

**Artykuł ukazał się w czasopiśmie Buldier w lutym 2007**

Autor: Marian Brzóska

### ***Finansowanie budownictwa komunikacyjnego z funduszy unijnych. Szanse dofinansowania projektów PPP.***

Polska podjęła dwa lata temu wielki program budownictwa komunikacyjnego dzięki zapoczątkowanym przez ISPA funduszom. Obecnie, po deklaracji wyjątkowo dużej pomocy UE dla Polski w Nowej Perspektywie finansowej (2007 – 2013), staje się on coraz bardziej realny. Można uznać, że wszystko co się działo dotychczas w tym zakresie było zaledwie zaawansowanym przygotowaniem do zapoczątkowanego historycznego skoku w rozwoju infrastruktury komunikacyjnej. A jest on konieczny, jeśli nowoczesna sieć komunikacyjna ma stać się jedną z podstaw spójności społeczno gospodarczej Unii, zwłaszcza nowych państw członkowskich z Europą Zachodnią i pomiędzy sobą. Także dlatego, że poprawa infrastruktury komunikacyjnej warunkuje zwiększenie konkurencyjności gospodarki polskiej i atrakcyjności Polski jako kraju w centrum Europy.

Dlatego rozwój infrastruktury transportowej uznano za priorytet przygotowanej i konsultowanej z Unią Narodowej Strategii Spójności. W czasie tych konsultacji zwiększana jest nawet wielkość pierwotnie delimitowanych funduszy, w związku z zaostrzeniem się ostatnio kryzysu komunikacyjnego na drogach i na kolei.

Na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, obejmujący podstawowe budownictwo komunikacyjne i w zakresie ochrony środowiska, przeznaczona się około 41 % funduszy strukturalnych. Przewiduje się przeznaczenie na budownictwo komunikacyjne drogowe około 7 mld € i prawie drugie tyle na modernizację tras kolejowych, połączenia wiązane. Na bezpieczeństwo transportu desygnuje się prawie miliard €.

Z głównych typów projektów, które finansowane będą z Funduszu Spójności i z EFRR wymienić można: autostrady (503 km), drogi ekspresowe (1300 km), inne drogi i obwodnice (520 km), trasy kolejowe (3400 km).

Unia wychodzi naprzeciw tym potrzebom i zamiarom, bardzo kosztownym, co znajduje wyraz w gotowości wysokiego dofinansowania projektów z funduszy unijnych, aż do 85 % wydatków kwalifikowanych. Rozszerzone też będzie zaliczkowanie płatności. Unia oferuje ponadto nowego typu i rozleglejszą pomoc techniczną (programy bliźniacze: JASPERS, JEREMIE, JESSIKA).

#### **Wielość Programów Operacyjnych**

Zadania rozwoju budownictwa komunikacyjnego i fundusze na ten cel ujmowane są w kilku programach operacyjnych (PO), w zależności od charakteru zadań (projektów):

- Infrastruktura i Środowisko,
- Regionalne Programy Operacyjne,
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- Rozwój Polski Wschodniej,
- W wybranych Programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Oczywiście, podstawowe znaczenie dla kraju mają wyżej wymienione projekty realizowane w pierwszym programie - PO IŚ: autostrady i drogi szybkiego ruchu - w ramach transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T), linie kolejowe szybkiego ruchu europejskiego, rozbudowy sieci lotniczej, transportu morskiego, sieci dróg wodnych śródlądowych, transportu miejskiego i bezpieczeństwa transportu.

W RPO i w PROW realizowane są projekty o znaczeniu regionalnym i lokalnym, ale o dużym znaczeniu społecznym i dla konkurencyjności regionu, czy miast, dla warunków gospodarowania w rolnictwie i życia na wsi.

Nowością programowania budownictwa komunikacyjnego jest przygotowanie list indykatywnych najważniejszych dla kraju (regionu) projektów, które mają być realizowane do 2013 roku. Ułatwia to harmonizowanie pilnych i ważnych potrzeb sektorowych, czy regionalnych, z całym układem komunikacyjnym kraju i Unii, wreszcie z możliwościami finansowymi kraju i poszczególnych beneficjentów.

Samorządy i firmy budowlane muszą mieć nie tylko świadomość różnorodności PO, w ramach których inwestycje komunikacyjne mogą być realizowane, ale muszą też pamiętać o różnorodności zasad programowania (odmienności) i zarządzania poszczególnymi programami, zasad finansowania i rozliczania projektów oraz monitoringu i kontroli. Te same lub podobne roboty i usługi budowlane mogą być realizowane w różny sposób, w zależności od typu PO, rodzaju Instytucji Zarządzającej (lub Wdrażającej), odmiennie kontraktowane, finansowane i rozliczane. Te specyfiki i odmienności zarządzania muszą być gminom i firmom znane, aby mogły swobodnie poruszać się po tym skomplikowanym rynku robót i współpracować z jedną czy kilkoma właściwymi - spośród kilkudziesięciu - instytucji zarządzających i wdrażających programy i projekty.

### **Źródła i zasady finansowania**

Głównymi źródłami finansowania projektów komunikacyjnych i transportowych są: Fundusz Spójności (FS) – ponad 13 mld € i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

Dla województw Polski Wschodniej wydzielono dodatkowo 0,9 mld €, decyzją Rady Europejskiej, ze specjalnego funduszu dla najbiedniejszych rejonów UE.

Fundusze unijne dopełniają środki publiczne krajowe – zasilane z budżetu państwa, samorządów i z funduszy specjalnych – około 3 mld €. Nowością jest przygotowywana konsolidacja krajowych środków publicznych, dla lepszego bilansowania środków i usprawnienia zarządzania finansowego, w ramach poszczególnych PO.

Zasady wykorzystywania funduszy strukturalnych określają nowe Rozporządzenia Rady obowiązujące od 2007 roku. Zasady finansowania drobniejszych inwestycji drogowych na obszarach wiejskich, z EFRROW, określa odrębne Rozporządzenie Rady z 2005 roku.

Na razie wyraźniej określone są tylko wielkości funduszy na realizację priorytetów transportowych w PO IS, chociaż i te sumy będą ostatecznie zależeć od sprawności ubiegania się Polski o nie w pełni zamknięte dla poszczególnych krajów limity Funduszu Spójności. Rozdział funduszy na liczne i różnorodne zadania i projekty komunikacyjne zapisane w pozostałych programach (w RPO, PRPW czy w PROW) ciągle trwa i ukształtuje się ostatecznie zapewne dopiero w drugiej połowie 2007 roku.

Dopiero po zakończeniu konsultacji i przyjęciu PO może nastąpić określenie szczegółowych zasad składania wniosków o dofinansowanie projektów, kryteriów ich oceny i selekcji, techniki finansowania poszczególnych typów projektów, zasad rozliczania i kontroli. Będą to dokumenty ustalane przez Instytucje Zarządzające. Nowe zasady finansowania będą nieco odmiennie od dotychczasowych, bo uwzględniać muszą fakt włączenia funduszy unijnych do struktur budżetowych – wydatków publicznych.

Obowiązywać będzie nadal zasada realizacji projektu nie dłużej niż w dwa lata po roku podpisania umowy o dofinansowaniu (n+2/3) i zaostrzone będą rygory monitoringu i kontroli. Nowelizowane są zasady kwalifikowalności wydatków dla każdego funduszu, w celu ich dostosowania do nowych regulacji prawnych UE, do zasad polityki konkurencji, zamówień publicznych, standardów księgowania, ochrony środowiska i innych.

Samorządy i firmy budowlane muszą te odmienne w różnych PO zasady znać, bo warunkuje to właściwe przygotowanie projektów, korzystnych ofert wykonania robót i płynne rozliczenia beneficjentów z wykonawcami.

Znajomość szczegółowych zasad finansowania jest podstawowym warunkiem nowoczesnej inżynierii finansowej projektów, współpracy z bankami i instytucjami zarządzającymi.

Szczególnie istotna jest znajomość przez beneficjentów i firmy różnych - dla różnych PO - zasad wydatków kwalifikowanych oraz rozliczeń i księgowania, ponieważ to firmy tworzą pierwotne dokumenty rzeczowo finansowe i od ich jakości zależy uznanie wydatków i sprawność rozliczeń..

### **Beneficjenci**

Głównymi beneficjentami pomocy są: GDDKiA, samorządy terenowe, miasta i ich podmioty komunalne, tereny rolnicze, wsie (ARMR), podmioty uczestniczące w programach trans granicznych, leśnictwo (drogi operacyjne, pożarowe i trasy turystyczne). Lista głównych beneficjentów tego typu projektów w NPF będzie znana do końca 2007 roku.

Z analiz przepływów i dostępności sieci komunikacyjnej i transportu wynika, że szybko będzie rosła liczba beneficjentów w województwach centralnych i wschodnich, że coraz większa pula dotacji unijnych na te cele kierowana będzie na obszary na wschód od Wisły.

Firmy budowlano montażowe muszą te tendencje uwzględnić w swoich strategiach rozwojowych, w geografii rozmieszczenia potencjału produkcyjnego i usługowego. Także MŚP operujące na rynkach lokalnych, dla których rodzi się nowa szansa rozwoju.

### **Możliwości rozwoju PPP**

Nawet te wielkie fundusze unijne na budownictwo komunikacyjne pokryją tylko część pilnych potrzeb kraju. Większość pokrywana będzie w przyszłych okresach. Część pilnych potrzeb publicznych może być jednak już dziś spełniana na zasadzie partnerstwa publiczno prywatnego (PPP), przez wykorzystanie kapitału prywatnego do finansowania budowy i eksploatacji obiektów warunkujących spełnianie funkcji publicznych. Nawet w bogatych krajach wykorzystuje się szeroko te możliwości, o czym decydują także walory efektywnego zarządzania. W ostatnich dziesięciu latach zawarto w Europie umowy na projekty PPP o wartości ponad 125 mld €, z czego 40 % w WB. Na drugim miejscu jest Hiszpania , a następnie Portugalia.

Z zakresu budownictwa komunikacyjnego są to następujące typy obiektów:

- drogi, mosty, tunele,
- lotniska,
- szybka kolej,
- obwodnice wielkich miast,
- transport lokalny, miejski i specjalny,
- metro,
- linie informatyczne .

Szczególne jest zainteresowanie projektami PPP w zakresie infrastruktury komunikacyjnej i transportu, które stanowią większość projektów PPP.

Unia Europejska w swoich dokumentach programowych zachęca i rekomenduje tę formę inwestowania pod potrzeby publiczne, jako przyspieszającą rozwój społeczno gospodarczy i oszczędzającą fundusze publiczne. Komisja Europejska wydała szereg wytycznych ułatwiających podejmowanie tego typu przedsięwzięć, także z udziałem funduszy unijnych.

W Unii inwestycje realizowane w trybie PPP mogą być od lat dofinansowane z funduszy strukturalnych. W Polsce takich możliwości nie było dotychczas, ponieważ nie ujęto

PPP w Sektorowych Programach Operacyjnych i w zasadach finansowania projektów, chociaż takie realizacje (autostrady) były podejmowane.

Ustawa o PPP z 2005 roku tworzy podstawy prawne dla przedsięwzięć tego typu w różnych dziedzinach i są one podejmowane (bardzo nieśmiało). Prawo jest ale są i wielkie obiekty społeczne (samorządów).

Ważne jest że od 2007 roku dopuszcza się w Polsce możliwość dofinansowania projektów PPP z funduszy strukturalnych. Na razie w zapisach ideowych - w NSRO (NSS) i w innych dokumentach strategicznych. Nie ma za to postanowień w PO, z wyjątkiem kilku RPO (w kilku województwach) i w projektach innych dokumentów realizacyjnych. Nie ustalono też zasad dofinansowania poszczególnych typów projektów.

Podstawowy dylemat to ustalenie czy projekty PPP typu komunalnego mogą być dofinansowane z funduszy strukturalnych do 85 %, czy powinny być dofinansowywane jak przedsiębiorstwa generujące dochód – do 50 % oraz w jakim zakresie dofinansowania tego dotyczą przepisy o pomocy publicznej. Zasady te i przepisy dopiero będą tworzone, a same wnioski PPP o dofinansowanie będą rozpatrywane indywidualnie. Mogą być stosowane różne hybrydowe modele finansowania projektów PPP, orientujące się tylko na górne dopuszczalne normy dofinansowania i dopuszczające duży wkład własny inwestora i inne źródła finansowania (kilkanaście kombinacji schematów finansowania).

Jest to nowa sztuka inwestowania do opanowania przez samorządy i instytucje publiczne.

Warto się tymi rozwiązaniami interesować, ponieważ firmy budowlano montażowe są teoretycznie podwójnie zainteresowane PPP: jako realizatorzy tego typu obiektów i jako potencjalni inwestorzy. Mogą też przyczynić się do tworzenia właściwych rozwiązań systemowych: umów o partnerstwie, systemów finansowania, czy systemów zarządzania, znając realia życia społeczno gospodarczego na swoim terenie i mając doświadczenia w zarządzaniu.

### **Kredyty krajowe i MIF**

Nawet przy dużym dofinansowaniu PO i projektów z funduszy unijnych, przy zakładanych zaliczkach i płatnościach okresowych, powstaje wielki problem dopełnienia wymaganego wkładu własnego i finansowania całej inwestycji w toku, dla zapewnienia płynności finansowania. Nad całym systemem finansowania dominują bowiem unijne zasady: wkładu własnego, pre finansowania robót w toku oraz refundacji poniesionych i rozliczonych nakładów z funduszy strukturalnych, po zakończeniu projektu.

Oznacza to, że realne zapotrzebowanie na kredyt, uwzględniające cykle realizacji, jest zbliżone do wartości projektu. Dotyczy to w odpowiedniej części i leasingu.

Rozkład i strukturyzacja kredytu jest wielką sztuką inżynierii finansowej projektu. A zabezpieczenie kredytu specjalnego typu, jest sztuką, którą muszą opanować firmy w dobrze pojętym interesie własnym, współpracy z beneficjentami i podmiotami otoczenia biznesu. Także działanie Funduszu Poreczeń Unijnych.

Oprócz banków i instytucji kredytowych krajowych polska objęta jest specjalnymi liniami kredytowymi Międzynarodowych Instytucji Finansowych, z których w tym obszarze najważniejszy jest Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Finansuje on od lat tego typu obiekty w Polsce, na korzystnych warunkach.

Dotowanie, finansowanie i kredytowanie budownictwa komunikacyjnego będzie stałą problematyką artykułów i opracowań Builder'a i Max'a.