

SYMBOLAE EUROPÆAE

POLITECHNIKA KOSZALIŃSKA

SYMBOLAE EUROPÆAE

STUDIA HUMANISTYCZNE
POLITECHNIKI KOSZALIŃSKIEJ

nr 9 (1:2016)

KOSZALIN 2016

ISSN 1896-8945

Rada Naukowa

Andrzej Chodubski (Gdańsk), Peter Garbe (Greifswald), Klaus Hammer (Berlin),
Marek Jabłonowski (Warszawa), Jacek Knopek (Toruń), Honorata Korpikiewicz
(Poznań), Zdzisław Kroplewski (Szczecin), Iwona Alechowicz-Skrzypek (Opole),
Wiesław Wysocki (Warszawa), Diana Etco (Kiszyniów), Natalia Danilkina
(Kaliningrad), Przemysław Żukiewicz (Wrocław).

Redaktor naczelny

Bolesław Andrzejewski

Zespół redakcyjny nr 9

Małgorzata Sikora-Gaca

Urszula Kosowska

Zbigniew Danielewicz

Izabela Dixon

Redaktor statystyczny

Urszula Kosowska

Przewodniczący Uczelnianej Rady Wydawniczej

Zbigniew Danielewicz

Projekt okładki

Agnieszka Bil

Skład, łamanie

Karolina Ziobro

© Copyright by Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej
Koszalin 2016

WYDAWNICTWO UCZELNIANE POLITECHNIKI KOSZALIŃSKIEJ
75-620 Koszalin, ul. Raclawicka 15-17

Koszalin 2016, wyd. I, ark. wyd. 15,96, format B-5, nakład 100 egz.

Druk

Spis treści

HISTORIA I POLITYKA

PAUL McNAMARA

„A Tragedy of European Concern” – The conflict between Sean Lester, High Commissioner of the League of Nations and Danzig’s Nazi Senate, 1934-1937 7

KAROL OSSOWSKI

Dlaczego na przełomie XIII i XIV wieku doszło do upadku jarmarków szampańskich? 19

ZBIGNIEW POPLAWSKI

Plany polskiej interwencji militarnej w Gdańsku przed wybuchem drugiej wojny światowej 37

BEZPIECZEŃSTWO

MARCIN ADAMCZYK

W kierunku podważenia statusu państwa hegemonicznego: historia stosunków chińsko-amerykańskich do 2010 roku 47

PAWEŁ POKRZYWIŃSKI

Brygada Golani – izraelska „brygada numer 1” 61

CATALIN GHITA

Labour as Fear of Gratuity: A Cultural Reading of the Hidden Side of Employment Security 79

UNIA EUROPEJSKA I PRAWO

MARCIN KLEINOWSKI

Potencjalny wpływ nowych rozporządzeń odnoszących się do funduszy strukturalnych na realizację projektów współfinansowanych z EFS 89

TOMASZ HOFFMANN

Rola i zadania nowego instytucjonalizmu w badaniach nad integracją europejską 105

PROBLEMATYKA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA

MARIUSZ SURMA

Funkcjonowanie gospodarki morskiej na terenie regionu koszalińskiego. Zarys problemu 129

KRYSTYNA ŚWIDZIŃSKA

Kwestie ekologiczne a budowa farm wiatrowych 147

MARIUSZ MAZIARZ*Ethical requirements in the light of the constructivist methodology* 161**URSZULA KOSOWSKA***Ewolucja polityki społecznej a jej definicje* 177**FILOZOFIA, IDEE I RELIGIE****NADIA KINDRACHUK***The Ukrainian Greek Catholic Church as a consolidating factor in the struggle for the Ukrainian national-religious rights: 60-70-ies of the XXth century ..* 195**ROBERT KOLASA***Relacje między władzą a Kościołem katolickim w Pile w latach 1956-1972* 205**ZBIGNIEW DANIELEWICZ***Elusiveness of safety in the Age of Anxiety. Is it worth pursuing?* 225**MARIANNA RESSEL***Wybrane aspekty życia religijnego żydowskiego Krakowa w latach 1900-1939* 235**ARTYKUŁY RECENZYJNE I RECENZJE****WALDEMAR HANDKE***A więc wojna ... Wokół pracy Zygmunta Boradyna „Niemen rzeka niezgody. Polsko-sowiecka wojna partyzancka na Nowogródczyźnie 1943-1944”* 247**PAWEŁ PRZYBYTEK***Analiza filmu Gilda z punktu widzenia teorii feministycznej* 259**BARBARA SZYMCZAK-MACIEJCZYK***Jaka (naprawdę) jest starość? – recenzja książki „Obraz starości w prozie Marii Kuncewiczowej” Ilony Gołębiewskiej* 271

Potencjalny wpływ nowych rozporządzeń² odnoszących się do funduszy strukturalnych na realizację projektów współfinansowanych z EFS

Wstęp

Fundusze europejskie umożliwiły inwestycje w kapitał ludzki oraz infrastrukturę na skalę niespotykaną po 1989 roku. Negocjacje dotyczące wieloletnich ram finansowych, na lata 2014-2020, budziły duże zainteresowanie mediów oraz komentatorów życia politycznego. Nie może to dziwić wobec istotnego znaczenia środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (UE) dla rozwoju społecznego oraz gospodarczego naszego kraju, jak również faktu, że w kolejnych latach wielkość wsparcia najprawdopodobniej będzie zdecydowanie mniejsza. Debata publiczna toczyła się jednak przede wszystkim wokół wielkości środków finansowych, jakie Polska może otrzymać do dyspozycji w nowej perspektywie finansowej, a zdecydowanie mniej uwagi poświęcono możliwym zasadom i obszarom ich wykorzystania.

¹ **dr Marcin Kleinowski** – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

² Artykuł omawia następujące dokumenty: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006*, (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013); *Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis*, (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013); *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006*, (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013); *Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu* (tzw. ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014).

Opierając się na wieloletnich ramach finansowych i projekcie Umowy Partnerstwa, należy przyjąć, że całkowita alokacja dla Polski, w ramach polityki spójności, wyniesie około 77,79 mld euro (w cenach bieżących po transferach na rzecz instrumentów i projektów zarządzanych przez Komisję Europejską) w tym 12,84 mld euro z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)³.

Regulacje przyjmowane na szczeblu Unii Europejskiej mają istotne znaczenie nie tylko dla systemu wdrażania poszczególnych funduszy w państwach członkowskich, ale także mogą znacząco wpływać na kształt i sposób realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE. Przykładowo Komisja Europejska, opierając się na art. 317 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wymogła na stronie polskiej implementację do systemu wdrażania funduszy strukturalnych reguły proporcjonalności⁴. Celem było zapewnienie efektywnego ponoszenia wydatków oraz zdyscyplinowanie beneficjentów do racjonalnego i przemyślanego planowania efektów projektów.

Zamierzeniem Autora jest dokonanie w artykule analizy możliwego wpływu nowych lub planowanych do wprowadzenia regulacji, odnoszących się do funduszy strukturalnych, na kształt i realizację projektów współfinansowanych ze środków EFS. W szczególności na zasady kwalifikowalności wydatków i co za tym idzie rzeczywistą stopę dofinansowania. W tym celu wykorzystano metodę formalno-dogmatyczną, aby dokonać analizy zawartości dokumentów źródłowych, wśród których należy wymienić przede wszystkim projekty oraz obowiązujące akty prawa wtórnego UE. Formułując wnioski Autor opierał się

³ W praktyce na realizację projektów dostępnych będzie mniej środków, gdyż na pomoc techniczną w regionalnych programach operacyjnych planuje się przeznaczyć 1,93 mld euro z EFS, zaś na pomoc dla najbardziej potrzebujących 474 mln euro. Zob. Rada Ministrów RP, *Umowa Partnerstwa*, Warszawa 8.01.2014; *Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020*, (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013).

⁴ W przypadku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL) oznaczało to wprowadzenie obowiązku dla Instytucji Pośredniczącej lub Instytucji Pośredniczącej II stopnia – przy zajęciu warunków określonych w wytycznych w sprawie kwalifikowalności wydatków w POKL – obniżenia wielkości dofinansowania projektu proporcjonalnie do stopnia nieosiągnięcia założonych rezultatów. W efekcie – w trakcie oceny wniosków o dofinansowanie – zaczęto negatywnie postrzegać dotychczasową praktykę ustalania wielkości planowanych rezultatów na poziomie nieco niższym od produktów, z którymi były one związane. Przykładowo, przed wprowadzeniem reguły proporcjonalności, jeżeli projekt zakładał przeprowadzenie szkoleń zawodowych dla 40 osób (produkt), to określając rezultat można było przyjąć, że zajęcia ukończy nieco mniej uczestników, np. 36 osób nabydzie nowe kompetencje zawodowe. Kiedy nowe zasady zaczęły obowiązywać, generalnie oceniający oczekiwali ustalenia docelowej wartości wskaźnika rezultatu na poziomie 100%.

również na posiadanym sześcioletnim doświadczeniu w tworzeniu i zarządzaniu projektami współfinansowanymi z EFS.

Pomoc *de minimis* i wyłączenia grupowe

Z punktu widzenia realizacji projektów współfinansowanych z EFS nowe tzw. ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych oraz rozporządzenie o pomocy *de minimis* nie wprowadzają bardzo głębokich zmian w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Większość z nich ma ułatwić potencjalnym beneficjentom prawidłowe przygotowanie wniosku o dofinansowanie, jak również jego późniejszą realizację.

W przypadku rozporządzenia w sprawie pomocy *de minimis*⁵ nie zdecydowano się na modyfikację jej maksymalnego pułapu. Nadal więc będzie co do zasady obowiązywał limit na poziomie 200 000 euro wsparcia na przedsiębiorstwo w ciągu 3 kolejnych lat obrotowych. Nowe rozporządzenie proponuje jednak wprowadzenie istotnych zmian w przypadku podmiotów prowadzących działalność w zakresie transportu drogowego. Obniżony do 100 000 euro maksymalny pułap pomocy ma mieć zastosowanie jedynie do przedsiębiorstw zajmujących się towarowym transportem drogowym. Oznacza to, że firmy świadczące usługi w zakresie przewozów pasażerskich, mogą korzystać z limitu 200 000 euro wsparcia. Przyjęte regulacje również jednoznacznie wskazują, że świadczenie usług zintegrowanych, a więc np. kurierskich, pocztowych czy wywozu odpadów, nie uznaje się za usługi transportowe, co oznacza, że mogą one korzystać z standardowego limitu pomocy. Ponadto umożliwiono stosowanie przepisów omawianego rozporządzenia w przypadku przedsiębiorstw działających w sektorach wyłączonych z pomocy *de minimis* lub też w odniesieniu do których obowiązują obniżone maksymalne pułapy tej pomocy, jeżeli jednocześnie prowadzą działalność w obszarach, gdzie pomoc *de minimis* jest dozwolona. Warunkiem jest tu jednak zapewnienie przez państwo członkowskie, że z udzielonej pomocy nie odniosą korzyści wyłączone sektory, jak również, że nie zostanie przekroczony jej dopuszczalny poziom⁶. Wprowadzone rozwiązania ułatwiają więc pewnej grupie przedsiębiorstw dostęp do wsparcia udzielanego jako pomoc *de minimis*. Upraszczają również realizację projektów, w ramach których uczestnicy mogą uzyskać środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej, tzw. dotacje dla starterów. Jeżeli wsparcie takie było realizowane z pomocą *de minimis*, to nierzadko pojawiały się trudności związane z właściwą interpretacją przepisów rozporządzenia⁷.

⁵ Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1407/2013... .

⁶ Tamże, art. 3, ust. 1 i 2.

⁷ Przykładowo, w sytuacji gdy np. mechanik samochodowy zamierzał zakupić lawetę,

Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych⁸ proponuje kilka istotnych zmian, mogących mieć wpływ na projekty współfinansowane ze środków EFS. Przede wszystkim zakłada ona zniesienie podziału na szkolenia ogólne oraz specjalistyczne⁹. Wyeliminowałoby to problemy interpretacyjne, utrudniające zakwalifikowanie formy wsparcia do odpowiedniej kategorii, które pojawiały się w praktyce na etapie oceny wniosków o dofinansowanie, realizacji projektu lub jego kontroli. Kwestia jest istotna, gdyż – co do zasady – dotychczas za zgodną ze wspólnym rynkiem uznawano pomoc, której intensywność dla szkoleń ogólnych nie przekraczała 60% kosztów kwalifikowanych, a w przypadku szkoleń specjalistycznych już tylko 25%. Oznacza to, że w przypadku form wsparcia zaliczających się do drugiej z wymienionych kategorii, należało wnieść prawie dwukrotnie większy wkład własny, co znacząco wpływało na kształt budżetu projektu oraz wielkość planowanej do udzielenia pomocy publicznej. Projekt rozporządzenia zakłada również modyfikację maksymalnych poziomów intensywności pomocy publicznej na szkolenia, co prezentuje tabela 1.

która miała służyć do przewozu pojazdów klientów do warsztatu, pojawiało się pytanie, czy nie świadczy on usług transportowych. Jeżeli w przyjętej interpretacji uznawano, że działalność gospodarcza będzie polegała również na świadczeniu tego typu usług, wówczas zakup lawety był wydatkiem niekwalifikowanym. W świetle zaproponowanych nowych regulacji, w podanym przykładzie nie ma miejsca świadczenie usług transportowych, a więc należy uznać, że jest to koszt kwalifikowany.

⁸ *Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 uznające niektóre rodzaje pomocy....*

⁹ Rozporządzenie Komisji z dnia 6 sierpnia 2008 r. w sprawie wyłączeń blokowych uznawało za szkolenia specjalistyczne takie, które polegały na przekazaniu wiedzy głównie i bezpośrednio związanej z obecnym lub przyszłym stanowiskiem pracownika w przedsiębiorstwie oraz umiejętności, których wykorzystanie w innym przedsiębiorstwie lub obszarze zatrudnienia wcale nie jest możliwe lub tylko w ograniczonym stopniu. Z kolei szkolenia ogólne miały przekazywać wiedzę, która nie jest wyłącznie lub głównie związana z obecnym lub przyszłym stanowiskiem pracownika w przedsiębiorstwie, lecz przekazujące umiejętności, które można wykorzystać w innym przedsiębiorstwie lub obszarze zatrudnienia. Zob. *Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis*, art. 38, ust. 1 i 2, (Dz. Urz. UE L 379 z 28.12.2006).

Tabela 1. Dopuszczalna intensywność pomocy publicznej na szkolenia

Podmiot otrzymujący pomoc publiczną	Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych	Rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) nr 800/2008	
	szkolenia	szkolenia	
		ogólne	specjalistyczne
Mikroprzedsiębiorstwo	70%	80%	45%
Małe przedsiębiorstwo	70%	80%	45%
Średnie przedsiębiorstwo	60%	70%	35%
Duże przedsiębiorstwo	50%	60%	25%
Pracownicy w niekorzystnej sytuacji lub niepełnosprawni	+10% max. 70%	+10% max. 80%	+10% max. 80%

Źródło: Opracowanie własne.

Komisja Europejska w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia ogólnego w sprawie wyłączeń blokowych uznała za właściwe podniesienie progów intensywności pomocy na szkolenia dla MŚP, argumentując to relatywnie wyższymi kosztami, jakie muszą one ponieść, inwestując w kapitał ludzki¹⁰. Wbrew tym deklaracjom w przedstawionej propozycji aktu prawnego, maksymalny poziom intensywności wsparcia został obniżony z 80% do 70%. Zmiana ta byłaby niekorzystna przede wszystkim dla mikro i małe przedsiębiorstwa, którym dotychczas najłatwiej było skorzystać z maksymalnego progu pomocy. W praktyce oznaczałoby to podniesienie minimalnego udziału wkładu własnego z 20% do 30% kosztów kwalifikowanych dla tej kategorii przedsiębiorstw.

W zamyśle projektodawcy dla mikro i małych przedsiębiorstw przeznaczona jest przede wszystkim pomoc *de minimis*, która charakteryzuje się prostszymi regułami udzielania. W latach 2009-2012 podmioty należące do tej kategorii stanowiły od 76,9% do 77,4% korzystających z pomocy *de minimis*, a średnia jej wartość przypadająca na jedno przedsiębiorstwo była niewielka, gdyż w żadnym roku nie przekroczyła kwoty 6 500 euro¹¹. Obniżenie maksymalnej

¹⁰ Komisja Europejska, *Projekt ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych – uzasadnienie*, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/gber_explanatory_memo_pl.pdf, s. 7, (inf. z dnia 05.02.2014 r.).

¹¹ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Pomoc de minimis w Polsce udzielona przedsiębiorcom w 2009 roku*, Warszawa, grudzień 2010; Tenże, *Pomoc de minimis w Polsce udzielona przedsiębiorcom w 2010 roku*, Warszawa, grudzień 2011; Tenże, *Raport o pomocy de minimis w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 roku*, Warszawa, grudzień 2012; Tenże, *Raport o pomocy de minimis w Polsce udzielonej przed-*

intensywności pomocy nie powinno więc mieć istotnego wpływu na sytuację mikro oraz małych przedsiębiorstw pod warunkiem, że na poziomie działania programu operacyjnego oraz konkursu umożliwi się udzielanie zarówno pomocy publicznej jak i pomocy *de minimis*.

Zmiany wprowadzone w nowym ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych są korzystne dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, które chciałby przeprowadzić szkolenia o charakterze specjalistycznym. W takim przypadku różnica w proporcji wkładu własnego oraz dofinansowana ze środków publicznych jest szczególnie widoczna. Zwłaszcza jeżeli wnioskodawcy zamierzaliby realizować projekty tzw. zamknięte czy też przygotowane na potrzeby jednego przedsiębiorcy albo przedsiębiorców powiązanych z nim organizacyjnie, kapitałowo lub gospodarczo. W takim bowiem przypadku pomoc publiczną stanowi nie tylko dofinansowanie wydatków związanych z realizacją szkoleń, ale również kosztów pośrednich oraz ogólnych projektu (m. in. związanych z zarządzaniem, zakupem oprogramowania, rekrutacją, promocją czy też ewaluacją).

Przyjęte ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych znacząco ogranicza możliwość dofinansowania ze środków EFS usług doradczych, stanowiących pomoc publiczną. Co znaczące, już zakres stosowania omawianej regulacji, zawarty w artykule 1, pomija pomoc na usługi doradcze dla MŚP, choć dotychczas Rozporządzenie Komisji nr 800/2008 bezpośrednio wskazywało, że obejmuje tę formę wsparcia¹². Nowe rozporządzenie zwalnia z obowiązku zgłoszenia już jedynie pomocy na koszty współpracy MŚP, związane z projektami europejskiej współpracy terytorialnej, w tym usługi doradcze wykonywane przez podmioty zewnętrzne¹³. Dodatkowo wsparcie takie nie może przekroczyć 50% kosztów kwalifikowanych oraz 2 mln euro na przedsiębiorstwo i na projekt. Oznacza to, że wyłączenie blokowe obowiązuje już jedynie dla wybranych kategorii usług doradczych dla MŚP. Jak poprzednio będzie ono nadal miało zastosowanie do usług doradczych w zakresie innowacji¹⁴ lub związanych z projektem szkoleniowym¹⁵.

siębiorcom w 2012 roku, Warszawa, wrzesień 2013.

¹² Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu, art. 1 pkt. 1e.

¹³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014..., art. 18.

¹⁴ Tamże, art. 25 pkt. 2c.

¹⁵ Tamże, art. 27 pkt. 3c.

Nowe zasady kwalifikowalności wydatków

Komisja Europejska w przedstawionych przez siebie projektach rozporządzeń duży nacisk położyła na uproszczenie zasad wdrażania funduszy europejskich oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych w tym obszarze. Sprzyjać ma temu również propozycja możliwie daleko idącego ujednolicenia zasad kwalifikowalności wydatków w poszczególnych funduszach. Zostały one zebrane oraz bardziej szczegółowo ujęte w jednym rozporządzeniu¹⁶.

W programach współfinansowanych ze środków EFS kwalifikowalność wydatków ustala się na podstawie prawodawstwa krajowego, chyba że z przepisów dotyczących funduszy europejskich wynika inaczej. Nowe regulacje wprowadzają kilka istotnych zmian do dotychczas obowiązującego stanu prawnego. Przede wszystkim jednoznacznie wskazano dopuszczalne formy dotacji i pomocy zwrotnej, które obejmują:

- zwrot kosztów kwalifikowanych rzeczywiście poniesionych i zapłaconych, wraz, w stosownych przypadkach, z wkładami rzeczowymi i amortyzacją;
- standardowych stawek jednostkowych;
- kwoty ryczałtowe nieprzekraczające 100 000 EUR wkładu publicznego;
- finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe, polegające na zastosowaniu skali procentowej dla kategorii kosztów¹⁷;
- standardowych stawek jednostkowych i kwot ryczałtowych ustalonych przez Komisję Europejską¹⁸.

W przypadku gdy projekt jest realizowany wyłącznie poprzez zlecenie zamówień na wykonanie robót budowlanych, dostawę towarów lub świadczenie usług, dopuszczalny jest jedynie zwrot rzeczywiście poniesionych i zapłaconych kosztów kwalifikowalnych. W innych sytuacjach możliwe jest także zastosowanie dowolnego z wyżej wymienionych rozwiązań – z wyjątkiem małych grantów (< 50 000 euro) współfinansowanych z EFS. Dopuszcza się również możliwość łączenia różnych form dotacji na poziomie projektu, pod warunkiem, że odnoszą się one do odmiennych kategorii kosztów.

Przede wszystkim jednak wprowadzony został obowiązek rozliczenia projektu w oparciu o kwoty ryczałtowe, standardowe stawki jednostkowe lub stawki ryczałtowe dla dotacji i pomocy zwrotnej, w których wsparcie publiczne nie przekracza 50 000 euro i nie jest przyznawane w ramach programu pomocy państwa lub gdy projekt jest realizowany wyłącznie za pośrednictwem zamówień.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013...

¹⁷ Tamże, art. 67 ust. 1.

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013..., art.14. ust.1.

wień publicznych. Zaletą powyższego rozwiązania jest ograniczenie prawdopodobieństwa nieprawidłowego wydatkowania środków przez beneficjentów, mogące skutkować uznaniem części kosztów za niekwalifikowane.

W przypadku kwot ryczałtowych i standardowych stawek jednostkowych uproszczeniu ulega finansowe rozliczenie projektu, gdyż co do zasady nie ma obowiązku zbierania i opisywania dowodów księgowych dla poniesionych wydatków. Wielkość kosztów kwalifikowanych ustala się na podstawie stopnia zrealizowania założonych rezultatów oraz produktów, w oparciu o dokumenty wymienione w umowie o dofinansowanie. Odejście od rozliczania kosztów na podstawie faktycznie poniesionych wydatków może prowadzić do szukania oszczędności przez beneficjentów na etapie realizacji projektu w celu osiągnięcia dodatkowych korzyści lub zwiększenia liczby uczestników. Jeżeli kwalifikowalności kosztów dokonuje się na podstawie z góry określonych stawek lub kwot, w zależności od osiągniętych produktów i rezultatów projektu, to różnica między wydatkami faktycznie poniesionymi – określonymi w sposób jednostkowy lub ryczałtowy we wniosku o dofinansowanie – będzie stanowić korzyść dla beneficjenta. Może to prowadzić do obniżenia jakości wsparcia¹⁹. Z drugiej strony beneficjenci mogą „szukać” oszczędności, aby uzyskane w ten sposób fundusze przeznaczyć na zwiększenie liczby uczestników ponad poziom wskazany we wniosku o dofinansowanie. Stanowić to będzie zabezpieczenie przed groźbą zastosowania reguły proporcjonalności w sytuacji, gdy np. dojdzie do przerwania udziału w projekcie przez kilku uczestników. W przypadku rozliczenia wydatków na zasadzie kwot ryczałtowych, projektodawcy mogą dodatkowo starać się nieznacznie zawyżać przewidywane do poniesienia koszty, zwiększając tym sposobem potencjalną wielkość możliwych do poczynienia oszczędności.

W przypadku ponoszenia wydatków na podstawie standardowej skali kosztów jednostkowych i płatności ryczałtowych określonych przez Komisję Europejską, wsparcie takie będzie stanowiło pomoc publiczną dla beneficjentów²⁰. Oznacza to konieczność wniesienia wkładu własnego. Stąd też rozwiązanie to powinno mieć zastosowanie przede wszystkim do projektów, w których występuje pomoc publiczna.

¹⁹ Przykładowo w przypadku szkoleń, zatrudnienie trenerów o niższych kwalifikacjach, wynajęcie mniej atrakcyjnych sal, korzystanie z tańszego cateringu, czy usług noclegowych o niższym standardzie, może przynieść znaczące oszczędności, które będą stanowiły dodatkową korzyść dla beneficjenta – przy założeniu, że produkty i rezultaty projektu zostaną osiągnięte.

²⁰ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013...*, art. 14. ust. 1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 jako *novum* wprowadza możliwość zastosowania dla kategorii kosztów stawki ryczałtowej w wysokości do 40% bezpośrednich kosztów kwalifikowanych personelu²¹. Z kolei w przypadku kosztów pośrednich również stawki ryczałtowanej stanowiącej do 15% bezpośrednich kosztów kwalifikowanych personelu²². W żadnym z dwóch powyższych przypadków państwo członkowskie nie będzie musiało przedstawiać kalkulacji uzasadniających możliwą do zastosowania stopę dofinansowania. Ponadto koszty pośrednie w projekcie będzie można obliczyć według stawki ryczałtowanej w wysokości do 25% bezpośrednich kosztów kwalifikowalnych. Jednakże w tym przypadku procentowy poziom współczynnika, który będzie funkcjonował w praktyce z pewnością będzie niższy, gdyż musi opierać się na rzetelnej metodzie obliczeń²³.

Wysokość wydatków odnoszących się do personelu projektu zazwyczaj łatwiej przewidzieć niż koszty bezpośrednie, które zostaną faktycznie poniesione²⁴. Stąd też przyjęcie tych pierwszych jako punktu odniesienia powinno zapewnić większą stabilność kwot przypisanych do pozycji w budżecie, określonych przez zastosowanie stawek ryczałtowych. Ponadto uzależnienie wielkości wydatków kwalifikowanych od kosztów personelu może stanowić dodatkowy argument za ograniczaniem zlecania usług czy zadań w projekcie na rzecz zatrudniania pracowników.

Koszty pośrednie będzie można również określić według „stawki ryczałtowanej, stosowanej do kosztów bezpośrednich kwalifikowalnych na podstawie istniejących metod i odpowiednich stawek stosowanych w innych dziedzinach polityki Unii w przypadku podobnego rodzaju operacji i beneficjenta”²⁵. Zaletą tego rozwiązania jest brak konieczności dodatkowego przedstawienia metodologii uzasadniającej przyjęte wartości. Trudność stanowi jednak wskazanie ana-

²¹ Tamże, art. 14. ust. 2.

²² *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013...*, art. 68 ust. 1b. Pierwsze założenia aktów delegowanych przyjmują za podstawę wyliczeń jedynie koszty wynagrodzeń personelu brutto.

²³ Dla POKL maksymalna stawka kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem wynosiła 9% kosztów bezpośrednich projektu.

²⁴ W wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznych lub stosowania reguły konkurencyjności mogą pojawić się znaczące oszczędności w projekcie. Zmniejszają one wartość faktycznie poniesionych kosztów bezpośrednich, co z kolei przekłada się na zmniejszenie np. kosztów pośrednich.

²⁵ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013...*, art. 68 ust. 1c.

logicznych operacji, co zapewne ograniczy stosowanie tego rozwiązania w praktyce²⁶.

W przypadku projektów współfinansowanych z EFS, dla których wysokość wsparcia publicznego nie przekroczy 100 000 euro, istnieje możliwość wyliczenia wielkości dotacji według stawki ryczałtowej, standardowej skali kosztów jednostkowych lub kwot ryczałtowych, również na podstawie zatwierdzonego *ex ante* budżet projektu²⁷. Zgodnie z wytycznymi w sprawie kwalifikowalności wydatków w POKL²⁸, rozliczenie na zasadzie kwot ryczałtowych było możliwe jedynie, gdy wartość wniosku o dofinansowanie nie przekraczała 100 000 zł²⁹, a więc dotyczyła jedynie małych projektów. Nowe rozporządzenie stwarza więc możliwość kilkukrotnego podniesienia wyżej wskazanego progu, w wyniku zarówno podwyższenia kwoty limitu obowiązującej w tym zakresie, jak również odniesienia jej wyłącznie do wartości wsparcia publicznego – czyli z pominięciem wkładu własnego. Umożliwiłoby to znaczące upowszechnienie uproszczonych form rozliczania projektów. Przykładowo, gdyby w POKL rozliczenie projektu na zasadzie kwot ryczałtowych było możliwe we wnioskach o dofinansowanie o wartości do 400 000 zł, to metoda ta mogła by znaleźć zastosowanie w przypadku około połowy podpisanych z beneficjentami umów³⁰.

W nowych rozporządzeniach odnoszących się do funduszy strukturalnych brakuje sprecyzowania przepisów, odnośnie stosowania reguły proporcjonalności. Może to negatywnie wpłynąć na realizację zasady pewności prawa oraz prawa do dobrej administracji. Z drugiej strony regulacja tej kwestii na poziomie Unii Europejskiej mogłaby budzić wątpliwości co do zgodności z zasadą subsydiarności.

²⁶ Przykładowo biorąc za punkt odniesienia Program „Horyzont 2020”, podobieństwo będzie mogło się odnosić tylko do projektów związanych z pracami badawczymi, badawczo-rozwojowymi oraz innowacyjnością.

²⁷ Należy pamiętać, że stosowanie uproszczonych form rozliczenia jest obligatoryjne jedynie do kwoty 50 000 euro wsparcia publicznego – pod warunkiem, że nie zostało one przyznane w ramach programu pomocy państwa. Zob. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013...*, art.14 ust. 3 i 4.

²⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa 01.07.2013 r.

²⁹ Za wyjątkiem działania 2.3 POKL, gdzie obowiązywał limit 50 000 euro.

³⁰ Autor przeprowadził badanie zbiorowości generalnej umów o dofinansowanie projektu podpisanych w ramach POKL, w okresie od rozpoczęcia realizacji programu do dnia 1.11.2013 r. (liczebność zbiorowości N=42260). Mediana wartości umowy o dofinansowanie wyniosła 411 759,79 zł. Przy współczynniku zmienności wynoszącym 375%, średnia arytmetyczna nie jest parametrem dobrze charakteryzującym badaną zbiorowość.

W Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ostatecznie utrzymano maksymalnie 10% poziom cross-financing dla każdej osi priorytetowej programu operacyjnego³¹. Należało jednak spodziewać się, że na tego typu koszty w nowej perspektywie finansowej trudniej będzie uzyskać dofinansowanie, gdyż instytucje ogłaszające konkursy, coraz bardziej rygorystycznie oceniają niezbędność ponoszenia takich wydatków w projekcie. Jak pokazuje doświadczeni z realizacji projektów w ramach POKL, upowszechnienie stosowania standardowych stawek jednostkowych, ogranicza możliwość ponoszenia wydatków w ramach cross-financingu. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego stało bowiem na stanowisku, że koszty te są w dużej mierze już uwzględnione w samej stawce³².

Dużym sukcesem Polski w negocjacjach nad reformą polityki spójności jest utrzymanie dotychczasowych zasad w zakresie kwalifikowalności podatku VAT³³, który nadal będzie można sfinansować ze środków UE, przy braku możliwości jego odzyskania na mocy prawodawstwa krajowego³⁴.

Podatek VAT będzie można uznać za koszt kwalifikowany w projektach dla osób zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, korzystając ze wsparcia w formie mikrograntu – tzw. dotacje dla starterów. Co więcej, jeżeli krajowe wytyczne nie ustanowią dodatkowych ograniczeń, będzie można uzyskać dofinansowanie również na VAT, który jest możliwy do odzyskania na mocy prawodawstwa krajowego. Kluczowa jest tu definicja pojęcia beneficjenta. W perspektywie finansowej 2007-2013 był nim jedynie taki podmiot, który inicjował lub realizował operacje, bądź przedsiębiorstwo realizujące indywidualny projekt i otrzymujące pomoc publiczną³⁵. Wprowadzona, na mo-

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, art. 98, ust. 2.

³² Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Komunikat IZ PO KL w sprawie stosowania stawek jednostkowych w ramach Poddziałania 9.6.2 PO KL – z dnia 25.01.2013 r.*, <http://www.static.pokl.opole.pl/download/attachment/7450/komunikat-iz-po-kl-w-sprawie-stosowania-stawek-jednostkowych-w-ramach-poddzialania-962-po-kl-z-dnia-25012013-r.pdf>, (inf. z dnia 05.02.2014 r.).

³³ Tamże, art. 69 ust. 3c.

³⁴ Pierwotna propozycja Komisji Europejskiej w tym zakresie w praktyce oznaczała, że dla krajowych, regionalnych lub lokalnych organów władzy, albo innych podmiotów prawa publicznego, podatek VAT byłby kosztem niekwalifikowanym. Istotnie obniżyłoby to rzeczywistą stopę dofinansowania realizowanych przez te podmioty projektów, które podatek od wartości dodanej musiałyby sfinansować w ramach wkładu własnego lub co najmniej zapewnić odpowiednie środki na montaż finansowy – w przypadku możliwości uzyskania jego zwrotu.

³⁵ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr*

cy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, nowa definicja beneficjenta w kontekście pomocy państwa, nie wymienia już wprost wyżej wskazanego warunku realizowania projektu, co umożliwia odmienne interpretacje. Jeżeli jednak przyjmie się, że zgodnie z duchem art. 2 tego rozporządzenia, tzw. „starterzy” nie przeprowadzają projektu lub operacji, to nie muszą obowiązywać ich wytyczne o kwalifikowalności wydatków, w tym przede wszystkim odnośnie podatku VAT.

Podsumowanie

Omawiane w artykule akty prawne wywierają istotny wpływ na kształt i sposób realizacji projektów współfinansowanych z EFS w latach 2014-2020. Zaproponowane w nich zmiany, do systemu wdrażania funduszy strukturalnych, pozwolą istotnie uprościć realizację, a w szczególności rozliczanie przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie projektu. Potencjalnie niosą jednak groźbę obniżenia jakości udzielanego grupom docelowym wsparcia. Uproszczenie zasad wydatkowania środków niewątpliwie pozwoli beneficjentom uniknąć wielu błędów, mogących skutkować uznaniem części kosztów za niekwalifikowane.

Utrzymanie, wbrew propozycjom Komisji Europejskiej, dotychczas obowiązujących zasad, odnoszących się do kwalifikowalności podatku VAT, pozwoli organom władzy publicznej i innym podmiotom prawa publicznego, uniknąć utrudnień w realizacji projektów współfinansowanych z EFS, wynikających z poważnego obniżenia ich rzeczywistej stopy dofinansowania lub konieczności zapewnienia montażu finansowego.

Przyjęcie proponowanych zmian w zasadach udzielania pomocy publicznej doprowadziłoby do zwiększenia rzeczywistej stopy dofinansowania szkoleń, zwłaszcza dla pracowników średnich i dużych przedsiębiorstw. Z drugiej jednak strony zdecydowanie ograniczyłoby możliwość uzyskania wsparcia na usługi doradcze przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą.

The potential impact of a new regulations relating to the structural funds on realization of the projects co-financed by the ESF

Streszczenie

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) odgrywa znaczącą rolę w implementacji polityki spójności i jest uważany za jeden z głównych instrumentów finansowych Unii Europejskiej. Nowe regulacje mające na celu zreformowanie funduszy strukturalnych, mogą mieć znaczny wpływ na realizację projektów współfinansowanych z EFS. Artykuł wskazuje główne zmiany w stosunku do obecnego stanu prawnego oraz analizuje ich możliwe oddziaływanie w najbliższej przyszłości. Opierając się na praktycznym doświadczeniu Autora, jak również analizie dokumentów źródłowych, odnoszących się do europejskiej polityki spójności, przy wykorzystaniu metody formalno-dogmatycznej, praca ta nakreśla zalety oraz ujemne strony nowych propozycji i rozpatruje prawdopodobne finansowe czy też organizacyjne konsekwencje, jakie mogą one mieć dla beneficjentów.

Abstract

European Social Fund (ESF) has a major role in the implementation of cohesion policy and is considered one of the European Union's main financial instrument. New regulations aimed at reforming the structural funds are likely to have a significant impact on realization of the projects co-financed by the ESF. This article identifies major changes to the current regulatory landscape and analyses their impact in the near future. Based on Author's practical experience and the content analysis of formal documents as referring to the european cohesion policy, this paper outlines advantages and disadvantages of the new proposals and examines possible financial or organizational consequences that they may have for the beneficiaries.

Słowa kluczowe

Europejski Fundusz Społeczny, fundusze strukturalne, polityka spójności

Keywords

European Social Fund, the structural funds, cohesion policy

Bibliografia

Komisja Europejska, *Projekt ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych – uzasadnienie*, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/gber_explanatory_memo_pl.pdf, (inf. z dnia 05.02.2014 r.)

Komisja Europejska, *Projekt Rozporządzenia Komisji (UE) uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/draft_regulation_pl.pdf (inf. z dnia 05.02.2014 r.)

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Komunikat IZ PO KL w sprawie stosowania stawek jednostkowych w ramach Poddziałania 9.6.2 PO KL – z dnia 25.01.2013 r.*, <http://www.static.pokl.opole.pl/download/attachment/7450/komunikat-iz-po-kl-w-sprawie-stosowania-stawek-jednostkowych-w-ramach-poddzialania-962-po-kl-z-dnia-25012013-r.pdf>, (inf. z dnia 05.02.2014 r.).

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa 1.07.2013 r.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013).

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis, (Dz. Urz. UE L 379 z 28.12.2006).

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu, (Dz. Urz. UE L 214 z 9.08.2006).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013)

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006)

Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013)

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Pomoc de minimis w Polsce udzielona przedsiębiorcom w 2009 roku*, Warszawa, grudzień 2010

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Pomoc de minimis w Polsce udzielona przedsiębiorcom w 2010 roku*, Warszawa, grudzień 2011

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raport o pomocy de minimis w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 roku*, Warszawa, grudzień 2012

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raport o pomocy de minimis w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2012 roku*, Warszawa, wrzesień 2013