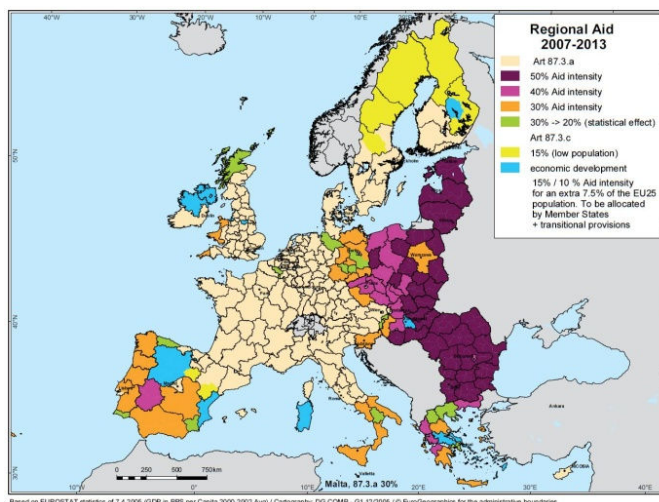


Finansowanie zadań publicznych: łączenie funduszy UE z PPP.

Wstęp

Fundusze UE są istotnym źródłem finansowania potrzeb infrastrukturalnych krajów członkowskich UE, w szczególności tych państw, które dołączyły do wspólnoty w 2004 i 2007 r. Obecnie obowiązujący okres budżetowy UE na lata 2007-2013 oferuje swoim członkom łącznie 347 mld EUR wsparcia w ramach funduszu spójności, z przeznaczeniem na rozwój infrastruktury służącej transportowi i środowisku, oraz 8 mld EUR wsparcia w ramach funduszu „TEN-T” (*Trans European Networks – Transport*), służącemu rozwojowi transeuropejskich sieci transportowych, zarówno drogowych, jak i kolejowych, wodnych czy powietrznych.



Wsparcie pochodzące z wymienionych środków pomocowych może zostać przyznane wyłącznie tym projektom, które spełniają precyzyjnie określone cele, ujęte w specyfikacji poszczególnych programów dotacyjnych. W sposób naturalny stwarza to korzystne warunki dla wyboru PPP jako sposobu finansowania pozostałej części projektu. Model finansowania zadań publicznych typu PPP ma więc wszelkie predyspozycje ku temu, aby stać się jednym z bardziej znaczących czynników stymulujących rozwój UE w dającej się przewidzieć przyszłości.

Powyżej prezentujemy mapę (prosimy kliknąć w celu powiększenia), przedstawiającą stopień wsparcia poszczególnych regionów wspólnoty z funduszy UE. w oparciu o statystyki EUROSTAT.

Tło

PPP nie jest na dzień dzisiejszy powszechnie stosowaną metodą realizacji zadań publicznych, przynajmniej nie w większości spośród 27. państw członkowskich UE. Formuła ta ma jednak silnie ugruntowaną pozycję instytucjonalną wewnątrz wspólnoty. Na dowód tej tezy omawiamy poniżej **komunikację Komisji Europejskiej** (dalej „KE”) **na temat PPP** ([zobacz oryginalny tekst](#)) z listopada 2009 r., która wyraźnie zakreśla perspektywy rozwoju dla PPP:

- zwiększenie, we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (dalej „EBI”), funduszy dla projektów typu PPP poprzez przededefiniowanie przewidzianych dla PPP instrumentów finansujących oraz stworzenie tego typu projektom odpowiednich gwarancji finansowych,
- ulepszenie zasad oraz procedur ubiegania się o dofinansowanie z funduszy UE w celu wyrównania szans, pomiędzy tradycyjnymi zamówieniami publicznymi a PPP, w dostępie do środków pomocowych UE,
- stworzenie innowacyjnych i bardziej efektywnych regulacji prawnych, umożliwiających UE kapitałowe uczestnictwo w prywatnych przedsiębiorstwach w celu bezpośredniego inwestowania w poszczególne projekty,
- rozważenie opracowania europejskich regulacji prawnych dla modelu koncesyjnego,
- skuteczniejsze upowszechnianie wiedzy i dobrych praktyk, jak również utworzenie europejskiego centrum konsultacyjnego w zakresie PPP (*European PPP Expertise Centre*, dalej „EPEC”), którego

członkowie (KE, EBI, członkowie UE, państwa kandydujące oraz inne państwa) będą mieli realny wpływ na kształtowanie PPP jako metody realizacji zadań publicznych.

Powyższych pięć punktów zostało zredagowanych na podstawie strony internetowej KE dostępnej pod adresem <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/509>.

Punktem wyjścia dla zawartych w niniejszym tekście rozważań na temat łączenia funduszy UE z PPP jest wydana przez EPEC w maju 2011 r. publikacja „*Using EU Funds in PPPs – explaining the how and starting the discussion on the future*” (wolny przekład: „Wykorzystanie funduszy UE w PPP – jak je łączyć i co czeka nas w przyszłości”; dokument dostępny w [Centrum Kompetencji PPP](#)), jak również seminarium „*Successful Combination of PPP and EU Funds*” (wolny przekład: „Skuteczne współfinansowanie PPP ze środków UE”; krótki opis wydarzenia) zorganizowane w dniach 5-6. maja 2011 r. w Berlinie przez *European Academy for Taxes, Economics and Law* (wolny przekład: Europejska Akademia Podatków, Gospodarki i Prawa).

Okresy budżetowe UE

Aktualnie obowiązujący okres budżetowy UE dotyczy lat **2007-2013**. Wszystkie projekty, które uzyskają wsparcie z funduszy UE w tym czasie, zobowiązane są do wykorzystania otrzymanych środków w przeciągu maksymalnie dwóch lat, a więc najpóźniej do końca 2015 r. Czas trwania przyszłego okresu budżetowego UE nie jest na dzisiaj przesądzony. Rozważana jest albo perspektywa 7-letnia na lata **2014-2020**, albo 10-letnia, na lata 2014-2023 z rewizją w połowie tego okresu, tj. na przełomie lat 2018/2019.

Niezależnie od decyzji UE w kwestii czasu trwania najbliższego okresu budżetowego (7 lub 10 lat), z całą pewnością wiemy, kiedy się on rozpocznie (2014 r.). Jest więc wystarczająco dużo czasu dla krajów członkowskich UE, aby dobrze przygotować się na ten moment, tak, aby skutecznie wykorzystywać środki pomocowe począwszy od 2014 r. Z przewidywanymi dla podmiotów publicznych rodzajami wsparcia technicznego mogą się Państwo zapoznać w dalszej części niniejszego opracowania.

Wsparcie techniczne

UE przewiduje szereg instrumentów wspierających podmioty publiczne w łączeniu funduszy UE z PPP przy realizacji zadań publicznych. Niektóre z nich dostępne są już dziś, niektóre zaś są na etapie przygotowań. Celem jednych i drugich jest zwiększenie liczby projektów łączonego finansowania UE-PPP, które skutecznie zaistnieją na rynkach europejskich. Poniżej przedstawiamy opisy tych instrumentów, częściowo zaczerpniętych z ich oficjalnych witryn internetowych.

- **EPEC** to europejskie centrum konsultacyjne w zakresie PPP (*European PPP Expertise Centre*), powołane do życia w końcu 2009 r. na mocy komunikacji KE na temat PPP. Celem tej organizacji jest wsparcie krajów członkowskich UE w praktyce stosowania PPP, w zakresie długoterminowego wsparcia przy realizacji projektów typu PPP oraz w procesie optymalizacji wykorzystywania środków z funduszy UE: strukturalnego oraz spójności.
- **EBI** to Europejski Bank Inwestycyjny i jeden z członków EPEC. Jest instytucją UE, której celem jest finansowanie długoterminowych inwestycji wg zasady nie dla zysku, pomoc przy wdrażaniu dyrektyw UE, jak również wsparcie dla poszczególnych projektów infrastrukturalnych. Do końca 2010 r. EBI zainwestował w blisko 20 funduszy, będąc dodatkowym źródłem kapitału dla poszczególnych projektów.
- **JASPERS** to skrót od *Joint Assistance to Support Projects in European Regions* (tłumaczenie: Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów) i jest narzędziem wspierającym kraje z centralnej i wschodniej części UE w realizacji dużych inwestycji przy wykorzystywaniu środków z funduszy UE: strukturalnego oraz spójności. Do krajów objętych programem JASPERS zaliczają się Bułgaria, Czechy, Cypr, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja i Słowenia. Sam program polega na udzieleniu bezpłatnego wsparcia podmiotom publicznym przy zarządzaniu



konkretnymi projektami oraz przy aplikowaniu o dotacje UE, tak, żeby wnioski o dofinansowanie trafiające do KE były odpowiednio wysokiej jakości, ze znacznymi szansami powodzenia. Program JASPERS zarządzany jest przez EBI, a jego sponsorami są KE, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (dalej „EBOR”) oraz *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (dalej „KfW”) – niemiecki bank wspierający procesy przemian oraz innowacji w Niemczech, Europie i na świecie.

- **JESSICA** to skrót od *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* (tłumaczenie: Wspólne Europejskie Wsparcie na rzecz Zrównoważonego Inwestowania w Obszarach Miejskich), inicjatywy KE realizowanej we współpracy z EBI i *Council of Europe Development Bank* (wolne tłumaczenie: Bank Rozwoju Rady Europy; dalej „CEB”) promującego zrównoważone inwestowanie, wzrost i poprawę warunków socjalnych w obszarach miejskich UE, oferując ich kredytowanie, przykładowo w zakresie budowy mieszkań komunalnych.
- **Project Bonds** (wolne tłumaczenie: Projekt „Obligacje”; dalej „PB”) to aktualnie opracowywane przez EPEC narzędzie, którego celem ma być udzielanie gwarancji finansowej przedsięwzięciom w ich wstępnej fazie wdrażania, tj. w okresie, w którym ryzyko rynkowego niepowodzenia projektu jest najwyższe. PB dedykowany jest miejskim projektom rewitalizacyjnym o dużej skali, a metoda wyliczania przysługującego danemu projektowi wsparcia oparta ma być na prognozie przychodów, które wytworzona lub zrewitalizowana infrastruktura miejska przysparzać będzie za pośrednictwem podatków. Głównym celem PB jest doprowadzenie kapitału do finansowania miejskich inwestycji infrastrukturalnych.
- **LGTT** to skrót od *Loan Guarantee Instrument for Trans-European Networks - Transport* (wolne tłumaczenie: Fundusz Gwarancyjny dla projektów „TEN-T”), którego celami są finansowanie pan-europejskich inwestycji w infrastrukturę transportową, w fazie tuż po oddaniu infrastruktury do użytkowania, kiedy ryzyko ekonomicznej nieopłacalności przedsięwzięcia jest najwyższe, oraz zwiększenie udziału sektora prywatnego w tego rodzaju inwestycjach.
- **Fundusz „Marguerite”** (dalej „FM”) nazywany jest funduszem Europy roku 2020 dla energii, zmian klimatycznych i infrastruktury, a ukierunkowany jest na rozwój „zielonych” inwestycji infrastrukturalnych wewnątrz UE w następujących sektorach: transporcie, energetyce i odzysku surowców. Głównymi sponsorami obliczonego na 20 lat FM są EBI, francuski *Caisse des Dépôts et consignations*, włoski *Cassa Depositi e Prestiti*, hiszpański *Instituto de Crédito Oficial*, niemiecki KfW oraz *PKO Bank Polski*. Zakładana docelowa kapitalizacja FM wynosi 1,5mld EUR (z czego wpłaconych zostało już 700 mln EUR), a rozpoczęcie działalności finansowej planowane jest na 2012 r., w którym nastąpić ma 4-letni okres inwestowania w projekty infrastrukturalne o dużej skali.

Korzyści łączenia funduszy UE z PPP

Decydując się na przygotowanie planu finansowego przedsięwzięcia, które, oprócz częściowego finansowania środkami UE, zakłada sięgnięcie po kapitał prywatny poprzez PPP, powinniśmy być przygotowani na pracę o większym stopniu złożoności i obciążoną większą liczbą wymagań. Istotnym będzie tu zarówno znajomość regulacji prawnych na poziomie europejskim i krajowym, wiedza na temat możliwości łączenia funduszy UE z PPP, jak i umiejętność praktycznego zastosowania tych rozwiązań w skali lokalnej. Dlaczego mimo wszystko warto obrać ten niełatwy kierunek, postaramy się odpowiedzieć poniżej. Chcemy tym samym przekonać Państwa do podjęcia pewnego rodzaju wyzwania i zachęcić do myślenia w kategoriach korzyści, jakie niesie łączenie różnych modeli finansowania.

- PPP wprowadzi Państwa projekt na **otwarty i konkurencyjny rynek**, co z definicji prowadzić będzie do jego ekonomicznej opłacalności, wyższej jakości i – co niezwykle ważne – często do korzystniejszej ceny, którą przyjdzie zapłacić z lokalnego budżetu, a o której zadecyduje nie wyobrażenie o tej cenie lecz jej rzeczywista wartość rynkowa.
- PPP to patrzenie na zadania publiczne w wieloletniej perspektywie czasowej, dzięki czemu obserwuje się wśród podmiotów publicznych **lepszą umiejętność planowania**, a mieszkańcom danego regionu oferuje się infrastrukturę lub usługi publiczne o lepszej jakości, za niższą cenę.

- PPP, dzięki wprowadzeniu Państwa projektu na otwarty i konkurencyjny rynek, niesie również duży potencjał do innowacji. W walce o Państwa przedsięwzięcie (w formule PPP), potencjalni partnerzy prywatni będą bowiem gwarantować **dostęp do najnowszych osiągnięć technologicznych i systemowych**, co przełoży się na nowoczesność zastosowanych w Państwa projekcie rozwiązań, które z kolei przybliżą mieszkańców Europy do stawianych sobie przez UE w perspektywie 2020 r. ambitnych celów socjalnych i środowiskowych.
- PPP oznacza wreszcie, iż **podmiot publiczny nie będzie zmuszony do dalszego pożyczania pieniędzy i zadłużania się**. W finansowaniu PPP to sektor prywatny dostarcza najczęściej kapitału niezbędnego do zrealizowania inwestycji.

Przykłady projektów łączących finansowanie funduszami UE z PPP

Gdy mówimy o równoległym finansowaniu przedsięwzięć dwoma metodami, za pomocą funduszy UE oraz w formule PPP, zasadnym jest pytanie, czy są tego rodzaju przedsięwzięcia, które w sposób skuteczny zostały wdrożone. Poniższa tabela, która zawiera jedynie część, nie wszystkie, tego typu projektów, jasno wskazuje, że, zarówno w Europie, jak również w Polsce, łączone finansowanie funduszy UE z PPP ma miejsce. Oczywiście, aby zwiększyć liczbę projektów finansowanych w tej dosyć wymagającej formule, konieczne jest podjęcie wyzwań i przewyżczenie trudności, które opisujemy w dalszej części tekstu.

Tabela 1. Przykłady projektów z krajów UE współfinansowanych z funduszy UE oraz w modelu PPP (maj 2011, źródła danych: EPEC, IPPP).

Data zawarcia	Nazwa projektu	Sektor	Kraj	Czas trwania projektu	Wartość projektu (EUR)
w toku	System Gospodarowania Odpadami miasta Poznań	Gospodarka odpadami	Polska	30 lat	264mln* EUR
2010	Kolej wysokich prędkości „RAVe”	Transport	Portugalia	40 lat	8,5mld EUR
2010	Praski Szpital Wojskowy (Střešovice)	Służba zdrowia + hotel/parking	Czechy	25 lat	15mln EUR
2010	Źródła termalne w Gostyninie	Sport i turystyka	Polska	30 lat	72mln* EUR
2006	Lotnisko w Larnace	Transport	Cypr	25 lat	650mln EUR
2005	Autostrada E18 (Muurla – Lohja)	Transport	Finlandia	21 lat	335mln EUR
2005	Połączenie kolejowe z Perpignan do Figeras	Transport	Francja - Hiszpania	50 lat	1,1mld EUR
2004	Obwodnica „M1 Drogheda”	Transport	Irlandia	30 lat	254mln EUR
1999	Oczyszczalnia ścieków w Dublinie	Gospodarka odpadami	Irlandia	26 lat	265mln EUR
1999	Szkoła w West Lothian (Livingston Centre)	Edukacja	Wielka Brytania	25 lat	15mln EUR
1997	Most łączący miasta Rion i Antirion	Transport	Grecja	42 lata	750mln EUR
1996	Lotnisko „Sparta” w Atenach	Transport	Grecja	30 lat	2,22mld EUR
1995	Most „Tagus”	Transport	Portugalia	33 lata	1,06mld EUR

* wg średniego kursu PLN/EUR Narodowego Banku Polskiego z dnia 07.06.2011.

Wyzwania w łączeniu funduszy UE z PPP

Łączenie finansowania z funduszy UE z finansowaniem w modelu PPP to wymagające zadanie, w którym wiele elementów musi przebiegać równolegle. Z uwagi na wymagania rynku, jak również na zobowiązania UE spełnienia do 2020 r. określonych kryteriów w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatycznym, UE szuka obecnie prostszych, i bardziej efektywnych rozwiązań dla finansowania niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych. Aby stać się takim właśnie rozwiązaniem, finansowanie UE-PPP, powinno zmierzyć się z poniższymi wyzwaniami:

- właściwe korzystanie z dofinansowania z funduszy UE, tj. ubieganie się o dotację wyłącznie w takim zakresie, do jakiego została ona przeznaczona,
- poprawne skonstruowanie projektu łączącego finansowanie funduszami UE z PPP, co oznacza położenie większego nacisku na przygotowanie i jakość poszczególnych projektów,
- wynikające z przepisów podatkowych nierówne traktowanie podmiotów prywatnych w porównaniu z podmiotami publicznymi, ponieważ podatek VAT stanowi koszt wyłącznie dla sektora prywatnego,
- zwiększenie kompetencji sektora publicznego do wchodzenia w umowy typu PPP,
- mało zażyła współpraca pomiędzy ludźmi zajmującymi się funduszami UE a tymi zajmującymi się PPP,
- pogodzenie w czasie wymagań związanych z aplikowaniem o dofinansowanie z funduszy UE.

Wskazówki przy łączeniu funduszy UE z PPP

Podczas planowania przedsięwzięcia, w którym zamierza Państwo połączyć finansowanie uzyskane dzięki środkom UE z tym pozyskanym w modelu PPP, warto mieć na względzie poniższe wskazówki:

- punktem wyjścia dla Państwa przedsięwzięcia niech będzie projekt, który uzyska dofinansowanie z funduszy UE, PPP niech będzie zaś jego uzupełnieniem,
- potencjalna wysokość dofinansowania projektu ze środków UE nie powinna w wyraźny sposób przekraczać progu, który dla inwestora będzie wystarczającym, aby dołączył do przedsięwzięcia,
- należy zawrzeć wszystkie wymagania związane z ubieganiem się o dofinansowanie z funduszy UE już na poziomie planu projektowego,
- warto poświęcić więcej czasu i uwagi na właściwe przygotowanie projektu oraz na staranne przeprowadzenie procesu aplikowania o dotację UE, w którym musi zostać spełnionych wiele wymagań czasowych, i formalnych,
- w części finansowania projektu zalecamy Państwu konsekwentny rozdział pomiędzy dwoma komponentami: 1) środkami publicznymi oraz funduszami UE, 2) kapitałem prywatnym,
- dla urzeczywistnienia Państwa projektu warto rozważyć zlecenie jego przygotowania zewnętrznemu podmiotowi, który dzięki swojej niezależności dostosuje Państwa przedsięwzięcie do warunków rynkowych i wyraźnie zwiększy szanse jego powodzenia, wykorzystując połączone siły funduszy UE z PPP.