

Intensywność pomocy przyznawanej jednostkom sektora finansów publicznych w ramach działań „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” oraz „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020

I. Aktualny stan prawny.

Zgodnie z Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, w ramach operacji typu „Budowa lub modernizacja dróg lokalnych” objętych działaniem M07 „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”:

- „Wysokość pomocy ze środków EFRROW nie może przekroczyć 3 000 000 zł na beneficjenta w okresie realizacji Programu.”
- „Poziom pomocy finansowej z EFRROW wynosi 63,63% kosztów kwalifikowalnych projektu.”
- „Wymagany krajowy wkład środków publicznych, w wysokości 36,37% kosztów kwalifikowalnych projektu, pochodzi ze środków własnych beneficjenta.”

Te same zasady mają zastosowanie do pozostałych typów operacji w ramach działania M07, z tą tylko różnicą, że wysokość pomocy ze środków EFRROW w przypadku operacji typu:

- „Gospodarka wodno-ściekowa” wynosi 2 000 000 zł,
- „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów.” Wynosi 1 000 000 zł,
- „Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne lub kształtowanie przestrzeni publicznej” oraz „Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego” wynosi łącznie 500 000 zł.

Z kolei w odniesieniu do działania M19 „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” (w praktyce jedynie w odniesieniu do poddziałania 19.2 „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”):

- brak jest limitu pomocy dla jednostek sektora finansów publicznych,
- „W przypadku podmiotów sektora finansów publicznych poziom pomocy finansowej z EFRROW wynosi maksymalnie 63,63% kosztów kwalifikowalnych.”
- „Wymagany krajowy wkład środków publicznych, w wysokości co najmniej 36,37% kosztów kwalifikowalnych projektu, pochodzi ze środków własnych beneficjenta.”

Powyższe zasady, dotyczące poziomu pomocy finansowej (63,63%) zostały odzwierciedlone w § 6 ust. 1 rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w zakresie działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” oraz w § 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poź. 1570 oraz z 2016 r. poz. 1390) w brzmieniu „Pomoc jest przyznawana w wysokości 63,63% kosztów kwalifikowalnych”.

W związku z powyższym pomoc w ramach M07 i M19 gdzie beneficjentem są jednostki sektora finansów publicznych przyznawana jest w wysokości równej 63,63% kosztów kwalifikowalnych, a nie do wysokości 63,63% tych kosztów.

Jednocześnie mając na uwadze, że „sztywny” poziom wsparcia w praktyce jest trudny do utrzymania, zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzeń MRiRW dla „Gospodarki wodno-ściekowej” oraz „Inwestycji w targowiska (...)” „koszty (...) przekraczające kwotę kosztów kwalifikowalnych określoną w umowie nie są uznawane za koszty kwalifikowalne”. Z kolei zgodnie z § 29 ust. 3a rozporządzenia MRiRW dla „Wdrażania LSR” „kwoty kosztów kwalifikowalnych poniesionych w ramach realizacji operacji przez jednostkę sektora finansów publicznych w wysokości przekraczającej kwotę kosztów kwalifikowalnych określoną w umowie nie uwzględnia się przy ustalaniu wysokości kosztów kwalifikowalnych podlegających refundacji”. Zasada ta znalazła odzwierciedlenie także w formularzach umów o przyznanie pomocy, w tym także w formularzu dla „Budowy lub modernizacji dróg lokalnych”, mimo że brak jest w rozporządzeniu dla tego poddziałania stosownej regulacji (jak to ma miejsce w chociażby w rozporządzeniu dla „Gospodarki wodno-ściekowej”). Tym samym o ile spadek wartości rzeczywiście poniesionych kosztów, w stosunku do tego, który został określony w umowie o przyznaniu pomocy, oznacza także proporcjonalny spadek wysokości pomocy należnej do wypłaty, o tyle wzrost wartości tych kosztów nie będzie oznaczał wzrostu kwoty pomocy. Brak zapisów dotyczących „wartościowej nie kwalifikowalności” kosztów po zawarciu umowy w praktyce mógłby paraliżować proces rozliczenia operacji (niemożność wypłacenia wyższej kwoty pomocy przy jednoczesnej niemożności wypłaty pomocy przy mniejszej jej intensywności).

II. Projektowane zmiany.

Niemniej jednak Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zauważa, że problem „sztywnej intensywności pomocy” dotyczy nie tylko etapu realizacji operacji (wypłaty pomocy), ale także etapu jej przyznawania (zawierania umowy o przyznaniu pomocy). W szczególności sygnalizowane jest, że sztywność intensywności pomocy może prowadzić do sztucznego zaniżania kwoty kosztów kwalifikowalnych, a tym samym sztucznego ograniczania zakresu operacji.

W związku z powyższym 24 czerwca 2016 r. na V posiedzeniu Komitetu Monitorującego PROW 2014-2020 Ministerstwo zaproponowało stosowną zmianę zapisów PROW 2014-2020 (uchwała nr 66) w odniesieniu do działania M07 „Podstawowe usługi (...)”, zgodnie z którą w miejsce zasady:

„Poziom pomocy finansowej z EFRROW wynosi 63,63% kosztów kwalifikowalnych projektu. Wymagany krajowy wkład środków publicznych, w wysokości 36,37% kosztów kwalifikowalnych projektu, pochodzi ze środków własnych beneficjenta.”

proponuje się zasadę:

„Intensywność pomocy wynosi do 63,63 % kosztów kwalifikowalnych operacji.”,

przy jednoczesnym dodaniu zapisu, że:

„Oprócz pomocy finansowej wypłacanej przez agencję płatniczą, wydatkami publicznymi w rozumieniu art. 2 pkt 15 rozporządzenia nr 1303/2013, w zw. z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 jest także wkład własny beneficjenta w realizowaną operację, z tym że ta część tego wkładu, która powoduje zaburzenie proporcji pomiędzy pomocą finansową wypłacaną przez agencję płatniczą a wkładem własnym beneficjenta równą 63,63% do 36,37% - nie stanowi kwalifikowalnych wydatków publicznych, w rozumieniu art. 59 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013.”

Należy jednak zauważyć, że równoległe do tej zmiany zaproponowano także zmianę dotyczącą maksymalnego poziomu kosztów całkowitych realizowanej operacji, zgodnie z którą w miejsce zasady (uchwała nr 58):

„W ramach operacji wartość całkowitego kwalifikowalnego kosztu nie może przekroczyć 1 000 000 EUR”

proponuje się zasadę:

„Wartość całkowitego kosztu operacji nie może przekroczyć dwukrotności wysokości pomocy ze środków EFRROW.”.

Treść ww. uchwał oraz szczegółowe uzasadnienie proponowanych zmian są dostępne na stronie internetowej www.minrol.gov.pl w zakładce Wsparcie rolnictwa / Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 / Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 / Komitet Monitorujący PROW 2014-2020 / V posiedzenie KM PROW 2014-2020 z 24.06.2016 r. <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020/Komitet-Monitorujacy-PROW-2014-2020/V-posiedzenie-KM-PROW-2014-2020-z-24.06.2016-r>.

Przyjęcie przez Komisję Europejską ww. zmian w PROW 2014-2020 pozwoli na zmianę przepisów ww. rozporządzeń MRiRW

Zaznaczyć należy, że w przypadku wprowadzenia wyłącznie zmiany określającej, że poziom pomocy finansowej z EFRROW wynosi **do 63,63%** kosztów kwalifikowalnych projektu stwarza zagrożenie wystąpienia efektu deadweight ponieważ nie określono minimalnego procentowego poziomu pomocy. W konsekwencji nie byłyby wykluczone przypadki przyznania pomocy np. na poziomie 10, czy 20 % kosztów operacji.

III. Wnioski

W opinii MRiRW jedynym możliwym rozwiązaniem jest wprowadzenie kompleksowego rozwiązania polegającego na wprowadzeniu zapisów, iż poziom pomocy finansowej z EFRROW wynosi do 63,63%, rezygnacji z określenia maksymalnej wysokości kosztów kwalifikowalnych tj. 1 000 000 euro oraz określeniu maksymalnej wartości kosztów całkowitych operacji w sposób ściśle związany z kwotą pomocy. Stosowne zmiany w przepisach rozporządzeń MRiRW zostaną wprowadzone dopiero w momencie akceptacji zmian w PROW 2014-2020 przez Komisję Europejską (projekt zmiany tych przepisów zostanie przygotowany odpowiednio wcześniej).

Do czasu jednak akceptacji przez Komisję Europejską przedmiotowych propozycji biorąc pod uwagę występujące znaczne, sięgające w niektórych przypadkach nawet 40%, oszczędności przetargowe zrealizowanych projektów w poprzednim okresie programowania jak również pojawiające się już informacje o takich oszczędnościach w przypadku operacji dotyczących budowy lub modernizacji dróg lokalnych, wydaje się, że zasadne jest opracowywanie przez podmioty ubiegające się o przyznanie pomocy planów finansowych operacji uwzględniających niższe ceny w ramach przedziałów cenowych wskazanych w cennikach.