

Fundusze Europejskie

**Ocena dotychczasowej efektywności zastosowania
uproszczonych metod rozliczania wydatków w
ramach FE SL 2021-2027 z analizą zasadności
rozszerzenia zakresu ich stosowania**

RAPORT KOŃCOWY



Fundusze Europejskie
dla Śląskiego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Województwo
Śląskie

Zamawiający



Województwo
Śląskie

Województwo Śląskie
40-037 Katowice
ul. Ligonia 46

Wykonawca

Konsorcjum:



ECORYS Polska Sp. z o.o.
ul. Solec 38 lok. 105
00-394 Warszawa
e-mail: ecorys@ecorys.pl



EVALU Sp. z o.o.
ul. Sumaków 14
04-690 Warszawa
e-mail: evalu@evalu.pl

Katowice - Warszawa, grudzień 2025

Spis treści

Wykaz skrótów.....	4
Streszczenie raportu	7
Wprowadzenie	12
Opis zastosowanej metodyki i źródeł informacji wykorzystywanych w analizie	13
Opis wyników analizy.....	15
I. Ocena trafności i efektywności stosowania stawki ryczałtowej na koszty pośrednie w ramach FE SL 2021-2027	15
I.1. Wydatki najczęściej finansowane ze stawki ryczałtowej.....	16
I.2. Wysokość stawki ryczałtowej.....	24
I.3. Problemy napotymane przy stosowaniu stawek ryczałtowych	27
I.4. Wpływ stawek ryczałtowych na Program i projekty	31
II. Ocena trafności i efektywności stosowania godzinowej stawki jednostkowej w ramach naborów nadzorowanych przez ŚCP	35
II.1. Warunki kwalifikowalności kosztów	35
II.2. Problemy napotymane przy stosowaniu godzinowej stawki jednostkowej.....	49
II.3. Wpływ godzinowej stawki jednostkowej na Program i projekty.....	55
Zalecenia dotyczące godzinowej stawki jednostkowej	58
III. Ocena przewidywanej trafności i efektywności stosowania kwoty ryczałtowej w ramach naborów nadzorowanych przez ŚCP	59
III.1. Warunki kwalifikowalności kosztów	59
Zalecenia dotyczące kwoty ryczałtowej.....	70
IV. Analiza zasadności rozszerzenia stosowania SCOs w ramach FE SL 2021-2027	72
IV.1. Propozycja rozszerzenia stosowania SCOs	72
IV.2. Możliwość zastosowania stawek jednostkowych dla konkretnych wydatków.....	78
IV.3. Mechanizmy zabezpieczające i minimalizacja ryzyka nadużyć	90
IV.4. Dostęp do szkoleń i informacji w zakresie SCOs	96
V. Wykaz dokumentów, które podlegały analizie	105

Wykaz skrótów

Skrót	Wyjaśnienie skrótu
B+R	Badania i rozwój
CATI	Wywiad telefoniczny wspomagany komputerowo
CAWI	Ankieta internetowa wspomagana komputerowo
CEIDG	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
DFR	Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EPT	Ekwiwalent pełnego czasu pracy
FAQ	Najczęściej zadawane pytania
FE DS 2021-2027	Fundusze Europejskie dla Dolnośląskiego 2021-2027
FE LD 2021-2027	Fundusze Europejskie dla Łódzkiego 2021-2027
FE LU 2021-2027	Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021-2027
FE OP 2021-2027	Fundusze Europejskie dla Opolskiego 2021-2027
FENG	Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki
FE SL 2021-2027	Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027
FE WP 2021-2027	Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021-2027
FGI	Zogniskowane wywiady grupowe
FNLC	Finansowanie niepowiązane z kosztami
FST	Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji
GOZ	Gospodarka o obiegu zamkniętym
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IDI	Indywidualne wywiady pogłębione
ICT	Technologie informacyjno-komunikacyjne
IIT	Inne Instrumenty Terytorialne
IK UP	Instytucja Koordynująca Umowę Partnerstwa
ION	Instytucja organizująca nabór
IoT	Internet Rzeczy

Skrót	Wyjaśnienie skrótu
IT	Technologie Informacyjne
IP FE SL 2021-2027	Instytucja Pośrednicząca Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027
IZ FE SL 2021-2027	Instytucja Zarządzająca Programem Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
KE	Komisja Europejska
KE EGESIF	Komisja Europejska - Grupa Ekspertka Komisji Europejskiej ds. Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych
kWp	Kilowatopik
LCI	Wskaźnik kosztów pracy
LSI2021	Lokalny System Informatyczny 2021
MFIPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MŚP	Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
OT	Odbiór techniczny
OZE	Odnawialne źródła energii
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności
PLI	Wskaźnik poziomu cen
PV	Fotowoltaika
R&D	Research and Development (Badania i Rozwój)
Rozporządzenie Ogólne (CPR)	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, (Dz. U. UE L 231 z dnia 30 czerwca 2021 r., s. 320-469 z późn. zm.)
SCOs	Uprozczone formy rozliczania kosztów
SZOP	Szczegółowy Opis Priorytetów
ŚCP	Śląskie Centrum Przedsiębiorczości

Skrót	Wyjaśnienie skrótu
UE	Unia Europejska
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy
WZ	Wydanie zewnętrzne
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Streszczenie raportu

W rozdziale I.1 przedstawiono, jaki rodzaj wydatków związanych z obsługą administracyjną projektów jest najczęściej rozliczany przy zastosowaniu stawki ryczałtowej na koszty pośrednie. Należy podkreślić, że FE SL 2021-2027 stanowi jeden z nielicznych regionalnych programów operacyjnych obecnej perspektywy, w którym doprecyzowano zakres kosztów pośrednich możliwych do rozliczania w ramach SCOs. Katalog ten został opracowany w oparciu o dane historyczne, wiedzę instytucjonalną i wyniki analizy opracowanej przez eksperta zewnętrznego. Beneficjenci rozliczają w ramach tej metody głównie koszty personelu obsługowego, koszty działań informacyjno-promocyjnych, koszty obsługi księgowej oraz koszty materiałów biurowych i artykułów piśmienniczych. Najczęściej najbardziej kosztochłonne są koszty wynagrodzeń dla koordynatora projektu i innego personelu bezpośrednio zaangażowanego w przygotowanie, zarządzanie i nadzór, rozliczanie, monitorowanie projektu lub prowadzenie innych działań administracyjnych, a także koszty przygotowania projektu. Zaledwie 13% respondentów uważa, że przyjęty katalog kosztów wymaga zmian, oczekując doprecyzowania kategorii kosztów pośrednich, zamknięcia katalogu z wyszczególnieniem wszystkich możliwych wydatków, tak aby uniknąć trudności interpretacyjnych dotyczących poszczególnych kosztów lub jego rozszerzenia. Trudności te jednak mogą być szybko rozwiązane podczas kontaktu z ION. Nie zaleca się zmiany katalogu kosztów pośrednich objętych stawką ryczałtową. (**zob. szerzej -> rozdz. I.1**)

W rozdziale I.2 przedstawiono wyniki oceny dotyczącej adekwatności wysokości stawki ryczałtowej na koszty pośrednie, przyjętej w programie na poziomie 7% kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich w projekcie. Mniej więcej co trzeci badany beneficjent zgłasza problem bądź za wysokiej wartości stawki ryczałtowej przyjętej w FE SL 2021-2027 (8% respondentów) bądź za niskiej (22% badanych). Stała wysokość procentowa kosztów pośrednich może nie odpowiadać realnym potrzebom finansowym i specyfice niektórych projektów, zwłaszcza tych dużych lub realizowanych w partnerstwie lub sytuacji realizacji wielu projektów przez ten sam podmiot. Należy jednak pamiętać, że idea stosowania stawek ryczałtowych zakłada przybliżenie zakładanych wydatków do realnych kosztów, nie zaś pokrycie wszystkich poniesionych wydatków. Nie zaleca się zmiany zapisów FE SL 2021-2027 w zakresie wysokości stawki ryczałtowej na koszty pośrednie. (**zob. szerzej -> rozdz. I.2**)

Rozdział I.3 analizuje problemy związane ze stosowaniem stawki ryczałtowej na koszty pośrednie oraz podejmowane środki zaradcze. Przedstawiciele IZ i IP FE SL 2021-2027 nie zgłaszają istotnych problemów związanych ze stosowaniem tego SCO. Kwestie rozliczania kosztów pośrednich za pomocą stawki ryczałtowej są tematem szkoleń zarówno dla wnioskodawców, jak i realizatorów projektów. Blisko połowa (49%) respondentów nie zgłasza żadnych problemów związanych ze stosowaniem stawek ryczałtowych na koszty pośrednie. Pozostali najczęściej (33% wskazań) wskazują trudności w interpretacji wytycznych dotyczących

kwalifikowalności kosztów pośrednich. Zaleca się więc stworzenie podstrony na stronie internetowej FE SL 2021-2027 dotyczącej stosowania stawki ryczałtowej na koszty pośrednie oraz pozostałych SCOs wraz z modułem FAQ. Kolejnym problemem związanym ze stosowaniem stawki ryczałtowej na koszty pośrednie jest brak możliwości pokrywania kosztów pośrednich na bieżąco ze względu na wypłatę dofinansowania uzależnioną od wydatkowania kosztów bezpośrednich oraz trudności z księgowaniem kosztów pośrednich wewnętrznie. Ryzyko podwójnej klasyfikacji kosztów w projekcie – jako bezpośrednich i jednocześnie pośrednich - jest niewysokie i dotyczy sporadycznie przedstawicieli przedsiębiorstw. (**zob. szerzej -> rozdz. I.3**)

Rozdział I.4 przedstawia wpływ stosowanych stawek ryczałtowych na realizację projektów. Zarówno z badań ankietowych, jak i wywiadów wynika pozytywna ocena uproszczenia i jego wpływu na proces wdrażania. Ryczałtowe rozliczanie kosztów pośrednich upraszcza realizację i rozliczanie projektów oraz zmniejsza obciążenia administracyjne zarówno po stronie instytucji, jak i beneficjentów. Ogranicza konieczność szczegółowego dokumentowania wydatków, oszczędzając czas i zasoby, a tym samym umożliwia skupienie się na działaniach merytorycznych. Zapewnia większą elastyczność w zarządzaniu budżetem i umożliwia pokrycie kosztów, które wcześniej trudno było rozliczyć. Dodatkowo zwiększa bezpieczeństwo finansowe projektu i ułatwia kontrolę, co poprawia przejrzystość i ogranicza ryzyko błędów. (**zob. szerzej -> rozdz. I.4** Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania.)

Rozdział II.1 analizuje, czy zasady stosowania godzinowej stawki jednostkowej w ramach naborów realizowanych przez ŚCP zostały określone poprawnie i optymalnie. Przedstawiono kontekst prawny oparty na rozporządzeniu ogólnym UE i krajowych wytycznych MFiPR wskazując, że Polska stosuje SCOs rzadziej niż inne państwa członkowskie. W programie FE SL 2021-2027 stawki jednostkowe dotyczą kosztów wynagrodzeń personelu B+R w działaniach FESL.1.2 i FESL.10.2. Analiza dokumentacji naborów wykazała, że w Działaniu FESL.1.2 ustalono stawkę 88 zł/h, a w Działaniu FESL.10.2 – 100 zł/h (po indeksacji). Stawki te obejmują wszystkie kwalifikowalne składniki wynagrodzenia i ograniczają liczbę rozliczanych godzin do 1720 rocznie. Zastosowane rozwiązania są zgodne z regulacjami unijnymi i krajowymi oraz zapobiegają nadużyciom. Z badań ankietowych wynika, że 92,6% beneficjentów uważa zasady stosowania stawki za zrozumiałe, a 74,1% uznaje warunki kwalifikowalności za optymalne. Główne problemy to nieadekwatność stawki do realnych kosztów i trudności w dokumentowaniu czasu pracy. Z wywiadów wynika, że brak zróżnicowania stawki według kwalifikacji powoduje jej niedostosowanie do wynagrodzeń ekspertów o wysokich kwalifikacjach. Mimo tego, większość respondentów ocenia stosowanie stawek jednostkowych pozytywnie, zwłaszcza ze względu na uproszczenie rozliczeń. Podsumowując, ocenia się, że mechanizm godzinowej stawki jednostkowej działa poprawnie, ale wymaga szerszej komunikacji i szkoleń dla beneficjentów, rozważenia różnicowania stawek według stanowisk, a także dalszego monitorowania skutków indeksacji. (**zob. szerzej -> rozdz. II.1**)

Rozdział II.2. opisuje doświadczenia beneficjentów i wnioskodawców projektów wybranych do dofinansowania w stosowaniu mechanizmu godzinowej stawki jednostkowej. Choć kryteria kwalifikowalności kosztów są w pełni zrozumiałe, pojawiają się trudności interpretacyjne i wdrożeniowe wynikające m.in. z niejednoznaczności zapisów programowych oraz niedostatku wiedzy metodycznej. Najczęściej wskazywanym problemem jest nieadekwatność stawki do rzeczywistych kosztów pracy: zbyt niska dla ekspertów, zbyt wysoka dla personelu pomocniczego. Występują także trudności w dokumentowaniu godzin pracy i księgowaniu stawek, co generuje dodatkowe obciążenia administracyjne. Beneficjenci radzą sobie m.in. poprzez finansowanie niedoszacowanej części wynagrodzeń ze środków własnych, optymalizację pracy zespołu oraz korzystanie ze wsparcia doradczego. Podkreślono, że główne problemy mają charakter ekonomiczny i organizacyjny, a mechanizm, mimo zalet administracyjnych, wymaga doprecyzowania zasad, wsparcia wdrożeniowego oraz większej elastyczności w ustalaniu stawek. (**zob. szerzej -> rozdz. II.2**)

Rozdział II.3. opisuje ocenę tego mechanizmu zarówno przez beneficjentów i wnioskodawców projektów wybranych do dofinansowania (przedstawiciele strony popytowej), jak i ŚCP (reprezentujące stronę podażowo-systemową). Większość respondentów oceniła wpływ stawki neutralnie lub pozytywnie, a negatywne opinie dotyczyły głównie zbyt niskiej stawki, która nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów pracy, szczególnie w projektach B+R, co może ograniczać zatrudnienie wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Pozytywne aspekty dotyczyły przede wszystkim uproszczenia i przyspieszenia rozliczeń, przejrzystości dokumentacji oraz zmniejszenia ryzyka błędów i nadużyć, co zwiększa efektywność wdrażania projektów. Jednocześnie wskazano na ograniczoną elastyczność stawki, utrudniającą zatrudnianie ekspertów o różnych poziomach wynagrodzeń i potencjalnie wpływającą na efektywność alokacji zasobów. Rozdział kończy się podsumowaniem wniosków i zaleceń z całej sekcji II, które obejmują m.in.: utrzymanie stosowania godzinowej stawki jednostkowej, doprecyzowanie zasad jej stosowania w dokumentacji, dalszą edukację beneficjentów, uproszczenie i standaryzację ewidencji czasu pracy, weryfikację indeksowania stawek oraz rozważenie mechanizmów różnicowania stawek według kwalifikacji i rodzaju pracy. (**zob. szerzej -> rozdz. II.3**).

Rozdział III.1 przedstawia ocenę przewidywanej trafności i efektywności stosowania kwot ryczałtowych w naborze nadzorowanym przez ŚCP. Konkurs w Działaniu FESL.10.03 Wsparcie MŚP na rzecz transformacji został ogłoszony w 2025 r., a na dzień sporządzania raportu nie opublikowano jeszcze listy projektów przyjętych do dofinansowania. Dlatego analizie podlegały przede wszystkim założenia, dokumentacja konkursowa oraz informacje z etapu oceny projektów, nie zaś efekty ich wdrażania. Mocną stroną dokumentacji naboru jest jej wyraźne dostosowanie do specyfiki kwot ryczałtowych wyliczanych na podstawie szczegółowego budżetu. Instytucja ogłaszająca konkurs przekazała kluczowe informacje dotyczące stosowania kwot ryczałtowych oraz przygotowała szczegółowe wytyczne do

opracowania wniosku o dofinansowanie z wykorzystaniem tego uproszczenia. Znacząco zwiększa to przejrzystość procesu. Warunki przyznawania kwot ryczałtowych są zasadniczo poprawne pod względem formalnym i zawierają wiele mocnych elementów. Nadal jednak pozostaje wątpliwość, czy zastosowana metoda będzie stanowić rzeczywiste uproszczenie zarówno dla beneficjentów, jak i dla Instytucji Pośredniczącej. Kluczowe znaczenie będzie miała ocena na etapie wdrażania i końcowego rozliczenia projektów. (**zob. szerzej -> rozdz. III.1**)

W rozdziale IV.1 przeanalizowano możliwości zastosowania SCOs w działaniach FE SL 2021-2027, w których występuje jedynie stawka ryczałtowa na koszty pośrednie. W trakcie badania zidentyfikowano możliwość rozwijania dalszych metod upraszczania wydatków w działaniach FESL.1.2 i FESL.10.2 (projekty ŚCP). Przeszkodą w rozwijaniu stawki jednostkowej jest – w opinii przedstawicieli badanych instytucji – długotrwały proces uzgodnień wysokości stawki z IA i MFiPR oraz brak już sprawdzonych metodyk, danych historycznych, niskiej dostępności danych rynkowych itp. Występuje jednak możliwość objęcia stawką jednostkową kosztów związanych z doradztwem lub szkoleniem pracowników, na podstawie własnej metodologii IZ/IP FE SL 2021-2027 oraz rozszerzenie kwot ryczałtowych na inne działania, w których występuje kategoria wydatków obejmująca zakup środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, w oparciu o procedury postępowania wypracowane w naborze do Działania FESL.10.3. (**zob. szerzej -> rozdz. IV.1**)

Rozdział IV.2 analizuje możliwości zastosowania stawki jednostkowej w przypadku 1m² budowanej powierzchni, 1kWp budowanej fotowoltaiki, 1h usługi szkoleniowej/osobę oraz 1 usługi doradczej. Wyniki analiz wskazują na brak możliwości zastosowania stawki jednostkowej do rozliczania 1m² budowanej powierzchni ze względu na wysoką wariację kosztu jednostkowego w zależności od specyfikacji poszczególnych inwestycji i wysoki wskaźnik inflacji, wymagający bieżącej aktualizacji stawki dla kolejnych naborów. Występuje możliwość zastosowania stawki jednostkowej dla 1kWp budowanej fotowoltaiki ze względu na wystarczającą standaryzację kosztu jednostkowego. Ze względu na rzadkie publikowanie cenników przez potencjalnych wykonawców określenie wysokości tej stawki wymagać będzie badania na reprezentatywnej próbie przedsiębiorców zajmujących się montażem instalacji fotowoltaicznych. W przypadku 1h usługi szkoleniowej/osobę możliwe jest wyliczenie stawki jednostkowej, jednak ze względu na duże zróżnicowanie potrzeb szkoleniowych w projektach oraz zróżnicowanie form i zakresu samych szkoleń, ocenia się, że konieczne będzie wyliczenie osobnych stawek dla szkoleń stacjonarnych i online, a także osobne dla szkoleń otwartych i zewnętrznych. Podobne podejście zostało zastosowane w Priorytecie 1 FENG. Metodą wyliczenia stawki jednostkowej w tym przypadku powinno być badanie rynku. Obliczenie jednolitej stawki jednostkowej dla 1 usługi doradczej ocenia się jako niewykonalne ze względu na różną czasochłonność różnych typów doradztwa. Zamiast tego proponuje się wyliczenie i posługiwanie się stawką dla jednej godziny usługi doradczej, podobnie jak w przypadku szkoleń. Podstawą do wyliczeń stawki

jednostkowej powinno być badanie rynku, ewentualnie skorygowane o najświeższe dane historyczne. (**zob. szerzej -> rozdz. IV.2**)

Rozdział IV.3. ocenia skuteczność mechanizmów zapobiegających nadużyciom w stosowaniu uproszczonych metod rozliczania kosztów. SCOs ograniczają wymóg dokumentowania wydatków, dlatego istotna jest kontrola poprawności realizacji działań i osiągnięcia wskaźników. W dokumentach programowych FE SL 2021-2027 określono ogólne zasady, które można uznać za mechanizmy niwelujące potencjalne nieprawidłowości: przy stawkach jednostkowych – płatność następuje tylko za działania rzeczywiście zrealizowane, przy kwotach ryczałtowych – brak realizacji lub niepełna realizacja wskaźników powodują utratę kwalifikowalności, zaś przy stawkach ryczałtowych – kontrola dotyczy poprawności zastosowania procentowych limitów. Mechanizmy zabezpieczające obejmują ponadto: powiązanie płatności z osiągnięciem wskaźników, kontrole wybranych projektów, informowanie beneficjentów o ich odpowiedzialności wobec organów zewnętrznych (np. KAS, ZUS) oraz określenie zakresu stosowania SCOs i ich wartości w umowie o dofinansowanie. Przeprowadzone wywiady potwierdziły, że beneficjenci są świadomi odpowiedzialności i potencjalnych konsekwencji nadużyć. Zastosowane rozwiązania skutecznie ograniczają ryzyko manipulowania danymi (np. zawyżania liczby godzin). Badanie wykazało też, że SCOs istotnie zmniejszają obciążenie administracyjne zarówno instytucji, jak i beneficjentów, jednak wymagają stałego wsparcia szkoleniowego i interpretacyjnego. Zespół badawczy wskazał do rozważenia propozycje działań, które mogą służyć dalszemu wzmocnieniu systemu m.in. poprzez identyfikację kryteriów ryzyka w projektach oraz dalsze stosowanie listy minimalnych dowodów dla godzinowej stawki jednostkowej (np. karty czasu pracy). (**zob. szerzej -> rozdz. IV.3**)

W rozdziale IV.4 oceniono, że działania informacyjno-promocyjne w zakresie stosowania uproszczonych metod rozliczania projektów są prowadzone w sposób przemyślany i spójny. Na oficjalnej stronie Programu na bieżąco pojawiają się informacje o szkoleniach. Możliwe jest także pozyskanie porady telefonicznej w razie wątpliwości czy problemów. Beneficjenci wyrażają ogólne zadowolenie z kontaktów z IZ oraz IP, a także z przeprowadzanych spotkań. Zwracają jednak uwagę na ich mało pogłębiony charakter, co wynika najprawdopodobniej z relatywnie nowego dla nich tematu, jakim są koszty uproszczone i wielość nasuwających się pytań. (**zob. szerzej -> rozdz. IV.4**)

Wprowadzenie

Niniejsza analiza została przygotowana w ramach zamówienia pn. „Ocena dotychczasowej efektywności zastosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków w ramach Funduszy Europejskich dla Śląskiego 2021-2027 z analizą zasadności rozszerzenia zakresu ich stosowania”. Celem badania było dokonanie kompleksowej oceny trafności i efektywności stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków w ramach programu, a także określenie potencjalnych kierunków ich dalszego wykorzystania w perspektywie 2021-2027 oraz kolejnych okresach programowania.

W świetle zapisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 oraz krajowych wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, państwa członkowskie zobowiązane są do coraz szerszego wykorzystywania uproszczonych form rozliczania kosztów, szczególnie w odniesieniu do dotacji i dotacji zwrotnych finansowanych z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W tym kontekście Instytucja Zarządzająca programem Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 (IZ FE SL) podejmuje działania zmierzające do racjonalizacji i uproszczenia procesu wdrażania projektów poprzez stosowanie instrumentów, które z jednej strony ograniczają obciążenia administracyjne, a z drugiej zapewniają odpowiedni poziom kontroli finansowej.

Przeprowadzenie niniejszej analizy uzasadniały dwa czynniki. Po pierwsze – weryfikacja przyjętych rozwiązań dotyczących stosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów (m.in. stawek ryczałtowych, kwot ryczałtowych i stawek jednostkowych) po ogłoszeniu i rozstrzygnięciu pierwszych naborów w ramach programu. Po drugie – potrzeba oceny zasadności rozszerzenia stosowania SCOs w innych obszarach interwencji i dla innych kategorii kosztów, w tym w działaniach nadzorowanych przez Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (DFR), Śląskie Centrum Przedsiębiorczości (ŚCP) oraz Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach (WUP).

Zakres przedmiotowy analizy obejmował program Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027¹, a także wybrane programy krajowe i regionalne realizowane w ramach polityki spójności 2021-2027 w celu dokonania analizy porównawczej. Zakres podmiotowy objął przedstawicieli IZ, IP, beneficjentów i wnioskodawców projektów wybranych do dofinansowania w ramach FE SL 2021-2027, a także ekspertów posiadających doświadczenie w zakresie wdrażania i rozliczania programów finansowanych z funduszy europejskich (przedstawicieli innych instytucji zarządzających i pośredniczących badanych w ramach benchmarkingu).

¹ Zakres badania objął działania EFRR i FST nadzorowane przez: DFR (1.1, 1.4, 2.1, 2.2, 2.6, 2.11, 2.14, 2.15, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.3, 8.1, 8.3, 8.7, 9.1, 10.5, 10.6, 10.7, 10.9, 10.11, 10.12, 10.13, 10.14, 10.15), ŚCP (1.2, 1.10, 10.2, 10.3, 10.4,) i WUP (1.3, 1.6., 10.16, 10.22).

Opis zastosowanej metodyki i źródeł informacji wykorzystywanych w analizie

Metodologia badania została opracowana w sposób zapewniający kompleksową i rzetelną ocenę efektywności stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków w ramach programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027, z uwzględnieniem zasadności rozszerzenia zakresu ich stosowania. Przyjęto podejście oparte na **triangulacji metod, źródeł i perspektyw**, łącząc analizę danych zastanych, badania jakościowe i ilościowe oraz elementy analizy eksperckiej.

Badanie przebiegało w czterech logicznie powiązanych fazach:

1. **Strukturalizacja badania** – analiza danych zastanych (desk research), w tym dokumentów programowych (Program FE SL 2021-2027, SZOP, Zasady stosowania SCOs, Wytyczne MFiPR i KE, opracowania metodyczne). Efektem fazy był raport metodyczny, harmonogram oraz narzędzia badawcze.
2. **Zbieranie i analiza danych** – realizacja badań terenowych (IDI, CAWI, warsztaty). Zastosowano zasadę triangulacji, zapewniając różnorodność źródeł i metod.
3. **Analiza i interpretacja wyników** – opracowanie wyników badań jakościowych i ilościowych oraz ich integracja w oparciu o analizę ekspercką.
4. **Formułowanie wniosków i zaleceń** – syntetyzowanie ustaleń, konsultacje wyników (FGI) oraz przedstawienie wyników przeprowadzonych badań.

W celu realizacji celów badania wykorzystano następujące metody i techniki:

- **Analiza danych zastanych (desk research)** – obejmowała akty prawne, wytyczne krajowe i unijne, dokumenty programowe, analizy wdrożeniowe oraz dane z systemów informatycznych FE SL 2021-2027. W ramach benchmarkingu poddano analizie dokumentację programową (SZOP) oraz konkursową (regulaminy naborów we wszystkich działaniach EFRR oraz FST) we wszystkich regionalnych i krajowych programach wdrażanych w perspektywie 2021-2027. Dodatkowo wyszukano na portalach internetowych poszczególnych programów informacje i dokumentację dotyczącą wdrażania SCOs. Ponadto zwrócono się do wszystkich IZ w prośbę o przesłanie informacji i materiałów dotyczących zakresu stosowania SCOs, w tym metodologii określających sposób wyliczania poszczególnych SCOs. Na tej podstawie przeprowadzono pogłębioną analizę wybranych programów, których przedstawiciele następnie wzięli udział w opisanym poniżej warsztacie.
- **Wywiady pogłębione (IDI)** – z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej i Pośredniczących (IZ/IP) FE SL 2021-2027 zaangażowanych w opracowywanie zasad lub rozliczanie SCOs. Łącznie przeprowadzono 4 wywiady pogłębione.

- **Badanie ilościowe (CAWI)** – z wnioskodawcami projektów wybranych do dofinansowania² i beneficjentami projektów FE SL 2021-2027³, mające na celu zidentyfikowanie opinii i doświadczeń w zakresie stosowania stawek ryczałtowych i jednostkowych. Operat badania stanowiła baza unikalnych beneficjentów oraz wnioskodawców projektów zatwierdzonych do dofinansowania, w których przewidziano stosowanie stawek ryczałtowych i godzinowej stawki jednostkowej. Struktura próby opierała się o poszczególne uproszczone metody rozliczania kosztów. Łącznie udało się zgromadzić 329 ankiet, w tym 302 ankiety pochodziły od beneficjentów i wnioskodawców, korzystających ze stawki ryczałtowej, 1 ankietę – od beneficjentów korzystających ze stawki jednostkowej, a 26 ankiet od beneficjentów, którzy korzystali z obu tych metod jednocześnie.
- **Warsztat z przedstawicielami IZ/IP innych programów regionalnych i krajowych** – w celu porównania praktyk, identyfikacji dobrych rozwiązań (benchmarking) i transferu doświadczeń międzyregionalnych. W warsztacie wzięli udział przedstawiciele programów: Fundusze Europejskie dla Podkarpackiego, Fundusze Europejskie dla Podlaskiego, Fundusze Europejskie dla Łódzkiego oraz Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki. Dobór uczestników poprzedzono analizą benchmarkingową mającą na celu określenie zakresu stosowania SCOs.
- **Zogniskowane wywiady grupowe (FGI)** – z przedstawicielami IZ i IP FE SL 2021-2027 w końcowej fazie badania, służące prezentacji i doprecyzowaniu wniosków oraz zaleceń. Łącznie przeprowadzono 2 wywiady grupowe: pierwszy dotyczył stawki ryczałtowej na koszty pośrednie, zaś drugi stawki jednostkowej, w tym godzinowej oraz kwoty ryczałtowej.

Analizy miały charakter eksploracyjny i porównawczy, ilościowy i jakościowy oraz ekspercki, oparty na interpretacji danych przez zespół z doświadczeniem w ocenie i ewaluacji polityk publicznych. Wnioski i zalecenia opracowano natomiast w sposób operacyjny i praktyczny, wskazując konkretne obszary możliwych usprawnień oraz propozycje rozszerzenia stosowania SCOs w FE SL 2021-2027.

² W raporcie podmioty te określane są, dla zwiększenia przejrzystości tekstu, „wnioskodawcami”. Każdorazowo, gdy używana jest nazwa „wnioskodawca” należy mieć na uwadze, że Autorzy raportu mają na myśli wnioskodawców projektów zatwierdzonych do dofinansowania.

³ W ramach badania CAWI analizie poddano beneficjentów i wnioskodawców następujących działań: 1.1, 1.2 (w projektach, w których stosowano stawkę ryczałtową oraz/lub godzinową stawkę jednostkową), 1.3, 1.4, 1.6., 1.10, 2.1, 2.2, 2.6, 2.11, 2.14, 2.15, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.3, 8.1, 8.3, 8.7, 9.1, 10.2, 10.3, 10.4, 10.5, 10.6, 10.7, 10.9, 10.11, 10.12, 10.13, 10.14, 10.15, 10.16, 10.22.

Opis wyników analizy

I. Ocena trafności i efektywności stosowania stawki ryczałtowej na koszty pośrednie w ramach FE SL 2021-2027

Stawka ryczałtowa służy do wyliczenia jednego rodzaju kosztów w odniesieniu do innych kosztów projektu. Najczęściej stosowana jest do wyliczenia kosztów pośrednich w projekcie.

Zgodnie z art. 54 rozporządzenia ogólnego, stawkę ryczałtową na pokrycie kosztów pośrednich operacji można obliczać w oparciu o jeden z następujących sposobów:

- do 7% kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich, w którym to przypadku państwo członkowskie nie jest zobowiązane do dokonania obliczeń w celu ustalenia stawki mającej zastosowanie;
- do 15% kwalifikowalnych bezpośrednich kosztów personelu, w którym to przypadku państwo członkowskie nie jest zobowiązane do dokonania obliczeń w celu ustalenia stawki mającej zastosowanie;
- do 25% kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich, pod warunkiem że stawka ta jest obliczana zgodnie z art. 53 ust. 3 lit. a)⁴.

Zgodnie z Zasadami stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków stosowanych w programie Fundusze Europejskie dla Śląskiego na lata 2021-2027⁵ szczegółowe reguły zastosowania uproszczonej metody rozliczania kosztów za pomocą stawki ryczałtowej są określone w warunkach wyboru projektów lub innym dokumencie opracowanym przez ION. Limit kosztów pośrednich (tj. odpowiednią stawkę ryczałtową) wskazuje się w regulaminie wyboru projektów, umowie/decyzji o dofinansowanie projektu, co stanowi jednocześnie podstawę do rozliczania kosztów pośrednich we wnioskach o płatność. Zasady stosowania stawki ryczałtowej przewidują, że jeśli wydatki, będące podstawą wyliczenia stawek ryczałtowych, przedstawione do rozliczenia są niższe, niż zatwierdzony budżet projektu, stawkę nalicza się w stosunku do faktycznie poniesionych kosztów bezpośrednich, stanowiących podstawę. W przypadku rozliczania kosztów pośrednich w projekcie w oparciu o stawkę ryczałtową, kontroli podlega jedynie sprawdzenie, czy udział kosztów pośrednich w całości wydatków zadeklarowanych w danym projekcie nie przekracza dopuszczalnych limitów.

⁴ Za pomocą rzetelnej, sprawiedliwej i weryfikowalnej metody obliczeń w oparciu o:

(i) dane statystyczne, inne obiektywne informacje lub ocenę ekspercką;

(ii) zweryfikowane dane historyczne poszczególnych beneficjentów;

(iii) zastosowanie zwyczajowej praktyki księgowania wydatków przez poszczególnych beneficjentów.

⁵ Załącznik do uchwały nr 1350/431/VI/2023 Zarządu Województwa Śląskiego z 21 czerwca 2023 r.

I.1. Wydatki najczęściej finansowane ze stawki ryczałtowej⁶

W obszarze wsparcia EFRR i FST (w zakresie działań infrastrukturalnych, tj. w obszarze badań i rozwoju, innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw, cyfryzacji, wsparcia promocji i eksportu, efektywności energetycznej, ochrony klimatu i różnorodności biologicznej, wsparcia mobilności miejskiej i transportu, infrastruktury publicznej, zwiększenia roli kultury i turystyki) w FE SL 2021-2027 stawką ryczałtową objęte są koszty pośrednie, do których zalicza się następujące rodzaje kosztów⁷:

- a. koszty koordynatora lub kierownika projektu oraz innego personelu bezpośrednio zaangażowanego w przygotowanie, zarządzanie i nadzór, rozliczanie, monitorowanie projektu lub prowadzenie innych działań administracyjnych w projekcie, w tym w szczególności koszty wynagrodzenia tych osób (np. koordynatora, kierownika projektu, inspektora nadzoru inwestorskiego, inżyniera kontraktu, inwestora zastępczego), ich delegacji służbowych i szkoleń i/ lub koszty zlecenia usług w tym zakresie,
- b. koszty zarządu (wynagrodzenia osób uprawnionych do reprezentowania jednostki, których zakresy czynności nie są przypisane wyłącznie do projektu,
- c. koszty personelu obsługowego (obsługa kadrowa, finansowa, administracyjna, sekretariat, kancelaria, obsługa prawna, w tym dotycząca zamówień) na potrzeby funkcjonowania jednostki i/ lub koszty zlecenia usług w tym zakresie,
- d. koszty obsługi księgowej (wynagrodzenia osób księgujących wydatki w projekcie, koszty związane ze zleceniem prowadzenia obsługi księgowej projektu biuru rachunkowego),
- e. koszty utrzymania powierzchni biurowych (czynsz, najem, opłaty administracyjne),
- f. koszty dzierżawy gruntu i wieczystego użytkowania (bez odsetek) oraz koszty amortyzacji powierzchni biurowych, a także koszty ubezpieczeń,
- g. wydatki związane z otwarciem lub prowadzeniem wyodrębnionego na rzecz projektu subkonta na rachunku płatniczym lub odrębnego rachunku płatniczego,
- h. amortyzacja, najem lub zakup aktywów, a także koszty napraw/przebiegów/serwisu, koszty ubezpieczeń, opłaty skarbowe, notarialne dotyczące aktywów (środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych) używanych na potrzeby osób, o których mowa w lit. a - d,
- i. opłaty za energię elektryczną, ciepłą, gazową i wodę, opłaty przesyłowe, opłaty za odprowadzanie ścieków, opłaty za wywóz odpadów komunalnych,

⁶ Dot. problemu badawczego: I.1 Jakiego rodzaju wydatki związane z obsługą administracyjną projektu były najczęściej finansowane ze stawki ryczałtowej kosztów pośrednich? Czy katalog kosztów pośrednich w ramach stawki ryczałtowej określony przez IZ FE SL 2021-2027 jest optymalny? Czy i w jakim zakresie powinien być zmodyfikowany i dlaczego? Czy może być inny dla różnych naborów przy zachowaniu tej samej wysokości stawki ryczałtowej?

⁷ Zasady stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków stosowanych w programie Fundusze Europejskie dla Śląskiego na lata 2021-2027, Załącznik do uchwały nr 1350/431/VI/2023 Zarządu Województwa Śląskiego z 21 czerwca 2023 r.

- j. koszty usług pocztowych, telefonicznych, internetowych, kurierskich,
- k. koszty usług powielania dokumentów,
- l. koszty materiałów biurowych i artykułów piśmienniczych,
- m. koszty w ramach usług ochrony i dozoru mienia,
- n. koszty sprzętania pomieszczeń, w tym środków czystości, dezynsekcji, dezynfekcji, deratyzacji tych pomieszczeń,
- o. opłaty pobierane od dokonywanych transakcji płatniczych (krajowych lub zagranicznych),
- p. koszty związane z przygotowaniem projektu, niewynikające z przepisów prawa lub z wymogów IZ FE SL 2021-2027,
- q. koszty zabezpieczeń prawidłowej realizacji projektu,
- r. koszty ubezpieczeń majątku wytworzonego w projekcie,
- s. koszty działań informacyjno-promocyjnych projektu,
- t. opłaty skarbowe, notarialne, bankowe, urzędowe związane z realizacją projektu,
- u. koszty związane z ustanowieniem elektronicznego podpisu kwalifikowanego do podpisywania dokumentów w projekcie oraz koszty związane z odnowieniem w okresie realizacji projektu kwalifikowanego certyfikatu,
- v. koszty usług tłumaczenia dokumentów niezbędnych do przedłożenia instytucji zarządzającej na potrzeby rozliczenia i kontroli prawidłowej realizacji projektu.

W projektach Priorytet FESL.10 Fundusze Europejskie na transformację (FST), WUP w Katowicach pełni funkcję instytucji pośredniczącej dla kategorii interwencji związanych ze wsparciem rynku pracy i edukacji⁸. Dla tych kategorii interwencji obowiązuje zamknięty katalog kosztów pośrednich przyjętych dla EFS:

- koszty koordynatora lub kierownika projektu oraz innego personelu bezpośrednio zaangażowanego w zarządzanie, rozliczanie, monitorowanie projektu lub prowadzenie innych działań administracyjnych w projekcie, w tym w szczególności koszty wynagrodzenia tych osób, ich delegacji służbowych i szkoleń oraz koszty związane z wdrażaniem polityki równych szans przez te osoby,
- koszty zarządu (koszty wynagrodzenia osób uprawnionych do reprezentowania jednostki, których zakresy czynności nie są przypisane wyłącznie do projektu, np. kierownik jednostki),
- koszty personelu obsługowego (obsługa kadrowa, finansowa, administracyjna, sekretariat, kancelaria, obsługa prawna, w tym ta dotycząca zamówień) na potrzeby funkcjonowania jednostki,
- koszty obsługi księgowej (wynagrodzenia osób księgujących wydatki w projekcie, w tym zlecenia prowadzenia obsługi księgowej projektu biuru rachunkowemu),

⁸ W analizie wzięto pod uwagę 2 działania wdrażane przez WUP Katowice: Działanie FESL.10.16 Rozwój przedsiębiorczości FST oraz Działanie FESL.10.22 Regionalne Obserwatorium Procesu Transformacji – FST.

- koszty utrzymania powierzchni biurowych (czynsz, najem, opłaty administracyjne) związanych z obsługą administracyjną projektu,
- wydatki związane z otwarciem lub prowadzeniem wyodrębnionego na rzecz projektu subkonta na rachunku płatniczego lub odrębnego rachunku płatniczego,
- działania informacyjno-promocyjne projektu (np. zakup materiałów promocyjnych i informacyjnych, zakup ogłoszeń prasowych, utworzenie i prowadzenie strony internetowej o projekcie, oznakowanie projektu, plakaty, ulotki, itp.),
- amortyzacja, najem lub zakup aktywów (środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych) używanych na potrzeby osób, o których mowa w lit. a - d,
- opłaty za energię elektryczną, ciepłą, gazową i wodę, opłaty przesyłowe, opłaty za odprowadzanie ścieków w zakresie związanym z obsługą administracyjną projektu,
- koszty usług pocztowych, telefonicznych, internetowych, kurierskich związanych z obsługą administracyjną projektu,
- koszty biurowe związane z obsługą administracyjną projektu (np. zakup materiałów biurowych i artykułów piśmienniczych, koszty usług powielania dokumentów),
- koszty zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy,
- koszty ubezpieczeń majątkowych.

W przypadku, gdy w projekcie występują koszty bezpośrednie, finansowane w ramach cross-finansingu, wyliczone na ich podstawie koszty pośrednie są wliczane do limitu cross-finansingu, o którym mowa w Wytycznych dot. kwalifikowalności.

Analiza benchmarkingowa przeprowadzona na podstawie dokumentacji naborów, w których zidentyfikowano zastosowanie stawki ryczałtowej na koszty pośrednie wskazuje, że w większości przypadków nie przedstawia się wnioskodawcom listy kosztów pośrednich objętych stawką ryczałtową. Występuje jedynie odwołanie do Wytycznych dotyczących form kosztów uproszczonych (KE EGESIF_14-0017) oraz kosztów pośrednich wskazanych w Wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027. Nieliczne wyjątki, rozszerzają bądź doprecyzowują katalog kosztów pośrednich objętych stawką ryczałtową. Zostały one wybrane do pogłębionej analizy benchmarkingowej. Na przykład - w regulaminie naboru Funduszy Europejskich dla Podkarpackiego⁹ oprócz wzmianki o definicji kosztów pośrednich wynikającej z Wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027 rozszerzono ten katalog o: koszty związane z promocją projektu, koszt zakupu podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą ważnego kwalifikowalnego certyfikatu. W kolejnym naborze – dotyczącym rozwoju infrastruktury badawczo-rozwojowej koszty pośrednie objęte stawką ryczałtową

⁹ Link do informacji o naborze, także nabory dla Priorytetów 2-6.

ograniczono wyłącznie do kosztów wynagrodzenia i diety personelu projektu¹⁰. W naborze programu Fundusze Europejskie dla Pomorza Zachodniego¹¹ przedstawiono katalog kosztów pośrednich o zawartości zbliżonej do katalogu w FE SL 2021-2027. Obszernie opisano katalog kosztów pośrednich podlegających rozliczeniu stawką ryczałtową w Przewodniku kwalifikowalności wydatków, Działania FENG.02.17 Rozwój oferty klastrów dla firm. Listę możliwych wydatków w ramach kosztów pośrednich opisano na ponad 5 stronach.

Jak wynika z wywiadów z przedstawicielami IZ/IP FE SL 2021-2027 katalog kosztów pośrednich w projektach EFRR powstał na bazie doświadczeń wdrożeniowych tych instytucji – przy udziale ekspertów wewnętrznych, członków zespołu ds. SCOs złożonych z pracowników ŚCP i IZ FE SL 2021-2027 oraz z wykorzystaniem wyników analizy opracowanej przez eksperta zewnętrznego.

Większość badanych beneficjentów wsparcia w działaniach EFRR/FST objętych stawką ryczałtową rozliczała w ramach tej metody uproszczonego rozliczania wydatków koszty personelu projektów, nie objętego rozliczaniem godzinową stawką jednostkową, koszty działań informacyjno-promocyjnych oraz koszty obsługi księgowej. Blisko połowa (46%) rozliczała w ramach stawki ryczałtowej na koszty pośrednie koszty materiałów biurowych i artykułów piśmienniczych. Mniej więcej co trzeci badany (35%) zastosował ten typ SCOs do rozliczenia wydatków związanych z przygotowaniem projektów, zaś mniej więcej co czwarty do rozliczenia kosztów wynikających z utrzymania zarządu (26%), powierzchni biurowych (26%), opłat za media (25%), usług pocztowych, kurierskich i Internetu (25%).

Tabela 1. Wydatki administracyjne finansowane bądź planowane do finansowania ze stawki ryczałtowej kosztów pośrednich w ramach FE SL 2021-2027

Kategoria kosztu pośredniego	Odsetek wskazań
Koszty koordynatora lub kierownika projektu oraz innego personelu zaangażowanego w prowadzenie działań administracyjnych w projekcie, nie objętego rozliczaniem godzinową stawką jednostkową	80%
Koszty personelu obsługowego (obsługa kadrowa, finansowa, administracyjna, sekretariat, kancelaria, obsługa prawna, w tym dotycząca zamówień)	73%
Koszty działań informacyjno-promocyjnych	63%
Koszty obsługi księgowej	56%
Koszty materiałów biurowych i artykułów piśmienniczych	46%
Koszty związane z przygotowaniem projektu	35%
Koszty zarządu	26%

¹⁰ [Link do informacji o naborze w ramach Funduszy Europejskich dla Podkarpackiego](#)

¹¹ [Link do Regulaminu wyboru projektów](#)

Kategoria kosztu pośredniego	Odsetek wskazań
Koszty utrzymania powierzchni biurowych	26%
Opłaty za energię elektryczną, ciepłą, gazową i wodę, opłaty przesyłowe, opłaty za odprowadzanie ścieków, opłaty za wywóz odpadów komunalnych	25%
Koszty usług pocztowych, telefonicznych, internetowych, kurierskich	24%
Koszty usług powielania dokumentów	17%
Wydatki związane z otwarciem lub prowadzeniem wyodrębnionego na rzecz projektu subkonta na rachunku płatniczym lub odrębnego rachunku	16%
Koszty ubezpieczeń majątku wytworzonego w projekcie	15%
Koszty sprzątania pomieszczeń, w tym środków czystości, dezynsekcji, dezynfekcji, deratyzacji tych pomieszczeń	14%
Koszty zabezpieczeń prawidłowej realizacji projektu	14%
Koszty opłat skarbowych i notarialnych związanych z realizacją projektu, a także opłat bankowych oraz opłat urzędowych	13%
Koszty związane z ustanowieniem/odnowieniem elektronicznego podpisu kwalifikowanego do podpisywania dokumentów w projekcie	12%
Amortyzacja, najem lub zakup aktywów używanych na potrzeby personelu zaangażowanego w prowadzenie działań administracyjnych w projekcie	11%
Opłaty pobierane od dokonywanych transakcji płatniczych	7%
Koszty usług tłumaczenia dokumentów niezbędnych do przedłożenia IZ FE SL na potrzeby rozliczenia i kontroli projektu	7%
Koszty ochrony	6%
Koszty dzierżawy gruntu i wieczystego użytkowania (bez odsetek) oraz koszty amortyzacji powierzchni biurowych, a także koszty ubezpieczeń	5%
Inne	5%
Żadne	3%

Źródło: Badanie CAWI/CATI z beneficjentami i wnioskodawcami projektów wybranych do dofinansowania w działaniach EFRR i FST w ramach FE SL 2021-2027, w których wprowadzono stawkę ryczałtową na koszty pośrednie, n=302. Procenty nie sumują się do 100%, ponieważ respondent mógł wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Zdaniem większości badanych beneficjentów wśród najbardziej kosztochłonnych pozycji wydatków administracyjnych, jakie finansowali /zamierzają finansować ze stawki ryczałtowej kosztów pośrednich w ramach FE SL 2021-2027 znajdują się koszty wynagrodzeń dla koordynatora projektu i innych osób zaangażowanych w jego realizację (87%), innego personelu (83%), koszty przygotowania projektu (65%). W opinii blisko połowy (44%) respondentów jedną z najbardziej kosztochłonnych

pozycji wydatków są koszty wynagrodzenia zarządu. Częściej niż co trzeci badany wskazuje także wydatki związane z opłatami za media (39%) i obsługą księgową (37%).

Tabela 2. Najbardziej kosztochłonne pozycje wydatków administracyjnych, jakie beneficjenci i wnioskodawcy finansowali /zamierzają finansować ze stawki ryczałtowej kosztów pośrednich w ramach FE SL 2021-2027

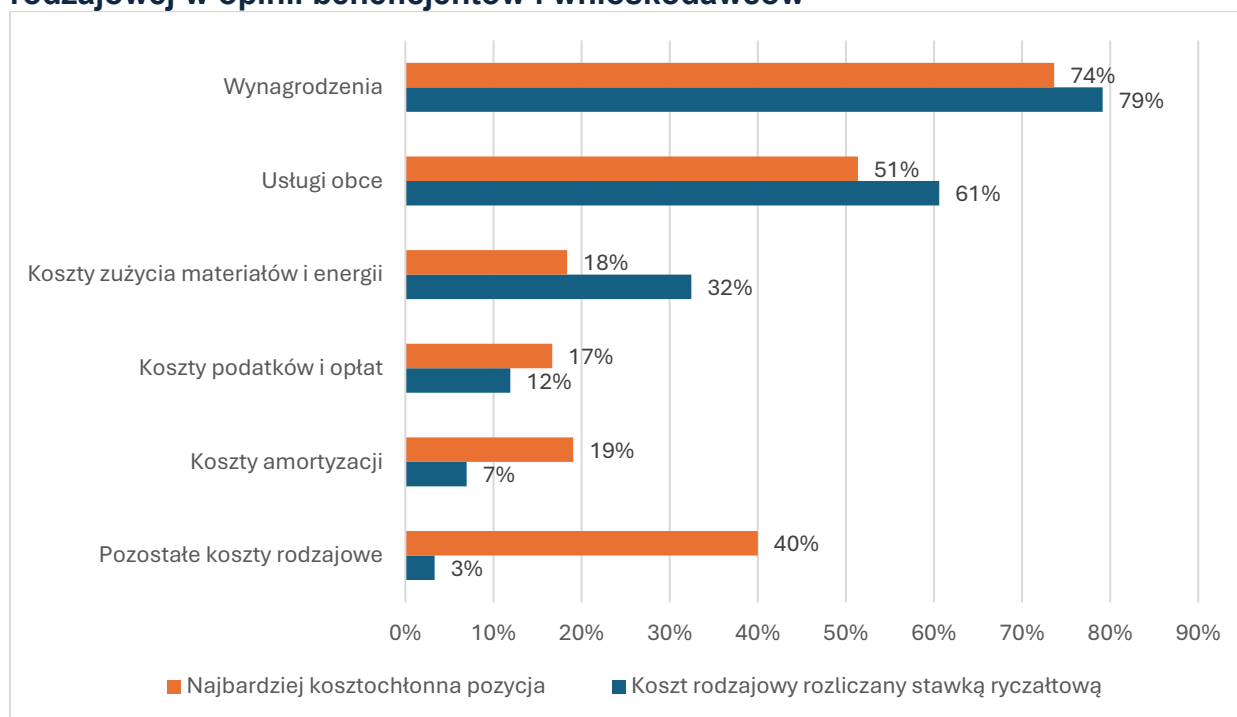
Kategoria kosztu pośredniego	Odsetek wskazań
Koszty koordynatora lub kierownika projektu oraz innego personelu zaangażowanego w prowadzenie działań administracyjnych w projekcie nie objętego rozliczaniem godzinową stawką jednostkową	87%
Koszty personelu obsługowego (obsługa kadrowa, finansowa, administracyjna, sekretariat, kancelaria, obsługa prawna, w tym dotycząca zamówień)	83%
Koszty związane z przygotowaniem projektu	65%
Koszty zarządu	44%
Opłaty za energię elektryczną, ciepłą, gazową i wodę, opłaty przesyłowe, opłaty za odprowadzanie ścieków, opłaty za wywóz odpadów komunalnych	39%
Koszty obsługi księgowej	37%
Koszty działań informacyjno-promocyjnych	30%
Amortyzacja, najem lub zakup aktywów używanych na potrzeby personelu zaangażowanego w prowadzenie działań administracyjnych w projekcie	30%
Koszty zabezpieczeń prawidłowej realizacji projektu	29%
Koszty utrzymania powierzchni biurowych	26%
Koszty dzierżawy gruntu i wieczystego użytkowania (bez odsetek) oraz koszty amortyzacji powierzchni biurowych, a także koszty ubezpieczeń	19%
Koszty materiałów biurowych i artykułów piśmienniczych	16%
Koszty ubezpieczeń majątku wytworzonego w projekcie	16%
Koszty związane z ustanowieniem/odnowieniem elektronicznego podpisu kwalifikowanego do podpisywania dokumentów w projekcie	9%
Koszty sprzątnięcia pomieszczeń, w tym środków czystości, dezynsekcji, dezynfekcji, deratyzacji tych pomieszczeń	7%
Koszty usług powielania dokumentów	6%
Koszty ochrony	6%
Koszty opłat skarbowych i notarialnych związanych z realizacją projektu, a także opłat bankowych oraz opłat urzędowych	5%

Kategoria kosztu pośredniego	Odsetek wskazań
Wydatki związane z otwarciem lub prowadzeniem wyodrębnionego na rzecz projektu subkonta na rachunku płatniczym lub odrębnego rachunku	4%

Źródło: Badanie CAWI/CATI z beneficjentami i wnioskodawcami projektów wybranych do dofinansowania w działaniach EFRR i FST w ramach FE SL 2021-2027, w których wprowadzono stawkę ryczałtową na koszty pośrednie, n=302. Procenty nie sumują się do 100%, ponieważ respondent mógł wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Biorąc pod uwagę strukturę rodzajową wydatków administracyjnych należy podkreślić, że najbardziej kosztochłonną pozycją i jednocześnie najczęściej stosowaną są wynagrodzenia i koszty zakupu usług obcych. Zwraca uwagę wysoka kosztochłonność pozostałych kosztów rodzajowych, na które składają się np. opłaty notarialne, koszty audytu zewnętrznego, najem powierzchni, etc.

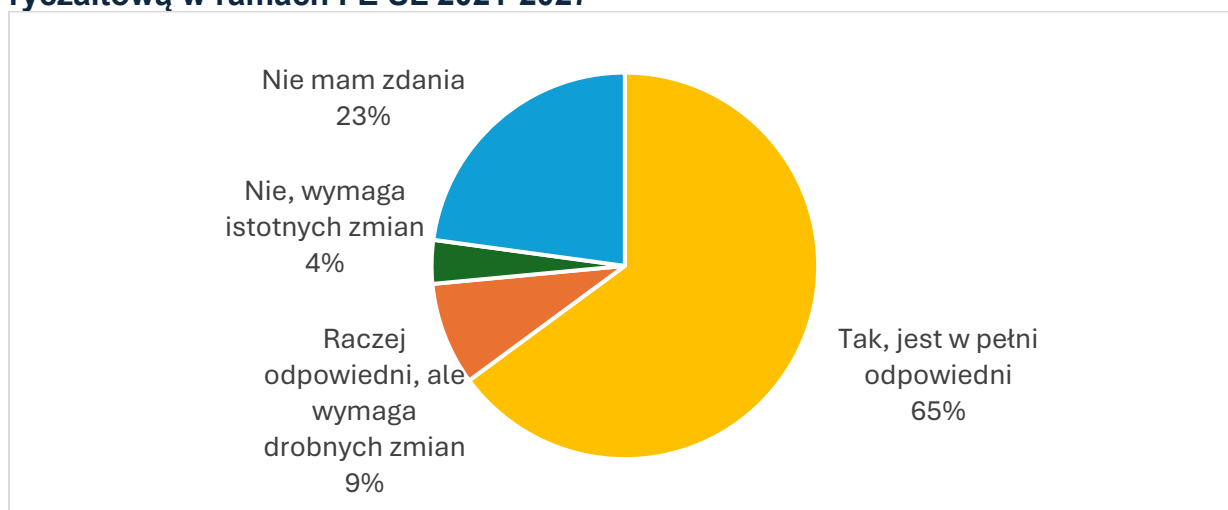
Wykres 1. Wydatki administracyjne i ich kosztochłonność według struktury rodzajowej w opinii beneficjentów i wnioskodawców



Źródło: Badanie CAWI/CATI z beneficjentami i wnioskodawcami projektów wybranych do dofinansowania w działaniach EFRR i FST w ramach FE SL 2021-2027, w których wprowadzono stawkę ryczałtową na koszty pośrednie, n=302. Procenty nie sumują się do 100%, ponieważ respondent mógł wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

W opinii większości badanych (65%) katalog kosztów pośrednich uwzględniony w ramach FE SL 2021-2027 jest odpowiedni. Zaledwie 13% respondentów uważa, że przyjęty katalog kosztów wymaga zmian.

Wykres 2. Opinie beneficjentów i wnioskodawców dotyczące adekwatności i kompletności katalogu kosztów pośrednich, możliwych do rozliczenia stawką ryczałtową w ramach FE SL 2021-2027



Źródło: Badanie CAWI/CATI z beneficjentami i wnioskodawcami projektów wybranych do dofinansowania w działaniach EFRR i FST w ramach FE SL 2021-2027, w których wprowadzono stawkę ryczałtową na koszty pośrednie, n=302.

Oczekiwane przez 13% respondentów zmiany (drobne lub istotne) dotyczą w większości (8% ogółu badanych) kwestii doprecyzowania kategorii kosztów pośrednich, zamknięcia katalogu z wyszczególnieniem wszystkich możliwych wydatków, tak, aby uniknąć trudności interpretacyjnych dotyczących poszczególnych kosztów. Benchmarkingiem do bardziej szczegółowego opisu katalogu kosztów pośrednich może być wspomniany wyżej Przewodnik kwalifikowalności wydatków, Działania FENG.02.17 Rozwój oferty klastrów dla firm. Pozostali badani, którzy deklarują potrzebę drobnych lub istotnych zmian (5%) formułują postulaty rozszerzenia katalogu o możliwość sfinansowania w ramach kosztów pośrednich urządzeń biurowych, aktualizacji wycen i kosztorysów, kosztów remontów, rozszerzenie kosztu "przygotowanie projektu" np. w projektach budowlanych na koszty uzyskania decyzji, kosztorysów, inwestora zastępczego, koszty kierownika robót, inspektora nadzoru. Jak wynika jednak z wywiadów z przedstawicielami IZ/IP FE SL 2021-2027 właśnie na podstawie doświadczeń i postulatów innych wnioskodawców zdecydowano się na włączenie dokumentacji i nadzoru nad projektami wynikającymi z prawa budowlanego do katalogu kosztów bezpośrednich, zaś zakup urządzeń biurowych mieści się w obecnie obowiązującym katalogu. Zwraca uwagę znaczny odsetek (23%) respondentów deklarujących brak zdania na temat adekwatności i kompletności katalogu kosztów pośredniego uwzględnionego w programie. Są to zazwyczaj (20% ogółu) beneficjenci projektów realizowanych na wstępnych etapach, nie rozliczanych jeszcze stawką ryczałtową bądź rozliczanych w ramach pierwszej transzy.

W podsumowaniu należy podkreślić, iż katalog kosztów pośrednich objętych stawką ryczałtową, zastosowany w FE SL 2021-2027 jest bardzo szeroki, uszczegóławiający zapisy zawarte w Wytycznych dotyczących kwalifikowalności projektów w latach

2021-2027 i uniwersalny dla różnych rodzajów operacji. Zawartość katalogu należy uznać za optymalną. Nie występuje potrzeba jego modyfikacji w zależności od naboru.

I.2. Wysokość stawki ryczałtowej¹²

Dla projektów dofinansowanych z EFRR i FST w zakresie działań infrastrukturalnych w ramach FE SL 2021-2027 przyjęto dla kosztów pośrednich zastosowanie stawki ryczałtowej w wysokości do 7% kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich w projekcie (w oparciu o art. 54 lit. a rozporządzenia ogólnego). Jak wynika z analizy danych LSI2021 i CST2021 (wnioski o dofinansowanie, wnioski o płatność) udział kosztów pośrednich w kosztach kwalifikowalnych realizowanych projektów nie przekracza 6,54%.

Analiza benchmarkingowa wskazuje na fakt, że we wszystkich pozostałych badanych programach europejskich zdecydowano się na przyjmowanie stawek off the shelf, a więc stawek rozporządzenia ogólnego w oparciu o art. 54 lit.a. W większości analizowanych programów zdecydowano się na przyjęcie rozwiązania do 7%, a więc mechanizmu zastosowanego w FE SL 2021-2027. W niektórych programach, w już ogłoszonych naborach, w których zdecydowano się na wprowadzenie stawek ryczałtowych różnie jednak formułowano wysokość tych stawek, w zależności od naboru. Programy te wybrano do pogłębionej analizy benchmarkowej. Na przykład w programie Fundusze Europejskie dla Podkarpacia w naborze poświęconym wsparciu infrastruktury B+R zastosowano rozwiązanie, w którym koszty pośrednie rozliczane będą stawką ryczałtową w wysokości 15% bezpośrednich kwalifikowalnych kosztów personelu projektu, o której mowa w art. 54 lit. b rozporządzenia 2021/1060. W tym samym programie w naborach dotyczących wsparcia cyfryzacji oraz dla Priorytetów 2-6¹³ koszty pośrednie rozliczane są wyłącznie stawką ryczałtową w wysokości 0,5% kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich, o której mowa w art. 54 lit a rozporządzenia 2021/1060, zaś w projektach dotyczących wsparcia rozwoju regionalnych inteligentnych specjalizacji - koszty pośrednie rozliczane są wyłącznie stawką ryczałtową w wysokości 7% kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich, o której mowa w art. 54 lit a rozporządzenia 2021/1060. Wysokość stawki ryczałtowej różni się więc w zależności od kierunku wsparcia, co – w opinii uczestników warsztatu z przedstawicielami IZ/IP wybranych programów operacyjnych wynika z przeprowadzonych przez IZ tych programów symulacji, analizy testowych rozwiązań. Różnicowanie wysokości stawki ryczałtowej w zależności od naboru można także zaobserwować w programie Fundusze Europejskie dla Wielkopolski. Dla przykładu, w naborze niekonkurencyjnym dla FEWP.01.07 Wzmocnienie procesu

¹² Dot. problemu badawczego: I.2 Czy Instytucja Zarządzająca (IZ)/Instytucja Pośrednicząca (IP) adekwatnie ustaliła w regulaminach naborów wniosków o dofinansowanie wysokość stawki ryczałtowej dla kosztów pośrednich?

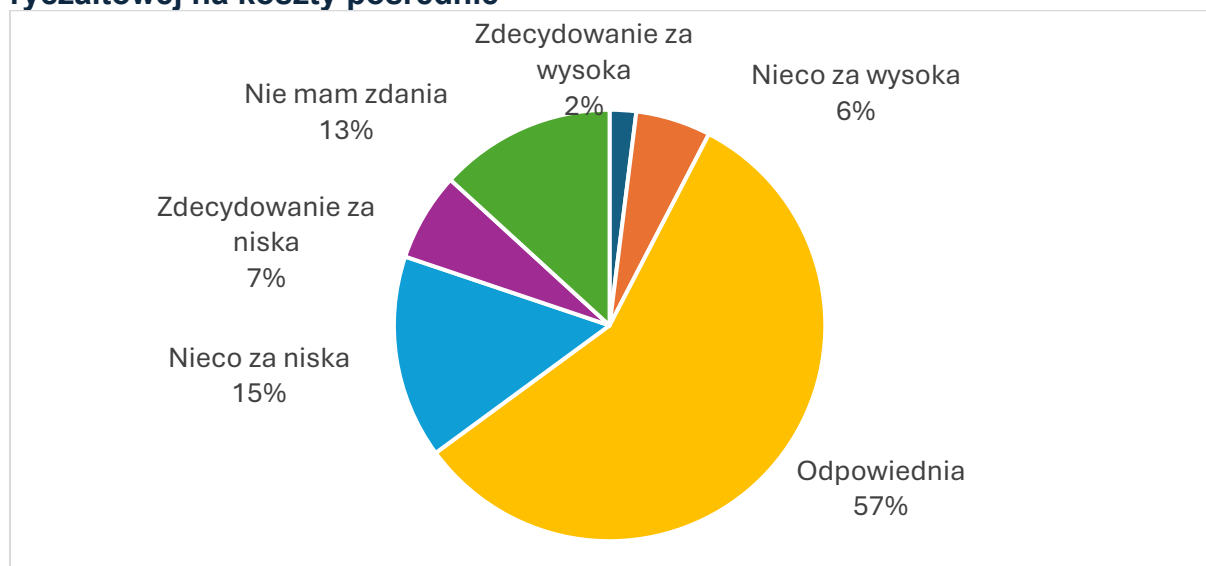
¹³ Priorytety 2-6 dotyczą obszarów: energii i środowiska, mobilnej łączności (transport), mobilności miejskiej, infrastruktury społecznej i zrównoważonego rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych i obszarów wiejskich.

przedsiębiorczego odkrywania i promocja gospodarki w regionie przyjęto zastosowanie uproszczonych metod rozliczania wydatków w oparciu o 5% stawkę ryczałtową na koszty pośrednie (odnoszące się do całkowitych kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich projektu) zgodnie z zapisami artykułu 54 rozporządzenia ogólnego, podczas gdy w naborze do FEWP.10.06 Przybliżenie Wielkopolski Wschodniej do osiągnięcia neutralności klimatycznej, zdecydowano się na przyjęcie stawki ryczałtowej w wysokości 2,5% kosztów bezpośrednich. W programie Fundusze Europejskie dla Pomorza Zachodniego, Działanie 1.1 Kompleksowe projekty B+R przedsiębiorstw założono, że w przypadku projektu składającego się wyłącznie z modułu B+R koszty pośrednie finansowane są łącznie z pozostałymi bezpośrednimi kosztami prac B+R w ramach jednej stawki ryczałtowej wynoszącej 40% bezpośrednich kosztów kwalifikowalnych personelu, zaś w przypadku realizacji dodatkowych modułów fakultatywnych, koszty pośrednie modułu B+R rozliczane są stawką ryczałtową w wysokości 15% kwalifikowalnych bezpośrednich kosztów personelu, przy czym objęte są one jednym limitem wraz z pozostałymi bezpośrednimi kosztami prac B+R wynoszącym 40% bezpośrednich kosztów kwalifikowalnych personelu. Jak wynika z warsztatu z przedstawicielami IZ/IP wybranych programów operacyjnych kalkulacja ta wynikała z rozmów z potencjalnymi wnioskodawcami. Uczestnicy wywiadu grupowego zwracali także uwagę na fakt, że w przypadku takich projektów, gdzie gros kosztów stanowi personel, warto stosować stawkę 15% od kosztów personelu, np. w projektach, w których duży udział wartościowy mają koszty zarządu. Ze względu jednak na brak analiz dotyczących efektywności zastosowanych rozwiązań dotyczących różnicowania wysokości stawki ryczałtowej w zależności od obszaru trudno jednak uznać je za dobre praktyki. Uczestnicy warsztatu z przedstawicielami IZ/IP innych programów operacyjnych deklarowali, że nie mają sygnałów od beneficjentów, że zastosowane w ich programie wysokości stawek ryczałtowych są nieodpowiednie, niemniej podkreślali, że pogłębione wnioskowanie dotyczące różnicowania wysokości stawki ryczałtowej na koszty pośrednie będzie możliwe dopiero pod koniec okresu programowania. Uczestnicy warsztatu podkreślali także, że różnicowanie stawki ryczałtowej dla poszczególnych naborów niesie za sobą konieczność przeprowadzania dodatkowych spotkań z wnioskodawcami jeszcze przed rozpoczęciem poszczególnych naborów w celu doprecyzowania pożądanej wysokości stawki ryczałtowej dla danego naboru, co wiąże się z obciążeniem administracyjnym dla ION.

W opinii większości (57%) badanych beneficjentów i wnioskodawców projektów wybranych do dofinansowania wysokość stawki ryczałtowej przyjętej w FE SL 2021-2027 jest odpowiednia. Zaledwie 8% respondentów (w tym głównie realizujących więcej niż 1 projekt) przyjmuje, że jest ona za wysoka. Częściej niż co piąty badany (22%) uważa, że wysokość stawki ryczałtowej jest za niska. Są to głównie beneficjenci projektów B+R, wprowadzających innowacyjne rozwiązania w przedsiębiorstwie oraz beneficjenci projektów instalacji OZE, modernizacji energetycznej. Warto w tym miejscu przytoczyć praktykę stosowaną w programie

FENG, według której IZ FENG zachęca beneficjentów, którzy mają swoje dane dotyczące projektowanych kosztów pośrednich, do opracowania własnej stawki zgodnej z Wytycznymi. Rozwiązanie to jest jednak bardzo czasochłonne, ponieważ proponowane stawki muszą zyskać akceptację nie tylko IZ, Instytucji Koordynującej, ale również Instytucji Audytowej.

Wykres 3. Opinie beneficjentów i wnioskodawców dotyczące wysokości stawki ryczałtowej na koszty pośrednie



Źródło: Badanie CAWI/CATI z beneficjentami i wnioskodawcami projektów wybranych do dofinansowania w działaniach EFRR i FST w ramach FE SL 2021-2027, w których wprowadzono stawkę ryczałtową na koszty pośrednie, n=302.

W wywiadach z przedstawicielami IZ/IP FE SL 2021-2027 zwrócono uwagę na to, że stała wysokość procentowa kosztów pośrednich może nie odpowiadać realnym potrzebom finansowym i specyfice niektórych projektów, zwłaszcza tych dużych lub realizowanych w partnerstwie lub w sytuacji realizacji wielu projektów przez ten sam podmiot. W bardzo dużych projektach infrastrukturalnych istnieje obawa, że w pojedynczych przypadkach niezbędne koszty pośrednie mogą być niższe niż te wynikające z przewidzianej stawki. Stawka 7% w ujęciu wartościowym daje tak dużą kwotę, iż może pojawić się trudność z jej pełnym i sensownym „skonsumowaniem” — czyli problem z efektywnym wydatkowaniem całej kwoty kosztów pośrednich. Często stawka 7% jest za wysoka w przypadku, gdy beneficjent realizuje więcej niż jeden projekt FE SL 2021-2027 i wówczas koszty personelu nie objętego godzinową stawką jednostkową i obsługi administracyjnej, księgowej finansowane są z więcej niż jednego projektu.

Powszechnie wypowiedany jest pogląd, iż w ramach każdego konkursu stawka ryczałtowa powinna być ruchoma, tzn. zmienna w zależności od potrzeb beneficjenta. Niestety, jak wynika z opracowania Uproszczone metody rozliczania wydatków (*Simplified Cost Options* - SCOs) - pytania i odpowiedzi, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2025 – zasada równości w naborach uniemożliwia uelastycznienie stawki w zależności od oczekiwań beneficjenta. Możliwe jest jej

różnicowanie jedynie między naborami bądź różnicowanie w ramach 1 naboru w zależności od kategorii – np. wysokości dofinansowania.

Wyniki badania wskazują jednak, że wysokość stawki ryczałtowej na koszty pośrednie zastosowana w FE SL 2021-2027 jest odpowiednia. Warto bowiem w tym miejscu podkreślić, że idea ryczału zakłada nie tyle pełne pokrycie kosztów pośrednich w projekcie, ile przybliżenie tych kosztów. Zastosowane w programach benchmarkowych zróżnicowanie wysokości stawek, w tym głównie ich realne obniżenie w rozmaitych działaniach nie znajduje zastosowania w FE SL 2021-2027, którego beneficjenci częściej widzieliby jeszcze wyższą wysokość stawki ryczałtowej niż wartość maksymalna wynikająca z rozporządzenia ogólnego. Ponadto stan zaawansowania FE SL 2021-2027 raczej wyklucza możliwość ustalania z wnioskodawcami optymalnej wysokości stawki w danym naborze.

I.3. Problemy napotymane przy stosowaniu stawek ryczałtowych¹⁴

Rozliczanie kosztów pośrednich za pomocą stawki ryczałtowej jest obligatoryjne przy rozliczaniu projektów, dla których przewidziano taką możliwość i beneficjent nie ma możliwości wyboru innej metody rozliczania tych wydatków, ani co do zasady rezygnacji z tej kategorii kosztów. Na etapie realizacji i rozliczenia projektu nie dopuszcza się możliwości przesunięć finansowych pomiędzy wydatkami kwalifikowalnymi z kategorii stanowiących koszty bezpośrednie do kategorii wydatków stanowiących koszty pośrednie i odwrotnie. Na wartość wydatków kwalifikowalnych (i tym samym kwoty dofinansowania) kosztów pośrednich mają wpływ wszelkiego rodzaju zmiany bezpośrednich wydatków kwalifikowalnych projektu, np. zmniejszenia z tytułu oszczędności przetargowych, korekt finansowych, zastosowania reguły proporcjonalności za niezrealizowanie wskaźników w projekcie.

Weryfikacja wydatków kwalifikowalnych, zadeklarowanych według stawki ryczałtowej, dokonywana jest w oparciu o faktyczny postęp realizacji projektu i osiągnięte wskaźniki. Kontrola rozliczeń w tym zakresie obejmuje sprawdzenie, czy:

- beneficjent prawidłowo zastosował wyznaczoną stawkę ryczałtową,
- prawidłowo wykazał kwotę wydatków kwalifikowalnych, będącą podstawą wyliczenia kosztów pośrednich,
- koszty pośrednie zostały zmniejszone proporcjonalnie do zmniejszonych bezpośrednich kosztów kwalifikowalnych projektu,
- czy rozliczane w danym wniosku o płatność koszty pośrednie nie przekraczają kwot (wydatków kwalifikowalnych, dofinansowania) wskazanych w harmonogramie rzeczowo-finansowym realizacji projektu,

¹⁴ Dot. problemu badawczego: I.3 Na jakie problemy przy stosowaniu stawek ryczałtowych kosztów pośrednich/realizowaniu zadań administracyjnych natrafiali wnioskodawcy/beneficjenci, IZ i IP? W jaki sposób można te problemy rozwiązać?

- zrealizowano obowiązkowe działania promocyjne, o których jest mowa w umowie/porozumieniu/decyzji (dotyczy wniosku o płatność końcową).

Nie jest dopuszczalne pobieranie płatności zaliczkowych wyłącznie na pokrycie kosztów pośrednich w projekcie. Koszty pośrednie mogą natomiast stanowić rozliczenie pobranej zaliczki, ale pod warunkiem, że Beneficjent jednocześnie wykazał we wniosku o płatność kwalifikowalne koszty bezpośrednie stanowiące podstawę wyliczenia stawki ryczałtowej.

W przytaczanych wyżej Zasadach stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków stosowanych w programie Fundusze Europejskie dla Śląskiego na lata 2021-2027 w punktach dotyczących kontroli i rozliczeń podkreślono, że pomimo, iż kontroli IZ/IP FE SL 2021-2027 nie będzie podlegać ani dokumentacja związana z wydatkami pośrednimi, ani wysokość wydatków faktycznie poniesionych, to stosowanie uproszczonych metod rozliczania dla tych wydatków nie zwalnia Beneficjenta z działań, których realizacja wynika z przepisów prawa. Przykładowo stosowanie stawki ryczałtowej dla kosztów pośrednich nie zwalnia Beneficjenta z obowiązku przestrzegania wszystkich obowiązujących przepisów krajowych i unijnych, dotyczących między innymi jawności, udzielania zamówień publicznych, równości szans, zrównoważonego środowiska, pomocy państwa itp. Kwestie te mogą podlegać kontrolom/audytom przeprowadzanym przez właściwe instytucje.

Dodatkowo, na etapie realizacji projektu, IZ/ IP FE SL 2021-2027 weryfikuje wniosek o płatność, czy w zestawieniu poniesionych wydatków bezpośrednich, załączanym do wniosku o płatność, nie zostały wykazane wydatki pośrednie. Niedopuszczalna jest również sytuacja, aby finansować w ramach kosztów pośrednich zadania uznane jako niekwalifikowane w Wytycznych dot. kwalifikowalności. W ramach kosztów pośrednich nie można również kwalifikować wydatków objętych cross-finansowaniem oraz wydatków bezpośrednich uznanych za niekwalifikowane w toku oceny, realizacji inwestycji oraz po zakończeniu realizacji projektu.

Blisko połowa (49%) respondentów nie zgłasza żadnych problemów związanych ze stosowaniem stawek ryczałtowych na koszty pośrednie. Pozostali najczęściej (33% wskazań) definiują trudności w interpretacji wytycznych dotyczących kwalifikowalności kosztów pośrednich.

Wykres 4. Problemy przy stosowaniu stawek ryczałtowych przez beneficjentów



Źródło: Badanie CAWI/CATI z beneficjentami i wnioskodawcami projektów wybranych do dofinansowania w działaniach EFRR i FST w ramach FE SL 2021-2027, w których wprowadzono stawkę ryczałtową na koszty pośrednie, n=302. Procenty nie sumują się do 100%, ponieważ respondent mógł wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

W przypadku wystąpienia problemu niejasnych wytycznych dotyczących kwalifikowalności kosztów lub trudności w ich rozliczaniu powszechnie stosowanym środkiem zaradczym jest kontakt z przedstawicielem ION w celu wyjaśnienia wątpliwości. Jak wynika z wywiadu z przedstawicielami WUP Katowice, wątpliwości dotyczące rozliczania stawki ryczałtowej pojawiają się relatywnie często, stanowiąc duże obciążenie dla ION. Rozwiązaniem alternatywnym jest udział w szkoleniach dla wnioskodawców i spotkaniach informacyjnych, podczas których kwestia stosowania przedmiotowego SCO stanowi główną część spotkania.

Podstawowym problemem związanym ze stosowaniem stawki ryczałtowej na koszty pośrednie jest brak możliwości pokrywania kosztów pośrednich na bieżąco ze względu na wypłatę dofinansowania uzależnioną od wydatkowania kosztów bezpośrednich. W przypadku stałych kosztów administracyjnych, np. wynagrodzenia personelu wymagało to w większości przypadków angażowania wysokiego wkładu własnego w pierwszych miesiącach realizacji projektu. Rozwiązanie to stosowano także w przypadku zidentyfikowania ograniczeń w katalogu kosztów pośrednich. Stosowane było finansowanie niespodziewanych zadań związanych np. z aktualizacją kosztorysów poza środkami projektowymi.

W przypadku identyfikacji zbyt niskiej wysokości stawki ryczałtowej co dziesiąty badany beneficjent decydował się na zakup usług firm realizujących de facto zadania

zespołu projektowego, ale wliczanych do kosztów bezpośrednich jako usługa realizacji zadań projektowych. Niektórzy beneficjenci, już na etapie planowania budżetu, szacowali rzeczowe koszty bezpośrednio z rezerwą na inflację i nieprzewidziane zdarzenia, aby maksymalnie ograniczyć ryzyko niedoszacowania. Jak wynika z wywiadów z przedstawicielami IZ/IP FE SL 2021-2027 ryzyko podwójnej klasyfikacji kosztów – jako bezpośrednich i jednocześnie pośrednich jest niewysokie, dotyczy głównie przedstawicieli przedsiębiorstw.

Respondenci zgłaszający problemy związane z trudnością z księgowaniem kosztów pośrednich wewnątrz, w ramach instytucji wskazywali na konieczne dostosowania planu finansowego do kategorii wydatków i wprowadzenia odpowiednich paragrafów klasyfikacji budżetowej. Większość z nich korzystała także z usług doradcy podatkowego. Wnioski z wywiadów pogłębionych z przedstawicielami IZ/IP FE SL 2021-2027 skłaniają do konstatacji, że trudności te często zgłaszają przedstawiciele JST i jednostek budżetowych, przyzwyczajeni do rozliczania wydatków na podstawie standardowych dokumentów księgowych.

W trakcie wywiadów z IZ/IP FE SL 2021-2027 zidentyfikowano najczęściej pojawiające się problemy beneficjentów:

1. Kwestia księgowania nadmiaru środków wypłaconych w stosunku do poniesionych kosztów pośrednich;
2. Harmonogram wewnętrznego księgowania środków w stosunku do wypłaty środków ze stawki ryczałtowej;
3. Możliwość rozszerzenia katalogu kosztów pośrednich w trakcie realizacji, w stosunku do katalogu zaplanowanego we wniosku o dofinansowanie;
4. Warunki wynegocjowania niższej stawki ryczałtowej w projekcie;
5. Możliwość wykorzystania stawki ryczałtowej na nagrody, premie, dodatki;
6. Zasady dzielenia kosztów pośrednich objętych stawką ryczałtową w przypadku projektu partnerskiego.

Powtarzalność tych pytań i ograniczone zasoby opiekunów projektów w kwestii udzielania bieżących odpowiedzi (są oni zobowiązani do udzielenia odpowiedzi w ciągu 7 dni kalendarzowych) wskazują na potrzebę stworzenia na stronie internetowej programu FE SL 2021-2027 zakładki (podstrony) dotyczącej uproszczonych metod rozliczania wydatków i wprowadzenia narzędzia FAQ w tym obszarze.

Jak wynika z wywiadów z przedstawicielami IZ/IP FE SL 2021-2027 występują często problemy z rozliczaniem kosztów pośrednich stawką ryczałtową w sytuacji zastosowania przepisów pomocy publicznej i pomocy de minimis. Zgłaszany jest problem niedostosowania systemu informatycznego CST2021 do niuansów stawki, w sytuacji, gdy część zadań jest finansowanych z pomocą publiczną, część bez pomocy publicznej, w oparciu o różne zasady. W systemach informatycznych nie ma możliwości podziału tych kosztów, przyporządkowania do poszczególnych zadań, co utrudnia rozliczanie poszczególnych podstaw prawnych w projekcie. Problem ten zgłaszają również beneficjenci. Utrudnieniem jest konieczność prowadzenia

dodatkowej ewidencji (np. pozabilansowej) oraz ręcznego obliczania kwot kosztów pośrednich, co generuje dodatkowe obowiązki administracyjne. Rozliczenie to jest przeprowadzone w arkuszu kalkulacyjnym.

Blisko połowa (49%) respondentów badania CAWI/CATI (beneficjenci i wnioskodawcy projektów wybranych do dofinansowania) uznali, że stosowanie stawek ryczałtowych nie wiąże się z dodatkowymi trudnościami w rozliczaniu kosztów pośrednich. Ci którzy uważali inaczej, wskazali na niejasności w ich planowaniu, rozliczaniu oraz ewidencjonowaniu. Najczęściej podkreślanym problemem jest brak jednoznacznych wytycznych dotyczących zasad rozliczania i technicznego sposobu ujmowania kosztów pośrednich. Padł argument, że katalog kosztów pośrednich, mimo że formalnie zamknięty, ma charakter niespójny – zawiera zarówno bardzo szczegółowe, jak i nadmiernie ogólne kategorie, co powoduje trudności interpretacyjne. W efekcie beneficjenci nie zawsze wiedzą, które wydatki można kwalifikować, a które należy wyłączyć z rozliczenia. Wskazywano również na niepewność i brak przejrzystości zasad naliczania – zwłaszcza w odniesieniu do momentu ponoszenia kosztów, powiązania ich z wydatkami bezpośrednimi czy zasad rozliczania przy zaliczkowaniu. Często dopiero po wyliczeniu rzeczywiście poniesionych kosztów beneficjent jest w stanie określić margines dostępnych środków, co utrudnia bieżące planowanie i realizację zakupów. Część beneficjentów sygnalizowała również problemy z płynnością finansową, wynikające z konieczności finansowania kosztów pośrednich w początkowej fazie projektu ze środków własnych, zanim poniesione zostaną koszty bezpośrednie.

Uczestnicy warsztatu z przedstawicielami IZ i IP pozostałych programów operacyjnych nie identyfikowali problemów związanych ze stosowaniem stawki ryczałtowej na koszty pośrednie.

I.4. Wpływ stawek ryczałtowych na Program i projekty¹⁵

Oceniając wpływ stosowania ryczałtowych kosztów pośrednich, warto podkreślić istotną zmianę w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej 2014-2020. W tamtym okresie, stosowanie ryczałtowych kosztów pośrednich w projektach EFRR nie było powszechne. Co prawda zgodnie z Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 od 1 stycznia 2018 r. stosowanie ryczałtów było z pewnymi wyjątkami obligatoryjne w przypadku rozliczania kosztów pośrednich w projektach EFRR, jednak w wielu przypadkach kosztów pośrednich wcale nie finansowano. Koszty te były często pokrywane przez beneficjentów ze środków własnych, poza projektem. W województwie śląskim widać to choćby w dokumencie pt. Szczegółowy opis osi priorytetowych¹⁶, gdzie dla większości działań finansowanych z EFRR nie przewidziano stosowania

¹⁵ Dot. problemu badawczego: I.4 Jaki wpływ na realizację projektów i wdrażanie interwencji miało wprowadzenie stawek ryczałtowych w ramach kosztów pośrednich FE SL 2021-2027? Czy ich zastosowanie było korzystne dla wnioskodawców, IZ i IP?

¹⁶Szczegółowy opis osi priorytetowych, wersja 23.1.

jakichkolwiek uproszczonych form rozliczania wydatków. Działo się tak np. w projektach dotyczących budowy, wyposażenia w aparaturę naukowo-badawczą kluczowej infrastruktury badawczej, służącej realizacji badań naukowych zgodnych z regionalnymi inteligentnymi specjalizacjami w Działaniu 1.1 Kluczowa dla regionu infrastruktura badawcza¹⁷, w projektach dotyczących budowy i przebudowy infrastruktury służącej do produkcji i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych w Poddziałaniu 4.1.3 Odnawialne źródła energii – konkurs¹⁸ czy też w projektach obejmujących budowę i przebudowę dróg powiatowych i gminnych w Działaniu 6.1 Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne¹⁹.

Z drugiej strony, występowały jednak działania, w których finansowano ryczałtowe koszty pośrednie, co więcej czasem na zasadach zbliżonych do aktualnych. Dla przykładu w Działaniu 1.2 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach w naborze z 2021 r.²⁰ w projektach wsparcia prac B+R w przedsiębiorstwach kwalifikowano koszty pośrednie w wysokości 15% bezpośrednich kwalifikowalnych kosztów związanych z zaangażowaniem personelu projektu tj. umów o pracę rozliczanych metodą uproszczoną z wykorzystaniem godzinowej stawki jednostkowej.

Upowszechnienie w obecnej perspektywie finansowej stosowania ryczałtowych kosztów pośrednich wydaje się korzystne i dla instytucji, i dla beneficjentów. Dochodzi do pełniejszego pokrycia rzeczywistych kosztów realizacji projektu. Beneficjenci nie muszą już dokładać środków z własnego budżetu do kosztów administracyjnych, ogólnych, biurowych, zarządczych, tzn. kosztów pośrednich. We wcześniejszej perspektywie te koszty zapewne także były ponoszone, nie były jednak finansowane w projektach. Przez to projekty stają się finansowo bardziej opłacalne i realne do zrealizowania. Dzięki ryczałtowi działania są sprawniej realizowane, środki szybciej rozliczane, a system bardziej przejrzysty. Z drugiej jednak strony, finansowanie dodatkowych kosztów w projekcie stanowi obciążenie dla budżetu po stronie IZ, stąd decyzja o braku kwalifikowalności kosztów może być czasem zasadna z przyczyn strategicznych, np. w sytuacji dużego zapotrzebowania na dany typ projektu przy ograniczonej dostępnej alokacji.

W badaniach CAWI respondenci pozytywnie ocenili wpływ stosowania stawek ryczałtowych na realizację projektu FE SL 2021-2027. Prawie połowa wydała oceny zdecydowanie pozytywnie lub raczej pozytywnie, przy jednocześnie tylko nielicznych ocenach negatywnych lub zdecydowanie negatywnych (1,2%). Uzasadnieniem pojedynczych negatywnych ocen była wysokość stawki (raz za wysoka i 3 razy za niska). Powód tych ocen nie jest zaskakujący – ryczałt nie stanowi pokrycia faktycznych wydatków każdego jednego beneficjenta, a tylko ich najlepsze możliwe przybliżenie). W praktyce oznacza to, że zawsze mogą znaleźć się sytuacje, w

¹⁷ Dokumentacja naboru w Działaniu 1.1 Kluczowa dla regionu infrastruktura badawcza (292/18), RPO Śląskiego.

¹⁸ Dokumentacja naboru w Poddziałaniu 4.1.3 Odnawialne źródła energii – konkurs.

¹⁹ Dokumentacja naboru w Działaniu 6.1 Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne.

²⁰ Dokumentacja naboru w Działaniu 1.2 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach.

których jeden beneficjent potrzebuje więcej środków niż przewiduje ryczałt, a inny mniej. To istota uproszczenia.

Jednocześnie argumenty uzasadniające pozytywne oceny wskazują, że rozwiązanie to znacząco usprawnia proces realizacji i rozliczania projektu, zwiększa efektywność zarządzania oraz ogranicza obciążenia administracyjne beneficjenta. Przede wszystkim wskazywano, że ryczałtowy sposób rozliczania kosztów pośrednich eliminuje konieczność szczegółowego dokumentowania i sprawozdawania każdego wydatku, co przekłada się na mniejsze obciążenie biurokratyczne, oszczędność czasu i zasobów kadrowych. Beneficjent może skupić się na realizacji działań merytorycznych, zamiast na czasochłonnym gromadzeniu dokumentacji finansowej. Rozliczanie ryczałtowe zapewnia większą elastyczność w planowaniu i zarządzaniu budżetem projektu, umożliwiając dostosowanie wydatków do bieżących potrzeb i nieprzewidzianych okoliczności, które często pojawiają się w trakcie realizacji inwestycji. W prosty i szybki sposób można wyliczyć i rozliczyć koszty, które w poprzednich perspektywach były nie do zidentyfikowania i rozliczenia w ramach projektu. Ryczałt stanowi dodatkowe wsparcie finansowe dla beneficjenta, zwiększając jego możliwości inwestycyjne i ograniczając ryzyko utraty płynności finansowej. Pozwala sfinansować części wynagrodzeń osób zaangażowanych w obsługę i zarządzanie projektem, co pozytywnie wpływa na motywację i zaangażowanie zespołu projektowego. Umożliwia także pokrycie kosztów okołoprojektowych, które dotychczas musiały być finansowane ze środków własnych beneficjenta, a które są niezbędne do prawidłowego prowadzenia projektu. Ponadto mechanizm ten upraszcza kontrolę i rozliczenie projektu, zwiększając przejrzystość finansową i ograniczając ryzyko błędów księgowych.

Na podstawie wywiadów z przedstawicielami IZ i IP FE SL 2021-2027 można wnioskować, że ogólna ocena stosowania stawki ryczałtowej kosztów pośrednich także jest pozytywna, choć z pewnymi zastrzeżeniami i wyzwaniem. Stosowanie stawki ryczałtowej niesie ze sobą szereg korzyści, które przeważają w ocenie jej efektywności. Przede wszystkim upraszcza ono procesy administracyjne zarówno po stronie instytucji, jak i beneficjentów. Instytucje nie muszą weryfikować każdej faktury, dokumentu księgowego, zamówień, co znacząco redukuje pracochłonność i ryzyko błędów w rozliczeniach. Mniej osób może być zaangażowanych do weryfikacji wydatków, a wolne moce przerobowe mogą skupić się na weryfikacji rezultatów i - bardzo istotnych w bieżącej perspektywie - polityk horyzontalnych. Dzięki mniejszemu obciążeniu administracyjnemu instytucje mogą poświęcić więcej uwagi jakości projektów i monitorowaniu efektów, co zwiększa ich skuteczność. Beneficjenci natomiast mogą skoncentrować się na realizacji projektu, zamiast na skomplikowanej dokumentacji. Praktycznie automatyczne naliczanie stawki ryczałtowej daje im pewność poprawności obliczeń i ułatwia planowanie finansowe. Dodatkowo, możliwość doliczenia kosztów pośrednich w formie ryczałtu pozwala na szersze finansowanie projektów.

Wnioski mówiące o jednoznacznie pozytywnym wpływie ryczałtu na projekty i programy unijne płyną także z warsztatu z przedstawicielami IZ i IP innych

programów. Ryczałt na koszty pośrednie generalnie usprawnił realizację projektów i ograniczył problemy rozliczeniowe. W wielu programach beneficjenci nie zgłaszają trudności ani sygnałów, że stawki są zbyt niskie lub nieadekwatne, co świadczy o ich praktyczności. Uproszczone rozliczanie ryczałtem zmniejsza obciążenia administracyjne, a jednocześnie ogranicza ryzyko nieprawidłowości, które wcześniej pojawiały się przy kosztach rozliczanych na podstawie faktur. Dotyczy to wszystkich projektów unijnych bez względu na ich źródło finansowania, tj. FST czy EFRR.

Pozytywne wnioski wynikające z analizy, badania CAWI i wywiadów nie są zaskakujące. Ryczałtowe koszty pośrednie są szeroko stosowane i korzystnie oceniane dość powszechnie także poza Polską, w innych państwach członkowskich UE. Koszty pośrednie to koszty administracyjne, często bardzo liczne i zróżnicowane. Obejmują wydatki ogólne, które tylko częściowo związane są z konkretnym projektem, jak np. koszty zarządu czy koszty energii, których właściwe wyliczenie i rozliczenie w projekcie na podstawie dokumentów księgowych jest niezwykle pracochłonne. Stąd jest to idealna kategoria wydatków do skutecznego i efektywnego uproszczenia. Z badania dotyczącego wykorzystania uproszczonych opcji kosztów (SCOs) i finansowania niepowiązanego z kosztami (FNLC) w ramach funduszy objętych rozporządzeniem ogólnym w sprawie wspólnych przepisów (CPR) w okresach programowania 2014–2020 i 2021–2027²¹ wynika wysoka popularność ryczałtowych kosztów pośrednich w całej UE. Zmapowano w nim metody uproszczone (SCOs) stosowane we wszystkich 27 państwach członkowskich UE. Ponad jedna trzecia zidentyfikowanych metod z okresu 2021-2027 (38%) pokrywa koszty pośrednie, a 24% koszty bezpośrednie. Uproszczenia pokrywające wszystkie koszty operacji, tzn. cały projekt stanowią 16%²². Co więcej, ponad 60% respondentów uważa zmniejszenie obciążeń administracyjnych i prostsze przestrzeganie przepisów za bardzo istotne zalety metod uproszczonych.

²¹ Study on the uptake of Simplified Cost Options (SCO) and Financing Not Linked to Costs (FNLC) for the Common Provisions Regulation (CPR) Funds in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods, 2024.

²² Wyjaśnienia dotyczące liczby zmapowanych metod uproszczonych – w badaniu założono, że każda metoda SCOs jest przypisana do pojedynczego wskaźnika w ramach programu operacyjnego. Jeśli w ramach tej samej operacji istnieje kilka metod SCOs, każda jest liczona oddzielnie. Na przykład, operacja ze stawkami jednostkowymi pokrywającymi bezpośrednio koszty personelu i ryczałtem w wysokości 40% pokrywającym wszystkie pozostałe kwalifikowalne koszty operacji – to dwie metody SCOs, wymagające odrębnych wskaźników. Jeśli ta sama metoda, np. ryczałt w wysokości 7% pokrywający koszty pośrednie, jest stosowana w różnych operacjach w ramach jednego programu operacyjnego, jest to jedna metoda SCO.

II. Ocena trafności i efektywności stosowania godzinowej stawki jednostkowej w ramach naborów nadzorowanych przez ŚCP

II.1. Warunki kwalifikowalności kosztów²³

Stawki jednostkowe (w tym godzinowe) są jednym z trzech podstawowych typów uproszczonych kosztów (obok stawek ryczałtowych i kwot ryczałtowych).

Możliwość przyznawania beneficjentom dotacji w oparciu o stawki jednostkowe została sprecyzowana na poziomie UE, w rozporządzeniu ogólnym²⁴. Wskazuje ono, że dotacje przyznawane beneficjentom przez państwa członkowskie mogą przyjmować dowolną z następujących form: refundacja kosztów faktycznie poniesionych, stawki jednostkowe, stawki ryczałtowe, kwoty ryczałtowe, kombinacja tych form lub finansowanie niepowiązane z kosztami. Jednocześnie, gdy łączny koszt operacji nie przekracza 200 000 EUR, rozporządzenie nakłada na państwa członkowskie obowiązek stosowania stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych lub stawek ryczałtowych, z wyjątkiem operacji, których wsparcie stanowi pomoc państwa. Niektóre operacje mogą być wyłączone przez IZ ze stosowania uproszczonych metod rozliczania, przy czym na takie wyłączenie musi zgodzić się uprzednio Komitet Monitorujący²⁵.

Rozporządzenie ogólne precyzuje również sposób ustalania stawek jednostkowych; wskazuje, że ich określenie powinno następować poprzez rzetelną, sprawiedliwą i weryfikowalną metodę obliczeń (np. dane statystyczne lub historyczne), projekt budżetu (w przypadku projektów o wartości nieprzekraczającej 200 tys. EUR), zgodnie z zasadami polityk UE lub poszczególnych państw członkowskich. Wartości, stanowiące podstawę rozliczeń mogą być także ustalone w rozporządzeniu UE²⁶.

W rozporządzeniu sprecyzowano ponadto, w jaki sposób obliczyć należy bezpośrednio koszty personelu. Czyni się to poprzez podzielenie najbardziej aktualnych udokumentowanych rocznych kosztów zatrudnienia brutto przez 1 720 godzin (w przypadku osób pracujących na cały etat; w przypadku osób pracujących na niepełny etat – dzieli się te koszty przez odpowiedni proporcjonalny odsetek tej liczby). Drugim dopuszczalnym sposobem jest podzielenie najbardziej aktualnych

²³ Dot. problemu badawczego: II.1 Czy warunki kwalifikowalności kosztów dotyczące godzinowej stawki jednostkowej zostały optymalnie i poprawnie określone w ogłoszonych naborach?

²⁴Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizyjowej, (Dz. U. UE L 231 z dnia 30 czerwca 2021 r., s. 320-469 z późn. zm.), art. 53, ust. 1.

²⁵ Tamże, art. 53, ust. 2.

²⁶ Tamże, art. 53, ust. 3.

udokumentowanych miesięcznych kosztów zatrudnienia brutto przez średni miesięczny czas pracy danej osoby²⁷. W gestii IZ leży wybór jednej z dwóch metod obliczania stawki jednostkowej kosztu personelu – powinno zostać to określone w regulaminie naboru w taki sposób, by odnosić się do sytuacji faktycznej beneficjentów²⁸.

Należy zaznaczyć, że kwestia stosowania SCOs nie została sprecyzowana na poziomie ustawy wdrożeniowej²⁹. Decydowanie o tej materii powierzono odpowiednim instytucjom zarządzającym, co znalazło wyraz z zapisach wytycznych MFiPR dotyczące kwalifikowalności wydatków. Wskazują one, iż decyzję o dopuszczalności i sposobie wdrożenia uproszczonych metod rozliczania wydatków dla programu, tj.: a) stawek jednostkowych, o których mowa art. 53 ust. 1 lit. b rozporządzenia ogólnego (...) podejmuje właściwa IZ (...), poprzez wprowadzenie odpowiednich uregulowań w programie, SZOP lub regulaminie wyboru projektów. IZ jest przy tym zobowiązana do uwzględniania prawa unijnego oraz zapisów wytycznych³⁰.

Wytyczne MFiPR dopuszczają również rozliczanie w oparciu o stawki jednostkowe uwzględniając produkty określone w projekcie. W tym rozumieniu beneficjent może określić stawkę jednostkową za osiągnięcie pewnego produktu w ramach realizowanego projektu (może być to np. koszt przeprowadzenia jednej usługi doradczej). W przypadku, gdy dany produkt (dane produkty) objęty stawką jednostkową nie zostanie osiągnięty przez beneficjenta, wartość wypłaconej mu dotacji jest stosownie obniżana (niezrealizowane lub niewłaściwie zrealizowane działania uznaje się za niekwalifikowalne)³¹. Przykładowo, jeśli dany podmiot zadeklaruje przeprowadzenie 10 usług doradczych, które rozliczy stawką jednostkową, zaś zrealizuje ich jedynie 9, wartość dotacji w tym zakresie zostanie obniżona o 1/10 (o wartość stanowiącą liczbę niezrealizowanych usług).

Warto również wskazać, że zgodnie z wytycznymi MFiPR metodyka określania stawki jednostkowej (jak i innych SCOs) przyjmowana przez każdą z IZ podlega opinii IK UP oraz ocenie Instytucji Audytowej. Bez pozytywnej oceny IA nie jest możliwe wdrożenie metodyki³². Daje to gwarancję, że przyjęte metodyki spełniają kryteria określone w rozporządzeniu ogólnym w zakresie rzetelności, sprawiedliwości

²⁷ Tamże, art. 55, ust. 2.

²⁸ W dokumencie pn. Uproszczone metody rozliczania wydatków (Simplified Cost Options - SCO) - pytania i odpowiedzi, zwrócono uwagę, że liczba 1720h rocznie nie odzwierciedla liczby godzin przepracowanych rocznie przez osobę pracującą na pełnym etacie, dlatego w takim przypadku zasadny jest wybór opcji drugiej, opartej na udokumentowanych miesięcznych kosztach zatrudnienia brutto. Zob. Uproszczone metody rozliczania wydatków (Simplified Cost Options - SCO) - pytania i odpowiedzi, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2025, s. 55.

²⁹ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. z 2022 r., poz.1079).

³⁰ Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027, Warszawa, 14 marca 2025 r., podrozdział 3.10.

³¹ Tamże, podrozdział 3.10, pkt. 11.

³² Tamże, podrozdział 3.10.1, pkt. 3.

i weryfikowalności. Jednocześnie, w wytycznych wskazano, iż stawki jednostkowe mogą podlegać indeksacji, by dostosować się do cen rynkowych. Indeksacja opiera się o wskaźniki makroekonomiczne zgodnie z metodyką przyjętą dla danej metody. Jeśli regulamin wyboru projektów przewiduje indeksację w przypadku projektów z podpisanymi już umowami, indeksacja następuje również w ich przypadku³³.

Jak wynika z analizy dokumentu pn. „Study on the uptake of Simplified Cost Options (SCO) and Financing Not Linked to Costs (FNLC) for the Common Provisions Regulation (CPR) Funds in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods”, stawki godzinowe są stosowane głównie w kontekście kosztów osobowych, w projektach badawczo-innowacyjnych, edukacyjnych i administracyjnych³⁴. W przypadku Polski stawki jednostkowe są najpopularniejszą metodą SCOs, jednak, jak wynika z analizy danych zawartych w raporcie, Polska jest jednym z krajów, które w najmniejszym stopniu stosują SCOs³⁵.

W SZOP FE SL 2021-2027 wskazano, że uproszczona metoda rozliczania w oparciu o stawkę jednostkową stosowana może być w przypadku działań EFRR i FST: 1.2, 1.3 oraz 10.2³⁶.

W przypadku działania 1.3. analiza zapisów regulaminu naboru wniosków wskazuje, że ION zdecydowała się jedynie na rozliczanie wydatków z zastosowaniem stawki ryczałtowej do 7%³⁷. W pozostałych wymienionych powyżej działaniach znalazła zastosowanie stawka jednostkowa.

Dalsza analiza uwzględniła warunki kwalifikowalności zawarte w regulaminie naboru oraz załącznikach do regulaminu, w zakresie działań 1.2. i 10.2.

Działanie 1.2. Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach

W przypadku działania 1.2. Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach (nabór nr FESL.01.02-IP.01-099/24), w załączniku nr 6 do regulaminu wyboru projektów wskazano zakres kosztów kwalifikowalnych, które możliwe są do rozliczenia z wykorzystaniem godzinowej stawki jednostkowej.

W dokumencie wskazano, iż „kwalifikowalne są wyłącznie koszty wynagrodzeń merytorycznego personelu B+R tj. badaczy, techników i pozostałych pracowników pomocniczych biorących udział w badaniach przemysłowych i pracach rozwojowych”, wyłączając z tego grona m.in. personel administracyjny. Dopuszczalne formy prawne, w oparciu o które może być zatrudniona osoba, której wynagrodzenie rozliczane jest według stawki jednostkowej, to: umowa o pracę, umowa zlecenie,

³³ Tamże, podrozdział 3.10.1, pkt. 4.

³⁴ Study on the uptake of Simplified Cost Options (SCO) and Financing Not Linked to Costs (FNLC) for the Common Provisions Regulation (CPR) Funds in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods, Final Report, December 2024, s. 120 i in.

³⁵ Tamże, s. 121-123.

³⁶ Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027 - wersja 15, https://funduszeue.slaskie.pl/web/guest/w/szop_fesl_2021_2027_v15 (dostęp: 13.10.2025).

³⁷ Link do informacji o naborze (dostęp: 13.10.2025).

umowa o dzieło, kontrakt menadżerski³⁸. Wysokość stawki jednostkowej określona na 88 zł za godzinę zegarową (60 minut) – obejmuje ona wszystkie kwalifikowalne składniki wynagrodzenia brutto brutto. Kwota wynikająca z opracowania „Metodyka godzinowej stawki jednostkowej dotyczącej wynagrodzenia personelu w projektach badawczo-rozwojowych do zastosowania w ramach programu FE SL 2021-2027”³⁹ w chwili opracowania ww. metodyki, wynosiła 88 zł Biorąc pod uwagę czas opracowania powyższej metodyki (2023 r.), kwotę, która została wskazana w naborze (ogłoszonym i rozstrzygniętym w 2024 r.), tj. 88 zł, należy uznać za zasadną. Indeksacja stawki jednostkowej będzie dokonywana na podstawie zmiany kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogłaszanej komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Jest to miernik obiektywny oraz łatwo dostępny, a także oparty o rzeczywiste dane, ukazujące zmiany wskaźników makroekonomicznych, co wypełnia kryteria wymagane rozporządzeniem ogólnym.

Ważnym ograniczeniem wskazanym w załączniku nr 6 do regulaminu naboru jest to, iż wskazano: „rozliczana liczba faktycznie przepracowanych godzin danej osoby nie może przekraczać 1 720 godzin w ciągu roku, co oznacza, że 1 720 stanowi maksymalną liczbę godzin, jaką można zadeklarować w odniesieniu do pracy danej osoby w trakcie roku”. Jest to rozwiązanie, które przewidziano w ramach art. 55, ust. 2, lit. a). Jak wskazano we wcześniejszej analizie, wybór tego, czy w przypadku danego konkursu będzie uwzględniona wskazana w rozporządzeniu liczba godzin (1 720 h), czy liczba ta zostanie obliczona w oparciu o przeciętną miesięczną liczbę godzin przepracowaną przez daną osobę, leży w gestii IZ. Uwzględnienie takiego zapisu w załączniku do regulaminu wskazuje, że wszelkie kwestie mogące budzić wątpliwości wnioskodawców zostały określone na etapie planowania naboru i zawarte są w dokumentach naboru. Wybór tej opcji, choć może wydawać się mniej elastyczny dla beneficjentów, w rzeczywistości zapobiega potencjalnym nadużyciom (np. sztuczemu zawyżaniu liczby przepracowanych w przeszłości przez daną osobę godzin w celu możliwości rozliczania większej liczby godzin na pracownika w projekcie). Kwestia ta, jak wskazano w dokumencie pn. „Opracowanie założeń metodyki ustalenia stawek jednostkowych dotyczących wynagrodzenia personelu w projektach badawczo-rozwojowych”, pojawiła się w polu zainteresowania IZ już w 2018 roku, kiedy to „zmieniono źródła danych niezbędne do kalkulacji stawki jednostkowej”⁴⁰. Wynikało to jednak głównie z faktu, iż w systemie teleinformatycznym (LSI) widoczne były jedynie informacja o stawce, nie zaś o sposobie jej wyliczenia, co powodować mogło konieczność każdorazowej wnikliwej analizy tego, z czego wynika dana stawka u konkretnego beneficjenta.

³⁸ Załącznik nr 6 do regulaminu konkursu, <https://funduszeue.slaskie.pl/web/guest/nabory/lsi/139> (dostęp: 13.10.2025).

³⁹ Metodyka godzinowej stawki jednostkowej dotyczącej wynagrodzenia personelu w projektach badawczo-rozwojowych do zastosowania w ramach programu FE SL 2021-2027, Warszawa, kwiecień 2023 r., s. 21.

⁴⁰ Opracowanie założeń metodyki ustalenia stawek jednostkowych dotyczących wynagrodzenia personelu w projektach badawczo-rozwojowych, Warszawa 2022, s. 11.

Sprecyzowano również, że godzina jest rozumiana jako godzina zegarowa (60 minut).

Analizowany załącznik zawiera również pewne wyłączenia, m.in. „stawka godzinowa nie jest kwalifikowalna za czas urlopu wypoczynkowego, czas niezdolności do pracy wskutek choroby i czas innych nieobecności wynikających m.in. z urlopu bezpłatnego, rodzicielskiego czy macierzyńskiego”. Dodatkowo, rozliczane mogą być jedynie wydatki na personel, który został wskazany we wniosku o dofinansowanie – jest to więc personel spełniający określone wymogi, oraz posiadający doświadczenie i kompetencje, co eliminuje ryzyko rozliczania wydatków w stosunku do osób, których doświadczenie i kompetencje nie uzasadniają zatrudnienia przy działaniach merytorycznych w projekcie.

W uzasadnionych przypadkach IP może weryfikować dokumenty potwierdzające zaangażowanie personelu B+R, w tym umowy o pracę i zakresy obowiązków lub inne umowy, będące podstawą zaangażowania danej osoby oraz dokumenty księgowe, w tym listy płac i wyciągi bankowe potwierdzające poniesienie wydatków, przy czym dokumenty te nie będą służyły udowodnieniu wartości poniesionego wydatku, lecz będą stanowić dowód, że wykonanie zadań przez personel B+R faktycznie miało miejsce.

Reasumując, określenie stawki godzinowej w naborze zostało uczynione z uwzględnieniem aktów wyższego rzędu, poczynając od rozporządzenia ogólnego, poprzez Wytyczne KE i MFiPR, skończywszy na dokumentach regionalnych.

Działanie 10.2. Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach na rzecz transformacji

W działaniu 10.2 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach na rzecz transformacji dotychczas odbył się jeden nabór (nr FESL.10.02-IP.01-142/24).

Również w przypadku tego działania załącznikiem do regulaminu naboru wniosków był dokument pn. „Kwalifikowalność dla naboru” (załącznik nr 6). Założenia dla tego naboru były podobne, jak w przypadku działania 1.2. W dokumencie wskazano, iż „kwalifikowalne są wyłącznie koszty wynagrodzeń merytorycznego personelu B+R tj. badaczy, techników i pozostałych pracowników pomocniczych biorących udział w badaniach przemysłowych i pracach rozwojowych”⁴¹. Koszty kwalifikowalne obejmują wszystkie kwalifikowalne składniki wynagrodzenia brutto brutto wskazane w Wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027. Również tutaj konieczne jest, by personel, którego wydatki są rozliczane, był bezpośrednio zaangażowany w działania projektowe. Wyłączenia obejmują natomiast – analogicznie, jak w działaniu 1.2. – personel administracyjny.

Wysokość stawki określono na 100 zł. Należy zwrócić uwagę, że jest to stawka wyższa, niż ta przewidziana w przypadku działania 1.2 (opisanego powyżej). Zróżnicowanie stawek może wynikać z momentu ogłoszenia naboru w relacji do cyklu indeksacji stawek jednostkowych, określonego w metodyce opracowanej przez

⁴¹ Zał. nr 6 do regulaminu naboru <https://funduszeue.slaskie.pl/web/guest/nabory/lisi/185> (dostęp: 13.10.2025).

Instytucję Zarządzającą w 2023 r.; w przypadku działania 1.2. nabór został ogłoszony w styczniu 2024 r., zaś w przypadku działania 10.2. – pod koniec czerwca 2024 r. Zgodnie z metodyką, pierwsza indeksacja stawki jednostkowej miała zostać przeprowadzona w pierwszym kwartale 2024 r. na podstawie zmiany przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2023 r. w stosunku do 2022 r. (o ile wzrost przekroczył 3%). Indeksacja ta, zgodnie z zasadami metodyki, zaczęła obowiązywać od drugiego kwartału 2024 r. W praktyce oznacza to, że:

- Nabór w działaniu 1.2, ogłoszony w styczniu 2024 r., został przygotowany przed dokonaniem pierwszej indeksacji, w związku z czym zastosowano stawkę jednostkową (88 zł/h), analogiczną do bazowej wartości 88 zł określonej w metodyce z 2023 r.;
- Nabór w działaniu 10.2, ogłoszony pod koniec czerwca 2024 r., już po przeprowadzeniu indeksacji, wykorzystał zaktualizowaną, zindeksowaną stawkę jednostkową (100 zł/h), dostosowaną do faktycznego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2023 r. oraz prognozy na 2024 r.

Komunikat GUS z 9 lutego 2024 r. stwierdza, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2023 r. wyniosło 7 155,48 zł⁴². W tym samym materiale GUS podaje, że w 2022 r. wyniosło 6 346,15 zł (dane wstępne) – co daje wzrost nominalny około 12,7% z roku na rok. Zatem założenie metodyki, że wzrost wynagrodzeń w 2023 r. względem 2022 r. przekroczył próg 3% jest potwierdzone. Indeksacja była uzasadniona oraz zgodna z Metodyką godzinowej stawki jednostkowej dotyczącej wynagrodzenia personelu w projektach badawczo-rozwojowych do zastosowania w ramach programu FE SL 2021-2027” (przyjętą Uchwałą nr 2190/457/VI/2023 Zarząd Województwa Śląskiego z dnia 18 października 2023 r.). Zgodnie z tą metodyką⁴³ pierwsza indeksacja (która miała odbyć się w 2024 roku) zakładała:

1. Pomniejszenie stawki o wcześniejszą prognozę:

W pierwszym kroku pomniejszono stawkę o zastosowaną prognozę wzrostu wynagrodzeń, tj. 12,60% (do obliczeń wzięto pod uwagę obliczoną stawkę jednostkową przed zaokrągleniem, tj. 88,64 zł ze względu na to, że jest to wartość, którą wskazano w metodyce i jest ona wynikiem powiększenia nakładów bieżących osobowych (w PLN) na 1 EPT na godzinę po indeksacji na 2022 r. o prognozę wzrostu wynagrodzeń w wysokości 12,60% bez zaokrążeń do pełnego złotego w dół).

⁴² Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2024 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2023 r. <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2023-roku%2C273%2C11.html?pdf=1&utm> (dostęp: 13.10.2025).

⁴³ Metodyka godzinowej stawki jednostkowej dotyczącej wynagrodzenia personelu w projektach badawczo-rozwojowych do zastosowania w ramach programu FE SL 2021-2027, s. 23.

Stawka godzinowa 88,64 zł / wskaźnik wzrostu 112,6 % = 78,72 zł.

2. Powiększenie o faktyczny wzrost (2023/2022):

W drugim kroku dostosowano stawkę do procentowego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2023 r. w stosunku do 2022 r. (w celu dostosowania do wysokości wynagrodzeń z 2023 r.);

$78,72 \text{ zł} * 1,1275$ (wskaźnik przeciętnego wzrostu wynagrodzenia w 2023 r. w stosunku do roku 2022) = 88,76 zł.

3. Drugie powiększenie o ten sam wskaźnik (prognoza na 2024):

W trzecim kroku ponownie dostosowano stawkę do procentowego wzrostu lub spadku przeciętnego wynagrodzenia w 2023 r. w stosunku do 2022 r. (jako prognoza, w celu dostosowania do możliwych wysokości wynagrodzeń z 2024 r.)

$88,76 \text{ zł} * 1,1275$ (wskaźnik przeciętnego wzrostu wynagrodzenia w 2023 r. w stosunku do roku 2022) = 100,08 zł

4. Zaokrąglenie w dół do pełnych złotych:

100,08 zł -> 100,00 zł

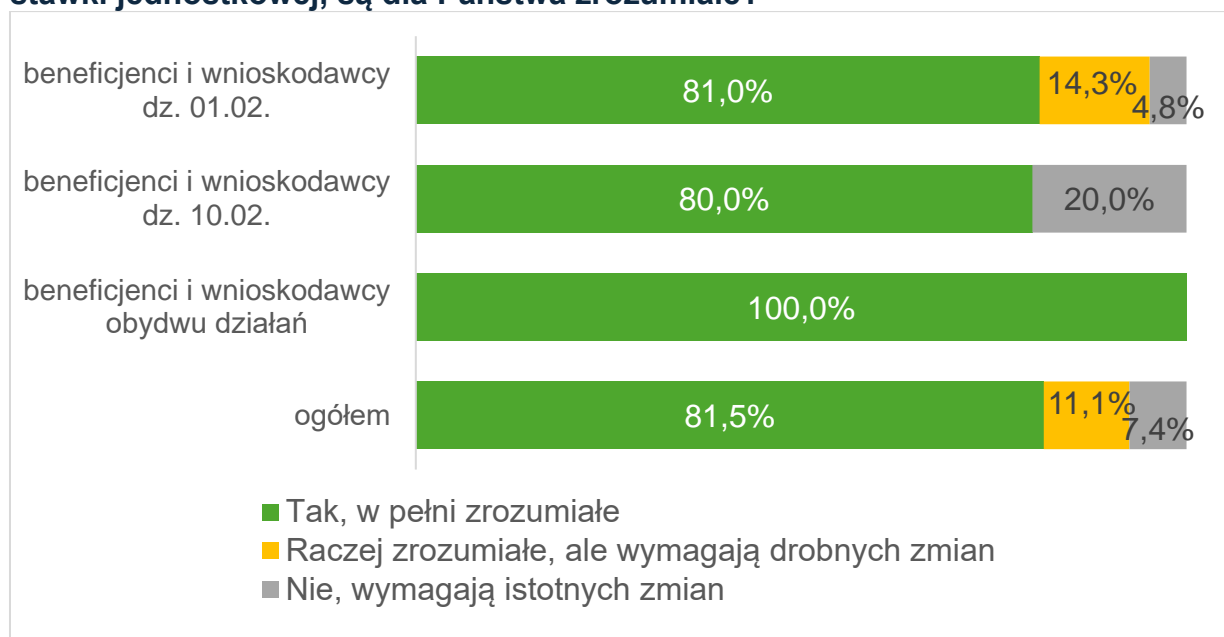
Zapisy, dotyczące kwalifikowalności kosztów rozliczanych z użyciem stawki jednostkowej są analogiczne, jak w przypadku działania 1.2. i nie budzą wątpliwości w zakresie zgodności z metodyką przyjętą przez IZ oraz aktami wyższego rzędu. Z perspektywy praktyki wdrażania należy zauważyć, że przyjęte rozwiązania w zakresie określenia wysokości stawki godzinowej stanowią kompromis pomiędzy potrzebą zapewnienia prostoty rozliczania a koniecznością utrzymania kontroli nad zasadnością kosztów osobowych. Mechanizm ograniczenia do 1 720 godzin oraz wyłączenie kosztów nieobecności tworzą system precyzyjny i odporny na nadużycia.

Stawka jednostkowa w opiniach beneficjentów i wnioskodawców

Kwestia zrozumiałości i adekwatności zasad stosowania stawki jednostkowej w naborach była przedmiotem nie tylko analizy desk research. O zdanie w tej kwestii zostali zapytani również beneficjenci i wnioskodawcy w ramach badania ankietowego. Zdecydowana większość respondentów uznała, że kryteria określające, jakie koszty można rozliczyć za pomocą godzinowej stawki jednostkowej, są dla nich zrozumiałe. Ogółem stwierdziło tak 92,6% badanych (suma odpowiedzi „tak, w pełni zrozumiałe” i „raczej zrozumiałe, ale wymagają drobnych zmian”). Jedynie 7,4% ogółu beneficjentów i wnioskodawców uznała, że kryteria te nie są zrozumiałe i wymagają istotnych zmian. Należy przy tym zauważyć ciekawe zróżnicowanie: podmioty, które realizowały projekty w dwóch działaniach, w których stosowana była stawka jednostkowa, uznały jednoznacznie, że kryteria te są w pełni zrozumiałe. Wątpliwości co do zrozumiałości kryteriów występowały wśród tych podmiotów, które realizowały projekty jedynie w jednym z analizowanych poddziałań (jednak i tak przeważały tam głosy dotyczące zrozumiałości kryteriów). Różnice mogą wynikać z tego, że podmioty realizujące projekty w obydwu analizowanych działaniach mogą

mieć większe doświadczenie w praktyce w stosowaniu stawki jednostkowej. Sugeruje to, że znajomość mechanizmu stawki jednostkowej wzrasta wraz z doświadczeniem w pracy z projektami B+R. Wynik ten może być interpretowany jako efekt uczenia się systemowego – im częściej beneficjent korzysta z tej metody, tym lepiej rozumie jej logikę i ograniczenia.

Wykres 5. Odpowiedź beneficjentów i wnioskodawców na pytanie: „Czy kryteria określające, jakie koszty można rozliczyć za pomocą godzinowej stawki jednostkowej, są dla Państwa zrozumiałe?”



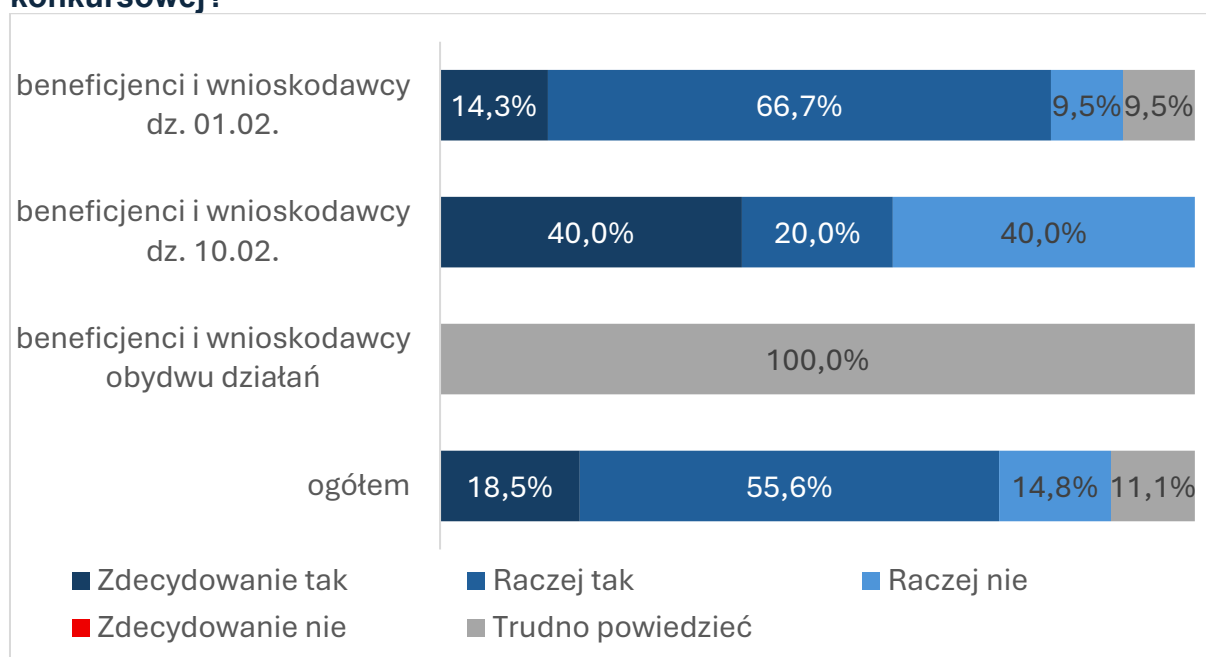
Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=27, w tym dz. 1.2. n=21, dz. 10.2 n=5, obydwu działania n=1).

Podmioty, które określiły, że dokumenty wymagają istotnych zmian zostały również zapytane o zakres modyfikacji, jakie ich zdaniem są konieczne do wprowadzenia. Nie potrafili jednak jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie, wskazując, iż „Dokumenty powinny zawierać jednoznaczne opisy, aby nie dopuszczać do indywidualnych interpretacji” oraz że w dokumentach nie zawarto informacji, czym jest stawka jednostkowa. Te odpowiedzi przeczą ustaleniom, jakie zostały dokonane powyżej na skutek analizy desk research – dokumenty precyzują bowiem dokładnie wszelkie niezbędne kwestie związane ze stosowaniem stawki jednostkowej oraz zawierają informacje o tym, czym jest ta stawka. Odpowiedzi beneficjentów świadczą zatem nie tyle o niedoskonałościach w dokumentacji naboru, ile o niepełnej znajomości tejże dokumentacji przez respondentów.

Nieco odmiennie beneficjenci i wnioskodawcy odpowiedzieli na pytanie o to, czy warunki kwalifikowalności dotyczące godzinowej stawki jednostkowej zostały optymalnie i poprawnie określone w dokumentacji konkursowej. Mimo, że w dalszym ciągu dominują odpowiedzi wskazujące na pozytywne postrzeganie tej kwestii (74,1% ogółu badanych – suma odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”), o tyle podmiot realizujący projekty w obydwu działaniach nie odniósł się do analizowanego aspektu. W przypadku pozostałych występowało natomiast grono podmiotów, które

uznało, że warunki te nie były optymalnie i poprawnie określone w dokumentacji konkursowej. Stwierdził tak niemal co dziesiąty podmiot realizujący projekt w działaniu 01.02. i aż 40% podmiotów realizujących projekty w działaniu 10.02. Można to interpretować w kontekście różnic w poziomie stawki jednostkowej – w działaniu 10.2 zastosowano wyższą (100 zł), ale nabór ogłoszono później i w wyniku tego zaktualizowano wartość stawki w wyniku indeksacji. W konsekwencji część beneficjentów mogła uznać, że mimo wzrostu wartości stawki, zasady jej stosowania lub zakres kwalifikowalności nie zostały dostosowane do bardziej złożonych potrzeb projektów w nowym działaniu.

Wykres 6. Odpowiedź beneficjentów i wnioskodawców na pytanie: „Czy Państwa zdaniem warunki kwalifikowalności dotyczące godzinowej stawki jednostkowej zostały optymalnie i poprawnie określone w dokumentacji konkursowej?”



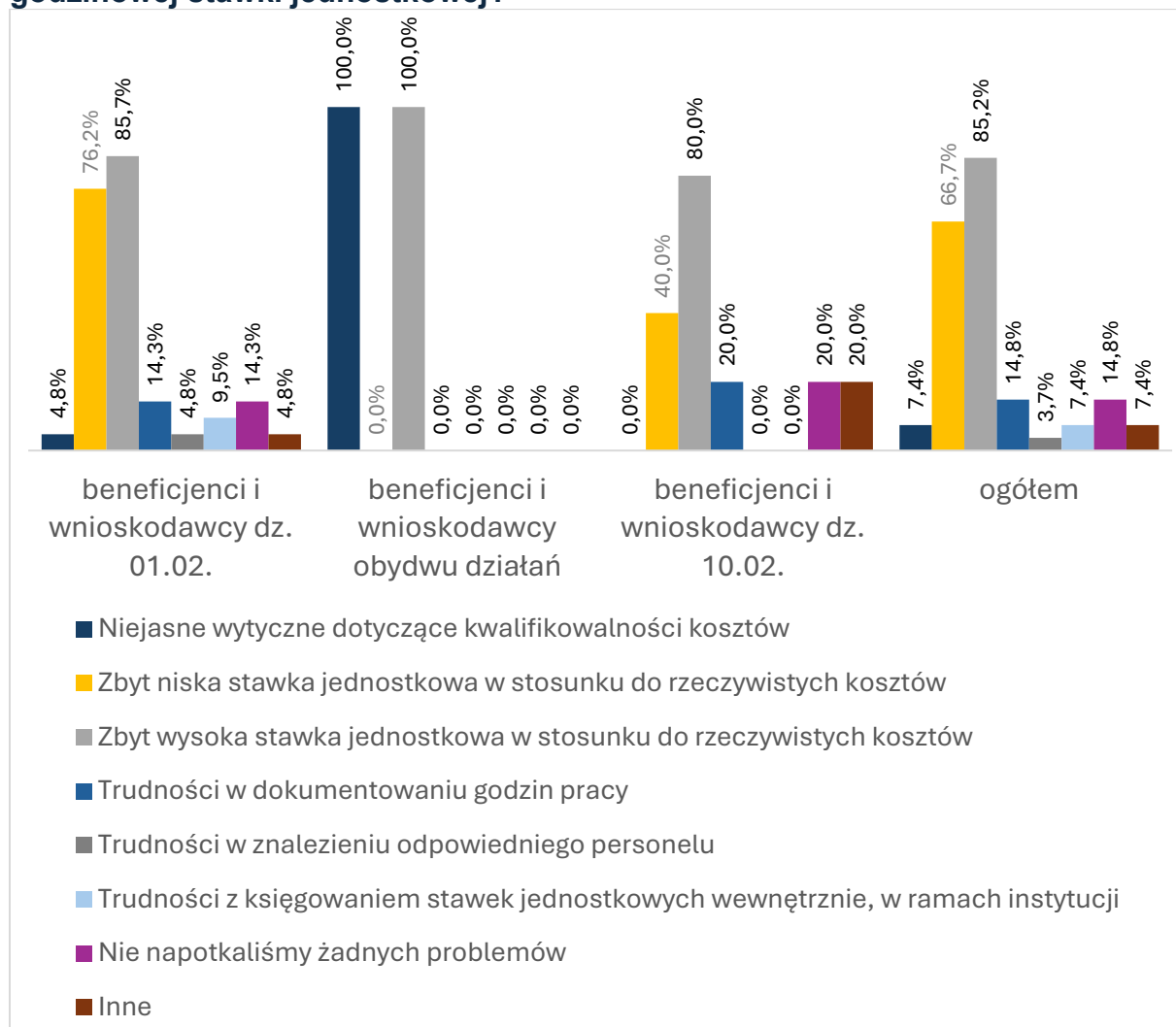
Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=27, w tym dz. 1.2. n=21, dz. 10.2 n=5, obydwu działów n=1).

Beneficjenci i wnioskodawcy wskazali również na konkretne problemy, jakie napotykali podczas stosowania stawki jednostkowej. Dominującym problemem była nieadekwatność stawki jednostkowej w stosunku do rzeczywiście poniesionych kosztów, przy czym wskazywano zarówno na zbyt niską, jak i zbyt wysoką stawkę. Odpowiedzi respondentów nie tworzą jednak jednoznacznego wzorca – część uznawała stawkę za zbyt niską, inni za zawyżoną, co świadczy o zróżnicowanych realiach rynkowych i kosztach pracy w poszczególnych branżach. Drugim w kolejności najistotniejszym problemem były trudności w dokumentowaniu godzin pracy, na które również natrafiali beneficjenci i wnioskodawcy – niezależnie od działania, w którym realizowali projekt. W kategorii „inne” znalazło się zastrzeżenie, że do personelu nie mogły zaliczać się osoby, które prowadziły jednoosobową działalność gospodarczą. Jest to jednak sprzeczne z zapisami regulaminów naborów, w których taką możliwość dopuszczono. Znow więc, należy wskazać, że

napotkana trudność wynikać może z niepełnej znajomości zasad stosowania stawki godzinowej przez respondentów. Z odpowiedzi ankietowanych beneficjentów i wnioskodawców wynika, że jedynie 14,3% z nich nie natrafiło na trudności w stosowaniu stawki jednostkowej. To pokazuje, że choć sama konstrukcja stawki jednostkowej jest zrozumiała, jej praktyczne stosowanie wymaga usprawnień w zakresie szkoleń, narzędzi ewidencji i komunikacji między IZ a beneficjentami.

Wśród sposobów radzenia sobie z napotkanymi trudnościami wskazywano, że część kosztów musiała zostać poniesiona z własnych środków przez beneficjentów. Dotyczyło to kwestii nieadekwatności stawki do realiów rynkowych. W przypadku trudności z dokumentacją godzin pracy stawiano na regularną weryfikację dokumentów oraz szkolenia z tego zakresu.

Wykres 7. Odpowiedź beneficjentów i wnioskodawców na pytanie: „Jakie problemy napotkali Państwo/obawiają się Państwo napotkać przy stosowaniu godzinowej stawki jednostkowej?”



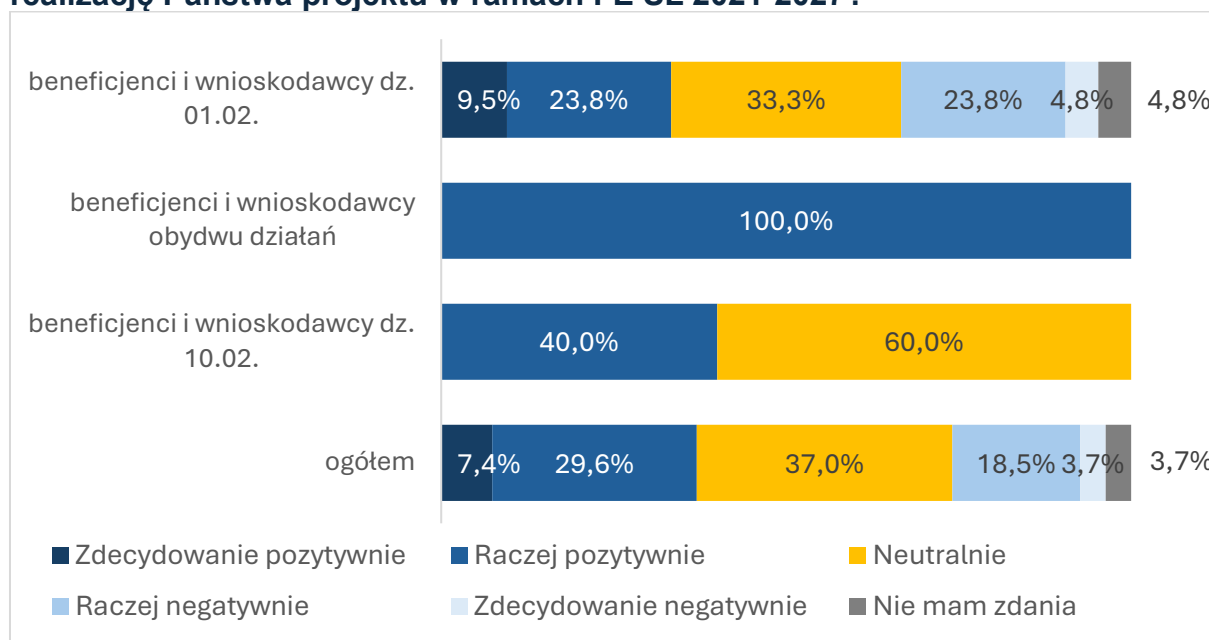
Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=27, w tym dz. 1.2. n=21, dz. 10.2 n=5, obydwie działania n=1).

Wyniki badań ankietowych z wnioskodawcami i beneficjentami należy zestawić z wynikami wywiadów pogłębionych z przedstawicielami instytucji realizujących

Program. Okazało się, że do przedstawicieli tych instytucji docierają sygnały, że stawka godzinowa jest zbyt niska. Wskazywali oni jednak, że stawka nie jest zróżnicowana ze względu na stanowisko – jest jednakowa dla wszystkich. Oznacza to, że niezależnie, czy przy projekcie pracuje doktorant, czy osoba na stanowisku profesora, stawka jest jednakowa. To może powodować, że stawka ta jest niewystarczająca dla niektórych osób, które beneficjent mógłby chcieć zaangażować do projektu (głównie osób z większym doświadczeniem i dorobkiem naukowym). Wskazywano jednak, że stawka ta wynika z danych statystycznych, zbieranych z gospodarki. Oznacza to, że odzwierciedla ona realia rynkowe. Niedostosowanie może zaś wynikać z tego, że jest to wartość uśredniona. Wskazano jednak, że beneficjenci mają możliwość radzenia sobie z tą sytuacją, np. angażując eksperta z wyższą stawką i różnicę w jego wynagrodzeniu pokrywając z własnych środków – działania takie jako środki zaradcze zostały również wskazane przez beneficjentów, co przedstawiono we wcześniejszym akapicie.

Beneficjentów i wnioskodawców zapytano również jak oceniają wpływ wprowadzenia godzinowej stawki jednostkowej na realizację ich projektu. Pozytywnie ocenia tę kwestię jedynie 37% ogółu beneficjentów. Średnio tyle samo ocenia tę kwestię neutralnie. Odpowiedzi „trudno powiedzieć” wynikają z faktu, że niektóre projekty znajdują się w zbyt wczesnej fazie realizacji i beneficjenci nie potrafili jeszcze odpowiedzieć na to pytanie. Niepokojące natomiast jest to, że aż 28,2% badanych ocenia wprowadzenie stawki godzinowej negatywnie – z uwagi na zbyt niską wartość tejże. Co istotne, na kwestię tę wskazywali beneficjenci działania 1.2., w którym wartość ta wynosiła 88 zł. Nie napotkano takich odpowiedzi w działaniu 10.2, gdzie wartość była wyższa i wyniosła 100 zł. Interpretując ten wynik, można stwierdzić, że nawet niewielka różnica w wartości stawki (ok. 12%) realnie wpływa na postrzeganie jej adekwatności i na satysfakcję beneficjentów. Wskazuje to na wrażliwość mechanizmu SCOs na poziom stawki w stosunku do wynagrodzeń rynkowych.

Wykres 8. Odpowiedź beneficjentów i wnioskodawców na pytanie: „Jak oceniają Państwo wpływ wprowadzenia godzinowej stawki jednostkowej na realizację Państwa projektu w ramach FE SL 2021-2027?”



Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=27, w tym dz. 1.2. n=21, dz. 10.2 n=5, obydwu działań n=1).

Niezależnie, beneficjenci, którzy ocenili pozytywnie wprowadzenie stawki jednostkowej na proces realizacji projektu wskazywali również na szereg zalet tegoż rozwiązania: „Łatwe obliczenie wynagrodzenia pracowników za każdą przepracowaną godzinę w ramach projektu oraz brak możliwości pomylenia się, zwłaszcza przy większej ilości osób zaangażowanych w projekt” (wypowiedź otwarta respondenta w ramach badania ankietowego).

Porównanie z innymi Programami

W dalszej kolejności dokonano porównania mającego na celu stwierdzenie, czy w innych Programach w Polsce wykorzystywana jest godzinowa stawka jednostkowa, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Analiza ukazała, że najszerzej (tzn. na najbardziej zróżnicowane działania) stawki jednostkowe są wykorzystywane w przypadku programów: Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021-2027 oraz Fundusze Europejskie dla Pomorza Zachodniego 2021-2027. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie tematyczne, są one jednak najpopularniejsze w przypadku wsparcia EFS, gdzie wspierane są przy wykorzystaniu rozliczeń za pomocą tej metody działania ukierunkowane na edukację wszystkich szczebli oraz ekonomię społeczną. W przypadku działań wykorzystujących stawkę jednostkową na wsparcie działań B+R wskazać należy na Fundusze Europejskie dla regionów tj. Małopolska, Opolskie, Pomorskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie oraz FENG. W przypadku FENG (Programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki) stawka godzinowa nie jest jednak stosowana odnośnie do personelu projektu. W przypadku FEPM (Programu Fundusze Europejskie dla Pomorskiego) brak jest szczegółowych danych dot. stawki – zarówno w SZOP, jak i w regulaminach naborów. Co ciekawe, w

przypadku FEOP (Programu Fundusze Europejskie dla Opolskiego) w działaniu 1.9 (Wdrożenie B+R przez MŚP) w SZOP dopuszczalne jest stosowanie stawki jednostkowej, zaś w dokumentach naboru mowa jest jedynie o kwocie ryczałtowej⁴⁴. Do personelu projektu stosuje się stawkę jednostkową (godzinową) w przypadku następujących działań⁴⁵: Fundusze Europejskie dla **Małopolskiego** (dz. 1.1. Projekty badawczo-rozwojowe przedsiębiorstw)⁴⁶, Fundusze Europejskie dla **Wielkopolskiego** (dz. 1.1. Wsparcie potencjału B+R podmiotów badawczych w regionie oraz 1.2. Wsparcie działalności B+R przedsiębiorstw i konsorcjów przedsiębiorstw z organizacjami badawczymi, w tym w zakresie infrastruktury B+R)⁴⁷ oraz Fundusze Europejskie dla **Zachodniopomorskiego** (dz. 1.1. Kompleksowe projekty B+R przedsiębiorstw)⁴⁸ – w tych przypadkach nie zdecydowano się jednak na ogólnie określenie stawki godzinowej, która jest szacowana przez wnioskodawców w ramach wniosków o dofinansowanie. Benchmarking wskazuje także, że stawka godzinowa jest jedną z najrzadziej stosowanych metod uproszczonych. Oznaczać to może, że w przypadku Województwa Śląskiego stawka ta nie tylko znajduje zastosowanie wspierając działania B+R, ale też – czyni to z dołożeniem wszelkiej wymaganej dbałości.

Tabela 3. Zakres stosowania stawki jednostkowej w Programach UE realizowanych w Polsce

	Dolnośląskie	Kujawsko-Pomorskie	Lubelskie	Lubuskie	Łódzkie	Małopolskie	Mazowieckie	Opolskie	Podkarpackie	Podlaskie	Pomorskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-Mazurskie	Wielkopolskie	Zachodniopomorskie	FENG	FENIKS	FERC	FEPW
B+R					x		x			x			x	x	x				
Wsparcie dla przedsiębiorstw				x	x		x						x	x					
Dostęp do Internetu i rozwój e-usług													x	x				x	
Neutralność klimatyczna i środowisko przyrodnicze													x						
Rozwój ZIT i IIT														x					
Transport publiczny													x						
Edukacja (przedszkolna, ogólna, kształcenie zawodowe)	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x					

⁴⁴ Por. Link do Szczegółowego Opisu Priorytetów Programu Fundusze Europejskie dla Opolskiego 2021-2027 oraz Link do informacji o naborze (dostęp: 27.10.2025).

⁴⁵ Uwzględniono te działania innych Programów, które uwzględniają godzinową stawkę jednostkową i jednocześnie są zbieżne tematycznie z działaniami 1.2. i 10.2. FE SL 2021-2027.

⁴⁶ [Link do Szczegółowego Opisu Priorytetów Programu Fundusze Europejskie dla Małopolski 2021-2027](#) (dostęp: 27.10.2025).

⁴⁷ Link do Szczegółowego Opisu Priorytetów Programu Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021-2027 (dostęp: 27.10.2025).

⁴⁸ Link do Szczegółowego Opisu Priorytetów Programu Fundusze Europejskie dla Pomorza Zachodniego 2021-2027 (dostęp: 27.10.2025).

	Dolnośląskie	Kujawsko-Pomorskie	Lubelskie	Lubuskie	Łódzkie	Małopolskie	Mazowieckie	Opolskie	Podkarpackie	Podlaskie	Pomorskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-Mazurskie	Wielkopolskie	Zachodniopomorskie	FENG	FENIKS	FERC	FEPW
Ekonomia społeczna, integracja społeczna oraz aktywność społeczno-zawodowa	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Usługi społeczne i zdrowotne				x					x			x							
Pomoc techniczna	x							x				x	x			x	x		x

Źródło: opracowanie własne na podstawie SZOP poszczególnych Programów.

Trudno przesądzać, która metoda obliczania stawki jednostkowej jest właściwsza – czy określanie jej wysokości ogólnie (jak ma to miejsce w przypadku FE SL 2021-2027) czy pozostawienie w tym zakresie swobody wnioskodawcom, którzy określają stawkę na podstawie danych historycznych opierających się o wynagrodzenia (jak w innych Programach). Należy jednak podkreślić, że zdanie się na prognozy wnioskodawców może stanowić pole do ewentualnych nadużyć, a także niezamierzonych omyłek z ich strony. Dodatkowo, może powodować konieczność gromadzenia przez wnioskodawców dodatkowych dokumentów na potrzeby obliczania lub kontroli. Dlatego też podejście, które przyjęto w FE SL 2021-2027, polegające na ogólnym określeniu wysokości godzinowej stawki jednostkowej jest – w opinii Zespołu Badawczego – bliższe idei uproszczeń, która powinna przyświecać SCO. Dlatego też, rekomenduje się utrzymanie tego rozwiązania. Analiza porównawcza z innymi programami wskazuje, że FE SL 2021-2027 jako jeden z niewielu Programów posiada tak dokładnie określoną metodykę wykorzystania SCO. Należy wskazać, że brak istotnych problemów zgłaszanych przez beneficjentów oraz wysokie zadowolenie z tej formy rozliczeń mogą wynikać właśnie z tego, że metodyka jest tak szczegółowo określona.

Podsumowanie

Reasumując, godzinowa stawka jednostkowa jest mechanizmem akceptowanym i zrozumiałym dla beneficjentów – zdecydowana większość beneficjentów i wnioskodawców deklaruje znajomość zasad jej stosowania. Beneficjenci działania 10.2 (gdzie zastosowano stawkę po indeksacji) częściej wskazują jednak na potrzebę doprecyzowania kryteriów określających, jakie koszty można rozliczyć za pomocą godzinowej stawki jednostkowej, mimo wyższej stawki. Różnica kwoty w analizowanych działaniach (88 zł w działaniu 1.02. i 100 zł w działaniu 10.02) ma znaczenie psychologiczne i operacyjne – wprowadzenie wyższej stawki w działaniu 10.2 przełożyło się na bardziej pozytywne oceny, mimo że formalnie nie zmieniły się inne warunki kwalifikowalności.

Kluczowy problem praktyczny to, jak wynika z analizy i interpretacji zgromadzonego materiału, nie wysokość stawki, lecz jej nieróżnicujący charakter – oznaczający brak

zróznicowania ze względu na kwalifikacje i funkcję personelu. To powoduje, że stawka może być postrzegana jako zbyt niska dla ekspertów o wysokich kwalifikacjach. Należy jednak wskazać, że różnicowanie stawki jest zadaniem trudnym, które może być obciążone dużym błędem. Wynikać to może z faktu, że zróznicowanie stawki wymagać będzie przyjęcia zróznicowanej podstawy wynagrodzenia, w oparciu o które wyliczana jest stawka. Średnie wynagrodzenie podawane przez GUS (stosowane obecnie przez IZ FE SL 2021-2027) jest miarodajne, a dane w tym zakresie – na bieżąco aktualizowane i łatwo dostępne. Zróznicowanie stawki może powodować dodatkowo konieczność ustalenia dodatkowych danych, w oparciu o które taka stawka będzie ustalana – to zaś wiąże się z koniecznością gromadzenia przez beneficjentów na potrzeby kontroli dodatkowych dokumentów (np. danych dot. wykształcenia danego pracownika, gdy stawka zależna będzie od poziomu wykształcenia lub doświadczenia danego pracownika, gdy stawka zależna będzie od jego doświadczenia). Zunifikowana stawka, mimo, że spotkała się z nielicznymi krytycznymi głosami, jest rozwiązaniem, które w najpełniejszym stopniu realizuje zasadę uproszczeń, która powinna przyświecać SCOs.

Największy potencjał poprawy leży w obszarze komunikacji i wsparcia beneficjentów – potrzebne są szkolenia i wyjaśnienia interpretacyjne dotyczące stosowania stawki, by ograniczyć błędy wynikające z niezajomości dokumentacji. Te bowiem, jak wynika z odpowiedzi beneficjentów i wnioskodawców, występują przede wszystkim w obszarze dokumentowania godzin pracy. Zatem, rodzi to wyzwanie dla przedstawicieli IZ FE SL 2021-2027 – mimo pozytywnych ocen, które wynikają z badania stawki jednostkowej, konieczne są dalsze działania informacyjne i szkoleniowe w celu utrzymania zadowolenia i satysfakcji z uproszczenia po stronie beneficjentów.

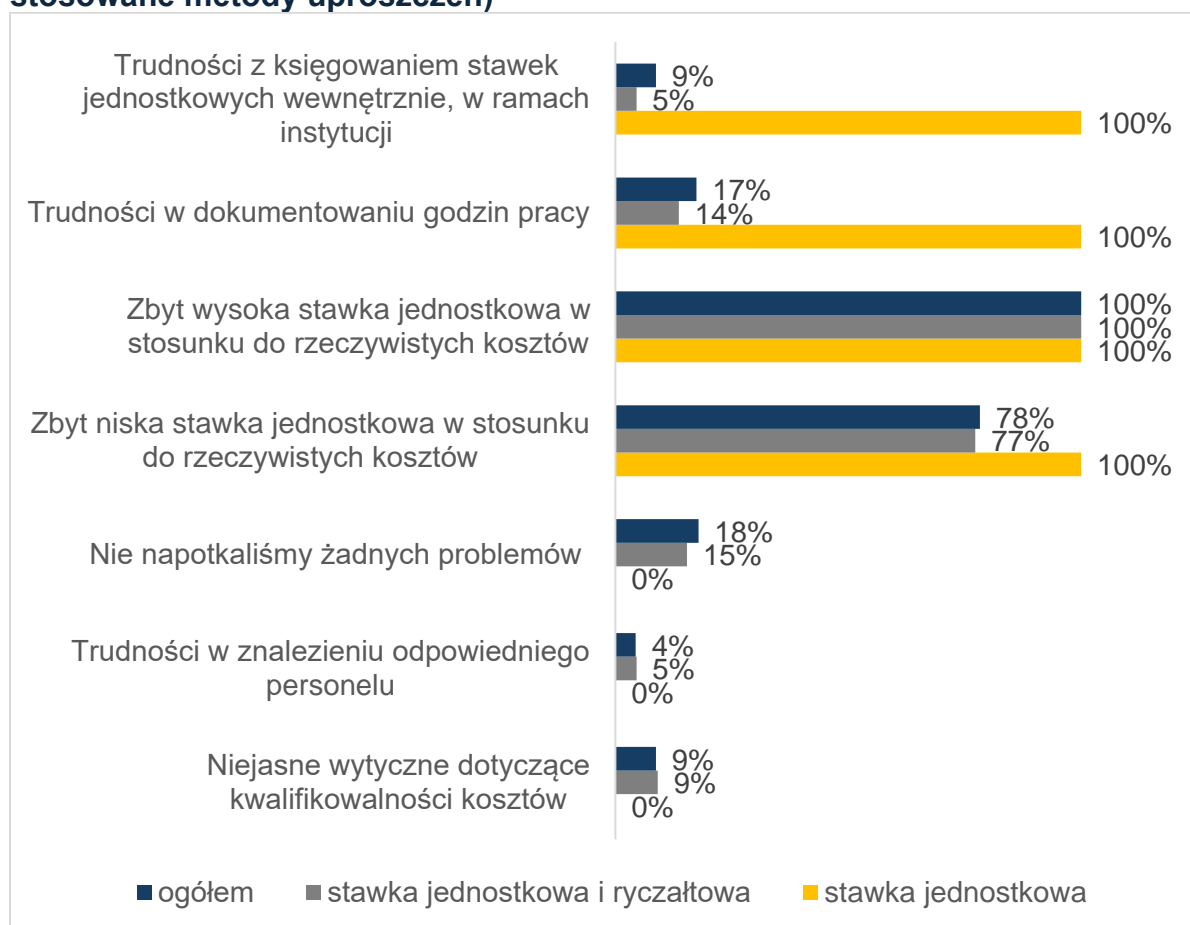
II.2. Problemy napotymane przy stosowaniu godzinowej stawki jednostkowej⁴⁹

Rozważania na temat problemów napotypanych przy stosowaniu godzinowej stawki jednostkowej należy rozpocząć od zasadniczej konstatacji: **wszyscy badani beneficjenci (100%) uznali, że kryteria określające, jakie koszty można rozliczać za pomocą godzinowej stawki jednostkowej, są dla nich w pełni zrozumiałe.** Oznacza to, że sposób definiowania i interpretacji wydatków możliwych do rozliczenia w ramach tego uproszczonego mechanizmu jest przejrzysty i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Jedynie **w pojedynczych komentarzach jakościowych w ramach pytania otwartego pojawiły się uwagi wskazujące na niedostatki w praktycznym rozumieniu i stosowaniu tego mechanizmu.** Uczestnik badania ilościowego zasygnalizował brak szczegółowych informacji, czym dokładnie jest stawka jednostkowa. Wskazuje to na deficyt wiedzy dotyczący

⁴⁹ Dot. problemu badawczego: II.2 Na jakie problemy przy stosowaniu godzinowej stawki jednostkowej natrafiali wnioskodawcy/beneficjenci? W jaki sposób można te problemy rozwiązać?

podstaw metodycznych, mimo deklarowanego zrozumienia zasad formalnych. Kolejny respondent wskazał, że dokumenty programowe powinny zawierać jednoznaczne, precyzyjne opisy zasad stosowania stawki jednostkowej, aby uniknąć rozbieżności interpretacyjnych po stronie beneficjentów i IP. Uczestnik badania ilościowego zauważył w komentarzu, że w obecnym kształcie zapisy dopuszczają możliwość indywidualnych interpretacji, co może prowadzić do niejednolitego stosowania przepisów i różnic w rozliczaniu podobnych kosztów. Wreszcie, jedna osoba samokrytycznie zauważyła, że nie czuje się wystarczająco kompetentna, aby ocenić poprawność dokumentów regulujących stawkę jednostkową, co oznacza, że de facto nie czuje się władna dokonywać oceny.

Wykres 9. Odpowiedź beneficjentów na pytanie: „Jakie problemy napotkali Państwo przy stosowaniu godzinowej stawki jednostkowej?” (w podziale na stosowane metody uproszczeń)



Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=27).

Z analizy wyników badania ilościowego wynika, że **najczęściej wskazywanym problemem przy stosowaniu godzinowej stawki jednostkowej** była jej **nieadekwatność względem rzeczywistych kosztów pracy**. Aż 78% respondentów uznało, że stawka jednostkowa jest zbyt niska w porównaniu z faktycznymi wynagrodzeniami rynkowymi. Problem ten był szczególnie widoczny wśród beneficjentów stosujących wyłącznie tę formę rozliczenia (100%) oraz w znacznym stopniu także w grupie łączącej różne metody uproszczeń (77%). Wskazuje to, że

przyjęte w dokumentacji programowej stawki (88–100 zł/h) nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów zatrudnienia specjalistów i ekspertów, zwłaszcza w projektach o charakterze badawczo-rozwojowym lub analitycznym. Co interesujące, równocześnie respondenci (100%) korzystający ze stawki jednostkowej zaznaczyli również, że stawka ta bywa zbyt wysoka w stosunku do rzeczywistych kosztów. Problem ten ma dualny charakter. Stawka jednostkowa jest bowiem postrzegana jako zbyt niska dla stanowisk eksperckich, a zarazem zbyt wysoka dla personelu pomocniczego lub administracyjnego, co odzwierciedla brak zróżnicowania stawek według poziomu kwalifikacji i rodzaju wykonywanych zadań. Jedna uśredniona stawka nie odzwierciedla rzeczywistych warunków płacowych w zróżnicowanych zespołach projektowych.

Kolejnym obszarem trudności były **problemy z dokumentowaniem godzin pracy** – zgłosiło je 17% ogółu respondentów, w tym wszyscy korzystający wyłącznie ze stawki jednostkowej. Beneficjenci sygnalizowali opiekunom projektów m.in. skomplikowane i niekiedy niespójne wymagania dotyczące ewidencji czasu pracy, brak standardowych wzorów dokumentów oraz nadmierne obciążenia administracyjne wynikające z konieczności prowadzenia szczegółowych kart godzinowych czasu pracy.

Również **trudności z wewnętrznym księgowaniem stawek jednostkowych** (9% ogółem) były wyzwaniem. Z wywiadów wynika, że mogło to być szczególnie dotkliwe dla jednostek sektora publicznego, które mają ograniczoną elastyczność w klasyfikowaniu wydatków zgodnie z zasadami uproszczonych metod rozliczeń. W praktyce wydaje się jednak, że jest to obawa formułowana nieco na wyrost – wśród beneficjentów analizowanych działań nie było bowiem przedstawicieli sektora publicznego, zaś sygnalizowane trudności miały zapewne bardziej operacyjny charakter. W grupie beneficjentów łączących różne metody uproszczeń (stawka jednostkowa i ryczałtowa) pojawiały się pojedyncze wskazania dotyczące **niejasnych wytycznych kwalifikowalności kosztów** (9%) oraz **trudności w pozyskaniu odpowiedniego personelu** (5%). Co istotne, 15% tej grupy zadeklarowało, że **nie napotkało żadnych problemów**.

Uzyskane wyniki pokazują, że **problemy beneficjentów mają głównie charakter ekonomiczny i organizacyjny, a nie formalno-prawny**. Dominującym wyzwaniem jest niedostosowanie poziomu stawki jednostkowej do zróżnicowanych warunków rynkowych i struktury zespołów projektowych. Wysoki odsetek wskazań dotyczących zarówno zbyt niskiej, jak i zbyt wysokiej stawki potwierdza, że **problemem nie jest jej wysokość per se, lecz brak elastyczności i możliwości różnicowania stawek w zależności od rodzaju pracy i poziomu kwalifikacji**.

Równocześnie trudności proceduralne, takie jak ewidencja czasu pracy czy księgowanie, wskazują na potrzebę lepszego wsparcia wdrożeniowego i interpretacyjnego ze strony instytucji zarządzających. Respondenci sugerowali opracowanie ujednoczonych wzorów dokumentacji, uproszczenie zasad raportowania godzin oraz doprecyzowanie sposobu ujmowania stawek

jednostkowych w systemach księgowych. Równocześnie, **respondenci wskazali przemyślane, zasadniczo skuteczne strategie radzenia sobie z napotykanymi wyzwaniami.**

Tabela 4. Strategie radzenia sobie przez beneficjentów z problemami napotykanymi przy stosowaniu godzinowej stawki jednostkowej (analiza jakościowa pytania otwartego)

Strategia	Opis i wybrane cytaty ilustrujące daną strategię
Finansowanie różnicy ze środków własnych	<p>Najczęściej wskazywana strategia – beneficjenci deklarowali, że niedoszacowaną część kosztów wynagrodzeń pokrywali z własnych środków.</p> <p>Przykłady wypowiedzi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • „finansowanie we własnym zakresie”, • „pozostałe wartości dopłacaliśmy z własnych środków”, • „konieczność finansowania ze środków własnych – nie ma innej możliwości”, • „koszty pokrywamy ze środków własnych, stawki ryczałtowe są kilkadziesiąt procent niższe od realnych wynagrodzeń”.
Dostosowanie organizacyjne i optymalizacja pracy	<p>Część respondentów próbowała dostosować się do ograniczeń poprzez optymalizację godzin pracy, analizę procesów lub wewnętrzne korekty planów.</p> <p>Przykłady wypowiedzi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • „analizujemy temat”, • „optymalizacja pracy”, • „dokładne kalkulacje kosztów, optymalizacja godzin pracy”.
Wsparcie merytoryczne i współpraca z instytucjami	<p>Pojedynczy beneficjenci wskazali działania naprawcze polegające na współpracy ze stroną systemową.</p> <p>Przykłady wypowiedzi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • „w porozumieniu z Operatorem”, • „współpraca z doradcą”, • „jasne procedury księgowe, szkolenia dla księgowych”.
Dodatkowe działania kadrowe lub administracyjne	<p>Pojawiły się pojedyncze wzmianki o dostosowaniu struktury wynagrodzeń (np. „podniesione pensje personelu R&D”) oraz o trudnościach administracyjnych (np. „obawiam się, że nasze wewnętrzne raporty mogą być kwestionowane”).</p>

Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=19).

Z uzyskanych wypowiedzi wynika, że dominującą reakcją na problemy z rozliczaniem godzinowej stawki jednostkowej jest konieczność ponoszenia części kosztów wynagrodzeń ze środków własnych. Wskazuje to na postrzegane przez beneficjentów niedostosowanie wysokości stawek jednostkowych do realnych poziomów płac w sektorze projektów. Beneficjenci traktują stawkę jako narzędzie uproszczone i mające wydatne zalety na polu zmniejszania obciążeń

administracyjnych, natomiast nie w pełni kompensujące finansowo faktyczne wydatki kadrowe.

Drugim najczęściej wskazywanym przez ankietowanych beneficjentów wzorcem działania jest wewnętrzna optymalizacja organizacji pracy. Uczestnicy badania CAWI sygnalizowali, że próbują dostosować harmonogramy i liczbę godzin do limitów wynikających z przyjętych stawek (tworzenie harmonogramu „od góry”). Działania tego rodzaju mają charakter adaptacyjny, ale niosą ryzyko ograniczenia zakresu merytorycznego projektów i / lub jakości ich realizacji.

Dodatkowo, kilku respondentów wskazało na skorzystanie z wsparcia doradczego / księgowego. Pozwalało to rozwiązać napotykaną trudności interpretacyjne i obawy o prawidłowość ewidencji czasu pracy. Wreszcie, pojedyncze przypadki, takie jak „podniesienie pensji personelu R&D”, świadczą o próbach systemowego dostosowania poziomu wynagrodzeń do limitów projektowych, co jednak może prowadzić do zaburzeń rynkowych lub sztucznego różnicowania płac między projektami i działalnością bieżącą.

Spostrzeżenia przedstawicieli strony systemowej potwierdzają samoocenę wnioskodawców i beneficjentów, a identyfikowane przez obie grupy problemy są zasadniczo tożsame. Wśród kwestii, które pojawiły się w wypowiedziach przedstawicieli IZ i IP, a nie były przedmiotem pogłębionej refleksji uczestników badania CAWI można wskazać: brak elastyczności w aktualizacji stawek (mechanizm indeksacji uzależniony od wskaźnika inflacji nie uwzględnia jej zróżnicowania między różnymi gałęziami gospodarki), trudności w łączeniu różnych form finansowania (dot. projektów z komponentami objętymi pomocą publiczną).

Wyniki warsztatu z przedstawicielami innych IZ i IP potwierdzają szereg obserwacji płynących z badania ilościowego i jakościowego, a jednocześnie wnoszą dodatkowe wątki istotne z punktu widzenia praktyki stosowania godzinowej stawki jednostkowej. Po pierwsze, dyskusja ujawniła pewną różnorodność podejść stosowanych w poszczególnych regionach i programach. Część instytucji w ogóle nie zdecydowała się na wdrożenie stawki godzinowej w działaniach B+R, wskazując na małą atrakcyjność tego rozwiązania dla beneficjentów oraz większą opłacalność rozliczeń rzeczywistych. W niektórych regionach (por. podkarpackie) podkreślano, że mimo formalnego udostępnienia takiej możliwości, beneficjenci nie korzystają z niej w praktyce, co sugeruje, że korzyści z uproszczeń nie równoważą nakładów związanych z ich przygotowaniem.

Drugą istotną obserwacją jest zróżnicowanie praktyk dotyczących sposobu wyznaczania stawek. W części programów stosuje się stawki wyliczane indywidualnie na podstawie danych historycznych beneficjenta (por. zachodniopomorskie), przy czym IZ rezygnują z ich szczegółowej weryfikacji na etapie oceny, aby uniknąć nadmiernego obciążenia procesu oceny projektów. Jednocześnie przedstawiciele tych instytucji sygnalizowali, że zdarzają się przypadki zawyżania przez wnioskodawców wysokości tych danych, co wynika głównie z nieuwzględniania elementów niekwalifikowalnych lub zbyt szerokiego ujmowania

kosztów. W innych regionach natomiast dopuszczenie dowolności w ustalaniu stawek uznano za ryzykowne z perspektywy równego traktowania wnioskodawców, dlatego stosuje się stawki ujednolicone.

W dyskusji podkreślano również problemy ujawniające się na etapie zmian w projektach. Choć sama obsługa wniosków o płatność przy zastosowaniu stawek jednostkowych jest stosunkowo prosta, to wprowadzanie modyfikacji w projektach (np. zastępowanie pracowników, zmiana wymiarów etatów, przesuwanie stanowisk między kategoriami czy łączenie funkcji) generuje trudności operacyjne. Instytucje wskazywały, że takie sytuacje często wymagają indywidualnych interpretacji i dostosowań, a wcześniej przyjęte zasady przestają być łatwo stosowalne. W skrajnych przypadkach pojawiało się wręcz wrażenie, że skala komplikacji zmian może ograniczać korzyści wynikające z samego mechanizmu uproszczonego.

Wreszcie, uczestnicy warsztatu zwrócili uwagę na niejednoznaczność interpretacyjną dotyczącą łączenia funkcji administracyjnych i merytorycznych. Część instytucji – opierając się na wcześniejszych doświadczeniach kontrolnych – traktuje wszelkie czynności zarządcze jako automatycznie kwalifikujące pracownika wyłącznie do kosztów pośrednich. Inne z kolei sygnalizowały, że w systemie istnieją też odmienne interpretacje dopuszczające bardziej elastyczne podejście⁵⁰. Wskazuje to na brak spójności w praktyce i potrzebę dalszego doprecyzowania zasad, zwłaszcza w odniesieniu do stanowisk o mieszanym charakterze.

Podsumowując, warsztat ujawnił, że choć zasadnicze wyzwania identyfikowane przez IZ i IP są zbieżne z obserwacjami beneficjentów, to jednocześnie w skali kraju widoczne jest zróżnicowanie podejść oraz problemów ujawniających się na etapie wdrażania.

Z perspektywy eksperckiej warto zauważyć, że strategie radzenia sobie z problemami stosowane przez beneficjentów, choć w wielu przypadkach pragmatyczne, mają głównie charakter doraźny i nie rozwiązują źródła zidentyfikowanych trudności. Uzyskiwanie wsparcia interpretacyjnego od instytucji czy zewnętrznych doradców niewątpliwie pomaga w bieżącym zarządzaniu projektem, jednak również nie usuwa podstawowego problemu, jakim jest niejednolita praktyka i brak pełnej przewidywalności wymogów.

Z tego punktu widzenia można stwierdzić, że część problemów napotykanych przez beneficjentów wymaga raczej korekt systemowych niż indywidualnych strategii adaptacyjnych. Należy przy tym podkreślić, że choć zwiększenie elastyczności stawki jednostkowej, na przykład poprzez różnicowanie jej według kategorii stanowisk lub poziomu kwalifikacji, mogłoby istotnie poprawić adekwatność finansowania, to

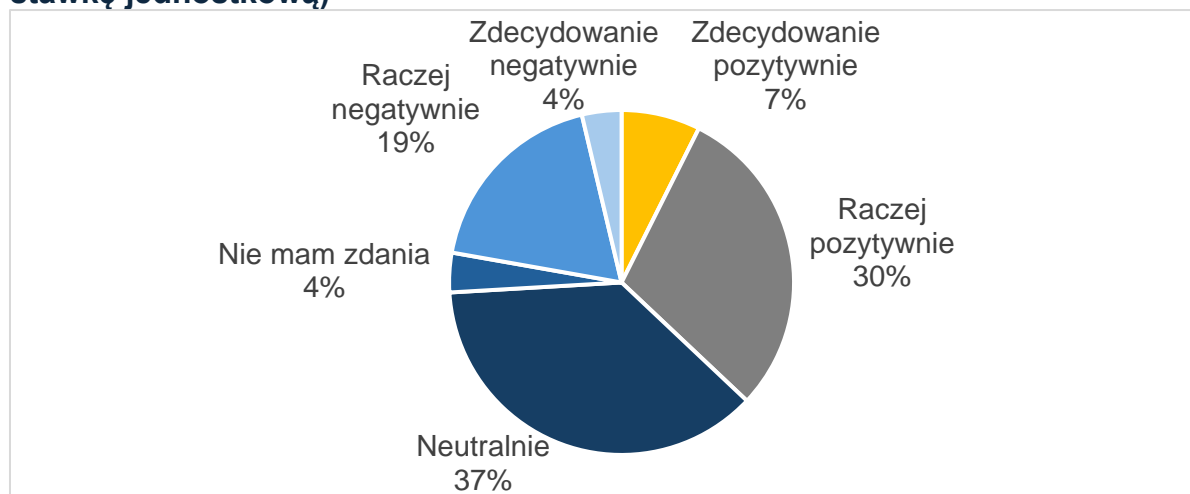
⁵⁰ Rozmówcy sygnalizowali, że ich zdaniem takie rozwiązania bywają (w ograniczonym stopniu) możliwe w ramach EFS+, który jako Fundusz nie był przedmiotem niniejszego badania. W opinii uczestników badań, brak spójności między Funduszami – o ile nie wynika z ściśle uzasadnionych przyczyn – rodzi poczucie braku spójności i zmniejsza postrzeganą, ogólną transparentność systemu wdrażania Funduszy Unijnych.

rozwiązanie to byłoby jednocześnie znacząco bardziej skomplikowane zarządczo. Wymagałoby stworzenia ponadprogramowych standardów klasyfikacji stanowisk, odrębnych procedur ustalania stawek oraz narzędzi do ich weryfikacji i aktualizacji, co w efekcie zwiększyłoby obciążenia zarówno dla instytucji, jak i beneficjentów. Instytucja Zarządzająca FE SL 2021-2027 rozważała takie rozwiązanie, jednak świadomie z niego zrezygnowała, uznając, że potencjalne korzyści nie równoważą ryzyk związanych z większym poziomem złożoności, możliwością nierównego traktowania i wzrostem obciążeń administracyjnych. Z tego powodu działania usprawniające powinny koncentrować się przede wszystkim na ujednoczeniu i uproszczeniu wymogów dokumentacyjnych dotyczących ewidencji czasu pracy oraz doprecyzowaniu zasad ujmowania stawek w systemach księgowych – obszarach, w których możliwe są realne usprawnienia bez wprowadzania nadmiernej komplikacji po stronie systemu.

II.3. Wpływ godzinowej stawki jednostkowej na Program i projekty⁵¹

Większość wnioskodawców i beneficjentów korzystających z godzinowej stawki jednostkowej i uczestniczących w badaniu ilościowym oceniła wpływ wprowadzenia godzinowej stawki jednostkowej neutralnie (40%), raczej pozytywnie (30%) lub zdecydowanie pozytywnie (7%). Jedynie mniej niż ¼ respondentów skłaniała się ku negatywnemu postrzeganiu konsekwencji korzystania z tej metody w projektach.

Wykres 10. Odpowiedź beneficjentów na pytanie: „Jak oceniają Państwo wpływ wprowadzenia godzinowej stawki jednostkowej na realizację Państwa projektu w ramach FE SL 2021-2027?” (wśród wszystkich stosujących godzinową stawkę jednostkową)



Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=27).

Analiza odpowiedzi na pytania jakościowe (otwarte pytania w ankiecie CAWI) dotyczące wpływu wprowadzenia godzinowej stawki jednostkowej pokazuje wyraźny

⁵¹ Dot. problemu badawczego: II.3 Jaki wpływ na realizację projektów i wdrażanie interwencji miało wprowadzenie godzinowej stawki jednostkowej w ramach FE SL 2021-2027? Czy ich zastosowanie było korzystne dla wnioskodawców i IP?

rozdźwięk między aspektami finansowymi a administracyjnymi. Wśród odpowiedzi negatywnych dominował temat zbyt niskiej stawki godzinowej, która nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów pracy ani wymagań rynkowych. Respondenci wskazywali, że koszty rzeczywiste są większe niż przewidziano, stawki są niedoszacowane, a w przypadku prac B+R stawka jednostkowa jest niższa niż wynagrodzenia w firmie i nie pozwala w pełni pokryć kosztów specjalistów. W rezultacie mechanizm wprowadzony w projekcie nie zapewnia odpowiedniego finansowania, co może prowadzić do ograniczenia zatrudnienia wysoko wykwalifikowanych pracowników lub konieczności szukania dodatkowych źródeł finansowania.

Z drugiej strony, odpowiedzi pozytywne koncentrowały się na korzyściach administracyjnych i księgowych. Respondenci podkreślali, że wprowadzenie godzinowej stawki jednostkowej uprościło rozliczenia i dokumentowanie wynagrodzeń, ułatwiało wyliczanie kosztów, zapewniało przejrzystość i ograniczało możliwość popełnienia błędów, zwłaszcza przy większej liczbie osób zaangażowanych w projekt. Godzinowa stawka pozwalała także na łatwe obliczenie wynagrodzeń i ułatwiała proces składania wniosków o płatność, co zwiększało płynność finansową środków przeznaczonych na wynagrodzenia.

Z perspektywy Instytucji Zarządzających (głównie IZ FE SL 2021-2027, ale również innych IZ uczestniczących w badaniu w ramach warsztatu) oraz Instytucji Pośredniczących⁵², zastosowanie godzinowej stawki jednostkowej w projektach przynosi zarówno wymierne korzyści operacyjne, jak i pociąga za sobą pewne specyficzne obciążenia organizacyjne, które należy uwzględnić w ocenie efektywności tego rozwiązania.

Do głównych korzyści można zaliczyć przede wszystkim uproszczenie i przyspieszenie rozliczeń: zastosowanie stawek jednostkowych znacząco ograniczyło obciążenia administracyjne. Mechanizm pozwala na stosunkowo proste przeliczanie wynagrodzeń według jednolitej stawki, co minimalizuje czas poświęcany na weryfikację dokumentów i skraca procedury kontrolne. Kolejną korzyścią jest zwiększenie przejrzystości i standaryzacji: jednolite zasady obliczania kosztów pracy poprawiają porównywalność projektów i ułatwiają ich kontrolę, co zwiększa spójność w ocenie wydatkowania środków. Ponadto, uproszczenie to przyczynia się do redukcji ryzyka błędów i nadużyć, ponieważ rozliczenie kosztu pracy z wykorzystaniem stawek jednostkowych zmniejsza liczbę błędów formalnych. Dodatkowo, możliwy jest pozytywny wpływ na efektywność wdrażania Programu. Dzięki uproszczonym i przewidywalnym mechanizmom rozliczeń, projekty mogą być realizowane bardziej płynnie, a instytucje implementujące mogą sprawniej i efektywniej monitorować ich przebieg.

⁵² Przede wszystkim ŚCP, które jako Instytucja Pośrednicząca stosuje ten rodzaj kosztu uproszczonego, aczkolwiek – na nieco wyższym poziomie ogólności – temat ten był również poruszony w czasie wywiadu z WUP.

Jednocześnie pojawiają się pewne deficyty. Mechanizm godzinowej stawki jednostkowej, poza trudnością conceptualną z jej oszacowaniem, może docelowo prowadzić do ograniczenia elastyczności zatrudnienia. Z perspektywy Instytucji Zarządzającej FE SL 2021-2027 oraz Instytucji Pośredniczących w województwie śląskim (ŚCP i WUP), stosowanie godzinowej stawki jednostkowej niesie wyzwanie obsługi zmian w projektach: modyfikacja dotycząca personelu (np. zastąpienie pracownika, zmiana czasu pracy) wymaga przeanalizowania wpływu na kalkulację wynagrodzenia według stawki jednostkowej. W praktyce oznacza to, że część projektów generuje konieczność udzielania szczegółowych wyjaśnień, co zwiększa obciążenie pracowników instytucji i wydłuża czas obsługi.

Dodatkową trudnością jest utrzymanie spójności interpretacyjnej, zwłaszcza w sytuacjach dotyczących stanowisk o mieszanym charakterze (łączy zadania merytoryczne i organizacyjne) lub nowych, specyficznych ról pojawiających się w projektach. W takich przypadkach IZ i IP muszą podejmować ostrożne decyzje, aby uniknąć ryzyka błędnej kwalifikacji kosztów, co wymaga większego nakładu pracy analitycznej i konsultacyjnej. Mechanizm stawki jednostkowej, choć upraszcza rozliczenia, nie eliminuje zatem konieczności intensywnego wsparcia beneficjentów i częstego udzielania wyjaśnień.

Wypowiedzi przedstawicieli innych regionów uczestniczących w warsztacie pokazują, że godzinowa stawka jednostkowa jest narzędziem stosowanym w Polsce w sposób dość ograniczony, a jej wpływ na realizację projektów i funkcjonowanie programów jest w tych województwach – w skali całych programów – raczej ograniczony (z uwagi na skalę stosowania tego uproszczenia). Przykładowo przedstawiciele Podkarpacia podkreślali, że nie występowały u nich projekty, w których metoda ta byłaby zasadna, co oznacza brak doświadczeń praktycznych zarówno na poziomie programowania, jak i wdrażania.

Regiony, które mają doświadczenie w stosowaniu innych rodzajów stawek jednostkowych, zwłaszcza Zachodniopomorskie, zwracały uwagę na ryzyka i obciążenia towarzyszące rozwiązaniom opartym na danych historycznych. Wskazywano, że samodzielne wyliczanie stawki przez wnioskodawców prowadzi do dużej zmienności przedstawianych wartości, co wymaga ostrożności interpretacyjnej instytucji podczas oceny i kontroli. Jednocześnie podkreślano, że w praktyce nie weryfikuje się dokładnie takich danych na etapie oceny projektu, co może skutkować koniecznością korekt dopiero na etapie kontroli, a tym samym przenosi część ryzyka na późniejsze fazy realizacji projektu. Regiony te zauważały również, że rozpiętość stawek historycznych (od kilkudziesięciu do kilkuset złotych) może utrudniać stosowanie jednolitych zasad przy ocenie wartości kosztów pracy i porównywalności projektów.

W dyskusji pojawił się także wątek braku potrzeby wprowadzania godzinowej stawki jednostkowej w projektach, które w innych programach są rozliczane w oparciu o zamówienia publiczne lub proste struktury kosztowe (np. projekty OZE).

Przedstawiciele regionów wskazywali, że w tych przypadkach metoda ta nie

przyniosłaby usprawnień, ponieważ koszty i tak są łatwe do zweryfikowania, a wprowadzenie stawki generowałoby dodatkowe procesy bez proporcjonalnych korzyści administracyjnych.

Zalecenia dotyczące godzinowej stawki jednostkowej

- **Utrzymanie bieżących rozwiązań** w zakresie stosowania godzinowej stawki jednostkowej.
- Tam, gdzie jest to możliwe i nie wpłynie negatywnie na jakość prawną przyjętych rozwiązań – **zapewnienie jeszcze większej precyzyjności i zrozumiałości dokumentacji dla naborów oraz materiałów informacyjno-promocyjnych i szkoleniowych** dotyczących stosowania stawki jednostkowej. W szczególności, zalecane usprawnienia mogą obejmować dalsze wykorzystywanie dobrych praktyk z zakresu tzw. **prostego języka przy** opracowywaniu dokumentacji wdrożeniowej.
- **Dalsza edukacja wnioskodawców i beneficjentów** w zakresie stosowania godzinowej stawki jednostkowej.
- W badaniu strona popytowa sugerowała **rozważenie wprowadzenia mechanizmów różnicowania stawek według poziomu kwalifikacji i rodzaju pracy** (z zastrzeżeniem, że należy unikać rozdrobnienia stosowanych stawek jednostkowych). Analiza wykonawcy oraz konsultacje z przedstawicielami IZ wykazały, że na tym etapie taka zmiana w FE SL 2021-2027 byłaby niezasadna i nieefektywna. **W przypadku programowania przyszłej perspektywy finansowej, zalecenie to powinno zostać ponownie zweryfikowane w odniesieniu do obowiązującego wówczas stanu prawnego, uzusu w innych programach itd.**

III. Ocena przewidywanej trafności i efektywności stosowania kwoty ryczałtowej w ramach naborów nadzorowanych przez ŚCP

III.1. Warunki kwalifikowalności kosztów⁵³

Kwoty ryczałtowe nie zostały literalnie uwzględnione w Szczegółowym Opisie Priorytetów Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027⁵⁴ w działaniach nadzorowanych przez ŚCP. Jednak w dwóch działaniach - Działaniu FESL.01.02 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach oraz Działaniu 10.03 Wsparcie MŚP na rzecz transformacji - przewidziano wykorzystanie „uproszczonej metody rozliczania wydatków w oparciu o projekt budżetu”. Szczegółowy budżet projektu stanowi jedną z metod kalkulacji ryczałtu i może być użyty do wyliczenia wszystkich rodzajów ryczałtów, tj. stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych czy stawek ryczałtowych. Zazwyczaj w praktyce realizacji programów europejskich na gruncie polskim, mechanizm ten służy do wyliczenia kwot ryczałtowych. Tak też ma to miejsce w Działaniu 10.03 w naborze nr FESL.10.03-IP.01-181/25⁵⁵, który jest przedmiotem analizy. W pozostałych naborach ogłoszonych w tym Działaniu oraz w Działaniu 1.02 kwoty ryczałtowe nie były stosowane. W później ogłoszonym konkursie z 2025 r. w Działaniu 10.03 (nabór nr FESL.10.03-IP.01-187/25) kwot ryczałtowych także nie wykorzystano. Przeszkodą do zastosowania metody szczegółowego budżetu byłaby stosunkowo duża wartość projektów (zgodnie z regulaminem naboru minimalna wartość dofinansowania to 2 000 000 PLN, a maksymalna 5 000 000 PLN)⁵⁶.

W analizowanym naborze nr FESL.10.03-IP.01-181/25 można było ubiegać się o wsparcie na inwestycję produkcyjną i/lub usługową prowadzącą do rozwoju działalności rzemieślniczej. Finansowane są środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne dla przedsiębiorstwa oraz wydatki związane z podnoszeniem lub zdobyciem kwalifikacji przez pracowników przedsiębiorstwa w zakresie związanym z przedmiotem inwestycji. Nie są natomiast finansowane roboty budowlane i koszty pośrednie. Te wydatki mogą być natomiast kwalifikowalne w adekwatnym typie projektów skierowanych do MŚP w naborze z 2025 r. nr FESL.10.03-IP.01-187/25, nierozliczanym za pomocą kwot ryczałtowych. Szczegółowe zasady

⁵³ Dot. problemu badawczego: III.1 Czy warunki kwalifikowalności dotyczące kwoty ryczałtowej zostały optymalnie i poprawnie określone w ogłoszonym naborze? Czy zastosowanie kwoty ryczałtowej może powodować trudności dla wnioskodawców/ beneficjentów lub IP? Jak można im zaradzić?

⁵⁴ Wersja 19 SZOP z dn.7.11.2025

https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/160140/SZOP_19.pdf

⁵⁵ [Link do informacji o naborze](#)

⁵⁶ [Link do informacji o naborze](#)

kwalifikowalności opisane są w załączniku do regulaminu pt. Kwalifikowalność dla naboru numer FESL.10.03.IP.01-181/25.

Nabór skierowany jest do mikro lub małych przedsiębiorstw prowadzących działalność rzemieślniczą. Istotna jest forma działalności. Może to być jednoosobowa działalność gospodarcza ujęta w CEIDG lub spółka cywilna osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą ujętą w CEIDG. Ważny jest też okres funkcjonowania. Przedsiębiorstwo na dzień złożenia wniosku ma prowadzić działalność gospodarczą od co najmniej 1 roku i działalność ta ma być prowadzona w sposób ciągły (np. bez zawieszenia działalności).

Zgodnie z regulaminem naboru minimalna wartość dofinansowania to 50 000 PLN, a maksymalna 400 000 PLN. Dodatkowo, wartość całkowita projektu nie może przekroczyć 200 000 EUR. Jest to zgodne z wymogami prawnymi wynikającymi z rozporządzenia ogólnego - limitem wartości projektu, w którym zastosowano uproszczenie kalkulowane na podstawie szczegółowego budżetu oraz obowiązkiem stosowania ryczałów w stosunkowo małych projektach. W regulaminie nie wskazano wyraźnie kursu przeliczeniowego dla limitu określonego w euro. W ogłoszeniu o naborze wskazano przypis: „Wartość dla jednego przedsiębiorstwa zostanie zweryfikowana na etapie podpisania umowy o dofinansowanie w oparciu o obowiązujący na dzień podpisania kurs EUR”. Zgodnie z Wytycznymi dotyczącymi kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027 zastosowanie ma tu miesięczny obrachunkowy kurs wymiany waluty stosowany przez KE, aktualny na dzień ogłoszenia naboru. Z uwagi na maksymalną wartość dofinansowania (400 000 PLN) oraz maksymalny, dopuszczalny poziom dofinansowania projektu (85% kosztów kwalifikowalnych projektu), bez względu na kurs wymiany walut, faktyczne ryzyko przekroczenia 200 000 EUR jest zapewne nikłe.

W regulaminie uwzględniono specyfikę ryczału i opisano podstawowe zasady wyliczania, a także rozliczania kwot ryczałowych. Wy tłumaczono, że zastosowanie ryczału oznacza finansowanie projektu nie na podstawie faktycznych kosztów, tylko określonych w zadaniach wskaźników. Krótka informacja o zastosowaniu kwot ryczałowych znalazła się nawet w szczegółach naboru bezpośrednio na stronie internetowej naboru (nie tylko w regulaminie i załącznikach). Wydaje się to kluczowe z uwagi na fakt, że ten sposób rozliczania w projektach EFRR i FST jest cały czas stosunkowo nowy i niekoniecznie powszechnie znany wnioskodawcom.

W ramach naboru opracowano wytyczne i wskazówki dla wnioskodawców dotyczące przygotowania wniosku o dofinansowanie z kwotami ryczałowych. Są one zawarte w szczególności w instrukcji wypełniania i składania wniosku o dofinansowanie. Co ważne, instrukcja ta sporządzona jest specjalnie dla konkretnego naboru i uwzględnia jego specyfikę. Omawia kwoty ryczałowe, natomiast nie zawiera informacji zbędnych o kwestiach finansowych nie dotyczących tego naboru, jak np. koszty pośrednie czy faktycznie ponoszone wydatki. Jest to rozwiązanie wygodne i korzystne dla wnioskodawców, które niekoniecznie jest powszechną praktyką przy ogłaszaniu konkursów w ramach projektów unijnych.

Opracowanie kwot ryczałtowych wymaga określenia kilku kluczowych elementów, w szczególności nazwy i zakresu kwot, ich uzasadnionej wysokości, wskaźników rozliczających oraz dokumentów potwierdzających realizację wskaźników. Część z tych elementów została ustalona horyzontalnie, jednolicie dla wszystkich wnioskodawców przez instytucję ogłaszającą konkurs. Stanowi to standaryzację części procesu i uproszczenie.

W projekcie wnioskodawcy mogli wskazać maksymalnie 10 zadań, gdzie każde zadanie będzie rozliczane na podstawie określonej dla niego jednej kwoty ryczałtowej. To zadanie (kwota ryczałtowa) obejmuje tylko jedną pozycję wydatku z określonego katalogu wydatków (środki trwałe, wartości niematerialne i prawne, wydatki na podnoszenie lub zdobycie kwalifikacji) doprecyzowaną przez wnioskodawcę, np. zakup 1 sztuki komputera, 1 sztuka oprogramowania, zakup 5 komputerów lub zakup stanowiska fryzjerskiego (składającego się z krzesła, lustra, suszarki, prostownicy) lub zakup stanowiska do obsługi (zawierającego krzesło, biurko, komputer). Wskaźniki dla kwot ryczałtowych zostały wskazane w instrukcji. Określają one stopień realizacji pojedynczego zadania i stanowią podstawę jego rozliczenia. Odróżniają się od wskaźników projektowych, monitorujących realizację celu głównego projektu. Dla każdego zadania rozliczanego kwotą ryczałtową przypisany jest jeden wskaźnik dla kwot ryczałtowych. Są to „Liczba zakupionych środków trwałych” lub „Liczba zakupionych wartości niematerialnych i prawnych” lub „Liczba przeszkolonych osób”. Dokumenty potwierdzające realizację wskaźnika (narzędzia pomiaru) także zostały ogólnie ustalone. Są to: protokół odbioru /potwierdzenie zamówienia/potwierdzenie dostawy/dokument potwierdzenie wydania z magazynu (WZ), ewidencja środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych oraz dowód rejestracyjny z adnotacją o specjalnym przeznaczeniu nabytego środka transportu (nie dotyczy wózków inwalidzkich) dla wskaźników: „Liczba zakupionych środków trwałych” i „Liczba zakupionych wartości niematerialnych i prawnych” oraz kopia certyfikatu/zaświadczenia dla poszczególnych osób uczestniczących w szkoleniach i raport imienny ZUS RCA uwzględniający przeszkolonych pracowników za okres, w którym odbywało się szkolenie dla wskaźnika: „Liczba przeszkolonych osób”. Oznacza to, że wnioskodawcy w naborze zgodnie z indywidualnymi potrzebami ustalają, jakie środki trwałe, wartości niematerialne i prawne oraz wydatki na podnoszenie lub zdobycie kwalifikacji są im niezbędne do realizacji projektu, określają ich nazwy, parametry, wartości. Nie proponują jednak indywidualnie typów kwot ryczałtowych, wskaźników i dokumentów do rozliczenia tych kwot. Te elementy określone są w dokumentacji naboru jednolicie dla wszystkich.

W zakresie kwot ryczałtowych wnioskodawcy w szczególności przygotowują opis, specyfikację kosztu, jego parametry techniczne - w przypadku zakupów środków trwałych od 2 do 3 najważniejszych parametrów lub w przypadku wartości niematerialnej i prawnej – 2 lub 3 najważniejsze funkcjonalności, pozwalające ocenić zasadność i odpowiednią wysokość wydatku. W przypadku wydatków związanych ze szkoleniem wskazywany jest zakres szkolenia, liczba godzin szkolenia oraz liczba

osób skierowanych na szkolenie. Dla wszystkich kosztów niezbędne jest uzasadnienie oraz metodologia wyliczenia. Wymagane jest podanie informacji, na podstawie których oszacowano wysokości wydatków kwalifikowalnych. Niezbędne jest także ich źródło wraz z nazwami podmiotów, od których zostały zebrane oferty i terminem rozeznania rynku. W celu uwiarygodnienia tych informacji załączane są minimum dwie otrzymane oferty od dwóch różnych podmiotów, a wyjątek stanowi jedynie sytuacja, w której dla danego wydatku nie istnieje więcej niż jeden oferent.

W dokumentach naboru przedstawiono także zasady realizacji i rozliczenia projektu z wykorzystaniem kwot ryczałtowych. Widoczne są one w szczególności w regulaminie naboru oraz wzorze umowy o dofinansowanie projektu w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027. W celu potwierdzenia realizacji poszczególnych kwot ryczałtowych, beneficjent zobowiązuje się osiągnąć ustalone wskaźniki i poprzeć je dokumentami wskazanymi we wniosku o dofinansowanie. W przypadku nieosiągnięcia w pełni wskaźnika, wydatki odpowiadające danej kwocie ryczałtowej będą niekwalifikowalne.

Mocną stroną dokumentacji naboru jest jej wyraźne dostosowanie do specyfiki kwot ryczałtowych. Instytucja ogłaszająca konkurs przedstawiła podstawowe niezbędne informacje o kwotach ryczałtowych i przygotowała szczegółowe wytyczne dotyczące przygotowania wniosku o dofinansowanie w wykorzystaniem uproszczenia. Zapewnia to przejrzystość. W naborze widoczne jest elastyczne podejście do indywidualnych potrzeb wnioskodawców, którzy samodzielnie określają szczegółowe wydatki niezbędne do realizacji inwestycji i rozwoju działalności rzemieślniczej, ich parametry oraz wartości. Powinni to jednak robić w konkretny, ustalony w dokumentacji sposób. Wskazano konieczność opracowania metodyki przez wnioskodawcę oraz wymóg oparcia wyliczeń na ofertach rynkowych, co zwiększa przejrzystość i wiarygodność kalkulacji. Warto także zwrócić uwagę, że w naborze podkreślono znaczenie jakości realizacji inwestycji – dla poszczególnych zakupów określone są bowiem kluczowe parametry, które są wiążące na etapie realizacji projektu. Istotne jest nie tylko to, czy np. maszyna została zakupiona, ale czy jest ona zgodna z określonym minimalnym standardem. Dodatkowo część elementów istotnych dla kwot ryczałtowych (w szczególności ich typ, wskaźniki i dokumenty), została jednoznacznie określona przez instytucję ogłaszającą nabór, co zmniejsza obciążenie beneficjentów oraz ułatwia ocenę projektów, a następnie ich wdrażanie. Ocenione to zostało jako podejście właściwe.

Warunki przyznawania kwot ryczałtowych są co do zasady formalnie poprawne i zawierają liczne mocne strony. Tym niemniej, nadal istnieje obawa, czy zastosowane uproszczenie faktycznie będzie stanowić mniejsze obciążenie administracyjne dla beneficjentów i IP na etapie realizacji i rozliczania projektów. Kluczowe znaczenie będzie miała ocena po zakończeniu projektów.

Zgodnie z założeniami naboru kwoty ryczałtowe (zadania) określone są dla poszczególnych wydatków, np. kwota ryczałtowa dotycząca zakupu jednej maszyny. Oznacza to, że przy braku zastosowania uproszczenia, w większości przypadków

rozliczenie jednego zadania polegałoby na rozliczeniu jednej pozycji w zestawieniu wydatków we wniosku o płatność. W naborze zdecydowano się jednak na alternatywę dla klasycznego rozliczania na podstawie faktycznie poniesionych wydatków. Optymalizacja nie polega na zastąpieniu licznych pozycji wydatkowych z wniosku o płatność jedną kwotą ryczałtową. Takie uproszczenie byłoby dalej idące, a jego korzyści mogłyby być bardziej widoczne. Stosowanie uproszczeń może bowiem dawać największe efekty tam, gdzie kwota ryczałtowa i określony dla niej wskaźnik służą rozliczaniu różnych, licznych wydatków.

Zastosowane w województwie śląskim uproszczenie powoduje częściową zmianę weryfikowanych dokumentów, zgodnie ze specyfiką kwot ryczałtowych oraz systemem weryfikacji wydatków przyjętym w programie operacyjnym. Dzięki zastosowaniu kwot ryczałtowych sprawdzeniu nie będą podlegały w szczególności dokumenty księgowe oraz procedura wyboru wykonawców, w tym zasada konkurencyjności. Pracownicy IZ i IP FE SL 2021-2027 właśnie w tym postrzegają korzyści zastosowanego rozwiązania, ponieważ ocena poprawności stosowania zasady konkurencyjności jest pracochłonna. Weryfikacja będzie obejmować dokumenty określone dla kwot ryczałtowych, np. protokół odbioru, ewidencję środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także parametry i standardy ustalone dla zakupywanych towarów i usług. W ocenie eksperckiej, zmiana może nie spowodować istotnego skrócenia i uproszczenia procesu oceny kwalifikowalności wydatków.

Standardowo, kalkulacja kwot ryczałtowych na podstawie szczegółowego budżetu jest wyzwaniem i dużym obciążeniem na etapie przygotowania i weryfikacji projektu. Na tym etapie bardzo ważne jest rzetelne określenie niezbędnych wydatków, ich parametrów oraz adekwatnych racjonalnych, efektywnych i niezawyżonych stawek. To wymaga dużego wysiłku zarówno od wnioskodawcy (proponującego zapisy), jak i oceniających (odpowiadających za rzetelność ostatecznie uzgodnionych zapisów). Uproszczenie powinno się jednak przełożyć na korzyści na etapie wdrażania, rozliczania i kontroli projektów. Te będą możliwe do oceny dopiero po zakończeniu realizacji projektów.

W wywiadach pracownicy IZ i IP FE SL 2021-2027 wyrazili nadzieję, że zastosowana metoda rozliczenia przyniesie dobre rezultaty, jednak potwierdzili, że ocena projektów jest zdecydowanie trudniejsza przy zastosowaniu kwot ryczałtowych niż w przypadku projektów rozliczanych na podstawie kosztów rzeczywistych. Wyjaśnili, że motywem „poszatkwania” projektu na kwoty ryczałtowe (wydatki) była zerojedynkowość tego mechanizmu rozliczania i chęć przyjaznego podejścia do wnioskodawców. Gdyby wszystkie działania zostały połączone w jedną całość – jedną wartość w projekcie, jedną inwestycję, jedną kwotą ryczałtową – rozliczenie mogłoby być prostsze. Jednak takie rozwiązanie wiązałoby się z ryzykiem, że niewykonanie któregokolwiek z istotnych elementów skutkowałoby brakiem wypłaty całej kwoty ryczałtowej, co stanowiłoby poważny problem, zwłaszcza dla mniejszych beneficjentów.

W rozmowach z przedstawicielami IZ i IP FE SL 2021-2027 zwrócono uwagę na trudności związane z właściwym ustaleniem kwot ryczałtowych na etapie oceny projektów. Pojawiły się głosy, że model kwot ryczałtowych nie pasuje do szerokiego katalogu kosztów kwalifikowalnych i wspieranych branż. Różnorodność rzemieślników (fryzjer, piekarz, kowal itd.) uniemożliwia ustalenie wspólnej logiki wyceny kwot ryczałtowych. Rozwiązaniem mogłoby być zawężenie konkursu podmiotowo lub przedmiotowo, np. nabór tylko dla określonej branży lub typu inwestycji.

Jeśli chodzi o szczegółowe rozwiązania dotyczące kalkulacji kwot, wskazano na trudności związane z brakiem precyzyjnego sposobu ustalania proponowanych kwoty, tzn. nie wskazano wnioskodawcom, czy mają posługiwać się średnią, medianą, czy inną metodą przy analizie zebranych ofert. Pozyskanie ofert mogło być czasochłonne i złożone dla wnioskodawców. Co więcej, analizowane oferty często były nieporównywalne z uwagi na różne parametry wycenianych towarów i usług lub ich brak. Te szczegółowe elementy można uzupełnić w ewentualnych kolejnych naborach dając bardziej precyzyjne wskazówki i jednolite rozwiązania wnioskodawcom.

Wyzwaniem może być też sytuacja, gdy wnioskodawcy ujmowali w ramach możliwych do finansowania zestawów bardzo liczne drobne wydatki (np. w skrajnych sytuacjach 164 pozycje), a w naborze nie określono jakiegokolwiek elastyczności dla zakupów w ramach zestawów. Na etapie rozliczania zestawów może oznaczać to konieczność udowodnienia zakupu każdej jednej wskazanej pozycji, a pominięcie nawet jednej może skutkować niekwalifikowalnością całej kwoty ryczałtowej. W ewentualnych kolejnych naborach można rozważyć bardziej szczegółowe opisanie zasad finansowania zestawów środków trwałych. Kluczowe byłoby tu podkreślenie zero-jedynkowości zasad rozliczania kwot ryczałtowych, tak by zwiększyć świadomość wnioskodawców w tym zakresie. Dodatkowo można ograniczyć liczbę możliwych środków trwałych do zakupu w ramach zestawu stanowiącego jedną kwotę ryczałtową lub przewidzieć zasady pewnej elastyczności na etapie wdrażania projektu.

Co więcej, zgodnie z informacjami na stronie naboru w odpowiedzi na konkurs złożono 697 projektów. Ustalenie ryczałtu na podstawie szczegółowego budżetu w tak licznych projektach wydaje się niezwykle czasochłonne i pracochłonne. Mogło stanowić wąskie gardło oceny projektów i istotną trudność dla IP. Zasadne byłoby stosowanie uproszczonej metody rozliczania wydatków w oparciu o projekt budżetu, jeśli tylko to możliwe, w naborach wymagających elastyczności, ale takich, w których IP spodziewa się ograniczonego, stosunkowo niewielkiego zainteresowania.

Kwoty ryczałtowe bywają wykorzystywane także w innych programach operacyjnych w Polsce, w tym w programach - Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027, Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027, Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027, Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027, Fundusze Europejskie dla Łódzkiego 2021-2027,

Fundusze Europejskie dla Opolskiego 2021-2027, Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021-2027, Fundusze Europejskie dla Pomorza Zachodniego 2021-2027. Poniżej opisano krótko parę przykładów, które w ocenie eksperckiej wydają się najbardziej wartościowe z uwagi na fakt, że dotyczą projektów finansowanych z EFRR i FST w obszarze wsparcia inwestycyjnego dla MŚP oraz wykorzystują różne szczegółowe rozwiązania w zakresie ustalania i rozliczania kwot ryczałtowych.

Pierwszym przykładem jest nabór dotyczący wdrożenia innowacji w mikro, małych i średnich przedsiębiorstwach w ramach programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Łódzkiego 2021-2027 (nabór nr FELD.01.05-IP.02-003/24)⁵⁷. W ocenie eksperckiej jest warty uwagi, ponieważ jest to konkurs tematycznie zbliżony do tego organizowanego przez ŚCP i analizowanego w badaniu. W ramach naboru w województwie łódzkim możliwa była realizacja projektów z minimalną kwotą wydatków kwalifikowalnych w wysokości 500 000 zł oraz maksymalną kwotą dofinansowania - 1 000 000 zł. Przewidziano dla nich różne formy rozliczania zależne głównie od wielkości projektu. W projekcie, którego koszt ogółem nie przekracza równowartości 200 tys. EUR, finansowanym w całości w ramach pomocy de minimis obligatoryjne było zastosowanie kwot ryczałtowych w oparciu o budżet projektu. W projekcie adekwatnej wielkości, ale finansowanym w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej albo regionalnej pomocy inwestycyjnej i pomocy de minimis, założono możliwość (nie obowiązek) zastosowania kwot ryczałtowych. Natomiast, w projekcie, którego koszt przekracza równowartość 200 tys. EUR, nie było możliwości zastosowania kwot ryczałtowych. Oznacza to, że w ramach jednego naboru umożliwiono rozliczanie tych samych wydatków w różny sposób – metodami uproszczonymi lub na podstawie faktycznie ponoszonych wydatków. Lista możliwych do sfinansowania kosztów była stosunkowo długa i obejmowała: zakup rzeczowych aktywów trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, leasing finansowy instalacji lub maszyn, dzierżawę lub najem gruntów, budynków i lokali, zakup nieruchomości zabudowanej i gruntu, zakup materiałów i robót budowlanych, koszty poniesione w związku z zastosowaniem w projekcie rozwiązań ekologicznych odnoszących się do inwestycji, koszty specjalistycznych usług doradczych oraz koszty pośrednie. W dokumentacji opublikowano „Informacje dodatkowe nt. kwot ryczałtowych” stanowiące kompleksowe wskazówki dotyczące przygotowania a następnie rozliczania kwot ryczałtowych. Przewidziano w nich adekwatne kwoty ryczałtowe i wskaźniki jak w analizowanym konkursie FESL.10.03-IP.01-181/25, jednak z większą liczbą dokumentów potwierdzających wykonanie wskaźników. Dokumenty do weryfikacji wskaźnika „Liczba zakupionych środków trwałych (szt.)” to:

- protokoły odbioru,
- dokumentacja potwierdzająca przyjęcie środków trwałych do użytkowania,
- specyfikacja zakupionych środków trwałych.

⁵⁷ [Link do informacji o naborze](#)

Dokumenty potwierdzające „Liczbę zakupionych wartości niematerialnych i prawnych” to:

- protokół odbioru licencji,
- specyfikacja oprogramowania,
- dokument potwierdzający prawa do korzystania z oprogramowania na polach eksploatacji opisanych we wniosku o dofinansowanie na okres realizacji projektu oraz okres trwałości,
- wykaz prac wykonanych w zakresie dostosowania oprogramowania do specyfiki działalności wnioskodawcy (jeżeli takie prace miały miejsce),
- dokumentację potwierdzającą posiadanie praw do oprogramowania gotowego oraz prawa do aktualizacji tego oprogramowania,
- potwierdzenie przyjęcia WNiP do użytkowania przez wnioskodawcę.

Natomiast kwotę ryczałtową dotyczącą zakupu usługi szkoleniowej ze wskaźnikiem „Liczba zakupionych usług szkoleniowych (szt.)” należy udokumentować:

- umową z wykonawcą na realizację specjalistycznego szkolenia dla pracowników beneficjenta,
- dokumentami potwierdzającymi uczestnictwo w szkoleniach, tj. kopiami list obecności, kopiami certyfikatów.

Dla innych wydatków - typów kwot ryczałtowych, wskaźników i dokumentów nie określono w dokumentacji konkursowej. Zaproponowanie tych elementów należało do wnioskodawców, a ich weryfikacja i ostateczne ustalenie do instytucji ogłaszającej konkurs. W pytaniach i odpowiedziach opublikowanych na stronie naboru widać wątpliwość wnioskodawcy w tym zakresie i pytanie o wskaźnik do zakupu specjalistycznej usługi doradczej. Zgodnie z odpowiedzią instytucji: „Należy przypisać wskaźnik: Liczba zakupionych specjalistycznych usług doradczych (szt.).

Przykładowe dokumenty do weryfikacji wskaźnika:

- umowa z wykonawcą na realizację specjalistycznej usługi doradczej,
- raport z realizacji specjalistycznej usługi doradczej.”

Nadal jednak nie opracowano pełnej listy typów kwot ryczałtowych, wskaźników i dokumentów obowiązujących w naborze.

Na warsztatach z przedstawicielami różnych programów operacyjnych, reprezentant IP programu Fundusze Europejskie dla Łódzkiego 2021-2027, odpowiadającej za ten nabór potwierdził bogate doświadczenie instytucji w obszarze kwot ryczałtowych – nie tylko w realizacji projektów dotyczących zakupu różnego rodzaju środków trwałych, lecz przede wszystkim projektów targowych, w większości rozliczanych metodami uproszczonymi. Zwrócił uwagę na wypracowany mechanizm wprowadzania zmian do projektów z kwotami ryczałtowymi. Polega on na dopuszczeniu realizacji działań w nieco odmiennej formule niż pierwotnie zakładana w sytuacjach losowych, niezawinionych przez beneficjenta, każdorazowo szczegółowo analizowanych i odpowiednio udokumentowanych. Przykładowo, w sytuacji niedostępności na rynku zaplanowanego sprzętu, możliwy jest zakup środka

trwałego o innych – równoważnych lub lepszych – parametrach. Proponowane zmiany są oceniane przez ekspertów.

Innym przykładem kwot ryczałtowych w obszarze konkurencyjności MŚP są kwoty wykorzystywane w naborze organizowanym w województwie dolnośląskim. Konkurs dotyczy wsparcia inwestycyjnego dla MŚP⁵⁸. W ramach projektu możliwe do kwalifikowania są wydatki na zakup środków trwałych (z wyłączeniem nieruchomości), wartości niematerialnych i prawnych, „drobnych” prac remontowo-budowlanych, prac przygotowawczych w zakresie przygotowania dokumentacji projektu oraz działań informacyjno-promocyjnych. Jedna kwota ryczałtowa obejmuje jedno zadanie w projekcie, a zadań (kwot) finansowanych może być wiele. Kwoty ryczałtowe określone są we wniosku o dofinansowanie, przy czym to wnioskodawca proponuje takie elementy jak:

- nazwę i koszt objęty uproszczoną metodą rozliczania wydatków,
- wskaźnik/miernik rozliczający kwotę ryczałtową,
- dokumenty potwierdzające osiągnięcie rezultatów, wykonanie produktów lub zrealizowanie działań, zgodnie ze wskazaniem w tabeli poniżej oraz załącznikiem do umowy.

W regulaminie wyboru projektów określono wskaźniki/mierniki i dokumenty do rozliczania projektów z wykorzystaniem kwot ryczałtowych, ale są one tylko przykładowe (nieobowiązujące). Są to:

- dla zakupionego środka trwałego - protokół odbioru, dokument OT, wyciąg z ewidencji środków trwałych, zdjęcia (np. w przypadku wyposażenia pokoi hotelowych jako dodatkowy dokument np. do protokołu odbioru),
- dla zakupionej wartości niematerialnej i prawnej - protokół odbioru, licencja, wyciąg z ewidencji wartości niematerialnych i prawnych,
- dla „drobnych” prac budowlano-remontowych - protokół odbioru, dokumentacja fotograficzna,
- dla dokumentacji przygotowawczej - opracowanie końcowe powstałe w wyniku usługi doradczej,
- dla promocja projektu - dokumentacja fotograficzna.

Oznacza to, że wnioskodawca proponuje nie tylko kalkulację kwot ryczałtowych, ale także wskaźniki i dokumenty rozliczające. Może bazować na propozycji instytucji, ale nie ma takiego obowiązku i równie dobrze może proponować własne wskaźniki i dokumenty. Tym samym, dla każdego projektu do indywidualnego ustalenia pomiędzy instytucją a wnioskodawcą jest dużo więcej elementów niż w naborze z województwa śląskiego.

W naborze z województwa dolnośląskiego interesujący jest opis kalkulacji kwot ryczałtowych, który pokazuje dodatkowe wymagania nie występujące w

⁵⁸ [Link do informacji o naborze](#)

województwie śląskim. Wnioskodawca dokonuje analizy rynku na podstawie porównania minimum 3 cenników/ofert dostępnych na rynku. Doprecyzowano jednak co oznacza najkorzystniejsza oferta, która jest podstawą wyliczeń. Najkorzystniejsza oferta to ta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia albo oferta z najniższą ceną lub kosztem, gdy jedynym kryterium oceny jest cena lub koszt. Podstawowym kryterium oceny i wyboru powinna być zawsze cena. W przypadku zastosowania innych niż cenowe kryteriów oceny mających istotny wpływ na cenę, wnioskodawca zobowiązany jest przedstawić dodatkowo analizę zasadności zastosowania dodatkowych kryteriów i ich wagi oraz wpływu na ostateczny koszt zakupu. Co więcej, wnioskodawca nie może przedstawić ofert od podmiotów powiązanych z nim osobowo lub kapitałowo. Warto podkreślić, że konflikt interesów przy ustalaniu wartości kwot ryczałtowych nie jest powszechnie badany w innych naborach.

Interesujący przykład kwot ryczałtowych w obszarze bonów innowacyjnych dla MŚP na wdrożenie prac badawczo-rozwojowych można znaleźć w opracowaniu przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej pt. Badanie mające na celu opracowanie na poziomie UE uproszczonych opcji kosztów (SCO) i innych narzędzi opartych na wynikach na poziomie UE w okresie programowania 2021–2027⁵⁹. Ta metoda uproszczona została opracowana na podstawie danych historycznych z różnych państw członkowskich z zamysłem wprowadzenia jej (oraz innych uproszczeń opisanych w badaniu) w akcie delegowanym na podstawie art. 94 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.⁶⁰. Ostatecznie przepisów prezentujących stawki jednostkowe, kwoty ryczałtowe i stawki ryczałtowe określone na poziomie unijnym dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności nie przyjęto, jednak wypracowane rozwiązania mogą służyć za inspirację.

Bony na innowacje to małe dotacje dla MŚP przyznawane na zakup usług od dostawców wiedzy, takich jak uczelnie, instytuty badawcze czy firmy prywatne. Celem programu jest wsparcie firm w inwestowaniu w innowacyjne rozwiązania, produkty i procesy. Bony mogą być wykorzystane na świadczenie usług doradczych dla MŚP, rozwój potencjału cyfrowego MŚP, koszty sprzętu, maszyn i materiałów naukowo-technicznych, koszty instrumentów ICT. Inicjatywa promuje współpracę między nauką a biznesem, transfer wiedzy i tworzenie trwałych sieci współpracy. Założono jej rozliczanie kwotami ryczałtowymi w wysokości 8 136 euro skalkulowanej

⁵⁹ Study to develop EU level Simplified Cost Options (SCOs) and other EU level results-based tools in the programming period 2021-2027 – Final study report, Publications Office of the European Union, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2776/46668>.

⁶⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

dla Polski. Oznacza to jedną, taką samą dla wszystkich wnioskodawców, kwotę ryczałtową za realizację projektu, a nie określanie metod uproszczonych dla poszczególnych planowanych wydatków. Jako wskaźnik rozliczający zaproponowano „Bon innowacyjny wydawany MŚP na dokończenie działań innowacyjnych/cyfrowych (szt.)”, a jako dokumenty rozliczające:

- dowód kwalifikowalności beneficjenta - dokumentacja kadrowa MŚP, taka jak sprawozdania roczne, potwierdzająca, że wielkość firmy mieści się w definicji MŚP,
- dowód akredytacji usługodawcy - akredytacja dostawcy wiedzy z sektora prywatnego lub publicznego, wydana przez Krajowy Organ Akredytacyjny w danym państwie członkowskim,
- dowód przeprowadzenia kwalifikujących się działań – np. wytyczne programowe ustalone na początku procesu tworzenia bonu, dokumentacja zaangażowania dostawcy wiedzy, w tym opis świadczonych usług, umowa o świadczenie usług między instytucją badawczą a MŚP, sprawozdania z postępu prac lub inna dokumentacja związana z projektem, dokumentacja wszelkich zmian lub odstępstw od pierwotnego planu projektu,
- dowód, że rezultaty osiągnięte w ramach projektów są weryfikowalne i rzeczywiste – np. sprawozdania z działań wdrożonych w ramach bonu na innowacje, specyfikacje techniczne, plany rozwoju technologii, biała księga, projekt produktu, prototypy procesów, wyniki szczegółowych analiz.

Ustalenie jednej, jednakowej kwoty ryczałtowej dla wszystkich beneficjentów stanowi istotne uproszczenie zarówno na etapie wdrażania, jak i wyboru projektów.

Zastosowanie takiego rozwiązania oznacza, że wnioskodawcy nie muszą szczegółowo opisywać ani szacować planowanych kosztów – mogą skoncentrować się na merytorycznym opisie inwestycji, jej celach oraz spodziewanych rezultatach. Z kolei instytucja oceniająca projekt nie analizuje zasadności i racjonalności poszczególnych wydatków, lecz skupia się na ogólnej potrzebie realizacji inwestycji, jej spójności z celami programu oraz potencjale osiągnięcia zakładanych efektów. Takie podejście upraszcza proces oceny, skraca czas rozpatrywania wniosków i zmniejsza obciążenia administracyjne zarówno po stronie beneficjentów, jak i instytucji wdrażających. Oczywiście takie rozwiązanie ma też słabą stronę w postaci – braku elastyczności i dostosowania do specyficznych potrzeb wydatkowych wnioskodawców.

Takie podejście do kwot ryczałtowych w praktyce zastosowano w naborze dotyczącym grantów na eurogranty ogłoszonym przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach programu FENG.⁶¹ Celem działania jest zwiększenie poziomu innowacyjności oraz umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorstw z sektora MŚP i krajowych organizacji badawczych poprzez wzrost ich aktywności w programach UE. Dofinansowanie mogą uzyskać projekty obejmujące udział

⁶¹ [Link do informacji o Grantach na eurogranty](#)

wnioskodawcy w programie UE, w tym działania związane z przygotowaniem eurograntu, takie jak poszukiwanie partnerów, opracowanie wniosku lub aplikacji o eurogrant, jego ewentualna korekta oraz prezentacja w ramach oceny w programie UE. Wnioskodawca może uzyskać dofinansowanie w formie kwoty ryczałtowej z tytułu kosztów takich jak wynagrodzenia i podróże służbowe pracowników wnioskodawcy związane z przygotowaniem eurograntu, usługi doradcze, tłumaczenia dokumentacji aplikacyjnej, organizacja spotkań związanych z przygotowaniem eurograntu, czy analizy specjalistyczne. Cały projekt rozliczany jest jedną ustaloną w dokumentacji kwotą ryczałtową, przy czym jej wysokość zależy od szczegółowych warunków. Jest jednakowa dla wszystkich wnioskodawców w tej samej sytuacji, jednak różna dla różnych szczegółowych warunków i sytuacji. Wartość kwoty ryczałtowej zależy od:

- rodzaju wnioskodawcy (przedsiębiorstwo MŚP albo organizacja badawcza),
- typu i zakresu eurograntu do programu UE – czy do przygotowania projektu do programu UE wymagane jest przeprowadzenie analiz specjalistycznych,
- roli wnioskodawcy w eurograncie w programie UE (samodzielnie aplikujący, koordynator konsorcjum albo lider work package lub członek konsorcjum albo partner).

Zapewnia to racjonalność i sprawiedliwość stawek oraz ich dostosowanie do różnych sytuacji faktycznych. Pokazuje, że nie ma konieczności określenia tylko jednej kwoty ryczałtowej w naborze. Może być ich więcej, o ile zależą od określonych warunków.

Zgodnie z Zasadami stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków stosowanych w programie Fundusze Europejskie dla Śląskiego na lata 2021-2027⁶² - „W przypadku tej metody rozliczania wydatków [dopisek – kwot ryczałtowych], kluczową rolę odgrywa racjonalne ustalenie budżetu projektu na etapie jego oceny oraz odpowiednie określenie wskaźników, w oparciu o które nastąpi rozliczenie kwoty ryczałtowej.” Pokazuje to, że w województwie śląskim przyjęto założenie określania kwot ryczałtowych tylko jedną metodą – na podstawie szczegółowego budżetu ustalanego indywidualnie z wnioskodawcą na etapie oceny projektu. Nie jest to jednak jedyna możliwa opcja. Powyższe przykłady bonów na innowacje czy grantów na eurogranty pokazują korzyści ze stosowania kwot ryczałtowych ustalonych przez IZ czy IP.

Zalecenia dotyczące kwoty ryczałtowej

- **Zaleca się podsumowanie naboru i ocenę efektywności kwot ryczałtowych po końcowym rozliczeniu projektów.** Konkurs w Działaniu 10.03 Wsparcie MŚP na rzecz transformacji został ogłoszony w 2025 r., a na dzień sporządzania raportu nie opublikowano jeszcze listy projektów przyjętych do dofinansowania. Dlatego analizie podlegały przede wszystkim założenia, dokumentacja konkursowa oraz informacje z etapu oceny

⁶² Załącznik do uchwały nr 1350/431/VI/2023 Zarządu Województwa Śląskiego z 21 czerwca 2023 r.

projektów, nie ich wdrażania. Tym samym ocena w raporcie nie jest całościowa i dotyczy tylko przewidywanej trafności oraz efektywności metody.

- **Proponuje się rozważenie ustalania kwot ryczałtowych metodą inną niż szczegółowego budżetu, np. za pomocą rzetelnej, sprawiedliwej i weryfikowalnej metody obliczeń na podstawie danych historycznych, statystycznych czy rynkowych.** Ryczały ustalone przez IZ lub IP stanowią dalej idące uproszczenie. Usprawniają i skracają proces oceny projektów oraz bardziej minimalizują obciążenia administracyjne zarówno po stronie beneficjentów, jak i instytucji wdrażających.
- Z uwagi na wysoką pracochłonność metody szczegółowego budżetu na etapie wyboru projektów, **zaleca się stosowanie jej tylko w pojedynczych, specyficznych naborach.** Chodzi o konkursy wymagające z jednej strony dużej elastyczności i dostosowania do indywidualnych, zróżnicowanych potrzeb wnioskodawców, a z drugiej takie, w których IZ i IP spodziewają się ograniczonego, stosunkowo niewielkiego zainteresowania.

IV. Analiza zasadności rozszerzenia stosowania SCOs w ramach FE SL 2021-2027

IV.1. Propozycja rozszerzenia stosowania SCOs⁶³

Zgodnie z zapisami dokumentu „Zasady stosowania SCOs FE SL 2021-2027” (uchwała nr 1350/431/VI/2023) w ramach FE SL 2021-2027 (obszar EFRR i FST) zastosowano 3 kategorie metod uproszczonego rozliczania wydatków. Stawka ryczałtowa na koszty pośrednie stosowana jest w wielu działaniach⁶⁴ EFRR i FST, z możliwością jej zastosowania we wszystkich naborach, godzinową stawkę jednostkową zaś w wybranych naborach działań 1.2, 10.2, natomiast kwotę ryczałtową w naborze nr FESL.10.03-IP.01-181/25, w którym można było ubiegać się o wsparcie na inwestycję produkcyjną i /lub usługową prowadzącą do rozwoju działalności rzemieślniczej.

W opiniach badanych przedstawicieli IZ/IP FE SL 2021-2027 podstawową przeszkodą w rozwijaniu SCOs w naborach do nowych działań (z wyjątkiem stawki ryczałtowej) jest wyczerpująca się alokacja, przy zazwyczaj dużej liście rezerwowej. W trakcie badania zidentyfikowano możliwość rozwijania dalszych metod upraszczania wydatków w Działaniach 1.2 i 10.2 (projekty ŚCP). Przeszkodą w rozwijaniu stawki jednostkowej jest również – w opinii przedstawicieli badanych instytucji – długotrwały proces uzgodnień wysokości stawki z IA i MFiPR oraz brak sprawdzonych metodyk, danych historycznych, informacji rynkowych, itp.

Analizując możliwości wprowadzenia SCOs w działaniach FE SL 2021-2027, w których nie znalazły one swojego zastosowania – również na potrzeby przyszłej perspektywy finansowej - warto wziąć pod uwagę następujące przesłanki ich zastosowania⁶⁵.

1. Częstotliwość usług realizowanych w ramach zamówień publicznych w ramach operacji

Stosowanie SCOs może być mniej wygodne, gdy operacja jest w większości zamawiana (ponieważ, podobnie jak SCO, realizacja operacji w drodze zamówień publicznych skutkuje płatnościami, które są już ustalane na podstawie z góry określonych kwot i nie obejmują weryfikacji każdego pojedynczego wydatku poniesionego przez wykonawcę).

⁶³ Dot. problemu badawczego: IV.1 Na jakie działania/ typy projektów/ rodzaje kosztów zasadne byłoby rozszerzenie stosowania SCOs w ramach FE SL 2021-2027? Jaki rodzaj uproszczonej formy kosztu (tj. stawka jednostkowa, kwota ryczałtowa, stawka ryczałtowa) należałoby wówczas zastosować? Jaka kategoria wydatków miałyby być objęta SCOs?

⁶⁴ W okresie realizacji badania stawka ryczałtowa na koszty pośrednie została zastosowana w następujących działaniach: 1.1, 1.2 (niektóre nabory), 1.3, 1.4, 1.6., 1.10, 2.1, 2.2, 2.6, 2.11, 2.14, 2.15, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.3, 8.1, 8.3, 8.7, 9.1, 10.2, 10.3, 10.4, 10.5, 10.6, 10.7, 10.9, 10.11, 10.12, 10.13, 10.14, 10.15, 10.16, 10.22.

⁶⁵ Simplified Cost Options – A practitioners' manual (2021), s.8-9.

2. Standaryzacja terminów

Projektowanie SCOs, szczególnie w przypadku kosztów jednostkowych i kwot ryczałtowych, implikuje zdefiniowanie *ex ante* norm technicznych i wskaźników (z którymi muszą być powiązane koszty jednostkowe lub kwota ryczałtowa). W niektórych przypadkach (np. działania innowacyjne, rozwiązywanie bardzo specyficznych problemów w kilku zmiennych warunkach) ustalanie standardów może być szczególnie skomplikowane, ponieważ trudno byłoby określić *ex ante* ograniczoną ilość danych wejściowych, wyjściowych lub rezultatów, aby zdefiniować działanie w standardowych warunkach, które będzie miało zastosowanie do wszystkich operacji objętych konkretnym SCO.

3. Dostępność danych

Niezbędne są spójne i dobrej jakości dane wspierające opracowanie metodologii obliczeniowej dla danej operacji

4. Czas i nakład pracy

Definiowanie systemu SCOs może wymagać odpowiedniego nakładu pracy ze strony IZ/IP. Decyzje dotyczące wdrożenia SCOs (i rodzaju SCOs, które mają być stosowane) w konkretnej operacji powinny być podejmowane na podstawie wstępnej oceny czasu i zasobów dostępnych na opracowanie procesu.

5. Zakres budżetu projektu objęty SCO

Nakład pracy wymagany do ustalenia SCOs dla określonej operacji lub kosztu należy porównać z potencjalnym wpływem środka upraszczającego pod względem części budżetu, która mogłaby zostać pokryta SCOs.

6. Średnia wielkość projektów i rodzaje kosztów

W niektórych przypadkach, realizacja operacji może wiązać się z bardzo skomplikowanymi strukturami budżetowymi (kilka kategorii kosztów) na bardzo małe kwoty. W związku z tym stosowanie SCOs może być bardzo skuteczne w redukcji kosztów i obciążeń administracyjnych w porównaniu z kosztami rzeczywistymi.

7. Metodologia

Jeżeli nie zostaną wykorzystane gotowe opcje (*off the shelf*), IZ jest zobowiązana opracować metodologię obliczeń stawek jednostkowych lub określić metodologię stosowania kwot ryczałtowych.

W przypadku zastosowania kwot ryczałtowych występuje brak rozwiązań *off the shelf*. IZ jest zobowiązana do opracowania metodologii obliczeń.

Rozważając zastosowanie SCOs w ramach FE SL 2021-2027 oraz na potrzeby przyszłej perspektywy finansowej należy więc skupić się na możliwościach płynących bądź z gotowych rozwiązań bądź też z zastosowania podejścia opartego na podobieństwie operacji lub kategorii beneficjentów. Warto w tym miejscu podkreślić, że zastosowanie podejścia opartego na podobieństwie wymaga, aby „podobny”

system był stosowany w całości (nie tylko kwoty/stawki, ale wszystkie warunki ustalone przez system).

Idąc tokiem tych wniosków należy więc rozważyć możliwości powielenia stawki jednostkowej rozwiniętej w ramach działań 1.2 i 10.2 na inne typy interwencji FE SL 2021-2027. Biorąc jednak pod uwagę, iż metodyka opracowana w FE SL 2021-2027 dotyczy kosztów personelu zaangażowanego w prace B+R nie jest możliwa jej pełna adaptacja w innych działaniach Programu.

Można stwierdzić, że potencjał zastosowania jednostkowej stawki godzinowej można dostrzec w typach interwencji, w których przewidziano udział personelu w dodatkowych zadaniach projektowych wynikających ad hoc, np. w Działaniu FESL.01.08 Innowacje cyfrowe w MŚP, w którym również wystąpić może potrzeba zatrudnienia specjalistów w obszarze transformacji cyfrowej – kategoria wydatków objętych SCO dotyczyłaby wówczas kosztów związanych z doradztwem lub szkoleniem pracowników. W tym przypadku warto zastosować metodologię opartą na „podobnych rozwiązaniach”, czyli podejście zastosowane w FERC Działanie FERC.01.01 Zwiększenie dostępu do ultraszybkiego Internetu szerokopasmowego bądź opracować własną metodologię wyceny usługi doradczej i szkoleniowej w obszarze cyfryzacji. Stawką jednostkową w obszarze szkoleń można również objąć kategorię wydatków - Szkolenia w ramach cross-financingu np. wydatki dotyczące podniesienia kompetencji cyfrowych pracowników, w zakresie związanym z przedmiotem projektu w Działaniu FESL.01.04 Cyfryzacja administracji publicznej, Działaniu FESL.01.05 Innowacyjne rozwiązania cyfrowe w ochronie zdrowia, 1.8 Innowacje cyfrowe w MŚP, Działaniu 8.5 E-zdrowie. Stawka jednostkowa na usługi szkoleniowe byłaby także przydatna w Działaniu FESL. 8.6 Infrastruktura ochrony zdrowia – kategoria wydatków: Wydatki w ramach cross-financingu (m.in. szkolenia pracowników podmiotów medycznych w zakresie podniesienia kompetencji “miękkich”, w tym min.: z obsługi pacjenta, aspektów opieki środowiskowej oraz etyki zawodowej), Działaniu 1.2 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach, 10.2 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach na rzecz transformacji, 10.3 Wsparcie MŚP na rzecz transformacji, Działanie FESL.10.04 Wsparcie dużych przedsiębiorstw na rzecz transformacji.

Stawka jednostkowa na usługi doradcze mogłaby znaleźć swoje zastosowanie w kategorii wydatków - Promocja, doradztwo i podnoszenie świadomości i wiedzy mieszkańców, przedsiębiorców i władz lokalnych w zakresie efektywności energetycznej i wykorzystania OZE w tym działania wspierające wykonanie zapisów uchwały antyśmogowej w regionie (Działanie FESL. 2.1. Efektywność energetyczna budynków użyteczności publicznej oraz 2.2. Efektywność energetyczna budynków użyteczności publicznej – ZIT, a także Działanie 10.6. Rozwój energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii), w kategorii wydatków: Doradztwo technologiczne dla projektów grantowych i parasolowych w zakresie zastosowania magazynów energii współpracujących z instalacją OZE; Doradztwo technologiczne w zakresie zastosowania magazynów energii współpracujących z instalacją OZE, Promocja, doradztwo i podnoszenie świadomości i wiedzy mieszkańców,

przedsiębiorców i władz lokalnych w zakresie efektywności energetycznej i wykorzystania OZE w tym działania wspierające wykonanie zapisów uchwały antysmogowej w regionie (Działanie FESL.2.6 Odnawialne Źródła Energii). Stawka jednostkowa na usługi doradcze znalazłaby swoje zastosowanie również w przypadku projektów innowacyjnych sektora przedsiębiorstw w Działaniu 1.2 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach, 10.2 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach na rzecz transformacji, 10.3 Wsparcie MŚP na rzecz transformacji oraz 10.04 Wsparcie dużych przedsiębiorstw na rzecz transformacji.

Stawki jednostkowe godzinowe szkoleń i doradztwa powinny zostać opracowane w oparciu o metodykę własną IZ FE SL 2021-2027, której zarys przedstawiono w rozdziale IV.2 c i d niniejszego raportu.

Kwestia zastosowania kwoty ryczałtowej (zastosowanie kwot ryczałtowych oznacza rozliczanie projektu nie na podstawie kosztów, tylko określonych w zadaniach wskaźników rozliczających poszczególne kwoty ryczałtowe) w oparciu o doświadczenie FE SL 2021-2027 jest trudna do określenia. Została ona wykorzystana w jednym naborze, dotyczącym szczególnej grupy beneficjentów – rzemieślników. Finansowane są środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne dla przedsiębiorstwa oraz wydatki związane z podnoszeniem lub zdobyciem kwalifikacji przez pracowników przedsiębiorstwa w zakresie związanym z przedmiotem inwestycji. Jak wynika z niniejszego raportu (rozdział III) w ramach przeprowadzonego naboru Działania FESL.10.3 opracowano metodykę określania kwot ryczałtowych - zadanie (kwota ryczałtowa) obejmuje tylko jedną pozycję wydatku z określonego katalogu wydatków (środki trwałe, wartości niematerialne i prawne, wydatki na podnoszenie lub zdobycie kwalifikacji) doprecyzowaną przez wnioskodawcę, której przypisany jest określony wskaźnik. Jak wynika z wywiadu z przedstawicielami ŚCP przyjęta formuła rozpisania całego projektu na kwoty ryczałtowe może jednak wiązać się z dużym obciążeniem administracyjnym dla IP. Zaleca się raczej objęcie tym SCO ograniczonej liczby kategorii wydatków, które można łatwo owskaźnikować. Pierwszym wnioskiem ze stosowania kwot ryczałtowych w ramach FE SL 2021-2027 jest konstatacja, że model kwot ryczałtowych nie pasuje do szerokiego katalogu kosztów kwalifikowalnych i wspieranych branż.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że potencjał zastosowania kwoty ryczałtowej w FE SL 2021-2027 w jego obecnym kształcie mają następujące kategorie wydatków:

- Zakup środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, m.in.:
 - oprogramowanie / aplikacje (w tym mobilne): zakup / rozbudowa /aktualizacja,
 - sprzęt informatyczny (w tym – komputerowy) stanowiący integralną część projektu,

- infrastruktura typu "smart city" (np. czujniki oparte na technologii IoT) (Działanie FESL. 1.4 Cyfryzacja administracji publicznej) – wskaźnik „Liczba zakupionych środków trwałych”.
- W Działaniu FESL.1.5. Innowacyjne rozwiązania cyfrowe w ochronie zdrowia - Zakup środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, m.in.:
 - oprogramowanie / aplikacje (w tym mobilne): zakup / rozbudowa /aktualizacja,
 - sprzęt informatyczny stanowiący integralną część projektu,
 - sprzęt do cyfryzacji zasobów,
 - zakup niezbędnych narzędzi informatycznych wraz z oprogramowaniem związanym z podniesieniem poziomu cyberbezpieczeństwa,
 - urządzenia (np. czujniki oparte na technologii IoT) – wskaźnik - „Liczba zakupionych środków trwałych” lub „Liczba zakupionych wartości niematerialnych i prawnych”;
- Zakup/montaż/budowa magazynu energii elektrycznej na potrzeby istniejącej instalacji OZE (Działanie FESL. 2.6 Odnawialne źródła energii) – wskaźnik Liczba kWp magazynowanej energii.
- Zakup sprzętu ratowniczo-gaśniczego - wskaźnik: Liczba zakupionego sprzętu danej kategorii (Działanie FESL. 2.10. Wzmocnienie potencjału służb ratowniczych):
 - fabrycznie nowe pojazdy ratowniczo-gaśnicze/środki transportu na cele ratownicze,
 - środki ochrony strażaka/ratownika,
 - sprzęt ratowniczy,
 - sprzęt łączności i sygnalizacyjny,
 - pompy,
 - węże, armatura, osprzęt,
 - zestaw pomocy medycznej,
 - pozostały sprzęt niezbędny do przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych.
- Środki trwałe i wartości niematerialnych i prawne, m.in.: koszty nabycia, montażu urządzeń, koszty sprzętu i wyposażenia (Działanie FESL. 8.2 Edukacja włączająca) – wskaźnik: „Liczba zakupionych środków trwałych” lub „Liczba zakupionych wartości niematerialnych i prawnych”;
- Środki trwałe (w tym używane środki trwałe) i wartości niematerialne i prawne:
 - wyposażenie ogólnodydaktyczne wykorzystywane w salach do praktycznej nauki zawodu,
 - wyposażenie do praktycznej nauki zawodu zgodne z podstawą programową kształcenia w zawodach (Działanie FESL. 8.3 Infrastruktura szkolnictwa zawodowego, 10.14. Infrastruktura kształcenia zawodowego) – wskaźnik: „Liczba zakupionych środków trwałych” lub „Liczba zakupionych wartości niematerialnych i prawnych”;

- Środki trwałe, wartości niematerialne i prawne, m.in.:
 - infrastruktura IT – sprzęt informatyczny, oprogramowanie,
 - cyfryzacja procesów back office – jako element projektu,
 - narzędzia do komunikacji, konsultacji, wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi uczestnikami systemu umożliwiające koordynację świadczeń, konsultacje procesu diagnostycznego (w tym wdrożenie rozwiązań teleinformatycznych),
 - wydatki związane z podniesieniem poziomu cyberbezpieczeństwa,
 - opracowanie (innych niż przewidziane w ramach rozwiązań krajowych) i wdrożenie e-usług w zakresie e-zdrowia,
 - prace związane z integracją systemów/dostosowaniem systemów, oprogramowania do systemów wyższego rzędu,
 - rozwiązania zorientowane na użytkownika (UX), (Działanie FESL.8.5 E-zdrowie), – wskaźnik: „Liczba zakupionych środków trwałych” lub „Liczba zakupionych wartości niematerialnych i prawnych”;
 - Środki trwałe i wartości niematerialne i prawne, np. sprzęt medyczny, aparatura medyczna itp.
- Jako element projektu - rozwiązania w zakresie IT (oprogramowanie, sprzęt) oraz rozwiązania dotyczące e-zdrowia i telemedycyny - możliwe do realizacji z uwzględnieniem limitu: do 20% kosztów kwalifikowalnych (Działanie 8.6 Infrastruktura ochrony zdrowia) – wskaźnik: „Liczba zakupionych środków trwałych” lub „Liczba zakupionych wartości niematerialnych i prawnych”;
- Środki trwałe niezbędne do prawidłowego funkcjonowania obiektów turystycznych, w tym wyposażenie punktów noclegowych (m.in. schronisk, stacji turystycznych, kempingów, strzeżonych pól biwakowych) punktów widokowych i innych obiektów turystycznych wynikające z regulacji/przepisów prawa powszechnie obowiązujących (Działanie FESL.8.7. Kultura i turystyka szczebla regionalnego, 9.1. Zwiększenie roli kultury i turystyki w rozwoju subregionalnym – ZIT) - wskaźnik: „Liczba zakupionych środków trwałych”;
- Inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne (Działanie FESL.10.5. Innowacyjna infrastruktura wspierająca gospodarkę, 10.9. Ponowne wykorzystanie terenów przemysłowych, zdewastowanych, zdegradowanych na cele rozwojowe regionu, 10.11. Systemowe zarządzanie terenami przemysłowymi, 10.13. Infrastruktura szkolnictwa wyższego na potrzeby transformacji) - wskaźnik: „Liczba zakupionych środków trwałych”;

Przedstawione powyżej propozycje umożliwiają zastosowanie metodyki opracowanej w FE SL 2021-2027 w ramach naboru nr FESL.10.03-IP.01-181/25, przy zmniejszeniu liczby kategorii wydatków możliwych do zastosowania i homogeniczności potencjalnych beneficjentów.

Brak doświadczeń bieżącej perspektywy w aspekcie zastosowania stawki ryczałtowej w innym odniesieniu do kosztów pośrednich oraz powszechność zastosowania 7% stawki ryczałtowej na koszty pośrednie w FE SL 2021-2027 powoduje brak zasadności formułowania zaleceń dotyczących danego SCO.

IV.2. Możliwość zastosowania stawek jednostkowych dla konkretnych wydatków⁶⁶

Zgodnie z Wytycznymi Komisji Europejskiej dotyczącymi uproszczonych form kosztów w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych występuje możliwość ustalenia stawek jednostkowych w oparciu o jedną z metod:

- za pomocą rzetelnej, sprawiedliwej i weryfikowalnej metody obliczeń w oparciu o:

- (i) dane statystyczne, inne obiektywne informacje lub ocenę ekspercką,
- (ii) zweryfikowane dane historyczne poszczególnych beneficjentów,
- (iii) zastosowanie zwyczajowej praktyki księgowania kosztów poszczególnych beneficjentów,

- projekt budżetu sporządzany oddzielnie dla każdego przypadku i uzgodniony ex ante przez instytucję zarządzającą lub w przypadku EFRROW, organ odpowiedzialny za wybór operacji, gdy wsparcie publiczne nie przekracza 200 000 EUR.

- zasady dotyczące odpowiednich kosztów jednostkowych, kwot ryczałtowych i stawek ryczałtowych stosowane w politykach Unii w odniesieniu do podobnego rodzaju operacji;

- zasady dotyczące odpowiednich kosztów jednostkowych, kwot ryczałtowych i stawek ryczałtowych stosowane w ramach programów dotacji finansowanych w całości przez państwo członkowskie w odniesieniu do podobnego rodzaju operacji.

Wyliczenie stawek jednostkowych w badanych obszarach powinno być **rzetelne**, tj. oparte na rzeczywistości, a nie przesadne ani skrajne, **sprawiedliwe**, czyli nie faworyzujące niektórych beneficjentów lub operacji, **weryfikowalne**, czyli ustalenie stawek ryczałtowych, stawek jednostkowych lub kwot ryczałtowych powinno opierać się na dokumentacji, którą można zweryfikować.

Organ ustalający metodykę uproszczonej metody rozliczania kosztów powinien udokumentować przynajmniej:

- opis metody obliczania, z uwzględnieniem kluczowych etapów obliczeń,
- źródła danych wykorzystywanych do analizy i obliczeń, w tym ocenę znaczenia danych dla przewidywanych operacji i ocenę jakości danych,
- samo wyliczenie służące określeniu wartości uproszczonych metod rozliczania kosztów.

⁶⁶ Dot. problemu badawczego: IV.2 Czy możliwe jest wyliczenie stawek jednostkowych we wdrażanych przez przedsiębiorców projektach dla: 1m² budowanej powierzchni, 1kWp budowanej fotowoltaiki, 1h usługi szkoleniowej/osobę, 1 usługi doradczej. Jeśli tak, to: w oparciu o jaką metodę powinna być wyliczona stawka? jakie dane powinny być podstawą wyliczenia stawki? w jaki sposób pozyskać dane niezbędne do wyliczenia stawki?

1 m² budowanej powierzchni

Analiza benchmarkingowa oraz analiza raportów i podręczników publikowanych przez KE wskazuje na fakt, że brak jest tzw. „podobnych” przykładów zastosowania stawki jednostkowej 1 m² budowanej powierzchni handlowej lub przemysłowej.

W FE SL 2021-2027 koszt ten znajduje swoje zastosowanie w ramach kategorii wydatków „Roboty budowlane” w Działaniu FESL.1.2 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach, 10.1 Wykorzystanie terenów zdegradowanych w celu rozwoju regionu poprzez inwestycje przedsiębiorstw, 10.3 Wsparcie MŚP na rzecz transformacji (w naborze dotyczącym makro i mezo-inwestycji),), 10.4 Wsparcie dużych przedsiębiorstw na rzecz transformacji.

Jak wynika z wywiadów pogłębionych z przedstawicielami IZ/IP FE SL 2021-2027 obecny stan zaangażowania alokacji pozwala na rozważenie zasadności zastosowania 1 m² wybudowanej powierzchni w kolejnych naborach. Analizowana kwestia dotyczy więc budowy powierzchni biurowej i przemysłowej, w tym związanej z powstaniem działów B+R i laboratoriów w przedsiębiorstwach lub tworzenie przez firmy centrów badawczo-rozwojowych.

Statystyka publiczna nie dostarcza informacji na temat kosztu budowy 1 m² powierzchni biurowej lub przemysłowej. Zdecydowano się więc na rozważenie możliwości oszacowania kosztów na podstawie wstępnego badania rynku.

Analiza cenników i ofert zgłaszanych przez firmy budowlane w województwie śląskim wskazuje na fakt, że koszty te ulegają bardzo szerokiej wariancji.

Czynniki wpływające na koszt:

- **Rodzaj konstrukcji:** Stalowa, namiotowa, aluminiowa.
- **Poziom izolacji:** Ocieplenie ścian i dachu.
- **Wyposażenie:** Bramy, naświetla, okna, systemy wentylacyjne, instalacje.
- **Funkcja obiektu:** Powierzchnia magazynowa jest zazwyczaj tańsza od powierzchni produkcyjnej z rozbudowanym zapleczem.
- **Specyficzne wymagania:** Fundamenty pod ciężkie maszyny, specjalne rodzaje posadzek, czy wysokość powierzchni mogą znacznie podnieść koszty.
- **Skala projektu:** Duże powierzchnie (> 2000 m²) mają niższy koszt jednostkowy za m² dzięki efektowi skali, podczas gdy małe powierzchnie (np. 200–500 m²) mają wyższy koszt jednostkowy, ponieważ stałe wydatki rozkładają się na mniejszą powierzchnię.
- **Geometria dachu:** dach dwuspadowy o nachyleniu 10% to najczęściej najbardziej efektywny wariant – pozwala zoptymalizować konstrukcję kratową dźwigara i zredukować wysokość hali przy zachowaniu odpowiedniego spadku odprowadzającego wodę.
- **Rodzaj obciążeń:** lokalizacja (śnieg, wiatr), ciężar paneli PV, obecność urządzeń dźwignicowych lub innych instalacji dachowych – wszystko to zwiększa wymagania statyczne i podnosi koszt konstrukcji.

- **Zabezpieczenie antykorozyjne:** malowanie lub cynkowanie ogniowe, a w wersji PREMIUM – system DUPLEX (cynk + lakier poliuretanowy).
- **Szkody górnicze lub inne oddziaływania terenu:** wymagają dostosowania konstrukcji do warunków specjalnych, co zawsze generuje koszty dodatkowe.

Wariancja kosztu budowy 1 m² powierzchni na cele magazynowe i przemysłowe jest znaczna.

W 2025 roku koszt budowy 1 m² powierzchni magazynowej wynosi od około **2100 do 4500 zł netto**, w zależności od standardu i lokalizacji. Prostsza, nieocieploną halę stalową można wybudować w cenie około 1800 – 2100 zł netto za 1 m², podczas gdy nowoczesna hala klasy A o podwyższonym standardzie to koszt od 2500 do 4500 zł netto za 1 m².

W przypadku powierzchni wykorzystywanych na cele przemysłowe Koszt budowy hali produkcyjnej wynosi średnio **3200 – 4900 zł za 1 m²**, a całkowity budżet zależy głównie od wielkości obiektu i wymagań technologicznych. Hala o powierzchni około 1000 m² to inwestycja rzędu 3,2 – 4,0 mln zł netto, budynek 2000 m² kosztuje najczęściej 6,5 – 8,0 mln zł, a przy obiekcie 3000 m² całkowity wydatek sięga 9,5 – 12 mln zł. W porównaniu do hal magazynowych koszt jednostkowy jest wyższy, ponieważ hale produkcyjne wymagają mocniejszych fundamentów, posadzek przystosowanych do ciężkich maszyn oraz rozbudowanych instalacji elektrycznych i wentylacyjnych.

Jak wynika z raportów branżowych⁶⁷ szacujących koszty budowy 1 m² powierzchni przemysłowej w skali kraju w 2025 roku można przeprowadzić inwestycję w o połowie niższym budżecie. W podstawowych cennikach w skali kraju koszt budowy 1 m² powierzchni przemysłowej w 2025 roku waha się od około **1800 – 2500 zł netto** dla ocieplonej hali stalowej z podstawowym wyposażeniem, do **2400 – 3000 zł netto** lub więcej za halę produkcyjną z zapleczem socjalnym. Dla prostszych konstrukcji, takich jak hale namiotowe, cena może zaczynać się od **300 – 800 zł netto** za 1 m².

Przykładowe koszty budowy w 2025 roku (netto):

- Prosta hala magazynowa (nieocieplana):** 1800 – 2100 zł/m²
- Ocieplona hala stalowa z bramami:** 2100 – 2500 zł/m²
- Hala produkcyjna (z zapleczem socjalnym):** 2400 – 3000 zł/m² (lub więcej, w zależności od specyfikacji)
- Hala namiotowa (nieocieplana):** od 300 zł/m²
- Hala namiotowa (ocieplana):** 400 – 800 zł/m²

⁶⁷ Link do raportu branżowego nr 1 szacującego koszty, Link do raportu branżowego nr 2 szacującego koszty Link do raportu branżowego nr 3 szacującego koszty.

W raportach tych jednak padają informacje, że ostateczny koszt budowy jest zależny od innych czynników, takich jak warunki meteorologiczne na danym terenie, specjalne oddziaływania terenu.

Średnia cena za metr kwadratowy wybudowanej powierzchni biurowej w 2025 roku wynosi od 4500 do 7500 zł za stan deweloperski, z możliwością osiągnięcia ceny rzędu 6000 – 7000 zł (lub więcej) za obiekt wykończony „pod klucz”. Klasa budynku, lokalizacja i technologie to kluczowe elementy.

Przedstawione wyżej wyniki wskazują, że szacowanie stawki jednostkowej na 1 m² powierzchni na podstawie analizy rynku może – nawet przy pełnej reprezentatywności badanych podmiotów – nie dostarczyć rzetelnych informacji ze względu na potencjalnie niską standaryzację prac budowlanych, ich różny standard i specyfikację wymaganą w realizowanych projektach. Ostateczny cennik jest bowiem ustalany po wizycie rzeczoznawcy i ustaleniu wymagań.

Inną przeszkodą jest wysoka inflacja tego kosztu. W skali ostatnich 2 lat tj. w latach 2023-2025 średni koszt budowy 1 m² powierzchni przemysłowej wynosił od 1000 do 1500 zł, według tych samych przytaczanych źródeł (raporty branżowe w skali kraju). Oznacza to, że koszt ten wzrósł w ciągu 48 miesięcy o 80%. Przyjęcie uśrednionej stawki jednostkowej na podstawie danych rynkowych wymagałoby więc corocznej aktualizacji w oparciu o indeksację **wskaźników cen produkcji budowlano-montażowej (PBC)**, które odzwierciedlają zmiany cen w tej branży, oraz **wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI)**, które są ogólnym wskaźnikiem inflacji i wpływają na koszty budowy.

Biorąc powyższe pod uwagę nie zaleca się wprowadzenia SCO – stawka jednostkowa – dla 1 m² budowanej powierzchni, nawet uwzględniając indeksację oraz wyliczenie średniej kwoty budowy 1 m² powierzchni przemysłowej.

1 kWp budowanej fotowoltaiki

Jak wynika z analizy benchmarkingowej, opisanej w rozdziale II.1 w programach operacyjnych rozwiniętych w Polsce nie wprowadzono rozwiązania, które może zostać wprowadzone do FE SL 2021-2027 we wskazanym obszarze. Nie istnieją także oficjalne i rzetelne dane statystyczne umożliwiające oszacowanie kosztu 1 kWp budowanej fotowoltaiki. Metodyka określenia stawki jednostkowej dla tej pozycji może więc opierać się bądź na analizie danych rynkowych bądź analizie zweryfikowanych danych historycznych beneficjentów.

W ramach FE SL 2021-2027 montaż instalacji fotowoltaicznych możliwy jest w większości dotacyjnych typach interwencji EFRR i FST w ramach kategorii wydatków - Elementy wynikające z Europejskiego Zielonego Ładu oraz rozwiązania na rzecz GOZ o ile stanowią mniej niż 50% kosztów kwalifikowanych i znajdują zastosowanie w miejscu realizacji projektu. Może on też stanowić wydatek w działaniach 1.2 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach, 10.1 Wykorzystanie terenów zdegradowanych w celu rozwoju regionu poprzez inwestycje przedsiębiorstw, 10.2

Wsparcie inwestycji w MŚP i dużych przedsiębiorstwach, 10.3 Wsparcie MŚP na rzecz transformacji, 10.4 Wsparcie dużych przedsiębiorstw na rzecz transformacji.

W opracowaniu KE z 2023 roku pod nazwą Study to develop EU level Simplified Cost Options (SCOs) and other EU level results-based tools in the programming period 2021-2027 zaproponowano metodologię obliczania średniego kosztu instalacji zwiększającej efektywność energetyczną wspólnego dla krajów UE opartej na wskaźniku kosztów kompozytowych, składającym się z Wskaźnika poziomu cen (PLI) (UE-27_2020=100) dla maszyn i urządzeń, kosztów pracy dla Wskaźnika Kosztów Pracy (LCI) (wynagrodzenia pracowników plus podatki minus dotacje) (UE-27 = 100), przemysłu, budownictwa i usług (z wyjątkiem administracji publicznej, obrony, obowiązkowego zabezpieczenia społecznego) oraz Wskaźnika wyników kompozytowych, opartych na ogólnym wyniku efektywności energetycznej każdego państwa członkowskiego UE w 2021 r., zaczerpniętym z „tablicy wyników efektywności energetycznej UE” opracowanej w ramach programu Horyzont 2020. Przeprowadzono wstępne szacunki zastosowania tej metody w Polsce, niemniej jego wynikiem jest koszt ekwiwalentu emisji jednostki CO² w wysokości 1605 euro, nie zaś koszt 1 kWp fotowoltaiki.

Transpozycja tej metody na potrzeby FE SL 2021-2027 nie dostarczyłaby więc wiarygodnych wyników dotyczących kosztu jednostkowego 1 kWp fotowoltaiki. Podczas analizy dokumentów i opracowań dotyczących stawek jednostkowych w badanym obszarze na terenie UE nie zidentyfikowano pozycji odnoszącej się do 1 kWp fotowoltaiki.

Rozważania dotyczące możliwości zastosowania stawki jednostkowej dla 1 kWp fotowoltaiki oparto więc na możliwości bazowania na adekwatnych i rzetelnych danych historycznych oraz danych rynkowych.

Biorąc pod uwagę stan zaawansowania FE SL 2021-2027, znaczną liczbę niezakończonych projektów oraz ograniczony zakres niniejszego opracowania nie przeprowadzono analizy dokumentów księgowych – faktur z tytułu zainstalowanej lub zmodernizowanej instalacji fotowoltaicznej wraz z określeniem kWp otrzymanej z zainstalowanej/zmodernizowanej instalacji. Przeprowadzenie takiej analizy byłoby więc rzetelne i wiarygodne dopiero po zakończeniu całej interwencji, a więc może zostać przeprowadzone na potrzeby przyszłej perspektywy finansowej. Rozwiązanie to nie jest jednak rekomendowane – stanowić będzie – wraz z indeksacją wskaźników inflacji – duże obciążenie administracyjne dla IZ FE SL 2021-2027.

Na potrzeby niniejszego opracowania przeprowadzono więc wstępne badanie ofert rynkowych dotyczących instalacji/modernizacji fotowoltaiki.

Dane zostały podzielone na dwie główne grupy: **cenniki**, czyli informacje publicznie dostępne na stronach internetowych przedsiębiorstw oraz **zapytania ofertowe**, obejmujące odpowiedzi udzielone przez firmy po kontakcie mailowym lub telefonicznym. Łącznie przeanalizowano dane z ponad 80 firm na potrzeby wyszukiwania cenników wysyłania zapytań ofertowych.

W przypadku cenników, pierwotnie zakładano, że analiza będzie dotyczyć wyłącznie firm zlokalizowanych w województwie śląskim. W praktyce jednak okazało się, że w tym regionie dostępność jednoznacznych i jawnych danych o cenach instalacji fotowoltaicznych jest bardzo ograniczona. W związku z tym, aby możliwe było zebranie większej liczby przypadków, poszukiwania zostały rozszerzone również na **województwa ościennie** - małopolskie, opolskie, łódzkie i świętokrzyskie. Dzięki temu udało się zebrać tyle informacji, ile zostało ujęte w zestawieniu. Gdyby analiza została ograniczona wyłącznie do województwa śląskiego, liczba dostępnych danych byłaby jeszcze mniejsza.

Z kolei **zapytania ofertowe** zostały skierowane **wyłącznie do firm z województwa śląskiego**, zgodnie z założeniami zadania. Do wszystkich przedsiębiorstw wysłano jednolite zapytanie o orientacyjną cenę instalacji o mocy 1 kWp, a w części przypadków po pewnym czasie kontaktowano się również telefonicznie. Nie wszystkie firmy odpowiedziały, a wśród tych, które udzieliły informacji, wiele wskazywało, że cena zależy od wielu czynników i może się różnić w zależności od specyfiki danego zlecenia.

W przypadku danych z cenników możliwe było pozyskanie jedynie niewielkiej liczby informacji, które zawierały konkretne lub choćby orientacyjne dane dotyczące cen instalacji fotowoltaicznych. W większości przypadków były to krótkie wzmianki lub przykłady, np. „instalacja 5 kWp od...” lub „instalacja 10 kWp – cena od...”. Na tej podstawie można przyjąć, że ceny jednostkowe za 1kWp zazwyczaj mieszczą się w przedziale **około 3500 - 5000 zł**, przy czym większe instalacje (np. 8 – 10 kWp) charakteryzują się niższym kosztem jednostkowym, a mniejsze (3 – 4 kWp) wyższym.

Bardzo istotnym wnioskiem z badania jest **ograniczona dostępność twardych cenników**. Większość analizowanych firm nie publikuje szczegółowych informacji o cenach, a jedynie udostępnia **kalkulatory szacunkowe**, które wymagają od użytkownika podania szeregu danych, takich jak miesięczne zużycie energii, typ i nachylenie dachu, rodzaj montażu (dach, garaż, grunt), obecność magazynu energii, moc całkowita systemu i inne parametry. Ostateczna wycena jest więc ustalana indywidualnie, a nie według jednolitego przelicznika za 1 kWp. To tłumaczy, dlaczego na stronach firm praktycznie nie występują już cenniki i stałe stawki jednostkowe.

W przypadku zapytań ofertowych uzyskano szereg odpowiedzi, wśród których dominowały **orientacyjne przedziały cenowe**, a nie pojedyncze wartości. W wielu przypadkach przedstawiciele firm wskazywali, że nie są w stanie podać konkretnej kwoty bez wcześniejszego audytu technicznego lub dokładnego określenia specyfikacji instalacji. Często powtarzało się również wyjaśnienie, że koszt instalacji zależy od szeregu czynników: rodzaju dachu, nachylenia, zastosowanych komponentów, długości tras kablowych, charakterystyki zużycia energii czy lokalnych warunków montażowych. W rezultacie wiele firm nie podaje cen w przeliczeniu na 1 kWp, uznając taki sposób prezentacji za nieadekwatny do rzeczywistych kosztów inwestycji.

Mimo tych ograniczeń, dane, które udało się zebrać, pozwalają na ogólne określenie **orientacyjnego poziomu rynkowego**. Analiza wskazuje, że w badanych województwach ceny instalacji fotowoltaicznych bez magazynu energii zazwyczaj mieszczą się we wspomnianym wcześniej przedziale, przy czym wartości te mogą się różnić w zależności od regionu, typu instalacji oraz wybranych komponentów. Ceny za instalacje z magazynami energii są istotnie wyższe.

Trzeba również zaznaczyć, że w ramach badania przeanalizowano ponad dwieście przedsiębiorstw oferujących montaż fotowoltaiki, jednak tylko część z nich udostępnia jakiegokolwiek dane cenowe. Zgromadzone informacje obejmują wyłącznie te przypadki, w których na stronie przedsiębiorstwa pojawiały się konkretne lub częściowe dane dotyczące ceny. W pozostałych sytuacjach, gdy nie było dostępnych informacji, kontaktowano się z firmami bezpośrednio poprzez wysyłkę zapytań ofertowych lub kontakt telefoniczny.

W toku rozmów telefonicznych potwierdzono, że wiele przedsiębiorstw działa w modelu ogólnopolskim, mimo że są zarejestrowane w jednym województwie, realizując instalacje na terenie całego kraju. Ten fakt nie miał jednak wpływu na zakres analizy, ponieważ badanie skupiało się na firmach z siedzibami lub oddziałami zlokalizowanymi w województwach śląskim i ościennych.

Podsumowując, przeprowadzona analiza pokazuje, że rynek fotowoltaiki cechuje się niską transparentnością w zakresie publikowania stałych cenników i stawek jednostkowych. Firmy coraz częściej rezygnują z podawania stałych cen za 1 kWp na rzecz indywidualnych wycen i kalkulatorów internetowych. Mimo ograniczonej liczby dostępnych danych można przyjąć, że przeciętny poziom cen w regionie dla standardowych instalacji bez magazynu energii kształtuje się w granicach **około 3 500 - 5 000 zł za 1 kWp**. Dane mają charakter orientacyjny i służą zobrazowaniu realnych przedziałów kosztów, z jakimi spotykają się klienci w badanych województwach.

Przedstawiona wyżej analiza wskazuje na możliwość i zasadność zastosowania SCO – stawki jednostkowej – w FE SL 2021-2027 w oparciu o metodę badań rynkowych. Rzetelność metody wskazuje jednak na konieczność pozyskania danych poprzez przeprowadzenie badania na szerszej, reprezentatywnej – najlepiej ogólnopolskiej próbie przedsiębiorstw (kod PKD **43.21.Z "Wykonywanie instalacji elektrycznych"**)⁶⁸. Stawka jednostkowa powinna odnosić się wyłącznie do montażu i zakupu instalacji fotowoltaicznej, bez audytu energetycznego, itp. Powinna być indeksowana przed każdym naborem w oparciu o **średnioroczny wskaźnik cen konsumpcyjnych nośników energii** publikowany przez GUS oraz **ceny na rynku energii elektrycznej** (np. średnia cena sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym i dla odbiorców indywidualnych).

⁶⁸ Dodatkowe kody: 35.11.Z: Wytwarzanie energii elektrycznej, 42.22.Z: Budowa linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych, 43.39.Z: Wykonywanie pozostałych robót budowlanych wykończeniowych, 741105: Monter instalacji fotowoltaicznych (kod KŚT).

1 h usługi szkoleniowej/osobę

Kolejnym typem wydatków, który jest ponoszony w trakcie realizacji projektów przez przedsiębiorców, a może być rozważany jako koszt objęty stawką jednostkową w przyszłości, jest koszt 1 godziny usługi szkoleniowej/osobę. Wśród działań, w ramach których można potencjalnie zastosować stawkę jednostkową na usługi szkoleniowe, wymienić należy przede wszystkim działania, w których rolę Instytucji Pośredniczącej pełni Śląskie Centrum Przedsiębiorczości, w tym m.in.

- Działanie FESL.01.02 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach – w którym beneficjenci mogą uzyskać wsparcie m.in. na podniesienia kompetencji pracowników w zakresie cyfryzacji procesów badawczych w firmie,
- Działanie FESL.01.08 Innowacje cyfrowe w MŚP - które przewiduje m.in. wsparcie w zakresie podnoszenia kompetencji pracowników, które są niezbędne do realizacji i utrzymania inwestycji ujętej we wniosku,
- Działanie FESL.10.02 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach na rzecz transformacji - w którym w typie projektu 5 możliwe jest uzyskanie wsparcia przeznaczonego na szkolenia podnoszące kompetencje pracowników (związane z projektem),
- Działanie FESL.10.03 Wsparcie MŚP na rzecz transformacji,
- Działanie FESL.10.04 Wsparcie dużych przedsiębiorstw na rzecz transformacji.

Potencjalnie stosowanie stawki jednostkowej na szkolenie może też być stosowane w innych działaniach, np. Działaniu FESL.10.18 Redeployment (finansowane z FST), w którym instytucją pośredniczącą jest Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach. W tym działaniu szkolenia przekwalifikujące są obligatoryjne w dofinansowanych projektach.

Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z zakresem niniejszego opracowania, analiza dotyczy jedynie działań finansowanych ze środków EFRR oraz FST. Jest to istotne, gdyż szkolenia są także elementem projektów finansowanych ze środków EFS. W tym rozdziale – zgodnie z brzmieniem pytania badawczego – skupiono się na działaniach realizowanych przez przedsiębiorców, w związku z czym nie analizuje się wskazanych w rozdziale IV.1 innych działań, w których realizowane są szkolenia, lecz beneficjentami są np. instytucje administracji publicznej.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 w swym artykule 53 pkt.3 wskazuje, w jaki sposób ustalona może zostać wysokość kwoty jednostkowej. Pierwszy ze sposobów odnosi się do „rzetelnej, sprawiedliwej i weryfikowalnej metody obliczeń w oparciu o:

- *dane statystyczne, inne obiektywne informacje lub ocenę ekspercką;*
- *zweryfikowane dane historyczne poszczególnych beneficjentów;*
- *zastosowanie zwyczajowej praktyki księgowania wydatków przez poszczególnych beneficjentów.”*

Jest to metoda zalecana w pierwszej kolejności przy ewentualnym ustalaniu wysokości stawki jednostkowej, jednak także nie pozbawiona wad. Na potrzeby niniejszej analizy przeprowadzono rozpoznanie rynku, którego celem było określenie, jak duże są rozbieżności pomiędzy kosztami szkoleń oferowanymi w województwie śląskim. Niestety, zgodnie z przewidywaniami, firmom, z którymi udało się skontaktować, trudno było określić wspólny uśredniony koszt szkolenia jednej osoby bez podania szczegółowego zapotrzebowania. Wśród czynników determinujących koszt szkolenia (w przeliczeniu na 1 godzinę dla jednej osoby) wymienić trzeba przede wszystkim:

- formę (zdalna, stacjonarna),
- zróżnicowanie na szkolenie zamknięte (dedykowane danej firmie, beneficjentowi) i otwarte (dostępne dla każdego zainteresowanego),
- czas trwania (liczba godzin szkoleniowych),
- tematyka (szkolenia specjalistyczne są zdecydowanie droższe niż podstawowe),
- wielkość grupy i wynikająca z niej liczba trenerów,
- przekazanie materiałów szkoleniowych.

Ponadto istotna jest (z oczywistych powodów niewskazywana w trakcie rozpoznania) renoma i doświadczenie firmy szkoleniowej, gdyż w przypadku firm ocenianych jako najlepsze, koszt szkolenia może być nawet dwukrotnie wyższy.

Rozbieżności te powodują, że analiza rynku – choć ma cechy metody rzetelnej, sprawiedliwej i weryfikowalnej – nie może być podstawą do wyliczenia stawki jednostkowej dotyczącej kosztu szkoleń we wszystkich działaniach FE SL 2021-2027, w których dopuszcza się komponent szkoleniowy. Nie byłoby bowiem możliwe uśrednienie stawki pomiędzy np. Działaniem FESL.01.02 lub FESL.01.08, w których szkolenia są stosunkowo standardowe i mało intensywne, a Działaniem FESL.10.18, w którym szkolenia przekwalifikujące są czasochłonne i mocno ukierunkowane tematycznie. Tym niemniej ocenia się, że na podstawie analizy rynku byłoby możliwe dokonanie uśrednienia osobno dla poszczególnych działań finansowanych z EFRR: Działania FESL.01.02, osobno Działania FESL.01.08, a także finansowanych z FST działań FESL.10.02, FESL.10.03 oraz FESL.10.04. Natomiast ze względu na dużą różnorodność metoda ta nie będzie mogła zostać zastosowana w finansowanym z FST Działaniu FESL.10.18. Ze względu na efektywność procesów wprowadzania uproszczeń zarówno dla beneficjentów, jak i dla IZ/IP, można podjąć się próby opracowania wspólnej stawki jednostkowej dla projektów, które dotyczą cyfryzacji, czyli FESL.01.02 oraz FESL.01.08. Analogicznie warto podjąć próbę opracowania wspólnej stawki dla trzech działań finansowanych z FST, w których wśród kosztów

kwalifikowanych są szkolenia służące podnoszeniu kompetencji zatrudnionych pracowników, czyli FESL.10.02⁶⁹, FESL.10.03⁷⁰ oraz FESL.10.04⁷¹.

W każdym przypadku konieczne będzie jednak zróżnicowanie stawki jednostkowej przynajmniej według dwóch kryteriów:

- szkolenia zdalne / stacjonarne
- szkolenia otwarte / zamknięte.

Przeprowadzony benchmarking pokazuje, że takie podejście zostało zastosowane w przypadku Priorytetu I programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027 (FENG)⁷². Oceniane jest to jako podejście w pełni zasadne, gdyż nawet pomiędzy różnymi szkoleniami zróżnicowanymi tylko pod względem tych dwóch kryteriów, stawki jednostkowe mocno się różnią:

- szkolenie otwarte stacjonarne 117,00 zł
- szkolenie otwarte zdalne 94,00 zł
- szkolenie zamknięte stacjonarne 204,00 zł
- szkolenie zamknięte zdalne 165,00 zł.

W przypadku decyzji o wprowadzeniu stawki jednostkowej na działania szkoleniowe, konieczne będzie przeprowadzenie analizy rynku ograniczonej do województwa śląskiego, ewentualnie do województw ościennych. Jeżeli zaś stawka taka zostanie wprowadzona w kolejnej perspektywie finansowej, można także rozważyć oparcie się dodatkowo na danych historycznych, czyli realnych kosztach szkoleń w perspektywie 2021-2027.

W przypadku Działania FESL.10.18 lub jego odpowiednika w przyszłej perspektywie finansowej, ocenia się, że wprowadzenie stawki jednostkowej na koszty szkolenia przekwalifikujące, nie będzie zasadne. Argumentem przeciwko jest bowiem potencjalna trudność w wyliczeniu stawki w sposób rzetelny, gdyż szkolenia różnią się nie tylko pod względem formy (stacjonarne/online) i charakteru zapisów (otwarte/zamknięte), lecz przede wszystkim pod względem intensywności oraz liczebności grup.

Należy także pamiętać, że proces ostatecznego wyboru metody wyliczania stawki jednostkowej na szkolenia oraz samo ustalenie jej wysokości, musi zostać poprzedzone analizą zasadności takiego rozwiązania. I choć udzielenie odpowiedzi

⁶⁹ Załącznik nr 6 Kwalifikowalność dla naboru, źródło:

<https://funduszeue.slaskie.pl/web/guest/naboru/lisi/185>

⁷⁰ Załącznik nr 7 Kwalifikowalność dla naboru, źródło:

<https://funduszeue.slaskie.pl/web/guest/naboru/lisi/302>

⁷¹ [Link do informacji o naborze](#)

⁷² [Link do Przewodnika kwalifikowalności wydatków dla 1 priorytetu programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki](#)

na powyższe pytanie badawcze nie wymaga sformułowania tego typu opinii, ocenia się, że w obecnej perspektywie 2021-2027 zasadność takiego działania byłaby umiarkowanie zasadna. Biorąc pod uwagę aktualny harmonogram naborów, rozważyć można pilotażowe wprowadzenie takiego rozwiązania w planowanym na rok 2026 naborze w ramach Działania FESL.10.03⁷³.

1 usługi doradczej

Ostatnim rodzajem kosztów, który analizowano w kontekście możliwości objęcia stawką jednostkową, był koszt jednej usługi doradczej. Postawienie pytania o ten rodzaj kosztu wydaje się zdecydowanie zasadne, gdyż spora część działań skierowanych do przedsiębiorców obejmuje usługi doradcze. Są wśród nich m.in. finansowane z EFRR:

- Działanie FESL.01.02 Badania, rozwój i innowacje w przedsiębiorstwach,
- Działanie FESL.01.06 Rozwój przedsiębiorczości,

a także szereg działań finansowanych z FST, w tym:

- Działanie FESL.10.02 Badania, rozwój i inwestycje w przedsiębiorstwach na rzecz transformacji,
- Działanie FESL.10.04 Wsparcie dużych przedsiębiorstw na rzecz transformacji,
- Działanie FESL.10.16 Rozwój przedsiębiorczości,
- Działanie FESL.10.19 Outplacement,
- Działanie FESL.10.20 Wsparcie na założenie działalności gospodarczej,
- Działanie FESL.10.21 Wsparcie pracowników zaangażowanych w proces transformacji.

W związku z tym zaleca się rozważenie wprowadzenia wspólnej jednostkowej stawki na doradztwo w działaniach finansowanych z EFRR (działania FESL.01.02 oraz FESL.01.06) oraz w większości działań finansowanych z FST (FESL.10.02, FESL.10.04, FESL.10.16, FESL.10.20 oraz FESL.10.21). Natomiast należy zauważyć, że w przypadku Działania FESL.10.19 doradztwo ma charakter indywidualnego doradztwa zawodowego zakończonego Indywidualnym Planem Działania. Jego koszt może być nieco inny niż w przypadku pozostałych działań, w związku z czym proponuje się opracowanie jednej stawki dla siedmiu wymienionych powyżej działań, a ewentualnie drugiej dla FESL.10.19. Warto też zwrócić uwagę, że wyżej wymienione działania są wdrażane przez dwie IP (WUP oraz ŚCP). Jeżeli ze względów organizacyjnych i wdrożeniowych utrudnione będzie opracowanie jednej wspólnej stawki, wówczas zaleca się opracowanie dwóch stawek przez każdą z IP: WUP dla działań FESL.01.06, FESL.10.16, FESL.10.20 oraz FESL.10.21, zaś przez

⁷³ Na podstawie Harmonogram naborów wniosków o dofinansowanie FE SL v.12, <https://funduszeue.slaskie.pl/harmonogram-naborow>

ŚCP dla działań FESL.01.02, FESL.10.02 oraz FESL.10.04 (a niezależnie od tego ewentualnie osobnej stawki dla FESL.10.19).

Przeprowadzone wstępne rozeznanie rynku pokazuje jednak, że problemem może być ustalenie całościowej stawki jednostkowej ze względu na różną czasochłonność usług doradczych. Tymczasem firmy doradcze stosują zazwyczaj wyceny oparte na łącznej liczbie godzin doradczych. **Stąd nie zaleca się opracowania stawki jednostkowej dla 1 usługi doradczej, lecz raczej ustalenie jej na poziomie jednej godziny usługi doradczej.** Byłoby to spójne z podejściem do stawki jednostkowej dla opisanych powyżej szkoleń.

Podstawą do opracowania powinna być analiza rynku, skorygowana o dane historyczne. Sama analiza rynku skierowana do firm doradczych lub do ekspertów indywidualnych może nieco zaburzyć obraz realnych kosztów. Skierowanie próśb o wyceny tego typu usług do dużej liczby firm może sprawić, że otrzymane wyceny będą nieco zawyżone. Stąd warto skorygować otrzymane informacje o dane historyczne. Jeśli więc rozważane będzie wprowadzenie jednostkowej stawki na usługi doradcze w obecnej perspektywie, należy sięgnąć do analogicznych działań realizowanych w latach 2014-2020. Jeśli natomiast tego typu stawka jednostkowa miałaby zostać wprowadzona w przyszłej perspektywie, wówczas jako podstawę do wyliczeń korygujących stanowić mogą dane z obecnego okresu programowania.

Przeprowadzony benchmarking dodatkowo potwierdza, że większe uzasadnienie ma podejście, w którym stawka jednostkowa dla usług doradczych ustalana jest na poziomie godzin. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku analizy porównawczej z innymi programami regionalnymi nie zidentyfikowano stosowania stawki jednostkowej na usługi doradcze w działaniach skierowanych do przedsiębiorców. Tego typu stawkę stosuje się jednak w działaniach skierowanych do innych podmiotów, finansowanych z EFS+. W przypadku programu wdrażanego w województwie lubelskim, w Działaniu FELU.08.02 Ekonomia społeczna, stawka stosowana dla usług doradczych, szkoleniowych, mentoringowych OWES wynosi do 200 zł za godzinę zajęć⁷⁴. W tym samym programie, w Działaniu FELU.08.01 Aktywizacja społeczna i zawodowa, stawka jednostkowa na doradztwo także liczona jest w przeliczeniu na godzinę, choć w tym przypadku wynosi 150 zł/godzinę. Podobnie w przypadku programu wdrażanego w województwie dolnośląskim, w Działaniu FEDS.09.03 Transformacja w edukacji, stawkę jednostkową na doradztwo zawodowe / mentoring ustalono na poziomie do 180 zł/h⁷⁵. Stosowanie stawki jednostkowej na działania doradcze w działaniach skierowanych do przedsiębiorstw zidentyfikowano zaś w programie krajowym. W przypadku Priorytetu 1 FENG określono, że koszt godziny zegarowej doradztwa w obszarze cyfryzacji wynosi 349

⁷⁴ [Link do informacji o naborze](#)

⁷⁵ [Link do informacji o naborze](#)

zł netto⁷⁶. Przeprowadzone wstępne rozeznanie rynku wskazuje na mniejsze zróżnicowanie wycen usług doradczych, które wahają się od 200 do 350 zł/godzinę. Tym niemniej należy pamiętać o niedoskonałości tego typu sposobu rozeznania, w którym firmy poproszone zostały o uśredniony koszt, nie zaś o przygotowanie wycen w oparciu o szczegółową specyfikację.

Podsumowując ocenia się, że wprowadzenie stawki jednostkowej na usługi doradcze jest możliwe, choć powinna ona dotyczyć nie stawki za całą usługę doradczą, a stawki za jedną godzinę usługi doradczej. Takie podejście obowiązuje (choć nie w działaniach skierowanych do przedsiębiorców) w wybranych programach regionalnych, a także w programie krajowym (FENG), w którym stawkę jednostkową wprowadzono w działaniach skierowanych do przedsiębiorców. Podstawą do ustalenia wysokości stawki jednostkowej powinno być badanie rynku skorygowane o analizę danych historycznych. Choć nie jest to przedmiotem niniejszej analizy, ocenia się, że największe uzasadnienie miałyby wprowadzenie stawki jednostkowej na doradztwo w wybranych działaniach finansowanych ze środków FST.

IV.3. Mechanizmy zabezpieczające i minimalizacja ryzyka nadużyć⁷⁷

Stosowanie uproszczonych metod kosztów wiąże się z możliwością nadużyć ze strony beneficjentów. Nadużycia te mogą mieć bądź charakter celowy (np. intencjonalne zawyżanie liczby godzin przepracowanych przez personel projektu), jak i wynikać z omyłek (niezrozumienie sposobu stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków). Dlatego też zasadne jest by opracować rozwiązania, które pozwalają na minimalizację ryzyka niewłaściwego wykorzystania SCOs przez beneficjentów wsparcia. Specyfiką rozliczania kosztów metodami uproszczonymi jest to, że koszty rozliczane tą metodą są traktowane jako wydatki rzeczywiście poniesione, bez „obowiązku gromadzenia faktur i innych dokumentów księgowych o równoważnej wartości dowodowej na potwierdzenie poniesienia wydatku”⁷⁸.

Dlatego też, jednym z elementów niniejszego badania jest sprawdzenie, jakie mechanizmy zabezpieczające na poziomie instytucji zostały wprowadzone w celu minimalizacji ryzyka nadużyć związanych z możliwością stosowania SCOs oraz jak działają w praktyce.

Odwołując się do zapisów dokumentu pn. „Zasady stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków stosowanych w Programie Fundusze Europejskie dla Śląskiego na lata 2021-2027” należy stwierdzić, że dokument zawiera jedynie ogólne zapisy,

⁷⁶ [Link do Przewodnika kwalifikowalności wydatków dla 1 priorytetu programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki](#)

⁷⁷ Dot. problemu badawczego: IV.3 Jakie mechanizmy zabezpieczające na poziomie instytucji zostały wprowadzone w celu minimalizacji ryzyka nadużyć związanych z możliwością stosowania SCOs? Czy są skuteczne? Z czego wynika ich skuteczność? Jeśli nie są, jak można je ulepszyć?

⁷⁸ Zasady stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków stosowanych w Programie Fundusze Europejskie dla Śląskiego na lata 2021-2027, s. 12.

odwołując się do zapisów przyszłych, konkretnych regulaminów naboru wniosków o dofinansowanie ogłaszanych przez poszczególne ION. Zapisy, które znajdują się w dokumencie wskazują:

- **W odniesieniu do stawki ryczałtowej:** „(...) kontroli podlegać będzie jedynie sprawdzenie czy udział kosztów pośrednich w całości wydatków zadeklarowanych w danym projekcie nie przekracza dopuszczalnych limitów”⁷⁹.
- **W odniesieniu do stawki jednostkowej:** „Niezrealizowane lub niewłaściwie zrealizowane działania, określone w umowie o dofinansowanie i objęte stawką jednostkową są niekwalifikowalne”⁸⁰.
- **W odniesieniu do kwoty ryczałtowej:** „Dokumentacja dotycząca kosztów nie jest przedstawiana przez beneficjenta na potrzeby rozliczenia projektu” oraz „Niedostarczenie dokumentacji potwierdzającej osiągnięcie założonego wskaźnika, przypisanego do danej kwoty ryczałtowej, prowadzi do uznania projektu/zadania objętego kwotą ryczałtową za niekwalifikowalne. Dofinansowanie nie będzie wypłacone w ogóle”⁸¹.

Kontroli podlega raczej weryfikacja realizacji działań i stopień osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu, co może być czynione w ramach kontroli na miejscu bądź wizyty monitoringowej.

Beneficjent, który nieprawidłowo rozliczył wydatki, spotyka się z następującą sytuacją:

Tabela 5. Zakres kontroli oraz sankcje związane ze stosowaniem SCOs

Metoda	Co podlega kontroli?	Sankcja
Stawka ryczałtowa	Czy beneficjent prawidłowo zastosował określoną wysokość stawki ryczałtowej oraz czy prawidłowo wykazał kwotę wydatków będących podstawą wyliczenia?	Rozliczenie następuje w oparciu o prawidłowo przedstawione kwoty.
Stawka jednostkowa	Czy wskaźniki produktu lub rezultatu osiągnięte?	W przypadku nieosiągnięcia lub niepełnego osiągnięcia wskaźników zapłatanie następuje lub następuje w takiej części, w jakiej zostały zrealizowane wskaźniki.
Kwota ryczałtowa	Czy zadania zadeklarowane przez beneficjenta zostały zrealizowane? Czy określone w umowie o dofinansowanie projektu	Gdy zadeklarowane zadania nie zostały zrealizowane bądź wskaźniki nie zostały osiągnięte, kwota jest uznana za niekwalifikowalną w całości.

⁷⁹ Zasady stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków stosowanych w Programie Fundusze Europejskie dla Śląskiego na lata 2021-2027, s. 12.

⁸⁰ Tamże, s. 9.

⁸¹ Tamże, s. 10.

Metoda	Co podlega kontroli?	Sankcja
	wskaźniki produktu lub rezultatu osiągnięte?	

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu: Zasady stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków stosowanych w Programie Fundusze Europejskie dla Śląskiego na lata 2021-2027.

W dalszej kolejności analizie podlegały dokumenty pn. „Metodyka godzinowej stawki jednostkowej dotyczącej wynagrodzenia personelu w projektach badawczo-rozwojowych do zastosowania w ramach programu FE SL 2021-2027” czy też „Opracowanie założeń metodyki ustalenia stawek jednostkowych dotyczących wynagrodzenia personelu w projektach badawczo-rozwojowych”. O ile w przypadku pierwszego z tych dokumentów nie ma zapisów, które pozwoliłyby na udzielenie odpowiedzi na niniejsze pytanie badawcze, o tyle w przypadku drugiego z dokumentów takie informacje są. W „Opracowaniu założeń metodyki ustalenia stawek jednostkowych dotyczących wynagrodzenia personelu w projektach badawczo-rozwojowych” znajdują się cytaty z przeprowadzonych na potrzeby tegoż dokumentu wywiadów pogłębionych. Cytaty te wskazują na nieprawidłowości, jednak dokument nie zawiera informacji nt. mechanizmów zabezpieczających, które mogą zostać wprowadzone przez instytucje.

Przykładowo, w dokumencie przedstawiono następujący cytat z wywiadu: „Z reguły wnioskodawca określa sobie we wniosku liczbę godzin przypadających na poszczególne miesiące i następnie występują takie sytuację, że pracownik dostaje gotową tabelkę do podpisania”⁸². W eksperckiej opinii członków zespołu badawczego przeprowadzającego obecne badanie, trudno stwierdzić nieprawidłowości w takim przypadku. Badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami wskazywało, o czym mowa we wcześniejszej części dokumentu⁸³, że stawka jednostkowa jest niewystarczająca. Beneficjenci radzili sobie z tym, poprzez finansowanie dodatkowych kosztów (większej liczby godzin, wyższej stawki dla określonych ekspertów wchodzących w skład personelu projektu), poprzez finansowanie ich wynagrodzenia poza projektem („z własnej kieszeni”). W takim przypadku trudno podważyć sytuację, w której liczba przedstawianych przez beneficjenta godzin jest maksymalna – taka, jak określono to we wniosku o dofinansowanie.

Drugi z cytatów wartych przytoczenia wskazuje: „Niektóre firmy, te większe i średnie zazwyczaj, mają własne systemy rozliczania czasu pracy i jeżeli mamy duże wątpliwości, to prosimy o wydruki z tych systemów. I to jest problem, z którego właściwie wynika najwięcej nieprawidłowości w projektach, przynajmniej na etapie kontroli. Jak to konfrontujemy, to niestety wychodzi, że ktoś był na urlopie, a ma wpisane, że był w pracy”⁸⁴. W tym przypadku wskazano zarówno na

⁸² Opracowanie założeń metodyki ustalenia stawek jednostkowych dotyczących wynagrodzenia personelu w projektach badawczo-rozwojowych, s. 15.

⁸³ Zob. odpowiedź na pytanie II.1.

⁸⁴ Opracowanie założeń metodyki ustalenia stawek jednostkowych dotyczących wynagrodzenia personelu w projektach badawczo-rozwojowych, s. 15.

nieprawidłowość, jak i na sposób zaradzenia tejże. Weryfikacja dokumentacji przy wykorzystaniu systemów rozliczania czasu pracy w poszczególnych przedsiębiorstwach jest skutecznym i dobrym pomysłem. Pozwala na sprawdzenie zgodności danych zawartych w kartach czasu pracy personelu projektu z danymi z innych systemów. Wymagane jest jednak to, by dany podmiot (beneficjent) miał własny system rozliczania czasu pracy swoich pracowników. W tym przypadku porównanie danych z tych dwóch źródeł może pozwolić na stwierdzenie zgodności lub niezgodności (wynikających np. z tego, że dany pracownik w czasie pracy wykazany w projekcie przebywał na urlopie, zwolnieniu lekarskim lub też zajmował się zadaniem w innym projekcie).

Regulaminy naboru wniosków nie zawierają szczegółowych rozwiązań w zakresie wykrywania nadużyć ponad te, które przedstawiono powyżej. Potwierdza to, że kwestia ta jest bardzo trudna do kontrolowania.

Dalsze informacje w tym temacie pozyskano z wywiadów pogłębionych. Uwidocznily one ciekawą (i wartościową) praktykę, jaką posługują się przedstawiciele instytucji, by skłonić beneficjentów do niedokonywania nadużyć. Respondenci (przedstawiciele instytucji zaangażowanych w realizację Programu) wskazali, iż informują i uświadamiają beneficjentów, że stosowanie uproszczonych metod rozliczania wydatków nie oznacza zawieszenia procedur i zasad, bowiem inne instytucje (np. KAS) mogą kontrolować ich i sprawdzać poprawność wydatkowania i zaksięgowania środków. Tak więc, wprowadzone uproszczenia wiążą się z odpowiedzialnością, która spoczywa na barkach beneficjenta, z czego powinien sobie zdawać on sprawę. Jasne przedstawianie tego przez przedstawicieli instytucji realizujących Program należy uznać za pozytywny sygnał.

Beneficjenci są świadomi, że o ile nie są kontrolowani przez instytucje realizujące Program, o tyle mogą być kontrolowani przez inne instytucje, np. ZUS czy KAS. Kontrola taka może być wynikiem zgłoszenia podejrzeń o nieprawidłowościach przez instytucję odpowiedzialną za realizację Programu, ale może też wynikać z typowych działań tych instytucji, które mają uprawnienia kontrolne. Beneficjenci są zatem uświadamiani, że ich decyzje (np. dotyczące zawyżenia liczby godzin rozliczanych w projekcie) mogą zostać zatwierdzone w projekcie, jednak mogą przynieść większe konsekwencje w przypadku kontroli. To może skutecznie powstrzymać ich przed dokonywaniem nadużyć mimo, iż wykorzystanie SCOs daje potencjalnie takie możliwości.

Warto odnieść się również do kwestii tego, że kwoty i stawki są stałe, określane przed rozpoczęciem realizacji projektu oraz zapisane w umowie o dofinansowanie. Indeksacja stawek w trwających projektach, z wyjątkiem nadzwyczajnych sytuacji jest niemożliwa. Zapisy te stanowią podstawę rozliczeń i zapobiegają rozciąganiu stosowania SCOs przez beneficjentów na inne, niesprecyzowane wcześniej kategorie wydatków⁸⁵.

⁸⁵ Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027, podrozdział 3.10., s. 70.

Dodatkowo, jak zauważono już we wcześniejszej części niniejszego rozdziału, płatność następuje po stwierdzeniu wykonania określonych produktów lub zaistnienia konkretnych zdarzeń (np. liczba uczestników, godziny szkolenia, raporty). Dzięki temu nie weryfikuje się faktur, lecz weryfikuje się wykonanie wskaźników. Beneficjenci są natomiast zmotywowani koniecznością osiągnięcia wskaźników, by uzyskać refundację.

Reasumując, specyfika SCOs utrudnia wdrożenie skutecznych mechanizmów zapobiegających nadużyciom. Należy jednak zastrzec, że nie jest to negatywna ocena samego mechanizmu SCOs, który zawiera szereg zalet, na czele z uproszczeniem rozliczeń i zmniejszeniem obciążeń administracyjnych. Powyższy wniosek wskazuje jednak na potencjalne zagrożenia wynikające ze stosowania metod uproszczonych i ich natury. Dlatego też, by zapobiec nadużyciom instytucje realizujące program wprowadziły szereg rozwiązań, tj.:

- Określenie zakresu stosowania SCOs oraz kwot/odsetka wydatków możliwych do rozliczenia za pomocą metod uproszczonych w umowie o dofinansowanie;
- Powiązanie płatności z osiągnięciem wskaźników;
- Prowadzenie kontroli projektów na próbie – niezależnie od stosowania SCOs;
- Informowanie beneficjenta o jego odpowiedzialności za rozliczenia nie tylko przed instytucjami odpowiedzialnymi za realizację FE SL 2021-2027, ale również o odpowiedzialności przed organami kontrolnymi państwa.

Rozwiązania te należy ocenić pozytywnie. Nadają one ramy stosowania SCOs oraz zapobiegają ewentualnym nadużyciom. Jednocześnie, warto rozważyć wprowadzenie dodatkowych narzędzi, które pozwolą na zapobieganie ewentualnym nieprawidłowościom. Poniższy katalog jest efektem porównań dokonanych w ramach benchmarkingu, jak też wynika z doświadczenia zespołu badawczego. Warto rozważyć:

- **Zdefiniowanie kryteriów ryzyka** – a więc sytuacji, w których stosowanie SCOs może być na tyle wrażliwe na występowanie nadużyć, że projekty kontrolowane będą obowiązkowo. Proponujemy by określenie tego typu kryteriów ryzyka zostało przeprowadzone w końcowej fazie wdrażania FE SL 2021-2027 i na bazie tych doświadczeń zostało ewentualnie wdrożone w kolejnej perspektywie finansowej
- **Dalsze stosowanie listy minimalnych dowodów dla godzinowej stawki jednostkowej**, które powinni przedstawiać beneficjenci, m.in. karta czasu pracy zawierająca zestawienie liczby przepracowanych godzin na rzecz projektu w ramach godzinowej stawki jednostkowej. Dokument ten powinien być potwierdzany przez Beneficjenta oraz pracownika, którego to dotyczy. To pozwoli zminimalizować skalę sytuacji, w których wydatki ponoszone na wynagrodzenia byłyby dokonywane względem osób, które w rzeczywistości

przebywały np. na zwolnieniach lekarskich lub urlopach macierzyńskich. Rozwiązanie takie jest wskazane w dokumentach KE⁸⁶.

Warsztat z przedstawicielami IZ i IP innych programów pozwolił na stwierdzenie, że nie zostały w nich wypracowane i nie są w nich stosowane szczególne dobre praktyki w zakresie mechanizmów zabezpieczających przed nadużyciami.

Zespół badawczy zbadał ponadto kwestię współmierności kosztów (organizacyjnych, finansowych, administracyjnych) ponoszonych w celu wdrożenia rozliczeń wg SCO, by zminimalizować ryzyko nadużyć lub błędów związanych z możliwością stosowania kosztów uproszczonych w projektach. W ramach wywiadów pogłębionych potwierdzono, że wprowadzenie tego rodzaju rozliczeń zmniejszyło znacząco obciążenie administracyjne instytucji realizujących Program.

Pozytywny wpływ wprowadzenia SCO na projekty podkreślali również beneficjenci i wnioskodawcy uczestniczący w badaniu CAWI. Wskazywali oni, iż koszty pośrednie są przeznaczane na obsługę projektu, ale są jednocześnie realną pomocą. Bez nich realizacja projektów byłaby ich zdaniem utrudniona.

Pracownikom instytucji przybyło jednak zadań związanych z wyjaśnianiem beneficjentom zasad stosowania SCO – często nie wiedzą oni, jak traktować wydatki (np. czy są zobowiązani wyodrębnić dany wydatek w ewidencji księgowej). Ujawnia to, że konieczne jest prowadzenie regularnych szkoleń dla beneficjentów i wnioskodawców z zakresu rozliczania wydatków w projektach. Biorąc pod uwagę, że nie wszyscy beneficjenci są doświadczeni, a o wsparcie mogą ubiegać się również podmioty, które dotychczas nie korzystały ze wsparcia UE, działanie to jest niezbędne, zasadne i nieprzemijające.

Obawy dotyczące tego, że beneficjenci nie do końca są pewni, jak rozliczać poszczególne wydatki w ramach SCO, wyrażane były również w badaniu CAWI. Były to jednak sytuacje, których nie odnotowano w badaniu często. Wskazuje to, że doświadczenie w realizacji projektów jest głównym elementem, który decyduje o obawach bądź ich braku. Dlatego raz jeszcze należy podkreślić znaczenie działań informacyjno-edukacyjnych podejmowanych przez instytucje realizujące Program – w ten sposób wprowadzenie uproszczonych metod rozliczania wydatków ma szansę stać się rozwiązaniem obustronnie odciążającym i przynoszącym korzyści.

Nadmienić trzeba, że weryfikacja stosowania SCO odbywa się tak, jak w każdym projekcie na etapie jego rozliczania i kontroli. Nie istnieją zatem odrębne procedury, który określałyby zasady kontroli projektów wykorzystujących uproszczone metody rozliczeń.

Podsumowując tę część analizy, wprowadzenie SCO wpłynęło pozytywnie na zmniejszenie obciążeń administracyjnych zarówno po stronie instytucji realizujących Program, jak i beneficjentów. Poniesione przez instytucje realizujące Program koszty,

⁸⁶ Guidelines on the use of simplified cost options within the Funds covered by Regulation (EU) 2021/1060 (Common Provisions Regulation), (C/2024/7467), 20.12.2024, Rozdz. 6.3.2.

które obejmują m.in.: (1) opracowanie metodyki stosowania SCO, (2) regularne szkolenia beneficjentów, (3) kontrolę SCO w ramach regularnych kontroli projektów, (4) rozliczanie wniosków o płatność, wydają się zatem adekwatne do osiągniętych rezultatów w postaci uproszczenia w rozliczeniach. By zapewnić lepsze niż dotychczas mechanizmy kontroli zespół badawczy zaleca rozważenie (1) zdefiniowania kryteriów ryzyka oraz (2) utrzymanie listy minimalnych dowodów dla godzinowych stawek jednostkowych, zgodnie z propozycjami zawartymi w niniejszym rozdziale.

IV.4. Dostęp do szkoleń i informacji w zakresie SCO⁸⁷

Działania informacyjno-promocyjne nadzorowane przez IZ i IP FE SL 2021-2027 w zakresie stosowania uproszczonych metod wydatkowania są prowadzone regularnie. Na stronie internetowej Fundusze Europejskie dla Śląskiego pojawiają się średnio co miesiąc zaproszenia na szkolenia stacjonarne i online pn. „Uproszczone metody rozliczania wydatków w projektach FE SL”. Oferowane szkolenia są bezpłatne, a ich tematyka (jak możemy przeczytać na stronie) obejmuje m.in.: podstawy prawne stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków w perspektywie 2021-2027, zasady stosowania uproszczonych wydatków w programie Fundusze Europejskie dla Śląskiego na lata 2021-2027, rodzaje uproszczonych metod, koszty bezpośrednio i pośrednio, zalety stosowania uproszczonych form rozliczania kosztów, obowiązek stosowania uproszczonych metod kosztów w projektach poniżej 200 000 euro, konsekwencje nieosiągnięcia wskaźników produktu lub rezultatu w projekcie, kontrolę projektów rozliczanych metodami uproszczonymi. Szkolenia prowadzone są zawsze przez specjalistów z zakresu prawa europejskiego i polskiego w obszarze polityki spójności.

Dostępność materiałów dotyczących kosztów uproszczonych jest niestety dość skromna na stronie internetowej Fundusze Europejskie dla Śląskiego. Tak naprawdę do dyspozycji beneficjentów udostępniony został jedynie podręcznik pn. „Zasady stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków w programie Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027”. Oprócz tego na stronie znajduje się zakładka FAQ, w której znajdziemy najczęściej zadawane pytania, w tym te odnoszące się do uproszczonych metod wydatkowania. Brakuje jednak prezentacji czy filmów, które w przystępny sposób wytłumaczyłyby potencjalnym wnioskodawcom i beneficjentom poszczególne zagadnienia z tym związane.

Urząd Marszałkowski przyznaje, że prowadzi comiesięczne szkolenia ogólne (głównie organizowane przez Referat Komunikacji i Promocji). Przekazywane są na nich wszystkie najważniejsze informacje, w tym te dotyczące kosztów uproszczonych. Dla beneficjentów prowadzone są również szkolenia warsztatowe z zasad rozliczania projektu czy wypełnienia wniosku o płatność. W trakcie takich spotkań istnieje możliwość zadawania pytań prowadzącemu, który stara się w

⁸⁷ Dot. problemu badawczego: IV.4 Czy wnioskodawcy otrzymywali odpowiednie informacje dot. możliwości stosowania SCO i mieli dostęp do szkoleń dot. tej tematyki? Czy dostęp był adekwatny do potrzeb wnioskodawców (terminy, liczba, zakres przedmiotowy szkoleń)?

wyczerpujący sposób odpowiedź na nurtujące uczestników pytania. Do UM dochodzą jednak głosy, że liczba oferowanych szkoleń nie jest wystarczająca. Beneficjenci zgłaszają potrzebę uczestnictwa w większej ilości wydarzeń związanych z tematyką kosztów uproszczonych i ich dogłębnego zrozumienia.

Również ŚCP dla każdego z naborów organizuje spotkania informacyjne dla potencjalnych beneficjentów (zazwyczaj 3-4 spotkania stacjonarne organizowane w większych miastach w województwie plus jedno online w zależności od zgłoszonych potrzeb). Spotkania te składają się z kilku bloków, m.in. dotyczą sposobu aplikowania czy kwalifikowalności wydatków w kosztach pośrednich i bezpośrednich. W przypadku konkursów na wsparcie dla rzemieślników liczba spotkań jest jednak większa ze względu na inny charakter naboru. Jak przyznają przedstawiciele ŚCP spotkania informacyjne (czyli inaczej szkolenia) nie dotyczą natomiast wyłącznie stosowania kosztów uproszczonych. Temat ten powiązany jest często i stanowi jeden z modułów szkoleń dotyczących np. danego naboru.

Oferowane spotkania/szkolenia (w szczególności pierwsze z nich, przeprowadzone na etapie aplikowania) polegają zatem bardziej na wytłumaczeniu przez osobę prowadzącą szkolenie sposobu wypełnienia wniosku w systemie LSI. Kolejne, skupiają się już na etapie kontraktacji, gdzie tłumaczony jest m.in. sposób rozliczania wydatków. Poza tym ŚCP zawsze służy pomocą potencjalnym beneficjentom i beneficjentom, oferując możliwość komunikacji telefonicznej. Odpowiedź na zgłaszane pytania i problemy następuje zazwyczaj w ciągu 7 dni.

Także WUP Katowice organizuje szkolenia (online) dla swoich beneficjentów obejmujące swoim zakresem temat kosztów uproszczonych. Ponadto, starają się włączyć ten temat w każde organizowane przez siebie spotkanie.

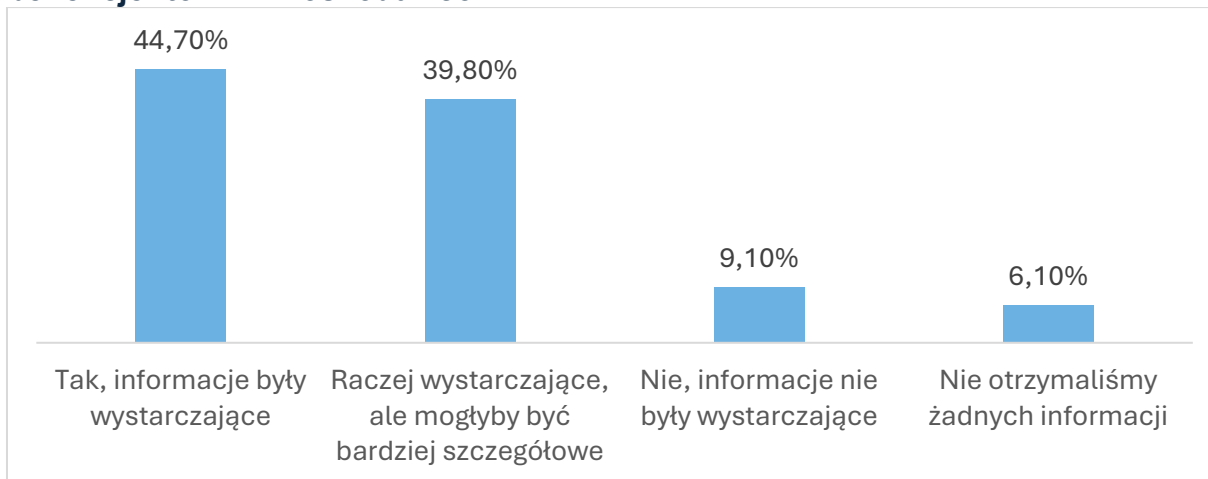
Przeprowadzona analiza porównawcza innych programów nie wykazała natomiast występowania innych/specyficznych działań informacyjno-promocyjnych. Przekaz o kosztach uproszczonych odbywa się we wszystkich województwach w sposób standardowy, zgodny z ogólnymi wytycznymi krajowymi i nie różni się od działań prowadzonych przez województwo śląskie. We wszystkich programach pojawiają się szkolenia i webinaria dotyczące kwalifikowalności wydatków (w tym uproszczonych metod rozliczania) oraz materiały informacyjne (poradniki, sekcja pytań i odpowiedzi). Również warsztat z przedstawicielami IZ i IP wybranych programów potwierdził brak występowania działań o charakterze unikatowym/ponadstandardowych.

Ocena działań informacyjno-promocyjnych przez beneficjentów i wnioskodawców

Badanie CAWI wykazało, że zdecydowana większość beneficjentów i wnioskodawców otrzymała odpowiednie informacje w zakresie stosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów w ramach Programu. Aż 44,7% respondentów wybrała odpowiedź „tak, informacje były wystarczające”, a 39,8% „raczej wystarczające, ale mogłyby być bardziej szczegółowe”. Odpowiedzi

negatywne, czyli „informacje nie były wystarczające” i „nie otrzymaliśmy żadnych informacji” wybrało kolejno 9,1% i 6,1% badanych.

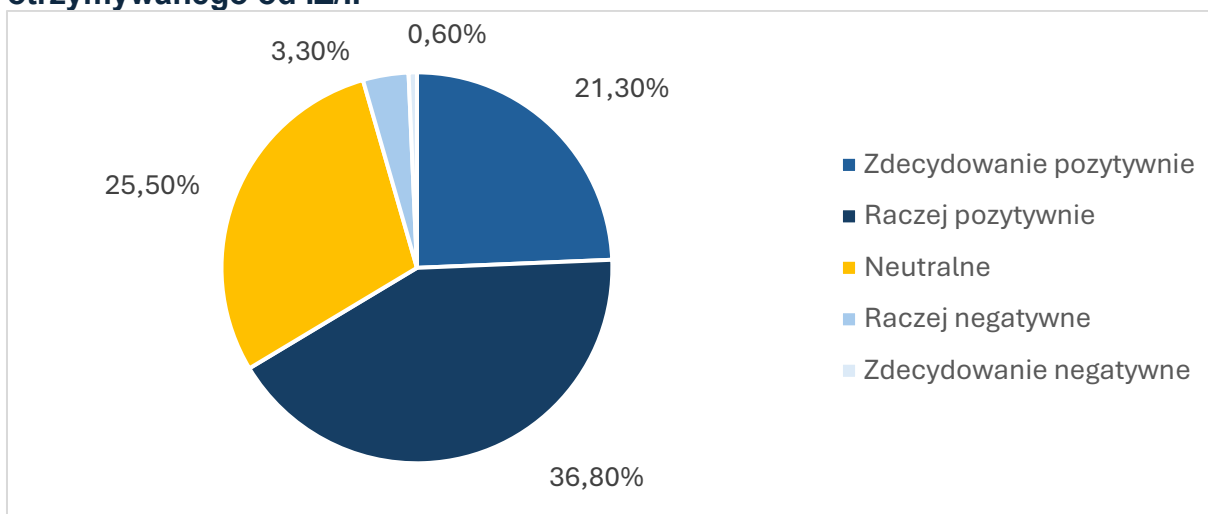
Wykres 11. Ocena jakości otrzymanych informacji w zakresie stosowania uproszczonych metod rozliczania projektów w ramach Programu przez beneficjentów i wnioskodawców



Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=329).

Beneficjenci i wnioskodawcy oceniają wsparcie otrzymywane od IZ/IP w zakresie informowania o możliwościach stosowania kosztów uproszczonych i możliwość pozyskania dodatkowych informacji w razie dodatkowych pytań pozytywnie. Jako „zdecydowanie pozytywne” i „raczej pozytywne” wsparcie oceniło 58,1% osób biorących udział w badaniu CAWI (kolejno odpowiedź „zdecydowanie pozytywnie” zaznaczyło 21,3% respondentów, a „raczej pozytywnie” – 36,8%). Za „neutralne” uznało je 25,5%. Odpowiedzi negatywne, czyli „raczej negatywne” i „zdecydowanie negatywne” zaznaczyło kolejno jedynie: 3,3% oraz 0,6%. Zdania nie wyraziło 12,5% badanych.

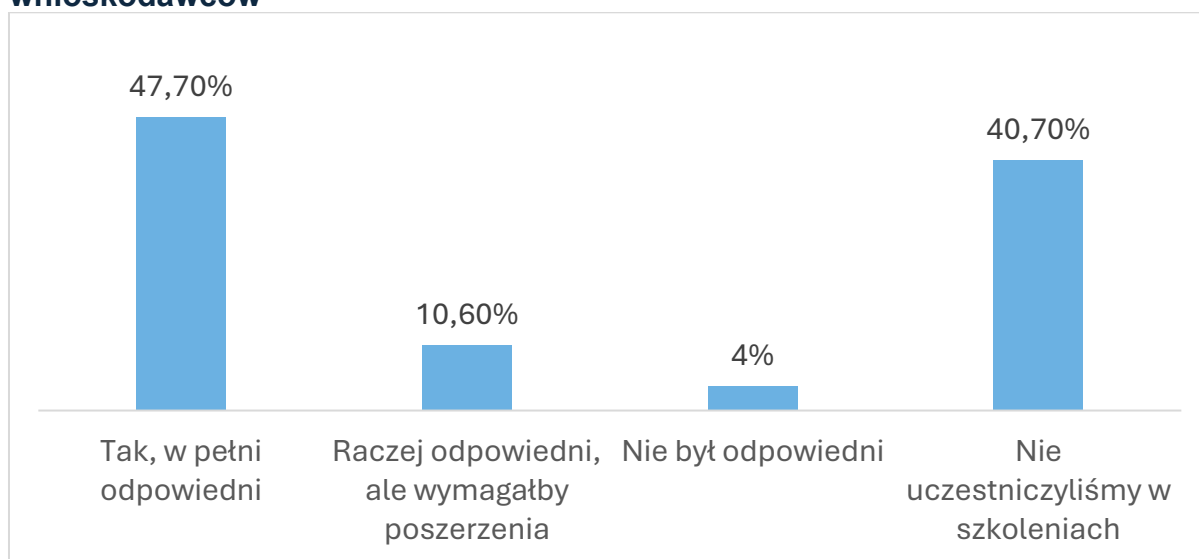
Wykres 12. Ocena beneficjentów i wnioskodawców w zakresie wsparcia otrzymywanego od IZ/IP



Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=329).

Również zakres tematyczny szkoleń dotyczących uproszczonych metod rozliczania kosztów został uznany przez respondentów, którzy wzięli udział w szkoleniu, za potrzebny i przemyślany. Aż 44,7 % oceniło go jako w pełni odpowiedni i nie wymagający zmian. 10,6% - jako raczej odpowiedni, ale wymagający poszerzenia. Odpowiedzi negatywne, uznające zakres szkoleń za całkowicie nieodpowiedni, pojawiły się jedynie u 4% badanych. Warto zauważyć jednak, że aż 40,7% uczestników CAWI przyznało, że nie brało udziału w szkoleniach. Ich motywacje nie są natomiast znane i wymagałyby przeprowadzenia dodatkowych badań i analiz.

Wykres 13. Ocena zakresu tematycznego szkoleń przez beneficjentów i wnioskodawców

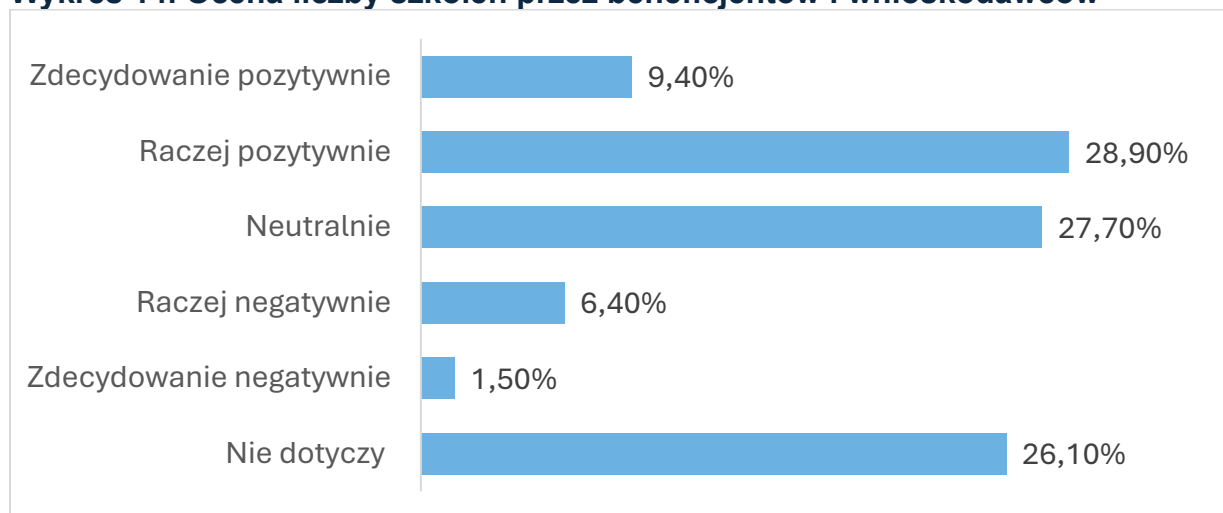


Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=329).

Beneficjenci i wnioskodawcy, jako najczęstsze tematy, które wymagałyby w przyszłości poszerzenia i rozwinięcia, wskazywali: interpretację i stosowanie wytycznych w sytuacjach nietypowych/budzących wątpliwości, kontrolę i audyt kosztów rozliczania uproszczonymi metodami w celu zwiększenia pewności prawidłowego stosowania ryczałtów czy powiązanie kosztów uproszczonych w kategoriach budżetowych dla pełniejszego zrozumienia zasad finansowania. Ponadto jako dobrą praktykę, której zabrakło, badani wymienili przedstawienie konkretnych studiów przypadków oraz najczęściej pojawiających się błędów w rozliczeniach, co pozwoliłoby na ich uniknięcie. Również jakość szkoleń i podejście osoby je prowadzącej wymaga według uczestników działań zaradczych. Osoba prowadząca szkolenia nie zawsze dogłębnie wyjaśniała nurtujące ich kwestie, a szkolenie polegało raczej na czytaniu slajdów z prezentacji. Kolejnym aspektem, który spotkał się z krytyką, jest brak dedykowanych szkoleń dla każdego z naborów/obszarów tematycznych. Beneficjenci i wnioskodawcy skarżyli się również na zbyt krótką formę szkoleń, co przekładało się na stopień zrozumienia zasad stosowania uproszczonych metod rozliczania, w tym: metodologii kwalifikowalności kosztów oraz sposobu przygotowania potrzebnej do rozliczenia tych kosztów dokumentacji. Ponadto, pojawiły się głosy o potrzebie zorganizowania szkoleń typowo dla księgowych, w celu wytłumaczenia im sposobu księgowania kosztów uproszczonych.

Liczbę szkoleń oferowanych przez IZ/IP beneficjenci i wnioskodawcy oceniają zatem ambiwalentnie. Odpowiedzi pozytywne („zdecydowanie pozytywnie” i „raczej pozytywnie”) zaznaczyło łącznie 38,3% respondentów. Neutralny stosunek wyraziło natomiast 27,2% badanych, a negatywny („zdecydowanie negatywny” i „raczej negatywny”) – 7,9%. Aż 26,1% przyznało, że pytanie to ich nie dotyczy.

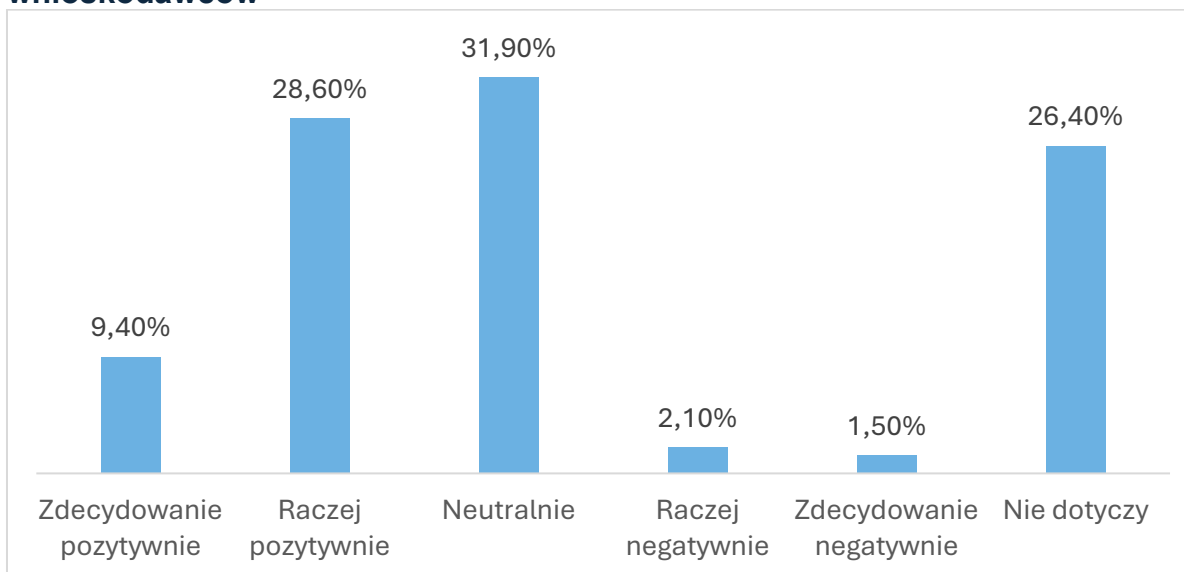
Wykres 14. Ocena liczby szkoleń przez beneficjentów i wnioskodawców



Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=329).

W przypadku terminów szkoleń wśród opinii badanych przeważają oceny pozytywne. Odpowiedź „zdecydowanie pozytywnie” lub „raczej pozytywnie” wybrało łącznie aż 38% respondentów. Neutralny stosunek do tego pytania wyraziło aż 31,9% badanych, a jedynie 3,6% wybrało odpowiedź negatywną („zdecydowanie negatywnie” lub „raczej negatywnie”), co sugeruje, że terminy szkoleń zostały dopasowane do potrzeb większości beneficjentów. Ponadto, tak samo, jak w pytaniu dotyczącym liczby szkoleń, 26,4% uczestników CAWI przyznało, że to pytanie ich nie dotyczy.

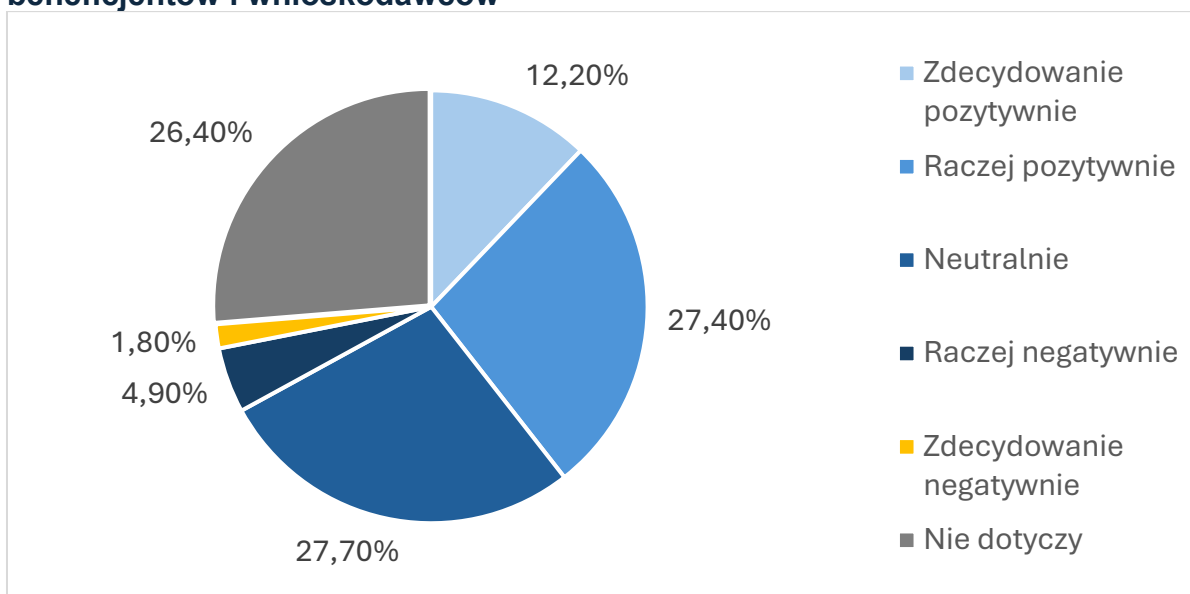
Wykres 15. Ocena dostępnych terminów szkoleń przez beneficjentów i wnioskodawców



Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=329).

Jeśli chodzi o dostępność miejsc na oferowanych szkoleniach, aż 12,2% badanych oceniło ten aspekt „zdecydowanie pozytywnie”, a 27,4% „raczej pozytywnie”. Neutralny stosunek wyraziło 27,7% badanych. Negatywny („zdecydowanie negatywny” i „raczej negatywny”) – 6,7%. W tym przypadku również 26,4 osób z przebadanej próby przyznało, że pytanie ich nie dotyczy.

Wykres 16. Ocena dostępności miejsc na oferowanych szkoleniach przez beneficjentów i wnioskodawców

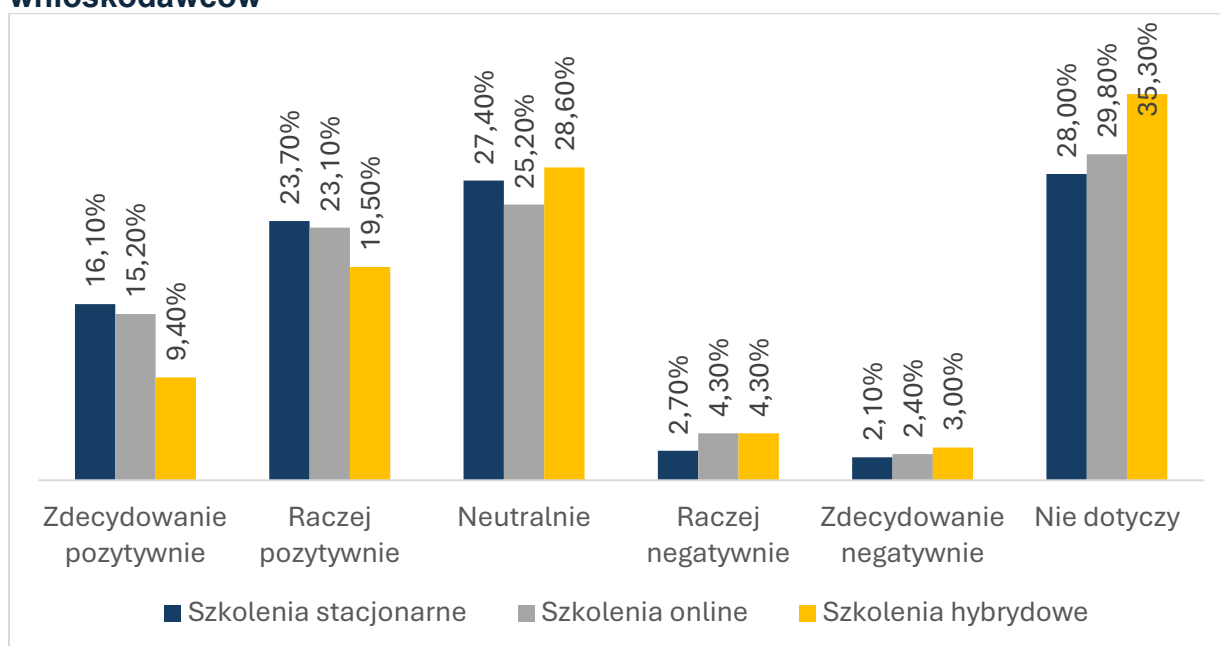


Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=329).

W przypadku preferencji formy szkoleń (stacjonarnej, online lub hybrydowej) najwięcej pozytywnych odpowiedzi respondentów („zdecydowanie pozytywnie” i „raczej pozytywnie”) zebrały szkolenia stacjonarne – 39,8%. Warto jednak zauważyć, że każda w możliwych form szkoleń oceniana była w sposób podobny. Szkolenia

online ocenione zostały pozytywnie przez 38,3% badanych, a hybrydowe przez 28,9%. Również procent osób, które oceniają każdą z form neutralnie jest podobna w przypadku szkoleń stacjonarnych, online i hybrydowych i wynosi kolejno: 27,4%, 25,2%, 28,5%. Rozkład odpowiedzi negatywnych również wygląda podobnie i nie zaobserwowano w nim znaczących anomalii. Negatywnie szkolenia stacjonarne oceniło 4,8% uczestników badania CAWI, online – 6,7%, a hybrydowe – 7,3%. Także podobna ilość rozmówców zaznaczyła odpowiedź „nie dotyczy” w każdym z możliwych przypadków (stacjonarne: 28%, online: 29,8%, hybrydowe: 35,3%). Obserwując uzyskane wyniki możemy jednak przypuszczać, że najbardziej preferowaną przez beneficjentów formą szkoleń są szkolenia stacjonarne, dające możliwość bezpośredniego kontaktu ze szkoleniowcem i innymi uczestnikami.

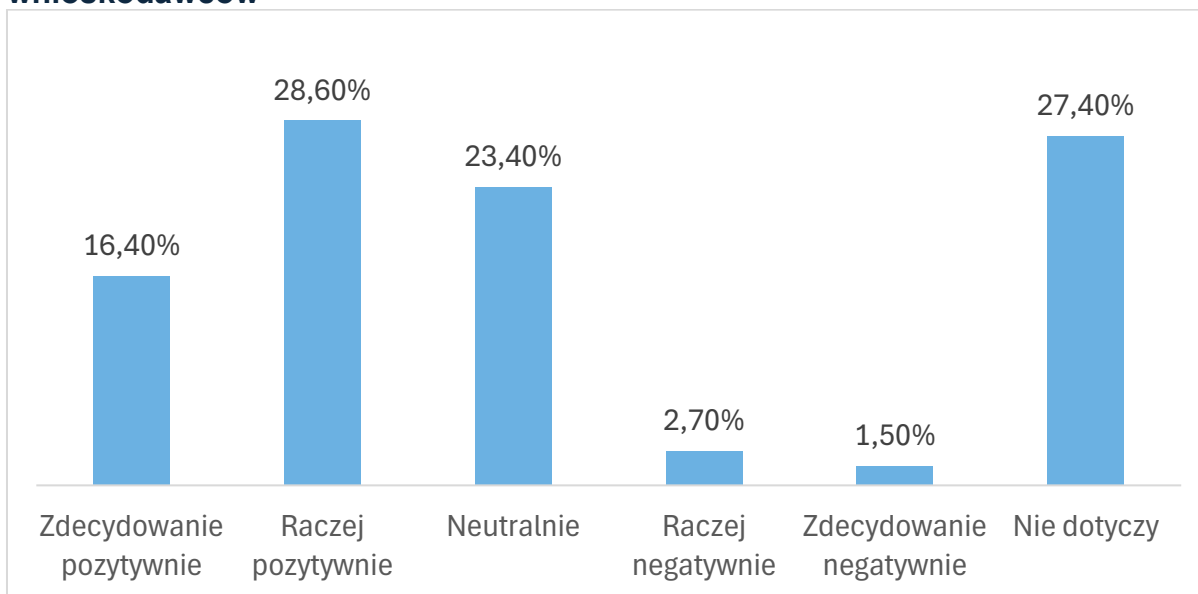
Wykres 17. Ocena poszczególnych form szkoleń przez beneficjentów i wnioskodawców



Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=329).

Dostępność materiałów ze szkoleń (np. prezentacji czy nagrań) także oceniona została przez badanych pozytywnie. Jako „zdecydowanie pozytywną” oceniło ją 16,4% osób, a „raczej pozytywną” – 28,6%. Za neutralną uznało ją 23,4% respondentów. Odpowiedź „zdecydowanie negatywnie” wybrało natomiast jedynie 1,5%, a „raczej negatywnie” – 2,7%. 27,4% przebadanej próby przyznała, że pytanie ich nie dotyczy.

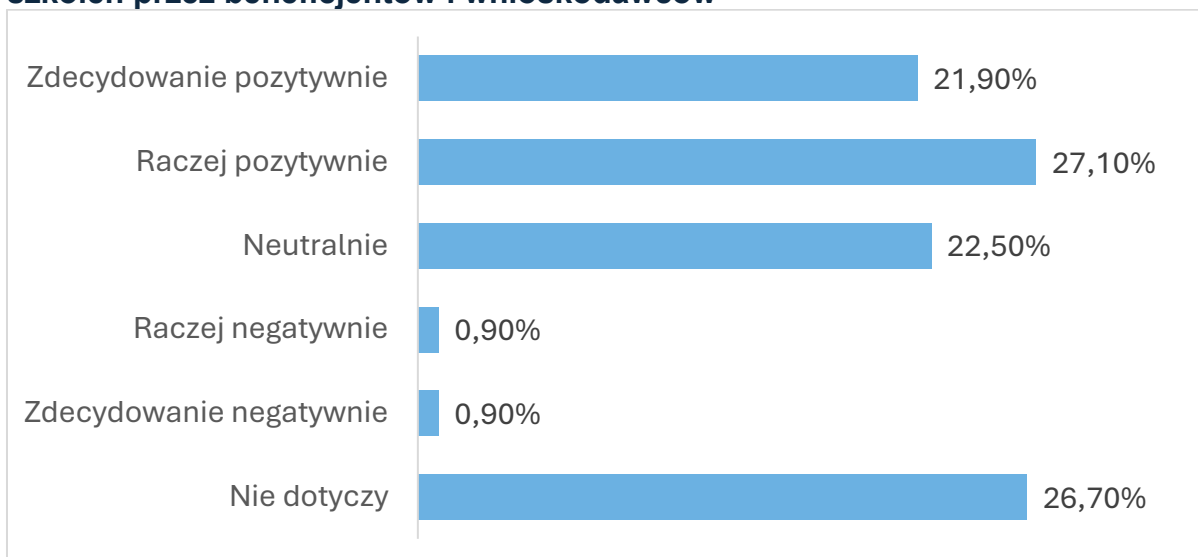
Wykres 18. Ocena dostępności materiałów ze szkoleń przez beneficjentów i wnioskodawców



Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=329).

Możliwość zadawania pytań prowadzącemu szkolenie również otrzymała zdecydowaną ilość ocen pozytywnych. W pytaniu otwartym pojawiły się natomiast głosy, że odpowiedzi osoby prowadzącej szkolenie bywały niejednoznaczne. Ostatecznie jednak aż 21,9 % badanych zaznaczyło w odpowiedzi na to pytanie „zdecydowanie pozytywnie”, a 27,1% „raczej pozytywnie”. Odpowiedzi neutralne oscylują na poziomie 22,5%, a negatywne („zdecydowanie negatywnie” i „raczej na negatywnie”) wynoszą jedynie 1,8%. Jak w poprzednich przypadkach 26,7% respondentów stwierdziła, że pytanie to ich nie dotyczy.

Wykres 19. Ocena możliwości zadawania pytań prowadzącemu w trakcie szkoleń przez beneficjentów i wnioskodawców



Źródło: badanie CAWI z beneficjentami i wnioskodawcami FE SL 2021-2027 (n=329).

Reasumując, badanie CAWI i osoby biorące w nich udział oceniły ogólnie szkolenia pozytywnie. Potrzebne informacje są dostępne i możliwe do pozyskania. IZ i IP służą pomocą i odpowiadają na nurtujące beneficjentów pytania. Warto zauważyć jednak, że znaczna część osób w zadawanych pytaniach wybierała odpowiedź „neutralnie”, czyli nie oceniła szkoleń ani pozytywnie, ani negatywnie. Sugerować może to potrzebę zwiększenia atrakcyjności szkoleń. Żaden z poszczególnych elementów, tj. dostępność materiałów, możliwość zadawania pytań, preferowana forma szkoleń czy ich liczba, nie uzyskały wyników pozytywnych przewyższających 45% zebranych odpowiedzi. Warto więc w przyszłości zastanowić się nad wprowadzeniem zmian w szkoleniach tak, by były one lepiej dopasowane do potrzeb potencjalnych beneficjentów (np. zwiększenie limitów miejsc na szkoleniach i spotkaniach czy szerszą dystrybucję materiałów informacyjnych i poszkoleniowych).

Podsumowanie

Działania informacyjno-promocyjne w zakresie stosowania uproszczonych metod wydatkowania są prowadzone w województwie śląskim regularnie. Instytucje organizujące nabory starają się przekazywać odpowiednie informacje i odpowiadać na wszelkie pytania beneficjentów. Brakuje jednak szkoleń, które skupiałyby się jedynie na temacie kosztów uproszczonych, czyli trudnym i relatywnie nowym dla nich aspekcie. Należy przy tym wspomnieć, że przedstawiciele IZ i IP wdrażających inne programy wskazali, że także nie organizują szkoleń dedykowanych SCO. Szkolenia w obecnej formie są oceniane raczej pozytywnie, ale wymagają modyfikacji w celu zaspokojenia potrzeb zgłaszanych przez uczestników (np. dogłębnego omówienia metodologii kwalifikowalności, metod rozliczania czy przedstawienia konkretnych studiów przypadku). Wydaje się jednak, że droga obrana przez województwo śląskie w zakresie działań informacyjno-promocyjnych jest prawidłowa. Warto zauważyć, że istnieje numer telefonu, pod którym beneficjenci mogą zgłaszać potrzeby i zapytania, a na stronie internetowej udostępniane są informacje o planowanych szkoleniach.

V. Wykaz dokumentów, które podlegały analizie

1. Dokumenty programowe:

- FE SL 2021-2027
- SZOP FE SL 2021-2027
- SZOOP RPO WSL 2014-2020, wersja 23.1
- Zasady stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków stosowanych w Programie Fundusze Europejskie dla Śląskiego na lata 2021-2027
- Regulaminy wyboru projektów będące załącznikiem do ogłoszonych naborów wniosków w ramach FE SL 2021-2027
- Przewodnik dla beneficjentów FE SL 2021-2027
- Materiały szkoleniowe dla beneficjentów dotyczące SCOs, inne materiały informacyjne zidentyfikowane w trakcie badania

2. Obowiązujące ustawy, rozporządzenia, wytyczne:

- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. z 2022 r., poz.1079)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, (Dz. U. UE L 231 z dnia 30 czerwca 2021 r., s. 320-469 z późn. zm.)
- Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące uproszczonych form kosztów w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych
- Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027

3. Analizy i opracowania:

- Metodyka godzinowej stawki jednostkowej dotyczącej wynagrodzenia personelu w projektach badawczo-rozwojowych do zastosowania w ramach programu FE SL 2021-2027
- Opracowanie założeń metodyki ustalenia stawek jednostkowych dotyczących wynagrodzenia personelu w projektach badawczo-rozwojowych

- Uproszczone metody rozliczania wydatków (Simplified Cost Options - SCO) - pytania i odpowiedzi, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2025
 - Study on the uptake of Simplified Cost Options (SCO) and Financing Not Linked to Costs (FNLC) for the Common Provisions Regulation (CPR) Funds in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods
 - Use and intended use of simplified cost options in European Social Fund (ESF), European Regional Development Fund (ERDF), Cohesion Fund (CF), and European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) (2018)
 - Simplified Cost Options – A practitioners' manual (2021)
 - Study to develop EU level Simplified Cost Options (SCOs) and other EU level results-based tools in the programming period 2021-2027 – Final study report, Publications Office of the European Union (2023)
 - Study to develop EU level Simplified Cost Options (SCOs) and other EU level results-based tools in the programming period 2021-2027 in the sectors of Health, ICT, and environment – Final report, Publications Office of the European Union (2024)
 - Ocena skuteczności i efektywności stosowania stawek jednostkowych w Poddziałaniu 1.2.1 i Działaniu 1.5 PO WER oraz kosztów pośrednich w PO WER (2023)
 - Dane związane z wdrażaniem FE SL 2021-2027 (dane pochodzące z systemów informatycznych):
 - dane pochodzące z wniosków o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach FE SL 2021-2027
 - dane pochodzące z wniosków o płatność projektów realizowanych w ramach FE SL 2021-2027
- 4. Zapisy pozostałych regionalnych i krajowych programów realizowanych w zakresie polityki spójności w okresie 2021-2027, w zakresie stosowania SCOs (analiza treści programów, ich SZOP i dokumentów wdrożeniowych określających zasady stosowania SCOs, regulaminy naborów, dostępne opracowania, prezentacje ze szkoleń, plany szkoleń, materiały informacyjne, np. artykuły dotyczące SCOs zarówno w FE SL jak i w pozostałych programach operacyjnych)**
- 5. Raporty rynkowe, dane statystyczne dotyczące problematyki stawek jednostkowych w pytaniu IV.2 identyfikowane ad hoc**
- 6. Dokumentacja naborów FE SL 2021-2027, w tym: ogłoszenia o naborach, regulaminy naborów wraz z załącznikami: kryteria, ramowy wzór wniosku o dofinansowanie, Instrukcja wypełniania wniosku, pytania i odpowiedzi do naboru.**