

Projekty w ramach regionalnych programów operacyjnych a nowa ustawa o finansach publicznych

ANNA KUCHARCZYK

Dla regionalnych programów operacyjnych rok 2010 będzie rokiem szczególnym. To właśnie w 2010 r. realizacja RPO 2007–2013 powinna nabrać tempa, które pozwoliłoby instytucjom zarządzającym osiągnąć zamierzone cele i wydatkować środki przyznane im z Unii Europejskiej z zachowaniem zasady n+3.

stotnym czynnikiem wpływającym na poziom wydatkowania unijnych funduszy jest niewątpliwie nowa ustawa o finansach publicznych obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. Jednak czy zapisy tej ustawy ułatwią absorpcję środków, przeznaczonych na realizację RPO, czas pokaże. W chwili obecnej warto przyjrzeć się głównym zmianom, które czekają nas pod reżimem *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

Najważniejszą konsekwencją wejścia w życie nowej ustawy o finansach publicznych jest to, że wprowadza ona dualizm finansowania projektów realizowanych przy udziale środków Unii Europejskiej. Dualizm ten będzie polegał na tym, że np. w przypadku inwestycji, w których wystąpi konieczność udziału wkładu krajowego, beneficjent otrzyma dofinansowanie w dwóch formach: płatności (środki UE) oraz dotacji celowej (współfinansowanie krajowe).

Bank Gospodarstwa Krajowego będzie dokonywał **płatności** na realizację regionalnych programów operacyjnych z funduszy zawartych w budżecie środków europejskich. Jednak BGK będzie wyłącznie „kasjerem” wypłacającym środki dla beneficjentów funduszy europejskich, dlatego też nie będzie żądał przedstawiania żadnych faktur ani umów z beneficjentami. Beneficjenci nie będą musieli również otwierać w BGK rachunków, ponieważ bank będzie przekazywał środki na ich rachunki wskazane w zleceniach płatności. Jako „kasjer” bank będzie natomiast informował właściwe instytucje o kwotach wpływających i wypływających na funkcjonujący w BGK jeden wspólny rachunek płatności i zwrotów, tak

aby instytucje te mogły ewidencjonować ww. kwoty. W okresach realizacji płatności informacje te będą przekazywane w formie elektronicznej, na bieżąco, a raz w miesiącu instytucje otrzymają zbiorczą informację potwierdzającą operacje za okres całego miesiąca.

Informacje dotyczące zrealizowanych na rzecz beneficjentów zleceń płatności otrzymywane od BGK przez samorzady województw będą zawierały m.in. nazwę programu, projektu, rodzaj płatności (refundacja/zaliczka), źródła finansowania według klasyfikacji budżetowej, nazwy instytucji, które wystawiły zlecenia płatności oraz wypłacone kwoty. Terminy oraz szczegółowy zakres ww. informacji zostanie określony w rozporządzeniu ministra finansów. (Konsekwencją nowej ustawy o finansach publicznych jest również konieczność dokonania przez samorzady województw zmian w wewnętrznych procedurach dotyczących ewidencji księgowej, tj. np. polityki rachunkowości i zakładowego planu kont. Obecnie jednak nie ma podstaw prawnych do prowadzenia ewidencji księgowej płatności.)

Dokonywanie płatności znalazło się więc wyłącznie w gestii BGK, natomiast wypłacanie środków przeznaczonych na współfinansowanie krajowe zostało przypisane odpowiednim instytucjom systemu wdrażania RPO. Chociaż ustawa dopuszcza możliwość, aby instytucje te zawierały z BGK umowy, podobnie jak w przypadku wypłaty środków europejskich, tak aby to BGK dokonywał wypłat dotacji celowej, to zgodnie ze stanowiskiem Konwentu Marszałków Województw współfinansowanie dla projektów realizowanych w ramach RPO w formie dotacji celowej będzie przekazywane przez MRR samorządom województw na podstawie kontraktu wojewódzkiego. Samorzady lub właściwe instytucje systemu wdrażania, otrzymawszy ww. środki, same będą wypłacały je beneficjentom w formie dotacji celowej.

Zmiany wprowadzone nową ustawą o finansach publicznych powodują ponadto, że środki zabezpieczone na realizację RPO w części środków europejskich stanowią dochód JST jedynie w zakresie realizowanych projektów własnych oraz projektów pomocy technicznej. W pozostałych przypadkach środki te nie są dochodem JST. Dochód JST stanowi natomiast

Zasada n+3 to jedna z reguł zarządzania finansowego publicznymi środkami wspólnotowymi, stanowiąca, że Komisja Europejska anuluje automatycznie część zobowiązania, które nie zostało uregulowane przez płatność zaliczkową lub dla którego KE nie otrzymała wniosku o płatność, do końca trzeciego roku po roku dokonania zobowiązania, lub po terminie późniejszej decyzji KE wymaganej do autoryzowania działania. Oznacza ona, że państwo członkowskie, które do końca roku n+3 złożyło wnioski o płatność, opiewające na kwotę mniejszą niż roczna transza środków alokowanych w roku n, bezpowrotnie traci kwotę różnicy.

Dotychczas (suofp – Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych)	Po zmianach (nuofp – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych)
Środki Unii Europejskiej stanowiły dochody budżetu państwa.	Utworzono odrębny budżet środków europejskich (art. 117).
Za przekazanie dotacji rozwojowej odpowiedzialna jest instytucja, która zawarła umowę o dofinansowanie.	Wprowadzono instytucję płatnika środków przeznaczonych na realizację RPO – Bank Gospodarstwa Krajowego (art. 200, ust. 1).
Dotacja rozwojowa wypłacana beneficjentom przez odpowiednie instytucje wchodzące w skład systemu wdrażania.	Płatności przekazywane beneficjentom przez płatnika.
Współfinansowanie krajowe z budżetu państwa przekazywane beneficjentom w formie dotacji rozwojowej przez właściwego dysponenta części budżetowej.	Współfinansowanie krajowe z budżetu państwa przekazywane beneficjentom w formie dotacji celowej przez właściwego dysponenta części budżetowej (MRR).
Możliwość przenoszenia środków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej z końcową cyfrą „8” (środki europejskie) i „9” (współfinansowanie krajowe).	Niemożność dokonywania przesunięć pomiędzy budżetem środków europejskich a środkami przeznaczonymi w budżecie państwa na współfinansowanie krajowe.
Dofinansowanie przekazywane w formie refundacji oraz zaliczki.	Dofinansowanie przekazywane w formie refundacji oraz zaliczki zarówno w przypadku płatności, jak i współfinansowania krajowego.
Realizacja projektów państwowych jednostek budżetowych – ze środków zapisanych w ich planach finansowych.	Realizacja projektów państwowych jednostek budżetowych – zlecenie płatności do BGK, który opłaca faktury wykonawców.
Jedna rezerwa celowa w ramach budżetu państwa.	Dwie rezerwy celowe: jedna w budżecie środków europejskich, druga w budżecie państwa.
Kwestie przekazywania dofinansowania reguluje umowa o dofinansowanie.	Kwestie przekazywania dofinansowania reguluje ustawa o finansach publicznych oraz umowa o dofinansowanie (art. 206).
Środki niewygasające dla wszystkich środków dotacji rozwojowej.	Środki niewygasające tylko dla środków na współfinansowanie z budżetu państwa (dotacja celowa). Płatności nie mogą być wydatkowane jako środki niewygasające.
Termin wydatkowania „niewygasów” – do końca czerwca następnego roku budżetowego	Termin wydatkowania „niewygasów” – do końca marca następnego roku budżetowego.
Wykluczenie – jedynie w przypadku, gdy wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem spowodowało niezrealizowanie pełnego zakresu rzeczowego projektu (art. 211, ust. 2).	Wykluczenie – rozszerzono katalog okoliczności powodujących wykluczenie (art. 207, ust. 4 i 5); wprowadzono obowiązek prowadzenia przez MF rejestru podmiotów wykluczonych (art. 207).
Brak możliwości umarzania, odraczania spłaty lub rozkładania na raty należności związanych z realizacją programów operacyjnych, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków unijnych (art.42).	Możliwość umorzenia w całości lub w części oraz odroczenia spłaty lub rozłożenia na raty należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (art. 64)
Odsetki od dotacji rozwojowej przekazanej na realizację RPO mogą być przeznaczane wyłącznie na realizację RPO jako wkład własny samorządu województwa (art. 202, ust. 8).	Brak zapisu, na co mogą być wydatkowane odsetki od środków otrzymanych w postaci zaliczki.
Odsetki od środków nieprawidłowo wydatkowanych – ich zwrot wyłącznie na rachunek wskazany przez instytucję, która te środki przekazała beneficjentowi (art. 211, ust. 1).	Odsetki od środków nieprawidłowo wydatkowanych – możliwość ich zwrotu również poprzez pomniejszenie kolejnej płatności na rzecz beneficjenta o kwotę podlegającą zwrotowi, która jest uwzględniana w zleceniu płatności przesyłanym do BGK (art. 207, ust. 3 i 4). Podobnie traktowane są odsetki powstałe w przypadku niezłożenia wniosku o płatność.

Źródło: Opracowanie własne.

Płatności – (art. 186 nuofp) to wydatki z budżetu środków europejskich.

Dotacja celowa – środki przeznaczone na współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich (art.127, ust. 2, pkt 5 nuofp), tj. wyłącznie środki krajowe.

dotacja celowa na współfinansowanie projektów w ramach RPO, przy czym JST zobowiązane są do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji tych środków.

Dualizm finansowania projektów w ramach RPO polega również na **wyodrębnieniu dwóch rezerw celowych**: jednej dla funduszy z Unii Europejskiej, ujmowanej w budżecie środków europejskich i drugiej dla współfinansowania krajowego, ujmowanej w ramach budżetu państwa.

Zgodnie więc z zapisami nowej ustawy o finansach publicznych realizacja płatności w ramach regionalnych programów operacyjnych będzie przebiegała następująco.

Beneficjent składa do właściwej instytucji (np. IZ, IP) wniosek o płatność. Po jego zweryfikowaniu odpowiednia kwota dofinansowania zostaje zatwierdzona do wypłaty. Instytucja wystawia **zlecenie płatności** i przekazuje je do BGK. Zleceniu płatności musi zawsze towarzyszyć zgoda/upoważnienie dysponenta części budżetowej (MRR) na dokonanie płatności. W przypadku RPO jest to zgoda blokowa (udzielana przez ministra rozwoju regionalnego). BGK, otrzymawszy zlecenie płatności, wypłaca środki na wskazany w nim rachunek beneficjenta. Instytucja zarządzająca, bądź inna upoważniona instytucja podpisująca z beneficjentem umowę o dofinansowanie, powinna w tym samym czasie dokonać przelewu środków współfinansowania krajowego.

Minister rozwoju regionalnego udziela instytucji zarządzającej – zarządowi województwa lub innej instytucji wskazanej przez IZ, **upoważnienia** na dokonywanie **płatności**. Upoważnienie to jest udzielane do limitu dla danego RPO wynikającego z części 34 – *Rozwój regionalny*, zapisanego w załączniku do ustawy budżetowej. W trakcie roku budżetowego limity te mogą być zwiększane, np. poprzez uruchomienie środków rezerwy. Zwiększenie to może jednak nastąpić jedynie po wykorzystaniu przez IZ co najmniej 80 proc. kwoty wskazanej w ostatnim upoważnieniu, przedstawieniu zapotrzebowania na środki na kolejne 60 dni oraz pod warunkiem dostępności środków rezerwy.

Upoważnienie nie będzie natomiast wystawiane w zakresie środków współfinansowania krajowego. regionalnych programów operacyjnych. Środki te będą trafiały na rachunki samorządów bezpośrednio z rachunku MRR na podstawie kontraktu wojewódzkiego. Instytucje zarządzające powinny

jednak dotożyć wszelkich starań, aby środki dotacji celowej były przekazywane do beneficjenta w tym samym terminie, w którym BGK będzie dokonywał płatności na jego rachunek (dyspozycje płatności dla projektów własnych IZ w ramach RPO wystawia zarząd województwa.)

Przedstawiony system przepływów finansowych w ramach RPO nie dotyczy projektów z **pomocy technicznej**, które rozliczane będą na dotychczasowych zasadach. Nowa ustawa o finansach publicznych (art. 117, ust. 1) wyłączyła dofinansowanie unijne tych projektów z budżetu środków europejskich. Środki na pomoc techniczną w całości zapisane zostaną w budżecie środków krajowych i przekazywane będą samorządom województw na zasadach dotacji celowej. W związku z powyższym BGK nie będzie dokonywał przelewów dla projektów z pomocy technicznej. Rozwiązanie to powinno usprawnić realizację wydatków w ramach RPO poprzez wyeliminowanie sytuacji, w której realizacja działań pomocy technicznej została na jakiś czas wstrzymana wskutek wolniejszego tempa wykorzystania środków europejskich w innych priorytetach.

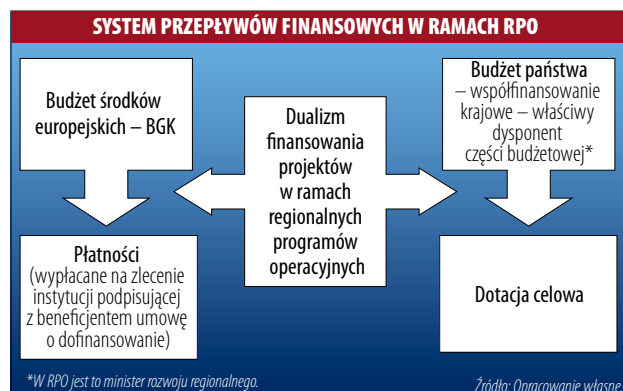
Obok projektów pomocy technicznej odmiennemu finansowaniu podlegają również projekty realizowane przez beneficjentów będących państwowymi jednostkami budżetowymi (PJB), co jest spowodowane przede wszystkim koniecznością terminowego regulowania zobowiązań tych beneficjentów wobec wykonawców. Warto w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z zapisami kontraktów wojewódzkich wartość środków na realizację RPO na dany rok budżetowy nie uwzględnia środków wydatkowanych w ramach programu na realizację projektów PJB.

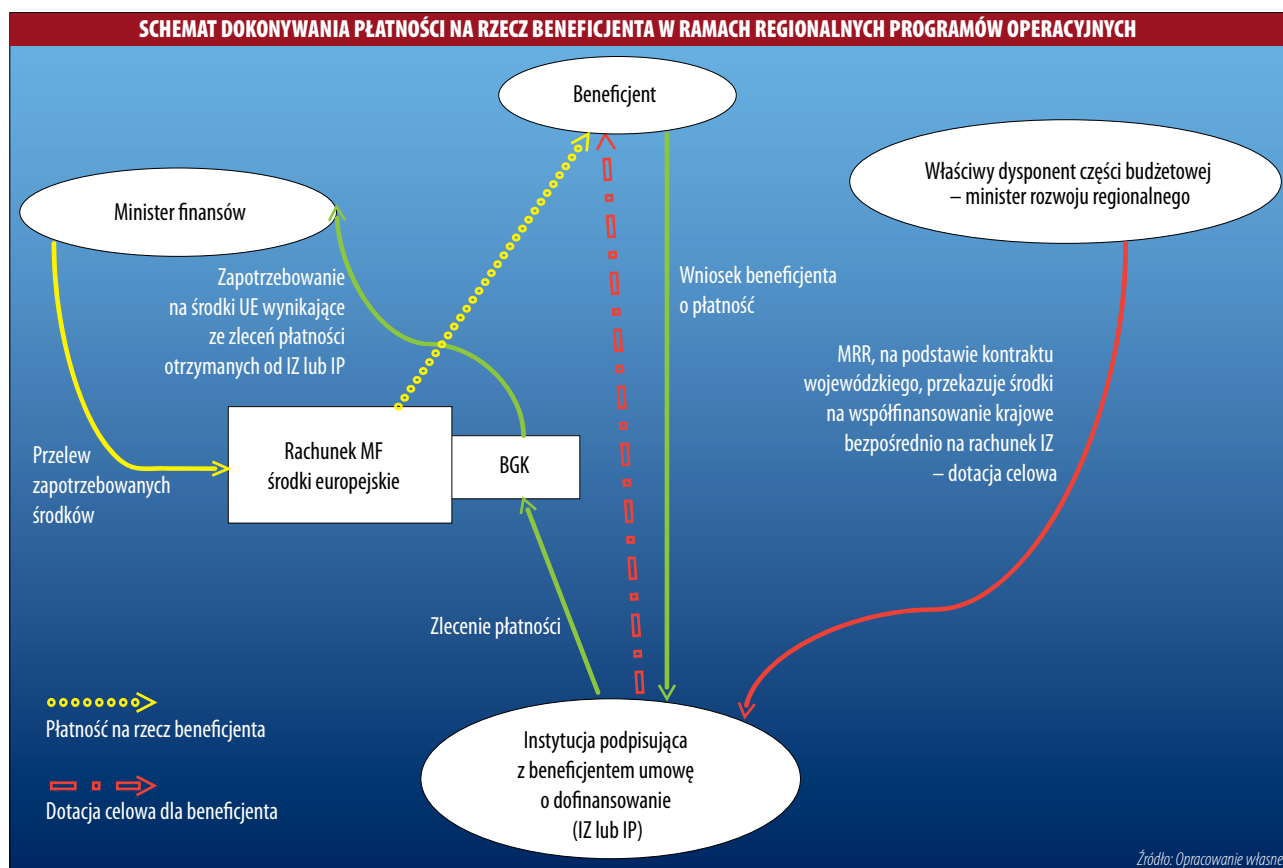
Beneficjent (PJB) jest zobowiązany informować właściwego dysponenta części budżetowej o wysyłanych do BGK zleceniach płatności (upoważnienie właściwego dysponenta części budżetowej dla PJB do wystawiania zleceń płatności do BGK może wynikać z samej umowy o dofinansowanie). Z kolei dzięki aplikacji służącej do składania zleceń płatności otrzymuje informację o opłaceniu faktury przez BGK. Następnie składa do właściwej instytucji wniosek o płatność obejmujący zapłacone faktury. Płatności, na podstawie zleceń wystawionych przez daną PJB, są przekazywane z BGK bezpośrednio do wykonawcy, który wystawił fakturę, nie przepływają więc przez rachunek PJB. (BGK przekazuje płatności zgodnie z harmonogramem ustalonym przez MF). W przypadku wypłaty współfinansowania z budżetu państwa środki te mogą być przekazywane podobnie jak płatności, tj. przez BGK bezpośrednio do wykonawcy lub też na dotychczasowych zasadach, tj. przez rachunek podstawowy PJB.

Zmiany wprowadzone do systemu wypłacania środków dla projektów realizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych niosą ze sobą dalsze konsekwencje zarówno dla beneficjentów, jak i dla instytucji zaangażowanych we wdrażanie.

Przed wszystkim beneficjenci, którzy uzyskali zaliczki na realizację projektów, będą musieli posiadać kompleksową informację na temat źródeł, z których wypłacono im te środki, ponieważ płatności oraz dotacja celowa podlegają odmiennemu

Pomimo pojawienia się instytucji płatnika (BGK) wydane decyzje oraz umowy zawarte dotychczas z beneficjentami nie będą wymagały aneksowania w tym zakresie.





nym reżimom ich rozliczania z upływem roku budżetowego. Zgodnie z art. 168 nowej ustawy o finansach publicznych, środki współfinansowania krajowego nierozliczone z końcem roku budżetowego podlegają zwrotowi do 31 stycznia roku następnego. Mogą też być wydatkami niewygasającymi do końca marca i rozliczone do 21 kwietnia roku następnego.

Zasada ta nie odnosi się natomiast do płatności, które nie mogą być wydatkowane jako środki niewygasające. W związku z powyższym do prawidłowego rozliczenia projektu beneficjent musi wiedzieć, jaka część dofinansowania przekazanego mu w formie zaliczki to środki europejskie, a jaka środki krajowe. Również w przypadku zaistnienia konieczności wypłaty beneficjentowi dofinansowania w proporcjach innych niż wynikające z umowy, beneficjent powinien być niezwłocznie o tym poinformowany, np. w tytule przelewanego na jego rachunek środków.

W związku z powyższym instytucje zawierające umowy o dofinansowanie z beneficjentami RPO będą zobowiązane do uaktualnienia ich treści, zgodnie z wymogami stawianymi przez nową ustawę o finansach publicznych. W ww. dokumentach powinny znaleźć się precyzyjne zapisy dotyczące montażu finansowego projektów, co jest kluczowe dla prawidłowego rozliczania projektu oraz ewentualnego zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych. Instytucje zarządzające zostały zobowiązane również do wprowadzenia zmian w programach operacyjnych, szczegółowych opisach osi priorytetowych, instrukcjach wykonawczych, opisach systemu zarządzania i kontroli, a także porozumieniach zawartych przez niektóre instytucje zarządzające z instytucjami pośredniczącymi oraz w innych dokumentach związanych z wdrażaniem RPO, które w swej treści mają odniesienia do ustawy o finansach publicznych lub zawierają rozwiązania bazujące na zmienionych przepisach. Zmiany nie będą nato-

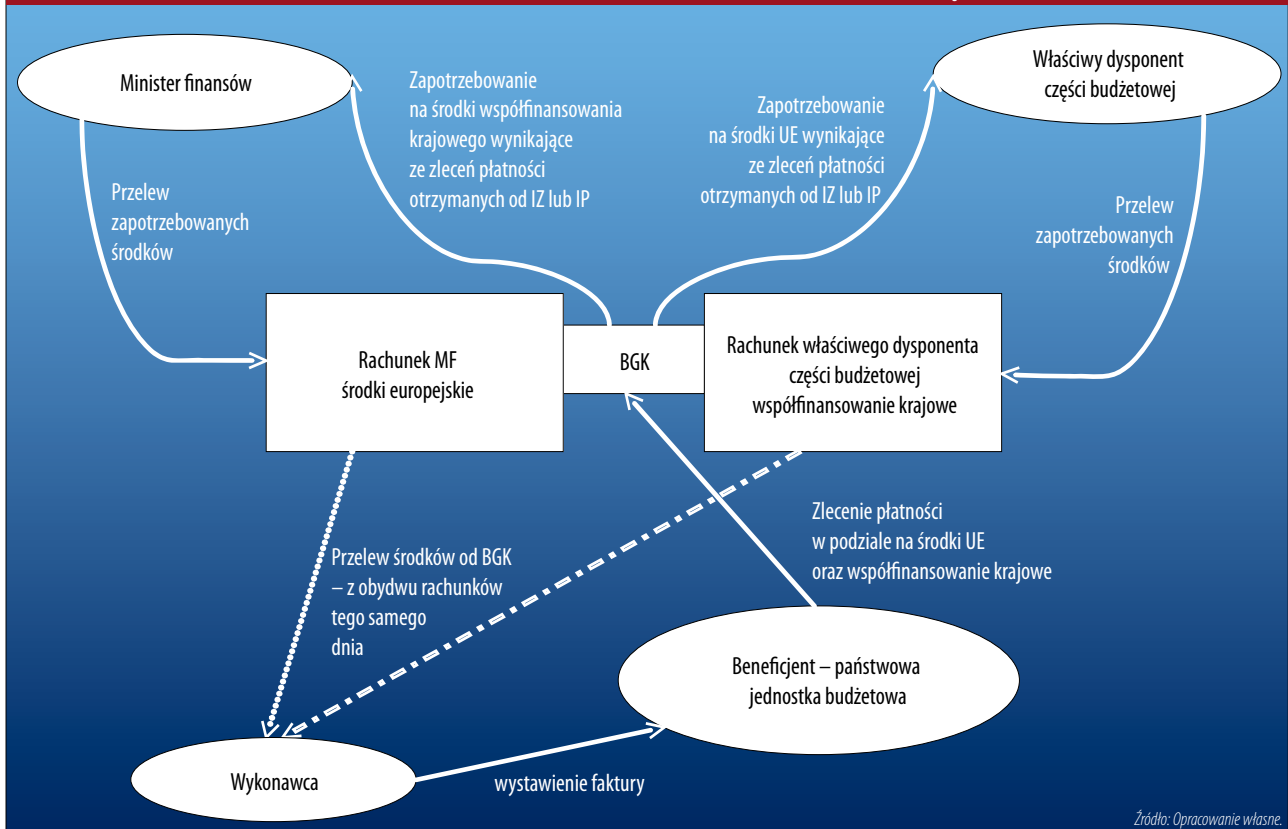
miast wprowadzane w dokumentach programowych wymagających zatwierdzenia przez Komisję Europejską. Bez zmian odbywać się będzie również rozliczanie środków przekazanych na realizację RPO do końca 2009 r. Jednak środki te muszą być rozliczone najpóźniej do dnia 30 czerwca 2010 r. Nowa ustawa o finansach publicznych spowodowała ponadto konieczność wydania przez ministra finansów oraz ministra rozwoju regionalnego stosownych rozporządzeń wykonawczych, sporządzenia umów na bankową obsługę płatności przez BGK oraz dostosowania do jej zapisów treści obowiązujących dotychczas kontraktów wojewódzkich.

Kolejną konsekwencją nowych regulacji dotyczących płatności w ramach RPO, niestety negatywną, jest to, że instytucje planujące wydatki na dany rok budżetowy będą musiały przewidzieć ich wysokość z daleko większą dokładnością, ponieważ możliwe dotychczas i wymagające jedynie zgody właściwego dysponenta części budżetowej **przeniesienia kwot między paragrafami klasyfikacji budżetowej z końcową cyfrą „8” (środki UE) a „9” (współfinansowanie krajowe) stają się obecnie niemożliwe**. Zasada ta dotyczy także środków rezerwy celowej utworzonej zarówno w ramach środków europejskich, jak i w ramach budżetu państwa.

Niezmiennym w stosunku do *Ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.* pozostaje fakt wypłaty dofinansowania UE w formie zaliczek, jak również w formie refundacji wydatków poniesionych przez beneficjenta. Zmiany dotyczą jednak odsetek oraz zwrotów otrzymanych przez beneficjenta środków.

Od 1 stycznia 2010 r. środki przekazane beneficjentom powinny być zwracane na rachunki, z których zostały wypłacone, tj. na rachunek MF w BGK (finansowanie) oraz na rachunek dysponenta (współfinansowanie). **Odsetki** od środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych

SCHEMAT PRZEPIŹYWÓW FINANSOWYCH W PRZYPADKU PAŃSTWOWYCH JEDNOSTEK BUDŻETOWYCH REALIZUJĄCYCH PROJEKTY ZE ŚRODKÓW RPO



Źródło: Opracowanie własne.

z udziałem środków europejskich, które zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystane z naruszeniem procedur, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości są naliczane jak dla zaległości podatkowych, od dnia przekazania ww. środków beneficjentowi (art. 207, ust. 1 nuofp). Beneficjent zobowiązany jest do zwrotu odsetek w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji na wskazany w niej rachunek bankowy. Zwrot odsetek może być również dokonany poprzez pomniejszenie o ich wartość wysokości kolejnej płatności na rzecz beneficjenta. Pomniejszenie to jest uwzględniane w zleceniu płatności przesyłanym do BGK. Wydanie decyzji poprzedzone jest wezwaniem beneficjenta do zwrotu odsetek lub do wyrażenia zgody na pomniejszenie o nie kolejnej transzy dotacji. W obydwu przypadkach odsetki są naliczane **od całości kwoty podlegającej zwrotowi**, od dnia przekazania środków beneficjentowi. Jeżeli beneficjent nie przekazał w terminie wniosku o płatność rozliczającego otrzymaną przez niego zaliczkę, naliczane są odsetki od kwoty tej zaliczki, obliczane również jak dla zaległości podatkowych (art. 189, ust. 3 nuofp), od dnia przekazania środków do dnia złożenia wniosku o płatność. **Zwroty** środków otrzymanych przez beneficjenta w latach 2008–2009 będą odbywać się na dotychczas obowiązujących zasadach, tj. beneficjenci dokonają zwrotu środków na rachunek samorządów, które to prześlą na rachunek dochodów MRR. Beneficjenci będą natomiast zwracać środki otrzymane po 1 stycznia 2010 r. na rachunek w BGK. Zwroty środków europejskich wpłyną na rachunek MF w BGK i pomniejszą wykonanie wydatków w danym roku budżetowym. W sprawach orzekania o ww. zwrotach właściwym organem I instancji jest instytucja zarządzająca lub pośrednicząca (ale tylko JST), na podstawie stosownego upoważnienia (art. 207 ust.12 nuofp). Natomiast w postępowaniu egzekucyjnym dla

decyzji orzekających o zwrocie płatności oraz współfinansowania właściwym organem jest naczelnik urzędu skarbowego. Zwroty środków przekazanych beneficjentowi w formie płatności, jak i współfinansowania będą dokonywane w analogiczny sposób, na podstawie przepisów art. 207. Podsumowując, główne konsekwencje przyjęcia nowego systemu przepływu finansowego dla IZ RPO to: obowiązek dostosowania dokumentów i wytycznych do przepisów nuofp oraz aktów wykonawczych, zawarcie umowy z BGK (dotyczącej przekazywania zleceń płatności oraz korzystania z systemu bankowości elektronicznej banku), zmiana wzorów umów/decyzji o dofinansowanie projektów oraz treści niektórych dokumentów programowych, uwzględnienie dwóch procedur przekazywania środków (środki odpowiadające wkładowi UE oraz środki współfinansowania krajowego) i dostosowanie się (w zakresie wypłaty dofinansowania krajowego) do określonych przez BGK terminów płatności. Wejście w życie nowej ustawy o finansach publicznych przebudowuje system przepływu finansowego dla regionalnych programów operacyjnych. Przyjęte rozwiązania mogą przyczynić się do podniesienia efektywności gospodarowania bezzwrotnymi środkami pomocowymi, należy jednak dołożyć wszelkich starań, aby proces dostosowawczy wszystkich uczestników procesu wdrażania RPO do zmienionych zasad przekazywania i wydatkowania środków w ramach programów przebiegł sprawnie i terminowo. ■

Źródła:

- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240)
- Nowa ustawa o finansach publicznych – konsekwencje dla systemu finansowania wdrażania programów współfinansowanych ze środków UE, Minister Rozwoju Regionalnego, 2.11.2009 r.
- Teksty kontraktów wojewódzkich po zmianach w związku z nową ustawą o finansach publicznych.
- www.funduszeuropejskie.gov.pl.