

Mechanizm monitorowania i wycofania w przypadku finansowania infrastruktury badawczej¹ ze środków publicznych

Niniejszy materiał jest zbiorem rekomendacji mających zastosowanie do projektów obejmujących swym zakresem wytworzenie lub zakup infrastruktury badawczej, dofinansowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych 2014-2020 oraz – w określonych przypadkach – w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych 2007-2013². W materiale ujęto założenia dla funkcjonowania mechanizmu monitorowania i wycofania, kluczowe z punktu widzenia zasad pomocy publicznej.

I. Informacje ogólne

Obowiązek wprowadzenia przez Państwa Członkowskie mechanizmu monitorowania i wycofania w odniesieniu do działalności prowadzonej na infrastrukturze badawczej otrzymującej finansowanie publiczne został zawarty w art. 26 Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (dalej: rozporządzenie 651/2014):

Art. 26 ust. 7. Jeżeli infrastruktura naukowo-badawcza otrzymuje finansowanie publiczne zarówno na działalność gospodarczą, jak i niegospodarczą, państwo członkowskie wprowadza mechanizm monitorowania i wycofania, aby zapewnić, że w wyniku zwiększenia udziału działalności gospodarczej w stosunku do sytuacji oczekiwanej w momencie przyznania pomocy nie przekroczono obowiązującej maksymalnej intensywności pomocy.

Opisana w powyższym art. regulacja dotyczy sytuacji, w której ta sama infrastruktura ma być wykorzystywana zarówno do działalności gospodarczej, objętej pomocą publiczną, jak i niegospodarczej, nieobjętej zasadami pomocy publicznej. Jednocześnie, w motywie (49) preambuły rozporządzenia 651/2014 wprowadzona została koncepcja czysto pomocniczego charakteru działalności gospodarczej, pozwalająca na całkowite wyłączenie spod zasad pomocy publicznej niektórych przypadków finansowania infrastruktury wykorzystywanej do obu tych celów:

(49) Infrastruktury badawcze mogą służyć do prowadzenia zarówno działalności gospodarczej, jak i niegospodarczej. W celu uniknięcia przyznawania pomocy państwa na działalność gospodarczą poprzez finansowanie działalności niegospodarczej ze środków publicznych, koszty i finansowanie działalności gospodarczej i niegospodarczej powinny być wyraźnie oddzielone. W przypadku gdy infrastrukturę wykorzystuje się do prowadzenia zarówno działalności gospodarczej, jak i niegospodarczej, finansowanie ze środków publicznych kosztów związanych z działalnością niegospodarczą tej infrastruktury nie stanowi pomocy państwa. Zasadami pomocy państwa obejmuje się tylko te środki publiczne, które powiązane są z działalnością gospodarczą. W celu zapewnienia zgodności z programami powodującymi obowiązek zgłoszenia i maksymalnymi poziomami intensywności pomocy należy uwzględniać jedynie działalność gospodarczą. Jeśli infrastruktura służy niemal wyłącznie do prowadzenia działalności niegospodarczej, jej finansowanie może w całości wykraczać poza zakres zasad pomocy państwa, pod warunkiem że jej gospodarcze wykorzystanie zachowa czysto pomocniczy charakter, tj. działalności o ograniczonym zakresie, bezpośrednio związanej z funkcjonowaniem infrastruktury i koniecznej do jej funkcjonowania lub nieodłącznie związanej z jej głównym przeznaczeniem niegospodarczym. Należy uznać, że taka sytuacja zachodzi, jeśli działalność gospodarcza pochłania takie same nakłady (takie jak materiały, sprzęt, siła robocza i

¹ w rozumieniu definicji z art. 2 p. 91) Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu oraz z p. 15 (ff) Zasad ramowych dotyczących pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną

² Dotyczy to sytuacji, gdy sfinansowanie zakupu lub wytworzenia infrastruktury badawczej odbyło się na zasadach nieprzewidujących jej gospodarczego wykorzystania – tj. bez pomocy publicznej oraz kryteria wyboru projektów, na podstawie których dany projekt został wybrany do dofinansowania nie wykluczały możliwości prowadzenia działalności gospodarczej na infrastrukturze badawczej zakupionej lub wytworzonej w ramach projektu

majątek trwały) jak działalność niegospodarcza, a wydajność przewidziana corocznie na taką działalność gospodarczą nie przekracza 20% całkowitej rocznej wydajności infrastruktury badawczej.

Również w Komunikacie Komisji Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną (2014/C 198/01) została wprowadzona analogiczna koncepcja czysto pomocniczego charakteru działalności gospodarczej, której finansowanie, przy spełnieniu warunków określonych w Komunikacie, nie stanowi pomocy publicznej:

(20) Jeżeli organizację prowadzącą badania albo infrastrukturę badawczą wykorzystuje się zarówno do prowadzenia działalności gospodarczej, jak i niegospodarczej, zasadami pomocy państwa obejmuje się te środki publiczne, które powiązane są z działalnością gospodarczą³. Jeśli organizacja prowadząca badania lub infrastruktura badawcza prowadzi niemal wyłącznie działalność niegospodarczą, jej finansowanie może być w całości nieobjęte zasadami pomocy państwa, pod warunkiem że jej działalność gospodarcza ma charakter czysto pomocniczy, tj. odpowiada działalności, która jest bezpośrednio związana z funkcjonowaniem danej organizacji prowadzącej badania lub infrastruktury badawczej i konieczna do jej funkcjonowania lub nieodłącznie związana z jej główną działalnością niegospodarczą⁴ oraz która ma ograniczony zakres. Do celów niniejszych wytycznych Komisja uznaje, że ma to miejsce, kiedy w ramach działalności gospodarczej wykorzystuje się dokładnie te same nakłady (np. materiały, wyposażenie, siłę roboczą i aktywa trwałe) co w przypadku działalności niegospodarczej oraz kiedy zasoby przeznaczane rocznie na działalność gospodarczą nie przekraczają 20% całkowitych rocznych zasobów danego podmiotu.

Zarówno z motywu (49) preambuły rozporządzenia 651/2014, jak i z punktu (20) Zasad ramowych... wynika, że również w przypadku projektów, w których nie przewidziano prowadzenia działalności gospodarczej na infrastrukturze wytworzonej w ramach projektu albo przewidziano jedynie pomocniczy charakter takiej działalności, konieczne jest monitorowanie sposobu wykorzystania infrastruktury – mimo, że przywołane teksty nie wskazują wprost takiego obowiązku, jest on logiczną konsekwencją wprowadzenia określonego zakresu działalności gospodarczej warunkującego zachowanie jej pomocniczego charakteru (bez odpowiedniego monitorowania działalności nie da się ustalić, czy poziom 20% został przekroczony).

Nie jest natomiast wymagane stosowanie mechanizmu monitorowania i wycofania, w przypadku, gdy całość dofinansowania przekazanego na realizację projektu stanowi pomoc publiczną, tzn. gdy na etapie podpisywania umowy przewidziano wyłącznie gospodarcze wykorzystanie infrastruktury badawczej.

II. Ogólne zasady stosowania mechanizmu monitorowania i wycofania

1. Mechanizm obejmuje infrastrukturę badawczą, na którą przyznano dofinansowanie na podstawie danej umowy o dofinansowanie projektu.

Oznacza to, że przedmiotem monitorowania nie można ustanowić szerszego zespołu urządzeń tworzących określoną infrastrukturę – np. całej infrastruktury badawczej wykorzystywanej w danym podmiocie, ani węższego zespołu urządzeń – np. najistotniejszego z punktu widzenia przeznaczenia infrastruktury. Co więcej – jeśli w ramach danej infrastruktury poszczególne elementy/składniki są w różnym zakresie wykorzystywane do działalności gospodarczej i na tej podstawie objęte różnymi poziomami dofinansowania (montaż na projekcie jest wypadkową montażu na poszczególnych elementach/składnikach infrastruktury) – przedmiotem monitorowania powinien być każdy z elementów/składników tej infrastruktury (odrębnie dla każdego elementu).

³ Jeżeli organizacja prowadząca badania lub infrastruktura badawcza jest finansowana zarówno ze źródeł publicznych, jak i prywatnych, Komisja uznaje, że ma to miejsce, kiedy finansowanie publiczne przyznane danemu podmiotowi na określony okres obrachunkowy przekracza koszty działalności niegospodarczej poniesione w tym okresie.

⁴ Poprzez działalność niegospodarczą należy rozumieć rodzaje działalności, o których mowa w pkt. 19 Zasad ramowych dotyczących pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną (2014/C 198/01).

Jednocześnie, jeżeli na daną infrastrukturę beneficjent otrzymuje wsparcie publiczne również z innych źródeł, należy brać pod uwagę wszystkie źródła finansowania (dofinansowanie ze środków RPO i dotacja MNiSW lub inne środki publiczne) i zasady, na jakich wsparcie to zostało udzielone, oraz włączyć je w zakres monitorowania.

2. Monitorowanie sposobu wykorzystania infrastruktury odbywa się co najmniej przez cały okres jej amortyzacji. Oznacza to, że mechanizm monitorowania i wycofania jest niezależny od okresu trwałości. Jest to o tyle istotne, że w niektórych przypadkach okres monitorowania może sięgać nawet 40 lat (w tym kontekście istotne jest zapewnienie potencjału na poziomie instytucji zarządzającej do tych zadań i ich ciągłości).

Na gruncie polskiego prawa możliwe są dwie metody dokonywania amortyzacji:

- a) amortyzacja na podstawie ustawy o rachunkowości:
Przy ustalaniu okresu amortyzacji i rocznej stawki amortyzacyjnej uwzględnia się okres ekonomicznej użyteczności środka trwałego tj. czas, w którym według oczekiwań środek trwały będzie użytkowany przez jednostkę i z tego tytułu będzie ona osiągała korzyści ekonomiczne.
Jak wynika z powyższych przepisów, jednostka ma pewną swobodę w ustalaniu okresu amortyzacji, a głównym wyznacznikiem ma być okres ekonomicznej użyteczności środka trwałego bądź wartości niematerialnej i prawnej.
- b) amortyzacja na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych:
Odpisów amortyzacyjnych dokonuje się na podstawie planu amortyzacji sporządzonego z zastosowaniem stawek przewidzianych w wykazach oraz określonych metod dla poszczególnych składników aktywów, dla zakupów powyżej 3500 pln. (amortyzacja liniowa, degresywna, stawki indywidualne).

Zgodnie ze stanowiskiem KE, przy ustalaniu okresu amortyzacji należy brać pod uwagę ekonomiczną użyteczność środka trwałego, co oznacza podejście bliższe metodzie amortyzacji wskazanej w ustawie o rachunkowości. Zgodnie z ww. zasadą, jednostki dokonują wyboru okresu dla każdego środka trwałego indywidualnie. Niemniej, jeżeli w danej jednostce stosowane są stawki amortyzacyjne określone w przepisach podatkowych, przyjęcie takiego podejścia należy również uznać za dopuszczalne. Niezależnie od przyjętej metody obliczania okresu amortyzacji, trzeba mieć na względzie obowiązek posługiwania się międzynarodowo uznanymi standardami, zatem nie jest dopuszczalne swobodne określenie okresu amortyzacji w oparciu o niestosowaną powszechnie metodykę.

Jednocześnie w sytuacji, w której poszczególne składniki dofinansowanej infrastruktury amortyzują się w różnych okresach, każdy ze składników powinien podlegać mechanizmowi monitorowania we właściwym dla niego okresie amortyzacji. Oznacza to, że nie jest możliwe przyjęcie średniego okresu amortyzacji dla wszystkich składników infrastruktury i stosowanie mechanizmu w tym uśrednionym okresie. Jest natomiast możliwe przyjęcie dla wszystkich składników danej infrastruktury jednolitego okresu równego okresowi amortyzacji tego składnika infrastruktury, który amortyzuje się najdłużej. Rozwiązanie takie nie powinno być jednak narzucane przez instytucję, jako nakładające na beneficjenta nieuzasadnione obciążenia. Beneficjent powinien mieć możliwość dokonania wyboru w tym zakresie, kierując się tym, która metoda jest najbardziej uzasadniona ze względu na specyfikę⁵ danej infrastruktury i jej poszczególnych elementów.

Należy mieć na uwadze, że konsekwencją powyższego jest konieczność stosowania wybranej metody w zakresie całego mechanizmu monitorowania i wycofania.

⁵ obejmującą np. kwestie takie jak oddawanie poszczególnych elementów infrastruktury do użytku w różnych terminach, możliwość samodzielnego wykorzystania poszczególnych elementów infrastruktury czy możliwość wyodrębnienia grup elementów infrastruktury o takich samych okresach amortyzacji

3. Monitorowanie sposobu wykorzystania infrastruktury odbywa się w cyklach rocznych, zgodnie z zasadami rachunkowości przyjętymi w danej jednostce.
Oznacza to, że nie można ustanowić innych okresów odniesienia, w których będzie monitorowany sposób wykorzystania infrastruktury. Niedopuszczalne jest w szczególności ustanowienie mechanizmu, zgodnie z którym zakres działalności gospodarczej prowadzonej na dofinansowanej infrastrukturze badawczej będzie określony raz, na koniec okresu amortyzacji infrastruktury, poprzez podanie średniorocznego zakresu takiej działalności (oznacza to, że np. w przypadku trzyletniego okresu amortyzacji, jeśli w pierwszym i trzecim roku monitorowania działalność gospodarcza osiągała poziom 18% wydajności, a w roku drugim 21%, to nie ma możliwości określenia średniorocznego gospodarczego wykorzystania infrastruktury na poziomie „19%”, ale w drugim roku monitorowania mamy do czynienia z przekroczeniem dopuszczalnego limitu działalności pomocniczej i konieczne będzie wycofanie odpowiedniej kwoty finansowania publicznego).
4. Monitorowanie sposobu wykorzystania infrastruktury odbywa się w oparciu o powierzchnię infrastruktury, czas jej wykorzystania lub o inne wskaźniki (jeden lub kilka), najodpowiedniejsze z punktu widzenia możliwego sposobu wykorzystania infrastruktury. Ze względu na różnorodność finansowanej infrastruktury badawczej, sposób określania wskaźnika wydajności infrastruktury badawczej wykorzystywanej do działalności gospodarczej nie został doprecyzowany przez Komisję Europejską. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, metoda określania tego wskaźnika powinna zostać dopasowana do specyfiki danej infrastruktury – możliwe jest wykorzystanie jako wskaźników wydajności infrastruktury badawczej np. jej powierzchni, czasu jej użytkowania lub wartości nakładów absorbowanych przez infrastrukturę. Mechanizm ten nie może być oparty na przychodach lub dochodach osiągniętych z działalności gospodarczej i niegospodarczej.
Beneficjent powinien dobrać wskaźnik(i) wydajności infrastruktury badawczej (np. powierzchnia, roboczogodziny), który najlepiej oddaje charakter i sposób wykorzystania infrastruktury badawczej i który będzie podstawą monitorowania wykorzystania infrastruktury badawczej do działalności gospodarczej. Niemniej wskaźniki takie nie mogą być dobierane w sposób uznaniowy – mają w jak najpełniejszy, zobiektywizowany sposób odpowiadać sposobowi wykorzystania infrastruktury. Wybór określonych wskaźników powinien być poparty odpowiednim uzasadnieniem (stanowiącym np. załącznik do umowy o dofinansowanie projektu).
5. Wskaźniki wybrane do monitorowania sposobu wykorzystania infrastruktury są ustalane w umowie o dofinansowanie projektu (a w przypadku projektów z perspektywy 2007-2013 – w aneksie) i nie podlegają zmianom w całym okresie monitorowania. Beneficjent deklaruje wskaźnik(i) wydajności infrastruktury, w oparciu o które będzie monitorował wykorzystanie tej infrastruktury, najpóźniej na etapie podpisywania umowy o dofinansowanie projektu. Instytucja zarządzająca (lub instytucja uprawniona) może na tym etapie zgłosić zastrzeżenia do konstrukcji wskaźnika. Mechanizm monitorowania i wycofania, w celu dostarczenia wiarygodnych danych na temat zakresu gospodarczego wykorzystania infrastruktury, musi być oparty na adekwatnych i niezmiennych w czasie wskaźnikach. W związku z tym nie ma możliwości przyjmowania różnych wskaźników służących mierzeniu sposobu wykorzystania infrastruktury dla poszczególnych lat. Z tego powodu wybór określonych wskaźników, które będą stanowić podstawę monitorowania sposobu wykorzystania infrastruktury powinien być poparty odpowiednią analizą prowadzącą do najbardziej uzasadnionego wyboru.
6. Monitorowanie odbywa się na podstawie wybranych wskaźników, z wykorzystaniem dokumentacji finansowo-księgowej oraz innych dokumentów, na podstawie których można potwierdzić proporcje wykorzystania infrastruktury do prowadzenia działalności gospodarczej lub niegospodarczej.
Zarówno przepisy rozporządzenia 651/2014, jak i postanowienia Zasad ramowych wymagają, by w przypadku wykorzystywania infrastruktury badawczej do działalności gospodarczej i niegospodarczej, koszty, finansowanie i przychody/dochody były wyraźnie rozdzielone. W związku z tym, wykazywane przez beneficjenta w danym roku proporcje wykorzystania

infrastruktury do obu rodzajów działalności powinno znaleźć potwierdzenie w stosownych dokumentach finansowo-księgowych oraz – o ile to możliwe – innych dokumentach (np. wydrukach rejestrujących czas wykorzystania urządzeń).

III. Sposób sprawozdawania o zakresie działalności gospodarczej prowadzonej przez beneficjenta na infrastrukturze.

Beneficjent ustala z instytucją udzielającą wsparcia szczegółowy sposób sprawozdawania o zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, uwzględniając wyznaczone wskaźniki oraz konieczność zapewnienia efektywnego monitorowania w cyklach rocznych, z wykorzystaniem dokumentów wskazanych w punkcie II.6. Postanowienia w tym zakresie muszą zostać zawarte w umowie o dofinansowanie projektu (a w przypadku projektów z perspektywy 2007-2013 – w aneksie).

IV. Zasady stosowania mechanizmu monitorowania i wycofania w przypadku, gdy umowa o dofinansowanie przewiduje wyłącznie niegospodarcze wykorzystanie dofinansowanej infrastruktury (dofinansowanie projektu nie stanowi pomocy publicznej) (dotyczy wyłącznie projektów zrealizowanych w okresie 2007-2013, dla których aneksowano umowę dopuszczając możliwość wykorzystania powstałej infrastruktury do działalności gospodarczej w wymiarze pomocniczym)

W przypadku, gdy umowa o dofinansowanie projektu przewiduje wyłącznie niegospodarcze wykorzystanie dofinansowanej infrastruktury albo prowadzenie działalności gospodarczej jako działalności o czysto pomocniczym charakterze (ancillary activity), mechanizm monitorowania i wycofania powinien być stosowany zgodnie z zasadami opisanymi w poniższym przykładzie.

Przedsiębiorca otrzymał finansowanie publiczne na zakup/wytworzenie infrastruktury o 10-letnim okresie amortyzacji. Z opisu projektu oraz z zawartej umowy wynika, że działalność gospodarcza będzie miała wyłącznie pomocniczy charakter. Zastosowany mechanizm monitorowania wskazuje następujące proporcje poszczególnych typów działalności prowadzonej na infrastrukturze:

Rok 1: 98% działalność niegospodarcza; 2% działalność gospodarcza – brak pomocy publicznej

Rok 2: 88% działalność niegospodarcza; 12% działalność gospodarcza – brak pomocy publicznej

Rok 3: 92% działalność niegospodarcza; 8% działalność gospodarcza – brak pomocy publicznej

Rok 4: 83% działalność niegospodarcza; 17% działalność gospodarcza – brak pomocy publicznej

Rok 5: 72% działalność niegospodarcza; 28% działalność gospodarcza – pomoc publiczna

Rok 6: (...)

Rok 7: (...)

Rok 8: (...)

Rok 9: (...)

Rok 10: (...)

Mechanizm wyliczania kwoty podlegającej zwrotowi przez beneficjenta:

Mając na względzie konieczność monitorowania wykorzystania zasobów infrastruktury w cyklach rocznych, udzielone dofinansowanie oraz koszty kwalifikowalne infrastruktury należy podzielić przez liczbę lat odpowiadających okresowi amortyzacji infrastruktury – w omawianym przykładzie 10.

Przy założeniu, że całkowite koszty kwalifikowalne infrastruktury wynoszą 10 000 000 euro i udzielono wsparcia w maksymalnej wielkości dopuszczalnej dla działalności niegospodarczej, czyli 100% kosztów:

- „roczna alokacja” kosztów wynosi:

$$1/10 \times 10\,000\,000 \text{ euro} = 1\,000\,000 \text{ euro},$$

- “roczna alokacja” udzielonego dofinansowania wynosi:

$$1/10 \times 10\,000\,000 \text{ euro} = 1\,000\,000 \text{ euro}.$$

Jako że dopuszczalny limit pomocniczej działalności gospodarczej został przekroczony w roku 5, działalność gospodarcza wykonywana na infrastrukturze w tym roku nie może być uznana za działalność pomocniczą i całe 28% działalności gospodarczej musi zostać uznane za działalność gospodarczą sensu stricto podlegającą zasadom pomocy publicznej. Mając jednocześnie na względzie, że na infrastrukturę badawczą wykorzystywaną do celów gospodarczych można otrzymać pomoc publiczną wynoszącą 50% kosztów kwalifikowalnych, dofinansowanie przypadające na rok 5 powinno być zredukowane w następujący sposób:

- 1) należy wyliczyć kwotę finansowania publicznego przypadającą na finansowanie działalności niegospodarczej (FPDNG) w danym roku (dopuszczalna intensywność wsparcia 100%):

$$\text{FPDNG} = \text{DNG} \times 100\% \times \text{RKK}$$
 (gdzie DNG oznacza procentowy udział działalności niegospodarczej w ramach rocznej wydajności infrastruktury, RKK – „roczną alokację” kosztów kwalifikowalnych infrastruktury badawczej zakupionej/wytworzonej w ramach projektu)

W przyjętym przykładzie: $72\% \times 100\% \times 1\,000\,000 \text{ euro} = 720\,000 \text{ euro}$ prawidłowo udzielonego finansowania publicznego przypadającego na działalność niegospodarczą w danym roku.

- 2) następnie należy określić wielkość dopuszczalnego finansowania publicznego przypadającego na finansowanie działalności gospodarczej (FPDG) w danym roku (dopuszczalna intensywność wsparcia 50%):

$$\text{FPDG} = \text{DG} \times 50\% \times \text{RKK}$$
 (gdzie DG oznacza procentowy udział działalności gospodarczej w ramach rocznej wydajności infrastruktury, RKK – „roczną alokację” kosztów kwalifikowalnych infrastruktury badawczej zakupionej/wytworzonej w ramach projektu).

W przyjętym przykładzie: $28\% \times 50\% \times 1\,000\,000 \text{ euro} = 140\,000 \text{ euro}$ dopuszczalnego finansowania publicznego przypadającego na działalność gospodarczą w danym roku. Jednocześnie jest to kwota podlegająca legalizacji pomocy, o której mowa w punkcie VI.

- 3) w ostatnim kroku należy wyliczyć kwotę przypadającą do zwrotu (Z) w danym roku:

$$Z = \text{RA} - (\text{FPDNG} + \text{FPDG})$$
 (gdzie RA oznacza “roczną alokację” udzielonego dofinansowania)

W przyjętym przykładzie: $1\,000\,000 \text{ euro} - (720\,000 \text{ euro} + 140\,000 \text{ euro}) = 140\,000 \text{ euro}$ stanowi kwotę przypadającą do zwrotu.

Analogiczna kalkulacja powinna być przeprowadzona oddzielnie dla każdego roku w okresie amortyzacji infrastruktury, w którym nastąpiło przekroczenie dopuszczalnego (20%) limitu działalności pomocniczej.

UWAGA!!! Nie jest dopuszczalne zastosowanie rozwiązania, zgodnie z którym kwota przypadająca do zwrotu byłaby obliczana jedynie dla „nadwyżki” działalności gospodarczej ponad 20% dopuszczalnego limitu działalności pomocniczej (w omawianym przypadku byłoby to 8%).

Należy wskazać, że w powyższym przykładzie, dla uproszczenia kalkulacji, przyjęto założenie, że dofinansowanie zostało udzielone w wysokości 100% kosztów kwalifikowalnych, jednak przed wyliczeniem kwoty podlegającej wycofaniu należy uwzględnić fakt, że w danym projekcie dofinansowanie mogło zostać udzielone w wysokości mniejszej niż maksymalna (100% kosztów kwalifikowalnych), oraz ewentualne korekty kosztów lub pomniejszenia dofinansowania (związane np. z rekalkulacją luki finansowej, zmianami kwalifikowalności VAT czy ewentualnymi korektami nałożonymi w międzyczasie). Dla przykładu, w sytuacji, gdy koszty po korektach wyniosły 9 000

000 euro, a rzeczywista wielkość dofinansowania (po uwzględnieniu korekt) wynosi 7 500 000 euro, wyliczenia w rozpatrywanym przykładzie wyglądałyby następująco:

- „roczna alokacja” kosztów wynosi:

$1/10 \times 9\,000\,000 \text{ euro} = 900\,000 \text{ euro}$,

- „roczna alokacja” udzielonego dofinansowania wynosi:

$1/10 \times 7\,500\,000 \text{ euro} = 750\,000 \text{ euro}$.

1) FPDNG: $72\% \times 100\% \times 900\,000 \text{ euro} = 648\,000 \text{ euro}$

2) FPDG: $28\% \times 50\% \times 900\,000 \text{ euro} = 126\,000 \text{ euro}$

3) Z: $750\,000 \text{ euro} - 774\,000 \text{ euro} = -24\,000 \text{ euro}$

Ponieważ kwota przypadająca do zwrotu jest mniejsza od zera, oznacza to, że w danym roku nie wystąpiło nadmierne finansowanie publiczne działalności gospodarczej prowadzonej na infrastrukturze badawczej, zatem nie ma obowiązku zwrotu dofinansowania. Natomiast 126 000 euro podlega legalizacji pomocy, o której mowa w punkcie VI.

V. Zasady stosowania mechanizmu monitorowania i wycofania w przypadku, gdy umowa o dofinansowanie przewiduje zarówno gospodarcze, jak i niegospodarcze wykorzystanie dofinansowanej infrastruktury.

Przedsiębiorca otrzymał finansowanie publiczne na zakup/wytworzenie infrastruktury o 10-letnim okresie amortyzacji. Z opisu projektu oraz zawartej umowy wynika, że działalność gospodarcza będzie wynosić 40% rocznych zasobów danego podmiotu, a działalność niegospodarcza pozostałe 60%. Intensywność pomocy publicznej wynosi 50% kosztów kwalifikowalnych.

Zastosowany mechanizm monitorowania wskazuje następujące proporcje poszczególnych typów działalności prowadzonej na infrastrukturze:

Rok 1: 60% działalności niegospodarczej; 40% działalności gospodarczej - ok

Rok 2: 70% działalności niegospodarczej; 30% działalności gospodarczej - ok

Rok 3: 65% działalności niegospodarczej; 35% działalności gospodarczej - ok

Rok 4: 60% działalności niegospodarczej; 40% działalności gospodarczej - ok

Rok 5: 40% działalności niegospodarczej; 60% działalności gospodarczej – obowiązek dokonania zwrotu części dofinansowania

Rok 6: (...)

Rok 7: (...)

Rok 8: (...)

Rok 9: (...)

Rok 10: (...)

Mechanizm wyliczania kwoty podlegającej zwrotowi przez beneficjenta:

Mając na względzie konieczność monitorowania wykorzystania zasobów infrastruktury w cyklach rocznych, udzielone dofinansowanie oraz koszty kwalifikowalne infrastruktury należy podzielić przez liczbę lat odpowiadających okresowi amortyzacji infrastruktury – w omawianym przykładzie 10.

Przy założeniu, że całkowite koszty kwalifikowalne infrastruktury wynoszą 10 000 000 euro i udzielono wsparcia w maksymalnej dopuszczalnej wielkości (100% dla działalności niegospodarczej i 50% dla działalności gospodarczej), beneficjent otrzymał:

50% (intensywność pomocy publicznej) z 40% (działalność gospodarcza) z 10 000 000,00 euro = 2 000 000 euro

+ 60% (działalność niegospodarcza, dopuszczalna intensywność wsparcia 100% kosztów kwalifikowalnych) z 10 000 000 euro = 6 000 000 euro

razem = 8 000 000 euro

Zatem:

- „roczna alokacja” kosztów wynosi:

$1/10 \times 10\,000\,000 \text{ euro} = 1\,000\,000 \text{ euro}$,

- “roczna alokacja” udzielonego dofinansowania wynosi:

$1/10 \times 8\,000\,000 \text{ euro} = 800\,000 \text{ euro}$.

Jeżeli stosunek działalności gospodarczej do niegospodarczej przekracza poziom zakładany w momencie przyznania dofinansowania (40% : 60%) w danym roku referencyjnym, beneficjent powinien zwrócić jedynie część „rocznej alokacji” dofinansowania udzielonego na działalność niegospodarczą, która przekracza dopuszczalną intensywność pomocy publicznej (jako że pomoc publiczna udzielona pierwotnie na działalność gospodarczą pozostaje legalna również po zmianie zakładanych proporcji).

Mając na względzie, że w roku 5 poziom działalności gospodarczej został przekroczony o 20 pkt. procentowych względem zakładanego poziomu, dofinansowanie działalności niegospodarczej powinno w odpowiednim zakresie (20% liczone od wartości całej rocznej wydajności infrastruktury) podlegać zasadom pomocy publicznej. Mając jednocześnie na względzie, że na zakup infrastruktury badawczej wykorzystywanej do celów gospodarczych można otrzymać pomoc publiczną wynoszącą 50% kosztów kwalifikowalnych, dofinansowanie przypadające na rok 5 powinno być zredukowane w następujący sposób:

- 1) należy wyliczyć kwotę finansowania publicznego przypadającą na finansowanie działalności niegospodarczej (FPDNG) w danym roku (dopuszczalna intensywność wsparcia 100%):

$\text{FPDNG} = \text{DNG} \times 100\% \times \text{RKK}$ (gdzie DNG oznacza procentowy udział działalności niegospodarczej w ramach rocznej wydajności infrastruktury, RKK – „roczną alokację” kosztów kwalifikowalnych infrastruktury badawczej zakupionej/wytworzonej w ramach projektu)

W przyjętym przykładzie: $40\% \times 100\% \times 1\,000\,000 \text{ euro} = 400\,000 \text{ euro}$ prawidłowo udzielonego finansowania publicznego przypadającego na działalność niegospodarczą w danym roku.

- 2) następnie należy określić wielkość dopuszczalnego finansowania publicznego przypadającego na finansowanie działalności gospodarczej (FPDG) w danym roku (dopuszczalna intensywność wsparcia 50%):

$\text{FPDG} = \text{DG} \times 50\% \times \text{RKK}$ (gdzie DG oznacza procentowy udział działalności gospodarczej w ramach rocznej wydajności infrastruktury, RKK – „roczną alokację” kosztów kwalifikowalnych infrastruktury badawczej zakupionej/wytworzonej w ramach projektu)

W przyjętym przykładzie: $60\% \times 50\% \times 1\,000\,000 \text{ euro} = 300\,000 \text{ euro}$ dopuszczalnego finansowania publicznego przypadającego na działalność gospodarczą w danym roku.

Biorąc pod uwagę, że zgodnie z proporcjami zakładanymi pierwotnie w projekcie „roczna alokacja” pomocy publicznej legalnie udzielonej na działalność gospodarczą wynosi 200 000 euro, tylko 100 000 euro podlega legalizacji pomocy, o której mowa w punkcie VI.

- 3) w ostatnim kroku należy wyliczyć kwotę przypadającą do zwrotu (Z) w danym roku:

$Z = \text{RA} - (\text{FPDNG} + \text{FPDG})$ (gdzie RA oznacza “roczną alokację” udzielonego dofinansowania)

W przyjętym przykładzie: 800 000 euro – (400 000 euro + 300 000 euro) = 100 000 euro stanowi kwotę przypadającą do zwrotu.

Analogiczna kalkulacja powinna być przeprowadzona oddzielnie dla każdego roku w okresie amortyzacji infrastruktury, w którym nastąpiło przekroczenie zakładanych proporcji działalności gospodarczej i niegospodarczej.

Należy wskazać, że w powyższym przykładzie, dla uproszczenia kalkulacji, przyjęto założenie, że dofinansowanie zostało udzielone w maksymalnej wysokości (100% kosztów kwalifikowalnych dla działalności niegospodarczej i 50% kosztów kwalifikowalnych dla działalności gospodarczej), jednak przed wyliczeniem kwoty podlegającej wycofaniu należy uwzględnić fakt, że w danym projekcie dofinansowanie mogło zostać udzielone w wysokości mniejszej niż maksymalna oraz ewentualne korekty kosztów lub pomniejszenia dofinansowania – kalkulację kwoty podlegającej zwrotowi należy wówczas przeprowadzić analogicznie do przykładu wskazanego w końcowej części punktu IV.

VI. Legalizacja pomocy publicznej

W przypadku zwiększenia zakresu prowadzonej działalności gospodarczej – powyżej 20% w przypadku, gdy dofinansowanie projektu nie stanowiło w ogóle pomocy publicznej (tj. w przypadku, gdy w umowie o dofinansowanie projektu nie założono w ogóle prowadzenia działalności gospodarczej na dofinansowanej infrastrukturze albo założono wystąpienie wyłącznie pomocniczego charakteru działalności gospodarczej nieprzekraczającej 20%) albo gdy stosunek działalności gospodarczej do działalności niegospodarczej wzrósł ponad proporcję określoną w umowie o dofinansowanie, poza dokonaniem zwrotu części dofinansowania konieczne jest dokonanie legalizacji pomocy publicznej, która nie będzie podlegać zwrotowi.

W przypadku zaistnienia potrzeby zalegalizowania pomocy publicznej, konieczne jest opracowanie odpowiedniego aneksu do umowy o dofinansowanie. Legalizacja pomocy publicznej udzielanej w związku z gospodarczym wykorzystaniem infrastruktury w przypadku infrastruktury, w odniesieniu do której w ogóle nie przewidziano jej gospodarczego wykorzystania (w tym dla infrastruktury dofinansowanej w ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013), stanowić będzie pomoc ad hoc i będzie dokonywana bezpośrednio na podstawie art. 26 rozporządzenia 651/2014. W związku z tym, podmiot dokonujący legalizacji pomocy będzie zobowiązany do zgłoszenia pomocy do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, z wykorzystaniem formularza stanowiącego Załącznik II do rozporządzenia 651/2014. W przypadku infrastruktury dofinansowanej w ramach perspektywy finansowej 2014 – 2020, w odniesieniu do której w umowie o dofinansowanie założono jej gospodarcze wykorzystanie, podstawę udzielenia pomocy będzie stanowić Rozporządzenie Ministra Rozwoju w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę badawczą w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020⁶. Dniem udzielenia pomocy podlegającej legalizacji będzie dzień podpisania aneksu do umowy o dofinansowanie (należy przy tym pamiętać o obowiązku sprawozdawczym, jaki powstanie wskutek udzielenia tej nowej pomocy – powinna ona zostać sprawozdana z wykorzystaniem aplikacji SHRiMP na dzień podpisania aneksu).

Należy mieć na względzie, że aby w ogóle było możliwe wsteczne zatwierdzenie udzielonej pomocy publicznej konieczne jest spełnienie wszystkich przesłanek warunkujących jej dopuszczalność, w szczególności efektu zachęty. W przypadku projektów zakładających działalność gospodarczą przekraczającą poziom 20% rocznej wydajności, gdzie od początku beneficjent ubiega się o udzielenie pomocy⁷, można z góry zakładać spełnienie tych warunków, w związku z czym, po ewentualnym przekroczeniu zakładanego udziału działalności gospodarczej konieczne będzie jedynie aneksowanie umowy oraz zaraportowanie dodatkowo udzielonej pomocy. Jednak w przypadku infrastruktury dofinansowanej w perspektywie 2007-2013 z założeniem niewykonywania działalności gospodarczej

⁶ Będzie to możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy pierwotnie pomoc została udzielona również na podstawie przedmiotowego rozporządzenia

⁷ Na podstawie Rozporządzenia Ministra Rozwoju w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę badawczą w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020

powstaje wątpliwość co do możliwości spełnienia efektu zachęty, ponieważ w przypadku projektów dofinansowanych bez pomocy publicznej nie było wymogu złożenia wniosku o wsparcie przed rozpoczęciem prac. Odnosząc się do tych wątpliwości, Komisja Europejska wskazała w swoich wyjaśnieniach, że w takiej sytuacji można uznać, że efekt zachęty został spełniony, jeżeli wsparcie publiczne zostało udzielone zanim doszło do przekroczenia 20%-owego progu działalności gospodarczej.

VII. Inne kwestie, niewynikające z zasad pomocy publicznej

1. Stosowanie art. 207 ustawy o finansach publicznych

W przypadku, gdy w którymkolwiek roku objętym mechanizmem monitorowania i wycofania zakres działalności gospodarczej przekroczy poziom założony na etapie podpisywania umowy o dofinansowanie projektu, konieczne jest dokonanie przez beneficjenta zwrotu części dofinansowania uzyskanego na niegospodarczą część projektu, obliczonej zgodnie ze wskazówkami wskazanymi w punkcie IV i V. Konieczność zwrotu dofinansowania w związku z monitorowaniem wykorzystania powstałej infrastruktury do działalności gospodarczej powinna zostać uregulowana w umowie, wraz ze wskazaniem terminu, w jakim beneficjent jest zobowiązany do dokonania zwrotu, przy czym termin ten nie powinien być dłuższy niż 60 dni od zakończenia każdego roku, którego monitorowanie dotyczy. W przypadku niedokonania zwrotu w terminie określonym w umowie, zastosowanie znajdzie art. 207 ufp, bowiem wówczas mamy do czynienia z wykorzystaniem środków niezgodnie z procedurami. Umowa o dofinansowanie powinna zawierać zobowiązanie dla beneficjenta w zakresie informowania instytucji zarządzającej (lub instytucji pośredniczącej) o wynikach monitorowania prowadzonej działalności, oraz zobowiązanie dla instytucji zarządzającej do weryfikacji danych przekazywanych przez beneficjenta oraz wyliczenia kwoty podlegającej zwrotowi. Jeśli beneficjent z własnej inicjatywy dokona zwrotu, instytucja zarządzająca jest zobowiązana do weryfikacji prawidłowości kwoty zwróconej oraz – w razie potrzeby – dalszego odzyskiwania środków.

2. Kwestie związane ze zwrotem podatku VAT w związku z prowadzeniem działalności objętej mechanizmem monitorowania i wycofania.

Prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem infrastruktury zakupionej/powstałej w ramach projektu co do zasady wiąże się z prowadzeniem sprzedaży opodatkowanej podatkiem VAT i możliwością jego odzyskania. W związku z tym, w przypadku gdy VAT był uznany w części lub całości za wydatek kwalifikowalny i zajądą przesłanki umożliwiające beneficjentowi odzyskanie tego podatku, konieczne jest odpowiednie zmniejszenie dofinansowania odpowiadającego temu VAT.

Należy zwrócić uwagę, że zmiana kwalifikowalności VAT (jeśli pierwotnie był on w projekcie w pełni lub w części kwalifikowalny) i związana z tym konieczność korekty dofinansowania zajdzie niezależnie od wymiaru działalności gospodarczej prowadzonej na dofinansowanej infrastrukturze – również w przypadku, gdy działalność ta nie przekroczy poziomu 20% rocznej wydajności i nie będzie konieczne wycofywanie części dofinansowania zgodnie z p. IV powyżej.

W sytuacji, gdy możliwość odzyskania VAT wystąpi w związku z wystąpieniem lub realizacją w większym zakresie działalności gospodarczej, w tym objętej mechanizmem monitorowania i wycofania, w stosunku do założeń przyjętych na etapie podpisywania umowy o dofinansowanie, beneficjent jest zobowiązany do zwrotu odpowiedniej kwoty dofinansowania odpowiadającego VAT w terminie określonym w umowie o dofinansowanie, przy czym termin ten nie powinien być dłuższy niż 30 dni od zmiany statusu w kontekście kwalifikowalności podatku VAT (należy zwrócić uwagę, że w wielu przypadkach ta zmiana – i związana z nią konieczność zwrotu – nastąpi znacznie wcześniej niż ewentualne późniejsze zwroty wynikające z kalkulacji w ramach mechanizmu monitorowania i wycofania). Analogicznie jak w pkt. 1 - w przypadku niedokonania zwrotu w terminie określonym w umowie, zastosowanie znajdzie art. 207 ufp, ponieważ mamy wówczas do czynienia z wykorzystaniem środków niezgodnie z procedurami.

Jednocześnie należy pamiętać, że w przypadku zmiany kwalifikowalności VAT i związanej z tym korekty kosztów kwalifikowalnych oraz poziomu dofinansowania, konieczne jest uwzględnienie takich korekt w ramach wyliczenia kwoty podlegającej zwrotowi, na co zwrócono uwagę w końcowej części punktu IV niniejszego materiału.

3. Planowana działalność komercyjna nieuwzględniona wcześniej we wniosku o dofinansowanie wymaga aktualizacji analizy finansowej wskaźnika luki w finansowaniu dla projektu. Aktualizacja analizy finansowej powinna zostać przeprowadzona w oparciu o mające w danym przypadku zastosowanie przepisy regulujące wdrażanie funduszy unijnych oraz wytyczne ministra właściwego ds. rozwoju czy wytyczne programowe. Jeśli okaże się, że pierwotny (na podstawie którego dokonano obliczenia obowiązującego dotychczas poziomu dofinansowania) wskaźnik luki w finansowaniu był wyższy od wynikającego z aktualizacji analizy finansowej, konieczny jest zwrot środków z tytułu obniżenia poziomu dofinansowania.
4. Należy zwrócić uwagę, że konieczność aktualizacji analizy finansowej i związana z tym ewentualna konieczność korekty dofinansowania zajdzie niezależnie od wymiaru działalności gospodarczej prowadzonej na dofinansowanej infrastrukturze – również w przypadku, gdy działalność ta nie przekroczy poziomu 20% rocznej wydajności i nie będzie konieczne wycofywanie części dofinansowania zgodnie z p. IV powyżej.
5. Jednocześnie należy pamiętać, że w przypadku aktualizacji analizy finansowej i związanej z tym korekty kosztów kwalifikowalnych oraz poziomu dofinansowania, konieczne jest uwzględnienie takich korekt w ramach wyliczenia kwoty podlegającej zwrotowi, na co zwrócono uwagę w końcowej części punktu IV niniejszego materiału.