

UZASADNIENIE

Uzasadnienie projektu rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego zmieniającego rozporządzenie w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych

Projekt rozporządzenia stanowi wykonanie delegacji zawartej w art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.).

Celem projektu rozporządzenia jest dostosowanie nowelizowanego rozporządzenia w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych do zmian w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, wprowadzonych ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Dz. U. Nr 216, poz. 1370 (zmiany w § 2 pkt 1, 4 i 5 rozporządzenia ujęte w § 1 pkt 1 lit. a-c projektu rozporządzenia zmieniającego oraz w § 4 ust. 3 rozporządzenia, ujęte w § 1 pkt 2 lit. a projektu rozporządzenia zmieniającego), jak również wprowadzenie rozwiązań umożliwiających bardziej efektywne i skuteczne wydatkowanie środków wspólnotowych i krajowych służących realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013, który to cel wpisuje się w założenia przedstawionego przez Radę Ministrów RP *Planu Stabilności i Rozwoju*. Osiągnięcie wspomnianego celu będzie możliwe dzięki:

- a) wprowadzeniu przepisu (§ 1 pkt 2 lit. b projektu w prowadzący nowy ust. 6a w § 4 rozporządzenia) rozwiewającego istniejące wątpliwości odnośnie sposobu wykorzystania środków dotacji rozwojowej zasilających instrumenty inżynierii finansowej (tj. fundusze podwyższonego ryzyka, fundusze gwarancyjne i fundusze pożyczkowe oraz fundusze na rzecz rozwoju obszarów miejskich), o których mowa w art. 44 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999. Zgodnie z dodanym przepisem, w przypadku powyższych instrumentów wykorzystanie dotacji rozwojowej, o którym mowa w art. 144 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, następuje z chwilą przekazania dotacji na utworzenie lub wniesienie wkładu lub przekazanie środków w zarząd do wspomnianych funduszy lub funduszy powierniczych. Ze zmianą tą łączy się także zmiana brzmienia § 8 rozporządzenia (ujęta w § 1 pkt 4 projektu), polegająca na dodaniu, do katalogu form dofinansowania także formy polegającej na przekazaniu dotacji w powyższym zakresie,
- b) nadaniu nowego brzmienia § 7, skutkującego rezygnacją z jego ust. 2 (zmiana ujęta w § 1 pkt 3 projektu), zgodnie z którym wyliczenie kwoty stanowiącej tę część dofinansowania, która odpowiada zaangażowaniu środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, dokonywane jest przez instytucje w oparciu o montaż finansowy właściwy dla danego działania lub osi priorytetowej oraz zagregowaną kwotę wydatków kwalifikowalnych poniesionych w ramach danego działania lub osi priorytetowej. Założenia systemu rozliczeń leżące u podstaw tak sformułowanego przepisu uległy zmianie: na skutek wprowadzonych modyfikacji (wynikających m.in. ze zmian *Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie sprawozdawczości*) wyliczenie kwoty stanowiącej tę część dofinansowania, która odpowiada zaangażowaniu środków wspólnotowych, dokonywane będzie na poziomie projektu, a nie działania czy osi priorytetowej, jak wskazują dotychczasowe przepisy,
- c) modyfikacji przepisów umożliwiającej szersze stosowanie zaliczek dla beneficjentów (poprzez uchylenie dotychczasowego § 9 rozporządzenia – zmiana ujęta w § 1 pkt 5 projektu). Dotychczasowe przepisy, ograniczające możliwość przekazania dotacji rozwojowej w formie zaliczki beneficjentom prowadzącym działalność wykonywaną w

celu osiągnięcia zysku (§ 9) oraz określone w § 10 zasady i formy ustanawiania zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie w przypadku projektów, w których dofinansowanie przekazywane jest beneficjentom w formie zaliczki, zawężyły krąg podmiotów mogących korzystać ze wspomnianej formy dofinansowania. Uchylenie § 9 oraz proponowane zmiany w § 10 ust. 2 i 3 podwyższające wartość progu, poniżej którego możliwe jest ustanowienie zabezpieczenia w formie weksla in blanco z 1 mln zł do 4 mln zł, wraz z nowym ust. 3b w § 10, umożliwiającym zmianę formy zabezpieczenia w przypadku rozliczenia przez beneficjenta całości dofinansowania przyznanego w formie zaliczki w ramach projektu (zmiany ujęte w § 1 pkt 6 projektu), znacząco zwiększą skalę udzielanych zaliczek dla beneficjentów, co przyczyni się do poprawy stopnia absorpcji środków funduszy strukturalnych przez Polskę. Jednocześnie uchyla się § 4 ust. 4 rozporządzenia, jako zbędny – kwestie związane ze zwolnieniem z wnoszenia zabezpieczenia określa przepis ustawowy, zawarty art. 209 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Ze względu na fakt, iż proponowane zmiany są korzystne dla beneficjentów programów operacyjnych i przyczynią się do poprawy stopnia absorpcji środków wspólnotowych dzięki przyspieszeniu inwestycji realizowanych z udziałem wspomnianych środków przyjęto, iż rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Proponowany termin wejścia w życie rozporządzenia nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego, zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr. 68, poz. 449).

Niniejszy projekt różni się nieznacznie od wersji skierowanej do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych w dniu 24 grudnia 2008 r. Do najistotniejszych zmian w stosunku do projektu z 24 grudnia 2008 r. zaliczyć należy:

- a) rezygnację z przepisów wprowadzających ograniczenia odnośnie wysokości zaliczek oraz form zabezpieczeń w przypadku, gdy instytucja zarządzająca wykazywać będzie wspomniane zaliczki w deklaracjach wydatków kierowanych do KE;
- b) dopuszczenie możliwości przekazywania w ramach programów operacyjnych środków w zarząd funduszy kapitału podwyższonego ryzyka, funduszy gwarancyjnych, funduszy pożyczkowych, funduszy na rzecz rozwoju obszarów miejskich oraz funduszy powierniczych;
- c) wprowadzenie przepisów porządkujących, zgodnie z którymi dofinansowanie projektu dokonane może być poprzez przekazanie dotacji na utworzenie lub wniesienie wkładu do funduszy kapitału podwyższonego ryzyka, funduszy gwarancyjnych i funduszy pożyczkowych, funduszy na rzecz rozwoju obszarów miejskich oraz funduszy powierniczych o których mowa w art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 – jest to konsekwencja pozostałych zmian wprowadzonych w tym zakresie, a ujętych już w wersji projektu skierowanej do uzgodnień międzyresortowych);
- d) rezygnację z przepisów zmieniających charakter progu, poniżej którego możliwe jest ustanowienie zabezpieczenia w formie weksla in blanco (z kwoty dofinansowania na kwotę zaliczki – obecnie jest to w dalszym ciągu kwota dofinansowania);
- e) wprowadzenie przepisów, zgodnie z którymi w przypadku programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, próg wysokości dofinansowania, którego przekroczenie skutkuje obowiązkiem ustanowienia zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie na zasadach określonych w §10 ust. 2 i 3, odnosi się do łącznej kwoty

dofinansowania w formie zaliczki przyznanego beneficjentowi przez daną instytucję w ramach realizowanych równolegle umów o dofinansowanie;

- f) uchylenie obowiązującego (a w projekcie z 24 grudnia 2008 r. nieznacznie modyfikowanego) § 10 ust. 4, określającego podmioty, w stosunku do których nie stosuje przepisów uzależniających przekazanie dofinansowania w formie zaliczki od ustanowienia zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie;
- g) wprowadzenie przepisów umożliwiających beneficjentom należącym do podsektora rządowego wypłacenie zaliczki wykonawcom bez obowiązku ustanowienia i wniesienia przez wykonawcę zabezpieczenia zaliczki w przypadku, gdy wartość zaliczki wypłacanej wykonawcy nie przekracza 5 000 zł.

Zmiany powyższe są wynikiem przeprowadzenia konsultacji międzyresortowych, w tym także ustaleń z konferencji uzgodnieniowej, jaka została w ramach tych konsultacji zorganizowana.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt rozporządzenia nie podlega notyfikacji do Komisji Europejskiej.

Projekt rozporządzenia został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz.U. Nr 169, poz. 1414). W odpowiedzi Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zgłosił uwagę wskazując na potencjalnie negatywne konsekwencje wynikające z faktu wyłączenia jednostek sektora finansów publicznych z obowiązku ustanawiania i wnoszenia zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie. Podkreślić należy, iż wspomniane wyłączenie (zawarte w uchylanym § 10 ust. 4) wynika z przepisów art. 209 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. W świetle obowiązujących przepisów nie ma zatem możliwości objęcia jednostek sektora finansów publicznych obowiązkiem ustanawiania i wnoszenia wspomnianych zabezpieczeń, o co postulował NFOŚiGW.

Ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych wynikających z projektu rozporządzenia (OSR)

1) Wpływ regulacji na dochody i wydatki budżetu i sektora finansów publicznych

Wpływ rozporządzenia na wielkość dochodów i wydatków budżetu w poszczególnych latach budżetowych państwa uzależniony jest od skali płatności zaliczkowych na rzecz beneficjentów, jakie dokonywane będą w ramach programów operacyjnych. Szerokie stosowanie zaliczek, skutkujące przejściowym zwiększeniem wydatków budżetowych, przyspieszy wydatkowanie środków w ramach projektów, przyczyniając się tym samym do szybszego osiągnięcia przez budżet państwa dochodów z tytułu płatności okresowych przekazywanych Polsce przez Komisję Europejską i stanowiących refundację części wydatków poniesionych w ramach programów. Podkreślić należy, że stosowaniu mechanizmu zaliczkowego przyspieszy jedynie moment wydatkowania środków budżetowych i nie wpłynie na łączną kwotę wydatków budżetowych na realizację programów w perspektywie wieloletniej.

2) Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie rozporządzenia nie pociągnie za sobą konieczności zatrudnienia dodatkowych osób i nie wpłynie na rynek pracy. Rozporządzenie reguluje bowiem techniczne kwestie związane z przepływami finansowymi i rozliczaniem środków.

3) Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Szersze stosowanie mechanizmu zaliczkowego przekazywania środków beneficjentom usprawni i przyspieszy wydatkowanie środków przez przedsiębiorstwa będące beneficjentami programów operacyjnych, pozytywnie wpływając na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

4) Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Przyspieszenie procesu realizacji projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych, możliwe dzięki szerszemu zastosowaniu zaliczek, będzie miało pozytywny wpływ na sytuację i rozwój regionów.

5) Konsultacje społeczne

Projekt rozporządzenia podlega konsultacjom z następującym partnerami społecznymi:

- a) Radą Działalności Pożytku Publicznego
- b) Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”
- c) Komisją Krajową Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Solidarność
- d) Bankiem Gospodarstwa Krajowego
- e) Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego

Spśród wymienionych podmiotów uwagi do projektu zgłosili Prezydent Miasta Częstochowy (w ramach konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego) oraz Bank Gospodarstwa Krajowego.

Prezydent Miasta Częstochowy wyraził obawę, iż konsekwencją uchylecia §9 z omawianego rozporządzenia będzie pozbawienie możliwości przekazania dofinansowania w formie zaliczki podmiotom nieprowadzącym działalności wykonywanej w celu osiągnięcia zysku. MRR wskazał, iż efektem uchylecia omawianego przepisu nie będzie pozbawienie możliwości przekazania dofinansowania w formie zaliczki podmiotom nieprowadzącym działalności wykonywanej w celu osiągnięcia zysku, a jedynie dopuszczenie możliwości przekazania dofinansowania w omawianej formie tym podmiotom, które taką działalność wykonują (zgodnie z obowiązującymi przepisami podmioty takie nie mogły - poza wyjątkami wskazanymi w rozporządzeniu - otrzymywać zaliczek).

Bank Gospodarstwa Krajowego zgłosił nieuwzględniony przez MRR postulat dopuszczenia możliwości obejmowania udziałów lub akcji w instrumentach inżynierii finansowej. Uwzględnienie tego postulatu nie jest możliwe w świetle przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, które to stanowisko zostało także poparte przez przedstawicieli MF w trakcie konferencji uzgodnieniowej.