

Obiekty sportowe: jak budować, by nie stracić?

Budowa infrastruktury sportowej to wyzwanie. Obiekt powinien być nowoczesny, trwały i niedrogi w eksploatacji. Inwestycje w sport nie są tanie w budowie, ale przede wszystkim trzeba mieć pomysł, jak nimi zarządzać

Finansowanie inwestycji sportowych

W zakresie rozwoju infrastruktury sportowej na przestrzeni ostatnich 10 lat Polska zrobiła skok cywilizacyjny, jednak na tle krajów Europy Zachodniej nasza infrastruktura sportowa wypada wciąż niedostatecznie. Podstawową barierą są oczywiście ograniczone możliwości jej finansowania. Nie ma co ukrywać, sport nigdy nie był priorytetowym zadaniem państwa, nie jest to też pierwsza potrzeba jednostek samorządu terytorialnego. Jakie są źródła finansowania inwestycji sportowych?

Rafał Cieślak

dr nauk prawnych, radca prawny, wspólnik zarządzający w **Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz**, specjalizuje się w zagadnieniach PPP, środków europejskich i inwestycji komunalnych

Sport wśród polityk unijnych zajmuje miejsce pośrednie i jest wspierany tylko w takim zakresie, w jakim wynika to z potrzeby realizacji polityk zdrowia, edukacji, turystyki czy kultury. Nie zmienia to faktu, że zarówno w latach 2004–2006, jak i w okresie 2007–2013 dofinansowanie uzyskały setki inwestycji sportowych i rekreacyjnych na terenie całego kraju. Dofinansowanie obiektów sportowych obejmowało m.in.: hale sportowe, stadiony, boiska, sale gimnastyczne, korty tenisowe, pływalnie i baseny, a także przedsięwzięcia z zakresu rekreacji i turystyki aktywnej: plaże, kąpieliska, przystanie wodne, wyciągi narciarskie, ścieżki rowerowe, szlaki piesze

i turystyczne, ośrodki wypoczynkowe i inne.

Z uwagi na duże rozproszenie działań w ramach programów operacyjnych, z których powyższe projekty mogły uzyskać dofinansowanie, trudno jednoznacznie oszacować wartość wsparcia przyznanego tego typu przedsięwzięciom i wskazać ich dokładną liczbę. Ogólna analiza informacji publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju prowadzi do wniosku, że projektów sportowo-rekreacyjnych i turystycznych w okresie programowania 2007–2013 było kilka tysięcy, a wartość projektów z pewnością przekroczyła 10 mld zł.

■ Euro na sport i rekreację

Jak z tego wynika, środki europejskie stanowiły najpoważniejsze jak dotąd źródło finansowania infrastruktury sportowej i rekreacyjnej w skali kraju. Co do zasady, obiekty otwarte i ogólnodostępne mogły

liczyć na dofinansowanie na poziomie 85% kosztów kwalifikowanych; w przypadku projektów generujących dochody (np. hal sportowych) intensywność wsparcia obliczana była na podstawie prognozowanej kwoty dochodów z przedsięwzięcia na etapie eksploatacji (dofinansowanie na poziomie 70%–80% kosztów). Przedsiębiorcy realizujący inwestycje komercyjne, nawet jeśli obejmowały one budowę obiektów sportowych, mogli liczyć na wsparcie na poziomie 50%–70% wartości kosztów kwalifikowanych. Jeżeli chodzi o kwoty dofinansowania, różnice w ramach poszczególnych programów operacyjnych były istotne – wahały się od kilkudziesięciu tysięcy nawet do kilkudziesięciu milionów złotych.

Na marginesie można dodać, że ze środków unijnych możliwe było dofinansowanie wielu przedsięwzięć nieinwestycyjnych, w tym w szczególności dotyczących rozwoju umiejętności osób zatrudnionych w sektorze

sportu, przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu przez sport oraz poszerzaniu oferty edukacyjnej szkół przez organizację zajęć sportowych. Projekty takie mają najczęściej postać szkoleń, kursów i studiów podyplomowych, a podstawowym źródłem ich finansowania był Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2014 (w perspektywie finansowej 2014–2020 tę rolę będzie

pełnił Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój. Warto też wspomnieć, że w 2014 r. uruchomiono program na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu na lata 2014–2020 „Erasmus+”.

■ Sport nie jest już priorytetem

Z przykrością trzeba stwierdzić, że w okresie programowania 2014–2020

inwestycje sportowe nie znalazły się wśród priorytetów i działań przewidzianych do realizacji w ramach programów operacyjnych. Infrastruktura sportowo-rekreacyjna będzie mogła uzyskać wsparcie jedynie pomocniczo – w ramach szerszych programów zorientowanych na turystykę, rewitalizację lub rozwój miast. Inne źródła bezzwrotnej pomocy zagranicznej

Sport z funduszu

Podstawowe źródło wspierania infrastruktury sportowej z krajowych środków publicznych stanowi Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, przeznaczony na dofinansowanie budowy, przebudowy i remontów obiektów sportowych oraz rozwijania sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych. Podstawą prawną działania FRKF jest ustawa o grach hazardowych, a szczegółowe warunki wsparcia określa rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. FRKF finansuje dwie grupy przedsięwzięć:

- 1) inwestycje wskazane w wojewódzkich wieloletnich programach rozwoju bazy sportowej (tzw. inwestycje terenowe, związane ze sportem powszechnym), gdzie poziom dofinansowania nie może przekroczyć 33% wartości kosztorysowej inwestycji;
- 2) inwestycje o szczególnym znaczeniu dla sportu (tzw. inwestycje strategiczne, związane ze sportem wyczynowym – aktualnie np. program budowy hal tenisowych oraz program rozwoju inwestycji sportowych), ujęte w programach opracowywanych przez ministra właściwego ds. sportu, dla których poziom dofinansowania nie przekracza 50% wartości kosztorysowej inwestycji, z wyjątkiem:
 - projektów Centralnego Ośrodka Sportu (COS) dofinansowywanych na poziomie 99%;
 - inwestycji akademii wychowania fizycznego oraz jednostek samorządowych prowadzących szkoły mistrzostwa sportowego o szczególnym znaczeniu dla sportu (70% dofinansowania).

Ponadto 70% dotacji mogą uzyskać gminy planujące budowę pełnowymiarowych sal gimnastycznych, które nie mają takich obiektów, oraz gminy najbiedniejsze. Specjalne zasady wsparcia dotyczą też obiektów, które uległy zniszczeniu w wyniku klęsk żywiołowych (do 95% dofinansowania).

Beneficjentami FRKF w zakresie inwestycji sportowych są (poza COS) przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego. Oprócz tego o środki finansowe mogą ubiegać się kluby sportowe, szkoły wyższe, organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe, a także jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną. W ramach FRKF najczęściej współfinansowane są hale sportowe, sale gimnastyczne, pływalnie oraz terenowe urządzenia sportowe. Na wsparcie finansowe nie mogą liczyć natomiast obiekty o przeznaczeniu wyłącznie rekreacyjnym.

Wnioski o dofinansowanie projektów składane są do 31 maja danego roku. Co istotne, projekty ubiegające się o wsparcie muszą znajdować się na zaawansowanym stopniu przygotowania (zwykle na etapie wyboru wykonawcy lub już na etapie realizacji inwestycji), gdyż środki z dotacji należy wykorzystać do końca roku budżetowego, w którym zostały przyznane. W praktyce oznacza to brak możliwości aplikowania o wsparcie w ramach FRKF przedsięwzięć dopiero planowanych do realizacji. Kwota środków, jakimi dysponuje FRKF, jest ustalana co roku w ustawie budżetowej. Na 2014 r. zaplanowano istotne zwiększenie środków – do przeszło 340 mln zł.

Poza FRKF okresowo realizowane są programy inwestycyjne mające na celu wsparcie rozwoju infrastruktury sportowej w ramach budżetu państwa. Najbardziej znany przykład to program „Moje Boisko Orlik 2012”, realizowany w latach 2008–2012. Na jego realizację przeznaczono 1,2 mld zł, a dofinansowano budowę ponad 2600 kompleksów boisk sportowych i ponad 100 lodowisk. Należy dodać, że programy przeznaczone na finansowanie inwestycji sportowych nie są jedynymi źródłami dofinansowania sportu w ogóle. Ministerstwo Sportu i Turystyki zarządza również wieloma programami dedykowanymi promocji i upowszechnianiu kultury fizycznej i sportu.

Na znaczeniu zyskuje model koncesji na usługi.

Podmioty publiczne w celu zmniejszenia kosztów utrzymania oraz efektywniejszego zarządzania obiektami sportowymi coraz chętniej decydują się bowiem powierzyć podmiotom prywatnym operowanie infrastrukturą publiczną.

» (np. Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy EOG na lata 2009–2014, Szwajcarsko-Polski Program Współpracy) nie przewidują możliwości dofinansowania inwestycji sportowych. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego i inni beneficjenci będą mogli liczyć na środki europejskie na sport w bardzo ograniczonym zakresie.

■ PPP w infrastrukturze sportowej

Partnerstwo publiczno-prywatne rozwija się w Polsce powoli, acz ustawicznie. Jednostki samorządu terytorialnego coraz chętniej decydują się na wykorzystanie formuły PPP w obszarze inwestycji komunalnych. Wśród przygotowywanych przedsięwzięć tego typu dominują projekty z zakresu infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Sektor publiczny dostrzegł bowiem w PPP istotny potencjał, umożliwiający zarówno budowę nowoczesnej bazy sportowej, wzrost jakości życia lokalnych społeczności, jak i rozwój sportu profesjonalnego i poszerzenie oferty turystycznej.

Przepisy dotyczące PPP w Polsce nie mają długiej tradycji. Mija właśnie 5 lat od wejścia w życie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, które regulują zasady współpracy sektora publicznego z prywatnym w ramach PPP. Podsumowując pięcioletni okres funkcjonowania przepisów o PPP i koncesjach¹, można wskazać, że w analizowanym okresie podmioty publiczne ogłosiły łącznie ok. 80 postępowań PPP, które

dotyczyły przede wszystkim projektów inwestycyjnych, a także kontraktów operatorskich. Co ciekawe, status prawny podmiotów ogłaszających postępowania PPP obejmuje wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego szczebla lokalnego: gminy wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie, powiaty oraz miasta na prawach powiatu, a także spółki komunalne. Postępowania prowadzono na terenie niemal całego kraju, przy czym największą liczbę odnotowano w województwach: dolnośląskim, małopolskim, lubelskim i mazowieckim. Postępowań PPP w obszarze sportu, rekreacji i turystyki nie prowadzono dotychczas jedynie w województwie podlaskim. Projekty PPP są planowane zarówno na terenach małych gmin (poniżej 10 tys. mieszkańców), jak i dużych miast (Poznań, Katowice, Kraków, Łódź).

Blisko 80% wszystkich przedsięwzięć inwestycyjnych dotyczyło budowy nowej infrastruktury, natomiast pozostałe projekty obejmowały prace związane z rozbudową lub modernizacją istniejącej infrastruktury. Niezmiennie najpopularniejszym rodzajem obiektów sportowych przewidzianych do realizacji w PPP są parki wodne, pływalnie i baseny (42% wszystkich obiektów). Drugą grupę pod względem liczebności stanowią kompleksy sportowo-rekreacyjne (22% wszystkich obiektów), coraz większą popularnością cieszą się także inwestycje w infrastrukturę turystyczną (14% obiektów).

Szacunkowa wartość nakładów inwestycyjnych wszystkich ogłoszonych

przedsięwzięć PPP wyniosła łącznie ponad 3 mld zł i wahała się od 600 tys. zł do blisko 400 mln zł w ramach pojedynczych przedsięwzięć. Dane te dowodzą, że PPP jest stosowane zarówno w przypadku małych inwestycji (np. projektu budowy boiska sportowego w Piasecznie), jak i w odniesieniu do dużych projektów infrastrukturalnych (np. projektu budowy stadionu Widzewa Łódź) – przy czym lokalizacja planowanej inwestycji (wielkość gminy) nie zawsze ma tu decydujące znaczenie.

■ Dużo postępowań, mało realizacji

Formuła PPP w obszarze inwestycji w infrastrukturę sportową i rekreacyjno-turystyczną jest przez sektor publiczny wciąż niedostatecznie wykorzystywana. Relatywnie duża liczba ogłaszanych postępowań nie przekłada się na liczbę realizowanych przedsięwzięć – średnio tylko co 10 postępowanie PPP kończy się podpisaniem umowy z partnerem prywatnym. Wydaje się, że przyczynę tego stanu stanowią zbyt wygórowane oczekiwania strony publicznej w stosunku do potencjału dochodowego infrastruktury sportowej. W większości przedsięwzięć strona publiczna, chcąc zminimalizować udział środków własnych przeznaczonych na realizację przedsięwzięcia, ogranicza się jedynie do przekazania partnerowi prywatnemu w ramach wkładu własnego nieruchomości inwestycyjnej. Niestety, stopa zwrotu zainwestowanego kapitału przy kosztach, jakie generuje wytworzenie oraz utrzymanie

infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, sprawia, że w większości przypadków bez udziału finansowego strony publicznej w projekcie (na etapie budowy obiektu i w szczególności na etapie eksploatacji) realizacja takich inwestycji nie jest opłacalna dla partnera prywatnego.

Istotnym czynnikiem, niejednokrotnie uniemożliwiającym skuteczną realizację inwestycji sportowo-rekreacyjnych w formule PPP, jest także niedostateczna wiedza podmiotów publicznych na temat partnerstwa oraz brak właściwego przygotowania organizacyjnego do wdrożenia tego typu projektów. Jak wynika z przeprowadzonej przez NIK kontroli przedsięwzięć PPP realizowanych w latach 2009–2012², najczęstsze uchybienie sektora publicznego na etapie planowania i wyboru optymalnej struktury projektu PPP polegało na braku gruntownych analiz przedrealizacyjnych oraz badań rynku usług, których przedsięwzięcia miały dotyczyć, co z kolei prowadziło do przeszacowania popytu na planowane usługi i skutkowało brakiem zainteresowania ze strony prywatnych inwestorów.

■ PPP się umacnia

Należy jednocześnie zauważyć, że znaczny spadek liczby inwestycji planowanych do realizacji w modelu koncesji na roboty budowlane świadczy o tym, iż podmioty publiczne coraz częściej dostrzegają konieczność partycypacji finansowej w ramach przedsięwzięć partnerskich, co z pewnością przełoży się na większą liczbę postępowań prowadzonych na podstawie przepisów prawa zamówień publicznych. Na znaczeniu zyskuje natomiast model koncesji na usługi. Podmioty publiczne w celu zmniejszenia kosztów utrzymania oraz efektywniejszego zarządzania tego typu obiektami coraz chętniej decydują się bowiem powierzyć podmiotom

prywatnym operowanie infrastrukturą publiczną.

Mimo tego perspektywy rozwoju PPP do realizacji zadań z zakresu sportu i rekreacji w podsektorze samorządowym można uznać za względnie optymistyczne. Wobec bardzo ograniczonych możliwości pozyskiwania dofinansowania tego typu przedsięwzięć ze środków europejskich w latach 2014–2020 oraz zwiększających się wciąż potrzeb i oczekiwań społecznych w tym zakresie można oczekiwać, że PPP będzie zyskiwało na popularności, choć jednocześnie nie należy się spodziewać, aby w najbliższych latach stało się powszechną metodą realizacji zadań publicznych w sektorze infrastruktury sportowej.

■ Finansowanie inwestycji sportowych w najbliższych latach

Nie należy zapominać, że gros inwestycji sportowych realizowanych jest ze środków własnych inwestorów, bez dodatkowego wsparcia finansowego. Z uwagi na wspomniane wcześniej ograniczenia związane z dofinansowaniem tego typu projektów ze środków UE oraz wciąż jeszcze niewielkie wykorzystanie PPP w tym zakresie w najbliższej perspektywie to właśnie budżety własne (głównie publiczne), uzupełniane środkami budżetu państwa i partnerów prywatnych, będą stanowiły podstawową bazę rozwoju infrastruktury sportowej w Polsce. W tym kontekście należy wspomnieć o coraz popularniejszym modelu budowy obiektów sportowych, zakładającym tworzenie i wykorzystanie spółek celowych pełniących rolę inwestorów i operatorów infrastruktury. Coraz powszechniejsza staje się także komercjalizacja obiektów, na popularności zyskują różne formy sponsoringu. W ostatnich latach daje się również zaobserwować coraz większy udział

w rynku sportowych inwestycji prywatnych, dedykowanych jednak głównie zamkniętej grupie odbiorców (np. gościom hotelowym). W związku z tym w kolejnych latach znaczenia będą nabierać różne formy współpracy publiczno-prywatnej związanej z budową i zarządzaniem obiektami sportowymi. Promocja tego typu wspólnych przedsięwzięć musiałaby zostać zainicjowana i prowadzona przez Ministerstwo Sportu i Turystyki. Miejmy nadzieję, że czekająca nas niebawem aktualizacja Strategii Rozwoju Sportu w Polsce będzie zawierać propozycje konkretnych rozwiązań. **I**

Podstawa prawna

- ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (DzU nr 201, poz. 1540 ze zm.)
- ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU nr 19, poz. 100 ze zm.)
- ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU nr 19, poz. 101 ze zm.)
- rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (DzU nr 156, poz. 1051)

Przypisy

¹ Zob. raport *Partnerstwo publiczno-prywatne w sporcie, rekreacji i turystyce w Polsce*, Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz, Warszawa 2013, www.kdg.waw.pl.

² Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2013, <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gospodarka/nik-o-partnerstwie-publiczno-prywatnym.html> [online: 22.01.2014].