Eurofundusze 2014-2020: projekt ustawy wdrożeniowej w Sejmie

Kategoria: Rozwój i fundusze
Opublikowano: niedziela, 29, czerwiec 2014 06:00
Jarosław Komża
Odsłony: 1411

Przyjęty przez rząd 8 maja projekt *ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, trafił do Sejmu. Podkomisja zakończyła już pracę nad nim, jej wynik rozpatrzą 8 lipca połączone komisje ds. samorządu i polityki regionalnej oraz ds. UE. Jeśli samorządy chcą w ustawie jeszcze coś poprawić, to posiedzenie obu komisji będzie praktycznie ostatnim momentem na przekonanie posłów do swoich racji.

Omawiana ustawa, to najważniejszy – obok obwiązującej już znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – akt prawny sterujący systemem wdrażania w Polsce instrumentów polityki spójności na latach 2014-2020, czyli kolokwialnie rzecz ujmując wydawania funduszy. Szczegółowe kwestie ustawy komentowaliśmy dla Państwa i na łamach dziennika Warto Wiedzieć już w ubiegłym roku, gdy projekt resortu rozwoju regionalnego ujrzał światło dzienne i był opiniowany przez Komisję Wspólna Rządu i Samorządu.

Nowości w systemie

Ustawa wprowadza na okres 2014-2020 nowe instrumenty polityki spójności. Są nimi *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne* oraz *Rozwój Kierowany przez Społeczność Lokalną*. Oba pojęcia to nazwy mechanizmów realizacji i finansowania projektów, premiujących współpracę. W pierwszym przypadku (ZIT) chodzi o premiowanie współpracy pomiędzy samorządami, tworzącymi obszar funkcjonalny, na którym taki mechanizm, jako jeden z możliwych sposobów realizacji projektów, zostanie wprowadzony. Obowiązkowo na obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich, fakultatywnie na pozostałych.

W drugim przypadku chodzi o mechanizm współpracy pomiędzy sektorem publicznym a społecznym przy planowaniu rozwoju lokalnego i realizacji projektów. Dotychczas jego stosowanie (pod nazwą LEADER) możliwe było wyłącznie na obszarach wiejskich i małych miasteczek, ze względu na to, iż był on jednym ze sposobów wdrażania instrumentu polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki rybackiej, tj. Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), w Polsce poprzez Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Instrumenty obu polityk były wyraźnie od siebie oddzielone. Konsekwencją tego podejścia był m.in. także i ten mechanizm, który pozwala wdrażać podstawową wartość,jaką jest partycypacja społeczności lokalnej w zarządzaniu publicznym.

Obecnie Komisja Europejska integruje wdrażanie instrumentów obu polityk, mimo, iż pozostają one niezależne. Dzięki temu mechanizm znany dotąd w praktyce wyłącznie z działalności Lokalnych Grup Działania Wdrażających Lokalne Strategie Rozwoju może być rozciągnięty także na obszary miejskie i na interwencje wszystkich funduszy (także strukturalnych). Niestety, w polskiej praktyce wykorzystanie mechanizmu RLKS zostało zaprojektowane w bardzo małym stopniu. Głównie decyzją marszałków województw.

Nową procedurą kontrolną w systemie jest desygnacja. Porównać ją można do dotychczasowej certyfikacji wydatków. Procedura ta będzie warunkiem rozpoczęcia finansowej realizacji programu operacyjnego. A podlegać jej będą instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażając.

Kontrowersyjne wytyczne

Projekt ustawy uzyskał pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego jeszcze w ubiegłego roku. Należy jednak odnotować, że po niej projekt był jeszcze wielokrotnie zmieniany w konsultacjach międzyresortowych. Ostateczny projekt, przyjęty przez rząd 8 maja trafił do Sejmu i po

Phoca PDF

pierwszym czytaniu na posiedzeniu plenarnym 6 czerwca skierowano go do prac w komisjach ds. samorządu i ds. UE, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

W dniach 24-25 czerwca kolejne artykuły projektu ustawy rozpatrywane były na posiedzeniu utworzonej podkomisji. Prawnicy Biura Legislacyjnego Sejmu zgłaszali sporo uwag. Wykazywali, iż w polskim systemie prawnym brak takiej formy prawnej. Poza tym w myśl orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2011 r. przepisy o podobnym charakterze niezgodne są z ustawą zasadniczą. Ponadto prawnicy BL nie wskazywali, iż problem z wytycznymi polega także na tym, iż zmieniają się one po podpisaniu przez beneficjanta umowy na dofinansowanie projektu i to jest tworzy zagrożenie zasady bezpieczeństwa prawa. Argumenty podnoszone przez prawników sejmowych zgodne są tymi, które podnosili przedstawiciele korporacji samorządowych. Proponowaliśmy, by zawrzeć w ustawie odpowiednie gwarancje, by zmiana wytycznych w czasie realizacji projektu nie wpływała negatywnie na pozycję beneficjenta. Te uwagi nie zostały wówczas przez MIR przyjęte.

Wiceminister rozwoju regionalnego Marceli Niezgoda kontrował, iż wytyczne nie są źródłem prawa, a "tylko" "instrukcją dla beneficjenta, jak nie wpaść w kłopoty". Uzasadniał, iż wytyczne obowiązywać będą wyłącznie beneficjentów, a więc wyłącznie tego, kto podpisze umowę na dofinansowanie projektu, czyli zobowiązuje się do ich przestrzegania. Poza tym, rada prawnicza przy Rządowym Centrum Legislacji obradująca pełne 7 dni (!), jak podkreślił minister, nie miała do takiego zapisu o wytycznych zastrzeżeń. Według niego z orzeczenia TK w 2011 r. wynika, iż wytyczne, jako szczególnego rodzaju instrument, powinien być uregulowany w przepisach powszechnie obowiązujących, i w opinii resortu tak się dzieje w projekcie ustawy. Dodatkowo przedstawiciele MIR wyjaśniali, iż niestety wiele regulacji w systemie wdrażania funduszy płynących z KE nie ma rangi aktów prawnych, a różnego rodzaju wskazówek, pouczeń, wniosków.

Kontrolowany na przegranej pozycji?

Art. 24, ust. 2 projektu ustawy zakłada, iż *„Niestwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości w toku wcześniejszej kontroli przeprowadzonej przez właściwą instytucję, nie stanowi przesłanki odstąpienia od odpowiednich działań, o których mowa w ust. 10 lub 12, w przypadku późniejszego stwierdzenia jej wystąpienia"*. Przedstawiciele korporacji samorządowych podnosili podczas konsultacji, iż taki zapis jest niekorzystny dla beneficjenta. Zwalnia z odpowiedzialności kontrolujących i daje podstawę do kwestionowania tego, co wcześniej zostało uznane za prawidłowe. Niestety, te argumenty również nie znalazły posłuchu u przedstawicieli resortu. Zapis zaakceptowali także posłowie podkomisji.

ZIT zgodnie z porozumieniem lub umową

Poseł Waldemar Sługocki zgłosił do art. 30, mówiącego o realizacji mechanizmu ZIT, poprawkę, która doprecyzowuje, iż w przypadku związku ZIT tworzonego przez JST na podstawie umowy lub porozumienia o współpracy (w celu wspólnej realizacji ZIT), mechanizm ten zarządzany jest na zasadach określonych w tej umowie albo porozumieniu. I konsekwentnie, strategia ZIT i jej zmiany przyjmowane mają być przez związek ZIT w formie uchwały albo przez jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w umowie albo porozumieniu.

Sprawozdanie podkomisji z przyjętymi poprawkami rozpatrzą 8 lipca połączone komisje ds. samorządu i polityki regionalnej oraz ds. UE.

Phoca PDF