

Michał KORALEWSKI
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Wydział Ekonomiczny
Instytut Zarządzania

FINANSOWANIE ZAKUPU ŚRODKÓW TRWAŁYCH PRZEZ BENEFICJENTÓW EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO

Streszczenie. Artykuł koncentruje się na problematyce finansowania zakupu środków trwałych w ramach projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Omówiono w nim zarówno problemy ze zdefiniowaniem samego pojęcia środka trwałego, jak też regulacje dotyczące jego zakupu w ramach projektów europejskich. Przedstawiono i omówiono również wyniki badań decyzji podejmowanych przez organizacje w kwestii zakupu środków trwałych w trakcie realizacji projektów.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, środki trwałe, projekty europejskie, Europejski Fundusz Społeczny

FINANCING THE PURCHASE OF FIXED ASSETS BY BENEFICIARIES OF THE EUROPEAN SOCIAL FUND

Summary. Article focuses on the problems of financing the purchase of fixed assets in projects co-financed from the European Social Fund. It discusses both the problems of defining the concept of the fixed asset, as well as regulations concerning the purchase of assets in European projects. It is presented and discusses the results of research in terms on decisions made by organizations on the purchase of fixed assets during project implementation.

Keywords: European funds, fixed assets, European projects, the European Social Fund

1. Wstęp

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) jest funduszem strukturalnym Unii Europejskiej, którego celem jest zwiększanie spójności społecznej oraz dobrobytu w państwach członkowskich. Projekty, które otrzymują wsparcie w ramach EFS, mają głównie charakter szkoleniowy, nastawiony na zwiększanie kompetencji ludzkich. Środki EFS nie są co do zasady przeznaczone na dokonywanie inwestycji infrastrukturalnych lub zakupu środków trwałych. Jednakże istnieją rozwiązania umożliwiające projektodawcom finansowanie w ograniczonym zakresie takich przedsięwzięć w ramach EFS.

Środki w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego posłużyły w latach 2007-2013 do współfinansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), którego głównym celem był wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej. Z kolei w latach 2014-2020 w ramach EFS współfinansowany jest Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER), mający na celu wzrost poziomu zatrudnienia oraz spójności społecznej. W obecnej perspektywie finansowej UE część środków z EFS przeznaczono również na współfinansowanie 16 regionalnych programów operacyjnych. Zakres niniejszej pracy skoncentrowany zostanie głównie na PO KL i jego kontynuacji PO WER. Ze względu na różnorodność założeń 16 regionalnych programów operacyjnych, w ich kontekście omówione zostaną jedynie zapisy ogólne, odnoszące się do programów współfinansowanych z EFS. Część badawcza pracy zostanie natomiast poświęcona realizacji PO KL, ze względu na nadal niewielki stopień zaawansowania realizacji działań PO WER.

Celem niniejszej pracy jest analiza zapisów, które umożliwiają dokonywanie zakupów środków trwałych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Niezbędne w tym zakresie jest zdefiniowanie pojęcia środka trwałego w rozumieniu prawodawstwa krajowego oraz w rozumieniu zapisów programów współfinansowanych z EFS. Szczególnego omówienia wymaga zmiana znaczenia pojęć *cross-financing* oraz *środek trwały*, jaka zaszła pomiędzy perspektywą finansową 2007-2013 a perspektywą finansową 2014-2020. Następnie przedstawione i omówione zostaną wyniki badań wykorzystania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na zakup sprzętu i wyposażenia w latach 2009-2014 na terenie województwa lubelskiego. Wnioski z badań posłużą ocenie kierunku zmian, jaka dokonała się w uregulowaniach programowych w kontekście wydatkowania środków EFS w perspektywie finansowej 2014-2020.

2. Środki trwałe w świetle definicji prawodawstwa krajowego

Na gruncie uregulowań krajowych definicję środka trwałego podaje ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Zgodnie z art. 3, ust. 1, pkt 15 przez środek trwały rozumie się rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Ustawa do środków trwałych zalicza w szczególności:

- nieruchomości – w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki, a także będące odrębną własnością lokale, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego oraz spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego,
- maszyny, urządzenia, środki transportu i inne rzeczy,
- ulepszenia w obcych środkach trwałych,
- inwentarz żywy.

Ważną kwestią jest również wyłączenie przez ustawę z definicji środka trwałego inwestycji.

Należy zauważyć, że zgodnie z powyższym brzmieniem definicji ustawowej wartość danej rzeczy nie ma wpływu na jej ewentualne zaliczenie do środków trwałych danej jednostki, znaczenie w tym przypadku ma jej okres użyteczności.

Ustawa reguluje również kwestie amortyzacji i umorzenia środków trwałych, co ma związek z ich użytkowaniem i stopniową utratą ich wartości, czyli zużyciem fizycznym lub ekonomicznym. Dzięki odpisom amortyzacyjnym jednostka może rozliczać użytkowanie środków trwałych jako swój koszt. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych od środka trwałego dokonuje się drogą systematycznego, planowego rozłożenia jego wartości początkowej na ustalony okres amortyzacji. Rozpoczęcie amortyzacji może nastąpić po przyjęciu środka trwałego do używania, a jej zakończenie – nie później niż z chwilą zrównania wartości odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych z wartością początkową środka trwałego lub przeznaczenia go do likwidacji, sprzedaży lub stwierdzenia jego niedoboru¹.

Z kolei ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w art. 22a charakteryzuje środki trwałe jako stanowiące własność lub współwłasność podatnika, nabyte lub wytworzone we własnym zakresie, kompletne i zdatne do użytku w dniu przyjęcia do używania: budowle, budynki oraz lokale będące odrębną własnością, maszyny, urządzenia, środki transportu oraz inne przedmioty, których przewidywany okres używania jest dłuższy niż rok. Muszą być one także wykorzystywane przez podatnika na potrzeby związane z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą albo oddane do używania na

¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330).

podstawie umowy najmu lub dzierżawy. Ustawa w art. 22d ogranicza jednakże możliwość dokonywania odpisów amortyzacyjnych do składników majątku, których wartość początkowa przekracza 3500 zł².

Powyższa definicja środka trwałego została powtórzona w art. 16a ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Ponadto, zgodnie z art. 9, ust. 1 ww. ustawy podatnicy są obowiązani do uwzględnienia w ewidencji środków trwałych informacji niezbędnych do obliczenia wysokości odpisów amortyzacyjnych, w przypadku ich dokonywania. Z kolei w art. 16g ustawy reguluje kwestię ustalenia wartości początkowej środka trwałego, jak również możliwość zwiększenia tej wartości początkowej przez ulepszenie w wyniku przebudowy, rozbudowy, rekonstrukcji, adaptacji lub modernizacji. Środki trwałe uważa się za ulepszone, gdy suma wydatków poniesionych na ich przebudowę, rozbudowę, rekonstrukcję, adaptację lub modernizację w danym roku podatkowym przekracza 3500 zł i wydatki te powodują wzrost wartości użytkowej w stosunku do wartości z dnia przyjęcia środków trwałych do używania, mierzonej w szczególności okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych za pomocą ulepszonych środków trwałych i kosztami ich eksploatacji³.

Na podstawie powyższego przeglądu prawodawstwa krajowego można stwierdzić, że zakwalifikowanie danego składnika majątku jako środka trwałego w dużej mierze zależy od decyzji samej jednostki, jednakże taki środek musi spełniać określone warunki, tj. jego przewidywana użyteczność musi być dłuższa niż rok, musi być kompletny, zdalny do użytku i przeznaczony na potrzeby jednostki. Można również stwierdzić, że samo pojęcie środka trwałego nierozzerwalnie wiąże się z pojęciem amortyzacji. Naliczenie odpisów amortyzacyjnych jest korzystne dla przedsiębiorstw, gdyż zwiększa koszty prowadzonej przez nie działalności bez jednoczesnego wypływu środków pieniężnych. To z kolei wiąże się z możliwością zapłaty niższego podatku od prowadzonej działalności. Stąd też należy przyjąć, że przedsiębiorstwa, o ile mają taką możliwość, z reguły zaliczają składniki swojego majątku do środków trwałych.

3. Możliwości dotyczące zakupu środków trwałych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego 2007-2013

Zgodnie z art. 34, ust. 1 *Rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności*

² Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 nr 80, poz. 350).

³ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 1992 nr 21, poz. 86).

i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 poszczególne programy operacyjne w latach 2007-2013 otrzymują finansowanie wyłącznie z jednego funduszu – z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) lub Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Oznacza to, że w ramach projektów współfinansowanych z EFS jest możliwe finansowanie jedynie działań zgodnych z tym funduszem. Natomiast działania inwestycyjne oraz zakup środków trwałych są przypisane do EFRR. Istnieje jednakże wyjątek od monofunduszowości, który został przewidziany w art. 34, ust. 2 powyższego Rozporządzenia. Zgodnie z jego brzmieniem EFRR i EFS mogą finansować, w sposób komplementarny i z zastrzeżeniem pułapu 10% finansowania wspólnotowego każdej osi priorytetowej programu operacyjnego, działania objęte zakresem pomocy z innego funduszu, pod warunkiem że są one konieczne do odpowiedniej realizacji operacji i są bezpośrednio z nią powiązane⁴.

Powyższe rozwiązanie umożliwiło wprowadzenie w poszczególnych programach operacyjnych tak zwanego *cross-financingu*, który polega na elastycznym finansowaniu jednofunduszowych programów operacyjnych. Stąd też możliwe stało się finansowanie działań inwestycyjnych i zakupu środków trwałych w ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, który jest w całości finansowany z EFS. Zgodnie z PO KL istnieje możliwość, w uzasadnionych przypadkach na poziomie projektów, poszerzenia katalogu wydatków współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego o koszty kwalifikowalne w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – tzw. *cross-financing*. W ramach PO KL *cross-financing* może dotyczyć wyłącznie takich kategorii wydatków, których poniesienie wynika z potrzeby realizacji danego projektu i stanowi logiczne uzupełnienie działań współfinansowanych z EFS. Ponadto, *cross-financing* musi być powiązany wprost z głównymi zadaniami realizowanymi w ramach danego projektu⁵.

Zgodnie z PO KL, co do zasady, wartość wydatków w ramach *cross-financingu* nie może stanowić więcej niż 10% wszystkich wydatków kwalifikowalnych, stanowiących budżet projektu, jednak w uzasadnionych przypadkach wynikających ze specyfiki obszaru, w którym udzielane jest wsparcie, może zostać podjęta decyzja o podniesieniu tego limitu w odniesieniu do określonych typów operacji. W przypadku działań dotyczących integracji społecznej, wartość wydatków kwalifikowalnych na finansowanie *cross-financingu* została podwyższona do poziomu 15%, zgodnie z art. 3, ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1081/2006⁶.

Program stanowi, że poziom *cross-financingu* w projekcie będzie weryfikowany zarówno na etapie ubiegania się o środki EFS (podczas oceny wniosku o dofinansowanie projektu),

⁴ 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.

⁵ Program Operacyjny Kapitał Ludzki Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Warszawa 2015, s. 253

⁶ Zob. Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.

jak i na etapie rozliczania środków w projekcie (podczas weryfikacji wniosków o płatność oraz w trakcie kontroli projektu). Rodzaje wydatków kwalifikowalnych objętych *cross-financingiem*, mogą dotyczyć przede wszystkim zakupu lub leasingu sprzętu i wyposażenia oraz dostosowywania budynków, pomieszczeń i miejsc pracy. Wśród katalogu możliwych do sfinansowania działań PO KL wymienia m.in. zakup sprzętu i materiałów biurowych w ramach wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy, dostosowania pomieszczeń i miejsc pracy m.in. do potrzeb osób niepełnosprawnych, a także zakup lub leasing sprzętu i materiałów niezbędnych do realizacji projektów zakup sprzętu i materiałów biurowych oraz doposażenia stanowiska pracy⁷.

Szczegółowe regulacje dotyczące dokonywania zakupów w ramach *cross-financingu* zawarto w *Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*. W dokumencie uszczegółowiono rodzaje wydatków kwalifikowalnych w ramach wsparcia objętego *cross-financingiem* – mogą one dotyczyć przede wszystkim:

- zakupu oraz leasingu (finansowego lub zwrotnego) pojazdów oraz mebli;
- zakupu oraz leasingu (finansowego lub zwrotnego) sprzętu rozumianego jako środki trwałe, z wyłączeniem pojazdów i mebli, którego wartość początkowa jest równa lub wyższa od 350 zł (kwota ta stanowi 10% uprawniającej do dokonania jednorazowego odpisu amortyzacyjnego kwoty określonej w przepisach podatkowych, tj. w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych)⁸;
- zakupu oraz leasingu (finansowego lub zwrotnego) sprzętu, z wyłączeniem pojazdów i mebli, którego wartość początkowa jest równa lub wyższa od 350 zł, celem przekazania uczestnikom projektów PO KL (z zaznaczeniem, że uczestnik nie może zbyć tego sprzętu z uzyskaniem korzyści majątkowej);
- dostosowywania lub adaptacji budynków, pomieszczeń i miejsc pracy (z zaznaczeniem, że nie obejmuje to budowy nowych budynków, dużych prac budowlanych lub remontów budynków).

Zgodnie z Wytycznymi wydatki ponoszone w ramach *cross-financingu* powinny zostać przeznaczone przede wszystkim na zapewnienie realizacji zasady równości szans, w szczególności w odniesieniu do potrzeb osób niepełnosprawnych.

W ramach PO KL możliwy jest także zakup używanych środków trwałych, o ile zostaną spełnione ku temu określone warunki. Ponadto w ramach *cross-financingu* do dofinansowania

⁷ Program Operacyjny Kapitał Ludzki..., s. 253-257.

⁸ Takie sformułowanie wskazuje na to, że zakup sprzętu (bez mebli i pojazdów) o wartości poniżej 350 zł nie jest w rozumieniu Wytycznych wydatkiem w ramach *cross-financingu*, stąd też nie obejmuje go limit procentowy 10% lub 15%.

kwalfikuje się leasing finansowy oraz leasing zwrotny⁹. Natomiast odpisy amortyzacyjne mogą być finansowane w ramach PO KL, pod warunkiem że nie dotyczą one sprzętu, którego zakup został sfinansowany ze środków wspólnotowych lub krajowych otrzymanych na realizację projektu finansowanego z udziałem środków wspólnotowych¹⁰.

Kwestia cross-finansingu została dodatkowo uszczegółowiona w *Zasadach finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*. W dokumencie wprowadzono pewne ograniczenia dotyczące wykorzystywania tego sprzętu – środki trwale nabyte w ramach projektu po zakończeniu jego realizacji mogą być wykorzystywane tylko na działalność statutową beneficjenta lub mogą być przekazane nieodpłatnie podmiotowi niedziałającemu dla zysku.

W *Zasadach* doprecyzowano, że przez pojęcie „sprzęt” w ramach cross-finansingu należy rozumieć środki trwale (z wyłączeniem pojazdów i mebli), których wartość początkowa jest równa lub wyższa od 350 zł. Poniżej tej kwoty zakup tak rozumianego sprzętu nie jest traktowany jako cross-financing. Definicja sprzętu zaś odnosi się do sprzętu spełniającego warunki określone w definicji środka trwałego, bez względu na fakt jego zaewidencjonowania u projektodawcy jako środek trwały, zgodnie z polityką rachunkowości jednostki¹¹.

4. Możliwości dotyczące zakupu środków trwałych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w perspektywie finansowej 2014-2020

W nowej perspektywie finansowej całkowicie zmieniono podejście dotyczące możliwości sfinansowania zakupu środków trwałych w ramach projektów Europejskiego Funduszu Społecznego. Główna zmiana dotyczy rozdzielenia pojęć cross-financing oraz środków trwałych.

W *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020* określono zarówno zasady ogólne, obejmujące wszystkie programy operacyjne, jak i szczegółowe warunki i procedury kwalifikowalności wydatków dla Europejskiego Funduszu Społecznego.

Odnosnie do zasad ogólnych w *Wytycznych* ustalono, że EFRR może finansować w sposób komplementarny działania objęte zakresem z EFS, a EFS działania objęte zakresem pomocy z EFRR, co jest rozumiane jako cross-financing. Cross-financing może dotyczyć wyłącznie takich kategorii wydatków, których poniesienie wynika z potrzeby realizacji danego projektu

⁹ Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Warszawa 2014, s. 46-48.

¹⁰ Ibidem, s. 40.

¹¹ Zasady finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Warszawa 2014, s. 69-70

i stanowi logiczne uzupełnienie działań w ramach danego programu operacyjnego. Ustalono także, iż wartość wydatków w ramach cross-financingu nie może stanowić więcej niż 10% finansowania unijnego każdej osi priorytetowej danego programu operacyjnego¹².

Odrębnie natomiast uregulowano w Wytycznych kwestię zakupu środków trwałych. W myśl tego dokumentu środki trwałe, ze względu na sposób ich wykorzystania w ramach i na rzecz projektu, dzielą się na:

- środki trwałe bezpośrednio powiązane z przedmiotem projektu (np. wyposażenie pracowni komputerowych w szkole), które mogą być kwalifikowalne w całości lub części swojej wartości zgodnie ze wskazaniem beneficjenta opartym na faktycznym wykorzystaniu środka trwałego na potrzeby projektu;
- środki trwałe wykorzystywane w celu wspomaganie procesu wdrażania projektu (np. rzutnik na szkolenia), które mogą być kwalifikowalne wyłącznie w wysokości odpowiadającej odpisom amortyzacyjnym za okres, w którym były one wykorzystywane na rzecz projektu¹³.

W oddzielnym rozdziale Wytycznych uszczegółowiono regulacje dotyczące zakupów w ramach cross-financingu w projektach współfinansowanych z EFS. Ustalono, że wydatki objęte cross-financiem są kwalifikowalne w wysokości wynikającej z programu lub opisu jego osi priorytetowych. Cross-financing w ramach projektów współfinansowanych z EFS może dotyczyć wyłącznie takich kategorii wydatków, bez których realizacja projektu nie byłaby możliwa, w szczególności w związku z zapewnieniem realizacji zasady równości szans, a zwłaszcza potrzeb osób z niepełnosprawnościami, tj. wyłącznie: zakupu nieruchomości, zakupu infrastruktury, przy czym przez infrastrukturę rozumie się elementy nieprzenośne, na stałe przytwierdzone do nieruchomości, np. wykonanie podjazdu do budynku, zainstalowanie windy w budynku, dostosowania lub adaptacji (prace remontowo-wykończeniowe) budynków i pomieszczeń.

Odnosnie do zakupu środków trwałych w ramach EFS nadmieniono, że zakup takich środków, z wyjątkiem zakupu nieruchomości, infrastruktury i środków trwałych przeznaczonych na dostosowanie lub adaptację budynków i pomieszczeń, nie stanowi wydatku w ramach cross-financingu. Do zakupu środków trwałych stosuje się postanowienia ogólne Wytycznych¹⁴.

Limity wartości cross-financingu oraz środków trwałych rozliczanych w ramach projektów współfinansowanych z EFS określa się każdorazowo w samym programie lub w jego uszczegółowieniu. W przypadku Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój limity te określono w *Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza*

¹² Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020. Warszawa 2015, s. 50.

¹³ Ibidem, s. 56-58.

¹⁴ Ibidem, s. 98.

Edukacja Rozwój 2014-2020, odrębnie dla każdego Działania. Limit wydatków w ramach projektu przeznaczony na wydatki w ramach cross-financingu wynosi w zależności od działania i typu projektu 0%, 5% (dla większości działań), 10% lub 20% (w przypadku jednego z typów projektu) kosztów kwalifikowanych projektu. Limit wydatków na zakup środków trwałych liczony jest wraz z cross-financjowaniem i wynosi łącznie 0%, 10% (dla większości działań), 15% lub 70% (w przypadku jednego z typów projektu) kosztów kwalifikowanych projektu¹⁵.

5. Praktyka zakupu środków trwałych w ramach projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego

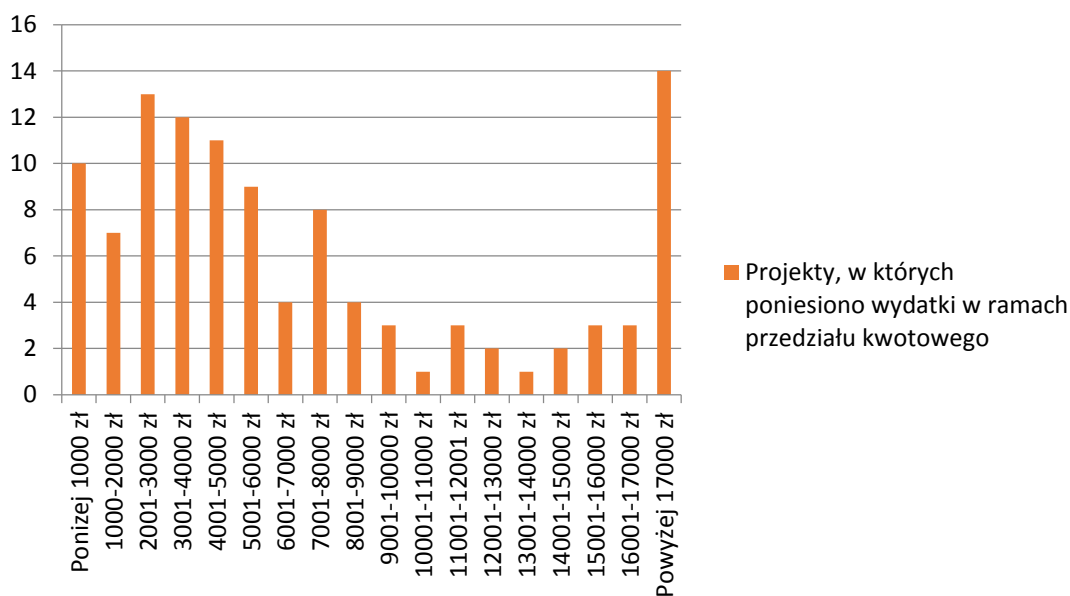
Autor niniejszej pracy był pracownikiem komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za przeprowadzanie kontroli projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Priorytetów VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz VII Promocja integracji społecznej na obszarze województwa lubelskiego. Były to projekty skierowane do osób bezrobotnych oraz osób społecznie wykluczonych, które były realizowane zarówno przez jednostki publiczne (urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej), jak też organizacje pozarządowe (fundacje, stowarzyszenia) oraz przedsiębiorców. Analiza faktycznego wykorzystywania środków Europejskiego Funduszu Społecznego na zakup sprzętu i wyposażenia (cross-financing) w ramach projektów została dokonana na podstawie wyników 159 kontroli projektów przeprowadzonych w latach 2009-2014¹⁶. Dla całkowitego zachowania tajemnicy służbowej wszystkie dane umożliwiające identyfikację projektodawców lub projektów zostały utajnione. Wykorzystywaną metodą badawczą jest analiza informacji pokontrolnych pod kątem danych dotyczących środków trwałych zakupionych w ramach poszczególnych projektów.

W wyniku analizy stwierdzono, że w przypadku 110 ze 159 przebadanych projektów dokonano zakupu sprzętu lub wyposażenia, lub przeprowadzenia drobnych prac remontowych w ramach cross-financjowania. W przeanalizowanej próbie badawczej nie stwierdzono żadnego przypadku leasingu sprzętu lub wyposażenia. W żadnym ze zbadanych projektów nie rozliczono również amortyzacji.

Pogłębioną analizą objęto 110 projektów, w ramach których rozliczono wydatki związane z cross-financjowaniem. Interesująco wyglądają wyniki analizy przedziałów kwotowych wydatków w ramach cross-financjowania, co przedstawiono na rys 1 i 2.

¹⁵ Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Warszawa 2016, s. 16-206.

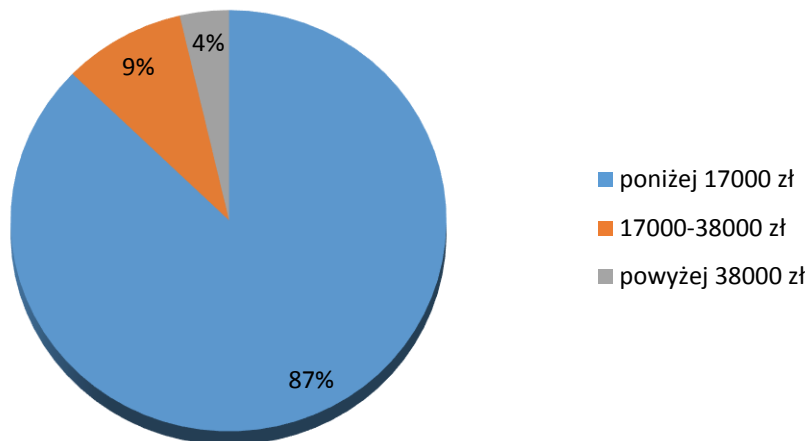
¹⁶ Dane pozyskane dzięki uprzejmości Kierownictwa Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie.



Rys. 1. Kwotowy rozkład wydatków w ramach cross-financingu

Fig. 1. Quota distribution of expenditures within the framework of cross-financing

Źródło: Opracowanie własne.



Rys. 2. Procentowy udział poszczególnych przedziałów kwotowych wydatków w ramach cross-financingu

Fig. 2. Percentage amount ranges expenditures under cross-financing

Źródło: Opracowanie własne.

Jak można zauważyć na podstawie rys. 2, najczęstsza kwota wydatków w ramach cross-financingu w projektach zamykała się w przedziale 2001-3000 zł (13 projektów), w dalszej kolejności 3001-4000 zł (12 projektów), 4001-5000 zł (11 projektów) oraz poniżej 1000 zł (10 projektów). Zgodnie z rys. 3, w przypadku 87% projektów kwota cross-financingu nie

przekraczała 17 000 zł. Natomiast wyniki powyżej tej kwoty charakteryzują się dużą dyspersją, w jednym przypadku przekraczając wartość 107 tysięcy złotych.

Analizą objęto również rodzaje zakupów, jakich dokonano w ramach cross-finansingu w badanych projektach, co przedstawiono w formie tabeli 1. (jeden projekt może zawierać jednocześnie kilka rodzajów wydatków).

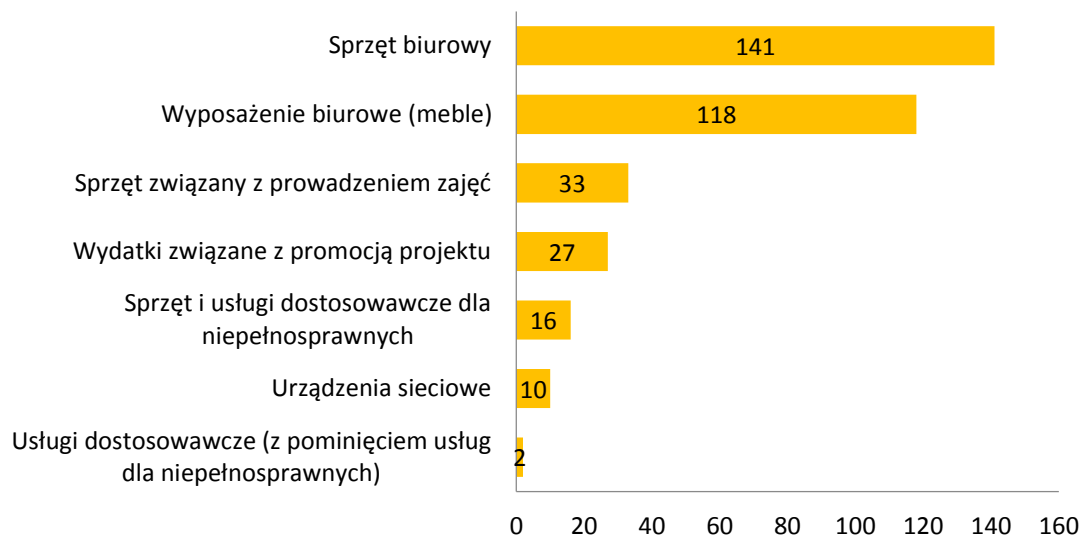
Tabela 1

Rodzaje zakupów objętych cross-finansowaniem dokonane w ramach projektów

Lp.	Rodzaj zakupu	Liczba projektów, w których dokonano zakupu
1	zestaw komputerowy/laptop	69
2	szafa	40
3	krzesło/fotel	30
4	urządzenie wielofunkcyjne/kopiarka	30
5	biurko	28
6	drukarka	18
7	niszczarka	14
8	szafka/kontener	11
9	sprzęt dla os. niepełnosprawnych	11
10	projektor multimedialny	11
11	aparat fotograficzny	10
12	roll-up/banner	6
13	flipchart	6
14	stół	6
15	ekran	6
16	prace dostosowawcze dla niepełnosprawnych	5
17	sztyld/tablica	4
18	serwer	4
19	router	4
20	telefon	4
21	kamera	3
22	fax	3
23	usługa dostosowawcza (wyłączając usługi dla niepełnosprawnych)	2
24	stojak	2
25	gabłota	2
26	skaner	2
27	sprzęt do ćwiczeń (wyłączając sprzęt dla niepełnosprawnych)	2
28	inne zakupy	14

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższe wyniki zagregowane w poszczególne typy zakupów zgodnie z ich przeznaczeniem przedstawia rys. 3.



Rys. 3. Typy zakupów objętych cross-financingiem w ramach projektów

Fig. 3. Types of purchases of cross-financing in the projects

Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie powyższej analizy można wyraźnie zauważyć, że zasada cross-financingu najczęściej była wykorzystywana przez wnioskodawców do zakupu sprzętu i mebli biurowych, w tym w szczególności komputerów. Wnioskodawcy skoncentrowali się zatem na odpowiednim wyposażeniu stanowisk pracy dla osób zaangażowanych w realizację projektów. Zakupiony sprzęt i wyposażenie po zakończeniu realizacji projektu stanowią część majątku jednostki i mogą być wykorzystywane na dowolną działalność statutową, co jest niewątpliwie bardzo korzystne dla wnioskodawcy. Wyjątek w tym zakresie mogą stanowić szafy kupione w ramach projektów, które w dużej mierze służą archiwizacji dokumentacji projektowej przez kilka lat po zakończeniu realizacji projektu. Wydatki związane z zakupem sprzętu oraz usług dostosowawczych dla osób niepełnosprawnych pojawiły się jedynie w niecałych 15% projektów.

Na podstawie przebadanej zbiorowości projektów stwierdzono również, że dosyć rzadko dochodziło do uchybień lub nieprawidłowości przy zakupie środków w ramach cross-financingu. Na 110 projektów jedynie w 9 stwierdzono uchybienia lub nieprawidłowości związane z tym obszarem, co stanowi niewiele ponad 8%. W trakcie weryfikacji wniosków o płatność lub podczas kontroli na miejscu stwierdzano nieodpowiednie oznaczenie sprzętu lub wyposażenia zakupionego w ramach projektu (dwa przypadki), nieprawidłowe zakwalifikowanie wydatków do cross-financingu lub brak zakwalifikowania wydatków do cross-financingu (dwa przypadki), brak zakupionego sprzętu lub wyposażenia podczas kontroli na miejscu (jeden przypadek), przekroczenie dopuszczalnego limitu wydatków w ramach cross-financingu (jeden przypadek), dokonanie zakupu niezgodnego z wnioskiem o dofinansowanie (jeden przypadek), wykorzystywanie sprzętu lub wyposażenia niezgodnego

z przeznaczeniem (jeden przypadek), dokonanie zakupu zgodnego z wnioskiem o dofinansowanie, ale niekwalifikowalnego z powodu zmian w projekcie (jeden przypadek).

6. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza regulacji ustawowych i programowych dotyczących zakupu środków trwałych, jak również praktyki dokonywania takich zakupów w ramach projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego pozwala na sformułowanie następujących spostrzeżeń i wniosków:

1. Zakwalifikowanie danego składnika majątku jako środka trwałego jest uzależnione zarówno od spełniania odpowiednich warunków ustawowych, jak i od decyzji samej jednostki. Z reguły jest to powiązane z możliwością naliczania przez jednostkę odpisów amortyzacyjnych, co jest dla niej korzystne podatkowo.
2. Pojęcie środka trwałego w regulacjach dotyczących realizacji projektów europejskich jest luźno związane z pojęciem ustawowym. Ponadto pomiędzy perspektywami finansowymi 2007-2013 a 2014-2020 dokonano znaczących zmian w rozumieniu takich pojęć, jak cross-financing oraz środek trwały.
3. W perspektywie finansowej 2007-2013 zakup środków trwałych oraz niewielkie prace dostosowawcze w ramach projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego były możliwe poprzez tzw. cross-financing. Był on ograniczony spełnieniem wielu warunków, w tym koniecznością powiązania z głównymi zadaniami realizowanymi w ramach danego projektu. Cross-financing był też ograniczony limitem procentowym wynoszącym 10% lub 15% wydatków projektu.
4. W perspektywie finansowej 2014-2020 rozdzielono pojęcia cross-financingu i środków trwałych, znacznie ograniczając możliwość ich rozliczania w projektach Europejskiego Funduszu Społecznego. Ponadto limity procentowe tych wydatków zostały bardzo zróżnicowane dla poszczególnych typów projektów.
5. Badania prawidłowości realizacji projektów współfinansowanych z EFS w latach 2009-2014 wskazują na to, że większość projektodawców skorzystała z możliwości rozliczenia w projektach wydatków w ramach cross-financingu, czyli zakupu sprzętu, wyposażenia oraz dokonywania niewielkich prac dostosowawczych. Oprócz głównego celu dokonywania takich zakupów w postaci ułatwienia realizacji projektów, dla projektodawców częstokroć była to szansa na zwiększenie swoich zasobów majątkowych, gdyż po zakończeniu realizacji projektu sprzęt mógł być wykorzystywany na działalność statutową projektodawcy, co znacznie ułatwiało pozyskiwanie kolejnych źródeł finansowania.

6. Na podstawie wyników badań można stwierdzić, że wydatki w ramach cross-financingu najczęściej kwotowo nie przekraczały 8000,00 zł, co, biorąc pod uwagę przeciętną kwotę projektów, oznacza, że zazwyczaj nie był wykorzystywany pełen limit wydatków określony w dokumentach programowych. Miało to niewątpliwie związek z racjonalnym podejściem do tego problemu osób oceniających, jak i realizujących projekty.
7. Najczęstszymi rodzajami wydatków w ramach cross-financingu były wydatki na zakup sprzętu i wyposażenia biurowego dla osób zatrudnionych przy realizacji projektów. Szczególnie często w tym zakresie dokonywano zakupów sprzętu komputerowego. Oznacza to, że mimo relatywnie niewielkich kwot, jakie były na ten cel wydatkowane, projektodawcy w miarę możliwości wykorzystywali realizację projektu do zwiększenia swojego potencjału technicznego. Znacznie rzadziej cross-financing był wykorzystywany na ułatwienia dla osób niepełnosprawnych, mimo nacisku, jaki był położony w tej kwestii w dokumentach programowych.
8. Środki w ramach cross-financingu zazwyczaj wydatkowane były prawidłowo, ewentualne uchybienia i nieprawidłowości w tym zakresie miały charakter incydentalny. Była to zasługa zarówno samych projektodawców, jak i osób, które monitorowały realizację projektu z ramienia administracji publicznej.
9. W obecnie trwającej perspektywie finansowej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego ograniczono zakup środków trwałych do sprzętu i wyposażenia bezpośrednio powiązanego z przedmiotem projektu, natomiast środki zakupione w celu wspomaganie procesu wdrażania projektu mogą być rozliczane tylko w powiązaniu z odpisami amortyzacyjnymi. Jeszcze bardziej istotną zmianą w tym zakresie jest ryczałtowe rozliczanie kosztów zarządzania projektem, w tym wynagrodzeń osób realizujących projekty. Nie uniemożliwia to wprawdzie dokonywania zakupu środków trwałych w ramach kwoty ryczałtowej kosztów zarządzania, ale takie działanie zmniejszałoby pulę środków do wykorzystania na wiele innych aspektów związanych z zarządzaniem projektem.
10. Ograniczenie możliwości zakupu środków trwałych w ramach projektów współfinansowanych z EFS w oczywisty sposób premiuje projektodawców o znacznym potencjale technicznym, co może w pewien sposób zamknąć drogę do uzyskania dofinansowania młodym organizacjom. Takie rozwiązania zwiększają szanse na powodzenie projektów, gdyż będą one realizowane w dużej mierze przez doświadczonych wnioskodawców, którzy posiadają odpowiedni majątek, niejednokrotnie zakupiony podczas realizacji poprzednich projektów. Stąd też omawiane zmiany mają szanse przyczynić się do lepszego wydatkowania środków europejskich.

Bibliografia

1. Program Operacyjny Kapitał Ludzki Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Warszawa 2015.
2. Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.
3. 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.
4. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Warszawa 2016.
5. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 nr 80, poz. 350).
6. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 1992 nr 21, poz. 86).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330).
8. Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020. Warszawa 2015.
9. Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Warszawa 2014.
10. Zasady finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Warszawa 2014.