

Zasady finansowania regionalnych programów operacyjnych

ANNA KUCHARCZYK

System przepływów finansowych dotyczący RPO 2007–2013 jest oparty na diametralnie różnych zasadach finansowania niż te, jakimi rządził się np. (realizowany również w regionach, jednak zarządzany centralnie) Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (lata 2004–2006). Beneficjenci ZPORR oraz wszyscy inni, którzy chcieli aplikować o unijne fundusze w nowej perspektywie finansowania Unii Europejskiej, musieli znów uczyć się, jak właściwie aplikować, a następnie poprawnie rozliczać otrzymane środki UE.

Po pierwszych latach wdrażania RPO, kiedy już wszyscy wprowadzili zasady systemu przepływów finansowych, system ten znów się zmienił i od 2010 roku, wraz z wejściem w życie przepisów nowej ustawy o finansach publicznych, podmioty zaangażowane we wdrażanie programów regionalnych jeszcze raz musiały stawić czoła zmianom. Dziś, kiedy minął już rok pracy z nowymi przepisami, można stwierdzić, iż proces ich adaptacji przebiegł niemalże bezboleśnie. Oczywiście wraz ze zmianą jednej dotacji rozwojowej na dwa źródła finansowania projektów, tj. finansowanie ze środków europejskich oraz z budżetu państwa (dotacja celowa), pojawiły się pewne problemy, miały one jednak w dużej mierze charakter techniczny. Większość osób biorących udział we wdrażaniu uważa więc, że system finansowania RPO został uproszczony, jednak nadal pozostaje on wielopoziomowy i skomplikowany, angażując gros instytucji oraz procesów.

Zasady realizacji finansowej RPO, tj. zobowiązania finansowe leżące po stronie budżetu Unii Europejskiej oraz budżetu państwa polskiego, zostały zapisane w dokumentach programowych oraz w aktach prawnych. Najważniejszymi z nich, obok zatwierdzonych przez Komisję Europejską RPO, są ustawy,



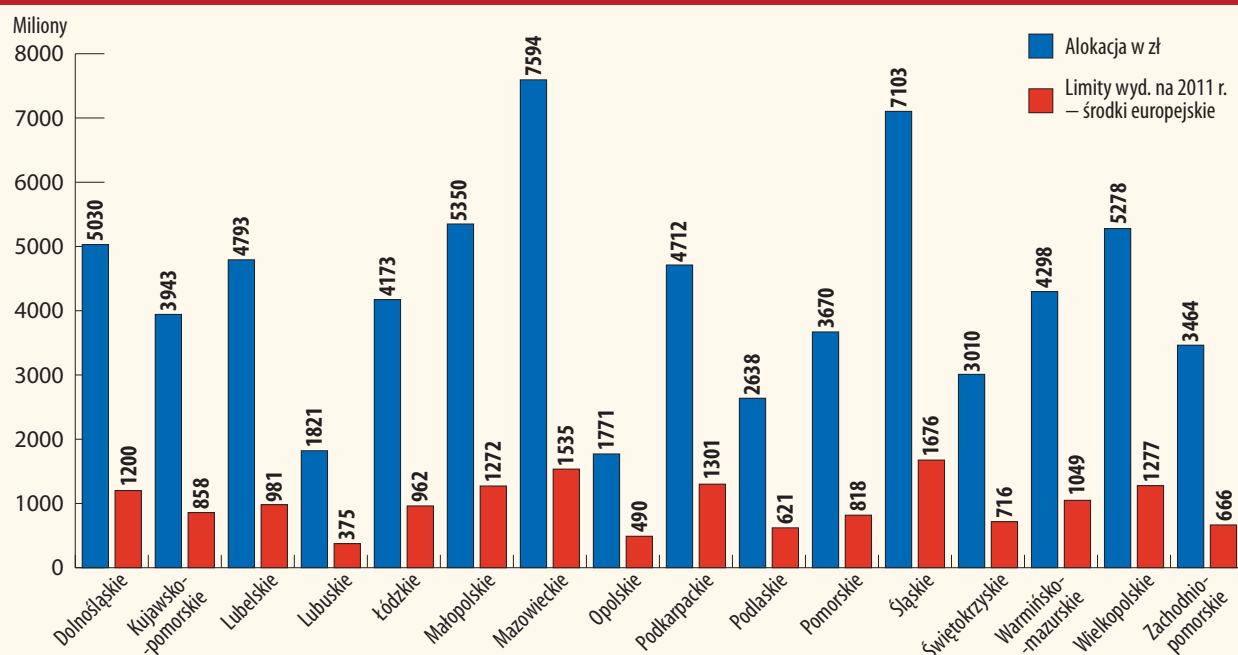
for: www.fotolia.com

w tym ustawa o finansach publicznych oraz kontrakt wojewódzki. Dokumenty te określają zasady finansowania programów, a więc determinują, wspólnie z bardziej szczegółowymi ministerialnymi rozporządzeniami, sposób wypłaty środków na finansowanie projektów beneficjentów RPO. Oczywiście, w ślad za zmianą w 2009 r. ustawy o finansach publicznych, zmieniły się również ww. dokumenty, w tym kontrakty wojewódzkie zawierane przez ministra rozwoju regionalnego z zarządami wszystkich 16 województw, a także inne, takie

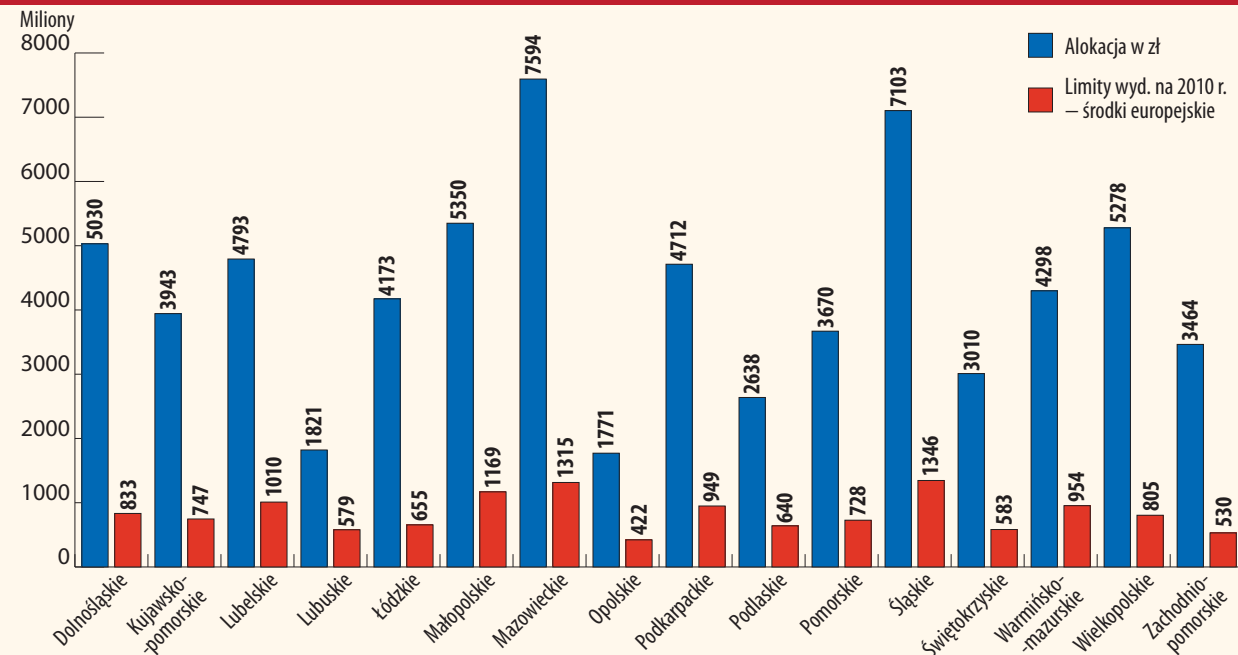
jak np. wzory umów o dofinansowanie projektów, harmonogramy wypłacania środków beneficjentom itd. System finansowania RPO funkcjonujący w roku 2010 sprawdził się, dlatego obecnie nie przewiduje się jego zmiany i w 2011 r. zasady rozliczeń pozostają takie same. Pojawia się natomiast dodatkowe źródło UE na wsparcie inwestycji najważniejszych dla rozwoju polskich regionów. Być może ci projektodawcy, którzy nie zdołali dotychczas pozyskać dofinansowania będą w 2011 r. partycypować w podziale środków Krajowej

Rezerwy Wykonania oraz tzw. dostosowania technicznego. Ponieważ w 2011 r. nie są planowane żadne zasadnicze zmiany w przepływach finansowych RPO, należy przypomnieć, iż podmioty biorące udział we wdrażaniu programów regionalnych (zaangażowane instytucje, beneficjenci) otrzymają środki pochodzące z dwóch źródeł: z budżetu środków europejskich (płatności realizowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zlecenie upoważnionej instytucji, podpisującej z beneficjentem umo-

Limity wydatków na 2011 rok w stosunku do alokacji RPO



Limity wydatków na 2010 rok w stosunku do alokacji RPO



Corocznie minister finansów wydaje rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok kolejny. Rozporządzenie takie, dotyczące opracowywania projektu ustawy budżetowej na 2011 r. weszło w życie 19 marca 2010 r. (Dz.U. Nr 42, poz. 245). Wśród wymaganych danych znajdują się m.in. plany rzeczowe zadań realizowanych ze środków budżetowych oraz projekty planów dochodów i wydatków poszczególnych części budżetowych.

wę o dofinansowanie) oraz z budżetu państwa (tzw. dotację celową). Jednak zanim pieniądze zostaną wypłacone beneficjentom realizującym projekt w RPO, muszą zostać one zapewnione w ustawie budżetowej.

Uważa się, iż prace nad projektem tejże ustawy budżetowej nie dotyczą beneficjentów RPO. Nie jest to jednak do końca słuszne stwierdzenie. Co prawda ustalanie limitów wydatków na dany rok budżetowy odbywa się bez ich bezpośredniego udziału, jednak na podstawie prognozowanych wartości płatności wynikających z harmonogramów realizacji projektów, zawartych w podpisanych umowach o dofinansowanie. Rzetelność sporządzenia powyższych

harmonogramów determinuje trafność propozycji zabezpieczenia środków w konkretnej wysokości na dany rok. Dla określenia wysokości środków niezbędnych do wypłat instytucje realizujące RPO, obok ww. harmonogramów, mają do dyspozycji dodatkowo zbiorcze harmonogramy wydatków wynikających z podpisanych umów, które są składane przez beneficjentów do 5. dnia każdego miesiąca. Dane zawarte w harmonogramach pozwalają m.in. oszacować wielkość zaangażowanych środków i monitorować, czy mieści się ona w limitach wynikających z ustawy budżetowej. Przy czym należy zaznaczyć, że wysokość zakontraktowanych środków, czy też środków przewidzianych do wypłat

w konkretnym roku, może przekroczyć limit wydatków określony dla danej części budżetowej, ponieważ finansowanie wydatków beneficjentów RPO odbywa się również z wykorzystaniem rezerw celowych (utworzonych zarówno w ramach budżetu środków europejskich, jak i budżetu państwa).

Tempo realizacji inwestycji przez beneficjentów oraz jakość i terminowość składania wniosków o płatność, a także wiarygodność danych w sporządzanych przez nich harmonogramach determinują więc wysokość przewidzianych wypłat, a tym samym wysokość środków koniecznych do zabezpieczenia w danym roku. IZ RPO, mając wiedzę na temat stanu wdrażania zarządzanego przez siebie programu, przygotowują propozycje wysokości środków, które powinny zostać zapisane na finansowanie RPO w danym roku, i przekazują je wraz z uzasadnieniem do ministra rozwoju regionalnego. Następnie minister, jako dysponent części budżetowej, przekazuje zgromadzone oraz zweryfikowane dane do ministra finansów. W ustawach nie odnajdziemy terminu, do którego minister finansów powinien złożyć założenia budżetu. Ponieważ jednak Rada Ministrów jest zobligowana przedłożyć projekt ww. ustawy Sejmowi do 30 września, należy przyjąć, iż prace nad jego sporządzeniem powinny zostać ukończone odpowiednio wcześniej.

Kwoty możliwe do wydatkowania

Jak wiadomo, wysokość środków na realizację regionalnych programów operacyjnych została ustalona i przyjęta po negocjacjach z Komisją Europejską. Alokację przyznaną dla poszczególnych RPO zapisano w samych programach, w podziale na lata oraz na źródła finansowania. Samorządy województw, zajmujące się realizacją RPO, otrzymały więc konkretne kwoty, które mogą zostać rozdysponowane na realizację projektów wpisujących się w ramy ww. programów regionalnych. Jednak dzielenie ww. środków nie może odbywać się w dowolny sposób. Realizacja RPO, finansowana ze środków publicznych, musi przebiegać zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego, w tym przede wszystkim przepisami *Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*.



Jedne z najważniejszych przepisów dotyczą zaciągania przez IZ zobowiązań finansowych w ramach RPO. Według zapisów ustawy o finansach publicznych, instytucje zarządzające RPO, co prawda mogą zaciągać zobowiązania finansowe do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu, jednak z uwzględnieniem wieloletnich limitów zobowiązań i wydatków, o których mowa w art. 122, ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy.

Limity wydatków, określone dla RPO w ustawie budżetowej w danym roku, nie mogą zostać przekroczone. Co więcej, zgodnie ze stanowiskiem ministra finansów płatności na rzecz beneficjentów wynikające z harmonogramów nie mogą przekroczyć ww. limitów wydatków (z uwzględnieniem środków z rezerwy celowej).

Niestety, takie stanowisko niesie ze sobą wiele konsekwencji, które mogą spowodować opóźnienia w wypłatach dotacji dla beneficjentów. Po pierwsze, wartość zobowiązań wynikających w danym roku z harmonogramów dołączanych przez beneficjentów do umów o dofinansowanie nie jest tożsama z rzeczywistą wartością zrealizowanych płatności. Jest to spowodowane głównie opóźnieniami w realizacji projektów oraz błędami w składanych przez beneficjentów wnioskach o płatność. Wypłata pieniędzy beneficjentom ulega przesunięciu w czasie, w stosunku do zapotrzebowania zgłoszonego w harmonogramie wydatków, a nierzadko zostaje dokonana dopiero w kolejnym roku budżetowym.

Część skarbników województw stoi na stanowisku, iż zobowiązania finansowe w ramach umów o dofinansowanie mogą być zaciągane do wysokości limitów określonych dla całego RPO, przy czym wynikające z umów zobowiązania wobec beneficjentów powinny być weryfikowane tak, aby uzyskać najbardziej przybliżoną do rzeczywistej wartości płatności możliwych do dokonania w danym roku. Dopiero takie wartości powinny pomniejszać limity zobowiązań wynikające z ustawy budżetowej (w tym rezerwę celową). Oznacza to, iż w danym roku faktyczne płatności na rzecz beneficjentów, nie mogą przekroczyć limitu wydatków na ten rok z uwzględnieniem przesunięć środków rezerwy celowej. Niestety, niektórzy skarbnicy twierdzą, iż harmonogramy wydatków wynikających z podpisa-

„Jednostki realizujące program finansowany z udziałem środków europejskich mogą zaciągać zobowiązania, rozumiane jako suma limitów wydatków wynikających z decyzji o dofinansowaniu lub umów z beneficjentami programów finansowanych z udziałem środków europejskich, do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu, z uwzględnieniem wieloletnich limitów zobowiązań i wydatków, o których mowa w art. 122 ust. 1 pkt 2 lit. c.” – art. 193 ust. 1 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*.

nych umów w całości powinny mieścić się w limitach wydatków określonych w ustawie budżetowej. Powodować to może szybkie skonsumowanie środków określonych w limitach, a więc zablokowanie podpisywania umów zakładających wydatki w roku, którego dotyczy limit, ale jednocześnie nie gwarantuje rzeczywistego wydatkowania tychże środków z uwagi na wymienione powyżej przyczyny opóźnień w realizacji projektów. Wyjściem z tej sytuacji mogłoby być aneksowanie umów dla tych projektów, w których realizacji pojawiły się rzeczywiste opóźnienia. Ponieważ jednak problem nie dotyczy pojedynczych przypadków, nie trudno sobie wyobrazić, że byłoby to problematyczne pod względem organizacyjnym, zarówno dla beneficjentów, jak i instytucji.

Rok 2010 i 2011 – limity wydatków

Alokacja dla wszystkich 16 regionalnych programów operacyjnych wynosi 68,65 mld zł. W projekcie ustawy budżetowej na 2011 r. ustalono limity wydatków w ramach RPO na poziomie 23 proc., tj. w kwocie 28,5 mld zł. Dla porównania w 2010 r. limity te wyniosły łącznie 13,2 mld zł, tj. 19 proc. alokacji. Jak widać na załączonych wykresach, w 2011 r. limity wydatków zostały więc zwiększone o 4 proc. w skali wszystkich RPO, co daje niebagatelną kwotę 15,3 mld zł. Jest to spowodowane szybkim tempem wydatkowania środków w 2010 r. Ponadto RPO są już w połowie okresu programowania, kon-

trakcja jest bardzo zaawansowana, większość projektów z początkowych naborów jest już zakończona, a bardzo wielu projektodawców właśnie oczekuje na realizację płatności końcowej. Należy również pamiętać, iż przedmiotowe limity zostaną zwiększone w 2011 r. o dodatkowe środki pochodzące z Krajowej Rezerwy Wykonania oraz z dostosowania technicznego.

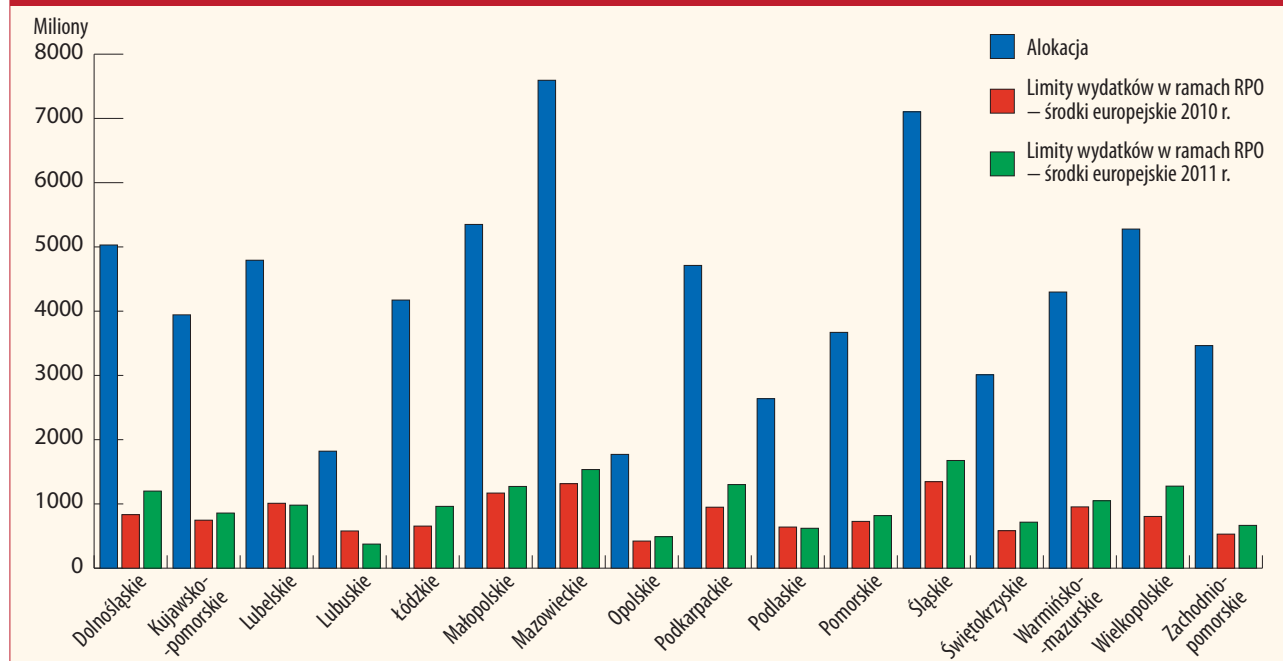
Gdyby pokusić się o zestawienie i zsumowanie limitów wydatków określonych w ustawach budżetowych na 2010 oraz na 2011 r. można by zaobserwować, iż w przypadku województwa lubuskiego i opolskiego stanowią one ponad 50 proc. całości dostępnej alokacji, a dla kolejnych dwóch, tj. podkarpackiego i podlaskiego, niewiele mniej, bo 48 proc. Z kolei dla województw: łódzkiego, mazowieckiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego limity ujęte w ww. ustawach budżetowych wyniosły poniżej 40 proc. alokacji.

Realizacja zasady „n+3”, „n+2”

System przepływów finansowych w ramach regionalnych programów operacyjnych został tak zaprojektowany, aby spełniał wszystkie wymogi formalnoprawne dysponowania środkami publicznymi i jednocześnie umożliwiał sprawne wydatkowanie, a następnie rozliczanie kwot zapisanych w RPO, bez groźby utraty środków. Obowiązująca w poprzednim okresie programowania, tj. w latach 2004–2006 zasada „n+2” została w latach 2007–2010

Zasada „n+3” to jedna z reguł zarządzania finansowego publicznymi środkami wspólnotowymi, stanowiąca, że Komisja Europejska anuluje automatycznie część zobowiązań, 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.

Zestawienie limitów wydatków określonych dla RPO na 2010 oraz 2011 w stosunku do alokacji



zastąpiona zasadą „n+3” (dopiero dla lat 2011–2013 RPO będą rozliczać się z KE według reguły „n+2”). Wprowadzenie zasady „n+3” dało IZ RPO dodatkowy rok na dokonywanie rozliczeń z Komisją Europejską, co z kolei zwiększyło swobodę działań instytucji zarządzających czy wdrażających, jak również realizację samych projektów.

Ze względu na tempo negocjacji RPO zasada „n+3” ma zastosowanie dopiero od roku 2008. Oznacza ona, iż do końca 2011 r. wszystkie instytucje zarządzające RPO powinny zawnieioskować do Komisji Europejskiej o refundację wydatków w kwocie odpowiadającej 16,68 proc. całej alokacji na dany RPO. Ponieważ zaś KE przekazała na realizację 16 RPO zaliczki w wysokości 9 proc., kwota refundacji wyniesie 7,68 proc. Jak podaje Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, na koniec listopada 2010 r. wszystkie 16 RPO spełniło już zasadę „n+3” za 2008 r. Natomiast aby spełnić zasadę „n+3” za 2009 r. IZ RPOŚ powinny zawnieioskować do KE o refundację wydatków w kwocie odpowiadającej 24,69 proc. alokacji całego zarządzanego przez nie programu (33,69 proc. – 9 proc. zaliczki). Na koniec listopada br. zasadę tę zrealizowały już następujące województwa: lubuskie, opolskie, pomorskie, świętokrzyskie i wielkopolskie.

Wydatki odpowiadające wkładowi UE powinny zostać certyfikowane do Komisji Europejskiej zgodnie z ww. zasa-

dami w celu uniknięcia ryzyka bezpowrotnej utraty części środków unijnych. W tym aspekcie najtrudniejszy będzie rok 2013, w którym nastąpi kumulacja zasady „n+3” dla alokacji z 2010 r. oraz zasady „n+2” dla roku 2011. Dlatego też instytucje zarządzające już teraz wyznaczają sobie cele certyfikacji wyższe niż minimalne, konieczne do certyfikowania, tak aby w roku 2013 nie stracić nawet części alokacji.

★★★

Finansowanie RPO w 2011 r. będzie odbywać się na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych oraz w kontraktach wojewódzkich. Zgodnie z zapisami tych ostatnich, aby zapewnić środki na realizację programów regionalnych, IZ RPO musiały pamiętać o złożeniu do ministra rozwoju regionalnego, do 30 listopada 2010 r., pisemnego *Wniosku o przyznanie środków z budżetu środków europejskich oraz o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa w ramach regionalnego programu operacyjnego wraz ze szczegółowym Harmonogramem zapotrzebowa-*

nia na środki dotacji celowej oraz środki z budżetu środków europejskich w podziale na miesiące. Jednak to, w jakich terminach pieniądze będą w 2011 r. wypłacane na rzecz beneficjentów, nie zależy już wyłącznie od instytucji zarządzających. Dąży się bowiem do zsynchronizowania terminów wypłat współfinansowania krajowego, które to środki MRR przekazuje na konta IZ, oraz dofinansowania z budżetu środków europejskich, które jest płatnością realizowaną przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Ponieważ jednak BGK nie opublikował jeszcze *Terminarza płatności środków europejskich na 2011 rok*, na dokładne terminy wypłacania zaliczek czy refundacji przyjdzie nam jeszcze poczekać. ■

Warunkiem wypłaty środków na rachunek beneficjenta jest dysponowanie nimi przez instytucję będącą stroną umowy o dofinansowanie. Wielkość środków będących w dyspozycji ww. instytucji w danym roku jest określona w ustawie budżetowej.

W publikacji autorstwa pani Anny Kucharczyk zamieszczonej w nr. 4(15)/2010 EDS, zatytułowanej *Miliony z UE dla najlepszych – Krajowa Rezerwa Wykonania*, błędnie przypisałyśmy tekst innej osobie. Autorkę i czytelników przepraszamy. (red)

BIBLIOGRAFIA

1 Stan wdrażania regionalnych programów operacyjnych 2007–2013 na dzień 30.11.2010, „Monitor Regionalny MRR”, 6 grudnia 2010 r.

2 Ustawa budżetowa na rok 2010 z 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. z dnia 5 lutego 2010 r. Nr 19 poz. 102).

3 Plan wydatkowania środków w 2011 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013, MRR październik 2010 r.

4 Rozporządzenie Ministra Finansów z 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz. U. Nr 42, poz. 245).