

## **Założenia**

### **do projektu ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych**

#### **I. Aktualny stan prawny**

W 2004 r. na mocy ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r.<sup>1)</sup>, zwanej dalej „ustawą o FRIK”, utworzono Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, zwany dalej „Funduszem”, za pośrednictwem którego są wspierane działania stymulujące rozwój regionalny kraju. Zadaniem Funduszu jest udzielanie preferencyjnych kredytów przeznaczonych na pokrycie kosztów przygotowania projektów inwestycji komunalnych realizowanych przez gminy oraz ich związki, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Działanie to ma na celu zwiększenie możliwości podejmowania inwestycji komunalnych przez gminy oraz ich związki.

Fundusz jest usytuowany w Banku Gospodarstwa Krajowego, a jego środki finansowe lokowane są na wyodrębnionym rachunku. Fundusz nie ma charakteru funduszu celowego lub agencji.

Fundusz ma charakter odnawialny („rotacyjny”) - oznacza to, że jego środki w części przeznaczonej na kredyty zasilają zwrotnie Fundusz. Środki na działanie Funduszu są m.in. pozyskiwane ze środków przekazywanych z budżetu państwa w wysokości określonej w ustawie budżetowej, z odsetek od lokat wolnych środków Funduszu w bankach lub z inwestycji okresowo wolnych środków Funduszu w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski oraz w papiery wartościowe gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa. Ponadto minister właściwy do spraw finansów publicznych może upoważnić BGK do wyemitowania obligacji lub do zaciągnięcia kredytu, względnie pożyczki, z przeznaczeniem na dofinansowanie Funduszu.

Wydatki Funduszu są przeznaczone na preferencyjne kredyty celem pokrycia kosztów przygotowania dokumentacji projektów inwestycji komunalnych, pokrycia kosztów oceny wniosków, kosztów emisji obligacji, wykupu obligacji, spłaty pożyczek i kredytów oraz uzasadnionych kosztów działalności i obsługi Funduszu.

Oprocentowanie udzielanych preferencyjnych kredytów jest ustalone na poziomie wynoszącym 0,5 stopy redyskontowej weksli przyjmowanych do redyskonta przez NBP.

Warunkiem udzielenia kredytu jest pozytywne rozpatrzenie przez BGK wniosku gminy lub związków gmin, zwanych dalej „inwestorem”. Bank udzielając kredytów jest

---

<sup>1)</sup> ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz. U. Nr 223, poz. 2218).

zobowiązany uwzględnić kryteria przyjęte w ramach systemów realizacji poszczególnych programów operacyjnych.

Wielkość udzielanych kredytów jest przewidziana do wysokości 80% zaplanowanych kosztów netto przygotowania projektu inwestycyjnego, bez uwzględnienia podatku od towarów i usług, nie więcej niż 500.000 zł na jeden projekt wskazany we wniosku. Fundusz dysponuje środkami finansowymi do poziomu wysokości kwot przewidzianych w swoim rocznym planie finansowym. Maksymalny okres kredytowania wynosi 36 miesięcy, a możliwa karencja w spłacie kredytu 18 miesięcy. Zabezpieczeniem spłaty kredytu jest weksel własny in blanco lub inne zabezpieczenie zaproponowane przez inwestora. Nie ma możliwości refinansowania kredytem ze środków Funduszu wydatków już poniesionych na pokrycie kosztów dokumentacji inwestycji komunalnej.

Fundusz, jako jednostka wyodrębniona w Banku Gospodarstwa Krajowego, ma własny plan finansowy, bilans oraz rachunek zysków i strat. Bank Gospodarstwa Krajowego jest bankiem państwowym. Działa na podstawie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego<sup>2)</sup>. Zgodnie z art. 4 tej ustawy do podstawowych celów działalności BGK należy wspieranie rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, realizowanych z wykorzystaniem środków publicznych. Do zadań BGK należy m.in. obsługa funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw.

## **II. Potrzeba zmian**

Bank Gospodarstwa Krajowego przedstawił informacje, że realizacja celów Funduszu jest utrudniona. Podstawowym tego powodem jest niedostosowanie parametrów kredytów udzielanych ze środków Funduszu do potrzeb jednostek samorządu terytorialnego, co skutkuje niskim zapotrzebowaniem na kredyty. W 2004 roku Fundusz został zasilony środkami budżetowymi w wysokości 15 mln zł, a w 2005 roku w kwocie 30 mln zł. Od 2006 roku w budżecie nie były przewidywane środki na dofinansowanie Funduszu, a jego działalność była finansowana ze środków uzyskanych przez Fundusz w latach poprzednich. Według Sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych za II kwartał 2009 r. aktywa FRIK wynoszą 47.927.000 zł, z czego stan kredytów udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego osiągnął 17.329.000 zł. Wolne środki Funduszu w analizowanym okresie były inwestowane w dłużne papiery wartościowe. Jednocześnie z ww. sprawozdania wynika, że od dnia rozpoczęcia działalności Funduszu do dnia 30 czerwca 2009 roku:

- zostało złożonych 612 wniosków o wsparcie kredytowe na łączną sumę 89.761.000 zł,
- zawarto 515 umów o wartości 71.632.000 zł,
- z tytułu umów kredytowych wypłacono 48.400.000 zł.

---

<sup>2)</sup> ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. Nr 65, poz. 594, z późn. zm.).

Zmiany społeczno-gospodarcze, jakie zaszły w Polsce sprawiają, że założenia projektu ustawy, która wprowadziła Fundusz do obrotu prawnego, nie przystają do obecnej rzeczywistości i środki Funduszu pozostają niewykorzystane, a jest to dobry instrument, który po pewnych modyfikacjach, może jeszcze służyć wdrażaniu funduszy strukturalnych i skutecznemu wykorzystywaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Nie bez znaczenia jest kryzys gospodarczy, który jakkolwiek w Polsce nie objawił się w najgroźniejszej postaci, to i tak wpływa na zdolności inwestycyjne nie tylko podmiotów prywatnych. Dlatego też wsparcie, jakie gminy i ich związki mogą uzyskać z Funduszu nie jest bez znaczenia. Niepełne wykorzystanie środków Funduszu zostało odnotowane przez Najwyższą Izbę Kontroli, zwaną dalej „NIK”, która w dokumencie „Informacja o wynikach kontroli zarządzania i wykorzystania na cele budowlane środków Funduszy w BGK” z maja 2009 r. wskazała, że w celu zwiększenia efektywności zarządzania środkami Funduszu, konieczne jest opracowanie nowelizacji ustawy. Należy przy tym zauważyć, że w przypadku niektórych projektów, na które składa się obszerna dokumentacja techniczna kwota aktualnie przewidziana w ustawie o FRIK tj. 500.000 zł jest niewystarczająca. Dla przygotowania kompletnej dokumentacji, która umożliwiłaby przedstawienie projektu do zaakceptowania przez właściwą instytucję w systemie wdrażania funduszy strukturalnych i przyjęcia do realizacji w ramach danego programu operacyjnego potrzebne są bardzo wysokie nakłady, często przekraczające kwotę 500.000; w szczególności dotyczy to przygotowania dokumentacji do projektów infrastrukturalnych.

### **III. Zakładane cele**

Podstawowym i najważniejszym celem jest zwiększenie poziomu wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a do tego może się przyczynić zwiększenie zainteresowania Funduszem. Jeżeli środki Funduszu będą wykorzystywane właściwie i zgodnie z przeznaczeniem przyczynią się one do realnego zwiększenia możliwości inwestycyjnych gmin i ich związków, a jeżeli zostanie przyjęta propozycja rozszerzenia katalogu podmiotowego ustawy, to również powiatów. Zatem podmioty, na które oddziałuje projekt nowelizacji przepisów to gminy, związki gmin oraz powiaty. Zmiana ustawy może wpłynąć na rozwój społeczno-gospodarczy nie tylko regionów posiadających zdolności i możliwości inwestycyjne ale również na te obszary kraju, które dopiero nabywają doświadczenia w wykorzystywaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, zważywszy, że docelowym adresatem kredytów udzielanych przez Fundusz są jednostki samorządu terytorialnego, które realizują małe i średnie projekty współfinansowane ze środków europejskich. Jednostki te, ze względu na ograniczone możliwości inwestycyjne, nie w pełni czerpały korzyści wynikających z realizacji projektów w ramach programów operacyjnych. Środki Funduszu w dużej mierze mogą przyczynić się zmniejszenia tej bariery. Stanowią swego rodzaju zachętę dla jednostek samorządu terytorialnego do zwiększania swojej aktywności na polu realizacji projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Zwiększenie wykorzystania środków Funduszu wpłynie nie tylko na ilość projektów, które mogą być realizowane w ramach programów operacyjnych, ale również na ich jakość i dopracowanie. Uczynienie z Funduszu instrumentu łatwiej dostępnego przyczyni się do poprawy efektywności i skuteczności wsparcia udzielanego jednostkom samorządu terytorialnego, ułatwi im podejmowanie decyzji o realizacji inwestycji komunalnych i w konsekwencji przyczyni się do poprawy absorpcji

środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, ponieważ lepiej przygotowane projekty będą mogły być przyjmowane do realizacji, a to przyspieszy wydatkowanie tych środków. Fundusz został stworzony jako instrument pomocniczy dla wdrażania funduszy strukturalnych. Jego pełniejsze wykorzystanie pozwoli na przygotowanie projektów, które będą kompletne i poprawne oraz zgodne z celami określonymi w programach operacyjnych. To z kolei wpłynie na sprawność, szybkość rozpatrywania poszczególnych wniosków o dofinansowanie – będą one mogły od razu być przyjmowane do realizacji. Realizacja projektów na inwestycje komunalne, nie tylko przyczyni się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju ale również pomoże efektywniej wykorzystywać środki z funduszy strukturalnych. Kredyty udzielane ze środków Funduszu umożliwią przygotowanie skomplikowanej dokumentacji, która jest niezbędna do zaakceptowania projektu do realizacji w ramach danego programu operacyjnego. W obecnie obowiązującej ustawie katalog dokumentów, których przygotowanie może być pokryte ze środków Funduszu jest niewystarczający. Katalog tych dokumentów powinien zostać rozszerzony, co zwiększy efektywność wykorzystania środków Funduszu, a tym samym przyczyni się do poprawniejszego przygotowania projektów ocenianych przed przyjęciem do realizacji w ramach danego programu operacyjnego. Przyjmuje się, że wskazanie dodatkowych dokumentów, które mogą być objęte finansowaniem ze środków Funduszu, podniesie jakość projektów dofinansowywanych ze środków funduszy strukturalnych, co przyspieszy proces oceny takiego projektu, bez konieczności uzupełniania braków formalnych, a to przyspieszy wydatkowanie środków europejskich.

Jednym z efektów projektowanej nowelizacji jest polepszenie sytuacji jednostki samorządu terytorialnego ubiegającej się o kredyt ze środków Funduszu. Rozwiązaniem, które mogłoby się przyczynić do osiągnięcia takiego efektu jest wprowadzenie dodatkowego instrumentu finansowego, korzystnego dla jednostki, a mianowicie umarzania całości lub części kredytu lub odsetek, w uzasadnionych sytuacjach. Instrument ten pozwoli na zachowanie równowagi finansowej w jednostce, którą dotknęły poważne problemy finansowe. Kredyt ze środków Funduszu jest udzielany na warunkach preferencyjnych, nie jest to jednak gwarant bezpieczeństwa finansowego jednostki. Jakkolwiek ze sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych za II kwartał 2009 r. nie wynika aby BGK zarejestrowało kłopoty z terminowym spłacaniem kredytu, to jednak nie można wykluczyć takiej sytuacji, zwłaszcza w obecnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych.

#### **IV. Projektowane zmiany:**

##### **1. Przepisy materialne:**

- 1) Wskazanie dodatkowej kategorii projektów, dla których przygotowanie dokumentacji może być objęte kredytem ze środków Funduszu.

Należy wyraźnie wskazać, że kredyty ze środków Funduszu są przeznaczone na przygotowanie przez jednostki samorządu terytorialnego projektów inwestycji komunalnych przewidywanych do współfinansowania z funduszy Unii Europejskiej, a także ze środków pochodzących z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Takie sformułowanie pozwoli na rozszerzenie kręgu zainteresowanych wnioskodawców przygotowujących projekty do realizacji w ramach obydwu mechanizmów finansowych.

- 2) Rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy.

Należy rozszerzyć ustawowy katalog potencjalnych kredytobiorców - podmiotów uprawnionych do uzyskania kredytu ze środków Funduszu. Poza gminami oraz ich związkami, uwzględnionymi w aktualnie obowiązującej ustawie o FRIK, do uzyskania preferencyjnego kredytu uprawnione powinny zostać powiaty – wpłynie to pozytywnie na realizację projektów infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Pomoc powinna być skierowana do jednostek samorządu terytorialnego, które nie posiadają odpowiednich środków finansowanych na przygotowanie dokumentacji inwestycji komunalnych.

### 3) Rozszerzenie katalogu kosztów przygotowania projektów inwestorów.

Ustawa o FRIK ma być pomocna jednostkom samorządu terytorialnego w przygotowaniu projektów inwestycji komunalnych. Zasadne jest zatem jak najszersze ujęcie katalogu dokumentów, które mogą być pokrywane ze środków Funduszu. Opracowanie dokumentacji niezbędnej do przedstawienia projektu do oceny właściwej instytucji, która przyjmuje projekty do dofinansowania jest często bardzo kosztowne. W związku z powyższym katalog kosztów przygotowania projektów powinien obejmować również koszty:

- dokumentacji przetargowej,
- dokumentacji związanej z ocenami oddziaływania na środowisko,
- dokumentacji przyrodniczej (w tym m.in. planów ochrony gatunków i siedlisk, inwentaryzacji przyrodniczej, opisu stanu istniejącego wraz z analizą potrzeby oraz analizą opcji),
- wydatków poniesionych na opłaty związane z koniecznością uzyskania niezbędnych decyzji administracyjnych na etapie przygotowania przedsięwzięcia.

Elementy te powinny zostać uwzględnione w ustawie.

### 4) Wprowadzenie instrumentu umarzania całości lub części kredytu lub odsetek.

Aby zapewnić jednostkom korzystającym ze środków Funduszu możliwość utrzymania stabilności (płynności) finansowej należy dodać regulację przewidującą możliwość umarzania całości lub części należności głównej lub odsetek, w określonych sytuacjach. Szczegółowe warunki i tryb umarzania należności lub odsetek powinny zostać uregulowane w rozporządzeniu, z uwzględnieniem następujących okoliczności:

- uzasadnione podejrzenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności,
- postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne,
- ważny interes dłużnika lub publiczny.

### 5) Podwyższenie maksymalnej kwoty kredytu do 1.000.000 zł.

Zmiana wynika z konieczności objęcia wsparciem ze środków Funduszu dużych inwestycji komunalnych, dla których przewidziana w ustawie o FRIK dotychczasowa granica 500.000 zł jest kwotą niewystarczającą dla przygotowania kompletnej dokumentacji. Wprowadzenie przedmiotowej zmiany do ustawy o FRIK postuluje Bank Gospodarstwa Krajowego, zwany dalej „BGK”. Z analiz przeprowadzonych przez BGK wynikało, że maksymalna kwota udzielanego kredytu ze środków Funduszu jest zbyt niska i niewystarczająca – konsekwencją takiego stanu rzeczy jest niewielkie zainteresowanie instrumentami Funduszu. Dotychczasowe wyniki akcji kredytowej wskazują, że wysokość kredytu nie odpowiada oczekiwaniom potencjalnych kredytobiorców. Podwyższenie kwoty proponowane jest w związku z analizą BGK, który oszacował, że taka właśnie suma zapewniłaby pokrycie koniecznych wydatków na przygotowanie projektu inwestycji komunalnej.

#### 6) Ujednolicenie i dostosowanie terminologii.

Dotychczas stosowane w ustawie o FRIK pojęcie „projekt”, w kontekście odnoszącym się do przepisów o wykorzystywaniu funduszy strukturalnych<sup>3)</sup>, może wprowadzać w błąd, ponieważ przepisy te posługują się pojęciem „projekt” lub równoważnym „operacja” w znaczeniu pełnej realizacji przedsięwzięcia łącznie ze sprawozdawczością z postępów realizacji, kontrolą i rozliczeniem. Ponieważ środki Funduszu są wykorzystywane do przygotowywania dokumentacji czyli załącznika do wniosku o dofinansowanie projektu przeznaczonego do realizacji w ramach programów operacyjnych to właściwszym byłoby posługiwanie się w ustawie o FRIK pojęciem „dokumentacja”, a nie pojęciem „projekt”. Aby wyeliminować nieporozumienia interpretacyjne co do przeznaczenia kredytu ze środków Funduszu w ustawie o FRIK wyraz „projekt” należy zastąpić wyrazem „dokumentacja”.

#### 2. Przepisy upoważniające:

Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 10 ustawy o FRIK powinno zostać skorygowane w taki sposób, aby uwzględniało projektowane regulacje, szczególnie w zakresie umarzania całości lub części kredytu lub odsetek. Dodatkowo upoważnienie powinno zostać uzupełnione o wytyczne, zgodnie z konstytucyjnymi zasadami tworzenia upoważnień ustawowych.

#### 3. Przepisy przejściowe:

Zmiana ustawy o FRIK zmodyfikuje zasady udzielania kredytów ze środków Funduszu. W związku z powyższym w nowelizacji należy uregulować sytuację prawną podmiotów, inwestorów, którzy już podpisali z BGK umowy kredytowe. Aby zapewnić stabilizację i poczucie pewności tym inwestorom w nowelizacji należy wprowadzić zasadę, zgodnie z którą umowy zawarte przed wejściem w życie ustawy zmieniającej są realizowane i rozliczane na dotychczasowych zasadach.

Jednak aby nowe regulacje wprowadzane nowelizacją do ustawy o FRIK mogły być w pełni wykorzystane należy zostawić możliwość, o ile inwestor wyrazi taką wolę, do aneksowania dotychczasowych umów, dając tym samym asumpt do skorzystania z nowych możliwości wprowadzonych nowelizacją.

#### 4. Przepisy końcowe:

Zmiany w ustawie o FRIK są konieczne już teraz, aby projekty, dla których dokumentacja może być przygotowana przy pomocy środków z Funduszu mogły być zrealizowane jeszcze w obecnej perspektywie finansowej. Z tego też powodu należy wskazać 14-dniowe *vacatio legis*, co jest w pełni zgodne z utrwaloną już linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego dla prawidłowej legislacji.

---

<sup>3)</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712); rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. L 210 z 31.7.2006, str. 25); rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. L 371 z 27.12.2006, str. 1).

## Ocena Skutków Regulacji

### I. Wpływ projektowanej ustawy na:

#### 1) Sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego:

Nowelizacja ustawy nie spowoduje zmian z punktu widzenia budżetu państwa, ponieważ nie są planowane automatyczne zasilenia Funduszu środkami budżetowymi. Do chwili obecnej Funduszu otrzymał z budżetu państwa 45 mln zł (15 mln w 2004 r. i 30 mln w 2005 r.). Ryzyko kredytowe związane z rozszerzeniem zakresu podmiotowego o powiaty oraz zwiększenie maksymalnej kwoty dostępnego kredytu jest znikome z uwagi na fakt, że kredyt jest przyznawany wyłącznie jednostkom samorządu terytorialnego, a łączna kwota udzielonego kredytu w odniesieniu do poszczególnych projektów nie może przekroczyć 80% zaplanowanych kosztów netto przygotowywanej dokumentacji.

#### 2) Rynek pracy:

Proponowane zmiany przyczynią się do zwiększenia stopnia realizacji większych projektów inwestycyjnych przez gminy, związki gmin oraz powiaty. Zwiększona realizacja wsparcia projektów inwestycji komunalnych może skutkować pozytywnym wpływem na rynek pracy poprzez wspieranie tworzenia nowych bądź zachowania obecnych miejsc pracy.

#### 3) Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw:

Nowelizacja ustawy przyczyni się do zwiększenia dostępności do środków Funduszu, a tym samym wzmocnienia działań inwestycyjnych podejmowanych przez powiaty, gminy i ich związki, co z kolei może prowadzić do poprawy warunków i zakresu prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców.

#### 4) Sytuację i rozwój regionalny:

Nowelizacja ustawy przyczyni się do wzmocnienia działań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym będzie miała korzystny wpływ na rozwój regionów, w konsekwencji wpłynie na zwiększenie wykorzystania środków Funduszu oraz absorpcji środków unijnych.

### II. Wyniki przeprowadzonych konsultacji:

Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o FRIK zostanie przekazany do konsultacji następującym podmiotom:

- 1) Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- 2) Marszałkom Województw,
- 3) Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”,
- 4) Forum Związków Zawodowych,
- 5) Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych,
- 6) Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”,

- 7) Konfederacji Pracodawców Polskich,
- 8) Business Centre Club,
- 9) Unii Miasteczek Polskich,
- 10) Związku Województw RP,
- 11) Związku Miast Polskich,
- 12) Związku Gmin Wiejskich RP,
- 13) Unii Metropolii Polskich,
- 14) Związku Powiatów Polskich,
- 15) Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu,
- 16) Sądowi Najwyższemu.