w ramach wkładu publicznego) ze środków zarówno zwrotnych jak i bezzwrotnych pozyskanych ze źródeł zewnętrznych przez beneficjenta, o ile jest to zgodne z zasadami przyznawania tych środków (z zastrzeżeniem sytuacji, w której beneficjent jako wkład własny wnosi do projektu wkład niepieniężny, który był wcześniej współfinansowany z dotacji krajowych lub środków unijnych – taka sytuacja będzie uznana za podwójne finansowanie), [...]”.

Biorąc pod uwagę jak duża część potencjału rzeczowego organizacji pozarządowych w Polsce została współfinansowana z dotacji krajowych i środków unijnych, powyższy zapis w sposób kluczowy uniemożliwia pokrycie wkładu niepieniężnego przez NGO zasobami rzeczowymi.

4) Należy zwrócić uwagę na niepokojący wzrost obciążeń biurokratycznych związanych z realizacją projektów.

Kwestia ta w szczególności dotyczy faktycznego obniżenia procentowego udziału środków na zarządzanie i koszty pośrednie. Obciążenia te związane są m.in. z prowadzeniem ewidencji czasu pracy wszystkich osób zaangażowanych w realizację projektu. Praktyka działania organizacji pokazuje, iż obciążenia biurokratyczne zarówno zmniejszają efektywność projektów (poprzez

angażowanie zasobów, które w innym przypadku mogły by zostać wykorzystane aby generować wartość dodaną dla beneficjentów projektu), jak i przyczyniają się do powstania dla organizacji dodatkowych kosztów, nie uwzględnionych w budżecie projektu (w szczególności kosztów wynagrodzeń dla personelu prowadzącego rozliczenia projektu po jego zakończeniu).

Bezasadne jest oczekiwanie ewidencji działań pozaprojektowych (nie finansowanych z Funduszy Europejskich) wobec osób świadczących usługi na podstawie elastycznych form zatrudnienia i umowy o współpracy. Należy przeformułować zapis dot. limitu 250 godzin miesięcznie tak aby dotyczył on wyłącznie działań współfinansowanych z Funduszy Europejskich. Negatywnie oceniamy proponowaną zmianę polegającą na uwzględnieniu w limicie 250 godzin łącznego czasu pracy osób zaangażowanych w projekty finansowane ze środków unijnych także zadań wykonywanych w ramach działań własnych beneficjenta (w tym finansowanych ze środków własnych).

Informacje i dane konieczne do zebrania dla spełnienia tego przepisu zdecydowanie wykraczają poza zakres informacji, jakiego pracodawca lub zleceniodawca może żądać od osoby realizującej zadania na rzecz danego projektu/projektów. Ponadto ograniczenia tego typu nie przyczyniają się do bardziej efektywnego wykorzystania środków i skuteczniejszej realizacji zakładanych w projektach celów. W skutek przyjęcia takiej zmiany w przepisach, osoba zaangażowana w projekcie lub projektach realizowanych przez danego Beneficjenta będzie musiała informować go o wszystkich realizowanych zadaniach, także tych finansowanych z innych źródeł, tzn. o wszystkich umowach i zleceniach realizowanych na rzecz innych pracodawców/ zleceniodawców. W takim przypadku informacja nt. czasu pracy i realizacji zadań dotyczył będzie także zleceń, które nie są finansowane ani ze środków UE, ani nawet ze środków własnych danego Beneficjenta. Oznacza to także konieczność ewidencjonowania wszystkich czynności, nawet incydentalnych zleceń o niewielkim wymiarze. Trudno znaleźć uzasadnienie oraz podstawę prawną do archiwizowania tego typu informacji (informacje nt. zatrudnienia lub realizacji zadań na rzecz innego pracodawcy/zleceniodawcy) przez Beneficjenta danego projektu lub projektów. Udzielanie tego typu informacji innym pracodawcom może wręcz naruszać tajemnicę danego zleceniodawcy.

Stoimy na stanowisku, iż co do zasady wytyczne nie powinny obejmować spraw uregulowanych ustawowo, np. przez kodeks pracy i ustawę o rachunkowości, oraz że istniejące służby państwowe wystarczą aby zapewnić wykrycie ewentualnych nadużyć .

- 5) **Dodatkowo pragniemy zaznaczyć, iż wymóg trwałości projektu stanowi *de facto* obciążenie beneficjenta znacznymi kosztami po zakończeniu projektu** (stawiany przed podmiotami sektora prywatnego i pozarządowego, ale nie przed podmiotami administracji publicznej).

W związku z powyższym, Stała konferencja ds. konsultacji funduszy europejskich 2014-2020 OFOP postuluje o:

- 1) Rozszerzenie katalogu kwalifikowalnych kosztów ponoszonych przy realizacji projektów o tak zwane koszty ukryte związane z realizacją projektu;
- 2) Uelastycznienie kwalifikowalności wolontariatu jako niepieniężnego wkładu własnego, poprzez m.in. umożliwienie osobom zatrudnionym przy realizacji projektu wykonywania na zasadzie pracy wolontariackiej zadań spoza swojego zakresu obowiązków;
- 3) Zwiększenie proporcji procentowej alokacji na koszty pośrednie w stosunku do całości dotacji do zakresów zaproponowanych w niniejszym stanowisku;
- 4) Zmiany treści zastrzeżenia dotyczącego podwójnego finansowania w przypadku pokrycia wkładu rzeczowego, tak by zasoby materialne danej organizacji, które zostały sfinansowane ze środków publicznych w poprzedniej perspektywie finansowej, mogły być uznane za kwalifikowane jako wkład własny rzeczowy;
- 5) Zmniejszenia obciążeń biurowatycznych generujących koszty związane z zarządzaniem i trwałością projektu, w szczególności obowiązki ewidencjonowania czasu pracy osób zaangażowanych w realizację projektu.

Dodatkowo pragniemy zwrócić uwagę na problem związany z zasadą konkurencyjności:

Wytyczne nakładają obowiązek stosowania zasady konkurencyjności dla zamówień:

- 1) przekraczających wartość 20 000 zł netto przez podmioty, które nie są zobowiązane do stosowania ustawy PZP,
- 2) których wartość nie przekracza progów określonych w PZP i przekracza 20 000 zł netto przez podmioty zobowiązane do stosowania ustawy PZP.

Kwota graniczna, powyżej której beneficjent zobowiązany jest do stosowania zasady konkurencyjności, powinna być zbieżna z wartością zamówień, dla których możliwe jest udzielanie ich bez stosowania procedur zamówień publicznych, określoną w znowelizowanej ustawie PZP, tj. 30 000 EUR netto. Dla zamówień o wartości pomiędzy 20 000 zł a 30 000 EUR netto rekomendowane jest wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia rozeznania rynku oraz określenie wymogów w zakresie udokumentowania tych działań. Zamówienia o wartości poniżej 20000 zł netto powinny być realizowane zgodnie z wewnętrznymi zasadami wyboru wykonawców danego beneficjenta. W perspektywie 2007 –2013 próg dla

obowiązku stosowania zasady konkurencyjności wynosił 14 tys. EUR czyli analogicznie do wówczas obowiązujących przepisów PZP.

Zastosowany w omawianej dokumentacji zapis ma charakter dyskryminujący beneficjentów nie będących jednostkami sektora finansów publicznych. Ponadto w poprzedniej perspektywie beneficjent mógł zastosować wyjątek w zakresie stosowania zasady konkurencyjności - w przypadku, gdy współpracował z wykonawcą w sposób ciągły przez co najmniej rok przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. W propozycjach nowych zasad - ta możliwość nie istnieje. W praktyce oznacza to, iż podmioty sektora ekonomii społecznej stracą możliwość wykorzystania swoich sprawdzonych i doświadczonych wykonawców. Zgodnie z obecnymi propozycjami nie można będzie zawrzeć umowy na usługę o wartości powyżej 20 tysięcy złotych z osobą powiązaną osobowo, kapitałowo lub powiązaną w sposób budzący wątpliwości co do bezstronności (bardzo szerokie i nieprecyzyjne pojęcie dające pole do nadinterpretacji). **Wobec powyższego, wskazane jest przywrócenie zapisu dot. wyjątku w zakresie stosowania zasady konkurencyjności w brzmieniu takim samym jak w perspektywie 2007-2013.**

Z uwagi na znacząco rozbudowane zapisami Wytycznych wymagania dotyczące wyboru wykonawców działań w ramach projektu przy zastosowaniu zasady konkurencyjności, w celu zmniejszenia biurokratycznych obciążeń beneficjentów w przypadku zamówień o niskiej wartości **konieczne jest podniesienie kwoty granicznej do poziomu określonego w znowelizowanej ustawie PZP dla zamówień udzielanych z wolnej ręki (30 000 EUR)**. Równoczesne wprowadzenie obowiązku dokonania rozeznania rynku w przypadku zamówień o wartości nieprzekraczającej wartości granicznej (między 20000 zł a 30000 EUR) nie doprowadzi do naruszenia zasad wyboru wykonawców z zachowaniem konkurencyjności.

Zagadnienia oraz postulaty przedstawione wyżej mają decydujące znaczenie dla możliwości ponoszenia wkładu własnego przez organizacje pozarządowe w projektach finansowanych z funduszy europejskich 2014-2020.

Stała konferencja OFOP oraz działająca w jej strukturach grupa robocza 12 postulatów są otwarte na szczegółowe przedyskutowanie przedłożonych postulatów oraz sugestii. Liczymy na możliwość spotkania i deklarujemy zaangażowanie w ustaleniu jak najlepszych rozwiązań.