

Uzasadnienie potrzeby wprowadzenia ramowych zasad rozliczania kosztów pośrednich w uczelniach

Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich rozpoznała poniższe przesłanki konieczności wprowadzenia do praktyki ujednoczonych rozwiązań w zakresie rozliczania pośrednich kosztów podstawowej działalności operacyjnej w uczelniach.

1. Prawidłowe rozliczenie kosztów pośrednich ważne jest w takiej samej mierze w zarządzaniu wykorzystaniem zasobów finansowych otrzymywanych przez uczelnie z *dotacji* z budżetu Skarbu Państwa, jak i w zarządzaniu wykorzystaniem zasobów finansowych pozyskiwanych przez uczelnie ze specjalnych źródeł finansowania projektów, tj. źródeł ukierunkowanych na finansowanie projektów wymagających specjalnego trybu rozliczenia się z ich wykorzystania (w tym m.in. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG), Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL), budżet Unii Europejskiej i in. źródła specjalne tu niewymienione).
2. Mając powyższe na uwadze, rozliczenie kosztów pośrednich w obu aspektach wiąże się z potrzebą stosowania rozwiązań spójnych metodycznie i ukierunkowanych na zapewnienie wysokiej jakości informacji finansowych uzyskiwanych w efekcie tego rozliczenia i – następnie – wykorzystywanych przez różnych interesariuszy w różnych kontekstach analitycznych.
3. Dotychczasowa praktyka w zakresie przyporządkowywania wartości kosztów pośrednich do projektów finansowanych ze specjalnych źródeł oraz do działalności dydaktycznej, badawczej i gospodarczej wyodrębnionej, w dużym zakresie wymuszona jest rozwiązaniami narzuconymi przez instytucje dysponujące zasobami przeznaczonymi na finansowanie projektów podejmowanych przez uczelnie. Rozwiązania te są zróżnicowane i z powodu braku uzasadnienia dla tego zróżnicowania trudne do zaakceptowania ze względów nie tylko merytorycznych, ale również ekonomicznych, a nawet społecznych.
4. Zróżnicowanie metodyki ustalania wartości kosztów pośrednich obciążających specjalne źródła finansowania projektów dostarcza zastrzeżeń co do ich zasadności. Zastrzeżenia te sprawiają, że informacja uzyskiwana w wyniku tego rozliczania nie może być uznana za odzwierciedlającą praktykę w zakresie ponoszenia kosztów pośrednich w uczelni. Tym samym informacja finansowa powstała w wyniku rozliczenia kosztów pośrednich przy zastosowaniu tych metodyk, może budzić wątpliwości co do jej walorów controllingowych, ponieważ u podstaw jej tworzenia nie leży zasada przewaga treści ekonomicznej nad prawną.
5. Wobec powyższej obserwacji (p. 4) należy również zauważyć, że tworzenie informacji finansowej jest kosztowne, dlatego żaden koszt z tym związany nie powinien tworzyć informacji obciążonej cechami niższej jakości. Wymaganie to powinno być respektowane także do ustalania kosztów pośrednich związanych z projektami finansowanymi ze specjalnych źródeł. Uporządkowanie praktyki w tym zakresie jest niezbędne.
6. W przypadku rozliczania projektów finansowanych ze źródeł specjalnych, dla których instytucja finansująca projekt wskazała ściśle określoną metodykę ustalania wartości kosztów pośrednich, praktyka uczelni dostarcza nieodosobnionych przykładów projektów, których realizowanie wymaga poniesienia kosztów wyższych, niż wskazują na to wartości kosztów wyliczone jako suma kosztów bezpośrednich projektu i kosztów pośrednich (których wartość zdeterminowana jest metodyką ustaloną dla tego projektu).

Taka praktyka ustalania kosztu pośredniego dla danego projektu sprawia, że uczelnie (w celu zapewnienia swojego rozwoju i zrealizowania projektu dla nich korzystnego) ponoszą koszty, dla których źródłem finansowania są środki z budżetu Skarbu Państwa na ten cel z istoty rzeczy nieprzeznaczone. W konsekwencji uczelnia narażona jest na zarzut stosowania praktyk posiadających znamiona naruszania dyscypliny finansów publicznych.

7. Wymagania zgłaszane przez instytucje finansujące projekty w zakresie konieczności dokumentowania kosztów pośrednich przeczą z istoty rzeczy pośredniemu charakterowi tych kosztów. Wymaganie udokumentowania faktu poniesienia jakiegoś kosztu dokumentem źródłowym w związku określonym projektem sprawia, że koszt ten staje się bezsprzecznie dla tego projektu kosztem bezpośrednim. Podejmowane przez uczelnie rozwiązania organizacyjne w tym zakresie dostarczają dowodu na determinację uczelni w dążeniu do sprostania temu wymaganiu, pomimo świadomości braku przesłanek merytorycznych i nieracjonalności stosowania takiej praktyki. W konsekwencji koszty z tym związane i komplikowanie np. polityki płacowej, mogą stanowić poważny argument za ograniczeniem zainteresowania przystępowaniem uczelni do projektów zawierających takie wymagania rozliczeniowe.
8. Doświadczenia uczelni realizujących projekty finansowane z różnych krajowych i zagranicznych źródeł dostarczają obserwacji, że brak jest kompatybilności rozwiązań stosowanych w zakresie ustalania kosztów pośrednich dla projektów krajowych z rozwiązaniami stosowanymi w ramach projektów ramowych Unii Europejskiej. W przypadku uznania za zasadne stosowania z góry zadanych beneficjentowi projektu rozwiązań rozliczeniowych w zakresie kosztów pośrednich ponoszonych w ramach danego projektu, wydaje się konieczne zalecenie, aby rozwiązania wypracowane w tym zakresie w ramach UE stanowiły standard także dla wszystkich projektów krajowych. Jest to warunek konieczny w celu zapewnienia szerokiej porównywalności projektów.
9. Ponadto, kontrole prowadzone w uczelniach z ramienia Komisji Unii Europejskiej wskazują na to, że obiektem badań kontrolerów (w kontekście weryfikowania prawidłowości rozliczeń kosztów odnoszących się do projektów finansowanych ze środków UE) są także sposoby rozliczania kosztów pośrednich stosowane w odniesieniu do projektów krajowych. Istnieje zagrożenie, że nieprawidłowości i brak spójności metodyk w tym zakresie stosowanych, a niezależnych od uczelni, może być podstawą do zarzucania uczelniom nierzetelności w rozliczeniach wykorzystania środków pochodzących z UE. Takie obciążenie, z racji braku wpływu uczelni na metodykę rozliczeń tych projektów, byłoby nie tylko obciążeniem niestusznym ale i groźącym ryzykiem konieczności zwrotu środków.

Konkludując, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich stwierdza dodatkowo, że równoległe z wprowadzeniem standardu w zakresie rozliczania kosztów pośrednich ponoszonych przez uczelnie należy instytucjonalnie i w skali ogólnokrajowej podjąć starania zmierzające w kierunku uporządkowania metodyki ustalania kosztów pośrednich dla projektów, które podejmowane są przez uczelnie, ale finansowane są ze specjalnych źródeł. Ze względu na ogólnokrajowy zasięg problemu i jego unijny kontekst, oraz fakt, że zasady ustalania tych kosztów określają instytucje rządowe finansujące takie projekty, inicjatorem uporządkowania metodyki ustalania kosztów pośrednich dla projektów finansowanych ze źródeł specjalnych powinno być Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

