

dr Teresa Szot-Gabrys
Akademia Podlaska w Siedlcach

Metoda „luki finansowej” w finansowaniu inwestycji z funduszy strukturalnych

The methods of 'funding gap' in the financing of investments from structural funds

Streszczenie: *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej otworzyło szerokie możliwości pozyskiwania przez samorządy terytorialne dotacji do projektów inwestycyjnych. Wartość procentowa dofinansowania danego przedsięwzięcia uzależniona jest od założeń programu, którego dotyczy wnioszek o dofinansowanie, ale także do specyfiki przeprowadzanej inwestycji. Projekty, które w fazie eksploatacji wiążą się z pobieraniem opłat od użytkowników, należą do grupy projektów generujących dochód. Poziom dofinansowania takich projektów uzależniony jest od tzw. luki finansowej. W artykule analizuje się koncepcję „luki finansowej” oraz metodę jej wyznaczania, w oparciu o konkretne przykłady projektów inwestycyjnych.*

Abstract: *Poland's accession to the EU created many possibilities of obtaining by territorial government donations for investments projects. Percentage value of financing particular enterprise depends on the program assumptions concerning financing motion but also on the characteristic featured of the investments carried. The project which in the exploitation phase is connected with collecting fees from users belong to the group of revenue generating projects. The level of financing such project depends on so-called "funding gap" - the concept of the funding gap and the method of its determining is based on a case study shown in this article.*

Wprowadzenie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej otworzyło szerokie możliwości pozyskiwania przez samorządy terytorialne dotacji do projektów inwestycyjnych. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury komunalnej jest kosztowym zadaniem, które leży w gestii samorządów terytorialnych. Wraz z uruchomieniem programów dotacji w okresie programowania środków z funduszy Unii Europejskiej na lata 2007-2013 pojawiły się nowe możliwości pozyskiwania wsparcia finansowego w formie dotacji do przedsięwzięć inwestycyjnych, realizowanych przez gminy. Wartość procentowa dofinansowania danego przedsięwzięcia uzależniona jest od założeń programu, do którego składany jest wniosek o dofinansowanie, ale także od specyfiki

przeprowadzanej inwestycji. Projekty, które w fazie eksploatacji wiążą się z pobieraniem opłat od użytkowników, należą do grupy projektów generujących dochód. Poziom dofinansowania takich projektów uzależniony jest od tzw. luki finansowej. W artykule analizuje się koncepcję „luki finansowej” oraz metodę jej wyznaczania, w oparciu o konkretne przykłady projektów inwestycyjnych. Na tej podstawie ukazana jest możliwość kształtowania polityki przez samorząd terytorialny w odniesieniu do struktury finansowania nakładów inwestycyjnych, które uzależnione są od przyjętego modelu finansowania usług komunalnych, świadczonych poprzez wykorzystanie powstałej infrastruktury w okresie eksploatacyjnym.

Inwestycje infrastrukturalne i rola funduszy Unii Europejskiej w ich finansowaniu

Celem funkcjonowania samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego odpowiada m.in. za organizację gospodarki komunalnej i budowę odpowiedniej infrastruktury, co pociąga za sobą konieczność budowy kosztownej infrastruktury. Szczegółowy zakres zadań gminy określa artykuł 7 ustawy o samorządzie gminnym¹. W artykule tym stwierdza się, że *Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:*

- 1) *ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,*
- 2) *gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,*
- 3) *wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, (...)*
- 8) *edukacji publicznej*
- 9) *kultury, w tym bibliotek gminnych i instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami*².

Zatem gmina odpowiada za szereg zadań, w tym takich, które wymagają budowy i utrzymania odpowiedniej infrastruktury. Polityka inwestycyjna jednostki samorządu terytorialnego polega na świadomym i celowym wyborze przedsięwzięć inwestycyjnych według ustalonych kryteriów oraz odpowiednim doborze źródeł ich sfinansowania. W zależności od przyjętych kryteriów, można wyróżnić różne kategorie projektów inwestycyjnych, np.:

Projekty dotyczące:

- infrastruktury technicznej i komunalnej: drogi, oczyszczalnie ścieków, kanalizacja, wodociągi, wysypiska śmieci;

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku *O samorządzie gminnym*, Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591.

² W ustawie wymienia się 20 kategorii zadań.

- infrastruktury społecznej: szkoły, sale gimnastyczne, domy kultury, domy opieki społecznej, szpitale.

Z uwagi na zakres rzeczowy i charakter powstałej infrastruktury mogą być to projekty typu:

- budowa nowej infrastruktury;
- rozbudowa istniejącej infrastruktury;
- odtworzeniowe, modernizacyjne;
- remonty, adaptacje, rewitalizacja.

Jednakże z uwagi na kryteria stosowane w programach dotacji z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej istotny jest podział projektów na:

- generujące przychody, poprzez pobieranie opłat za usługi od użytkowników;
- w sferze usług nieodpłatnych;
- generujące dochody – projekty, w których ma miejsce nadwyżka przychodów nad kosztami eksploatacyjnymi.

Fundusze strukturalne Unii Europejskiej są obecnie w Polsce istotnym źródłem przyspieszenia procesów inwestycyjnych w gminach. Wraz z akcesją Polski do struktur Unii Europejskiej otworzyły się szerokie możliwości pozyskiwania przez różne podmioty: np. przedsiębiorców, organizacje pozarządowe i samorządy terytorialne dotacji do różnych projektów: szkoleniowych, doradczych, informacyjnych oraz inwestycyjnych z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Fundusze te generalnie służą szybszemu osiągnięciu przez Polskę spójności społeczno-ekonomicznej z krajami Unii Europejskiej. Programy Operacyjne jako narzędzie dystrybucji środków z funduszy unijnych przyczyniają się wydatnie do wzmoczenia kosztownych procesów inwestycyjnych realizowanych przez gminy w zakresie infrastruktury technicznej (np. drogi), społecznej (np. sale sportowe, szkoły, domy kultury) i komunalnej (np. wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, wysypiska śmieci), ponieważ umożliwiają uzyskanie dotacji do projektu w wysokości nawet do 85% wartości nakładów inwestycyjnych – w zależności od typu projektu, programu i osi priorytetowej.

Wzmoczone procesy inwestycyjne w samorządach terytorialnych są wynikiem potrzeb społecznych i gospodarczych oraz zapóźnień w rozwoju infrastruktury. Z drugiej zaś strony Polska przystępując do Unii Europejskiej podjęła szereg zobowiązań, w tym np. w zakresie redukcji ładunków zanieczyszczeń kierowanych do środowiska, co wymusza np. konieczność uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami³.

Dystrybucja środków unijnych odbywa się poprzez programy operacyjne, które określają kategorie projektów, uprawnione do ubiegania się o dotację oraz możliwy jej poziom procentowy i kwotowy w stosunku do kosztów kwalifikowanych. Jednak projekty, które generują dochód, nie otrzymują pełnego możliwego w danym programie wsparcia. Udział dotacji

³ Np. do roku 2015 wszystkie jednostki osadnicze w Polsce o liczebności powyżej 2 tys. RLM (wskaźnik: równoważnik liczby mieszkańców) muszą mieć uporządkowaną gospodarkę wodno-ściekową. Projekty z zakresu gospodarki wodno-ściekowej posłużyły dalej jako przykłady praktyczne dla zobrazowania problematyki kalkulacji „luki finansowej” i kształtowania jej wielkości.

w strukturze finansowania projektu uzależniony jest od „luki finansowej” i odpowiednio obniżany w zależności od jej poziomu.

Projekty generujące dochód i pojęcie „luki finansowej”

W celu obliczenia właściwego poziomu dofinansowania projektu infrastrukturalnego konieczne jest ustalenie, czy projekt generuje dochód i jaką tworzy „lukę finansową” (lub inaczej „lukę w finansowaniu”). W tym celu przeprowadza się analizę finansową projektu.

Analiza finansowa to analiza mająca na celu ustalenie wartości wskaźników efektywności finansowej projektu, weryfikację trwałości finansowej projektu oraz ustalenie właściwego (maksymalnego) dofinansowania z funduszy UE. Dokonywana jest ona zazwyczaj z punktu widzenia właściciela infrastruktury lub z punktu widzenia operatora infrastruktury, tj. podmiotu zarządzającego infrastrukturą powstałą w wyniku przeprowadzenia projektu na etapie eksploatacyjnym. W analizie finansowej, w celu ustalenia wskaźników efektywności finansowej oraz wyliczenia „luki w finansowaniu”, stosuje się metodę zdyskontowanego przepływu środków pieniężnych (DCF)⁴.

Metoda „luki w finansowaniu” ma na celu określenie poziomu wydatków kwalifikowalnych, zgodnie z art. 55 ust. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, stanowiącego podstawę ustalenia poziomu dofinansowania, który z jednej strony gwarantuje, że projekt będzie miał wystarczające zasoby finansowe na jego realizację, z drugiej zaś pozwala uniknąć przyznania nienależnych korzyści odbiorcy pomocy, czyli finansowania projektu w wysokości wyższej niż jest to konieczne (tzn. zapewniającej rentowność projektu na poziomie wyższym niż tzw. zwykle oczekiwana rentowność). W okresie 2007-2013 stosuje się „lukę w finansowaniu” jako podstawę obliczania dotacji UE dla projektów generujących dochody, przewidując że: *wydatki kwalifikowane nie mogą przekraczać bieżącej wartości kosztu inwestycji pomniejszonej o bieżącą wartość dochodu netto z inwestycji w okresie referencyjnym właściwym dla danej kategorii inwestycji*⁵. Punktem wyjścia dla określenia „luki finansowej” jest kalkulacja dochodu generowanego przez projekt.

Projekt generujący dochód – w myśl art. 55 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 są to wszelkie operacje obejmujące inwestycję w infrastrukturę, korzystanie z której podlega opłatom ponoszonym bezpośrednio przez korzystających oraz wszelkie operacje pociągające za sobą sprzedaż gruntu lub budynków lub dzierżawę gruntu lub najem budynków, lub wszel-

⁴ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 36.

⁵ *Wytyczne ogólne do studiów wykonalności dla projektów w ramach RPO Województwa Lubelskiego, Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego 2007-2013*, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lublin 2007, s. 51, za: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, art. 55 ust. 2.

kie inne odpłatne świadczenie usług⁶. Projekty generujące dochód mogą wywoływać zjawisko „luki finansowej”.

„Luka w finansowaniu” w danym projekcie oznacza tę część zdyskontowanych nakładów inwestycyjnych poniesionych na realizację projektu, która nie jest pokryta sumą zdyskontowanych dochodów z projektu. Mówiąc inaczej, każdy zdyskontowany przychód uzyskiwany w okresie operacyjnym projektu, przekraczający powstałe w projekcie zdyskontowane koszty operacyjne i powiększone o zdyskontowaną wartość rezydualną (inaczej „przychód netto”), obniża zdyskontowany pierwotny koszt inwestycji. Chodzi tu zatem o określenie „luki finansowej” – czyli tej części zdyskontowanego kosztu pierwotnej inwestycji, która nie jest pokryta zdyskontowanym dochodem netto z projektu⁷.

Metodologia określenia „luki finansowej” dla projektów w okresie 2007-2013 zaprezentowana została poniżej.

W celu obliczenia „luki w finansowaniu” należy odnieść się do oszacowanych przepływów pieniężnych generowanych przez projekt:⁸

- a) zdyskontowane nakłady inwestycyjne projektu (DIC),
- b) zdyskontowane przychody projektu,
- c) zdyskontowane koszty operacyjne projektu,
- d) zdyskontowana wartość rezydualna.

W celu wyliczenia wskaźnika „luki w finansowaniu” w dochodach uwzględnia się wartość rezydualną, natomiast nakłady inwestycyjne koryguje się o rezerwy na nieprzewidziane wydatki (o ile takie założono w nakładach inwestycyjnych), których nie należy uwzględniać przy wyliczaniu tego wskaźnika.

Algorytm przedstawiający sposób obliczania „luki w finansowaniu” w projekcie jest następujący:

Krok 1. Określenie wskaźnika „luki w finansowaniu” (1):

$$R = \text{Max EE/DIC} \quad (1)$$

gdzie:

- Max EE to maksymalny wydatek kwalifikowalny = DIC - DNR;
- DIC to suma zdyskontowanych nakładów inwestycyjnych projektu;

⁶ Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, z dnia 11 lipca 2006 roku, ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.

⁷ *Wytyczne ogólne do studiów wykonalności dla projektów w ramach RPO Województwa Lubelskiego, Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego 2007-2013*, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lublin 2007, s. 52, za: European Commission, *The New Programming Period 2007-2013: Guidance On The Methodology For Carrying Out Cost-Benefit Analysis*, Working Document No. 4, 08/2006, s. 12.

⁸ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 36-38.

- DNR to suma zdyskontowanych dochodów (przychodów netto) =
= suma zdyskontowanych przychodów – suma zdyskontowanych
kosztów operacyjnych + zdyskontowana wartość rezydualna.

Krok 2. Określenie „kwoty decyzji” (2) (Decision Amount, DA), tzn. kwoty, dla której ma zastosowanie stopa współfinansowania dla danej osi priorytetowej:

$$DA = EC * R \quad (2)$$

gdzie:

- EC to koszty kwalifikowalne (niezdyskontowane).

Krok 3. Określenie (maksymalnej) dotacji UE (3):

$$\text{Dotacja UE} = DA * \text{Max CRpa} \quad (3)$$

gdzie:

- Max CRpa to maksymalna wielkość współfinansowania określona dla osi priorytetowej w decyzji komisji przyjmującej program operacyjny.

Kalkulacja „luki finansowej” – ujęcie praktyczne

Metoda „luki w finansowaniu” ma na celu określenie poziomu wydatków kwalifikowalnych, zgodnie z art. 55 ust. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, stanowiącego podstawę ustalenia poziomu dofinansowania, który z jednej strony gwarantuje, że projekt będzie miał wystarczające zasoby finansowe na jego realizację, z drugiej zaś pozwala uniknąć przyznania nienależnych korzyści odbiorcy pomocy, czyli finansowania projektu w wysokości wyższej niż jest to konieczne (tzn. zapewniającej rentowność projektu na poziomie wyższym niż tzw. zwykle oczekiwana rentowność). Przytoczone Rozporządzenie wskazuje także projekty, w odniesieniu do których nie stosuje się metodologii „luki finansowej”. Są to projekty:

- których koszt całkowity nie przekracza 1 mln EUR;
- objęte pomocą publiczną – np. realizowane przez przedsiębiorców, konkurujących na wolnym rynku.

Zastosowanie metodologii „luki finansowej” w praktyce ukazane zostanie na rzeczywistych przykładach projektów przedkładanych do wsparcia z funduszy strukturalnych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Przypadek I

Projekt pn. „Budowa kanalizacji sanitarnej w ul. M. i W. oraz w ulicach przyległych w mieście L.”⁹.

⁹ Przypadek opracowano na podstawie studium wykonalności projektu „Budowa kanalizacji sanitarnej w ul. M. i W. oraz w ulicach przyległych w m. L.”, Fundacja Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin 2008.

Projekt polega na rozbudowie kanalizacji sanitarnej w mieście L. w ulicach M. i W., wzdłuż których przebiegają trasy wyjazdowe z miasta. Podstawowe parametry infrastruktury, którą zaprojektowano w tym przedsięwzięciu, to:

- długość kanałów ulicznych – 6 609,50 m;
- długość przyłączy – 5 499,00 m;
- całkowita długość zewnętrznej kanalizacji – 12 108,50 m;
- liczba przyłączy – 188 posesji;
- 1 tłocznia.

Wybudowana infrastruktura podłączona zostanie do obecnie funkcjonującego w mieście systemu oczyszczania ścieków. Nakłady inwestycyjne skalkulowano na kwotę 8 052 989,00 zł.

Projekt został przedłożony do dofinansowania z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Dla działania, którego dotyczy projekt, przewidziano w tym programie dofinansowanie na poziomie 85% kosztów inwestycji, przy zapewnieniu wkładu własnego na poziomie 15%. Czy to oznacza, że miasto L., które jest wnioskodawcą w tym projekcie, może ubiegać się o dotację stanowiącą 85% wartości nakładów inwestycyjnych, tj. kwotę 8 052 989,00 zł? Uzależnione jest to od tego, czy projekt zalicza się do kategorii projektów generujących dochód. Żeby to stwierdzić, należy zbadać, czy zdyskontowane przychody z opłat pobieranych od użytkowników powstałej w wyniku wdrożenia projektu sieci kanalizacyjnej w okresie 30 lat eksploatacji plus zdyskontowana wartość rezydualna majątku z ostatniego - 30 roku analizy, przewyższą zdyskontowane koszty operacyjne, ponoszone w związku z eksploatacją sieci.

W tym przypadku operatorem infrastruktury, czyli podmiotem prowadzącym gospodarkę komunalną w mieście, jest powołana przez miasto spółka komunalna. Z przeprowadzonych kalkulacji wynika, że opłaty pobierane od użytkowników sieci będą przewyższały koszty eksploatacyjne, zatem jest to przypadek projektu generującego dochód, dla którego poziom dofinansowania ze środków funduszy unijnych uzależniony jest od wskaźnika „luki finansowej”.

Zamieszczone poniżej tabele zawierają kalkulację poziomu „luki finansowej” oraz poziomu dofinansowania w formie dotacji. „Luka w finansowaniu” dla analizowanego projektu skalkulowana została na poziomie 83,20%, co oznacza, że 83,20% nakładów inwestycyjnych projektu nie znajduje pokrycia w generowanym przez projekt dochodzie. Następnym krokiem jest obliczenie poziomu wsparcia środkami pomocowymi.

Analiza „luki w finansowaniu” jest podstawą do obliczenia poziomu wkładu wspólnotowego do projektu, tj. maksymalnej, możliwej wartości dotacji oraz efektywnej stopy wsparcia projektu. Obliczenia zawarte są w tabeli nr 1.

Tabela 1. Dane do obliczenia „luki finansowej” dla projektu – przypadek I
Table 1. Information to calculation of the project's „funding gap” – case I

	Główne elementy i parametry	Wartość niezdyskontowana	Wartość zdyskontowana (zaktualizowana wartość netto)
1.	Okres odniesienia (lata) 30 lat		
2.	Finansowa stopa dyskontowa (%) 5%		
3.	Łączny koszt inwestycji (w PLN, niedyskontowany)	8 052 989,00	
4.	Łączny koszt inwestycji (w PLN dyskontowany)		6 996 589,63
5.	Wartość rezydualna (w PLN, niedyskontowana)	1 356 048,19	
6.	Wartość rezydualna (w PLN, dyskontowana)		298 818,07
7.	Dochody (w PLN, dyskontowane)		1 240 190,44
8.	Koszty operacyjne (w PLN, dyskontowane)		363 496,74
9.	Dochód netto = dochody – koszty operacyjne + wartość rezydualna (w PLN, dyskontowany) = (7) – (8) + (6)		1 175 511,77
10.	Wydatki kwalifikowane (art. 55 ust. 2) = koszt inwestycji – dochód netto (w PLN, dyskontowane) = (4) – (9)		5 821 077,86
11.	Luka w finansowaniu (%) = (10) / (4)	83,20%	

Źródło: Opracowanie własne.
Source: Own study.

Tabela 2. Obliczenie wkładu wspólnotowego dla projektu – przypadek I
Table 2. Calculation of the EU grant for project – case I

	Wyszczególnienie	Wartość
1.	Wartość kwalifikowana (w PLN, niedyskontowana)	8 052 989,00
2.	Luka w finansowaniu (%)	83,20%
3.	Kwota wskazana w decyzji, tj. kwota, do której stosowana jest stopa współfinansowania osi priorytetowej” = (1) * (2)	6 700 086,85
4.	Stopa współfinansowania działalności/ osi priorytetowej (5)	85%
5.	Wkład wspólnotowy (w PLN) = (3) * (4)	5 695 073,82

Źródło: Opracowanie własne.
Source: Own study.

Wcześniejsze kalkulacje (poprzednia tabela) wskazały, że 83,20% wartości nakładów inwestycyjnych, czyli kwoty 8 052 989,00 zł, nie ma pokrycia w dochodach generowanych przez projekt w okresie jego eksploatacji, co oznacza, że kwota 6 700 086,85 zł, która stanowi właśnie 83,20% początkowych nakładów inwestycyjnych, jest podstawą dla obliczenia wartości dotacji – czyli jest to tzw. kwota decyzji. Ponieważ dotacja ma stanowić nie

więcej niż 85% wartości „kwoty decyzji” i określa maksymalną wartość wkładu wspólnotowego w finansowaniu nakładów inwestycyjnych, obliczenia wskazują, że jest to kwota 5 695 073,82 zł.

Zatem pokrycie pozostałych kosztów projektu musi zapewnić wnioskodawca – miasto L. Jaka będzie zatem struktura finansowania projektu „Budowa kanalizacji sanitarnej w ul. M. i W. oraz w ulicach przyległych w m. L.”?:

- całkowity koszt inwestycji: 8 052 989,00 zł
- pomoc wspólnotowa, tzn. dotacja z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko: 5 695 073,81 zł
- wkład własny miasta L: 2 357 915,19 zł

Przeprowadzone obliczenia wskazują, że efektywny poziom dofinansowania projektu ze środków Unii Europejskiej kształtuje się na poziomie 70,72%. Zamieszczona poniżej tabela ukazuje strukturę finansowania projektu „Budowa kanalizacji sanitarnej w ul. M. i W. oraz w ulicach przyległych w m. L.” w układzie rocznym.

Tabela 3. Obliczenie struktury finansowania projektu – przypadek I
Table 3. Calculation of project's financing structure – case I

Struktura finansowania kosztów Kwalifikowanych [%]	2008	2009	2010	RAZEM 2008-2010
Udział własny miasta L.	29,28%	29,28%	29,28%	29,28%
Dotacja z POIiŚ	70,72%	70,72%	70,72%	70,72%
RAZEM	100%	100%	100%	100%
Struktura finansowania kosztów kwalifikowanych [PLN]	2008	2009	2010	RAZEM 2008-2010
Udział własny miasta L.	4 107,99	263 520,00	2 090 287,20	2 357 915,19
Dotacja z POIiŚ	9 922,01	636 480,00	5 048 671,80	5 695 073,81
RAZEM	14 030,00	900 000,00	7 138 959,00	8 052 989,00

Źródło: Opracowanie własne.
Source: Own study.

Efektywna stopa wsparcia projektu z POIiŚ na poziomie 70,72% wynika z uwzględnienia „luki finansowej” przy kalkulacji poziomu wsparcia w formie dotacji. Mając świadomość implikacji, w formie zmniejszenia możliwego dofinansowania do projektu, jakie pociąga za sobą generowanie dochodu przez projekt, możliwe jest kształtowanie przez gminę polityki prowadzącej do minimalizacji efektu „luki finansowej”. Tego rodzaju podejście prezentowane jest przez gminę, której projekt inwestycyjny przedstawiony został jako przypadek II.

Przypadek II

Projekt pn. „Budowa oczyszczalni ścieków w miejscowości S. i kanalizacji sanitarnej w miejscowości S. i K.”¹⁰.

Przedmiotem projektu jest budowa oczyszczalni ścieków w miejscowości S. i kanalizacji sanitarnej w miejscowościach S. i K., w jednej z gmin wiejskich województwa lubelskiego, o bardzo niskim wskaźniku skanalizowania. W ramach projektu wybudowana zostanie oczyszczalnia biologiczno-mechaniczna, kanalizacja grawitacyjno-tłoczna oraz 6 przepompowni ścieków. Kanał sieciowy będzie miał długość 6,142 km, a przykanaliki 5,076 km – łącznie 11,218 km. Zostaną wybudowane 194 przyłącza od sieci głównej do studzienek rewizyjnych.

Wybudowana infrastruktura wodno-ściekowa, będzie zarządzana na etapie eksploatacji przez dotychczasowego operatora sieci wodociągowej, którym jest powołany w tym celu Zakład Usług Komunalnych. Przyjęta i realizowana do tej pory polityka cenowa przy obsłudze systemu dostarczania wody zastosowana zostanie także dla usług usuwania i oczyszczania ścieków. Głównym założeniem tej polityki jest kształtowanie opłat za usługi komunalne na takim poziomie, który zapewnia pokrycie kosztów eksploatacyjnych i nie generuje nadwyżki. Zatem w tej gminie stosowana jest polityka równoważenia strony dochodów i wydatków Zakładu Usług Komunalnych. W związku z tym dla analizowanego projektu zaplanowano przychody z opłat od użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej na poziomie skalkulowanych kosztów operacyjnych, bez generowania dochodu – jest to zatem projekt, który nie generuje dochodu z działalności eksploatacyjnej, ale w kalkulacjach poziomu dofinansowania z funduszy strukturalnych należy jeszcze uwzględnić po stronie przychodów z projektu zdyskontowaną wartość rezydualną początkowych nakładów inwestycyjnych.

Powracając do terminologii i metodologii określania wysokości wsparcia, o jakie można ubiegać się z funduszy unijnych - „projekt generujący dochód” oznacza jakąkolwiek operację obejmującą inwestycję w infrastrukturę, korzystanie z której podlega opłatom ponoszonym bezpośrednio przez korzystających. Każdy zdyskontowany przychód przekraczający powstałe w projekcie zdyskontowane koszty operacyjne i powiększony o zdyskontowaną wartość rezydualną („przychód netto”) obniża zdyskontowany pierwotny koszt inwestycji. W przypadku analizowanego projektu, „lukę finansową” wywołuje jedynie zdyskontowana wartość rezydualna, ponieważ zdyskontowane przychody i koszty operacyjne projektu równoważą się.

W przypadku projektu „Budowa oczyszczalni ścieków w miejscowości S. i kanalizacji sanitarnej w miejscowości S. i K.” obliczenia prowadzące do skalkulowania „luki finansowej” i poziomu dofinansowania ze środków EFRR¹¹ kształtują się następująco:

¹⁰ Przypadek opracowano na podstawie studium wykonalności projektu „Budowa oczyszczalni ścieków w miejscowości S. i kanalizacji sanitarnej w miejscowości S. i K.”, Fundacja Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin 2009.

¹¹ EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

Tabela 4. Dane do obliczenia „luki finansowej” dla projektu – przypadek II
 Table 4. Information to calculation of the project's „funding gap” – case II

	Główne elementy i parametry	Wartość niezdyskontowana	Wartość zdyskontowana (zaktualizowana wartość netto)
1.	Okres odniesienia (lata) 30 lat		
2.	Finansowa stopa dyskontowa (%) 5%		
3.	Łączny koszt inwestycji (w PLN, niedyskontowany)	9 022 579,87	
4.	Łączny koszt inwestycji (w PLN dyskontowany)		7 862 048,29
5.	Wartość rezydualna (w PLN, niedyskontowana)	451 128,99	
6.	Wartość rezydualna (w PLN, dyskontowana)		85 714,51
7.	Dochody (w PLN, dyskontowane)		2 693 591,79
8.	Koszty operacyjne (w PLN, dyskontowane)		2 693 591,79
9.	Dochód netto = dochody – koszty operacyjne + wartość rezydualna (w PLN, dyskontowane) = (7) – (8) + (6)		85 714,51
10.	Wydatki kwalifikowane (art. 55 ust. 2) = koszt inwestycji – dochód netto (w PLN, dyskontowane) = (4) – (9)		7 776 333,78
11.	Luka w finansowaniu (%) = (10) / (4)	98,91%	

Źródło: Opracowanie własne.
 Source: Own study.

Analizowany projekt przedłożony został do dofinansowania z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego, w którym projekt tej kategorii kwalifikuje się do wsparcia z działania 6.1 – gdzie dotację przewidziano na poziomie 75% wartości kosztów kwalifikowanych. Jednakże poziom tego wsparcia musi ulec obniżeniu, ponieważ projekt należy do kategorii – generujący dochód.

Tabela 5. Obliczenie wkładu wspólnotowego dla projektu – przypadek II
 Table 5. Calculation of the EU grant for project – case II

	Wyszczególnienie	Wartość
1.	Wartość kwalifikowana (w PLN, niedyskontowana)	9 022 579,87
2.	Luka w finansowaniu (%)	98,91
3.	Kwota wskazana w decyzji, tj. kwota, do której stosowana jest stopa współfinansowania osi priorytetowej” = (1) * (2)	8 924 233,75
4.	Stopa współfinansowania działalności/ osi priorytetowej (5)	75,00
5.	Wkład wspólnotowy (w PLN) = (3) * (4)	6 693 175,31

Źródło: Opracowanie własne.
 Source: Own study.

„Luka finansowa” w analizowanym projekcie wynosi 98,91%, co oznacza, że dochód z projektu pokrywa jedynie 1,09% nakładów inwestycyjnych, zatem o taki wskaźnik procentowy obniżony zostaje początkowy nakład inwestycyjny, stanowiący podstawę obliczenia poziomu dofinansowania ze środków unijnych, czyli z kwoty 9 022 579,87 zł do kwoty 8 924 233,75 zł i w stosunku do tej wartości oblicza się wkład wspólnotowy stanowiący 75%. Wkład wspólnotowy stanowi wartość 6 693 175,31 zł, co w stosunku do wyjściowej wartości nakładów inwestycyjnych, czyli kwoty 9 022 579,87 zł, stanowi 74,18%. W związku z tym struktura finansowania projektu kształtuje się zgodnie z obliczeniami zawartymi w tabeli 6.

Tabela 6. Obliczenie struktury finansowania projektu – przypadek II
Table 6. Calculation of project's financing structure – case II

Źródło finansowania	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010
Dotacja w RPO WL (74,18%)	30 307,45	53 710,62	15 964,12	0,00
Budżet gminy (25,82%)	10 549,19	18 695,18	5556,68	0,00
Razem	40 856,64	72 405,80	21 520,80	0,00
Źródło finansowania	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Razem
Dotacja w RPO WL (74,18%)	2 245 668,03	2 864 312,34	1 482 987,16	6 692 949,72 ¹²
Budżet gminy (25,82%)	781 654,74	996 987,66	516 186,70	2 329 630,15
Razem	3 027 322,77	3 861 300,00	1 999 173,86	9 022 579,87

Źródło: Opracowanie własne
Source: Own study.

Przypadek III

Projekt pn. „Budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej w Gminie T.”¹³.

Kolejny przypadek analizowany w tym artykule, podobnie jak poprzednie, dotyczy przedsięwzięcia inwestycyjnego w zakresie gospodarki usuwania i oczyszczania ścieków. Projekt przygotowany został przez gminę T. i przedłożony do dofinansowania z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego, działanie 6.1, ale w roku 2008, w którym możliwy do uzyskania poziom dofinansowania w formie dotacji ze środków unijnych do kosztów kwalifikowanych projektu stanowił 85%.

W ramach projektu zaplanowano budowę biologiczno-mechanicznej oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacji:

- 16 989 m kanalizacji grawitacyjnej

¹² Wartość po zastosowaniu zaokrąglenia. Jest to kwota niższa od maksymalnego, dopuszczalnego wsparcia z funduszy unijnych, które dla analizowanego projektu skalkulowano na poziomie 6 693 175,31 zł.

¹³ Przypadek opracowano na podstawie studium wykonalności projektu „Budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej w miejscowości w Gminie T.”, Fundacja Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin 2008.

- 6 106 m kanalizacji tłocznej
- 11 przepompowni
- 213 przyłączy.

Wartość nakładów inwestycyjnych skalkulowano na kwotę 16 724 019,66 zł. W okresie użytkowania wybudowanej infrastruktury, systemem kanalizacji sanitarnej zarządzać będzie powołany do tego celu Zakład Gospodarki Komunalnej. O jaką kwotę dofinansowania do tego projektu może ubiegać się gmina T.? Zgodnie z założeniami RPO WL dotacja może stanowić 85% wartości nakładów inwestycyjnych, ale pod warunkiem, że projekt nie generuje dochodu i nie występuje „luka w finansowaniu”.

Władze gminy T. podjęły decyzję w zakresie polityki cenowej za usługi usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, decyzję o kształtowaniu cen na stosunkowo niskim poziomie. Kalkulacja oczekiwanych kosztów eksploatacyjnych wykazała, że przychody z tytułu opłat za usługi nie pokryją kosztów, zatem projekt z finansowego punktu widzenia będzie przynosił stratę. Jednak władze gminy utrzymały pierwotną decyzję dotyczącą poziomu cen dla użytkowników sieci, deklarując pokrywanie deficytu finansowego obsługi kanalizacji sanitarnej poprzez dopłaty do gospodarki komunalnej z budżetu gminy. W związku z tym projekt „Budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej w gminie T.” nie generuje dochodu i nie wywołuje „luki finansowej”, zatem w tym przypadku nie ma miejsca obniżenie poziomu dofinansowania projektu z funduszy unijnych.

Tabela 7. Dane do obliczenia „luki finansowej” dla projektu – przypadek III
Table 7. Information to calculation of the project's „funding gap” – case III

	Główne elementy i parametry	Wartość niezdykontowana	Wartość zdyskontowa- wana (zaktualizo- wana wartość netto)
1.	Okres odniesienia (lata) 30 lat		
2.	Finansowa stopa dykontowa (%) 5%		
3.	Łączny koszt inwestycji (w PLN, niezdykontowany)	16 961 319,66	
4.	Łączny koszt inwestycji (w PLN dykontowany)		15 471 483,16
5.	Wartość rezydualna (w PLN, niezdykontowana)	848 065,98	
6.	Wartość rezydualna (w PLN, dykontowana)		169 613,20
7.	Dochody (w PLN, dykontowane)		2 193 947,22
8.	Koszty operacyjne (w PLN, dykontowane)		2 427 926,17
9.	Dochód netto = dochody – koszty opera- cyjne + wartość rezydualna (w PLN, dys- kontowany) = (7) – (8) + (6)		- 64 365,75
10.	Wydatki kwalifikowane (art. 55 ust. 2) = = koszt inwestycji – dochód netto (w PLN, dykontowane) = (4) – (9)		-
11.	Luka w finansowaniu (%) = (10) / (4)	-	

Źródło: Opracowanie własne.
Source: Own study.

Przeprowadzone obliczenia pokazują, że analizowany projekt nie generuje dochodu netto, ponieważ zdyskontowane koszty operacyjne przewyższają sumę zdyskontowanych przychodów z pobieranych opłat i wartości rezydualnej majątku. W takim przypadku podstawą dla określenia poziomu dofinansowania z funduszy unijnych jest niepomniejszony nakład inwestycyjny, zaplanowany w projekcie. W analizowanym przypadku poziom dofinansowania ze środków unijnych kształtuje się następująco:

Tabela 8. Obliczenie struktury finansowania projektu – przypadek III
Table 8. Calculation of project's financing structure – case III

Źródło finansowania	Wartość wydatków w zł
EFRR (85%)	14 215 416,71
Budżet gminy (15%)	2 508 602,95
Razem	16 724 019,66

Źródło: Opracowanie własne.
Source: Own study.

Przedstawiona polityka inwestycyjna, przyjęta przez gminę T., prowadzi do skalkulowania dotacji z funduszy unijnych na maksymalnym możliwym do uzyskania poziomie procentowym i kwotowym. Jednakże gmina podjęła ważne zobowiązanie – dotowania kosztów obsługi gospodarki wodno-ściekowej w gminie, co jest bardzo korzystne dla użytkowników sieci, ale obciążające dla budżetu gminy. Jeśli kontrola wykorzystania środków unijnych wykaże, że w praktyce projekt jednak generuje dochód netto, gmina będzie zobowiązana do zwrotu z odsetkami nienależnie pobranej dotacji do tego projektu (tzn. do poziomu stwierdzonej „luki finansowej”).

Podsumowanie

Fundusze strukturalne Unii Europejskiej stanowią ważne źródło pozyskiwania dotacji do przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez samorządy terytorialne, w szczególności kosztowych projektów infrastrukturalnych. W grupie projektów inwestycyjnych w infrastrukturę techniczną wyróżnia się przedsięwzięcia dotyczące infrastruktury komunalnej, której wykorzystanie w fazie eksploatacji projektu wiąże się z pobieraniem opłat od użytkowników. Określając poziom dofinansowania takich projektów stosuje się metodologię kalkulacji dochodu netto i „luki finansowej”. W artykule dokonano analizy metodologii wyznaczania tych kategorii oraz ukazano na wybranych przypadkach formuły ich obliczania. W toku dokonanych analiz stwierdza się, że jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość świadomego kształtowania poziomu dofinansowania projektu ze środków unijnych poprzez przyjęcie odpowiedniej polityki cenowej za usługi komunalne na etapie eksploatacji inwestycji. Projekty generujące dochód wywołują efekt „luki finansowej”, w proporcji do której obniża się procentowy udział środków z dotacji w strukturze finansowania projektu. Przeprowadzone w tym artykule

analizy wskazują, że możliwe jest ukształtowanie struktury finansowania projektu bez obniżania pułapu pomocy unijnej. Jednakże tego rodzaju projekty nie przynoszą dochodu lub są deficytowe na etapie eksploatacyjnym, co stanowi obciążenie dla środków publicznych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, która zdecydowała o takim modelu finansowania inwestycji i polityce opłat za usługi komunalne.

Literatura

- European Commission, *The New Programming Period 2007-2013: Guidance On The Methodology For Carrying Out Cost-Benefit Analysis*, Working Document No. 4, 08/2006.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, z dnia 11 lipca 2006 roku, ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.
- Studium wykonalności projektu *Budowa kanalizacji sanitarnej w ul. M. i W. oraz w ulicach przyległych w m. L.*, Fundacja Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin 2008.
- Studium wykonalności projektu *Budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej w miejscowości w gminie T.*, Fundacja Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin 2008.
- Studium wykonalności projektu *Budowa oczyszczalni ścieków w miejscowości S. i kanalizacji sanitarnej w miejscowości S. i K.*, Fundacja Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin 2009.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591.
- Wytyczne ogólne do studiów wykonalności dla projektów w ramach RPO Województwa Lubelskiego, Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego 2007-2013, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lublin 2007.