

# ZMIANY W USTAWIE O FINANSACH PUBLICZNYCH ODNOŚNIE ŚRODKÓW UE

RAFAŁ CIEŚLAK, MAŁGORZATA NEJFELD

Już od ponad roku obowiązują zmienione zasady wydatkowania środków z funduszy unijnych, które zostały wprowadzone nową ustawą o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku (u.f.p.). Zmiany w zakresie środków europejskich dotyczą głównie systemu przepływów finansowych i wiążą się z utworzeniem nowej instytucji – tzw. płatnika, wyodrębnieniem budżetu środków europejskich, zmianą formy prawnej środków przekazywanych beneficjentom.

To tylko niektóre z wprowadzonych zmian. Na uwagę zasługuje fakt, że zostały one dokonane na półmetku okresu programowania 2007-2013, co wiązało się między innymi z koniecznością aneksowania zawartych przed 1 stycznia 2010 r. umów o dofinansowanie projektów.

Jedną z podstawowych zmian w stosunku do ustawy o finansach publicznych z 2005 r., jest wprowadzenie w art. 2 pkt 5 u.f.p. nowej definicji środków europejskich, do których obecnie zaliczane są środki pochodzące z:

- funduszy strukturalnych,
- Funduszu Spójności,
- Funduszu Rybackiego,
- pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA),
- Wspólnej Polityki Rolnej.

## BUDŻET ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W definicji środków europejskich nie mieszczą się natomiast instrumen-

ty finansowe w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP). Jednakże z punktu widzenia beneficjentów programów NSRO 2007-2013, zmiana ta nie ma wpływu na realizację i rozliczanie projektów, nie wiąże się również z żadnym z obowiązków podmiotu korzystającego z dofinansowania. Na uwagę zasługuje jednak zmiana charakteru środków finansowych, przeznaczonych na realizację programów operacyjnych. Według obowiązującego do końca grudnia 2009 roku stanu prawnego, środki te, z wyłączeniem programu EWT i EISP, były częścią budżetu państwa. Obecnie, na podstawie art. 117 u.f.p., wydzielony został budżet środków europejskich, stanowiący roczny plan dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację projektów współfinansowanych ze środków unijnych w ramach NSRO 2007-2013, z wyłączeniem środków przeznaczonych na wdrażanie programów w ramach pomocy technicznej. W poprzednim systemie, środki finansowe z UE stanowiły zatem dochody budżetu państwa, z którego były transferowane do beneficjentów za pośrednictwem instytucji wdrażających lub pośredniczących w formie dotacji rozwojowej. **Obecnie, został utworzony budżet środków europejskich, gdzie gromadzone są środki przeznaczone na finansowanie programów operacyjnych z funduszy UE, w formie płatności.** Natomiast w części współfinansowania krajowego mamy do czynienia z dotacjami celowymi.

Konsekwencją tego jest tworzenie osobnej rezerwy celowej na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich i drugiej rezerwy obejmującej wkład krajowy. W związku z wyodrębnieniem budżetu środków europejskich mamy zatem do czynienia z dualizmem środków finansowych. **Beneficjenci otrzymują dofinansowanie z dwóch źródeł: budżetu środków europejskich oraz z budżetu państwa.** Wydatki na realizację projektów w części odpowiadającej dofinansowaniu z funduszy europejskich będą dokonywane w formie płatności, natomiast współfinansowanie krajowe, będzie przekazywane w formie dotacji celowej. Zasadniczą konsekwencją takiej zmiany jest konieczność wydatkowania i rozliczania właściwej części dofinansowania zgodnie z trybem przewidzianym dla danej formy. Dotyczy to przede wszystkim rocznego budżetowania w przypadku dotacji celowej i zachowania zasady tzw. środków niewygasających. Warunki te nie odnoszą się do płatności, czyli części dotacji z budżetu środków europejskich. W efekcie, beneficjenci, żeby prawidłowo rozliczać projekty, muszą być świadomi, jaka dokładnie część przekazanego dofinansowania podlega obowiązkowi zwrotu w przypadku niewykorzystania bądź nierozliczenia dofinansowania do końca roku budżetowego.

Nie zmienia się za to forma przekazywania środków. Beneficjenci nadal mogą się ubiegać zarówno o zaliczkę, jak i refundację poniesionych środków. Zaostrzono jednak warunki zaliczkowania zadań w projekcie. Mianowicie, **w przypadku nierozliczenia zaliczki w terminie, naliczane będą**

**odsetki karne jak dla zaległości podatkowych, od dnia przekazania środków na wyodrębniony rachunek bankowy beneficjenta, aż do dnia złożenia wniosku i rozliczenia otrzymanej zaliczki.**

Celem powyższych zmian jest optymalizacja procesu wydatkowania środków z funduszy europejskich, a kolejnym usprawnieniem w wypłacaniu środków ma być powołana instytucja płatnika, której rolę pełni Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Nie należy przy tym utożsamiać BGK z jedną z instytucji systemu wdrażania funduszy UE na lata 2007-2013. Pełni on tylko i wyłącznie, na podstawie stosownej umowy zawartej z Ministerstwem Finansów, funkcję pośredniczącą w przekazywaniu środków finansowych na rachunki beneficjentów. Z tego względu nazywany jest także „kasjerem”. Założeniem twórców u.f.p. było uproszczenie systemu przepływów finansowych i zlecenie BGK pośredniczenia w przekazywaniu beneficjentom całości przyznanego dofinansowania, w tym zarówno płatności, jak też współfinansowania krajowego. Niestety, nie we wszystkich programach operacyjnych udało się zrealizować te założenia. W ramach regionalnych programów operacyjnych, współfinansowanie krajowe nadal przekazywane jest beneficjentom przez właściwego dysponenta części budżetowej. Konwent Marszałków Województw nie wyraził bowiem zgody, aby środki krajowe przekazywane były za pośrednictwem BGK. Mamy zatem sytuację, w której beneficjenci otrzymują dofinansowanie w ramach dwóch strumieni – płatności przekazywanych przez BGK oraz współfinansowania, przekazywanego przez właściwego dysponenta tych środków. Głównym problemem stanowią tu rozbieżności w czasie przekazywania środków na rachunki beneficjentów. Co do zasady, przelewy powinny być realizowane tego samego dnia, ale w rzeczywistości zdarza się, że pomiędzy dokonаныmi przelewami upływa nawet kilka tygodni. Z punktu widzenia beneficjenta, jest to sytuacja bardzo niekorzystna, tym bardziej, że należy pamiętać o stosowaniu właściwego trybu wydatkowania środków, w zależności od źródła ich pochodzenia.

## WYKLUCZENIE Z UBIEGANIA SIĘ O DOTACJE

Przepisy u.f.p. wprowadzają również zmiany w zakresie okresu wykluczenia z możliwości ubiegania się o dofinansowanie. Na mocy ustawy z 2005 r., jedynie w przypadku

wykorzystania przekazanych środków niezgodnie z przeznaczeniem i w konsekwencji niezrealizowania pełnego zakresu rzeczowego projektu, beneficjent podlegał wykluczeniu z prawa otrzymania środków na realizację projektów, a trzyletni okres wykluczenia liczony był począwszy od dnia, w którym decyzja o zwrocie środków stała ostateczna, a kończył się z upływem trzech lat od dnia dokonania zwrotu środków. Art. 207 u.f.p. rozszerza katalog okoliczności, w których beneficjenci podlegają wykluczeniu. Odnosi się do oszustw, popełnionych przez beneficjentów bądź partnerów, a także niezrealizowania pełnego zakresu rzeczowego projektu. U.f.p. dopuszcza jednak przypadki, kiedy może nie dojść do wydania decyzji o zwrocie środków skutkującej wykluczeniem z możliwości ubiegania się o dofinansowanie. Istotną zmianą w stosunku o ustawy z 2005 r. jest poprzedzenie decyzji o zwrocie środków wezwaniem beneficjenta do dobrowolnego ich zwrotu, bądź wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnej transzy dofinansowania. **Jeżeli beneficjent, w terminie 14 dni, wyrazi zgodę na pomniejszenie transzy, bądź dokona zwrotu środków, nie zostaje wszczęta procedura odzyskiwania.** W przeciwnym razie, na podstawie art. 207 ust. 9 u.f.p., instytucja zarządzająca wydaje decyzję o zwrocie, w której wskazuje należną do zwrotu kwotę wraz z odsetkami, terminem oraz sposobem, w jaki ma to nastąpić.

Na uwagę zasługują również zmiany w zakresie dofinansowania przekazywanego państwowym jednostkom budżetowym, będącym beneficjentami środków z funduszy UE (z wyłącze-

niem programów pomocy technicznej), które bezpośrednio zlecają do BGK dokonanie płatności z budżetu środków europejskich na podstawie stosownego upoważnienia od instytucji będącej stroną umowy o dofinansowanie.

Podsumowując, kluczowe zmiany, wprowadzone przepisami u.f.p. w systemie przepływów środków finansowych z Unii Europejskiej, to:

- wprowadzenie nowego zakresu przedmiotowego dla środków europejskich,
- wyodrębnienie budżetu środków europejskich,
- zmiana formy prawnej wydatków i wydzielenie dwóch strumieni środków: płatności, (współfinansowanie z budżetu środków europejskich) oraz dotacji celowej (wkład krajowy z budżetu państwa,
- utworzenie instytucji „płatnika”, którego rolę pełni Bank Gospodarstwa Krajowego,
- rozszerzenie katalogu okoliczności, w których beneficjenci podlegają trzyletniemu okresowi wykluczenia z możliwości ubiegania się o dofinansowanie,
- zmiany w zakresie zwrotu środków – decyzja o zwrocie poprzedzona wezwaniem do dobrowolnego zwrotu środków, bądź wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnej transzy dofinansowania,
- odsetki – zmiana sposobu naliczania odsetek od przekazanych zaliczek, niewykorzystanych bądź nierozliczonych w terminie.

Wydaje się, że z systemowego punktu widzenia nowe zasady dofinansowania znajdują racjonalne uzasadnienie, co w szczególności należy odnieść do wyodrębnienia budżetu środków europejskich. Niestety, jak to często bywa, wprowadzona reforma nie uwzględniła w pełni interesu beneficjentów, których sytuacja nie uległa znacznej poprawie, a dualizm środków finansowych wprowadził dodatkowe obowiązki w zakresie wykorzystywania środków europejskich. Należy dodać, że **rozwiązania przewidziane przepisami u.f.p. w minimalnym stopniu ingerują w systemy wdrażania programów operacyjnych**, których złożoność i skomplikowany charakter nadal nie sprzyjają efektywnej absorpcji funduszy UE.

Rafał Cieślak,  
Małgorzata Nejfeld

Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz