

Wrocław, 19 kwietnia 2004 r.

Przewodniczący  
Krajowej Rady  
Regionalnych Izb Obrachunkowych  
KR/004/8/04

Pani  
Zdzisława Wasążnik  
Dyrektor Departamentu  
Finansów Samorządu Terytorialnego

W związku z upowszechnieniem się pojęcia "budżet projektu", któremu towarzyszy indywidualizacja cech, w tym zasad finansowania - często niespójnych z zasadami systemu finansów publicznych - Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, w związku z pytaniami kierowanymi do regionalnych izb obrachunkowych, zwraca się z prośbą o pomoc w ustaleniu następujących problemów:

1. Które jednostki sektora finansów publicznych mogą występować w roli beneficjentów otrzymujących środki publiczne na realizację programów, w tym beneficjentów środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej? Czy beneficjentem mogą być wszystkie jednostki wymienione w art. 5 ustawy o finansach publicznych, a więc związki jednostek samorządu terytorialnego, a także samorządowe jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze (czyli jednostki niemające osobowości prawnej)? Zauważyć należy, że w dodanym ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (tekst ustawy przekazany do Senatu) art. 30g użyto określenia "Jednostki sektora finansów publicznych realizujące programy i projekty", a dalej w ust. 3 przewidziano możliwość określenia przez ministra odpowiedzialnego za zarządzanie programem warunków, jakie powinna spełniać jednostka sektora finansów publicznych, aby otrzymać środki na prefinansowanie programów i projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Czy w związku ze zmianą ustawy przygotowywane są akty wykonawcze w tym zakresie?
2. Czy możliwe jest zaciąganie przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań finansowych, nominowanych w walutach obcych, w tym zaciąganych w formie kredytów w bankach ze środków pochodzących z linii kredytowych udostępnionych przez banki rządowe innych państw? Przykładem występowania takich sytuacji w ostatnim okresie jest adresowana do gmin oferta uzyskania za pośrednictwem Banku Ochrony Środowiska kredytu ze środków banków rządowych (Nordic Investment Bank oraz niemieckiego banku rządowego Kreditanstalt für Wiederaufbau) na inwestycje związane z infrastrukturą. Należy zauważyć, że określony w rozporządzeniach Rady Ministrów - wydanych na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - katalog przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań, nie przewiduje wprost takich sytuacji.
3. Które organy - w przypadku realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w ramach programu - są uprawnione (zobowiązane) do ustalania jednolitego sposobu ujmowania i klasyfikowania otrzymywanych środków finansowych? Upoważnienie to dotyczy prawa rozstrzygnięcia o włączeniu środków do dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, bądź obowiązku wskazywania podstawy prawnej ich włączenia do przychodów środka specjalnego jednostki budżetowej, spełniającej warunki określone w programie (np. środki w formie grantów). Zauważyć należy, że w świetle obowiązujących przepisów do przychodów środka specjalnego mogą być włączone darowizny, a takiego przymiotu nie posiadają środki finansowe, których sposób wykorzystania i rozliczania musi być zgodny z ustalonymi zasadami programu.

Uzasadnienie wskazania uprawnień i obowiązków podmiotów stanowią przykłady zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne w 2003 roku w ramach:

a) Programu Aktywizacji Zawodowej "PIERWSZA PRACA", w tym zadań opartych na:

- zasadach udzielania grantów samorządom gminnym i organizacjom pozarządowym na tworzenie Gminnych Centrów Informacji (program MGPIPS). Zauważyć należy, że niejednoznaczne określenie charakteru przekazywanych środków ogranicza możliwość kwestionowania przez regionalne izby obrachunkowe sposobu ich ujmowania w budżetach samorządowych. Wyniki podjętych działań celem ustalenia jednolitej wykładni w tym zakresie znajdują odzwierciedlenie w załączonym piśmie Głównego Księgowego MGPIPS znak: BAB.I.033-196/JS/03 z dnia 23 września 2003 r.);
- zasadach udzielania grantów dla szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych o uprawnieniach szkół publicznych na tworzenie Szkolnych Ośrodków Kariery, adresowanych do władz szkolnych odpowiedniego szczebla (program MGPIPS).

W obu przypadkach wymagany był udział środków własnych w ogólnych kosztach projektu, a więc środków, jakie należało zaangażować w wydatkach budżetu jednostki samorządu terytorialnego;

b) pomocy finansowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - udzielanej na podstawie § 5 ust. 2 i § 17 ust. 1 -5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 82 ze zm.). Stosownie do opracowanych przez ARiMR "Zasad udzielania pomocy finansowej na działalność związaną z podnoszeniem i zmianą kwalifikacji mieszkańców wsi w obszarach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich", z wnioskiem o udzielenie pomocy finansowej występował dyrektor szkoły, deklarujący udział własny w pokryciu minimum 20% kosztów niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia. W wielu przypadkach wystąpienie szkoły w roli podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie powodowało przepływ środków publicznych bezpośrednio na rachunki środków specjalnych szkół, czyli bez odzwierciedlenia w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, będącej organem prowadzącym szkołę.

Przedstawione sytuacje - będące wyrazem dostosowywania się jednostek samorządu terytorialnego do wymogów podmiotów dysponujących środkami - wskazują, że w przypadku realizacji zadań finansowanych ze środków, których szczegółowe warunki wykorzystania i rozliczania określa umowa zawarta z podmiotem dysponującym środkami, wymagane jest ustalenie zakresu upoważnień tych podmiotów do oddziaływania na gospodarkę finansową beneficjentów.

Powyższe stanowi zapowiedź, że możliwość finansowania przez jednostki sektora finansów publicznych zadań z udziałem środków Unii Europejskiej wymagać będzie wzmożonego udziału organu sprawującego nadzór finansowy w zakresie tych środków i regionalnych izb obrachunkowych, sprawujących nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych.

Z wyrazami szacunku  
Bogdan Cybulski