

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Karpacz, 24 września 2015 rok

47. Zjazd Krajowego Forum Dyrektorów Zakładów
Oczyszczania Miast

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020


Czy rak jest rybą?

- Prawda
- Fałsz



A jeśli w słowniczku ustawowym ustawy z 11 lipca 2001 r. o żyjątkach wodnych określono, że rak jest rybą?

• Źródła prawa pomocy publicznej




Prawo krajowe jedynie niektóre kwestie proceduralne na poziomie krajowym, sprawozdawczość

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej




Prawo UE

Kwestie proceduralne na poziomie UE (postępowanie przed KE), materialne prawo pomocy publicznej – ocena dopuszczalności pomocy



Prawo pierwotne
(art. 14, 93, 106, 107, 108, 345, 346 TFUE)



Prawo wtórne
(dyrektywy, rozporządzenia, decyzje, wytyczne, komunikaty, itp.)

Źródła prawa pomocy publicznej –prawo pomocy publicznej jest prawem precedensowym!



Decyzje Komisji Europejskiej
(trzeba odróżnić decyzje o
charakterze ogólnym
i podejmowane
w sprawach indywidualnych)



Orzeczenia sądów
unijnych

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

- **Decyzja Komisji z 20 grudnia 2011 r.** w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE 2012 L 7/3);
- **Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (2011)** (Dz. Urz. UE 2012 C 8/15);
- **Komunikat Komisji** w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (**Dz. Urz. UE 2012 C 8/4**);
- **Rozporządzenie Komisji (UE) NR 360/2012 z 25 kwietnia 2012 r.** w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE 2012 L 114/8).

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

- Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach, Dz.U. Nr 194, poz. 1983 z późn. zm.
- Wytyczne w zakresie reguł dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym w ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce odpadami, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, kwiecień 2015 r. (**Wytyczne odpadowe MRR**) - Projekt

Wytyczne w zakresie reguł dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym w ramach zadań własnych samorządu gminy w gospodarce odpadami komunalnymi

- cel wytycznych,
- zakres wytycznych,
- charakter prawny wytycznych,
- dofinansowanie UE 2014-2020 a pomoc

Idea przyjętych rozwiązań – klucz do prawidłowego postępowania



Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

I. Podstawowy warunek - istnienie usługi w ogólnym interesie gospodarczym

Usługa z którą związane ma być dofinansowanie musi być usługą w ogólnym interesie gospodarczym!

- usługi w interesie ogólnym – usługi o charakterze gospodarczym i niegospodarczym,
- oczywisty błąd w ocenie „manifest error”
- szczególne cechy pozwalające odróżnić usługę od innej działalności gospodarczej,
- usługa, która nie może być zapewniona przez rynek



Pojęcie usługi w ogólnym interesie gospodarczym

Wójt gminy zorganizował przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przewidując przekazanie operatorowi rekompensaty z tego tytułu. Do przetargu stanęło kilka podmiotów, które dotychczas zajmowały się wywożeniem odpadów bez rekompensaty. Powstała wątpliwość, czy usługa, którą powierza wójt może być uznana za uoig.

Czy usługa ta może być uznana za uoig? Kiedy zasadne będzie finansowanie infrastruktury zzo w formie rekompensaty?

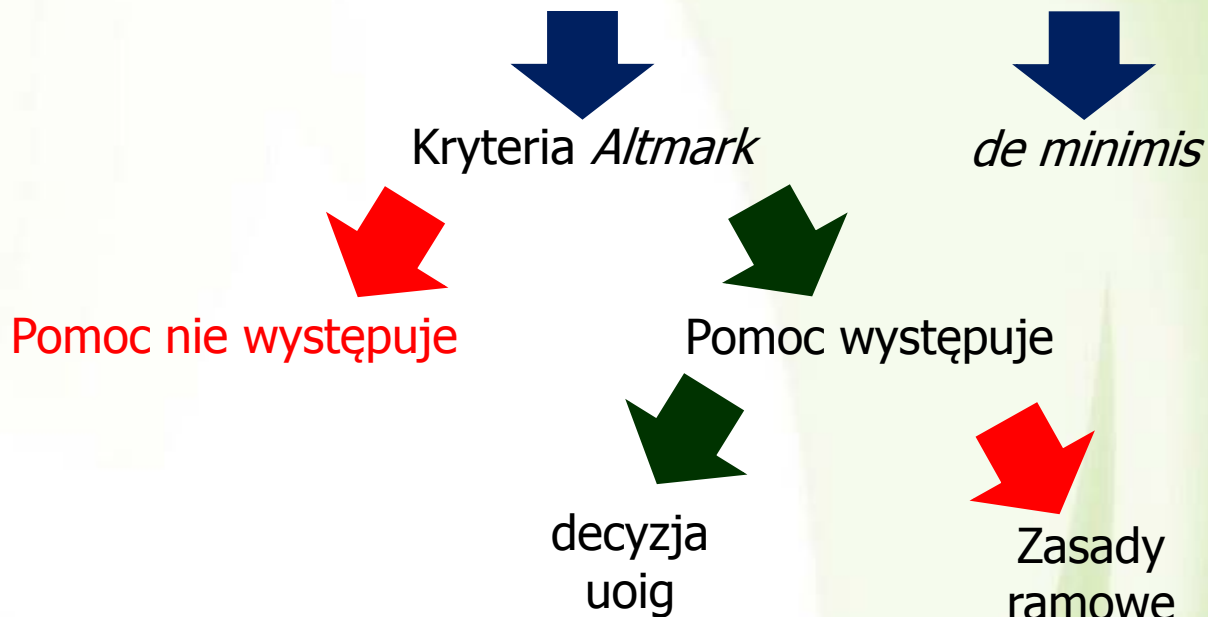
Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020



KONKURENCJA

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Dofinansowanie uoig w sektorze odpadowym a pomoc publiczna



Kluczowa korzyść brak obowiązku notyfikacji wsparcia KE!!!

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

III. Pomoc *de minimis*

Pomoc *de minimis* na świadczenie usług – rozporządzenie nr 360/2012

- Pomoc do 500 000 EUR w okresie trzech lat podatkowych
- Kształtowanie się zasady *de minimis* – co to jest pomoc *de minimis*?
- Aby do danego wsparcia znalazło zastosowanie rozporządzenie nr 360/2012 muszą być spełnione dwa zasadnicze warunki:
 - pomoc musi być przyznana w związku ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym,
 - przedsiębiorstwu korzystającemu z pomocy powinno zostać powierzone świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym na rzecz których przyznawana jest pomoc.

Kumulacja pomocy



Kumulacja wsparcia
dotyczącego tych
samyh kosztów
kwalifikowanych



Kumulacja wsparcia
dotyczącego tej samej
uoig



Kumulacja wsparcia
dotyczącego tego
samego
przedsiębiorstwa

Single economic unit

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Pomoc de minimis na świadczenie uoig – rozporządzenie nr 360/2012

Burmistrz udzielił Zakładowi Zagospodarowania Odpadów w Złym Miejscu rekompensaty z tytułu świadczenia usług w zakresie gospodarki odpadami (zakład stanowił własność gminy). Rekompensata ta była zgodna z decyzją KE dotyczącą świadczenia uoig. W pewnym momencie Burmistrz postanowił dokapitalizować ww. zakład w kwocie 100 000 PLN. Nie przeprowadzono TPI.

Czy można uznać, że ww. dokapitalizowanie stanowiło pomoc *de minimis* na świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym?

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

IV. Ocena występowania pomocy publicznej

Przesłanki zawarte w orzeczeniu w sprawie Altmark:

- przedsiębiorstwo będące beneficjentem musi być zobowiązane do świadczenia usług publicznych i zobowiązanie to musi być jasno określone np. w aktach normatywnych lub postanowieniach umowy zawartej z przedsiębiorstwem;
- wskaźniki, na podstawie których wyliczana jest rekompensata, muszą zostać ustanowione z góry w sposób obiektywny i przejrzysty;
- wysokość rekompensaty nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku;

Przesłanki zawarte w orzeczeniu w sprawie Altmark:

w przypadku, gdy przedsiębiorstwo świadczące usługi publiczne nie zostało wybrane w drodze procedury udzielania zamówień publicznych, która pozwoliłaby na wybór oferenta świadczącego te usługi po najniższym koszcie dla społeczeństwa, **poziom rekompensaty powinien zostać określony na podstawie analizy kosztów, jakie poniosłoby typowe, dobrze zarządzane przedsiębiorstwo dysponujące odpowiednimi środkami do wypełnienia powierzonego mu zadania przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku.**

Tzw. kryterium efektywności – najważniejsze kryterium Altmark!

ART. 106 ust. 2 TFUE

Przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom Traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii.

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Pomoc Publiczna



roczna kwota
do 15 mln
EUR brutto



Pomoc zgodna
z rynkiem
wewnętrznym
UE, brak
obowiązku
notyfikacji KE



roczna kwota
powyżej 15
mln EUR
brutto



Pomoc może
zostać uznana za
zgodną
z rynkiem
wewnętrznym
UE, obowiązek
notyfikacji KE

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Wójt gminy x.... powierzył przedsiębiorstwu Kowalski i Spółka świadczenie usług w zakresie zapewnienia utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przyznając przedsiębiorstwu rekompensatę po 14 mln EUR rocznie za świadczenie każdej z tych usług, tj. łącznie rekompensatę 28 mln EUR rocznie.

Który akt prawny należy zastosować w tym przypadku? Czy konieczna jest notyfikacja wsparcia KE?

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Wybór operatora:

- przetarg, PPP, koncesja na usługi,
- podmiot wewnętrzny (spółka komunalna/samorządowy zakład budżetowy):
 - przepisy przejściowe – uwaga może być konieczna zmiana umowy o świadczenie usług (ograniczenia PZP!),
 - nieudane postępowanie.
- zasadniczo przedsiębiorcy zewnętrzni
- różnica w sposobie zobowiązania do świadczenia usług podmiotu zewnętrznego i wewnętrznego.

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE 2014 L 94/65)

Zamówienie dla jednostki zależnej od zamawiającego:

- kontrola jak nad własnymi jednostkami,
- 80% działalności to zadania na rzecz zamawiającego,
- brak kapitału prywatnego (chyba że bez prawa głosu),
- możliwość kontroli wspólnej przez kilku zamawiających,
- odwrócony *in house*.

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Akt powierzenia

- przedmiot i czas trwania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych – zasadniczo do 10 lat, ale...
 - trwałość projektu,
 - rozliczenie dofinansowania,
- nazwę przedsiębiorstwa oraz odpowiednie terytorium (ograniczenie – art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej),
- rodzaj wszystkich wyłącznych lub specjalnych praw przyznanych przedsiębiorstwu przez organ powierzający,
- opis mechanizmu rekompensaty oraz wskaźniki służące do obliczania, kontrolowania i przeglądu wysokości rekompensaty,
- ustalenia na temat unikania i odzyskiwania nadwyżek rekompensaty,
- odniesienie do decyzji uoig.

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

- **Rekompensata – jak ją zdefiniować?**

- w Decyzji brak definicji. Określenie przez sposób kalkulacji.
- ⑩ wszelkie przysporzenia, w dowolnej formie (np. dotacja, zwolnienie podatkowe lub wynagrodzenie), otrzymywane przez operatora wyłącznie z tytułu i w celu pokrycia kosztów związanych ze świadczeniem usług publicznych (Wytyczne odpadowe)
- ⑩ świadczenie wzajemne za świadczenia przedsiębiorstw będących beneficjentami w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych (Wyrok Trybunału w sprawie Altmark)

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Rekompensata

Wójt gminy Y.. powierzył spółce Czyścioch świadczenie usług w zakresie gospodarki odpadami. W umowie o świadczenie usług wprowadzono następującą definicję rekompensaty: rekompensata to dopłata w formie dotacji, której celem jest pokrycie należnej straty finansowej operatora wynikłej z tytułu realizacji usług.

Czy powyższa definicja jest prawidłowa?

Rekompensata

- oczekiwane koszty i przychody
- rzeczywiste koszty i przychody
- Kombinacja obu metod



Metoda oparta na
podziale kosztów



Metoda
nieponiesionych
kosztów netto

rekompensata jako korzyść i rekompensata
finansowa

Rekompensata – koszty (metoda oparta na podziale kosztów)

- całość kosztów bezpośrednio związanych ze świadczeniem usług (jeśli działalność przedsiębiorstwa polega tylko na świadczeniu usług - wszystkie koszty)
- odpowiednia część kosztów wspólnych dla działalności polegającej na świadczeniu usług i pozostałej działalności (rozdzielna rachunkowość!!!)
- koszty inwestycji infrastrukturalnych



Rozdzielna rachunkowość

Czy w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo prowadzi wyłącznie działalność polegającą na świadczeniu usług w ogólnym interesie gospodarczym, tyle że na rzecz kilku podmiotów, lub na rzecz jednego, tyle że kilku różnych usług, jest konieczne stosowanie rozdzielnej rachunkowości?

Czy ilość zagospodarowanych odpadów w ramach poszczególnych usług jest właściwym wskaźnikiem do zastosowania w kluczu alokacyjnym stosowanym do podziału kosztów pracy pracowników administracyjnych?

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Rekompensata – przychody

- całość przychodów bezpośrednio związanych ze świadczeniem usług
- przychody z działalności objętej prawami specjalnymi i wyłącznymi
- inne korzyści (pozytywne i negatywne; nie ma znaczenia, czy stanowią pomoc publiczną)
- przychody z innej działalności (decyzja państwa członkowskiego)

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Infrastruktura – konsekwencje orzeczenia *Leipzig-Halle*



Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Nota Komisji COMP/03/2011

„po Leipzig-Halle

- Finansowanie każdej infrastruktury budowanej z myślą o jej **komercyjnym wykorzystaniu** podlega ocenie w kontekście pomocy publicznej
- Konieczność konsultowania z DG Comp dużych projektów (o koszcie całkowitym pow. 50 mln EUR)
- Wskazanie konkretnych sektorów (m.in. wod-kan i energetyka)
- Opracowanie „siatek analitycznych”

Siatki analityczne (*Analytical grids*)

Wersja polska

http://www.wrota.podkarpackie.pl/res/rpo/Aktualnosci/2012/11/nab22/comp_2012_01305_00_00_pl_clean.pdf

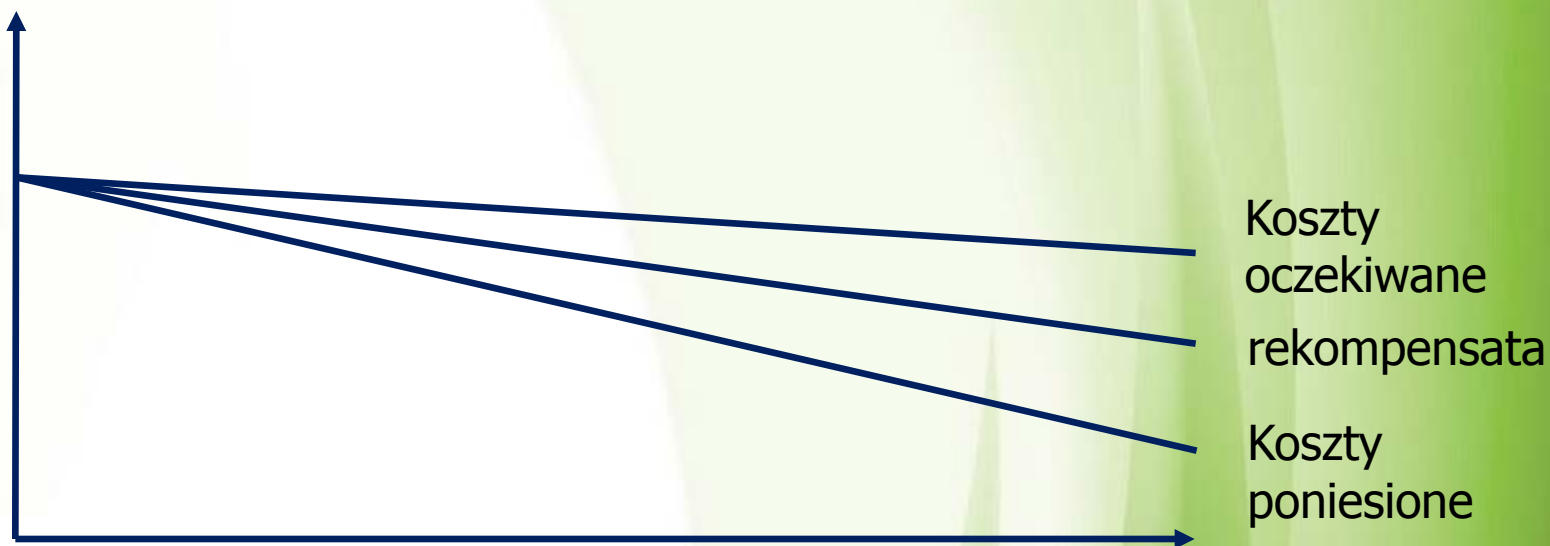
- **Wersja angielska**

<http://ipa.sanayi.gov.tr/Files/Documents/infrastructure-analytical-08022013165400.pdf>

Rekompensata – rozsądny zysk

- wewnętrzna stopa zwrotu z kapitału (ang. Internal Rate of Return - IRR), jakie oczekiwałoby typowe przedsiębiorstwo w całym okresie powierzenia, uwzględniając ryzyko
- kryteria motywacyjne (zasady ramowe obowiązkowe)
- „safe harbour” – stopa SWAP+100 pkt bazowych
- w szczególnych wypadkach średnia stopa zwrotu z kapitału własnego, stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału, stopa zwrotu z aktywów lub stopa zwrotu ze sprzedaży. „Zwrot” oznacza zysk przed odsetkami i opodatkowaniem w danym roku
- Związek z ryzykiem
- ciężar dowodu

- Bodźce motywacyjne – przykłady



W przypadku gdy koszty poniesione są niższe od oczekiwanych, rekompensata może być wyższa od kosztów poniesionych, co zwiększy zysk przedsiębiorstwa. Rekompensata nie powinna jednak w żadnym wypadku przekraczać kosztów oczekiwanych (powiększonych o rozsądny zysk).

Maksymalna (Kwotowa) wysokość rekompensaty

Zgodnie z Decyzją KE 2012/21/UE zwolniona z obowiązku notyfikacji do KE rekompensata nieprzekraczająca rocznej kwoty 15 mln EUR za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym w dziedzinach innych niż transport i infrastruktura transportowa.

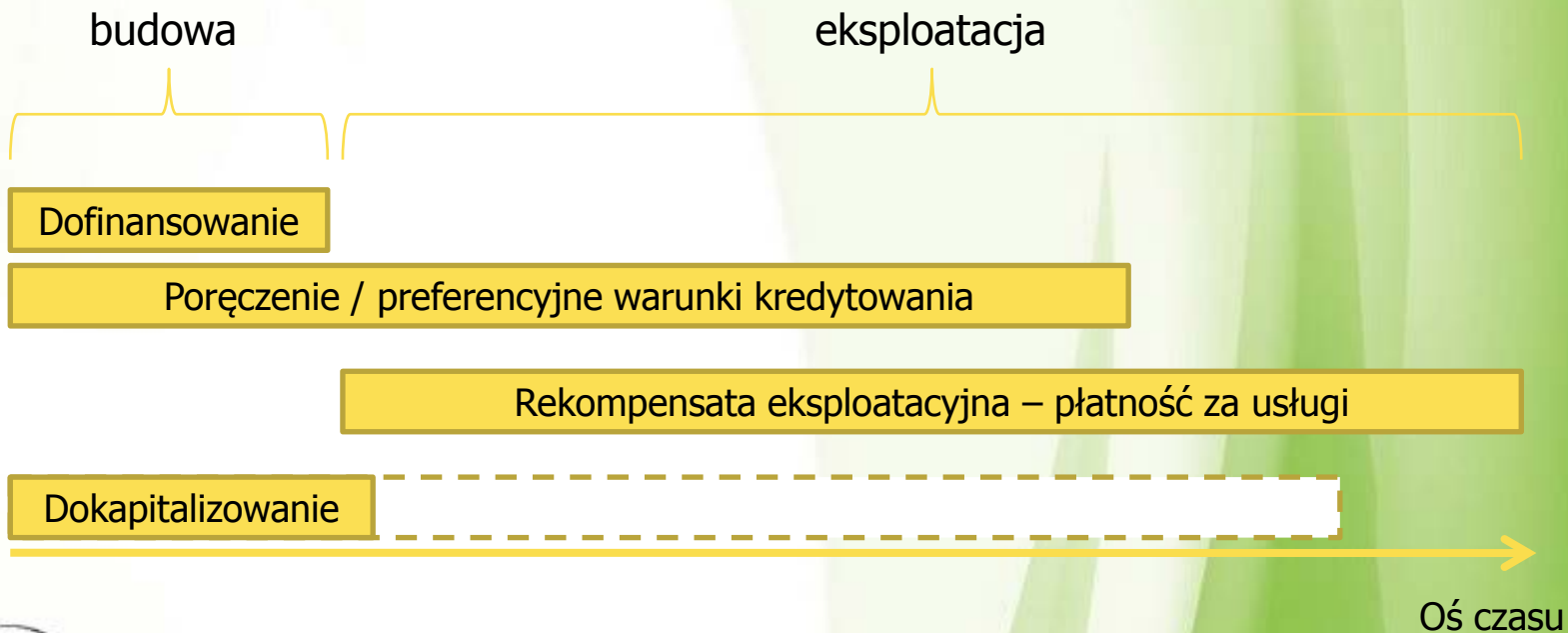
Jeśli wysokość rekompensaty zmienia się w okresie powierzenia, kwotę roczną oblicza się jako średnią rocznych kwot rekompensaty przewidywanych w okresie powierzenia

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

- **Kontrola nadwyżek**
- Państwa członkowskie dbają o to (...), by przedsiębiorstwo nie otrzymywało rekompensaty przekraczającej kwotę ustaloną zgodnie z Decyzją
- Regularne kontrole – nie rzadziej niż co roku w okresie powierzenia (za wytycznymi) – zgodnie z decyzją co najmniej raz na trzy lata i na koniec tego okresu
- W przypadku, gdy przedsiębiorstwo otrzymało rekompensatę przekraczającą kwotę określoną zgodnie z decyzją, Państwo członkowskie żąda zwrotu otrzymanych nadwyżek (art.6)

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Typowe Składniki rekompensaty i ich rozkład w czasie (w przypadku realizacji inwestycji ze środków UE)



Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Dziękuję za uwagę

Pomoc publiczna w perspektywie finansowej 2014/2020

Marek Sagun

Dyrektor Projektów

22 225 28 50

E:Marek.Sagun@hallmarevents.pl

