



European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre

Wykorzystanie funduszy UE w PPP - omówienie metodologii i rozpoczęcie debaty o przyszłości

Maj 2011





Wykorzystanie funduszy UE w PPP -

omówienie metodologii i
rozpoczęcie debaty o przyszłości

Maj 2011

Warunki korzystania z niniejszej publikacji

Europejskie Centrum Wiedzy PPP (*European PPP Expertise Centre* — EPEC) to wspólna inicjatywa Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), Komisji Europejskiej, państw członkowskich Unii Europejskiej i krajów kandydujących oraz kilku innych państw. Więcej informacji na temat inicjatywy EPEC i jej uczestników można znaleźć pod adresem <http://www.eib.org/epec>.

Niniejsza publikacja została opracowana w celu wzbogacenia i pobudzenia dyskusji na temat partnerstw publiczno-prywatnych (PPP), a także w celu propagowania dobrych praktyk w tej dziedzinie.

Oryginalna publikacja została wydana przez EPEC w języku angielskim. Niniejszy materiał stanowi tłumaczenie oryginału. Tłumaczenie zostało wykonane na zlecenie Ministerstwa Gospodarki (MG). EPEC nie zweryfikował tłumaczenia z języka angielskiego, w związku z tym zleceniodawca tłumaczenia ponosi odpowiedzialność za jego treść.

Obserwacje, analizy, interpretacje i wnioski zawarte w niniejszej publikacji niekoniecznie odzwierciedlają opinie bądź założenia strategiczne EBI, Komisji Europejskiej lub któregokolwiek z pozostałych członków EPEC. W związku z tym żaden z członków EPEC (łącznie z EBI i Komisją Europejską) nie ponosi odpowiedzialności za dokładność informacji zawartych w tej publikacji ani za jakiegokolwiek konsekwencje wynikające z korzystania z niej. Wszelkie ryzyko związane z wykorzystaniem powyższych informacji ponoszą użytkownicy.

EPEC i MG upoważniają odbiorców niniejszego dokumentu do jego użytkowania, pobierania, wyświetlania i powielania oraz do drukowania kopii jego treści, pod warunkiem, że: (i) korzystając z treści zawartej w niniejszym dokumencie, użytkownicy podają źródło cytowanych materiałów oraz (ii) pod żadnym względem dokument ten lub jego treść nie są wykorzystywane do celów komercyjnych.

Ministerstwo Gospodarki dziękuje Ministerstwu Rozwoju Regionalnego za współpracę przy weryfikacji tłumaczenia dokumentu.

Spis treści

Wprowadzenie.....	4
1. Instrumenty do łączenia PPP z Funduszami UE.....	6
1.1 Fundusze UE związane z inżynierią finansową.....	6
1.2 Dotacje dla poszczególnych sektorów na promowanie inwestycji w priorytety polityki ogólnoeuropejskiej.....	7
1.3 Dotacje w ramach funduszy strukturalnych UE	7
2. Wyzwania wynikające z łączenia PPP z funduszami UE.....	10
2.1 Planowanie	10
2.2 Analiza luki finansowej	11
2.3 Koordynacja w czasie składania wniosku o dotację i procedury przetargowej w formule PPP	12
2.4 Przekazywanie dotacji partnerowi prywatnemu	13
2.5 Kryteria wyboru partnera prywatnego	14
3. Nierozwiązane kwestie dotyczące łączenia PPP i Funduszy UE	15
3.1 PPP w ujęciu statystycznym	15
3.2 Przetargi na usługi towarzyszące	15
3.3 Pomoc publiczna.....	15
3.4 Popyt na fundusze TEN-T	16
4. Co można zrobić do 2013 r.- przy obecnych przepisach?	17
4.1 Fundusze UE przeznaczone na inżynierią finansową.....	17
4.2 Dotacje UE mające na celu promocję inwestycji w projekty o zasięgu ogólnoeuropejskim.....	18
4.3 Dotacje w ramach funduszy strukturalnych UE	18
4.4 Łączenie dotacji w ramach funduszy strukturalnych z instrumentami inżynierii finansowej	18
5. Co można zrobić po 2014r.- przy zmienionych przepisach?	20
Podsumowanie	22
1. Instrumenty inżynierii finansowej	22
2. Dotacje TEN-T.....	22
3. Dotacje z funduszy strukturalnych UE	23
Załącznik 1: Instrumenty inżynierii finansowej jako środek łączenia Funduszy UE z PPP	24
Załącznik II: Łączenie PPP z dotacjami w ramach TEN-T; proces wnioskowania o dotację	29
Załącznik III: Łączenie PPP z dotacjami z funduszy strukturalnych - luka finansowa i koordynacja w czasie składania wniosku o dotację	35

Wprowadzenie

Cel niniejszego dokumentu

Komunikat Komisji Europejskiej na temat Partnerstw publiczno-prywatnych (PPS) z 2009 r. zawiera zobowiązanie do udzielania wsparcia finansowego strukturom PPP poprzez wprowadzenie nowych instrumentów z zakresu inżynierii finansowej. Pokazuje również, że Komisja Europejska („Komisja”) poszukiwała sposobów, aby połączenie dotacji z Unii Europejskiej (UE) ze strukturami PPP stało się bardziej atrakcyjne i dostępne. W niniejszym dokumencie, stanowiącym uzupełnienie Wytycznych JASPERS (Joint Assistance to Support Projects In European Regions - Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów)¹, przedstawiono aktualnie dostępne instrumenty łączące PPP i Fundusze UE. Podkreślono też najważniejsze wyzwania związane z takim łączeniem i przedstawiono wnioski.

Kontekst

Fundusze UE są obecnie głównym źródłem finansowania infrastruktury europejskiej, obejmującym 347 miliardów EUR w ramach Funduszu Spójności oraz 8 miliardów EUR ramach Transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) na okres budżetowy 2007-2013. Chociaż zasady współfinansowania różnią się dla tych instrumentów, wszystkie one wymagają odpowiedniego współfinansowania, które w większym stopniu mogłoby pochodzić ze źródeł prywatnych.

W pewnych okolicznościach w ramach PPP mogą powstawać lepsze projekty finansowane z dotacji niż w przypadku klasycznych zamówień. Zgodnie ze sprawozdaniem podsumowującym projekty PPP w poszczególnych regionach UE, sporządzonym przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), PPP charakteryzują się zazwyczaj profesjonalnym zarządzaniem i wdrażaniem, terminową realizacją z zachowaniem przewidzianego budżetu, wysoką jakością aktywów i usług oraz standardami wydajności zdefiniowanymi w oparciu o cykl życia w całym okresie obowiązywania umowy. W sprawozdaniu podkreślono też, że kluczowy wpływ mechanizmu PPP polegał na tym, że projekty były w ogóle wdrożone. W przypadku wszystkich dokładnie przeanalizowanych projektów, ograniczenia budżetowe sektora publicznego oznaczały, że alternatywą dla projektów PPP był brak projektów, lub brak projektów w przewidywalnej przyszłości, zamiast zamówienia publicznego². Stanowi to ważny aspekt, jako że dzięki środkom prywatnym można zdobyć wymagane współfinansowanie dla projektów finansowanych z dotacji z UE. Należy zauważyć, że potencjalne korzyści wynikające z PPP są różne w różnych państwach członkowskich i różnych sektorach, a aspekt stosunku wartości do ceny (*value for money*) w dostępnych opcjach wymaga dokładnej analizy każdego przypadku.

Jednakże, o ile PPP może pomóc w realizacji projektów finansowanych z dotacji, prawdziwe jest również twierdzenie odwrotne: W niektórych przypadkach unijne programy finansowania wykorzystywano do poprawy profili ryzyka i wzmocnienia ustaleń umownych umów PPP, zwiększając tym samym ich atrakcyjność dla rynku inwestorskiego.

¹ JASPERS opracował dwa dokumenty robocze dotyczące łączenia dotacji w strukturze PPP, które dostępne są na stronie internetowej JASPERS pod adresem <http://www.jaspers-europa-info.org/index.php/workpap/129-hcswp.html>. Pierwszy dokument przedstawia modele wykorzystania dotacji z UE w projektach PPP dotyczących rozbudowy infrastruktury na dużą skalę, drugi natomiast, zajmuje się szczegółowo wykorzystaniem finansowania z UE w ramach struktur Projektuj-Buduj-Ekspluataj.

² Raport dostępny na stronie http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf.

Mimo że wykorzystywanie funduszy UE na potrzeby PPP jest możliwe, od 2007 r. zrealizowano stosunkowo mało projektów, w których skorzystano z tej możliwości. Dzieje się tak głównie dlatego, że większość programów dotacji wiąże się z dopłatami do kapitału, co nie sprzyja zastosowaniu w niektórych modelach PPP. Kwestia ta opisana jest bardziej szczegółowo poniżej. Komisja i EPEC uzgodniły, że w latach 2011-12 podejmą prace mające na celu ułatwienie łączenia PPP z funduszami strukturalnymi w ramach przygotowań do następnego okresu budżetowego. Do tego czasu może być jeszcze trudniej o tradycyjne współfinansowanie rządowe, a korzyści płynące z PPP i jego podejścia opartego na całkowitym okresie użytkowania (ang. *whole-life approach*) w odniesieniu do koncepcji projektu, jego wdrażania i zarządzania nim, może znaleźć jeszcze szersze uznanie polityczne.

Struktura dokumentu

Niniejszy dokument poświęcony jest głównie funduszom strukturalnym i funduszom Transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T), ale przedstawione zasady mają zastosowanie również do innych dostępnych form finansowania priorytetów politycznych UE (np. Środowisko, Europejska konkurencyjność, Dostęp szerokopasmowy nowej generacji). Dokument dotyczy przede wszystkim wpływu regulacji w dziedzinie PPP na szczeblu UE, ale nie obejmuje wspólnych płaszczyzn między tymi regulacjami a krajowym prawem, przepisami i praktyką. Te wspólne płaszczyzny są ważne i wymagają dokładnej analizy przez członków EPEC chcących zaangażować się w program łączenia dotacji / kredytu³.

Dokument ma następującą strukturę. Po niniejszym wprowadzeniu:

- W rozdziale 1 przedstawiono analizę głównych instrumentów dostępnych w celu łączenia Funduszy UE z PPP;
- Rozdział 2 i 3 analizują niektóre najważniejsze napotymane trudności związane zarówno z zastosowaniem przepisów UE (rozdział 2) jak i z szerszymi kwestiami politycznymi oraz dotyczącymi zamówień (rozdział 3);
- Rozdział 4 analizuje bardziej szczegółowo możliwości rozwoju PPP w ramach istniejących przepisów;
- Rozdział 5 rozważa zmiany przepisów, które mogą przyczynić się do zwiększenia potencjału PPP.

Trzy załączniki zawierają szczegółowe informacje na temat niektórych najważniejszych zagadnień poruszanych w niniejszym dokumencie:

- Załącznik I - na temat instrumentów inżynierii finansowej jako środka łączenia Funduszy UE z PPP;
- Załącznik II - na temat łączenia PPP z dotacjami z TEN-T oraz na temat procesu wnioskowania o dotację;
- Załącznik III - na temat łączenia PPP z dotacjami z funduszy strukturalnych⁴, a w szczególności na temat luki finansowej i wnioskowania o dotację z funduszy strukturalnych.

³ EPEC zamierza opracować odpowiednio dalsze wytyczne w tej sprawie.

⁴ Na potrzeby niniejszego dokumentu fundusze strukturalne oznaczają fundusze regulowane przez Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006r, ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu (Rozporządzenie ogólne).

1. Instrumenty do łączenia PPP z Funduszami UE

Fundusze UE można łączyć z PPP na wiele sposobów; współfinansowanie to jeden z nich. Komisja Europejska udostępniła dla PPP trzy różne grupy instrumentów:

- Instrumenty inżynierii finansowej wykorzystujące środki prywatne - innymi słowy, pozwalające na użycie środków prywatnych tam, gdzie w innych okolicznościach nie byłoby to możliwe;
- Dotacje skupiające się na poszczególnych sektorach, które mobilizują organizatorów projektów do podejmowania projektów w interesie ogólnoeuropejskim;
- Dotacje wspierające politykę spójności Unii i poszczególnych państw członkowskich.

Instrumenty te są odpowiedzią na różne potrzeby i skierowane są do różnych władz.

1.1 Fundusze UE związane z inżynierią finansową

Głównym powodem, dla którego Komisja oferuje instrumenty inżynierii finansowej dla projektów PPP jest wsparcie w realizacji ważnych elementów infrastruktury i potrzeba wypełnienia niektórych luk rynkowych, którymi nie zajęły się jeszcze inne podmioty. Fundusze na inżynierię finansową przeznaczone są dla sektora prywatnego i znajdują się w kręgu potencjalnego zainteresowania instytucji sektora publicznego zaangażowanych w proces udzielania zamówień w modelu PPP. Wykorzystuje się je, kiedy pojawiają się trudności w ustaleniu akceptowalnego modelu finansowania PPP. W takiej sytuacji, niektóre jasno zdefiniowane ryzyka związane z projektami PPP przejmowane są przez Fundusze UE w ramach różnych programów UE. Przykładem jest Gwarancja kredytowa dla projektów sieci TENT (ang. *Loan Guarantee for TEN-Transport - LGTT*), która jest instrumentem zabezpieczenia kredytów, specjalnie opracowanym i administrowanym przez EBI dla sieci TEN-T. Komisja finansuje go wspólnie z EBI. Fundusz ten łagodzi ryzyko związane z niedostatecznym natężeniem ruchu na początkowym etapie projektu transportowego, kiedy przychody generowane przez użytkownika podlegają znacznej fluktuacji, co może utrudnić dostęp do konkurencyjnego finansowania prywatnego. Usuwając jedną z największych przeszkód w finansowaniu takiego projektu, Fundusze UE pomagają wypełnić lukę finansową i tym samym ułatwiają realizację projektu. Przykłady projektów to autostrada A5 w Niemczech, C25 w Hiszpanii i EP4 w Portugalii.

Poza takimi czynnikami ryzyka związanymi z projektem, jako kolejne utrudnienie w realizacji PPP, UE zidentyfikowała brak wystarczającego kapitału własnego na realizację dużych projektów infrastrukturalnych. Właśnie dlatego Fundusz Marguerite otrzymał aktywne wsparcie Komisji, w postaci wkładu w jego kapitał załączkowy, w ramach Europejskiego programu naprawy gospodarczej. Fundusz Marguerite to ogólnieuropejski fundusz kapitałowy, który ma być katalizatorem inwestycji infrastrukturalnych, wdrażających kluczowe elementy polityki UE dotyczące zmiany klimatu, bezpieczeństwa energetycznego i sieci transeuropejskich. Marguerite jest pierwszą wspólną inicjatywą największych europejskich publicznych instytucji finansowych, w tym EBI.

Co więcej, dzięki wsparciu w ramach programów funduszy strukturalnych, JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*- Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich), kolejne wspólne przedsięwzięcie EBI i Komisji, może zapewnić finansowanie miejskich projektów PPP w formie kredytów, kapitału własnego i gwarancji, obejmujących finansowanie typu „mezzanine” mające na celu zmniejszenie ryzyka kredytowego dla kredytodawców nadrzędnych. W otoczeniu, gdzie stosunkowo małe projekty przyciągają małe spółki sektora prywatnego, które mają duże doświadczenie, ale brakuje im kapitału, fundusze JESSICA mogą zapewnić (dodatkową) warstwę finansowania podporządkowanego, plasującego się między kapitałem własnym i

finansowaniem dłużnym, zwiększając w ten sposób atrakcyjność długu nadrzędnego dla banków. Obecnie opracowywane są próbki projekty pilotażowe takich rozwiązań, w ramach programów PPP na Litwie i w Grecji.

Instrumenty inżynierii finansowej finansowane przez UE to głównie instrumenty odnawialne, co oznacza, że nie docierają one do końcowych beneficjentów w formie dotacji, ale podlegają zwrotowi, po czym mogą zostać ponownie wykorzystane przez władze publiczne.

1.2 Dotacje dla poszczególnych sektorów na promowanie inwestycji w priorytety polityki ogólnoeuropejskiej

Komisja udziela dotacji na promowanie projektów o znaczeniu ogólnoeuropejskim, takich jak sieci transeuropejskie, ochrona środowiska i przeciwdziałanie zmianie klimatu, Europejska konkurencyjność. Dotacje na transeuropejskie sieci transportowe są dobrym przykładem mechanizmu takich dotacji.

Dotacje UE przeznaczone na promowanie inwestycji w TEN-T znajdują się w kręgu potencjalnego zainteresowania władz sektora publicznego zaangażowanych w planowanie finansowe projektów TEN-T. Większość dostępnych dotacji TEN-T udzielanych jest na wspieranie badań lub prac na rzecz priorytetów programu TEN-T, takich jak połączenia transgraniczne, transport przyjazny dla środowiska, eliminacja wąskich gardeł i ogólnoeuropejski system zarządzania ruchem. Możliwości finansowania TEN-T dostępne są dla wszystkich państw członkowskich UE, a za zgodą zainteresowanych państw członkowskich, także bezpośrednio dla realizowanych wspólnie przedsięwzięć i projektów PPP.

Agencja Wykonawcza TEN-T, ściśle związana z Dyrekcją Generalną ds. Mobilności i Transportu (DG MOVE), odpowiedzialną za zarządzanie technicznym i finansowym wdrażaniem programu Transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T), obecnie ma za zadanie wydać 300 indywidualnych decyzji w sprawie dotacji. W ramach TEN-T funkcjonują duże przedsięwzięcia PPP, a dotacje wykorzystano już na wsparcie badań w ramach etapu przygotowywania projektu; dotyczy to na przykład projektu portugalskiej kolei dużych prędkości, RAVE. W 2010 r., w rocznym zaproszeniu do składania wniosków, po raz pierwszy wyraźnie zaoferowano finansowanie analiz wykonalności projektów posiadających potencjał w zakresie PPP oraz badań nad wdrażaniem projektów PPP. Nie przedstawiono żadnych oczywistych ograniczeń dotyczących finansowania prac w ramach PPP. Rozporządzenie TEN przewiduje dotację na wspieranie prac budowlanych w ramach programów opłat za dostępność, ale niedoskonałości projektu ograniczają możliwości jej wykorzystania. Kwestie te zostały omówione bardziej szczegółowo w rozdziale V.

Fundusze TEN-T są udostępniane jako nieodpłatna dotacja w celu promowania projektów wdrażających programy TEN-T i zachęcania do ich realizacji.

1.3 Dotacje w ramach funduszy strukturalnych UE

Komisja udostępnia fundusze strukturalne UE na wspieranie polityk spójności Unii Europejskiej i poszczególnych państw członkowskich. Dotacjami zajmują się odpowiednie Instytucje Zarządzające z poszczególnych państw członkowskich. W większości przypadków, podmiot publiczny zainteresowany jest połączeniem takich dotacji z PPP, ponieważ chce uzyskać potrzebne współfinansowanie ze środków prywatnych i/lub dostrzega korzyści wynikające z rozliczania aktywów poza bilansem. Oceniając mechanizm łączenia dotacji z PPP, odpowiednia Instytucja Zarządzająca powinna współpracować z podmiotami sektora publicznego zaangażowanymi w zamówienia w modelu PPP.

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności stanowią część polityki regionalnej UE. Ich celem jest zmniejszenie dysproporcji regionalnych pod względem przychodu, dobrobytu i możliwości. Większość wsparcia otrzymują najbardziej niekorzystne regiony Europy, ale wszystkie regiony europejskie mogą ubiegać się o finansowanie w ramach różnych funduszy i programów.

Na fundusze strukturalne składają się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Dla istniejących programów, wdrażanych od 1 stycznia 2007r. do 31 grudnia 2013 r., określono nowe cele. Budżet ogólny w tym okresie wynosi 347 mld EUR: 201 mld EUR w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, 76 mld EUR w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego i 70 mld EUR w ramach Funduszu Spójności.

Cele, instrumenty i fundusze strukturalne
2007–2013

Cele	Instrumenty i fundusze strukturalne		
Konwergencja	EFRR	EFS	Fundusz Spójności
Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie	EFRR	EFS	
Europejska współpraca terytorialna	EFRR		

Dotacje w ramach funduszy strukturalnych stanowią największą kwotę finansowania potencjalnie dostępnego dla PPP, zarówno jako całości, jak i dla poszczególnych projektów. Dotacje takie mogą stanowić określony procent kosztów budowy - w projektach niegenerujących przychodów (np. drogi bezpłatne); ich wysokość może też być zmienna, uzależniona od wielkości luki finansowej - w projektach generujących przychody (np. spalarnia odpadów, droga płatna). Jeżeli projekt atrakcyjny z ekonomicznego punktu widzenia i generujący przychód nie jest w stanie pokryć wszystkich kosztów z opłat pobieranych od użytkowników, może ubiegać się o dotację z UE. Maksymalna kwota dotacji to kwota wystarczająca, aby projekt stał się rentowny. Metoda ta zwana jest „metodą luki finansowej”. Beneficjent dotacji musi być podmiotem sektora publicznego, ale wsparcie może zostać udostępnione partnerom prywatnym w PPP, pod warunkiem, że przestrzegane są pewne kluczowe zasady (tzn. przede wszystkim zasady dotyczące zamówień i pomocy publicznej)⁵. Instrument ten niekoniecznie zmniejsza ryzyko kredytowe projektu, ale bez niego projekt nie byłby wykonalny w ramach PPP. Dobrym przykładem jest tu grecki most Rion Antirion.

⁵ Jest to co najmniej utrwaloną praktyką, mimo, że przepisy nie wykluczają w sposób jednoznaczny korzystania z dotacji bezpośrednio przez sektor prywatny.

Dotacje z funduszy strukturalnych dostępne są również w formie bezzwrotnych subwencji, ale zasady pozwalające na ich wykorzystanie w ramach PPP znacznie różnią się od zasad obowiązujących w przypadku funduszy TEN-T; dotacje z funduszy strukturalnych zarządzane są ponadto przez inne podmioty po obydwu stronach procesu rozpatrywania wniosków.

2. Wyzwania wynikające z łączenia PPP z funduszami UE

Mimo potencjalnie pozytywnych cech łączenia funduszy UE i PPP oraz dotychczas dostępnych instrumentów, nie istnieje wiele przykładów udanych projektów tego typu. Niektórych powodów tej sytuacji można doszukiwać się na poziomie odbiorców funduszy UE: mówiąc ogólnie, w krajach UE-12, które są głównymi odbiorcami funduszy strukturalnych, realizuje się niewiele projektów PPP, przede wszystkim dlatego, że sektor publiczny w tych krajach ma ograniczone możliwości realizacji projektów o złożonej strukturze, zarówno na szczeblu administracji państwowej i, w jeszcze większym stopniu, na poziomie regionów/województw czy gmin. Projekty te napotykają również na problemy organizacyjne. W wielu przypadkach, inni urzędnicy zajmują się zarządzaniem funduszami UE, inni planowaniem, a jeszcze inni zamówieniami w modelu PPP. W takich przypadkach, partnerstwo „publiczno-publiczne”, niezbędne do stworzenia PPP, nie zawsze się sprawdza. Na koniec należałoby dodać, że czasem ustawodawstwo krajowe nie umożliwia pewnych form łączenia funduszy UE i PPP, czy pewnych struktur w ramach takiego łączenia.

Różne instrumenty łączenia funduszy UE i PPP różnią się znacznie między sobą pod względem wymagań dotyczących ich wdrażania. Niektóre są z natury bardziej otwarte na PPP, co może tłumaczyć, dlaczego są wykorzystywane częściej niż inne. Dla przykładu, instrument inżynierii finansowej Gwarancja kredytowa dla projektów sieci TENT (LGTT) został stworzony specjalnie w celu zminimalizowania ryzyka projektowego w transportowych PPP, i w związku z tym został zaprojektowany na potrzeby PPP. Podobnie, zasady wsparcia w ramach JESSICA wyraźnie odnoszą się, między innymi, do PPP. Komisja we współpracy z EBI opracowuje oceny, ułatwiające ukierunkowanie i wykorzystanie danego instrumentu. Ponadto, finansowanie w ramach TEN-T, mające stanowić zachętę do tworzenia projektów w modelu PPP, umożliwia też wypłacenie środków z dotacji partnerom prywatnym, a zasady takiego finansowania i proces składania wniosków są przychylne dla PPP.

Z drugiej strony, więcej uwagi należy poświęcić wykorzystaniu dotacji dla PPP z Funduszy strukturalnych, w ramach których dostępne jest zdecydowanie najwięcej pieniędzy. Złożoność w tym przypadku różni się w zależności od rodzaju finansowania, właściciela aktywów, czasu potrzebnego na realizację inwestycji, itp. Aby zapoczątkować zmiany i ułatwić łączenie funduszy strukturalnych UE i PPP w kolejnej Perspektywie Finansowej, należy zrozumieć, jakie są obszary największych trudności w obecnym okresie budżetowym i zwrócić na nie uwagę.

Największe trudności organizacyjne związane z procesem ubiegania się o dotację z funduszy strukturalnych obejmują:

2.1 Planowanie

Pierwszym wyzwaniem dla instytucji publicznej odpowiedzialnej za realizację projektu inwestycyjnego jest już samo planowanie przedsięwzięcia. Analiza udanych projektów hybrydowych pokazuje, że szczególnie ważne dla powodzenia przedsięwzięcia jest uwzględnienie elementu dotacji i harmonogramu ubiegania się o nią już na samym początku etapu planowania. Projekt musi zostać ujęty w odpowiednim programie operacyjnym narodowych strategicznych ram odniesienia, a w czasie wprowadzania go w życie należy przestrzegać okresów wypłaty środków przewidzianych w planie budżetowym. Biorąc pod uwagę zasady dotyczące dotacji, państwa, którym udało się z sukcesem połączyć dotacje z UE z PPP, traktowały zazwyczaj projekt PPP jako finansowany głównie z dotacji i dofinansowany przez PPP, a nie starały się wpasowywać dotacji we wcześniej zaprojektowaną strukturę PPP. Składanie wniosku o dotację jest elementem mniej elastycznym i musi stanowić podstawę planowania.

Fundusze strukturalne UE zostały zaprojektowane w celu współfinansowania inwestycji kapitałowych w ograniczonym okresie - od momentu ich planowania (w ramach odpowiedniego programu operacyjnego) lub, w przypadku dużych projektów o wartości powyżej 50 mln EUR, od momentu ich zatwierdzenia. Okres realizacji projektu wynosi zwykle dwa lata (w niektórych przypadkach może wynosić trzy lata). Nazywane jest to często zasadą N+2. Jeżeli projekt nie może zostać zrealizowany w terminie zgodnym z zasadą N+2 (lub N+3), skutkiem może być utrata części lub nawet całości dotacji. W bieżącym okresie budżetowym UE, dotacje muszą zostać w pełni wypłacone do 31/12/2015. Biorąc pod uwagę długie okresy planowania, udzielania zamówienia, dokumentowania i finansowania niezbędne do udzielenia zamówienia w modelu PPP, głównym wyzwaniem jest wypłata dotacji w określonym terminie. Zasady UE pozwalają na zatwierdzenie dotacji po zrealizowaniu projektu lub w trakcie jego realizacji, ale wiąże się to z ryzykiem, że sektor publiczny i prywatny muszą zaangażować się w projekt zanim będzie wiadomo, czy Komisja go zaakceptuje i zatwierdzi dotację. Z prawnego punktu widzenia, czas zatwierdzania nie ma znaczenia dla dużych projektów. Możliwe jest rozpoczęcie projektu przed formalnym zatwierdzeniem dotacji i jego zrefinansowanie później. Wielu beneficjentów rozpoczyna duże projekty przed zatwierdzeniem i otrzymują w tym wsparcie od swoich państw.. Po wejściu w życie ostatniej poprawki do rozporządzenia 1083/2006, duże projekty mogą nawet otrzymać środki od Komisji przed wydaniem przez nią decyzji potwierdzającej współfinansowanie.

2.2 Analiza luki finansowej

W bieżącym okresie budżetowym projekty generujące dochód otrzymują dotację z funduszy strukturalnych wyłącznie na pokrycie „luki finansowej”; Komisja opublikowała wytyczne, jak luka ta powinna być obliczana.⁶ Ma to na celu zapewnienie, że dotacja unijna wykorzystana zostanie na finansowanie projektu do takiego stopnia, aby dotacja w połączeniu z dofinansowaniem krajowym zapewniła rentowność i trwałość projektu.

Zasady dotyczące luki finansowej mają zastosowanie do wszystkich projektów infrastrukturalnych generujących dochód, bez względu na to, czy są to projekty PPP czy też nie, ponieważ odnoszą się do generowania dochodu a nie do struktury finansowania projektu. Dlatego, z zasady, nie powinno być różnicy w poziomie dofinansowania projektów PPP i finansowanych w innej strukturze. Jednakże pewne trudności dotyczą projektów PPP:

- Metoda „luki finansowej” zakłada, że w przypadku projektów generujących dochód (np. spalarnia odpadów) oprócz dotacji unijnej musi być też dotacja krajowa. Oznacza to, że projekt generujący dochód nie może być w pełni finansowany ze środków prywatnych w ramach PPP i z dotacji UE. Nie rozumieją tego niektóre z Instytucji Zarządzających, które traktują PPP jako rozwiązanie niewymagające dotacji krajowych;
- W przypadkach, kiedy dotacja przyznawana jest na projekt niegenerujący dochodu (np. droga bezpłatna), ale struktura opłat zostaje zmieniona (np. droga staje się płatna), część wsparcia z dotacji podlega zwrotowi. System dochodów musi więc zostać zidentyfikowany i obowiązywać przez cały okres realizacji projektu;
- Zaleca się również wprowadzenie specjalnych ustaleń dotyczących podziału dochodów między sektor prywatny a publiczny na wypadek nadzwyczajnego powodzenia przedsięwzięcia w celu uniknięcia ryzyka utraty wizerunku związanego z nadzwyczajnymi zyskami dla sektora prywatnego, jeżeli dochody znacznie przekraczają początkowe prognozy. Należy zaznaczyć, że w przypadku nadmiernych zysków po stronie sektora prywatnego, ważność początkowych przewidywań może zostać

⁶ Patrz również Załącznik III. Należy zauważyć, że niektóre państwa twierdzą, że projekty objęte zasadami dotyczącymi pomocy publicznej podlegają wyłączeniu na podstawie art. 55 ust. 6. W przeciwnym razie, zastosowanie ma inny zestaw przepisów, często luźniejszych, w szczególności w ramach tak zwanych wytycznych dotyczących pomocy publicznej.

zakwestionowana przez Komisję w trakcie audytu, co niesie za sobą ryzyko konieczności zwrotu dotacji;

- W danym projekcie PPP luka finansowa może inna mieć inną wartość dla każdego uczestnika przetargu, szczególnie, jeżeli w przetargu dotyczącym tego projektu jednym z kryteriów wyboru jest najniższa taryfa lub opłata drogowa, co bezpośrednio wpływa na wysokość dochodu i luki finansowej. Sprawia to, że władzom krajowym trudno jest sporządzić wniosek o dotację przed zakończeniem procedury przetargowej dotyczącej danego projektu PPP (ponieważ często dopiero wtedy znana jest wysokość luki finansowej); jeżeli wnioski zostaną złożone przed udzieleniem zamówienia dotyczącego danego projektu PPP, Komisji trudno jest zatwierdzić proponowany poziom dotacji. Może to zakładać, że proces udzielania zamówienia i kroki mające na celu uzyskanie dotacji należałoby podejmować równolegle, definiując przy tym w sposób jednoznaczny wspólne płaszczyzny między nimi. Należałoby też rozważyć kryteria udzielenia zamówienia, które nie miałyby wpływu na lukę finansową (np. czas obowiązywania koncesji).

Mówiąc ogólnie, brakuje obecnie orzecznictwa w tego rodzaju sprawach - może to skutkować niepewnością Instytucji Zarządzających, pracowników DG REGIO i sektora prywatnego. Jest to szczególnie kłopotliwe w przypadku projektu PPP, kiedy kredytodawcy komercyjni, od których wymaga się, by ponosili ryzyko związane z projektem, będą chcieli mieć absolutną pewność, że zapewnione zostały wystarczające środki finansowe na umożliwienie ukończenia budowy i przeprowadzenia czynności, zgodnie ze standardami wyszczególnionymi w specyfikacji.

2.3 Koordynacja w czasie składania wniosku o dotację i procedury przetargowej w formule PPP

Przepisy regulujące fundusze strukturalne dają co prawda beneficjentom dużą dowolność, jeżeli chodzi o termin składania wniosków o dotację, ale w praktyce trudno jest zaplanować przygotowanie i złożenie takiego wniosku w terminie skoordynowanym z procesem przetargowym w formule PPP. W szczególności, trzeba dokonać wyboru, czy złożyć wniosek przed finansowym zamknięciem projektu PPP, aby dowiedzieć się, czy zostanie zaakceptowany (co zmniejsza ryzyko dla sektora prywatnego dotyczące dostępności dotacji i przyciąga liczniejszą grupę uczestników przetargu), czy też najpierw przeprowadzić przetarg dotyczący danego projektu PPP, co umożliwi dokładne opisanie dochodów i struktury projektu we wniosku o dotację (i może zwiększyć szanse, że proces zatwierdzenia projektu zakończy się sukcesem i będzie krótszy). Możliwe są oba rozwiązania, a wybór zależeć będzie od samego projektu, stosunku dotacji do całej kwoty finansowania, charakteru procesu akceptacji na szczeblu krajowym oraz skłonności do podejmowania ryzyka - zarówno po stronie sektora publicznego jak i prywatnego.

Przepisy UE pozwalają na zatwierdzenie dotacji już po zrealizowaniu projektu lub w trakcie jego realizacji, co wiąże się to z ryzykiem, że sektor publiczny i prywatny będą musiały zaangażować się w projekt zanim będzie wiadomo, czy Komisja go zaakceptuje i przyzna dotację. W praktyce, stanowi to duży problem dla projektów PPP o strukturze „*project finance*”, w których kredytodawcy, zanim przystąpią do projektu, będą chcieli mieć pewność, że całkowite finansowanie budowy zostanie zapewnione umownie. Możliwym rozwiązaniem jest wobec tego wybranie tzw. modelu DBO (design-build-operate – projektuj-buduj-eksploatuj), który, zachowując niektóre cechy PPP, zdejmując z sektora prywatnego odpowiedzialność za zabezpieczenie finansowania kapitałowego⁷.

⁷ Patrz również Załącznik III.

2.4 Przekazywanie dotacji partnerowi prywatnemu

Co prawda zgodnie z zasadami dotyczącymi funduszy strukturalnych podmioty prywatne mogą być beneficjentami, ale beneficjenci muszą być również „inicjatorami” projektu. W praktyce oznacza to, że projekty „prywatno-prywatne” mogą funkcjonować przy uczestnictwie prywatnych beneficjentów, ale w ramach PPP jedynie podmioty sektora publicznego mogą być inicjatorami projektu i tym samym beneficjentami. To podmiot publiczny musi podpisać wnioski o dotację i to on otrzyma pieniądze po udokumentowaniu wydatków.

Fundusze strukturalne można połączyć z finansowaniem prywatnym w projektach PPP na cztery sposoby. W praktyce, niektóre z tych modeli okazały się łatwiejsze w realizacji niż pozostałe. Wszystkie jednakże są z zasady wykonalne i były stosowane w państwach członkowskich, które łączyły finansowanie ze środków krajowych ze strukturami PPP.

- Dotacje jako wkład w ramach nakładów publicznych: w modelu tym dotacja wykorzystywana jest na bezpośrednie częściowe sfinansowanie kosztów inwestycyjnych jakiegoś aktywa. Opłaty za dostępność lub opłaty pobierane od użytkowników są w konsekwencji niższe. Pod wieloma względami model ten jest doskonale dopasowany do przepisów dotyczących funduszy strukturalnych, ponieważ, dotacje używane są w celu bezpośredniego finansowania wydatków kapitałowych. Model gorzej wpasowuje się natomiast w filozofię PPP, według której wynagrodzenie partnera prywatnego powinno być związane z dostarczaniem usługami, nie z ponoszonymi kosztami.
- Współfinansowanie równoległe: zakłada „rozbitcie” obiektu infrastruktury lub programu na (przynajmniej) dwie osobne części, z których jedna finansowana jest ze środków publicznych (w tym z dotacji UE) w ramach zwykłej procedury zamówień publicznych, a druga w modelu PPP. Obydwa elementy projektu mogą być następnie eksploatowane w ramach jednej koncesji, przy czym opłaty za dostępność lub opłaty uiszczane przez użytkowników są niższe niż w przypadku pełnej procedury zamówień publicznych w modelu PPP.
- Dotacje jako środek częściowego finansowania opłat za dostępność lub opłat użytkownika (np. myto wirtualne, ang. *shadow toll*): jest to „klasyczny” model łączenia dotacji z finansowaniem prywatnym, w tym sensie, że najbardziej wpasowuje się w fundamentalną zasadę PPP, według której przekazywanie środków do sektora prywatnego powinno wiązać się ze świadczonymi usługami, a nie poniesionymi kosztami. W praktyce jednakże model ten okazał się najtrudniejszy do realizacji w przypadku dotacji z funduszy strukturalnych, przede wszystkim ze względu na zasadę $n+2$.

W praktyce oznacza to, że w przeciwieństwie do projektów PPP, dotacje z funduszy strukturalnych UE nie charakteryzują się podejściem do projektu w całym cyklu realizacji *per se*, a skupiają się jedynie na dostarczeniu obiektów. Z tego względu zorientowane są na współfinansowanie części kosztów budowy, a nie na płacenie za usługę opartą na infrastrukturze, jak to się dzieje w przypadku większości PPP. 31 grudnia 2015 r., to data graniczna, po której płatności w ramach programu funduszy strukturalnych 2007-2013 nie będą już dostępne. Na przykład, w projekcie PPP uzależnionym od dostępności, sektor prywatny budowałby obiekt, a następnie „wynajmował” go sektorowi publicznemu, tj. sektor publiczny zaczynałby płacić za usługę po zakończeniu projektu, zwykle przez długi okres 20-30 lat. Dotacje UE zostały zaprojektowane jako płatność z góry na poczet kosztów budowy, i dlatego mogą być wykorzystywane na współfinansowanie opłat za dostępność do 2015 r., ale nie mogą być wykorzystywane na opłaty za dostępność w głównym okresie, tj. po 2015 roku. Z tego względu fundusze unijne trudno jest do wykorzystać na projekty niegenerujące dochodu, takie jak infrastruktura społeczna. Można dokonywać płatności z góry, ale jeżeli płatności te są wysokie, istnieje niebezpieczeństwo, że profil ryzyka ulegnie zniekształceniu, a zasada „nie ma usługi, nie ma opłaty” zostanie naruszona.

Zła koordynacja w czasie ma również wpływ na dotacje UE przeznaczone na promowanie inwestycji w TEN-T. Rozporządzenia dotyczące TEN wymagają, aby realizacja rozpoczęła się w ciągu dwóch lat od daty rozpoczęcia projektu, a pierwsza częściowa płatność miała miejsce w ciągu trzech lat od wydania decyzji o przyznaniu finansowania. Jeżeli dotacja zostanie przyznana przed rozpoczęciem budowy, aby zapewnić dźwignię dla finansowania PPP, należy odpowiednio rozplanować ją w czasie, przestrzegając wszystkich ograniczeń, a dotacja prawie na pewno będzie musiała zostać przyznana konsorcjum, aby zmieścić się w limicie trzech lat. Jest to rozsądne rozwiązanie, jeżeli dotacja ma być przyznana na pokrycie kosztów budowy, które na początku ponosi sektor prywatny. Cykl finansowania, związany z 7-letnim cyklem budżetowym UE, nie jest kompatybilny z harmonogramem opłat za dostępność, który zazwyczaj obejmuje okres 30 lat lub dłuższy. Jest to niespójne z zasadą kalkulacji kosztów na cały okres realizacji inwestycji, w szczególności, jeżeli dotacja ma pokryć koszty budowy, jak ma to miejsce obecnie.

Model funduszu inwestycyjnego to jedno z możliwych rozwiązań problemów zaprezentowanych w niniejszym rozdziale. Model ten zakłada łączenie funduszy strukturalnych ze środkami publicznymi i prywatnymi w ramach funduszu inwestycyjnego, który inwestowałby w portfolio projektów PPP (lub innych) poprzez instrumenty zwrotne. Kolejną zaletą tego rozwiązania polega na tym, że zainwestowane fundusze strukturalne są „odzyskiwane”, a kapitał i zysk mogą zostać zainwestowane ponownie. Model JESSICA (w którym fundusze strukturalne zostają przekazane funduszom rozwoju obszarów miejskich, UDF, w niektórych wypadkach za pośrednictwem funduszu holdingowego / powierniczego) działa w oparciu o tę właśnie zasadę.

2.5 Kryteria wyboru partnera prywatnego

W przypadku większości projektów PPP kryteria rozstrzygnięcia wyboru ofert skupiają się na opłacie za dostarczenie usługi, takiej jak na przykład opłata drogowa, opłata za zużycie wody, lub opłata z innego tytułu. Tam, gdzie wykorzystywane jest finansowanie z UE, korzystne może być zastosowanie innych kryteriów, takich, jak jakość usług, poziom dodatkowych inwestycji, długość obowiązywania koncesji lub nawet wysokość wymaganej dotacji. Może to ułatwić rozwiązanie problemu „luki finansowej” (patrz wyżej), a także ułatwić osiągnięcie celów projektu (np. jeżeli kryteria wyboru są powiązane z celami projektu) i mieć wpływ na wykorzystanie pomocy publicznej. Może to także ułatwić rozplanowanie w czasie procesu ubiegania się o dotację i procesu udzielania zamówienia w ramach PPP, a także koordynację wspólnych płaszczyzn między tymi procesami. Należałoby przeanalizować bardziej szczegółowo możliwość zastosowania takich kryteriów na rynku i zbadać ich przełożenie na przyznawanie dotacji UE.

3. Nierozwiązane kwestie dotyczące łączenia PPP i Funduszy UE

Oprócz wyzwań wynikających z wykorzystywania dofinansowania z funduszy strukturalnych, istnieje kilka nierozstrzygniętych kwestii dotyczących wszystkich dotacji, które to kwestie wymagają uwagi i rozstrzygnięcia przed kolejną Perspektywą Finansową. Jeśli chodzi o niektóre z takich kwestii, usunięcie z nich szarej strefy stanowiłoby natychmiastowy bodziec do rozwoju PPP.

3.1 PPP w ujęciu statystycznym

Ujęcie statystyczne PPP jest dla wielu rządów istotne. Postrzegają one PPP jako sposób na realizowanie nowych inwestycji infrastrukturalnych, bez naruszania własnej stabilności finansowej i wskaźników zadłużenia, ponieważ większość ryzyka związanego z dostarczeniem, eksploatacją i utrzymaniem nowego obiektu przenoszona jest na sektor prywatny. Ogólnie rzecz ujmując, zasady Eurostat przewidują, że każdy projekt PPP, który otrzyma wsparcie publiczne w wysokości ponad 50%, musi zostać ujęty w sprawozdaniu finansowym rządu. Dotacje traktowane są w takim sprawozdaniu jako wkład publiczny, a ponieważ łącznie dotacje UE i środki krajowe w większości zrealizowanych już projektów przekraczały 50%, projekty powinny być znaleźć się w sprawozdaniu finansowym instytucji rządowych i samorządowych (podobnie jak związane z nimi zadłużenie, liczone w ramach procedury nadmiernego deficytu). Jednakże takie podejście nie wydaje się zgodne z duchem zasad stabilności z Maastricht, ponieważ dotacja z UE nie wpływałaby negatywnie na stabilność finansową państwa, w którym udzielane jest zamówienie w modelu PPP. Bardziej odpowiednie wydaje się traktowanie wsparcia UE w sposób neutralny i stosowanie testu dotyczącego podziału ryzyka jedynie do kosztów, które ponosi partner prywatny i do wsparcia, jakie projekt otrzymuje od instytucji zamawiającej.

3.2 Przetargi na usługi towarzyszące

Podobnie jak zasady Eurostatu, unijne Dyrektywy o zamówieniach publicznych przewidują, że projekty, którym przyznano ponad 50% wsparcie publiczne, muszą stosować się do zasad dotyczących zamówień w sektorze publicznym. Dla projektu PPP, w którym wkład krajowy stanowi ponad połowę kosztów inwestycyjnych, oznaczałoby to, że partner prywatny musi stosować się do zasad dotyczących zamówień publicznych, jeżeli będzie zlecał jakieś prace podwykonawcom.

3.3 Pomoc publiczna

W przypadku funduszy strukturalnych, beneficjentem powinien być zawsze podmiot sektora publicznego. Dotacja nie jest więc wypłacana bezpośrednio przez Komisję spółce realizującej projekt, a przekazywana jest za pośrednictwem krajowej instytucji publicznej. Państwa członkowskie UE traktują to rozwiązanie na różne sposoby, w niektórych jurysdykcjach uznaje się takie przekazanie środków za pomoc publiczną. Problemy związane są, między innymi, ze sposobem, w jaki dotacja jest określana w przetargu w formule PPP, z konkretnym mechanizmem płatności ze strony podmiotu publicznego otrzymującego dotację na rzecz partnera prywatnego, i z potencjalnymi oszczędnościami w trakcie wdrażania projektu, co wpływa na koszty projektu i tym samym na zysk partnera prywatnego. Instytucje zamawiające muszą wykazać się dużą starannością w celu uniknięcia konfliktu z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej, które są różne w różnych państwach członkowskich. Pomoc publiczna nie

byłaby problematyczna, gdyby istniała możliwość włączenia dotacji do funduszu i przeznaczenie go na regularne dotowanie opłat za dostępność w sektorze publicznym w całym okresie realizacja projektu.

3.4 Popyt na fundusze TEN-T

W związku z rozwojem PPP w ramach TEN-T, nadal funkcjonuje LGTT - instrument finansowy, który został zaprojektowany w celu promowania PPP; jednakże aby zwiększyć liczbę PPP w obszarze transportu, które mogłyby z niego korzystać, należałoby rozwijać kolejne instrumenty w oparciu o LGTT.

Dotychczas LGTT wykorzystano w wielu projektach PPP, z których większość z stanowiły drogi płatne. Obecnie rozważa się wykorzystanie tego instrumentu w projekcie kolejowym, zakładającym pobieranie opłat za dostęp do torów. Istnieje wiele projektów zainteresowanych wykorzystaniem LGTT, ale wiążą się z tym dwa ograniczenia: (i) PPP oparte na popycie są odpowiednie przede wszystkim dla projektów dróg płatnych. Projekty drogowe nie są jednakże najważniejszym priorytetem, na który przeznaczony ma zostać pozostały budżet TEN-T; oraz (ii) w rozwiązaniach dotyczących PPP widoczna jest tendencja do wybierania programów opłat za dostępność, częściowo z powodu rosnącej liczby projektów PPP dotyczących szybkiej kolei, a częściowo ze względu na bardziej równomierne rozłożenie ryzyka, które można osiągnąć dzięki mechanizmowi opłat za dostępność. Ryzyko popytu obejmuje dwa elementy, których sektor prywatny nie może kontrolować - obecność konkurencyjnych dróg alternatywnych i czynniki makroekonomiczne - co sprawia, że ryzyka nie można łatwo przenieść na sektor prywatny.

4. Co można zrobić do 2013 r.- przy obecnych przepisach?

Realizacja większej liczby projektów hybrydowych w bieżącym okresie budżetowym wymagać będzie znacznych wysiłków. Państwa członkowskie będą musiały zwiększyć zdolność sektora publicznego do realizacji złożonych projektów i pokonywania wąskich gardeł instytucjonalnych i organizacyjnych. Ponadto sektor prywatny, konsultanci, banki i inwestorzy będą musieli zapoznać się z możliwymi strukturami hybrydowymi i wspierać ich rozwój.

Rozdział niniejszy podsumowuje inicjatywy, jakie można by podjąć jeszcze w bieżącym okresie budżetowym. Rozdział 5 omawia zasady, które można by wprowadzić w życie w kolejnym okresie budżetowym, rozpoczynającym się w 2014 r.

4.1 Fundusze UE przeznaczone na inżynierię finansową⁸

Instrument LGTT pokazał, że łączenie Funduszy UE i PPP jest skuteczne. Zakres LGTT, który ogranicza się obecnie do mechanizmów płatności dla PPP ukierunkowanych na przychody, mógłby zostać rozszerzony w celu zminimalizowania ryzyka początkowego dotyczącego każdego mechanizmu opłat w ramach PPP (np. mechanizmów opłat za dostępność). Można by zmienić LGTT tak, by maksymalnie zwiększyć elastyczność warunków kwalifikujących i dostosować je do zmieniających się rozwiązań PPP, pod względem mechanizmów płatności i alokacji ryzyka. Jednakże wszelkie zmiany rozporządzeń TEN wymagają przestrzegania całej procedury współdecyzji, co może zająć kilka lat. W odniesieniu do JESSICA, wiele wskazuje na to, że jeżeli Instytucja Zarządzająca odpowiedzialna za dany region stworzy rozwiązanie typu JESSICA, może ono stać się ważnym elementem finansowania miejskich PPP. Instrument ten można zatem promować jako taki lub w ramach pakietu rozwiązań. Warto byłoby zbadać możliwości stworzenia mechanizmu finansowania PPP na zasadach JESSICA, który mógłby objąć wsparciem projekty PPP nieobjęte wsparciem JESSICA ze względu na sektor, a funduszem Marguerite ze względu na wielkość.

Ponadto należałoby rozważyć stworzenie nowych instrumentów, które ułatwiłyby finansowanie infrastruktury europejskiej. Istniejące instrumenty inżynierii finansowej mają za zadanie ulepszać struktury projektów i minimalizować pewne typy związanego z nimi ryzyka, czyniąc inwestycje atrakcyjniejszymi dla banków, inwestorów i sponsorów. Jednakże w czasach bezprecedensowego zapotrzebowania na inwestycje i zwiększonego zainteresowania PPP, które zbiegają się z ograniczonym finansowaniem przez banki, należy podjąć próby pozyskiwania zasobów finansowych od inwestorów z sektora prywatnego i z funduszy emerytalnych. Obligacje to instrumenty długoterminowe i mogą być tańsze niż kredyt bankowy. Struktury kapitału PPP, aby stały się atrakcyjnym rodzajem aktywów, wymagają jednak wsparcia jakości kredytowej. Taką podbudowę mogłyby stanowić fundusze UE. Gwarancje UE lub instrumenty typu kapitałowego (stosowane bezpośrednio lub, co bardziej prawdopodobne, za pośrednictwem EBI) w wystarczającym stopniu poprawiłyby poziom kapitału wysokiego ryzyka w projektach infrastrukturalnych, umożliwiając długowi uprzywilejowanemu osiągnięcie klasy inwestycyjnej. To z kolei ułatwiłoby udzielanie kredytu sektorowi infrastruktury i w rezultacie poprawiłoby jego płynność finansową.

⁸ Patrz również Załącznik I.

4.2 Dotacje UE mające na celu promocję inwestycji w projekty o zasięgu ogólnoeuropejskim

Fundusze TEN-T były również wykorzystywane z powodzeniem w projektach PPP, w szczególności na wspieranie badań. Podobny system motywowania można wyobrazić sobie dla innych unijnych obszarów priorytetowych, takich jak środowisko (potencjalne rozszerzenie zakresu programu ELENA - Europejskie wsparcie energetyki na poziomie lokalnym wspierające mobilizację funduszy na inwestycje w zrównoważoną energię na poziomie lokalnym) czy dostęp do szerokopasmowej infrastruktury nowej generacji.

W celu wykorzystania dotacji TEN-T na realizację robót budowlanych pomocne byłoby wprowadzenie następujących zmian w przepisach finansowych:

- O dotację można by wnioskować przed podpisaniem umowy PPP. Beneficjent miałby w ten sposób z góry większą pewność finansowania. Zwykły cykl zaproszeń do składania wniosków mógłby ulec rozszerzeniu i obejmować zaproszenia dotyczące wyłącznie projektów PPP; można by też ogłaszać takie zaproszenia częściej;
- Fundusz lub rachunek powierniczy można by wykorzystać jako wygodny sposób przekazania części dofinansowania w formie zaliczki przed uruchomieniem opłat za dostępność. Fundusz zapewnia również pewną ochronę na wypadek niepowodzenia PPP;
- Dotacja mogłaby zostać przyznana na poczet całej raty opłaty za dostępność, a nie wyłącznie na poczet kosztów budowy, co pokazywałoby, że uznano ją za płatność łączoną, obejmującą wydatki na budowę, koszty finansowe, oraz wydatki na eksploatację;
- Można by zwiększyć poziom współfinansowania, reagując w ten sposób na brak długoterminowego wsparcia i w celu stworzenia lepszej dźwigni finansowej z dotacji TEN-T.

4.3 Dotacje w ramach funduszy strukturalnych UE

Stosunkowo łatwo jest opracować rozwiązania i wskazówki dotyczące pomocy publicznej, ujęcia statystycznego i zasad dotyczących procedury zamówień publicznych. Poważniejszym problemem jest analiza luki finansowej i zharmonizowanie procesu ubiegania się o dotację i procedury przetargowej w modelu PPP. Jednym z możliwych rozwiązań jest proces, w którym składanie wniosku o dotację i przetarg w formule PPP mogą odbywać się jednocześnie dzięki określeniu maksymalnej kwoty dotacji w studium wykonalności, które następnie zostanie wykorzystane jako podstawa wniosku o dotację, a następnie wykorzystać kwotę finansowania jako jedno z kryteriów wyboru w przetargu w formule PPP - takie rozwiązanie ma na celu zminimalizowanie dotacji. Takie minimalizowanie dotacji jest możliwe nawet na mocy obowiązujących obecnie przepisów. Komisja powinna jednakże zapewnić, że odpowiedni urzędnicy znają wszystkie opcje dostępne w dziedzinie hybrydowych PPP. W kolejnej Perspektywie Finansowej należałoby uprościć analizę luki finansowej, lub nawet zastąpić ją nowymi zasadami wsparcia, które uprościłyby wykorzystanie PPP w dotowanych projektach.

4.4 Łączenie dotacji w ramach funduszy strukturalnych z instrumentami inżynierii finansowej

Istnieje wiele projektów, szczególnie w sektorze transportowym, które generują dochód, ale w których dochody są niskie i tylko częściowo pokrywają lukę finansową. Mogą zdarzyć się również przypadki, gdzie nawet przy wysokiej dotacji trudno zgromadzić środki na współfinansowanie. W takiej sytuacji, korzystnym może okazać się połączenie dotacji z

funduszy strukturalnych ze współfinansowaniem z wykorzystaniem instrumentów inżynierii finansowej (np. dotacja + LGTT lub dotacja + „miękki kapitał” + JESSICA). Instrumenty inżynierii finansowej nie podlegają co prawda wymogom dotyczącym luki finansowej, ale wsparcie z funduszy strukturalnych w formie dotacji tak, więc może istnieć konieczność ujęcia w analizach finansowych „dotacyjnego ekwiwalentu” komponentu funduszu strukturalnego. Należałoby zbadać, jak można uzyskać takie współfinansowanie, zwłaszcza, że w kolejnym okresie programowania poziomy dotacji mogą zostać zredukowane, a użycie instrumentów inżynierii finansowej może wzrosnąć.

5. Co można zrobić po 2014r.- przy zmienionych przepisach?

Biorąc pod uwagę złożoność projektów PPP w ogóle, a w szczególności projektów hybrydowych, należałoby opracować modele, standardy i moduły, które można by powielać i powtarzać, co przyczyniłoby się do stworzenia większej liczby opcji finansowania. Musiałyby temu towarzyszyć szkolenia urzędników sektora publicznego na szczeblu krajowym i lokalnym, a także urzędników Komisji, którzy do tej pory nie mieli zbyt wiele do czynienia z PPP.

Zmiany w nowych przepisach powinny objąć w szczególności:

Sformułowanie „promotor projektu” w definicji beneficjenta dotacji w istniejących przepisach powinno zostać zmienione tak, aby umożliwić spółkom celowym w modelu PPP występowanie w roli beneficjenta dotacji. Należy przeanalizować dalsze korzyści wynikające z takiej zmiany (np. korzyści związane z VAT - spółki celowe w modelu PPP mogą odliczać opłaty VAT z tytułu infrastruktury od opłat pobieranych od użytkowników, a beneficjenci z sektora publicznego, niebędący płatnikami VAT, nie).

Dodatkowo do istniejących obecnie możliwości wniesienia z góry wkładu na wydatki kapitałowe, należy znaleźć mechanizm, który umożliwi wykorzystanie funduszy UE na współfinansowanie projektów na zasadzie opłata za dostępność lub usługę. Kluczowym problemem wymagającym rozwiązania jest kwestia wnioskowania o wsparcie z UE na projekty w długim okresie, po dacie granicznej - 2 lata po zakończeniu okresu programowania. Możliwym rozwiązaniem, które należy przeanalizować przed rozpoczęciem kolejnej Perspektywy Finansowej, jest umożliwienie przelania środków z funduszy strukturalnych lub dotacji TEN-T na fundusz lub rachunek powierniczy, podobny do instrumentów inżynierii finansowej takich jak JESSICA i JEREMIE, a następnie regularne wypłacanie tych środków w okresie obowiązywania umowy PPP. Taki fundusz lub rachunek powierniczy stałby się integralną częścią rozwiązania w zakresie finansowania danego projektu, w związku z czym dotacja mogłaby być uznana za wypłaconą zgodnie z zasadą N+2, w momencie, gdy dotrze to funduszu. Mechanizm taki powinien zezwalać na wykorzystanie wkładu krajowego według zasad opłat za dostępność, a nie jako płatności z góry na rachunek lub fundusz. Koncept bezwrotnej pomocy finansowej, leżący u podstaw obowiązujących przepisów, należałoby przeanalizować w świetle takiego podejścia; należałoby też znaleźć odpowiedź na pytanie, co się stanie, jeśli po zakończeniu okresu programowania projekt PPP zakończy się fiaskiem, a wypłacona dotacja nie zostanie wykorzystana (np. dotację można by ponownie wykorzystać, co jest dozwolone w przypadku zwrotu środków w ramach dostępnych instrumentów inżynierii finansowej).

Należy rozważyć zmianę w metodzie określania luki finansowej, w celu usunięcia czynników zniechęcających obecnie do strukturyzowania projektów na zasadach generowania dochodu lub w modelu PPP. Dobrze byłoby ponownie rozważyć pytanie, czy w modelu PPP zaangażowanie państwa w postaci podpisania długoterminowej umowy PPP, bez konieczności wniesienia jednocześnie wkładu krajowego, jest wystarczające (np. aby umożliwić, jak w niektórych okresach programowania, całkowite finansowanie projektu z dotacji UE i środków prywatnych - w ramach PPP). Ponadto, jeżeli metoda luki finansowej zostanie utrzymana, można by zaoferować beneficjentom alternatywę w postaci stałego niższego oprocentowania w sytuacjach, w których, jak w przypadku projektów PPP, trudno jest zarządzać luką finansową, i gdzie refundacja nadmiernego finansowania byłaby nieuzasadniona po wdrożeniu.

W nowych przepisach należy poświęcić uwagę współfinansowaniu z wykorzystaniem dotacji i pożyczek lub kapitału i instrumentów inżynierii finansowej, gdyż takie podejście do PPP może

okazać się użyteczne. Należy opisać mechanizm obliczania łącznej równowartości dotacji oraz zająć się w szczególności taką formą współfinansowania i uznać ją za dopuszczalną.

Podsumowanie

W ostatnim Komunikacie Komisji skierowanym do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Parlamentów narodowych - Przegląd budżetu UE z 19 października 2010 r. (Komunikat Komisji w sprawie przeglądu budżetu), czytamy:

„Wpływ budżetu UE można wzmocnić tym bardziej, im większe jest jego wykorzystanie w celu wsparcia finansowego inwestycji strategicznych o najwyższej europejskiej wartości dodanej. Innowacyjne instrumenty finansowe mogą zapewnić ważne źródło nowy strumień finansowania inwestycji strategicznych. Normą dla projektów o długoterminowym potencjale handlowym powinno być wykorzystanie środków UE we współpracy z sektorem prywatnym i bankowym [...] Komisja i EBI opracowały już z dobrym skutkiem szereg wspólnych instrumentów finansowych. Łączenie dotacji z budżetu UE i pożyczek z EBI, a także z innych instytucji finansowych, umożliwia potrojenie wpływu finansowego wydatków zewnętrznych UE przez przyciąganie wielu znacznych inwestycji ze strony instytucji finansowych. Podejście to należałoby poszerzyć, tak aby stało się normą w obszarach o długoterminowym potencjale handlowym, przy czym należałoby opracować nowe zasady regulujące działanie instrumentów finansowania połączonego.”

PPP są strukturami, które w dużej mierze polegają na finansowaniu prywatnym i jako takie są doskonałymi kandydatami do łączenia dotacji z budżetu UE z pożyczkami z instytucji finansowych. Przegląd dostępnych metod łączenia funduszy UE i PPP, zaprezentowanych w niniejszym dokumencie i znanych z doświadczeń zdobytych podczas obecnej Perspektywy Finansowej, prowadzi do następujących wniosków:

1. Instrumenty inżynierii finansowej

- Doświadczenia z LGTT były pozytywne i należy dążyć do możliwości wykorzystania tego instrumentu w strukturach przewidujących opłaty za dostępność.
- JESSICA rozszerzy swój zasięg finansowania miejskich PPP. Aby wykorzystanie tego instrumentu było skuteczniejsze, należałoby opracować i oferować pakiet rozwiązań dla PPP z możliwością standaryzacji (np. projekt oświetlenia ulic, efektywność energetyczna budynków użyteczności publicznej).
- Mając na uwadze pozytywne doświadczenia z instrumentami inżynierii finansowej i Przegląd budżetu z listopada 2010, warto byłoby zbadać możliwość stworzenia instrumentu, który dedykowany byłby tym PPP, które nie są objęte funduszem Marguerite z uwagi na ich rozmiar i wymagania dotyczące wewnętrznej stopy zwrotu, ani nie podlegają wsparciu JESSICA, ponieważ wykraczają poza jego zakres.
- Warto byłoby również zbadać mechanizmy jednoczesnego ubiegania się o dotację i instrumenty inżynierii finansowej w ramach PPP, jak opisano to wcześniej w niniejszym opracowaniu.

2. Dotacje TEN-T

- Kwestie związane z dźwignią finansową i koordynacją w czasie dotacji TEN-T przeznaczonej na roboty budowlane można rozwiązać poprzez wprowadzenie możliwości złożenia wniosku przed komercyjnym zamknięciem i poprzez

ustanowienie mechanizmu umożliwiającego ubieganie się o dotację pod warunkiem, że sektor publiczny zobowiąże się do pobierania opłat za dostępność (a nie tylko z tytułu kosztów budowlanych projektu).

3. Dotacje z funduszy strukturalnych UE

- Pojęcie luki finansowej zostało wprowadzone w obecnej Perspektywie Finansowej, a dotychczasowa praktyka pokazuje, że – choć nie było to zamierzone - metoda luki finansowej utrudnia łączenie PPP z dotacjami z funduszy strukturalnych, głównie dlatego, że dokładny „rozmiar” luki finansowej często jest znany dopiero po zamknięciu komercyjnym projektu. Może warto byłoby więc rozważyć wyłączenie w następnej Perspektywie Finansowej projektów PPP spod wymagań dotyczących generowania dochodu lub zmienić wymagania dotyczące luki finansowej w taki sposób, by były bardziej neutralne w odniesieniu do PPP.
- Należałoby szukać rozwiązań umożliwiających zastosowanie unijnego wparcia w formie dotacji w projektach PPP opartych na finansowaniu dostępności, w których fundusze unijne musiałyby być wykorzystywane po przekroczeniu obecnie obowiązującej daty granicznej. Byłoby to istotne w celu umożliwienia wykorzystania finansowania unijnego w projektach PPP w obszarze infrastruktury społecznej i innej infrastruktury niskodochodowej, bez naruszania zasady „nie ma usługi, nie ma opłaty”, oraz w celu utrzymania korzyści płynących z podejścia całego cyklu życia przedsięwzięcia.
- Brak możliwości lub ograniczone możliwości instytucji kontraktujących na szczeblu krajowym, regionalnym i gminnym, w szczególności w państwach członkowskich UE-12, stanowi kolejną przeszkodę w udanym łączeniu PPP i dotacji z funduszy strukturalnych. Większe środki i skoncentrowane wsparcie techniczne ułatwią pokonanie tej przeszkody; należy jak najszybciej zaplanować podjęcie odpowiednich kroków, tak, by mogły zostać one podjęte przed rozpoczęciem nowej Perspektywy Finansowej.
- Ustawodawstwo krajowe, regionalne i gminne, podobnie jak procedury administracyjne, których muszą przestrzegać władze krajowe, regionalne i gminne współpracując z jednej strony ze sobą nawzajem, a z drugiej strony z Komisją i obowiązującym ustawodawstwem unijnym, nie zawsze są jasne, i skoordynowane i nie zawsze uzupełniają się wzajemnie. Jest to jeden z głównych powodów małej popularności hybrydowych PPP.
- Należałoby dokładnie przemyśleć poziom, częstotliwość i sposób komunikowania się z sektorem prywatnym w kwestiach hybrydowych PPP, a przesłanie musi być jasne: od sektora prywatnego oczekuje się udziału w rozwiązywaniu problemów, a nie tylko tworzenia problemów. Relacje z sektorem prywatnym powinny być odpowiednio głębokie i poważne, aby wzbudzić zaufanie (poziom), regularne w celu utrzymania interesującego dialogu (częstotliwość), a także odnosić się do problemów napotkanych w praktyce, aby wzbudzać zainteresowanie.
- Korzystne byłoby bliższe przyjrzenie się doświadczeniom państw członkowskich w ubieganiu się o fundusze krajowe dla projektów PPP oraz sposobom rozwiązywania problemów poruszonych w niniejszym dokumencie (np. przypadki kredytów PFI w Wielkiej Brytanii czy doświadczenia Niemiec z łączeniem dotacji w strukturze PPP).

Załącznik 1: Instrumenty inżynierii finansowej jako środek łączenia Funduszy UE z PPP

A. JESSICA

1. Wprowadzenie

Podejmowanie wyzwań, jakie stawia rozwój obszarów miejskich, wymaga dużych inwestycji, należytych umiejętności technicznych i menadżerskich, które zwykle trudno znaleźć zarówno w dużych jak i małych miastach. W tym kontekście Komisja we współpracy z EBI i Bankiem Rozwoju Rady Europy zaproponowała nową inicjatywę w okresie programowania 2007-2013. Jest to JESSICA - Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich. Jest to opcjonalny instrument finansowy, zaprojektowany jako środek zaradczy na niedoskonałości rynku (tj. brak funduszy inwestycyjnych na sfinansowanie projektów zintegrowanej rewitalizacji i regeneracji miast), mający ułatwić szybkie inwestycje w obszarach miejskich w kontekście Polityki spójności. JESSICA nie jest nowym źródłem finansowania dla państw członkowskich, a raczej nowym sposobem wykorzystania istniejących dotacji z funduszy strukturalnych przeznaczonych na wsparcie projektów rozwoju obszarów miejskich.⁹ Będąc uzupełnieniem istniejących rozwiązań, JESSICA służy jako narzędzie finansowania projektów związanych z rewitalizacją i rozwojem obszarów miejskich i ułatwia łączenie subwencji, pożyczek i innych produktów finansowych służących temu celowi. Jest jednocześnie narzędziem stymulującym inwestycje sektora prywatnego w zintegrowany rozwój obszarów miejskich dzięki wykorzystaniu instrumentów opartych na zasadach rynkowych i jako takie ma za zadanie stanowić dźwignię dla wkładów z funduszy strukturalnych i zminimalizować niektóre rodzaje ryzyka związane ze złożonymi projektami rozwoju obszarów miejskich. JESSICA jest więc instrumentem odpowiednim dla inwestycji w strukturze PPP, umożliwiającym rozwiązywanie problemów napotykanych w szczególności w związku z projektami PPP generującymi dochód.

2. FRM i fundusze powiernicze

Fundusze wykorzystywane przez Instytucje Zarządzające (IŻ) na potrzeby inicjatywy JESSICA mogą zostać zatwierdzone jako płatności okresowe pochodzące z alokacji z funduszy strukturalnych, głównie tych wspieranych przez EFRR ale również, w razie potrzeby, przez EFS, jako inwestycje raczej niż dotacje.¹⁰ Odbywa się to poprzez lokowanie środków z programu operacyjnego (PO) bezpośrednio w Funduszu Rozwoju Miejskiego (FRM) lub poprzez fundusz powierniczy (FP), który następnie inwestuje poprzez FRM. Kiedy FRM otrzyma wsparcie z więcej niż jednego programu operacyjnego, wymagane jest prowadzenia osobnej księgowości dla wkładów z każdego z PO¹¹. FRM może wtedy zapewnić instrumenty finansowania inne niż dotacje, takie jak udział kapitału własnego, pożyczki, poręczenie pożyczek, pożyczki podporządkowane i inne mechanizmy podejmowania ryzyka (w tym struktury PPP, itp.), ułatwiając tym samym rozwój inwestycji w rozwój obszarów miejskich.

⁹ EBI, JESSICA: Nowy sposób wykorzystania środków UE w celu wspierania trwałych inwestycji i wzrostu na obszarach miejskich, 2007 r.

¹⁰ COCOF 08/0002/03-EN.

¹¹ COCOF 08/0002/01-EN.

FRM może przyjmować różne struktury prawne (od całkowicie publicznych do całkowicie prywatnych, z wszystkimi możliwościami pośrednimi) i różne formy administracyjne. Zarządzający funduszem FRM może zdecydować, jaka będzie struktura prawna czy forma administracyjna, pod warunkiem, że działa zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1828/2006, które stanowi, że fundusze FRM będą tworzone jako „niezależne osoby prawne zarządzane na podstawie umów między współfinansującymi partnerami lub udziałowcami, lub też jako wydzielone jednostki finansowe w ramach instytucji finansowej.”

Fundusze FRM nie muszą być określone geograficznie. Zdefiniowane przestrzennie FRM inwestowałyby wyłącznie w określonym miejscu, na podstawie zintegrowanego planu urbanistycznego, lub w dowolnym innym obszarze administracyjnym zatwierdzonym przez Instytucję Zarządzającą. Alternatywnie, FRM mogłyby obejmować całość lub część obszaru zarządzanego przez Instytucję Zarządzającą, ale specjalizować się w danym sektorze lub mieć precyzyjnie określone cele. Inwestycje w ramach FRM mogłyby dotyczyć różnych sektorów - od usług publicznych (np. transport publiczny, obiekty kulturalne i sportowe, itp.) do usług skierowanych do nabywców i operatorów prywatnych w takich sektorach, jak budownictwo mieszkaniowe, biura, tereny usługowo - handlowe.

3. Kwalifikowalność wydatków projektu

Zasady kwalifikowalności wydatków projektu, przy wykorzystaniu JESSICA, są takie same jak w przypadku wszystkich funduszy strukturalnych, ale muszą uwzględniać ograniczenia w poszczególnych państwach. Oprócz niekwalifikowanych pozycji kosztów wymienionych w odpowiednich rozporządzeniach¹², JESSICA może umożliwić bardziej elastyczne zarządzanie projektem, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasad kwalifikowalności, pod warunkiem, że wszystkie projekty wspierane w ten sposób stanowią część „zintegrowanych i trwałych” planów rozwoju obszarów miejskich.¹³ Inwestycje w ramach FRM w projekty komercyjne, takie jak sklepy, biura, obiekty rozrywkowe, kulturalne i sportowe, mogą więc kwalifikować się do wsparcia z PO współfinansowanych przez EFRR, pod warunkiem, że takie projekty komercyjne: są częścią zintegrowanej strategii dotyczącej środowiska miejskiego, zgodnie z art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, (b) są zgodne z ustawodawstwem regulującym fundusze strukturalne, oraz (c) są zgodne z zasadami kwalifikowalności w rozumieniu art. 56 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 (rozporządzenie to nazywane jest często rozporządzeniem ogólnym)¹⁴. W odniesieniu do specjalnych przepisów dotyczących „zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich”, Komisja wyjaśniła, że kryteria kwalifikowalności EFRR określające, co może stanowić zintegrowany plan lub projekt rozwoju obszarów miejskich powinno zostać zinterpretowane w sposób elastyczny i zostać zdefiniowane przez państwa członkowskie i Instytucje Zarządzające, biorąc pod uwagę art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 i konkretny miejski, administracyjny i prawny kontekst w każdym regionie¹⁵. Należy też zaznaczyć, że dzięki ostatnim zmianom przepisów dotyczących funduszy strukturalnych UE, projekty związane z efektywnością energetyczną i energią odnawialną w budynkach nie muszą stanowić części zintegrowanego planu zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Jednakże, jeżeli w ramach FRM udzielane jest wsparcie, między innymi, projektom związanym z

¹² Najistotniejsze uregulowania prawne obejmują: 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 (rozporządzenie ogólne); rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz 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 i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

¹³ EBI, JESSICA: Nowy sposób wykorzystania środków UE w celu wspierania trwałych inwestycji i wzrostu na obszarach miejskich, 2007 r.

¹⁴ COCOF 08/0002/01-EN.

¹⁵ COCOF 08/0002/02-EN.

efektywnością energetyczną i wykorzystywaniem energii odnawialnej w budynkach, projekty te powinny być włączone w zintegrowany plan zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Zachęca się w ten sposób do zintegrowanego podejścia do projektów rozwoju obszarów miejskich.

4. Cechy wyróżniające instrumentów inżynierii finansowej w ramach funduszy strukturalnych

a. Rotacja środków finansowych dzięki wykorzystaniu instrumentów zwrotnych

Ramy regulacyjne dla wsparcia w ramach JESSICA wymagają, żeby fundusze strukturalne były odzyskiwane¹⁶. Odzyskiwanie funduszy ma nastąpić na poziomie funduszu powierniczego lub FRM. Fundusze JESSICA należy przeznaczyć na kwalifikowalne wydatki projektu przed datą wygaśnięcia okresu programowania w ramach funduszy strukturalnych (n+2, tj. do końca 2015r.). Wszelkie zwroty/przychody generowane z tej inwestycji mogą albo zostać zatrzymane przez FRM albo zostać zwrócone Instytucjom Zarządzającym do ponownego zainwestowania w nowe projekty rewitalizacji miast przed lub po dacie końcowej okresu n+2 lub n+3 (w zależności od przypadku)¹⁷. Zaleca się ponadto, aby zwrócone środki zostały ponownie wykorzystane w regionie (regionach) objętym danym programem operacyjnym, i by takie ponowne wykorzystanie miało miejsce za pomocą instrumentów inżynierii finansowej, mając na celu dalsze zwiększenie i odzyskanie środków publicznych do ponownego wykorzystania¹⁸. Zgodnie z objaśnieniami Komisji, zapis przewidujący odzyskanie środków finansowych do ponownego wykorzystania ma zastosowanie wyłącznie to kwot wniesionych przez IZ do FRM, a nie współfinansowania prywatnego¹⁹.

b. Wyłączenie stosowania ustępów 1 - 5 art. 55 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 do inżynierii finansowej

Artykuł 55 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, który odnosi się do projektów generujących dochód, podnosi szereg kwestii pojawiających się w sytuacji, gdy dany projekt generujący dochód to projekt PPP. Jednakże instrumenty inżynierii finansowej są wyłączone spod ust. 1 do 5 artykułu 55 Rozporządzenia (WE) nr 1083/2006. "[...] głównym celem operacji inżynierii finansowej jest zapewnienie przedsiębiorstwom, partnerstwom publiczno-prywatnym (PPP) i projektom rozwoju obszarów miejskich wsparcia finansowego - poprzez instrumenty inżynierii finansowej, przy czym wsparcie takie powinno zostać spłacone z odsetkami lub z zyskiem, po to, by zwrócone środki mogły zostać ponownie wykorzystane z korzyścią dla przedsiębiorstw, PPP lub projektów. [...] W związku z powyższym, ustawodawca, zamiast stosować rozumowanie przyjęte w ust. 1 - 5 art. 55 do operacji inżynierii finansowej, co pociągałoby za sobą zmniejszenie udzielonego finansowania o kwotę ewentualnych odsetek lub zysku, ustanowił specjalny system dla takich operacji, który polega na ponownym wykorzystaniu zwróconych środków na finansowanie innych inicjatyw, PPP lub projektów"²⁰. Najważniejsza różnica między wykorzystaniem funduszy UE na podstawie art. 55 rozporządzenia(WE) nr 1083/2006 a wykorzystaniem ich poprzez użycie instrumentu inżynierii finansowej polega na tym, że podczas, gdy rentowność wsparcia za pomocą inżynierii finansowej ma znaczenie dla decyzji o wykorzystaniu danego instrumentu inżynierii finansowej w danym przedsięwzięciu, PPP lub projekcie, ale nie jest czynnikiem determinującym przy ustalaniu poziomu wkładu z Funduszy

¹⁶ Artykuł 78(7) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 mówi jasno, że „zasoby zwrócone na rzecz operacji z inwestycji dokonanych z funduszy, określonych w art. 44, lub pozostałe po uwzględnieniu wszystkich gwarancji zostają powtórnie wykorzystane przez właściwe organy państwa członkowskiego na rzecz projektów z zakresu rozwoju obszarów miejskich...”

¹⁷ *EBI, JESSICA: Nowy sposób wykorzystania środków UE w celu wspierania trwałych inwestycji i wzrostu na obszarach miejskich, 2007 r.*

¹⁸ COCOF 08/0002/01-EN.

¹⁹ COCOF 08/0002/01-EN.

²⁰ COCOF 08/0002/01-EN.

UE, w przeciwieństwie do projektów podlegającym ust. 1 - 5 art. 55 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

c. Zwroty do funduszy UE środków zainwestowanych przy wykorzystaniu instrumentów inżynierii finansowej nie podlegają zasadzie n+2/n+3

„Zadaniem stron umów o dofinansowanie jest określenie dokładnego terminu zwrotu środków finansowych właściwej instytucji w celu ich ponownego wykorzystania w projektach rozwoju obszarów miejskich. Rozsądnym wydaje się oczekiwanie, że nastąpi to w momencie zamknięcia funduszu. W ten sposób można zapewnić, że finansowanie jest udostępniane PPP i innym projektom rozwoju obszarów miejskich (lub przedsiębiorcom, w przypadku kapitału wysokiego ryzyka, kredytu lub funduszy gwarancyjnych) podczas całego okresu trwania funduszu²¹. Cecha ta pokazuje zaletę, jaką jest lepsza dźwignia finansowa dla funduszy UE niż inne sposoby łączenia funduszy UE z programami PPP.

d. Beneficjent

Beneficjenci finansowania w ramach FRM (ostateczni odbiorcy) muszą kwalifikować się do odpowiedniego programu operacyjnego, w ramach którego przyznawane są fundusze JESSICA. Beneficjent inwestycji z wykorzystaniem instrumentu inżynierii finansowej może być inwestorem finansowym lub deweloperem. Mimo, że jest to wyjątkiem, a nie typową strukturą FRM, istnieje możliwość utworzenia „spółki specjalnego przeznaczenia założonej po to, by inwestować wyłącznie w jeden projekt, który można uznać za „fundusz rozwoju obszarów miejskich ustanowiony w celu inwestowania w partnerstwa publiczno-prywatne i inne projekty miejskie”, pod warunkiem, że projekt taki mieści się w definicji funduszu na rzecz rozwoju obszarów miejskich przedstawionej w artykule 44 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, tj. że inwestuje w projekty PPP lub inne projekty ujęte w zintegrowanym planie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, i czyni to zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1828/2006”²².

B. Gwarancja bankowa dla TEN-T (LGTT)

1. Wprowadzenie

Instrument LGTT został stworzony i rozwijany wspólnie przez EBI i Komisję Europejską w celu zmobilizowania sektora prywatnego do większego udziału w finansowaniu projektów TEN-T z ryzykiem dotyczącym dochodu. Instrument ten umożliwia przeniesienie ryzyka popytu na sektor publiczny na początku eksploatacji, stanowiącego nieodłączny element projektów PPP opartych o koncesję, znacznie poprawiając w ten sposób zdolność finansową projektu i umacniając jego strukturę kapitałową. Przez udzielenie takiej gwarancji EBI przejmuje ryzyko, stając się potencjalnie kredytodawcą typu mezzanine projektu. Elastyczność struktury LGTT pozwala dopasować produkt do potrzeb projektu. Produkt pasuje również do gwarantowanego przez państwo długu uprzywilejowanego i jest szczególnie przydatny w przypadku refinansowania tzw. struktur *mini-perm*.

EBI i Komisja Europejska przeznaczyły do 2013 r. po 500 milionów euro na wsparcie działań w ramach LGTT, których wartość wynosi 5 miliardów. Wkład Komisji Europejskiej pochodzi z bieżącego Budżetu TEN-T, a wkład z EBI z alokacji kapitału w ramach ustrukturyzowanego mechanizmu finansowania (SFF). SFF jest głównym instrumentem EBI dla projektów wysokiego ryzyka, ustanowionym w celu wspierania projektów o znaczeniu europejskim, w tym planów rozwoju infrastruktury na dużą skalę. Narzędzie LGTT zostało uruchomione w 2008 r. i od tamtej pory wykorzystano je w czterech drogowych projektach PPP, które zostały

²¹ COCOF 08/0002/01-EN.

²² COCOF 08/0002/01-EN.

doprowadzone do finansowego zamknięcia, przy czym łączna kwota gwarancji wynosiła 140 milionów euro.

2. Poziom finansowania zapewniony przez LGTT

Instrument wsparcia płynności (SBF) gwarantowany przez LGTT nie powinien przekraczać 20% całkowitej kwoty długu uprzywilejowanego. Kwota gwarancji może osiągnąć maksymalny pułap 300 milionów euro na projekt, zgodnie z SFF.

3. Zmniejszenie ryzyka poprzez LGTT

W ramach LGTT, EBI zaakceptuje wyższe ryzyko finansowe niż w przypadku swojej zwykłej działalności kredytowej. W rezultacie, jeżeli pod koniec okresu dostępności dostawcy SBF żądają wypłaty gwarancji przez EBI, EBI wypłaci ją dostawcom SBF, stając się w ten sposób podporządkowanym pożyczkodawcą projektu, ale mającym pierwszeństwo przed innymi kredytodawcami i innymi podobnymi mechanizmami finansowania. Kiedy EBI zostaje kredytodawcą projektu, kwoty należne w ramach LGTT będą podporządkowane w stosunku do długu uprzywilejowanego. EBI, przejmując takie podporządkowane ryzyko w ramach gwarancji LGTT, ułatwi projektowi radzenie sobie z ryzykiem dotyczącym dochodu we wczesnych latach działania, mając perspektywę, że w dłuższym terminie projekt będzie opłacalny.

4. Płatności w ramach LGTT

Spółka realizująca projekt może wykorzystać SBF (instrument wsparcia płynności) w razie nieoczekiwanego zmniejszenia dochodów z działalności w początkowym okresie rozwoju projektu w celu zapewnienia obsługi długu uprzywilejowanego. Dla SBF, finansowanych przez banki komercyjne, gwarancja EBI będzie korzystna; będzie można z niej korzystać wyłącznie w początkowym okresie działalności (do 7 lat po ukończeniu budowy projektu). Wszystkie zwroty należności dla SBF będą dokonywane na zasadzie wyprowadzenia środków pieniężnych i są podrzędne względem pożyczek uprzywilejowanych, których dotyczą. Jeżeli na koniec okresu dostępności nadal istnieją zaległe kwoty (narosłe odsetki i należność główna), dostawcy SBF mogą zażądać płatności gwarancji z LGTT. EBI wypłaci wtedy środki dostawcom SBF, a następnie stanie się podporządkowanym kredytodawcą projektu. Kiedy EBI zostanie kredytodawcą projektu, kwoty należne w ramach LGTT będą podrzędne wobec obsługi długu kredytu uprzywilejowanego i płatne będą na podstawie dostępności gotówki, bo obsłudze długu uprzywilejowanego, według ustalonego planu amortyzacji, lub według innego planu spłat.

W celu zwiększenia puli projektów kandydujących, EBI i Komisja Europejska uważają, że rozszerzenie zakresu LGTT do programów opartych na dostępności jest warte przemyślenia. Umożliwiłoby to skierowanie środków na duże inwestycje w drogi kolejowe i szlaki wodne, które w wielu przypadkach organizowane są jako PPP oparte na opłatach za dostępność.

Załącznik II: Łączenie PPP z dotacjami w ramach TEN-T; proces wnioskowania o dotację

A. Wprowadzenie

Unia Europejska wspiera wdrażanie TEN-T w ramach kilku różnych unijnych instrumentów finansowych i kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI).

Dotacje, w szczególności w ramach Programu TEN-T, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju, odgrywają główną rolę zarówno w fazie przygotowywania jak i wdrażania projektu. Dotacje przyznawane są na badania i analizy (od studium wykonalności poprzez wszechstronne badania techniczne i środowiskowe, po kosztowne badania geologiczne), pomagając w przezwyciężaniu trudności na wczesnym etapie projektu oraz w fazie robót budowlanych. Kluczową kwestią przy wdrażaniu Programu TEN-T jest efektywne łączenie przyznawanych dotacji i europejskiej wartości dodanej projektu, co ma zapewnić najwyższą wartość (*value for money*) za pieniądze z UE.

W tym kontekście, w 2006 r. powstała Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T EA lub Agencja), która ma w imieniu Komisji wdrażać program TEN-T i nim zarządzać.

Komisja Europejska (DG MOVE): definiuje strategię	TEN-T EA: wprowadza strategię w życie
<ul style="list-style-type: none"> • Podejmuje decyzje polityczne dotyczące programu TEN-T • Definiuje strategię, cele i priorytetowe obszary działania • Podejmuje ostateczne decyzje finansowe • Monitoruje i nadzoruje Agencję 	<ul style="list-style-type: none"> • Wdraża program TEN-T w imieniu Komisji Europejskiej i w ramach jej odpowiedzialności • Skutecznie zarządza całym cyklem życia projektu, w tym: <ul style="list-style-type: none"> ○ Organizuje proces zaproszenia do składania ofert i ich oceny ○ Udziela wsparcia państwom członkowskim • Przygotowuje decyzje finansowe • Przekazuje najważniejsze informacje zwrotne Komisji Europejskiej

Dwa podstawowe dokumenty prawne zawierają wytyczne dotyczące alokacji wsparcia finansowego UE w sektorze transportu na konkretne typy projektów, na które przyznawane są dotacje, a także wysokości takich dotacji. Dokumenty te to:

- **Wytyczne TEN-T:** Decyzja nr 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996r zawiera wytyczne UE dotyczące rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej
- **Przepisy TEN** rozporządzenie (WE) nr 680/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lipca 2007r ustanawia ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych.

Koperta finansowa na wdrożenie Programu TEN-T w oparciu o rozporządzenie TEN na okres 2007-2013 wynosi 8,013 miliarda EUR na wspieranie badań i prac, które przyczyniają się do realizacji celów programu TEN-T. Budżet obejmuje również 500 milionów EUR na Instrument Gwarancji Kredytowej, zwany LGTT, który jest innowacyjnym instrumentem finansowym stworzonym i rozwijanym wspólnie przez Komisję Europejską i EBI, mającym na celu ułatwienie większego zaangażowania sektora prywatnego w finansowanie infrastruktury TEN-T (patrz również Załącznik I). Kolejne 80 milionów EUR z budżetu zostało przeznaczone na Fundusz Marguerite²³.

Większość finansowania TEN-T ma formę dotacji. Aby ten rodzaj finansowania można wykorzystać na usprawnienie europejskiej sieci transportu i zwiększenie mobilności, należy podjąć określony szereg działań prowadzących do przyznania wsparcia. Działania te zostały podsumowane poniżej.

B. Wnioskowanie o dotację

Możliwości finansowania w ramach TEN-T są dostępne dla wszystkich państw członkowskich UE, lub za zgodą zainteresowanych państw członkowskich, dla organizacji międzynarodowych, dla wspólnych przedsięwzięć, a także przedsięwzięć lub podmiotów publicznych/prywatnych. Dotacje TEN-T mogą zostać wykorzystane na wsparcie badań lub prac przyczyniających się do osiągnięcia celów Programu TEN-T.

1. Zaproszenia do składania wniosków

Budżet w wysokości 8 miliardów EUR na okres finansowania 2007-2013 został przeznaczony przede wszystkim na projekty (badania lub roboty budowlane) wybrane w drodze zaproszenia do składania wniosków, organizowanego każdego roku przez DG MOVE, a od 2009 r., w jej imieniu przez TEN-T EA. Normą jest, że każdego roku organizowane jest **zaproszenie do składania wniosków dotyczących projektów wieloletnich** (*Multi-Annual Call*) i **roczne zaproszenie do składania wniosków** (*Annual Call*).

Ogólnie rzecz biorąc, celem zaproszeń do składania wniosków dotyczących projektów wieloletnich jest zachęcenie do wdrażania projektów priorytetowych TEN-T, zgodnie z definicją przedstawioną w Wytycznych TEN-T, i skupienie się na niektórych priorytetach horyzontalnych.

²³ Więcej informacji na temat Funduszu Marguerite dostępnych jest na stronie <http://www.margueritefund.eu/>.

Oczekuje się, że projekty finansowane w ramach zaproszeń do składania wniosków dotyczących projektów wieloletnich przyczynią się do ukończenia budowy sieci TEN-T, zgodnie z akceptacją Parlamentu Europejskiego i Rady. Planowana data ukończenia to 2020 r. Finansowanie wspólnotowe ma w tym celu zmobilizować tyle środków publicznych i prywatnych, ile będzie potrzeba, aby zmieścić się w wymagających harmonogramach czasowych. Mówiąc ogólnie, projekty wieloletnie są większe i dłuższe niż projekty wybrane w ramach rocznych zaproszeń do składania wniosków. 80-85% budżetu TEN-T podlega alokacji poprzez zaproszenia do składania wniosków dotyczących projektów wieloletnich.

Roczne zaproszenia do składania wniosków stanowią uzupełnienie zaproszeń do składania wniosków dotyczących projektów wieloletnich, przy czym pierwszeństwo mają projekty odnoszące się do kluczowych problemów TEN-T, takich jak "wąskie gardła" i projekty transgraniczne. Roczne zaproszenia do składania wniosków jednakże, z uwagi na swój roczny charakter, cechuje większa elastyczność w realizowaniu nowych priorytetów.

2. Ocena i selekcja

Komisja (DG MOVE), przy wsparciu Agencji, przeprowadza ocenę i selekcję przedłożonych ofert. Proces ten wspierają niezależni eksperci zewnętrzni, którzy mają za zadanie zapewnić, by dofinansowanie przyznawano wyłącznie projektom najwyższej jakości i najlepiej spełniającym kryteria udzielenia zamówienia, zgodnie z odpowiednim programem i treścią zaproszenia do składania wniosków.

Oferty spełniające kryteria kwalifikowalności, określone w zaproszeniu do składania wniosków, oceniane są na podstawie kryteriów zdefiniowanych w odpowiednim programie robót budowlanych i tekstach ogłoszeń. Zasadniczo, kryteria takie dotyczą:

- zgodności z priorytetami i celami polityki TEN-T
- terminu zapadalności
- wpływu - w szczególności na środowisko oraz zagadnień socjo-ekonomicznych
- jakości (kompletność, przejrzystość, wykonalność i spójność)

Listę propozycji rekomendowanych do finansowania opracowuje DG MOVE z pomocą Agencji, biorąc pod uwagę opinię ekspertów zewnętrznych.

Zaakceptowani wnioskodawcy zapraszani są następnie przez Agencję do negocjacji, na podstawie których, w przypadku osiągnięcia porozumienia, podejmowane są indywidualne Decyzje Komisji, dotyczące tego, jakim projektem przyznane zostanie wsparcie.

3. Roczne zaproszenie do składania wniosków w 2010 r. w ramach priorytetu 3 skierowanego do przedsięwzięć PPP

Orientacyjny budżet dostępny dla rocznego zaproszenia wyniósł 7 milionów EUR, a możliwy wkład UE wynosił od 500 000 EUR do 2,5 miliona EUR. Fundusze przeznaczone były na przygotowanie projektów i dlatego poziom współfinansowania wybranych propozycji wyniósł 50% całkowitych kosztów proponowanych prac przygotowawczych. Ten priorytet rocznego zaproszenia skierowany był na projekty znajdujące się na dwóch etapach zapadalności:

- badania (zwykle studium wykonalności) w związku z projektami o odpowiednich profilach do wdrożenia jako PPP
- badania, które umożliwią projektom o udowodnionej opłacalności zwiększyć możliwości realizacji.

4. Zaproszenie do składania wniosków na poszczególne projekty: etapy i podział odpowiedzialności

	Etap	Opis	Odpowiedzialność
1	Ogłoszenie wszczęciu postępowania	Zaproszenia definiują następujące kluczowe warunki realizacji projektu: orientacyjny budżet, cele ogólne i szczegółowe, oczekiwane wyniki, kryteria kwalifikowalności, kryteria wyboru, kryteria przyznania, maksymalny możliwy poziom finansowania z UE.	TEN-T EA
2	Dzień informacyjny		TEN-T EA
3	Składanie wniosków		Wnioskodawcy
4	Kontrola kwalifikowalności i	TEN-T EA sprawdza, czy otrzymane wnioski spełniają kryteria kwalifikowalności wyszczególnione w zaproszeniu.	TEN-T EA
5	Ocena zewnętrzna	Przeprowadzana przez zewnętrznych ekspertów, powołanych przez TEN-T EA. Opinia ekspertów zewnętrznych nie jest prawnie wiążąca dla Komisji.	TEN-T EA, Eksperti zewnętrzn
6	Ocena wewnętrzna (Wybór)	Przeprowadzona przez Wewnętrzny Zespół Oceniający, składający się z przedstawicieli DG MOVE, innych DG (jeżeli zachodzi taka potrzeba) i TEN-T EA. Przegląda raporty sporządzone przez konsultantów zewnętrznych i rekomenduje oferty/wnioski do dofinansowania.	TEN-T EA, DG MOVE, odpowiednie DG
7	Konsultacje z innymi DG	Komitet Oceniający złożony z Dyrektorów DG MOVE ocenia następnie listę projektów rekomendowanych do dofinansowania przez Wewnętrzny Zespół Oceniający i przygotowuje ostateczną listę projektów dla Dyrektora generalnego DG MOVE. Zatwierdzona lista zostaje następnie przedłożona do konsultacji innym DG (w szczególności DG ds. Środowiska i DG REGIO), aby uniknąć podwójnego finansowania projektów w ramach dostępnych programów finansowania UE.	

8	Konsultacje Komitetu ds. Pomocy Finansowej (FAC)	Po zatwierdzeniu listy przez FAC i przy braku sprzeciwu wobec zawartości listy ze strony Parlamentu Europejskiego w ramach jego „uprawnień kontrolnych”, zostaje wydana „Decyzja ramowa”,	TEN-T EA, FAC, Parlament Europejski
9	Upewnienia kontrolne Parlamentu Europejskiego	przedstawiająca listę wniosków wytypowanych do finansowania i wskazująca kwotę finansowania przyznawaną dla każdego projektu.	
10	Indywidualne decyzje w sprawie finansowania	Wnioskodawcy, których wnioski zostały wytypowane do finansowania, są następnie zaproszeni do negocjacji z TEN-T EA w celu sfinalizowania warunków dotacji. Jeżeli negocjacje takie zakończą się pomyślnie, podejmowane są indywidualne decyzje w sprawie finansowania, przyznające pomoc finansową UE dla każdego wytypowanego projektu.	Komisja

5. Cechy wyróżniające łączenie PPP TEN-T z funduszami UE

PPP zakłada przeniesienie ryzyka z sektora publicznego na prywatny, a najważniejszą kwestią we wszystkich PPP jest to, czy na sektor prywatny przeniesione zostało ryzyko popytu. Aktualna sytuacja gospodarcza w połączeniu z niepewnością prognoz dotyczących ruchu (zbytni optymizm ze strony zamawiającego) prowadzi do wyższej wyceny ryzyka popytu. W wielu proponowanych projektach ryzyko to może być zbyt kosztowne, aby można je przenieść w pełni, lub w odpowiednim stopniu. Co więcej, zważywszy na niemożliwość wyceny usługi dla rynku i niepewność co do strumienia przychodów, PPP oparte na dostępności wydają się, przynajmniej krótkoterminowo, preferowanym rozwiązaniem dla niektórych projektów TEN-T. Przy tego rodzaju transakcji, łączenie funduszy UE z PPP może przyczynić się w największym stopniu do ograniczenia kosztów kapitału prywatnego. Mimo, że beneficjentami TEN-T mogą być firmy prywatne, wykorzystanie dotacji TEN-T na wsparcie elementu budowlanego PPP (robót budowlanych) jest w znacznym stopniu ograniczone. Większość dotacji TEN-T wspierających PPP przeznaczonych jest na badania w fazie przygotowawczej projektu. Zidentyfikowano następujące przeszkody w wykorzystywaniu dotacji na roboty budowlane w ramach PPP:

- **Mała dźwignia finansowa dla funduszy UE:** maksymalny poziom współfinansowania robót budowlanych wynosi 30% dla projektów transgranicznych, poziom dla projektów realizowanych na terenie jednego państwa członkowskiego wynosi 10%.
- **Poufność:** fundusze UE wypłacane są po przedstawieniu rachunków dokumentujących poniesione koszty budowlane (ex-post) i mogą narazić na ryzyko poufności umów PPP. Opłata za dostępność zawiera kwoty na pokrycie kosztów budowy, kosztów finansowania, a także obecnych i przyszłych kosztów eksploatacji, ale jedynie koszty budowy są kwalifikowalne. Proporcjonalne kwoty opłat za dostępność stanowią informację poufną. Poziom ujawnienia informacji wymagany, aby otrzymać dotację na element roboty budowlane narusza zasadę poufności.
- **Koordinacja w czasie:** Artykuł 12 ust. 4 obowiązującego rozporządzenia TEN stanowi: „W przypadku systemów opłat za dostępność pierwszej płatności zaliczkowej dokonuje się w terminie maksymalnie trzech lat od przyznania pomocy finansowej Wspólnoty”, a art. 13 ust. 1 lit. a) obowiązującego rozporządzenia TEN przewiduje, że projekty, których realizacji nie rozpoczęto w ciągu dwóch lat od daty rozpoczęcia projektu, mogą podlegać karom, w tym cofnięciu dotacji. Z drugiej strony, jeżeli dotacja zostanie przyznana przed rozpoczęciem budowy, po to by dźwignia dla finansowania PPP była jak największa, spełnienie zasady trzech lat staje się bardzo trudne. Co więcej, finansowanie przeznaczone na wspieranie projektów PPP opartych na opłatach za dostępność nie powinno być ograniczane przez 7-letni cykl budżetowy UE, jak to ma miejsce obecnie.

Załącznik III: Łączenie PPP z dotacjami z funduszy strukturalnych - luka finansowa i koordynacja w czasie składania wniosku o dotację²⁴

A. Warunki, aby projekt PPP stał się projektem hybrydowym

- Projekt musi spełniać kryteria finansowania unijnego (musi być zgodny z wymaganiami danej osi priorytetowej w ramach programu operacyjnego).
- Musi być atrakcyjny dla inwestora prywatnego potencjalnie zainteresowanego realizacją projektu PPP - albo jako projekt indywidualny, albo w ramach grupy podobnych projektów.
- Musi mieć właściwy harmonogram czasowy, umożliwiający wdrożenie w okresie jednej perspektywy finansowej, tak aby przetarg, negocjacje i budowa odbyły się w jednym okresie programowania. Wdrożenie dużych projektów PPP trwa długo, a jeśli mają być współfinansowane z funduszy UE (wtedy wymagają zatwierdzenia przez Komisję, co również jest czasochłonne) - powinny być przygotowywane na samym początku danego okresu budżetowego. Zaleca się zbadanie, jak dodatkowy czas potrzebny na uzyskanie funduszy z UE wpłynie na całościowy harmonogram projektu PPP. Czy zalety takiej metody finansowania są większe niż wady i wartość poświęconego czasu? Na pytania te należy odpowiedzieć osobno dla każdego projektu, biorąc pod uwagę korzyści i koszty finansowe, gospodarcze i społeczne.
- Nie może być zbyt zaawansowany. Istnieją różne zasady dotyczące funduszy UE (np. wymagania dotyczące zamówień publicznych, promocji projektu); aby uzyskać fundusze UE zasad tych trzeba przestrzegać. Ryzyko wystąpienia problemów proceduralnych należy zminimalizować, aby mieć pewność, że fundusze zostaną wypłacone.
- Analiza finansowa i analiza kosztów i korzyści wraz z ilościową analizą ryzyka (komparator sektora publicznego / analiza stosunku wartości do ceny (*value for money*)) muszą wskazywać na tego typu finansowanie jako najlepsze rozwiązanie dla projektu. Należy pamiętać, że studium wykonalności, analiza kosztów i korzyści, oraz ocena oddziaływania na środowisko są niezbędne, aby otrzymać współfinansowanie z UE, a komparator sektora publicznego / analiza stosunku wartości do ceny (*value for money*) stanowią podstawę do wydania decyzji o realizacji projektu w formule PPP; analiza stosunku wartości do ceny (*value for money*) powinna brać pod uwagę opcję hybrydowego PPP, jeżeli istnieje możliwość pozyskania funduszy UE na dany projekt.
- Projekt może wykorzystać istniejące zobowiązanie polityczne do zwiększenia efektywności sektora publicznego dzięki zaangażowaniu sektora prywatnego w usługi lub duży program inwestycyjny, który, aby był osiągalny finansowo, wymaga wsparcia w postaci dotacji.
- Projekty generujące dochód wymagają ze względu na swój charakter niższego poziomu finansowania, ale nie są z natury mniej odpowiednie do łączenia, jednakże- nawet z finansowaniem UE - nadal będą wymagały wkładu krajowego na pokrycie luki finansowej.

²⁴ Rozdział ten w dużym stopniu opiera się na dokumentacji stworzonej przez JASPERS oraz rozmowach i innego rodzaju komunikacji ze specjalistami JASPERS.

B. Poziom dotacji unijnej zależy od poziomu wydatków kwalifikowalnych

Wydatki kwalifikowalne stanowią kluczową podstawę do wyliczenia poziomu wsparcia wspólnotowego. Obliczenie takie zależy od typu projektu:

Dla projektów niegenerujących dochodu:

Poziom dotacji obliczany jest przez stosowanie poziomu współfinansowania dla wszystkich kosztów kwalifikowalnych²⁵.

Dla projektów generujących dochód:

Stosowana jest metoda luki finansowej²⁶.

C. Luka finansowa: koncept i zastosowanie

Zasady dotyczące luki finansowej działają tak samo dla wszystkich projektów infrastrukturalnych generujących dochód, bez względu na to, czy są one realizowane w ramach PPP czy też nie, ponieważ zasady te odnoszą się do generowanego dochodu, a nie do struktury finansowej projektu²⁷. W związku z tym, co do zasady, nie powinno być różnicy w poziomie dotacji między projektem finansowanym w strukturze PPP, a projektem finansowanym w innej strukturze - finansowanie unijne i krajowe musi pokryć całą lukę finansową - co powodowane jest ograniczeniami dotyczącymi dostępności finansowej.

Luka finansowa w projekcie generującym dochód jest kluczowym czynnikiem determinującym kwotę finansowania, dostępną dla projektu. Wyliczenie polega na zastosowaniu poziomu współfinansowania do części kosztów inwestycyjnych, których nie pokrywają dochody z opłat pobieranych od użytkowników, generowanych przez projekt. Wydatek kwalifikujący się do finansowania wyliczany jest jako koszt inwestycyjny minus zdyskontowany dochód netto generowany przez projekt plus wartość końcowa aktywów. Wielkość ta stanowi lukę finansową. Poziom współfinansowania danego programu operacyjnego stosowany jest później do luki finansowej. Jeżeli oczekiwane opłaty pobierane od użytkowników okażą się wyższe niż koszty inwestycyjne i koszty operacyjne, projekt nie kwalifikuje się do finansowania unijnego. Dotacja z UE może finansować projekt tylko w takim zakresie, w jakim dotacja w połączeniu z dofinansowaniem krajowym zapewnia rentowność i trwałość projektu.

W projektach generujących dochód, które mogą mieć strukturę PPP i w których jedynym źródłem dochodu są opłaty pobierane od użytkowników, sektor prywatny skłonny jest finansować inwestycje jedynie do kwoty odpowiadającej strumieniowi zdyskontowanych dochodów pieniężnych netto - np. wykorzystując kredyt lub finansowanie kapitałowe (equity), mając nadzieję na zwrot, z odpowiednim zyskiem, z dochodów netto projektu. Dlatego też można uznać, że finansowanie prywatne "odpowiada" dochodowi netto wygenerowanemu przez projekt, a nie części luki finansowej. Jednakże poziom przyszłych dochodów podlega

²⁵ Poziom współfinansowania, zdefiniowany jako procent całości kosztów kwalifikowalnych, które mogą być współfinansowane z dotacji z UE jest wyznaczony przez oś priorytetową każdego programu operacyjnego.

²⁶ Metodę luki finansowej definiuje Artykuł 55 Rozporządzenia ogólnego. Wyjaśniona jest też jasno w dokumencie roboczym Komisji nr 4 „Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści” oraz w COCOF 07/0074/04-EN. Dalsze wytyczne dostępne są w dokumencie roboczym JASPERS „Łączenie finansowania za pomocą dotacji UE z PPP na rzecz infrastruktury: Modele koncepcyjne i indywidualne przykłady”.

²⁷ Szczegółowe informacje o luce finansowej dostępne są w „Guide to Costs Benefits Analysis of Investment Projects”, dokumencie sporządzonym dla jednostki oceniającej DG ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej.

ryzyku (popyt) i polityce (opłaty, alternatywy); obu tym rodzajom ryzyka należy przeciwdziałać w ramach struktury PPP.

Partner prywatny nie będzie zainteresowany finansowaniem wydatków kapitałowych i operacyjnych ponad te, które są kompensowane dochodami z opłat pobieranych od użytkowników, nie mając pewności, że inwestycja przyniesie zwrot. Oznacza to, że luka finansowa między funduszami, które partner prywatny gotów jest zaangażować w realizację projektu, a całkowitym zapotrzebowaniem na finansowanie musi zostać pokryta ze środków publicznych - jedną z opcji jest tu finansowanie unijne. Finansowanie publiczne może mieć szereg różnych struktur, między innymi udział w wydatkach kapitałowych, myto wirtualne lub opłaty za dostępność dla partnera prywatnego.

Opłaty za dostępność nie są uważane za „dochody” na potrzeby art. 55²⁸ i w związku z tym w projektach takich poziom współfinansowania nie zależy od istnienia luki finansowej. Opłaty za dostępność (w przeciwieństwie do na przykład dochodów z opłat drogowych) umożliwiłyby projektowi współfinansowanie kosztów kwalifikowalnych ze środków publicznych, co nie skutkowało by obniżeniem poziomu dotacji z powodu rodzaju strumienia dochodów.

Ponadto art. 55 daje możliwość wycofania dotacji w przypadku, kiedy dochody są wyższe niż w przewidywaniach, w związku ze zmianami taryf (ale nie w związku ze zmianami makroekonomicznymi lub zmianami trendów nieprzewidywanych w czasie przygotowywania projektu).

D. Koordynacja w czasie: kiedy złożyć wniosek o dotację?

Mówiąc ogólnie, proces PPP powinien zostać dokładnie zdefiniowany i opisany we wniosku, aby umożliwić uwzględnienie podczas procesu kwalifikacyjnego jego cech charakterystycznych²⁹. Równie ważne jest dokładne opisanie procesu zatwierdzania wniosku w dokumentacji przetargowej PPP, aby oferenci mieli pewność, że finansowanie z UE będzie faktycznie dostępne, i to we właściwym momencie.

Wniosek o dotację można złożyć przed lub po komercyjnym zamknięciu³⁰.

1. Wniosek o dotację składany przed zamknięciem komercyjnym

W tym przypadku, wnioskujący o dotację musi być w stanie przedstawić Komisji wyniki studium wykonalności, w tym analizy finansowej i ekonomicznej (jest to warunek konieczny w przypadku dużych projektów³¹). Analiza finansowa pozwala na określenie odpowiedniego poziomu wkładu z funduszy UE³², a ponadto stanowi ocenę rentowności inwestycji i trwałości projektu.

²⁸ Zgodnie z potwierdzeniem w COCOF Note 07/0029/01-EN.

²⁹ Zgodnie z Rozporządzeniem (WE) nr 1083/2006, artykuł 40, wniosek o dotację powinien zawierać, między innymi: informację o podmiocie odpowiedzialnym za wdrażanie projektu; informacje o charakterze inwestycji oraz jej opis i wartość finansową; kwotę dofinansowania ze środków UE.

³⁰ Zamknięcie komercyjne rozumiane jest udzielenie zamówienia wybranemu oferentowi. Oznacza to, że tożsamość spółki PPP jest ujawniana po zamknięciu komercyjnym.

³¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Artykuł 40 pkt. (c) i (e).

³² Dokument roboczy nr 4 Komisji „Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych”, str.7.

Dwie najważniejsze zalety złożenia wniosku o dotację przed zamknięciem komercyjnym to:

- Cały proces ulega skróceniu, ponieważ nie trzeba czekać na udzielenie zamówienia w modelu PPP, żeby złożyć wniosek; oraz
- Sektor prywatny jest w stanie uwzględnić dotację z UE w składanej ofercie.

Składanie wniosku przed zamknięciem komercyjnym ma też pewien minus:

Poziom dotacji przyznanej przez Komisję wynika z analizy kosztów i korzyści. Istnieje jednakże ryzyko, że kiedy zaproszenie do składania ofert się rozpocznie, otrzymane oferty okażą się znacznie wyższe (lub niższe, sprawiając, że finansowanie unijne projektu będzie zbyt wysokie) niż szacowane w studium wykonalności i analizie kosztów i korzyści. W konsekwencji faktyczne potrzeby w zakresie współfinansowania będą większe lub mniejsze niż dotacja unijna. W takich przypadkach wniosek będzie musiał zostać złożony ponownie, z uwzględnieniem jednej z opisanych sytuacji (trzeba tu jednak zwrócić uwagę, że taka sama sytuacja może powstać w przypadku projektów tradycyjnych, w których luka finansowa może zostać znacznie obniżona lub zwiększona po przetargu, jeśli zakontraktowane koszty inwestycyjne znacznie różnią się od kosztów szacowanych na etapie studium wykonalności).

Jednym ze sposobów uniknięcia przez wnioskodawcę ryzyka opisanego w powyższym akapicie jest regularne komunikowanie się zarówno z Komisją jak i z władzami krajowymi od samego początku projektu. Ryzyka tego można także uniknąć, jeżeli w dokumentacji przetargowej to nie najniższa cena stanowi kryterium udzielenia zamówienia w modelu PPP, a raczej coś innego, niemającego wpływu na poziom dotacji (np. kwota dodatkowych wydatków kapitałowych, lub czas trwania umowy).

Komisja jest prawnie zobowiązana do wydania decyzji w sprawie przyznania dotacji w ciągu trzech miesięcy od daty złożenia wniosku³³.

Warto zauważyć, że okres trzech miesięcy zakłada, że wniosek o dotację zawiera wszystkie potrzebne informacje wymagane do zatwierdzenia projektu. Jeżeli tak nie jest, proces przeglądu wniosku może zostać przerwany przez DG REGIO, z uwagi na potrzebę uzupełnienia informacji przez wnioskodawcę. Aby zmniejszyć ryzyko takich przerw, szczególnie ważne jest jasne przedstawienie przygotowań PPP i procesu przetargowego, ponieważ jest to jeden z obszarów, co do których DG REGIO może zażądać dodatkowych informacji.

Dyrektywa 2004/18 o zamówieniach publicznych określa minimalny okres między ogłoszeniem przetargu a otrzymaniem ofert – jest to 40 dni od daty ogłoszenia przetargu w przypadku procedury ograniczonej. W przypadku dialogu konkurencyjnego okres ten wynosi 37 dni. Wnioskodawca musi pamiętać, że są to wymagania minimalne. Złożoność projektów infrastrukturalnych wymagać będzie najprawdopodobniej dłuższych okresów.

Wyrażenie zainteresowania w celu sporządzenia „krótkiej listy”

Procedura ograniczona, dialog konkurencyjny i procedura negocjacyjna z ogłoszeniem - minimum 37 dni

Złożenie ofert przetargowych

Procedura ograniczona - minimum 40 dni

Dialog konkurencyjny i procedura negocjacyjna z ogłoszeniem - nie określono

³³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, art. 41

2. Wniosek o dotację składany po zamknięciu komercyjnym

Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, gdy studium wykonalności nie jest wystarczająco szczegółowe i brakuje wystarczających informacji, aby złożyć wniosek; lub sytuacji, w których wyniki analizy ofert przetargowych, szczególnie w przypadku dialogu konkurencyjnego, mogłyby znacznie wpłynąć na dane finansowe projektu. Taki sposób postępowania można też wykorzystać, jeżeli wnioskodawca chce zmniejszyć ryzyko konieczności ponownego składania wniosku, ze względu na zmiany w kosztach projektu i poziomie dotacji wynikłe w procesie przetargu.

Istnieje ryzyko, że dotacja nie zostanie zatwierdzona po zamknięciu komercyjnym, chociaż ryzyko takie może być niższe, jeśli projekt został już wymieniony w programie operacyjnym jako potencjalny duży projekt. Praktycznym i operacyjnym rozwiązaniem mającym na celu minimalizację takiego ryzyka jest, aby wnioskodawca pozostawał w kontakcie z Instytucją Zarządzającą i poprosił ją o przejrzenie dokumentacji przetargowej przed jej ogłoszeniem. Po przeglądzie, wniosek jest składany do Komisji. Taka komunikacja mogłaby również mieć miejsce na poziomie Komisji, ale należy pamiętać, że Komisja angażuje się w większym stopniu na poziomie programu operacyjnego niż na poziomie projektu. Inicjatywa JASPERS, której zadaniem jest niesienie pomocy niektórym państwom członkowskim w przygotowaniu tego typu projektów, powinna też być cennym doradcą.

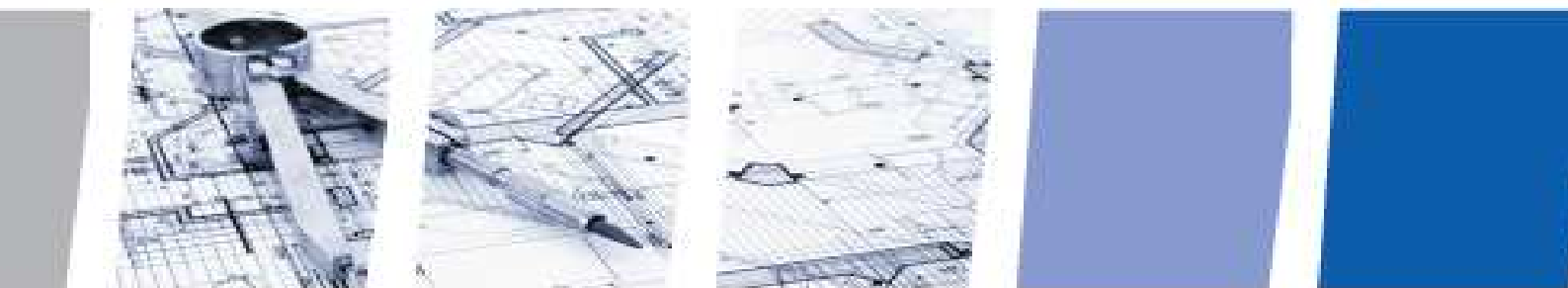
Do czasu wybrania preferowanego oferenta, Instytucja Zamawiająca powinna sfinalizować proces składania wniosku. Należy podjąć następujące kroki w porządku chronologicznym:

- a) Zamknąć etap komercyjny.
- b) Umieścić wszystkie istotne informacje na temat umowy we wniosku o dotację.
- c) Złożyć wniosek o dotację.

Jak już wspomniano powyżej, Komisja zobowiązana jest poinformować o swojej decyzji maksymalnie w ciągu trzech miesięcy od daty złożenia wniosku, pod warunkiem, że wniosek jest prawidłowy, a proces kwalifikacyjny nie musi zostać przerwany w celu uzyskania dodatkowych informacji.

Poniższa tabela podsumowuje zalety i wady każdego z dwóch opisanych powyżej scenariuszy, biorąc pod uwagę, że w każdym z przypadków kwestią kluczową jest staranne zarządzanie czasem:

	Zalety	Wady	Typy projektów, dla których jest rekomendowany
Scenariusz 1: Złożenie wniosku przed zamknięciem komercyjnym	<ul style="list-style-type: none"> Zmniejsza opóźnienia w przyznaniu dotacji Sektor prywatny może w pełni uwzględnić dotację z UE w ofercie 	<ul style="list-style-type: none"> Ryzyko, że oferta będzie wyższa/ niższa niż szacunki, w związku z czym poziom dotacji jest nieprawidłowy 	<ul style="list-style-type: none"> Wysoka jakość studium wykonalności
Scenariusz 2: Złożenie wniosku po zamknięciu komercyjnym	<ul style="list-style-type: none"> Umożliwia dostarczenie pełnych informacji o umowie PPP we wniosku Zmniejsza niepewność dotyczącą przyznania dotacji 	<ul style="list-style-type: none"> Wydłuża procedurę 	<ul style="list-style-type: none"> Kiedy oferty mogłyby mieć wpływ na dane finansowe projektu (dialog konkurencyjny)



European PPP Expertise Centre - European PPP Expertise Centre - European PPP Expertise Centre - European PPP Expertise Centre - E

Dalsze informacije:

Sekretariat EPEC

(+352) 43 79 - 22022

(+352) 43 79 - 65499

epec@eib.org



98 -100, boulevard Konrad Adenauer

L-2950 Luxembourg

(+352) 43 79 - 1

(+352) 43 77 04

www.eib.org/epec