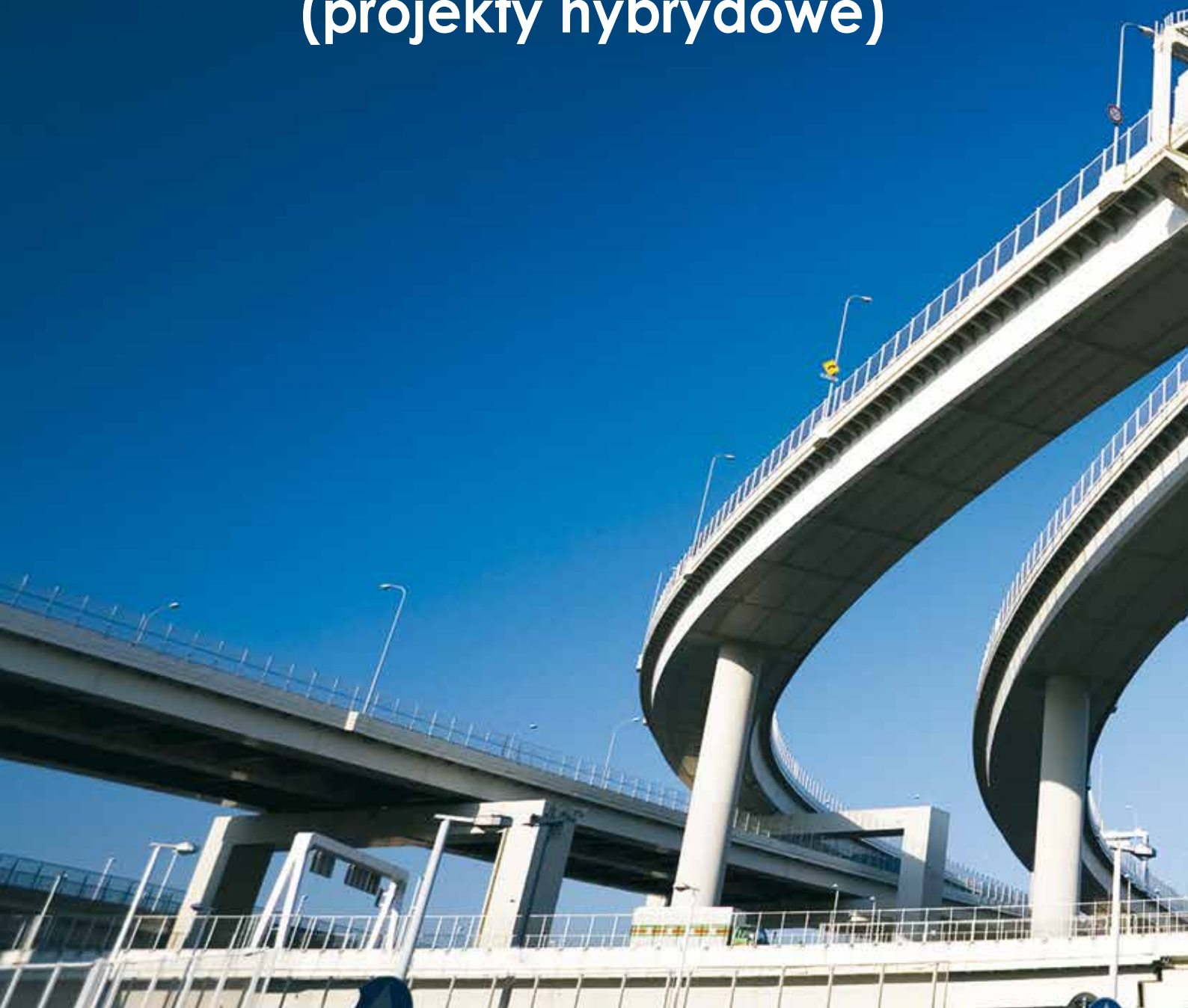


Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy UE 2014-2020 (projekty hybrydowe)



Partnerstwo
publiczno-prywatne
w ramach funduszy UE
2014–2020
(projekty hybrydowe)

Warszawa, grudzień 2015

Warunki korzystania z materiału

Niniejsza publikacja została opracowana w celu propagowania wiedzy oraz dobrych praktyk w zakresie łączenia formuły partnerstwa publiczno-prywatnego z dofinansowaniem ze środków Unii Europejskiej, czyli tzw. projektów hybrydowych. Opiera się ona w dużej mierze na analizie przepisów zawartych w krajowych i europejskich aktach prawnych o największym znaczeniu z punktu widzenia problematyki projektów hybrydowych.

Adresatami materiału są podmioty planujące realizację przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, które byłyby zainteresowane pozyskaniem dofinansowania UE na jego realizację. Wskazane jest, aby z opracowania korzystały podmioty, które posiadają już podstawową wiedzę zarówno w zakresie zasad realizacji przedsięwzięć ppp, jak i pozyskiwania dofinansowania oraz wdrażania projektów finansowanych w ramach funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności. Wynika to z faktu, iż opracowanie koncentruje się na bardziej złożonych kwestiach, nie objaśniając podstawowych pojęć i zasad zarówno w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i funduszy unijnych.

Obserwacje, analizy, interpretacje i wnioski zawarte w niniejszym materiale nie stanowią oficjalnego stanowiska Ministerstwa Rozwoju (MR) i nie mogą stanowić podstawy do formułowania jakichkolwiek roszczeń. Ponadto, MR nie odpowiada za błędne interpretacje treści publikacji, ani za następstwa czynności podjętych na jej podstawie. W związku z powyższym, użytkownik korzystający z informacji zawartych w niniejszym opracowaniu czyni to na swoją wyłączną odpowiedzialność.

Ministerstwo Rozwoju upoważnia odbiorców niniejszego opracowania do jego użytkowania, pobierania, wyświetlania, kopiowania i rozpowszechniania, w całości lub w części, ze wskazaniem źródła pochodzenia cytowanych materiałów. Bezwzględnie zabronione jest wykorzystywanie publikacji i jej treści do celów komercyjnych.

Publikacja może zawierać odesłania do serwisów internetowych podmiotów trzecich. Ministerstwo Rozwoju nie ponosi odpowiedzialności za takie serwisy, a korzystanie z nich może podlegać szczegółowym warunkom.

Materiał został opracowany w Departamencie Wsparcie Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Przygotowali: Robert Abramowski i Krzysztof Mierkiewicz, pod kierownictwem Michała Piwowarczyka i Roberta Kałuży.

Wydawca:

Ministerstwo Rozwoju
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

www.mir.gov.pl | www.funduszeuropejskie.gov.pl | www.ppp.gov.pl

ISBN 978-83-7610-572-7

Egzemplarz bezpłatny

Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską
w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna

Spis treści

Wstęp	4
Rozdział 1. Kluczowe zagadnienia dotyczące realizacji projektów UE	7
1.1 Proces przygotowania projektu ppp.	7
1.2 Proces wnioskowania o dotację	8
1.3 Analiza finansowa i ekonomiczna	14
1.4 Obliczanie wartości dofinansowania	19
1.5 Kwalifikowalność wydatków w projektach hybrydowych	22
1.6 Trwałość projektów	24
1.7 Pomoc publiczna	25
1.8 Instrumenty finansowe	27
Rozdział 2. Duże projekty hybrydowe	29
2.1 Definicja dużego projektu	29
2.2 Proces uzyskania decyzji Komisji Europejskiej	30
2.3 Przykładowy harmonogram przygotowania dużego projektu hybrydowego	34
Rozdział 3. Przepisy dedykowane projektom hybrydowym w prawodawstwie unijnym i krajowym dla perspektywy finansowej 2014-2020	38
3.1 Definicje i ogólne odwołania do partnerstwa publiczno-prywatnego	38
3.2 Zastąpienie beneficjenta projektu hybrydowego	43
3.3 Rachunek powierniczy w projektach hybrydowych	46
3.4 Projekty hybrydowe w prawodawstwie krajowym	51
Rozdział 4. Wsparcie dla projektów hybrydowych	53
4.1 Platforma PPP	53
4.2 Działania Ministerstwa	55
4.3 Inicjatywa JASPERS oraz EPEC	58
Zakończenie	62
Bibliografia	63

Wstęp

Już pobieżna analiza aktów prawnych regulujących wdrażanie funduszy europejskich w latach 2014-2020 wystarczy, by stwierdzić, że zarówno polscy, jak i unijni prawodawcy dostrzegli znaczenie projektów hybrydowych dla osiągnięcia celów polityki spójności. Co więcej, specyfika projektów łączących formułę partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp) z dofinansowaniem UE znajduje odzwierciedlenie również w brzmieniu wytycznych i zapisach dokumentów dotyczących poszczególnych programów operacyjnych. Zarówno przedmiotowe przepisy, jak i postanowienia innych dokumentów zostały przygotowane w oparciu o doświadczenia płynące z przygotowania i realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego z dofinansowaniem UE w perspektywie 2007-2013.

Obecna sytuacja jest niewątpliwym ułatwieniem zarówno dla instytucji, jak i potencjalnych beneficjentów, ponieważ podmioty te mogą korzystać z rozwiązań prawnych dedykowanych tego typu przedsięwzięciom, uwzględniających ich specyfikę. Ponadto, korzystając z wytycznych oraz dokumentów programowych, podmioty zainteresowane realizacją projektu hybrydowego mogą zapoznać się ze szczegółowymi wskazaniem instytucji systemu wdrażania w zakresie stosowania poszczególnych norm prawnych podczas przygotowywania i realizacji tego typu przedsięwzięć.

Wśród najważniejszych spośród tych dokumentów, które zawierają odwołania do specyfiki projektów hybrydowych można wskazać m.in.:

- ✓ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 (zwane dalej: rozporządzeniem 1303/2013)¹,
- ✓ Ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (zwaną dalej: ustawą wdrożeniową)²,
- ✓ Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020 z dnia 18 marca 2015 r. (zwane dalej: Wytycznymi).

Niniejszy materiał został opracowany z uwzględnieniem postanowień zawartych zarówno w wyżej wymienionych, jak i innych aktach prawnych i dokumentach kluczowych z punktu widzenia potencjalnych stron projektu hybrydowego.

Kwestia partnerstwa publiczno-prywatnego została również uwzględniona w treści przeważającej części krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Odpowiednie zapisy znalazły się w częściach odnoszących się do całości programu operacyjnego, bądź też w opisach wybranych priorytetów inwestycyjnych lub osi priorytetowych. W przypadku

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

² Dz. U. z 2014 r., poz. 1146.

niektórych programów jako potencjalnych beneficjentów w wybranych priorytetach inwestycyjnych wskazuje się podmioty realizujące projekty w oparciu o umowę ppp. W nielicznych programach, dla wybranych priorytetów inwestycyjnych, wprowadzono zapisy o preferencyjnym traktowaniu projektów realizowanych w formule ppp.

Przykład zapisów dot. ppp w programie operacyjnym

Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020

W ramach ww. obszarów [obszary objęte programem operacyjnym] możliwa jest realizacja projektów w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne zdefiniowane w art. 2 rozporządzenia Parlamentu i Rady (UE) nr 1303/2013, zaś beneficjentem tego typu projektu może być podmiot publiczny (inicjator projektu) lub partner prywatny (wybrany do jego realizacji).

W literaturze tematu wyróżnia się różnego rodzaju modele projektu hybrydowego³, jednakże z punktu widzenia zasad wdrażania funduszy europejskich na lata 2014-2020 kluczowe znaczenie będzie ogrywał model Projektuj – Buduj – Finansuj – Eksploatuj (ang. *Design-Build-Finance-Operate*, DBFO; patrz: schemat 1), gdyż można przyjąć, że to z myślą o nim przyjęte zostały specjalne przepisy w rozporządzeniu 1303/2013 oraz artykuł poświęcony projektom hybrydowym w ustawie wdrożeniowej. Podstawowe znaczenie ma tu fakt, iż koszty inwestycyjne, które będą podlegały refundacji, są w tym modelu finansowane przez stronę prywatną. Pozostałe modele w tym kontekście, mimo że można uznać za formę łączenia funduszy europejskich z formułą ppp, nie powinny nastręczać większych problemów na etapie wnioskowania o dofinansowanie UE i późniejszego rozliczania wydatków kwalifikowalnych.

³ Połączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-prywatnym (ppp) na rzecz infrastruktury. Modele koncepcyjne i indywidualne przykłady, JASPERS, grudzień 2010, str. 35 i nast.

Schemat 1. Podział zadań pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym projektu ppp realizowanego w modelu *Projektuj-Buduj-Finansuj-Ekspluatuj – DBFO**

	Nazwa zadania	Podmiot publiczny	Partner prywatny
Faza przygotowawcza	Opracowanie wstępnej koncepcji projektu	✓	
	Przeprowadzenie postępowania na wybór partnera prywatnego	✓	
	Wypracowanie ostatecznej koncepcji projektu (w tym m.in. dialog konkurencyjny)	✓	✓
	Zawarcie umowy ppp	✓	✓
	Zaprojektowanie infrastruktury		✓
Faza inwestycyjna	Zapewnienie finansowania nakładów inwestycyjnych		✓
	Budowa, remont lub wyposażenie infrastruktury		✓
Faza operacyjna	Zarządzenie przedmiotem inwestycji – świadczenie usług		✓
	Wypłata wynagrodzenia (w formie opłaty za dostępność)	✓	

* Schemat ma charakter poglądowy. Zarówno rodzaj, jak i umiejscowienie poszczególnych zadań może różnić się w zależności od projektu.

Źródło: opracowanie własne

Rozdział 1.

Kluczowe zagadnienia dotyczące realizacji projektów UE

1.1 Proces przygotowania projektu ppp

Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi szczególną formę realizacji zadań publicznych, która jest oparta na wieloletniej umowie określającej podział zadań i ryzyk pomiędzy stroną publiczną a prywatną. Zaangażowanie sektora prywatnego w realizację powyższych zadań może przynieść w określonych przypadkach wartość dodaną z uwagi na posiadaną przez niego wiedzę i doświadczenie oraz dostęp do kapitału inwestycyjnego.

W przypadku realizacji tego rodzaju przedsięwzięcia kluczowe znaczenie dla jego powodzenia będzie miał zarówno etap tzw. analiz przedrealizacyjnych, w ramach którego powstanie szczegółowa koncepcja projektu, jak również etap procedury wyboru partnera prywatnego, na którym nastąpi konfrontacja ww. koncepcji z możliwościami i potencjalnym zainteresowaniem ze strony sektora prywatnego.

Procesy te mogą przebiegać równoległe do procesu uzyskiwania dofinansowania ze środków UE, zatem, zanim przejdziemy do zagadnień związanych ściśle z zasadami wdrażania funduszy europejskich, warto przypomnieć, w jaki sposób przebiega proces przygotowania projektu ppp, którego zwieńczeniem jest zawarcie umowy ppp z partnerem prywatnym.

Proces przygotowania projektu ppp rozpoczyna się wspomnianymi wyżej analizami przedrealizacyjnymi, w ramach których powstaje koncepcja inwestycji. To właśnie na tym etapie podejmowana jest decyzja o ewentualnym zastosowaniu formuły ppp. Istotną wartość dodaną w jego trakcie przynoszą tzw. testy rynkowe. Polegają one na prowadzeniu niezobowiązujących rozmów z przedsiębiorcami z danej branży (potencjalnymi partnerami prywatnymi), w ramach których podmiot publiczny prezentuje wstępną koncepcję inwestycji. Rozmowy te pozwalają na uzyskanie informacji o zainteresowaniu strony prywatnej zaangażowaniem w realizację projektu. W testach tych, w przypadku większych inwestycji, zaleca się również udział banków lub innych instytucji finansowych, które są potencjalnymi dostawcami kapitału potrzebnego do realizacji projektu. Uzyskanie opinii banków na tym etapie pomoże podmiotowi publicznemu w skonstruowaniu takich warunków realizacji umowy ppp, które będą akceptowalne dla strony finansującej.

W trakcie analiz przedrealizacyjnych możliwe jest również dokonanie przez podmiot publiczny oceny, czy ppp jest bardziej korzystne niż realizacja inwestycji w modelu tradycyjnym (ang. *value for money*). Taka ocena, co do zasady, powinna być oparta na porównaniu dwóch modeli finansowych obejmujących okres realizacji i funkcjonowania danej infrastruktury – modelu realizacji w trybie ppp oraz modelu tradycyjnym. Drugi z powyższych modeli określa się mianem komparatora sektora publicznego. Należy przy tym zastrzec, że na tym etapie model realizacji w trybie ppp nie będzie oparty na rzeczywistych ofertach potencjalnych partnerów prywatnych, ale będzie w dużej mierze modelem opartym na założeniach

teoretycznych, bądź też na doświadczeniach w realizacji innych inwestycji o podobnym charakterze. Modele te powinny uwzględnić koszt ryzyk związanych z realizacją inwestycji oraz jej późniejszą operacyjnością, w tym ryzyk przeniesionych na stronę prywatną oraz pozostawionych po stronie publicznej.

Na etapie procedury wyboru partnera prywatnego istnieje ryzyko, że warunki realizacji inwestycji opisane w dokumentacji przetargowej, w tym w projekcie umowy ppp, nie będą atrakcyjne dla strony prywatnej. W celu minimalizacji tego ryzyka istnieje możliwość przeprowadzenia powyższej procedury w oparciu o tryby negocjacyjne, które mogą zostać zastosowane m.in. w przypadku, gdy – z uwagi na złożony charakter zamówienia – nie można opisać przedmiotu zamówienia, czy też w należyty sposób określić uwarunkowań prawnych lub finansowych wykonania zamówienia. Dzięki ich przeprowadzeniu szczegółowe warunki realizacji danej inwestycji będą mogły zostać ukształtowane we współpracy z podmiotami prywatnymi – potencjalnymi partnerami prywatnymi.

Na etapie złożenia ofert przez potencjalnych partnerów prywatnych istnieje również możliwość ponownego dokonania oceny, czy ppp jest bardziej korzystne niż realizacja inwestycji w modelu tradycyjnym. Dokonanie powyższej oceny na tym etapie pozwoli na otrzymanie bardziej wiarygodnych danych, niż te uzyskane na etapie analiz przedrealizacyjnych. Możliwe jest zatem ustalenie, czy najbardziej korzystna oferta wśród potencjalnych partnerów prywatnych jest bardziej opłacalna niż realizacja projektu w modelu tradycyjnym.

1.2 Proces wnioskowania o dotację

Ogólne zasady odnośnie trybu wnioskowania o dotację w ramach programów operacyjnych finansowanych ze środków UE zostały określone w rozdziale 13 ustawy wdrożeniowej pn. Wybór projektów (art. 37-51). Zgodnie z art. 38 ust. 1 powyższej ustawy istnieją dwa tryby wyboru projektów – konkursowy oraz pozakonkursowy. W przypadku trybu konkursowego wnioski o dofinansowanie składane są w ramach konkursów ogłaszanych przez właściwą instytucję systemu wdrażania danego programu operacyjnego. Ogłoszenie konkursu zawiera m.in. informację o typie projektów podlegających dofinansowaniu, maksymalnym poziomie lub wartości dofinansowania oraz terminie, miejscu i formie składania wniosków o dofinansowanie projektu.

Specyfika projektów ppp znalazła odzwierciedlenie w treści formularzy wniosków o dofinansowanie projektów infrastrukturalnych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 (patrz: tabela 1).

Tabela 1. Elementy związane z realizacją projektu w formule ppp, które mogą wystąpić w formularzach wniosków o dofinansowanie projektów infrastrukturalnych stosowanych w perspektywie finansowej 2014-2020

L.p.	Element	Opis
1.	Partnerstwo publiczno-prywatne (pole typu checkbox – z możliwością zaznaczenia)	Zaznaczenie tego pola przez wnioskodawcę powinno nastąpić w sytuacji, gdy wniosek o dofinansowanie dotyczy projektu hybrydowego w rozumieniu art. 34 ustawy wdrożeniowej. W przeciwnym wypadku pole należy pozostawić niezaznaczone.
2.	Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie projektu (beneficjent)	W sytuacji, gdy wniosek o dofinansowanie jest składany przed dokonaniem wyboru partnera prywatnego, a to właśnie ten podmiot docelowo ma pełnić rolę beneficjenta (patrz: podrozdział 3.1.4), w tej sekcji formularza należy podać dane podmiotu publicznego, który inicjuje projekt.
3.	Potencjał podmiotu odpowiedzialnego za realizację projektu, w zakresie jego zdolności technicznej, prawnej, finansowej i administracyjnej	<p>Sposób wypełnienia tej sekcji w przypadku projektu ppp zależy od tego, na jakim etapie składany jest wniosek o dofinansowanie oraz od tego, jaki podmiot ma pełnić rolę beneficjenta (patrz: podrozdział 3.1.4):</p> <p>1. Wniosek składany przez podmiot publiczny przed dokonaniem wyboru partnera prywatnego</p> <p>We wniosku powinny zostać opisane kryteria, które musi spełniać przedsiębiorca, aby móc wziąć udział w postępowaniu na wybór partnera prywatnego. W praktyce może to oznaczać przeniesienie zapisów w tym zakresie z dokumentacji zamówienia publicznego. Co ważne, obok powyższego opisu przedmiotowych wymogów powinno się znaleźć również uzasadnienie ich wyboru.</p> <p>Dodatkowo należy zamieścić opis ustaleń w zakresie przygotowania i monitorowania projektu ppp oraz zarządzania nim. W praktyce oznacza to, że w tej części wniosku należy opisać, w oparciu o jaki potencjał techniczny, prawny, finansowy i administracyjny podmiot publiczny będzie przygotowywał projekt ppp, dokona wyboru partnera prywatnego, a następnie będzie monitorował stan realizacji umowy ppp.</p>

L.p.	Element	Opis
		<p>2. Wniosek składany przez podmiot publiczny po wybraniu partnera prywatnego</p> <p>Podmiot publiczny powinien wypełnić tę sekcję w odniesieniu do swojego potencjału.</p> <p>3. Wniosek składany po wybraniu partnera prywatnego, przez partnera prywatnego, który będzie beneficjentem</p> <p>Partner prywatny wypełnia pole odnosząc się do swojego potencjału. W praktyce podmiot ten będzie w dużej mierze bazował na dokumentach złożonych przez siebie na etapie postępowania na wybór partnera prywatnego.</p>
4.	<p>Opis projektu</p> <p>(obowiązek przedłożenia mapy wskazującej obszar projektu infrastrukturalnego)</p>	<p>W przypadku projektu ppp, w którym w momencie wnioskowania o dofinansowanie partner prywatny nie został jeszcze wyłoniony i w którym to właśnie ten podmiot odpowiada za zapewnienie nieruchomości, na której realizowany będzie projekt, nie ma konieczności załączenia do wniosku mapy obszaru projektu.</p> <p>Praktyka pokazuje, że w przypadku większości projektów ppp to podmiot publiczny zapewnia nieruchomość, na której podmiot prywatny realizuje inwestycję, a następnie nią zarządza. Dlatego też wydaje się, że opisywane wyłączenie rzadko znajdzie zastosowanie.</p>
5.	<p>Analiza opcji</p> <p>(obowiązek określenia kryteriów branych pod uwagę podczas wyboru najlepszego rozwiązania inwestycyjnego)</p>	<p>W odniesieniu do projektów ppp, w tej sekcji należy umieścić uzasadnienie wyboru metody, w oparciu o którą dokonany został lub zostanie dokonany wybór partnera prywatnego. Dodatkowo, ten punkt powinien zawierać analizę ekonomicznej opłacalności realizacji projektu w formule ppp, opartą na odpowiednich komparatorach sektora publicznego.</p> <p>Więcej informacji w zakresie procesu przygotowania projektu ppp, w tym wstępne informacje nt. komparatora sektora publicznego, zawiera podrozdział 1.1, natomiast w zakresie analizy ekonomicznej tego typu projektów – podrozdział 1.3.</p>
6.	<p>Ocena ryzyka</p> <p>(obowiązek przedstawienia krótkiego podsumowania, uwzględniającego m.in. wykaz rodzajów ryzyka, jakie mogą wystąpić w projekcie oraz matrycę ryzyka)</p>	<p>W przypadku projektów ppp, w tej części wniosku należy przedstawić matrycę ryzyka, obrazującą podział ryzyk między partnerów, o ile złożona już została oferta w postępowaniu na wybór partnera prywatnego. Jeżeli w chwili złożenia wniosku nie wpłynęła żadna oferta, w przedmiotowej sekcji powinien znaleźć się opis założeń w tym przedmiocie.</p>

L.p.	Element	Opis
7.	Całkowita przewidywana kwota środków finansowych i przewidywane wsparcie z funduszy, EBI i wszystkich pozostałych źródeł finansowania	<p>Sekcja zawiera pytanie, czy budowa infrastruktury w ramach projektu zostanie przeprowadzona w oparciu o formułę ppp.</p> <p>W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej, należy szczegółowo opisać formułę partnerstwa, w tym m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – procedurę wyboru partnera prywatnego, – wybrany model ppp, – wyjaśnienia w zakresie własności infrastruktury powstałej w ramach projektu po zakończeniu jego realizacji. <p>W przypadku dużych projektów hybrydowych (patrz: rozdział 2), w tej części wniosku należy przedstawić dane dot. wskaźnika finansowej wewnętrznej stopy zwrotu z kapitału zainwestowanego w projekt przez partnera prywatnego FRR(Kp), o ile ten obowiązek dotyczy danego projektu (patrz: podrozdział 1.3).</p>

Zasady oceny wniosków o dofinansowanie w tym trybie określa regulamin konkursu. Dokument ten zawiera m.in. kryteria wyboru projektów, jak również wzór wniosku o dofinansowanie i umowy o dofinansowanie.

Do kluczowych załączników, które mogą podlegać weryfikacji przez właściwe instytucje w przypadku projektów infrastrukturalnych, w tym projektów hybrydowych, należy studium wykonalności zawierające m.in. analizę finansową i ekonomiczną oraz dokumentacja w zakresie przeprowadzonego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia. W przypadku projektów hybrydowych właściwe instytucje mogą wymagać dodatkowych dokumentów, specyficznych dla tego typu inwestycji. Instytucja może, na przykład, żądać wglądu do określonych klauzul projektu umowy ppp (np. określających mechanizm wynagradzania partnera prywatnego)⁴. Może również oczekiwać sporządzenia komparatora sektora publicznego, który będzie dowodził, że partnerstwo publiczno-prywatne jest bardziej efektywne niż tradycyjny model realizacji danej inwestycji⁵.

W przypadku trybu pozakonkursowego ocenie również podlega wniosek o dofinansowanie wraz z odpowiednimi załącznikami, z tym że jest on składany na wezwanie właściwej instytucji, w wyznaczonym przez nią terminie. W wezwaniu do składania wniosków instytucja określa wymogi, które musi spełnić projekt, jak również format wniosku o dofinansowanie i umowy o dofinansowanie.

⁴ W sytuacji, gdy beneficjentem projektu jest podmiot publiczny, zaś refundacji podlegać będą wydatki ponoszone przez partnera prywatnego, umowa ppp powinna szczegółowo opisywać zasady ponoszenia tych wydatków przez stronę prywatną oraz ciążące na niej obowiązki (np. w zakresie sprawozdawczości i kontroli). W umowie ppp należy również wskazać, na jakich warunkach przekazywane będą partnerowi prywatnemu środki finansowe z refundacji wydatków kwalifikowalnych (szerzej patrz: podrozdział 12.5 Wytucznych).

⁵ Na temat komparatora sektora publicznego szerzej patrz: podrozdział 1.1 niniejszego materiału oraz podrozdział 12.1 pkt 11 Wytucznych.

Projekty realizowane w trybie pozakonkursowym muszą być uprzednio zidentyfikowane przez instytucje zarządzającą i wskazane w szczegółowym opisie osi priorytetowych. W tym dokumencie wskazany jest również podmiot, który będzie wnioskodawcą.

W trybie pozakonkursowym można realizować wyłącznie takie inwestycje, których wnioskodawcami, ze względu na charakter lub cel projektu, mogą być jedynie podmioty jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Ponadto, muszą być to projekty o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, regionu lub obszaru objętego realizacją Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT)⁶, lub projekty dotyczące realizacji zadań publicznych. O tym, czy dany projekt spełnia powyższy warunek, decydować będzie instytucja zarządzająca danym programem operacyjnym.

Zgodnie z art. 63 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 funkcję beneficjenta w przypadku projektów hybrydowych pełnić może zarówno podmiot publiczny, jak i prywatny. W związku z tym, wniosek o dofinansowanie, co do zasady, może być składany przez każdy z powyższych podmiotów. Złożenie wniosku o dofinansowanie dla projektu hybrydowego może nastąpić zarówno przed wyborem partnera prywatnego, jak i po dokonaniu wyboru. W pierwszym przypadku wniosek jest zawsze składany przez podmiot publiczny inicjujący partnerstwo publiczno-prywatne. W drugim wnioskodawcą może być podmiot publiczny lub partner prywatny.

Co ważne, aby pełnienie roli beneficjenta było możliwe, nie ma konieczności zamieszczenia odnośnych przepisów w programie operacyjnym, czy też dokumentach programowych, np. szczegółowym opisie priorytetów. Wynika to z faktu, iż przedmiotowa możliwość została przewidziana przez przepis rozporządzenia 1303/2013, a zatem obowiązuje w odniesieniu do każdego programu operacyjnego, o ile w jego ramach jest możliwa realizacja projektu hybrydowego. Należy jednak zaznaczyć, że w przywołanych dokumentach programowych nie powinny znaleźć się zapisy ograniczające zastosowanie tego rozwiązania. W sytuacji, gdy to podmiot publiczny złożył wniosek o dofinansowanie i zawarł umowę o dofinansowanie przed dokonaniem wyboru partnera prywatnego, istnieje możliwość, by ostatecznie to partner prywatny pełnił rolę beneficjenta. O chęci skorzystania z takiego rozwiązania podmiot publiczny powinien powiadomić instytucję zarządzającą. Aby partner prywatny, już po wybraniu go przez podmiot publiczny, mógł zostać beneficjentem, instytucja zarządzająca musi mieć pewność, że spełnia on wszystkie warunki, aby zostać beneficjentem w ramach danego programu operacyjnego. Oznacza to, że instytucja zarządzająca przed przekazaniem partnerowi prywatnemu roli beneficjenta będzie badała jego zdolność do objęcia praw i obowiązków beneficjenta zgodnie z rozporządzeniem 1303/2013. Do czasu uzyskania przez instytucję tej pewności, umowa o dofinansowanie projektu ma charakter warunkowy. Szczegółowe zasady dot. tego rodzaju przekazania zostały opisane w Wytycznych (podrozdział 12.3).

⁶ ZIT stanowi nowy instrument wspierający rozwój terytorialny, który zaproponowała Komisja Europejska w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. Głównym celem tego narzędzia jest wzmocnienie zintegrowanego podejścia terytorialnego, lepsze dostosowanie interwencji wspieranej środkami UE do potrzeb i potencjałów określonych typów terytoriów w Polsce oraz wspieranie rozwoju lokalnego.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pewne praktyczne aspekty składania wniosku o dofinansowanie przed dokonaniem wyboru partnera prywatnego. W przypadku projektów ppp brak zakończonej procedury wyboru partnera prywatnego oznacza, że założenia odnośnie kosztów finansowych projektu mogą ulec istotnej zmianie po wyborze najkorzystniejszej oferty. Wówczas model finansowy (obejmujący okres realizacji i operacyjności), który został zaprezentowany we wniosku o dofinansowanie może wymagać aktualizacji. Jeszcze bardziej skomplikowana może okazać się sytuacja projektu, w którym wybór partnera prywatnego następuje w trybie dialogu konkurencyjnego w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych⁷. W takim przypadku po zakończeniu dialogu z potencjalnym wykonawcami zmianie może ulec nie tylko model finansowy, ale także fundamentalne elementy, jak zastosowana technologia lub zakres rzeczowy inwestycji.

Od specyfiki danego projektu hybrydowego oraz wiedzy i doświadczenia zespołu projektowego będzie zależało, jak wysokie jest ryzyko, że pierwotne założenia ulegną istotnym modyfikacjom po zakończeniu procedury wyboru partnera prywatnego. Z pewnością złożenie wniosku o dofinansowanie nie powinno następować przed zakończeniem etapu testów rynkowych, które w określonych przypadkach mogą zweryfikować ewentualne zbyt optymistyczne założenia przyjęte przez podmiot publiczny.

Wnioski o dofinansowanie są weryfikowane przez komisję oceniającą projekty, powoływaną przez właściwą instytucję systemu wdrażania danego programu operacyjnego. W jej skład wchodzi pracownicy tej instytucji lub powołani przez nią eksperci. Zadaniem komisji jest przygotowanie listy ocenionych projektów zawierającej przyznane oceny. Lista ta powinna wskazywać te projekty, które spełniają odnośne kryteria wyboru projektów. W ramach konkursu można przyjąć wymóg w zakresie minimalnej liczby punktów, które musi uzyskać projekt, aby otrzymać dofinansowanie. W przypadku, gdy kwota dostępnego wsparcia nie wystarczy na dofinansowanie wszystkich projektów spełniających kryteria wyboru, można określić, że dofinansowanie otrzymają projekty z największą liczbą punktów. Powyższa lista jest zatwierdzana przez właściwą instytucję, po czym może nastąpić podpisanie umowy o dofinansowanie.

Zestawienie najważniejszych przepisów

Proces wnioskowania o dotację w przypadku projektów hybrydowych

Rozporządzenie 1303/2013

- art. 63 ust. 1 – wskazanie podmiotów mogących być beneficjentem projektu hybrydowego

Ustawa wdrożeniowa

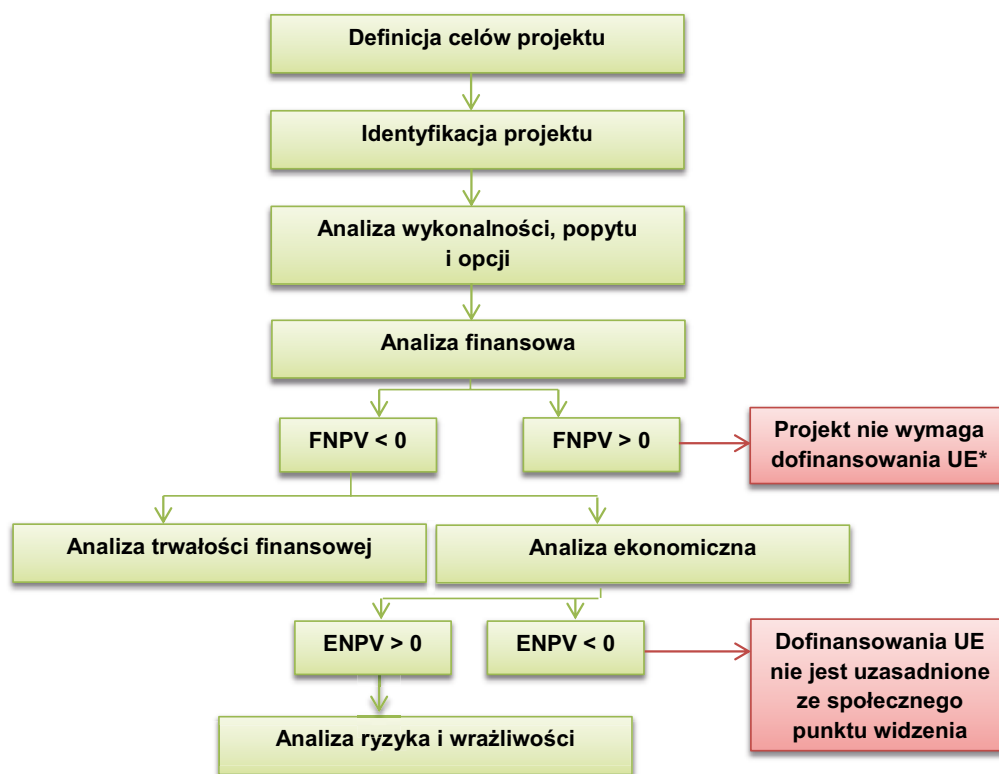
- art. 37-51 – Wybór projektów

⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz.907; tekst ujednolicony z 2015 r.).

1.3 Analiza finansowa i ekonomiczna

Inwestycje infrastrukturalne, zwłaszcza zaś duże projekty w rozumieniu art. 100 rozporządzenia 1303/2013 (patrz: rozdział 2), podlegają szczególnej weryfikacji pod kątem zasadności udzielenia wsparcia ze środków UE. Należy zapewnić odpowiednie mechanizmy, które będą weryfikowały, czy do realizacji wybrano optymalny wariant inwestycyjny, zapewniający osiągnięcie założonych efektów społeczno-gospodarczych przy zaangażowaniu jak najmniejszych kosztów inwestycyjnych i operacyjnych. Należy również upewnić się z jednej strony, że dany projekt faktycznie wymaga wsparcia ze środków UE (projekt bez dotacji UE byłby nierentowny) z drugiej zaś, że nie jest obciążony zbytnim ryzykiem utraty płynności finansowej. Powyższym celom służą analiza finansowa i ekonomiczna, uzupełnione o analizę ryzyka i wrażliwości. W nomenklaturze stosowanej w przypadku funduszy UE powyższe analizy przyjęto się określać wspólnym mianem analizy kosztów i korzyści.

Schemat 2. Poszczególne etapy analizy kosztów i korzyści projektów z dofinansowaniem UE



* Odstępstwo od generalnej zasady, zgodnie z którą dofinansowanie UE otrzymują wyłącznie projekty, w których $FNPV < 0$, może być uzasadnione specyfiką projektu, np. znacznym poziomem ryzyka związanego z wysokim poziomem innowacyjności. Odstępstwo to może mieć zastosowanie również w niektórych spośród projektów objętych pomocą publiczną.

Źródło: opracowanie własne

Analiza finansowa ma na celu ocenę rentowności finansowej danej inwestycji oraz weryfikację jej trwałości finansowej. W przypadku projektów, w których wartość dofinansowania ustalana jest w oparciu o metodę luki w finansowaniu, analiza finansowa służy również ustaleniu maksymalnej kwoty dofinansowania ze środków UE. Co do zasady dofinansowanie ze środków UE nie powinno być przyznawane projektom, które są rentowne z finansowego punktu widzenia, tzn. z analizy finansowej wynika, że wykazują dodatnią wartość wskaźnika finansowej bieżącej wartości netto (ang. *financial net present value* – FNPV)⁸.

Analiza ekonomiczna służy ustaleniu, czy realizacja danej inwestycji jest korzystna (opłacalna) ze społecznego punktu widzenia. Oznacza to, że dofinansowanie UE powinien uzyskać wyłącznie taki projekt, w którym analiza ekonomiczna wykazała dodatnią wartość wskaźnika ekonomicznej bieżącej wartości netto (ang. *economic net present value* – ENPV)⁹.

Jak już wspomniano, na potrzeby oceny wniosku o dofinansowanie, szczególnie w przypadku dużych projektów, sporządza się analizę ryzyka i wrażliwości. Analiza ryzyka służy identyfikacji ryzyk w projekcie oraz zdefiniowaniu adekwatnych działań zaradczych, natomiast analiza wrażliwości pozwala na ocenę wpływu wystąpienia określonych okoliczności na wartość wskaźników finansowej i ekonomicznej efektywności projektu.

Istotne znaczenie ma również analiza trwałości finansowej, która polega na wykazaniu, że w ramach projektu dostępne są zasoby, które są wystarczające do sfinansowania kosztów na etapie realizacji rzeczowej i późniejszej eksploatacji powstałej w wyniku projektu infrastruktury.

Do metodyki przeprowadzania powyższych analiz dla projektów z dofinansowaniem UE w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 odnosi się rozporządzenie 1303/2013 (w części poświęconej dużym projektom – art. 100-103), jak również rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/207¹⁰ zawierające m.in. format dokumentu służącego przekazaniu informacji na temat dużych projektów oraz metodykę analizy kosztów i korzyści dla tego rodzaju inwestycji, jak również rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 480/2014¹¹. Ponadto w grudniu 2014 r. Komisja Europejska opublikowała *Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych* (ang. *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*)¹².

⁸ Odnośnie metodyki przeprowadzania analizy finansowej w projektach z dofinansowaniem UE szerzej patrz: Wytyczne, rozdział 7 – Analiza finansowa.

⁹ Metodyka analizy ekonomicznej w projektach z dofinansowaniem UE została szerzej opisana w rozdziale 8 Wytycznych.

¹⁰ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdania z postępów, formatu dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużych projektów, wzorów wspólnego planu działania, sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, deklaracji zarządczej, strategii audytu, opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli oraz metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, a także zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”

¹¹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

¹² Dokument dostępny na: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/skorzystaj/projekty-inwestycyjne/>

Na gruncie krajowym kwestia analizy finansowej i ekonomicznej została szczegółowo uregulowana w Wytycznych. Dodatkowo, dla sektora transportu, Inicjatywa JASPERS sporządziła tzw. Niebieskie Księgi, które szczegółowo regulują zasady sporządzenia ww. analiz w inwestycjach z podsektora dróg oraz transportu publicznego¹³.

W kontekście wnioskowania o dofinansowanie dla projektów hybrydowych warto zwrócić uwagę na pewne aspekty analizy finansowej, które są specyficzne dla tego rodzaju przedsięwzięć. Specyficznie tej poświęcony jest punkt 2.2.3 metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści zawartej w Załączniku nr III do rozporządzenia wykonawczego 2015/207. Dokument ten potwierdza możliwość zastosowania podwyższonej stopy dyskontowej w analizie finansowej w celu odzwierciedlenia wyższego kosztu alternatywnego kapitału prywatnego w tego rodzaju inwestycjach¹⁴. Zastosowanie podwyższonej stopy dyskontowej powinno być uzasadnione przez beneficjenta w oparciu o indywidualną analizę uwarunkowań realizacji projektu. W miarę możliwości analiza ta powinna posługiwać się danymi odnośnie stopy zwrotu partnera prywatnego w projektach o podobnym charakterze.

Rozporządzenie wykonawcze 2015/207 wskazuje również, że w przypadku projektów hybrydowych należy stosować analizę skonsolidowaną. Oznacza to, że analiza finansowa w pierwszym kroku powinna uwzględniać przepływy pieniężne podmiotu publicznego i partnera prywatnego, następnie zaś eliminować wzajemne rozliczenia między nimi związane z realizacją projektu. W przypadku projektów generujących dochód w rozumieniu art. 61 rozporządzenia 1303/2013 zastosowanie powyższego podejścia będzie miało istotne znaczenie z punktu widzenia tego, które przepływy pieniężne zostaną wykazane jako przychód projektu. Z pewnością przychodem w rozumieniu art. 61 ww. aktu prawnego nie będzie w ujęciu skonsolidowanym opłata za dostępność przekazywana partnerowi prywatnemu przez podmiot publiczny. Wynika to z tego, że przepływ ten będzie wykazany zarówno przez podmiot publiczny (jako koszt), jak i partnera prywatnego (jako przychód). Zatem pozycje te wzajemnie się zniosą. Jeżeli podmiot publiczny (np. gmina) pobiera opłaty od mieszkańców za usługi świadczone w ramach projektu, to właśnie te opłaty będą stanowiły przychód w rozumieniu art. 61 rozporządzenia 1303/2013. Z odmienną sytuacją będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy partner prywatny nie jest wynagradzany w oparciu o opłatę za dostępność, ale czerpie korzyści z opłat ponoszonych przez bezpośrednich użytkowników. Taki przepływ pieniężny należy uznać za przychód w rozumieniu art. 61 rozporządzenia 1303/2013.

Ponadto rozporządzenie wykonawcze 2015/207 określa, że w przypadku analizy finansowej dużych projektów hybrydowych należy obliczyć, a następnie wykazać wskaźnik finansowej wewnętrznej stopy zwrotu z kapitału zainwestowanego przez partnera prywatnego – FRR(Kp). Wskaźnik ten porównuje przewidywane dochody partnera prywatnego wynikające z zaangażowania się w projekt do wysokości zapewnionego przez niego kapitału, w tym zarówno kapitału własnego, jak i pożyczonego. Obliczenie wskaźnika FRR(Kp) ma służyć uniknięciu sytuacji, w której partner prywatny będzie czerpał nadmierne korzyści z faktu udzielenia projektowi dotacji UE. W związku z tym, wartość wskaźnika dla danego projektu powinna być porównana ze wskaźnikiem właściwym inwestycjom o podobnym charakterze.

¹³ Dokumenty dostępne na: <https://www.pois.gov.pl/>

¹⁴ Zgodnie z pkt. 2.2.1 Załącznika III do rozporządzenia 2015/207 stopa dyskontowa zastosowana w analizie finansowej dużych projektów powinna wynosić 4 % ujęciu realnym (cenach stałych).

Obowiązek wykazania wskaźnika FRR(Kp) nie ma zastosowania w przypadku, gdy partner prywatny został wybrany przed zawarciem umowy o dofinansowanie w przejrzystej i otwartej procedurze konkurencyjnej, która zapewnia najlepszy stosunek jakości do ceny dla podmiotu publicznego (ang. *value for money*). Obowiązek ten nie będzie miał również zastosowania w sytuacji, gdy partner prywatny nie został wybrany przed zawarciem umowy o dofinansowanie, o ile beneficjent opisał we wniosku o dofinansowanie mechanizmy, które zapewnią, że korzyści wynikające z faktu uzyskania dofinansowania nie trafią do strony prywatnej.

Możliwość odstąpienia, w określonych przypadkach, od obowiązku wykazywania FRR(Kp) przez partnera prywatnego, w ocenie autorów, jest pożądanym rozwiązaniem. Wynika to z faktu, iż nałożenie przedmiotowego obowiązku na podmiot prywatny mogłoby sprawić, że nie byłby on skłonny przystąpić do transakcji ppp, ponieważ musiałby poinformować instytucje odpowiedzialne za przyznanie dofinansowania o tym, jaki jest poziom jego zysku z zaangażowania w dany projekt hybrydowy. Nie wydaje się to zasadne, gdyż w przypadku zamówień realizowanych w formie tradycyjnej nie oczekuje się od wykonawcy, by ujawniał dane dotyczące dochodowości danego przedsięwzięcia z jego punktu widzenia.

Specyfika analizy finansowej w przypadku projektów hybrydowych została szczegółowo opisana w podrozdziale 12.2 Wytycznych. Ponadto kwestia ta jest opisana również w pkt. 2.7.8 wspomnianego wcześniej *Przewodnika po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych*.

Podsumowując, warto podkreślić, że zasady sporządzania analizy finansowej i ekonomicznej dla projektów hybrydowego nie różnią się zasadniczo od analiz projektów realizowanych w modelu tradycyjnym. Szczególne znaczenie ma jednak to, aby analizy te były sporządzone z należytą starannością, w jak najwyższym stopniu odzwierciedlały realistyczne założenia odnośnie realizacji i późniejszej operacyjności projektu, jak również były spójne z innymi dokumentami, takimi jak umowa ppp oraz komparator sektora publicznego.

Zestawienie najważniejszych przepisów

Analiza finansowa i ekonomiczna

Rozporządzenie 1303/2013

- art. 61 – projekty generujące dochód
- art. 100-104 – duże projekty

Rozporządzenie wykonawcze 2015/207

- Załącznik II – format dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużego projektu
- Załącznik III – metodyka przeprowadzania analizy kosztów i korzyści dużych projektów, uwzględniająca specyfikę projektów hybrydowych

Rozporządzenie delegowane 480/2014

- art. 15-19 – metoda obliczania zdyskontowanego dochodu operacji generujących dochód
- Załącznik I – okresy odniesienia

1.4 Obliczanie wartości dofinansowania

Maksymalną wartość dofinansowania ze środków UE dla danego projektu określać będzie umowa o dofinansowanie lub decyzja o dofinansowaniu projektu. W zależności od charakteru projektu, możemy mówić o różnych metodach obliczania tej wartości. Kluczowe znaczenie będzie miał fakt, czy dana inwestycja generuje dochód w rozumieniu art. 61 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013. W myśl tego przepisu dochodem są wpływy środków pieniężnych z bezpośrednich wpłat dokonywanych przez użytkowników za towary lub usługi zapewniane przez dany projekt pomniejszone o wszelkie koszty operacyjne i koszty odtworzeniowe. Co więcej, zgodnie z brzmieniem przedmiotowego ustępu, dochód stanowią również oszczędności kosztów operacyjnych, o ile nie zostały one skompensowane równoważnym zmniejszeniem dotacji na działalność.

Drugim czynnikiem, który może determinować wartość dofinansowania ze środków UE dla danego projektu są zasady pomocy publicznej. W związku z powyższym wyróżniamy trzy grupy projektów:

- 1) Pierwszą grupą projektów są takie inwestycje infrastrukturalne, które nie spełnią przesłanek projektu generującego dochód w rozumieniu art. 61 rozporządzenia 1303/2013 i nie występuje w nich pomoc publiczna. Za przykład takiej inwestycji można uznać modernizację niepłatnej drogi, o ile nie generuje ona oszczędności kosztów operacyjnych, bądź też oszczędności te występują, jednak są powiązane z równoważnym obniżeniem dotacji operacyjnej¹⁵. W takich projektach, co do zasady, wartość dofinansowania określa się w oparciu o wartość wydatków kwalifikowalnych projektu i stopę dofinansowania właściwą dla osi priorytetowej, działania lub konkretnego konkursu. W ostatnim przypadku informacja o maksymalnym dopuszczalnym poziomie dofinansowania projektu lub maksymalnej dopuszczalnej kwocie dofinansowania projektu powinna znaleźć się w ogłoszeniu i regulaminie konkursu.
- 2) Drugą grupą są projekty generujące dochód w rozumieniu art. 61 rozporządzenia 1303/2013. W takich inwestycjach koszty kwalifikowalne są pomniejszane o dochód, który projekt generuje w fazie operacyjnej. Perspektywa finansowa 2014-2020 wprowadziła szereg istotnych zmian w stosunku do zasad stosowanych w poprzednim okresie programowania (patrz: tabela 2). Obecnie występują trzy metody pomniejszania wydatków kwalifikowalnych w tego rodzaju projektach:
 - ✓ metoda luki w finansowaniu;
 - ✓ zryczałtowane procentowe stawki dochodów określone dla wybranych sektorów lub podsektorów;
 - ✓ odjęcie dochodu wygenerowanego w ciągu 3 lat od zakończenia operacji lub do terminu złożenia dokumentów zamknięcia programu operacyjnego – metoda możliwa do zastosowania wyłącznie w projektach, w których nie ma możliwości obiektywnego określenia przychodów z wyprzedzeniem na podstawie jednej z ww. metod.

¹⁵ Odnośnie oszczędności kosztów operacyjnych, szerzej patrz: definicja kosztów operacyjnych w rozdziale 2 Wytucznych.

Tabela 2. Kluczowe zmiany w stosunku do perspektywy 2007-2013 w obszarze projektów generujących dochód

- Wprowadzenie zryczałtowanych procentowych stawek dochodów dla wybranych sektorów
- Konieczność traktowania jako projekty generujące dochód takich inwestycji, które generują wyłącznie oszczędności kosztów operacyjnych
- Brak konieczności monitorowania dochodu występującego w fazie operacyjnej (z wyjątkiem projektów, w których nie ma możliwości oszacowania przychodu z wyprzedzeniem)
- Wyłączenie spod reżimu art. 61 rozporządzenia 1303/2013 ściśle określonych form pomocy publicznej
- Zmiana poziomu stopy dyskontowej stosowanej w analizie finansowej – obecnie 4% w ujęciu realnym
- Wprowadzenie wiążących okresów odniesienia dla poszczególnych sektorów – w przypadku stosowania metody luki w finansowaniu

Metoda luki w finansowaniu opiera się na danych uzyskanych w ramach analizy finansowej i polega na ustaleniu, jaka część zdyskontowanych nakładów inwestycyjnych nie jest pokryta zdyskontowanymi dochodami (tzn. zdyskontowanymi przychodami pomniejszonymi o zdyskontowane koszty operacyjne). Szczegółowe zasady zastosowania tej metody zostały opisane w art. 15-19 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 480/2014. Ponadto metoda ta została omówiona w podrozdziale 7.7 Wytucznych.

W przypadku projektów hybrydowych metoda ta może być odbierana jako dosyć skomplikowana, szczególnie przez potencjalnych partnerów prywatnych, którzy nie mają doświadczenia w ubieganiu się o dofinansowanie UE. Ponadto w sytuacji, gdy wniosek o dofinansowanie będzie składany przed zakończeniem postępowania na wybór partnera prywatnego, powstaje ryzyko, że po zakończeniu tej procedury założenia dot. kosztów inwestycyjnych i generowanych dochodów ulegną istotnym zmianom, co może spowodować, że przyznane dofinansowanie nie będzie wystarczające do zapewnienia trwałości finansowej inwestycji. Co prawda w takiej sytuacji beneficjent będzie mógł starać się o zwiększenie kwoty dofinansowania projektu (w oparciu o aktualny poziom luki w finansowaniu), ale w praktyce uzyskanie dodatkowych środków z programu operacyjnego może okazać się niemożliwe, zaś beneficjent będzie zmuszony do poszukiwania dodatkowego źródła finansowania inwestycji.

Metoda stawek zryczałtowanych jest rozwiązaniem wprowadzonym w perspektywie finansowej 2014-2020. Polega ona na pomniejszaniu wydatków kwalifikowalnych o poziom dochodu przyjęty dla danego sektora, podsektora lub typu operacji. Metoda ta może być zastosowana wyłącznie w takich sektorach podsektorach lub typach operacji, dla których zostały zdefiniowane stawki zryczałtowane. Poziom stawek został określony w Załączniku V do rozporządzenia 1303/2013.

Tabela 3. Poziomy stawek zryczałtowanych dla wybranych sektorów, które zostały wskazane w Załączniku V do rozporządzenia 1303/2013

Sektor	Stawka zryczałtowana
Drogi	30 %
Koleje	20 %
Transport miejski	20 %
Gospodarka wodna	25 %
Odpady stałe	20 %

Dodatkowo Komisja Europejska jest uprawniona do wydawania aktów delegowanych, które będą określały stawki dla dodatkowych sektorów.

Korzystając z powyższego uprawnienia, Komisja wydała rozporządzenie delegowane 2015/1516¹⁶, w którym określiła poziom stawki zryczałtowanej dla sektora badań, rozwoju i innowacji na 20%.

W art. 61 ust. 5 rozporządzenia 1303/2013 wprowadzono alternatywną metodę zastosowania stawek zryczałtowanych, która polega na obniżeniu maksymalnej stopy dofinansowania dla danej osi priorytetowej w ramach programu operacyjnego. Metoda ta może być zastosowana na wniosek instytucji zarządzającej i wymaga wprowadzenia odpowiednich zapisów do dokumentu programowego.

Metoda stawek zryczałtowanych została szczegółowo opisana w podrozdziale 7.8 Wytycznych. Decyzję o wyborze metody określania wartości dofinansowania projektu generującego dochód podejmuje instytucja zarządzająca w ramach danego programu operacyjnego, zatem nie ma możliwości, aby to beneficjent samodzielnie decydował, w oparciu o którą metodę obliczona zostanie wartość wsparcia ze środków UE.

Stawki zryczałtowane stanowią z pewnością duże uproszczenie w stosunku do metody luki w finansowaniu. Z drugiej jednak strony podejście oparte na ich zastosowaniu może w przypadku niektórych projektów oznaczać niewystarczającą intensywność wsparcia finansowego, gdyż zdefiniowany poziom stawki dochodów będzie wyższy od rzeczywistych dochodów, które dany projekt jest w stanie wygenerować. W takim przypadku beneficjent będzie zmuszony do poszukiwania dodatkowego źródła finansowania, a w skrajnych przypadkach może nawet zrezygnować z realizacji inwestycji.

- 3) Trzecią grupą projektów, w których występuje specyficzny mechanizm obliczania wartości dofinansowania są inwestycje, w których zastosowanie mają przepisy ograniczające intensywność wsparcia z uwagi na występowanie pomocy publicznej. Należy przy tym podkreślić, że do grupy tej będą należały zarówno projekty, które podlegają wyłączeniu spod reżimu art. 61 rozporządzenia 1303/2013 (w oparciu

¹⁶ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1516 z dnia 10 czerwca 2015 r. ustanawiające, na mocy rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady, stawki zryczałtowane dla operacji finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w sektorze badań, rozwoju i innowacji.

o przesłanki określone w art. 61 ust. 8 rozporządzenia 1303/2013¹⁷), jak również inwestycje, które jednocześnie stanowią projekty generujące dochód i projekty objęte zasadami pomocy publicznej. W drugim przypadku wartość dofinansowania nie może przekroczyć zarówno progu wynikającego z zastosowania zasad określonych w art. 61 rozporządzenia 1303/2013, jak i pułapu wynikającego z przepisów o pomocy publicznej.

Zestawienie najważniejszych przepisów

Obliczanie wartości dofinansowania w projektach generujących dochód

Rozporządzenie 1303/2013

- art. 61 – projekty generujące dochód
- Załącznik V – poziomy zryczałtowanych procentowych stawek dochodów dla wybranych sektorów

Rozporządzenie delegowane 480/2014

- art. 15-19 – metoda obliczania zdyskontowanego dochodu operacji generujących dochód
- Załącznik I – okresy odniesienia

Rozporządzenie delegowane 2015/1516

1.5 Kwalifikowalność wydatków w projektach hybrydowych

Podpisanie umowy o dofinansowanie projektu nie stanowi w żadnym przypadku gwarancji uzyskania środków UE. Nakłady beneficjenta na realizację projektu mogą podlegać refundacji wyłącznie w sytuacji, gdy zostały poniesione zgodnie z zasadami kwalifikowalności wydatków, które zostały sformułowane w przepisach europejskich i krajowych, a także odpowiednich wytycznych horyzontalnych i programowych. Ponadto, nie wszystkie wydatki mogą podlegać refundacji, a jedynie te, które mieszczą się w katalogu kosztów kwalifikowalnych.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 szczegółowe zasady kwalifikowalności wydatków ustala się na podstawie przepisów krajowych, za wyjątkiem przypadków opisanych w tym rozporządzeniu, jak również w rozporządzeniach poświęconych poszczególnym funduszom. Powyższy artykuł, w ustępie 2, określa, że za kwalifikowalne uznać można wydatki poniesione i zapłacone przez beneficjenta po dacie przedłożenia Komisji programu operacyjnego lub od dnia 1 stycznia 2014 r., w zależności od tego, która data jest wcześniejsza. Ostatnim dniem kwalifikowalności wydatków jest 31 grudnia 2023 r.

¹⁷ Wyłączeniu spod zasad art. 61 rozporządzenia 1303/2013 podlega pomoc *de minimis*, pomoc dla MŚP oraz takie formy pomocy, w przypadku których z przepisów dotyczących pomocy publicznej wprost wynika obowiązek przeprowadzenia indywidualnej weryfikacji potrzeb w zakresie finansowania.

Nowością w stosunku do perspektyw finansowej 2007-2013 jest zasada ustanowiona w ust. 6 ww. artykułu rozporządzenia 1303/2013, zgodnie z którą do dofinansowania UE nie kwalifikują się projekty, które zostały fizycznie ukończone lub w pełni zrealizowane przed złożeniem wniosku o dofinansowanie do właściwej instytucji. Z kolei art. 69 powyższego aktu prawnego określa szczególne zasady kwalifikowalności wydatków, w tym m.in. w zakresie możliwości uznania za kwalifikowalne wkładów rzeczowych oraz kosztów amortyzacji. Zgodnie z ust. 3 lit. c) tego artykułu za niekwalifikowalny uznaje się podatek od towarów i usług (VAT), z wyjątkiem sytuacji, gdy beneficjent nie może go odzyskać na mocy prawodawstwa krajowego.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w art. 64 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 dla projektów ppp przewidziano możliwość odstępstwa od art. 65 ust. 2 tego aktu prawnego określającego początkową i końcową datę kwalifikowalności wydatków. Dotyczy to sytuacji, w której beneficjentem jest podmiot publiczny, zaś refundacji podlegają wydatki poniesione przez partnera prywatnego. Wówczas środki pochodzące z refundacji trafiają na rachunek powierniczy, z którego wypłacane są partnerowi prywatnemu na zasadach określonych w umowie ppp. Wpłaty te mogą następować po zakończeniu okresu kwalifikowalności wydatków określonym w art. 65 ust. 2 rozporządzenia 1303/2013. Warunkiem zastosowania powyższego odstępstwa jest zawarcie przez beneficjenta umowy ppp z partnerem prywatnym, jak również uzyskanie od właściwej instytucji potwierdzenia, że wydatki deklarowane przez beneficjenta zostały opłacone przez partnera prywatnego, zaś projekt jest zgodny z mającymi zastosowanie przepisami krajowymi i europejskimi oraz wymogami w ramach danego programu operacyjnego¹⁸.

Na gruncie krajowym tematykę kwalifikowalności wydatków regulują Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020¹⁹. Dokument ten stanowi wytyczne horyzontalne w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. Nie jest on zatem sam w sobie wiążący dla podmiotów ubiegających się o dofinansowanie UE, ale dla instytucji systemu wdrażania programów operacyjnych. Uzpełnieniem dla powyższego dokumentu są wytyczne programowe wydawane przez poszczególne instytucje zarządzające w oparciu o art. 7 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

Zestawienie najważniejszych przepisów

Kwalifikowalność wydatków w projektach hybrydowych

Rozporządzenie 1303/2013

- art. 64 ust. 1 – odstępstwo od art. 65 ust. 2, które ma zastosowanie w projektach hybrydowych
- art. 65 – ogólne zasady dot. kwalifikowalności wydatków
- art. 69 – szczególne zasady kwalifikowalności w przypadku dotacji i pomocy zwrotnej

¹⁸ Przepisy art. 64 rozporządzenia 1303/2013 zostały szczegółowo opisane w podrozdziale 3.3 niniejszej publikacji.

¹⁹ Wytyczne dostępne pod adresem: http://www.mir.gov.pl/media/2155/Wytyczne_kwalifikowalnosc_wydatkow_EFFR_EFS_FS_2014_20.pdf

1.6 Trwałość projektów

Zachowanie trwałości projektu stanowi jeden z kluczowych obowiązków, jakie ciąży na beneficjencie środków UE. Zasada trwałości projektu została szczegółowo opisana w art. 71 rozporządzenia 1303/2013. Zgodnie z powyższym artykułem, w przypadku projektów infrastrukturalnych oraz produkcyjnych, okres trwałości obejmuje, co do zasady, okres 5 lat od dokonania płatności końcowej na rzecz beneficjenta, o ile nie ustalono innego okresu w związku z zasadami pomocy publicznej. Do naruszenia trwałości projektu dochodzi w przypadku:

- ✓ zaprzestania działalności produkcyjnej lub przeniesienia jej poza obszar objęty programem operacyjnym;
- ✓ zmiany właściciela elementu infrastruktury, która daje przedsiębiorstwu lub podmiotowi publicznemu nienależne korzyści;
- ✓ istotnej zmiany wpływającej na charakter projektu, jego cele lub warunki wdrażania, które mogłyby doprowadzić do naruszenia jej pierwotnych celów.

Należy pamiętać, że naruszenie zasady trwałości grozi poważnymi konsekwencjami finansowymi, tzn. zwrotem refundacji wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowej, proporcjonalnie do okresu, w którym nie zachowano tego obowiązku.

Kwestia trwałości projektu nie powinna, co do zasady, stanowić przeszkody w realizacji projektu hybrydowego, gdyż wymienione powyżej przestanki jej naruszenia nie stoją w sprzeczności ze specyfiką tego rodzaju przedsięwzięć. Trzeba przy tym wyraźnie zaznaczyć, że sam fakt przeniesienia własności infrastruktury wytworzonej w ramach projektu na inny podmiot (np. partnera prywatnego) nie stanowi naruszenia zasady trwałości, o ile nie wiąże się on z nienależnymi korzyściami. W przypadku, gdy przeniesienie to wynika wprost z przyjętych w projekcie założeń i jest uregulowane w umowie ppp, nie może być mowy o nienależnych korzyściach.

Jednakże w celu rozwiania wszelkich wątpliwości interpretacyjnych, w szczególności zaś odnośnie sytuacji, w której partner prywatny, będący jednocześnie beneficjentem, zostaje zastąpiony przez inny podmiot, w art. 63 ust. 5 rozporządzenia 1303/2013 wyraźnie podkreślono, że zmiana taka nie narusza zasady trwałości, o ile zostanie przeprowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami²⁰.

²⁰ Chodzi tu o warunki opisane w art. 63 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013 oraz w rozporządzeniu wykonawczym 2015/1076 w części odnoszącej się do kwestii zastąpienia partnera prywatnego jako beneficjenta. Zapisy art. 63 rozporządzenia 1303/2013 zostały szczegółowo opisane w podrozdziale 3.2 niniejszej publikacji.

Zestawienie najważniejszych przepisów

Trwałość projektów hybrydowych

Rozporządzenie 1303/2013

- art. 64 ust. 5 – trwałość operacji w kontekście zastąpienia partnera prywatnego jako beneficjenta
- art. 71 – ogólne zasady w zakresie trwałości operacji

1.7 Pomoc publiczna

W przypadku projektów hybrydowych, tak jak w pozostałych projektach z dofinansowaniem UE, możemy mieć do czynienia z zagadnieniem pomocy publicznej.

Kwestia ta jest o tyle istotna, że w określonych przypadkach będzie rzutowała na maksymalną wartość dofinansowania projektu. W związku z tym, przygotowując się do realizacji projektu hybrydowego, warto poddać go testowi występowania pomocy publicznej, tzn. ustaleniu, czy publiczne finansowanie infrastruktury stanowi pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE²¹, a jeżeli tak, to czy podlega ono obowiązkowi zgłoszenia zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE.

Na fakt, czy w danym projekcie będzie występowała pomoc publiczna, rzutować będzie to, w jaki sposób będzie wykorzystywana wytworzona w ramach niego infrastruktura. Jeżeli beneficjent w ramach tej infrastruktury prowadzi działalność gospodarczą, rozumianą jako oferowanie towarów i usług na danym rynku, to potencjalnie możemy mieć do czynienia z pomocą publiczną. Status prawny beneficjenta (przedsiębiorstwo prywatne, jednostka samorządu terytorialnego etc.) nie będzie miał w tym kontekście znaczenia.

Warto w tej sytuacji wykorzystać odpowiednie wytyczne, które są dostępne na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencyjności w Komisji Europejskiej²². Sprawa ta może mieć szczególne znaczenie w przypadku dużych projektów w rozumieniu art. 100 rozporządzenia 1303/2013. W takich projektach wymagane jest przedstawienie wyjaśnień, na jakiej podstawie stwierdzono, że projekt nie wiąże się z przyznaniem pomocy publicznej. Informacje te należy przedstawić w odniesieniu do wszystkich grup potencjalnych beneficjentów pomocy państwa, na przykład w przypadku infrastruktury w odniesieniu do właściciela, wykonawców, operatora oraz użytkowników danej infrastruktury.

W tym kontekście warto przypomnieć, że w perspektywie finansowej 2014-2020 nie istnieje już generalna zasada, zgodnie z którą wszystkie projekty z pomocą publiczną podlegają wyłączeniu spod zasad dot. projektów generujących dochód. Takie wyłączenie możliwe jest wyłącznie w ściśle określonych przypadkach, które zostały wskazane w art. 61 ust. 8 rozporządzenia 1303/2013. Są to:

²¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy UE C 326 , 26/10/2012 P. 0001 – 0390

²² http://ec.europa.eu/competition/index_en.html

- ✓ pomoc *de minimis*,
- ✓ pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- ✓ takie formy pomocy, w przypadku których z przepisów dotyczących pomocy publicznej wprost wynika obowiązek przeprowadzenia indywidualnej weryfikacji potrzeb w zakresie finansowania.

W przypadku występowania innych form pomocy publicznej, projekty, które spełniają przesłanki opisane w art. 61 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 będą traktowane jako generujące dochód.

Schemat 3. Matryca obrazująca przypadki, w których występują równocześnie zasady dot. pomocy publicznej oraz opisane w art. 61 rozporządzenia 1303/2013

		W przepisach dot. pomocy publicznej występuje obowiązek indywidualnej weryfikacji potrzeb w zakresie finansowania	
		Tak	Nie
Projekt o wartości powyżej 1 mln EUR kosztów kwalifikowalnych lub spełnione są inne przesłanki zawarte w art. 61 ust. 7	Tak	Art. 61 rozporządzenia nie ma zastosowania	Art. 61 ma zastosowanie, o ile nie zostały spełnione przesłanki zawarte w art. 61 ust. 8 lit. a-b, czyli występuje pomoc <i>de minimis</i> lub pomoc dla MŚP
	Nie	Art. 61 rozporządzenia nie ma zastosowania	Art. 61 rozporządzenia nie ma zastosowania

Jeżeli chodzi o ostatnią ze wskazanych powyżej form pomocy publicznej, mogą pojawić się wątpliwości, jak należy rozumieć pojęcie indywidualnej weryfikacji potrzeb w zakresie finansowania. Przedmiotowy przepis nie wskazuje wprost na wybraną formę pomocy publicznej opisaną w konkretnym dokumencie prawnym z tego obszaru tematycznego. Dlatego też każdy przypadek występowania pomocy publicznej należy ocenić indywidualnie pod kątem tego, czy wymóg indywidualnego zbadania potrzeb w zakresie finansowania wynika wprost z przepisów w zakresie pomocy publicznej.

Przykładem takiej formy pomocy, która spełniałaby wyżej opisany warunek, jest pomoc inwestycyjna dla projektów z obszaru kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego, która została opisana w art. 53 ust. 6 rozporządzenia Komisji (UE) 651/2014²³.

²³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.

Z kolei przykładem formy pomocy publicznej, która nie spełnia przedmiotowej przesłanki jest regionalna pomoc inwestycyjna udzielana na podstawie art. 14 rozporządzenia 651/2014. Wynika to z faktu, że powyższe rozporządzenie nie przewiduje dla tego typu wsparcia mechanizmu, który można uznać za formę indywidualnej weryfikacji potrzeb w zakresie finansowania. Istnieje natomiast możliwość wyłączenia spod reżimu art. 61 rozporządzenia 1303/2013 takich projektów realizowanych w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej, których beneficjentem są małe i średnie przedsiębiorstwa. Możliwość ta wynika z art. 61 ust. 8 lit. b) rozporządzenia 1303/2013.

Zestawienie najważniejszych przepisów

Pomoc publiczna w kontekście projektów z dofinansowaniem UE

Rozporządzenie 1303/2013

- art. 2 pkt 13 – definicja pomocy publicznej (pomocy państwa)
- art. 61 ust. 8 – formy pomocy publicznej podlegające wyłączeniu spod zasad określonych w art. 61

1.8 Instrumenty finansowe

Projekty hybrydowe, oprócz dofinansowania udzielanego w formie bezzwrotnej (dotacji), mogą ubiegać się o wsparcie z instrumentów finansowych dostępnych w ramach funduszy europejskich. Taka forma wsparcia z pewnością nie jest tak atrakcyjna jak dotacja, z drugiej jednak strony w przypadku braku możliwości uzyskania dotacji, wsparcie zwrotne ze środków UE może okazać się bardziej efektywnym rozwiązaniem, niż model, w którym to partner prywatny w pełni zapewnia środki na sfinansowanie inwestycji. Wynika to z faktu, iż tego rodzaju instrumenty oferują lepsze warunki finansowe niż banki komercyjne.

Perspektywa finansowa 2014-2020 charakteryzuje się wzmocnieniem roli instrumentów finansowych w systemie wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI). W preambule do rozporządzenia 1303/2013 (pkt 35) podkreśla się, że w określonych przypadkach instrumenty te są narzędziem bardziej efektywnym pod względem kosztowym niż tradycyjne dotacje. Nie powinny one konkurować z instrumentami dostępnymi na rynku kapitałowym, ale niwelować niedoskonałości tego rynku stymulując w ten sposób rozwój gospodarczy w regionach objętych interwencją w ramach funduszy europejskich.

Instrumentom finansowym poświęcony jest tytuł IV rozporządzenia 1303/2013 (art. 37-46). W części tej opisano m.in. cele i zasady wdrażania, zarządzania, kontroli i sprawozdawczości w zakresie instrumentów finansowych. Co ważne, przedmiotowe rozporządzenie w art. 37 ust. 7 wyraźnie wskazuje, że instrumenty finansowe mogą być łączone ze wsparciem bezzwrotnym (dotacjami)²⁴.

²⁴ Szczegółowe zasady łączenia instrumentów zwrotnych z dotacjami zostały opisane w Wytycznych KE *Guidance for Member States on Article 37 (7) (8) (9) CPR – Combination of support from a financial instrument with other support*.

Instrumenty finansowe mogą być wdrażane zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak również krajowym, regionalnym, transnarodowym lub transgranicznym. W drugim przypadku za zarządzanie instrumentami odpowiadają instytucje zarządzające lub inne instytucje przez nią wyznaczone.

Warto podkreślić, że projekty wspierane w ramach instrumentów finansowych nie podlegają zasadom opisanym w art. 61 (operacje generujące dochód po ukończeniu) oraz art. 65 ust. 8 (operacje generujące dochód wyłącznie podczas ich wdrażania). Zatem w projektach tych, nawet jeśli generują dochody w rozumieniu art. 61 ust. 1, nie będzie konieczności pomniejszania wartości dofinansowania w oparciu o metodę luki w finansowaniu lub zryczałtowane stawki procentowe dochodów.

Zestawienie najważniejszych przepisów

Instrumenty finansowe

Rozporządzenie 1303/2013

- art. 2 pkt 11 – definicja instrumentów finansowych
- art. 37-46 – kwestie instrumentów finansowych

Rozporządzenie delegowane 480/2014

- art. 4-14 – zasady wdrażania instrumentów finansowych

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 964/2014 z dnia 11 września 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do standardowych warunków dotyczących instrumentów finansowych.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002

- art. 2 lit. p – definicje
- art. 139 – zakres instrumentów finansowych
- art. 140 – zasady i warunki dotyczące instrumentów finansowych

Rozdział 2.

Duże projekty hybrydowe

2.1 Definicja dużego projektu

W kontekście projektów hybrydowych istotne znaczenie mają przepisy w zakresie tzw. dużych projektów. Wynika to między innymi z faktu, iż – z uwagi na swoją specyfikę – projekty łączące ppp ze wsparciem ze środków UE to w większości duże, kosztochłonne inwestycje infrastrukturalne, o wieloletnim okresie operacyjności.

Zgodnie z artykułem 100 rozporządzenia 1303/2013, dużym projektem jest operacja, która spełnia następujące warunki:

- ✓ składa się z szeregu robót, działań lub usług, które służą wykonaniu niepodzielnego zadania o sprecyzowanym charakterze gospodarczym lub technicznym;
- ✓ posiada jasno określone cele;
- ✓ jej całkowite koszty kwalifikowalne przekraczają kwotę 50 mln euro, a w przypadku projektów zaliczanych zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 1303/2013 do siódmego celu tematycznego (promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej) – 75 mln euro.

Powyższe kryteria mają charakter zarówno jakościowy, jak i ilościowy. Aby można było mówić o dużym projekcie, wszystkie z nich muszą zostać spełnione jednocześnie. Dodatkowo przedmiotowa definicja wyraźnie stwierdza, że dużego projektu nie stanowią instrumenty finansowe (patrz: art. 37 rozporządzenia 1303/2013). Co więcej, również wspólnego planu działania, o którym mowa w art. 104 rozporządzenia 1303/2013, nie można uznać za duży projekt w rozumieniu art. 100 tego aktu.

Odwołanie w omawianej definicji do pojęcia „niepodzielności zadania” oznacza, że dużym projektem może być wyłącznie taka operacja, której ewentualny podział na części (mniejsze zadania), skutkowałaby tym, że żadna z części nie miałaby charakteru operacyjnego, przy jednoczesnym założeniu, że wszystkie operacje jako całość są operacyjne (np. projekt nie może zakładać budowy połowy mostu).

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż – odmiennie niż miało to miejsce w przypadku dużych projektów realizowanych w perspektywie finansowej 2007-2013 – w bieżącym okresie programowania o spełnieniu kryterium kwotowego decydują całkowite koszty kwalifikowalne. W związku z powyższym, koszty niekwalifikowalne nie są już brane pod uwagę. Kwestię kategorii kosztów, jakie mogą zostać uznane za kwalifikowalne w przypadku danego projektu należy rozpatrywać w oparciu o odnośne wytyczne horyzontalne lub programowe.

Podczas ustalania, czy dany projekt przekracza wskazany w art. 100 rozporządzenia 1303/2013 próg kwotowy, należy przyjąć kurs wymiany EUR/PLN stanowiący średnią arytmetyczną kursów średnich miesięcznych Narodowego Banku Polskiego z ostatnich sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku o dofinansowanie²⁵. Tak ustalony kurs wymiany należy stosować do zakończenia realizacji i rozliczenia projektu. Będzie on właściwy również w sytuacji, gdy w danym projekcie nastąpi wzrost całkowitych kosztów kwalifikowalnych, który spowoduje, że projekt stanie się dużym projektem w rozumieniu art. 100 rozporządzenia 1303/2013.

Dodatkowo należy podkreślić, że zasady dotyczące dużych projektów mają zastosowanie wyłącznie do inwestycji współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Funduszu Spójności.

Tabela 4. Kluczowe zmiany w stosunku do perspektywy 2007-2013 w obszarze dużych projektów

2007-2013	2014-2020
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 50 mln EUR kosztów całkowitych ▪ wymiana EUR/PLN według obrachunkowych kursów stosowanych przez KE ▪ indykatywny wykaz dużych projektów w ramach programów operacyjnych ▪ wydatki związane z realizacją dużego projektu mogą być uwzględniane we wniosku o płatność do KE przed uzyskaniem decyzji zatwierdzającej wkład 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 50 lub 75 mln EUR całkowitych kosztów kwalifikowalnych ▪ wymiana EUR/PLN według kursów średnich miesięcznych NBP ▪ obligatoryjny i wiążący wykaz dużych projektów w ramach programów operacyjnych ▪ wydatki związane z realizacją dużego projektu mogą być uwzględniane we wniosku o płatność do KE dopiero po notyfikowaniu danego projektu do KE lub przedłożeniu go do oceny KE (patrz: podrozdziały 2.2.1 i 2.2.2)

2.2 Proces uzyskania decyzji Komisji Europejskiej

Odmienne niż ma to miejsce w przypadku mniejszych inwestycji, wkład finansowy pochodzący z funduszy UE dla każdego dużego projektu, w tym hybrydowego, musi zostać zatwierdzony przez Komisję Europejską. Tego typu projekty podlegają specjalnej procedurze weryfikacji. Badane są w szczególności pod kątem zasadności udzielenia wsparcia finansowego (w oparciu o analizę kosztów i korzyści), a także w zakresie zgodności z politykami europejskimi (m.in. w obszarze ochrony środowiska naturalnego i pomocy publicznej). Co więcej, aby móc uzyskać dofinansowanie ze środków funduszy europejskich na lata 2014-2020, duży projekt musi zostać uprzednio umieszczony przez instytucję zarządzającą w wykazie dużych projektów danego programu operacyjnego.

²⁵ Kursy publikowane są na stronie http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/kursy/kursy_archiwum.html i określane jako „kursy średnioważone walut obcych w złotych”.

W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 państwo członkowskie może skorzystać z jednego z dwóch trybów uzyskania zatwierdzenia dużego projektu. Szczegółowy opis obu ww. procesów znajduje się w podrozdziale 3.2.1 i 3.2.2.

Zanim państwo członkowskie podejmie działania zmierzające do skierowania dużego projektu do jednego z ww. trybów oceny, powinno zebrać odpowiednie informacje na temat danego przedsięwzięcia. Zakres przedmiotowych informacji to m.in. dane podmiotu, który chce realizować projekt, opis inwestycji i jej lokalizacji, oraz określenie całkowitych kosztów i całkowitych kosztów kwalifikowalnych projektu (pełen katalog informacji wymaganych przez KE znajduje się w art. 101 rozporządzenia nr 1303/2013). Następnie powyższe informacje powinny zostać zaprezentowane zgodnie z formatem określonym w Załączniku nr II do rozporządzenia wykonawczego 2015/207. Tak sporządzony dokument będzie stanowił *de facto* wniosek o zatwierdzenie wkładu dla dużego projektu.

2.2.1 Ocena niezależnych ekspertów

Pierwszy z trybów oceny wniosku o zatwierdzenie wkładu dla dużego projektu określony jest jako „niezależna ocena jakości” (ang. *independent quality review* – IQR). Jest to nowe rozwiązanie względem podejścia stosowanego w przypadku wniosków składanych w ramach perspektywy 2007-2013. Zostało ono wprowadzone przez art. 101 rozporządzenia 1303/2013.

Jeżeli państwo członkowskie zdecyduje się na to, by wniosek dla wybranego dużego projektu był oceniany w tym właśnie trybie, jego weryfikacja powierzana jest niezależnym ekspertom. Zgodnie z art. 101 rozporządzenia 1303/2013 rolę tę mogą pełnić zarówno eksperci finansowani ze środków pomocy technicznej będących w dyspozycji KE (w praktyce: Inicjatywa JASPERS, patrz: podrozdział 4.3) lub inny podmiot, wybrany przez dane państwo członkowskie w porozumieniu z Komisją. Weryfikacja wniosku przez niezależnych ekspertów kończy się wydaniem przez nich opinii dot. projektu (ang. *IQR report*).

Wyżej wspomniany raport, o ile zawiera pozytywną ocenę niezależnych ekspertów, jest następnie przekazywany (notyfikowany) do Komisji Europejskiej, która może w ciągu 3 miesięcy wydać akt wykonawczy, w którym odmówi przyznania wkładu finansowego. Jeżeli tego nie zrobi, wkład uznaje się za zatwierdzony. Zgodnie z art. 102 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 podstawą do wydania przez Komisję decyzji odmownej może być stwierdzenie istotnych braków w niezależnej ocenie jakości. Format dokumentu, w oparciu o który należy notyfikować duży projekt do Komisji Europejskiej, jak również wzór opinii dot. projektu zostały zawarte w Załączniku I do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 1011/2014²⁶.

Szczegółowe regulacje w zakresie zarówno procedury wyboru niezależnych ekspertów, jak i zasad przeprowadzania samej oceny znajdują się w art. 22-23 rozporządzenia delegowanego 480/2014.

²⁶ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1011/2014 z dnia 22 września 2014 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzorów służących do przekazywania Komisji określonych informacji oraz szczegółowe przepisy dotyczące wymiany informacji między beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi.

2.2.2 Ocena Komisji Europejskiej

Tryb ten był stosowany w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. W przypadku wykorzystania tego rozwiązania wniosek o zatwierdzenie wkładu dla dużego projektu jest przekazywany przez instytucję zarządzającą bezpośrednio do Komisji Europejskiej, która dokonuje jego weryfikacji.

Po otrzymaniu wniosku KE ma 3 miesiące na wydanie decyzji (w formie aktu wykonawczego), w której zatwierdzi wkład finansowy dla danego dużego projektu. Bieg tego terminu zostanie wstrzymany w przypadku zgłoszenia przez Komisję zastrzeżeń w zakresie informacji zawartych we wniosku.

2.2.3 Warunkowość decyzji Komisji Europejskiej

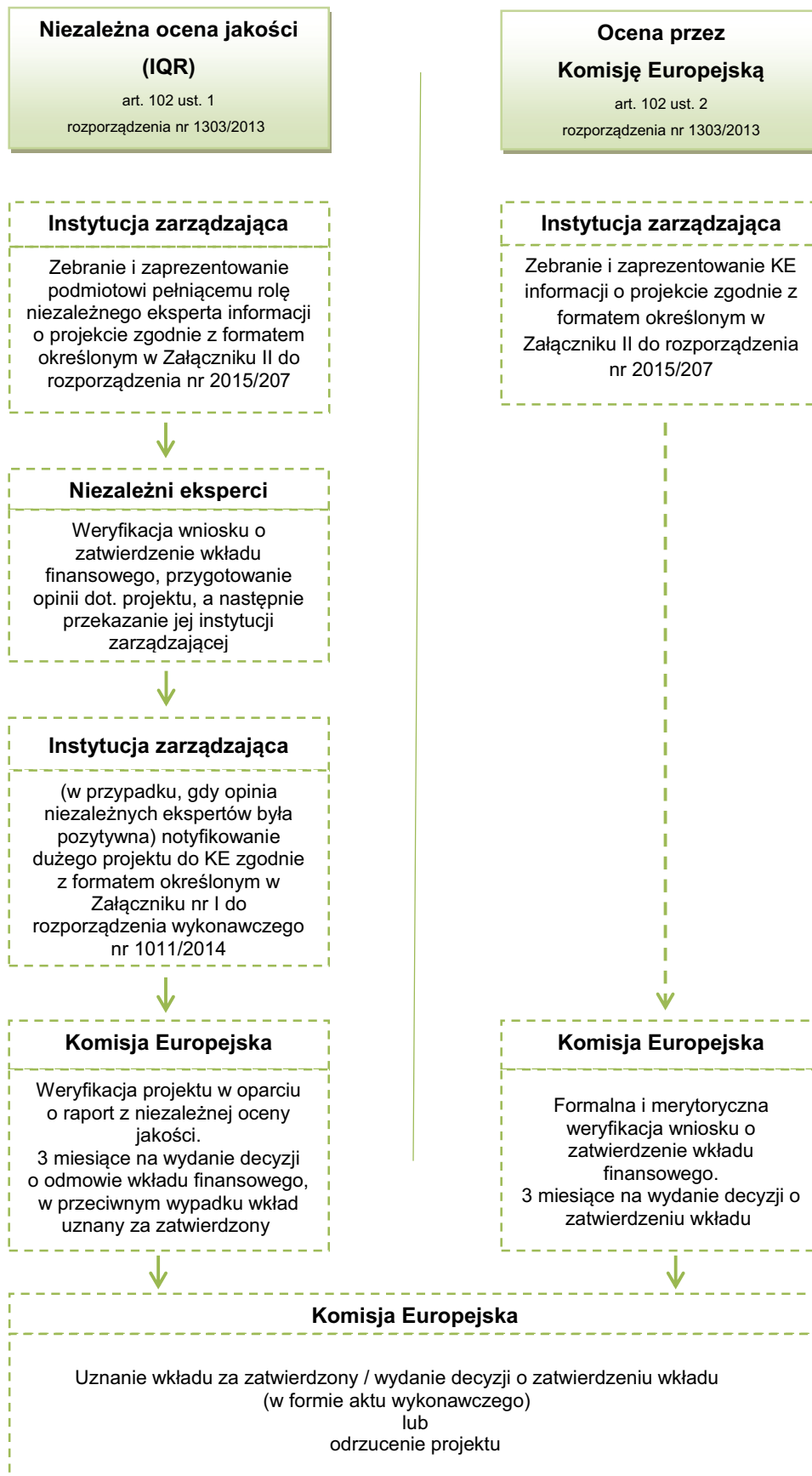
Zgodnie z art. 102 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013 decyzja dot. projektu podjęta przez Komisję – zarówno w formie nie wyrażenia zastrzeżeń wobec wyników niezależnej oceny eksperckiej, jak i zatwierdzenia wkładu finansowego dla dużego projektu – ma charakter warunkowy. W przypadku, gdy w ciągu 3 lat od jej wydania nie zostanie zawarty pierwszy kontrakt na wykonanie prac związanych z projektem, decyzja wygasa.

Co ważne, art. 102 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013 wprowadza odstępstwo od tej zasady w przypadku dużych projektów hybrydowych. Wyjątek ten polega na tym, że w ciągu 3 lat od przedmiotowej decyzji należy zawrzeć umowę partnerstwa publiczno-prywatnego.

Tabela 5. Najważniejsze cechy dwóch trybów zatwierdzenia dużego projektu

Niezależna ocena jakości (IQR)	Ocena Komisji Europejskiej
<ul style="list-style-type: none"> ▪ wniosek składany do podmiotu pełniącego rolę „niezależnego eksperta” – Inicjatywa JASPERS lub innym podmiot ▪ formalna i merytoryczna weryfikacja wniosku przez niezależnych ekspertów ▪ weryfikacja zakończona opracowaniem raportu nt. projektu i notyfikowaniem go do KE ▪ Komisja może, w ciągu 3 miesięcy od notyfikowania projektu, wydać akt wykonawczy, w którym odmówi przyznania wsparcia. Jeśli tego nie zrobi, wkład uznaje się za zatwierdzony 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wniosek składany bezpośrednio do Komisji Europejskiej ▪ formalna i merytoryczna weryfikacja wniosku przez KE (w praktyce KE w ramach tej weryfikacji prawdopodobnie będzie konsultować się jednostką prowadzoną ocenę projektów w ramach IQR) ▪ Komisja w ciągu 3 miesięcy zajmuje stanowisko wobec wniosku. Ma ono formę aktu wykonawczego ▪ bieg 3-miesięcznego terminu jest wstrzymywany w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wniosku przez KE

Schemat 4. Proces uzyskiwania zatwierdzenia wkładu finansowego dla dużego projektu



Źródło: opracowanie własne

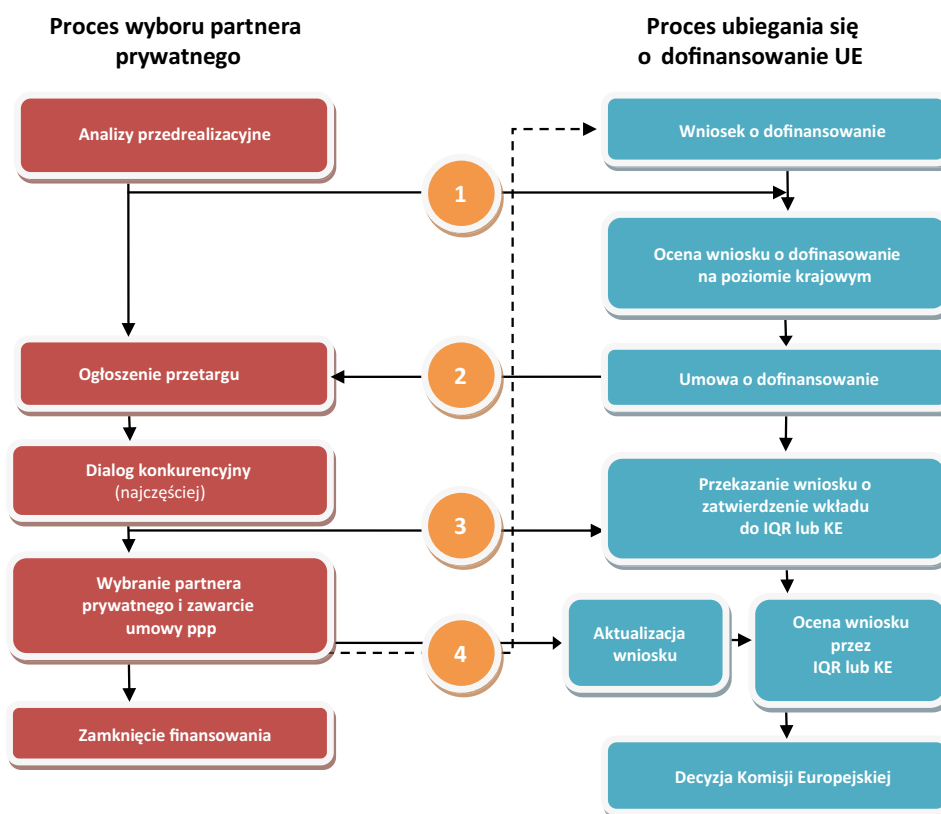
2.3 Przykładowy harmonogram przygotowania dużego projektu hybrydowego

Na etapie przygotowywania dużych projektów hybrydowych równolegle realizowane są dwa procesy:

1. Proces wyboru partnera prywatnego oraz
2. Proces ubiegania się o dofinansowanie ze środków UE.

Przebieg oraz wzajemne oddziaływanie na siebie tych dwóch procesów zostało przedstawione za pomocą poniższego schematu.

Schemat 5. Proces przygotowania dużego projektu hybrydowego



Źródło: opracowanie własne

Celem zwiększenia prawdopodobieństwa sukcesu przygotowania projektu hybrydowego, który uzyska dofinansowanie, a ponadto nie będzie powodował problemów na etapie realizacji, należy równolegle rozpocząć, a następnie prowadzić, zarówno proces pozyskiwania dofinansowania ze środków funduszy UE, jak i proces wyboru partnera prywatnego. Procesy te charakteryzują się inną dynamiką i celami. Poniżej zawarto opis wskazanych na omawianym schemacie momentów kluczowych (oznaczonych cyframi od 1 do 4) na osi rozwoju projektu hybrydowego, w których oba te procesy wchodzą ze sobą w pośrednią lub bezpośrednią relację.



Prace zmierzające do przygotowania projektu są inicjowane poprzez przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych i testów rynkowych. Celem analiz przedrealizacyjnych jest wykazanie, że wdrożenie danego przedsięwzięcia w modelu ppp będzie potencjalnie korzystniejsze niż jego wdrożenie w modelu tradycyjnym. Z kolei testy (konsultacje) rynkowe to działania mające na celu uzyskanie od instytucji finansowych oraz podmiotów prywatnych działających w branży, której dotyczy projekt, praktycznych informacji w zakresie bieżących możliwości i warunków realizacji danego przedsięwzięcia. Ich przeprowadzenie pozwala podmiotowi publicznemu ocenić realność założeń w zakresie planowanego projektu.

Już na tym etapie podmiot publiczny może rozpocząć prace nad przygotowaniem dokumentacji wymaganej do uzyskania dofinansowania ze środków UE. Jeśli dodatkowo podmiot publiczny uzna, że koncepcja projektu jest odpowiednio dojrzała, może zdecydować się na złożenie wniosku o dofinansowanie. W takiej sytuacji należy zwrócić uwagę na to, że jeżeli podmiot publiczny zakłada, że rolę beneficjenta będzie pełnił partner prywatny wyłoniony w postępowaniu, powinien on zawrzeć stosowne zastrzeżenie we wniosku o dofinansowanie. Ewentualna umowa o dofinansowanie będzie miała charakter warunkowy do momentu zawarcia umowy ppp.



Zawarcie umowy o dofinansowanie jest dobrym momentem na rozpoczęcie postępowania obejmującego wybór partnera prywatnego. Oczywiście jego wszczęcie jest możliwe już wcześniej²⁷, jednakże wiąże się z ryzykiem, ponieważ podmiot publiczny składający wniosek (o ile wniosek został złożony na tym etapie, patrz: opis punktu kluczowego nr 1 i 4) nie będzie miał pewności, że dotacja zostanie mu faktycznie udzielona. Niewątpliwie podpisanie umowy o dofinansowanie stanowi istotny kamień milowy w procesie ubiegania się o dofinansowanie projektu, jednakże należy pamiętać o tym, że nie jest ono gwarancją uzyskania wsparcia finansowego ze środków UE. Brak pewności co do współfinansowania wynika z następujących przesłanek:

- a) wniosek o zatwierdzenie wkładu finansowego dla dużego projektu hybrydowego podlega weryfikacji (szerzej patrz: podrozdział 2.2);
- b) jeśli wniosek o zatwierdzenie wkładu finansowego zostanie pozytywnie zweryfikowany, w ciągu 3 lat od uzyskania decyzji Komisji Europejskiej musi zostać zawarta umowa ppp;

²⁷ W takiej sytuacji podmiot publiczny może zastrzec w dokumentacji przetargowej, że brak uzyskania dotacji będzie przesłanką do unieważnienia postępowania przetargowego.

- c) jeżeli wniosek o dofinansowanie został złożony przed wybraniem partnera prywatnego, a docelowo to partner prywatny ma pełnić rolę beneficjenta projektu, umowa o dofinansowanie będzie miała jedynie charakter warunkowy (szerzej patrz: opis punktu kluczowego 1);
- d) wydatki poniesione w ramach projektu mogą zostać zakwestionowane przez instytucje odpowiedzialne za weryfikację wniosków o płatność.

3

Kolejnym punktem kluczowym w procesie ubiegania się o dofinansowanie dużego projektu hybrydowego jest złożenie wniosku o zatwierdzenie wkładu finansowego do KE (za pośrednictwem podmiotu pełniącego rolę niezależnego eksperta lub bezpośrednio, szerzej patrz: podrozdziały 2.2.1 i 2.2.2). Na omawianym schemacie proponuje się, aby przedmiotowy wniosek został złożony po zakończeniu procedury dialogu konkurencyjnego, ponieważ na tym etapie koncepcja projektu powinna być zweryfikowana przez potencjalnych partnerów prywatnych. Możliwe jest również złożenie wniosku o zatwierdzenie wkładu na wcześniejszym etapie, jednakże takie rozwiązanie nie jest zalecane właśnie z uwagi na fakt braku konsultacji koncepcji projektu z potencjalnymi partnerami prywatnymi, a co za tym idzie, dużym prawdopodobieństwem wystąpienia zmian koncepcji projektu, które mogą pociągnąć za sobą znaczące zmiany w kosztach inwestycyjnych.

4

Ostatnim z punktów kluczowych, które warto wyróżnić jest moment wyboru partnera prywatnego i zawarcia z nim umowy ppp. Podpisanie tego porozumienia niesie ze sobą rozmaite konsekwencje dla procesu wnioskowania o dofinansowanie UE. Zależą one od tego, czy wniosek o dofinansowanie został złożony przed zawarciem umowy ppp, czy też nie. Jeśli tak, wówczas:

- a) umowa o dofinansowanie przestaje mieć charakter warunkowy (o ile taki miała, patrz: opis punktu kluczowego 2, pkt c);
- b) modyfikacji może wymagać wniosek o zatwierdzenie wkładu finansowego dla dużego projektu.

Natomiast w sytuacji, gdy wniosek o dofinansowanie projektu nie został złożony wcześniej, może on zostać złożony na tym etapie zarówno przez podmiot publiczny, jak i partnera prywatnego, w zależności od tego, który podmiot docelowo będzie beneficjentem projektu hybrydowego. Ukoronowaniem procesu ubiegania się o dotację jest uzyskanie pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej. Stanowi ona jednocześnie potwierdzenie kwoty dofinansowania, co z kolei pozwala na ostateczne ustalenie kwestii związanych z montażem finansowym projektu hybrydowego.

Zestawienie najważniejszych przepisów

Duże projekty

Rozporządzenie 1303/2013

- art. 100 – definicja dużego projektu
- art. 101 – zakres informacji wymaganych do oceny dużego projektu, wskazanie na 2 tryby weryfikacji dużego projektu
- art. 102 – procedura wydawania decyzji o zatwierdzeniu wkładu dla dużego projektu oraz warunkowość przedmiotowej decyzji

Rozporządzenie wykonawcze 2015/207

- Załącznik II – format dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużego projektu
- Załącznik III – metodyka przeprowadzania analizy kosztów i korzyści dużych projektów, uwzględniająca specyfikę projektów hybrydowych

Rozporządzenie delegowane 480/2014

- art. 22 – wymogi dotyczące niezależnych ekspertów
- art. 23 – metodyka przeprowadzania niezależnej oceny jakości dużego projektu

Rozporządzenie wykonawcze 1011/2014

- Załącznik I – format notyfikacji dużego projektu, który uzyskał pozytywną ocenę w ramach niezależnej oceny jakości

Rozdział 3.

Przepisy dedykowane projektom hybrydowym w prawodawstwie unijnym i krajowym dla perspektywy finansowej 2014-2020

3.1 Definicje i ogólne odwołania do partnerstwa publiczno-prywatnego

3.1.1 Ogólne odwołania do ppp

Rozporządzenie 1303/2013 obok treści o charakterze definicyjnym oraz przepisów, które wprowadzają konkretne rozwiązania i instytucje prawne dla projektów hybrydowych, zawiera postanowienia mające charakter ogólnych odwołań do partnerstwa publiczno-prywatnego. Tego typu sformułowania znalazły się w preambule oraz art. 62 rozporządzenia 1303/2013.

Preambuła jest wstępem aktu prawnego, w którym prawodawca wskazuje na przestanki, jakimi kierował się uchwalając dany dokument. Fakt, że w tej części rozporządzenia 1303/2013 podkreślono rolę partnerstwa publiczno-prywatnego dla osiągnięcia celów polityki spójności Unii Europejskiej ma znaczenie dla kwestii realizacji projektów hybrydowych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. Obecność przedmiotowych postanowień w preambule potwierdza to, że zarówno Parlament Europejski, jak i Rada dostrzegają znaczenie tego rodzaju przedsięwzięć. Niewątpliwie daje to możliwość wyraźnego zwiększenia udziału projektów realizowanych w oparciu o formułę ppp w ogólnej liczbie operacji współfinansowanych ze środków UE.

Brzmienie preambuły ma na celu podkreślenie, że partnerstwo publiczno-prywatne może być skutecznym narzędziem osiągnięcia celów publicznych, jak również wskazanie, że charakter projektów hybrydowych wymaga ustanowienia szczególnych przepisów, które posłużą wsparciu procesu wdrażania tego rodzaju projektów. Fakt, że zawarte w preambule odwołania nie zawierają szczegółowych informacji wskazuje na dużą elastyczność podejścia prawodawcy, a to z kolei przekłada się na dopuszczenie możliwie szerokiego wachlarza sposobów realizacji projektów hybrydowych.

Preambuła odwołuje się ponadto do konieczności wprowadzenia ułatwień na rzecz realizacji projektów ppp, co jest wyraźnym sygnałem, iż Parlament Europejski i Rada dostrzegły trudności, z jakimi borykały się podmioty wdrażające projekty tego typu w okresie programowania 2007-2013. Odwołanie to można jednocześnie odczytać jako wyraźną deklarację co do chęci wprowadzenia odpowiednich rozwiązań. Takie podejście jest jak najbardziej pożądane, ponieważ z pewnością w świadomości wielu podmiotów, które zetknęły się z tematyką łączenia partnerstwa publiczno-prywatnego z dofinansowaniem UE funkcjonuje przeświadczenie, iż realizacja tego typu przedsięwzięć jest bardzo wymagająca, o ile wręcz nie niemożliwa.

Drugim z ogólnych odwołań do ppp, które znalazło się w rozporządzeniu 1303/2013 jest **art. 62**. Zgodnie z jego postanowieniami, przedsięwzięcia realizowane w formule ppp mogą być wspierane za pomocą środków polityki spójności.

Wyżej wymieniony artykuł mówi o możliwości wsparcia operacji ppp ze środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI). Przedmiotowa nazwa odnosi się do zarówno do polityki spójności, wspólnej polityki rolnej, jak i wspólnej polityki rybołówstwa. W związku z powyższym, można stwierdzić, że niniejszy przepis dopuszcza możliwość sfinansowania projektu hybrydowego w ramach każdego z programów operacyjnych (krajowych i regionalnych) realizowanych w Polsce.

Końcowa część art. 62 wskazuje, że instytucje odpowiedzialne za wdrażanie funduszy europejskich, dokonując analizy potencjalnych projektów hybrydowych, będą zwracały szczególną uwagę na kwestię ich zgodności z zasadami pomocy publicznej i zamówień publicznych.

3.1.2 Definicja partnerstwa publiczno- prywatnego

Jak już wspomniano, poza ogólnymi odwołaniami do kwestii ppp, w polskich i europejskich aktach prawnych znalazły się również definicje oraz wskazania w zakresie konkretnych rozwiązań, jakie mogą znaleźć zastosowanie przy realizacji projektów hybrydowych. Poniżej przybliżone zostały poszczególne definicje z obszaru projektów hybrydowych, jakie znalazły się w odnośnych dokumentach, natomiast omówienie ww. rozwiązań dotyczących wdrażania projektów ppp znalazło się w podrozdziałach 3.2 i 3.3.

Pierwsza z definicji, na którą należy zwrócić uwagę w kontekście projektów ppp znalazła się w art. 2 pkt 24) rozporządzenia 1303/2013 i odnosi się do pojęcia „partnerstw publiczno- prywatnych”. Jest ona bardzo pojemna i w praktyce stanowi próbę ujęcia idei współpracy podmiotów publicznych i prywatnych na rzecz realizacji zadań publicznych. Uwagę zwraca zwłaszcza fakt, iż nie zawarto w niej żadnych informacji w zakresie wymogów formalnych i proceduralnych warunkujących zawiązanie partnerstwa publiczno- prywatnego.

W związku z powyższym, każdy z krajów członkowskich może interpretować niniejszą definicję w oparciu o przepisy krajowe regulujące kwestie ppp. Na gruncie prawa polskiego w przedmiotową definicję będą się wpisywały **nie tylko** projekty realizowane w oparciu o ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 696), ale również projekty, gdzie takie partnerstwo tworzone i wdrażane jest w oparciu o inne akty, w tym m.in.:

- ✓ Ustawę z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 113),
- ✓ Ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 907) oraz
- ✓ Ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 931 z późn. zm.).

Mając powyższe na uwadze, należy wyraźnie podkreślić, że z udogodnień przewidzianych w rozporządzeniu 1303/2013 korzystać mogą również inne formy prawne partnerstw publiczno-prywatnych. Nie należy zatem zawężać definicji projektów hybrydowych wyłącznie do takich, które są realizowane w oparciu o przepisy ustawy o ppp.

Należy jednak zaznaczyć, że według postanowień omawianej definicji, partnerstwa publiczno-prywatnego w rozumieniu rozporządzenia 1303/2013 nie stanowią różnego rodzaju partnerstwa publiczno-publiczne, czy też publiczno-społeczne.

W związku z tym, że definicja z art. 2 pkt 24) nie zawiera informacji w zakresie tego, jakie podmioty mogą zawiązywać partnerstwo publiczno-prywatne, interpretację tej kwestii także należy prowadzić w oparciu o postanowienia ustawodawstwa krajowego. Przykładowo, według ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, **podmiotem publicznym** w przedsięwzięciu ppp może zostać:

- a) jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
- b) inna, niż określone w lit. a) osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a), pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - finansują ją w ponad 50% lub
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,
- c) związek podmiotów, o których mowa w lit. a) i b).

Jeśli chodzi o zakres zaangażowania podmiotu publicznego w projekt ppp, to nie może on wykraczać poza zakres działalności tego podmiotu dopuszczalny przez prawo. Ponadto, podmiot publiczny nie może traktować partnerstwa publiczno-prywatnego jako transferu odpowiedzialności za realizację swoich ustawowo określonych obowiązków na sektor prywatny. Przedmiotowe zadania, przez cały okres trwania umowy ppp, spoczywają na podmiocie publicznym.

Zgodnie z polskim prawodawstwem **partnerem prywatnym** przedsięwzięcia ppp może być przedsiębiorca, w tym również przedsiębiorca zagraniczny, o ile może on wykonywać działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Obok zakresu podmiotowego, definicja z art. 2 pkt 24) określa również **zakres przedmiotowy formuły ppp**. Mówi ona, że przedmiotem partnerstwa publiczno-prawnego może być realizacja inwestycji infrastrukturalnych lub innych rodzajów operacji, o ile służą realizacji usług publicznych.

Również w przypadku zakresu przedmiotowego definicji, interpretacji należy dokonać w oparciu o ustawodawstwo krajowe. Do tego celu można posłużyć się kilkoma aktami prawnymi, m.in. ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawą o koncesji na roboty budowlane lub usługi. I tak, na gruncie ustawy o ppp, przedmiotem partnerstwa jest wspólna realizacja przedsięwzięcia polegającego na:

- a) budowie lub remoncie obiektu budowlanego,
 - b) świadczeniu usług,
 - c) wykonaniu określonego dzieła, w szczególności wyposażeniu składnika majątkowego w urządzenia podwyższającego jego wartość lub użyteczność, lub
 - d) innym świadczeniu
- w połączeniu z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Podkreślić należy, że – zgodnie z polskimi przepisami – na przedmiot projektu ppp każdorazowo musi składać się utrzymanie bądź zarządzanie danym składnikiem majątkowym. Najczęściej będzie nim infrastruktura wytworzona lub wyremontowana w ramach przedsięwzięcia.

Przedmiotowa definicja wyróżnia również **elementy, które charakteryzują partnerstwo publiczno-prywatne**. Przepis wskazuje na następujące cechy charakterystyczne:

- ✓ dzielenie zadań i ryzyk pomiędzy partnerów w celu skutecznego zarządzania nimi (zgodnie z zasadą, że danym ryzykiem powinna zarządzać ta strona, która zrobi to najlepiej);
- ✓ pozyskanie przez podmioty publiczne wiedzy (*know-how*) sektora prywatnego;
- ✓ wykorzystanie zasobów kapitałowych sektora prywatnego do realizacji celów publicznych (w przypadku projektów, w których koszty inwestycyjne finansuje partner prywatny).

3.1.3 Definicja operacji ppp

Treść artykułu 2 pkt 25) rozporządzenia 1303/2013 ma duże znaczenie z punktu widzenia projektów hybrydowych. Wynika to z faktu, iż zawiera ona wyraźne stwierdzenie, że wsparcie ze środków funduszy UE może zostać udzielone na rzecz projektu ppp, który:

- ✓ znajduje się w fazie wdrażania, tzn. w którym doszło do zawarcia umowy ppp;
- ✓ jest w fazie przygotowania, czyli taki, w którym prowadzone są działania mające na celu zawarcie umowy ppp.

Takie brzmienie przepisu jednoznacznie wskazuje, że umowa o dofinansowanie projektu może zostać **zawarta również przed dokonaniem przez podmiot publiczny wyboru partnera prywatnego**. W tym miejscu należy podkreślić, że okres pomiędzy rozpoczęciem prac nad koncepcją ppp a momentem zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego z partnerem prywatnym, z uwagi na swoją złożoność, jest relatywnie długi (może on trwać nawet do 1-2 lat).

Z pewnością, z punktu widzenia instytucji odpowiedzialnych za przyznanie wsparcia finansowego ze środków UE, możliwość zawarcia umowy o dofinansowanie przed wyborem partnera prywatnego wiąże się z określonymi zagrożeniami, w szczególności z ryzykiem zaangażowania środków UE w projekt, który nie będzie ostatecznie zrealizowany (z uwagi na nie dokonanie wyboru partnera prywatnego), tym niemniej przepis wyraźnie dopuszcza taką możliwość. Dla uzupełnienia, należy podkreślić, iż tożsame ryzyko występować będzie również w projektach tradycyjnych, w których beneficjent w momencie podpisywania umowy o dofinansowanie najczęściej nie będzie związany umową z wykonawcą prac.

Co ważne, zawarcie umowy o dofinansowanie projektu ppp, nawet przed zakończeniem procedury wyboru partnera prywatnego, ma korzystny wpływ na proces przygotowawczy, ponieważ stanowi pozytywny sygnał zarówno dla sektora prywatnego, jak i instytucji zapewniających finansowanie (głównie banków) odnośnie wykonalności i finansowania inwestycji.

3.1.4 Definicja beneficjenta projektu ppp

W pierwszym i drugim ustępie artykułu 63 rozporządzenia 1303/2013 prawodawca zawarł definicję beneficjenta projektu hybrydowego, jedną z kluczowych części rozdziału dedykowanego projektom ppp. Definicja ta wprowadza derogację w odniesieniu do ogólnej definicji beneficjenta projektu, która znalazła się w art. 2 pkt 10) rozporządzenia 1303/2013²⁸, ponieważ zgodnie z jej brzmieniem, beneficjentem projektu ppp może być podmiot publiczny odpowiedzialny za zainicjowanie (a następnie realizację) projektu albo podmiot prywatny, który został lub ma zostać wybrany do realizacji projektu. Derogacja w stosunku do ogólnej definicji beneficjenta polega zatem na tym, iż w przypadku, gdy to partner prywatny będzie pełnił rolę beneficjenta, nie wystąpi sytuacja, o której mówi art. 2 pkt 10) rozporządzenia 1303/2013, tzn. beneficjentem nie będzie podmiot, który zainicjował projekt. Wynika to z jednej z najważniejszych cech projektu ppp polegającej na tym, że jego inicjatorem może być tylko i wyłącznie podmiot prawa publicznego.

Z uwagi na fakt, iż zgodnie z omawianą definicją rolę beneficjenta może pełnić podmiot publiczny inicjujący prace nad projektem, należy założyć, że dopuszczalne jest zawarcie umowy o dofinansowanie projektu hybrydowego również przed podpisaniem umowy ppp, a nawet jeszcze przed rozpoczęciem postępowania zmierzającego do wyłonienia partnera prywatnego.

Jeżeli chodzi o partnera prywatnego jako beneficjenta projektu hybrydowego, to w tym przypadku definicja z art. 63 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 określa, że może nim być partner prywatny, który „został lub ma zostać wybrany do realizacji danej operacji”.

W pierwszym z przytoczonych powyżej przypadków za partnera wybranego do realizacji danego projektu hybrydowego należy uznać taki podmiot, który zawarł umowę ppp z podmiotem publicznym.

²⁸ Art. 2 pkt 10 rozporządzenia 1303/2013 – „beneficjent” oznacza podmiot publiczny lub prywatny oraz – wyłącznie do celów rozporządzenia w sprawie EFRROW i rozporządzenia w sprawie EFMR – osobę fizyczną, odpowiedzialnych za inicjowanie lub inicjowanie i wdrażanie operacji; w kontekście programów pomocy państwa, w rozumieniu pkt 13 niniejszego artykułu, „beneficjent” oznacza podmiot, który otrzymuje pomoc; w kontekście instrumentów finansowych na mocy części drugiej tytułu IV niniejszego rozporządzenia „beneficjent” oznacza podmiot, który wdraża instrument finansowy albo, w stosownych przypadkach, fundusz funduszy.

W drugim przypadku można zakładać, że nie chodzi tu o każdy podmiot, który bierze udział w postępowaniu na wybór partnera prywatnego, ale o podmiot, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą. Należy jednak zastrzec, że decyzja w przedmiocie tego, czy dany podmiot biorący udział w postępowaniu na wybór partnera prywatnego będzie mógł zostać beneficjentem, każdorazowo należy do instytucji dysponującej środkami z funduszy UE.

Uzupełnieniem definicji zawartej w ustępie 1 jest ustęp 2, który wskazuje, że podmiot publiczny planujący, że po zakończeniu procedury wyboru partnera prywatnego, to właśnie ten ostatni będzie pełnił rolę beneficjenta, musi poinformować o tym fakcie instytucję zarządzającą przed podpisaniem umowy o dofinansowanie. Wówczas umowa o dofinansowanie ma charakter warunkowy. Wybrany w postępowaniu partner prywatny staje się beneficjentem projektu dopiero w momencie, gdy instytucja ta stwierdzi, że spełnia on odnośne wymagania. Wtedy też umowa staje się ostateczna.

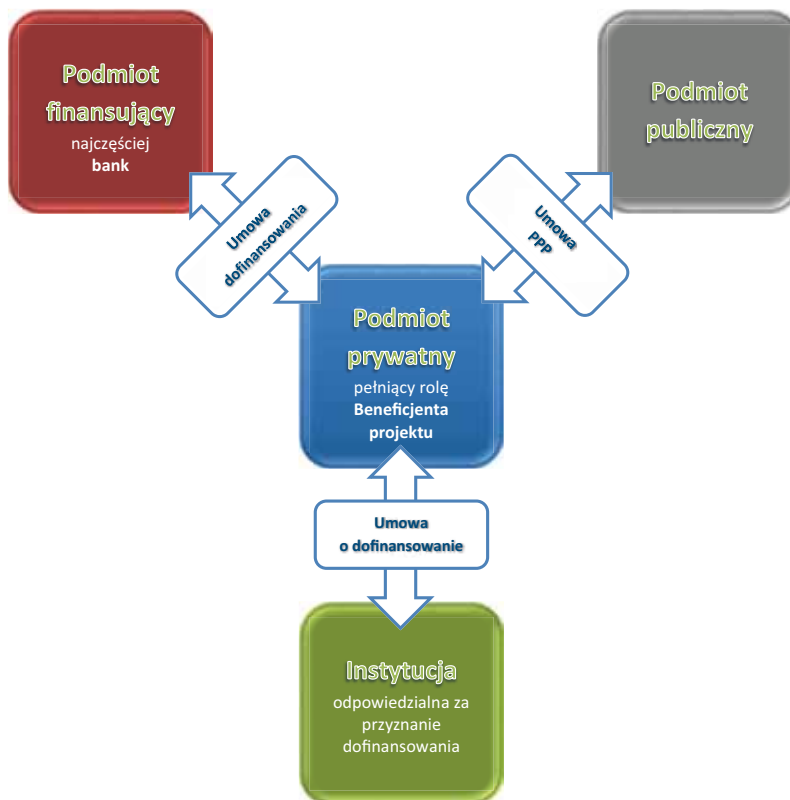
Podsumowując, warto zaznaczyć, że w przypadku określonych projektów hybrydowych sytuacja, w której rola beneficjenta przypadnie partnerowi prywatnemu stanowić może najbardziej efektywny model realizacji projektu hybrydowego. Wynika to z faktu, że to partner prywatny, będący podmiotem realizującym inwestycję, posiada najpełniejszą wiedzę zarówno na temat finansowego, jak i rzeczowego postępu projektu. Ponadto, w przypadku gdy partner prywatny będzie finansował budowę infrastruktury, występować on będzie – jako beneficjent – o refundację poniesionych przez siebie wydatków kwalifikowalnych. Sytuacja taka wymaga jednak szczególnego podejścia w zakresie wyjaśnienia znaczenia środków UE w projekcie oraz roli poszczególnych podmiotów w związku z dotacją UE. Partnerzy prywatni mogą nie być zainteresowani pozyskaniem dotacji UE do sfinansowania projektu z uwagi na brak wiedzy, rozeznania i doświadczenia w pozyskiwaniu środków UE, a także z uwagi na ryzyka związane z możliwą utratą przedmiotowej dotacji. Z ich punktu widzenia typowy kredyt lub pożyczka bankowa może wydawać się źródłem prostszym do uzyskania i pewniejszym do utrzymania w projekcie.

3.2 Zastąpienie beneficjenta projektu hybrydowego

Przed przystąpieniem do analizy rozwiązania dopuszczonego przez art. 63 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013 należy wyraźnie zaznaczyć, że znajdzie ono zastosowanie jedynie w tych projektach hybrydowych, w których beneficjentem będzie partner prywatny. Mając na uwadze treść przedmiotowego przepisu oraz specyfikę projektów hybrydowych, można wskazać, że partner prywatny będący beneficjentem projektu ppp z dofinansowaniem UE będzie związany co najmniej umową ppp (pomiędzy nim a podmiotem publicznym) oraz umową o dofinansowanie (zawartą z właściwą instytucją systemu wdrażania funduszy UE). Dodatkowo może on być związany umową, której nazwa w art. 63 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013 została przetłumaczona jako „umowa dofinansowania”, a która jest zawierana pomiędzy podmiotem prywatnym a instytucją odpowiedzialną za dostarczenie kapitału (najczęściej bankiem). W praktyce partner prywatny może być stroną więcej niż jednej

umowy dofinansowania, co będzie wynikało z faktu, iż dostawcą kapitału będzie więcej niż jedna instytucja finansowa. Umowy zawarte pomiędzy stronami projektu hybrydowego, którego beneficjentem jest partner prywatny obrazuje, w pewnym uproszczeniu, poniższy schemat:

Schemat 6. Porozumienia umowne między podmiotami zaangażowanymi we wdrożenie projektu hybrydowego



Źródło: *Partnerstwo publiczno-prywatne w nowym okresie programowania (2014-2020). Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014-2020 w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego*, publikacja MliR, grudzień 2013.

Artykuł 63 ust. 3 ma na celu uregulowanie przypadków, w których – podczas realizacji projektu ppp – koniecznym okaże się zastąpienie partnera prywatnego będącego beneficjentem. Potrzeba ta może wynikać m.in. z nie wywiązywania się przez podmiot prywatny z obowiązków powierzonych mu na mocy umowy ppp (zarówno w zakresie realizacji inwestycji, jak i zarządzania nią). Ta lub też inna sytuacja, która niosłaby ze sobą zagrożenie dla powodzenia procesu wdrażania projektu hybrydowego, może skutkować koniecznością reakcji ze strony podmiotu publicznego lub podmiotu finansującego w postaci zastąpienia dotychczasowego partnera prywatnego w roli beneficjenta.

Przepis wprowadzający przedmiotowe rozwiązanie, obok nadania stosownego uprawnienia dwóm ww. stronom umowy partnerstwa publiczno-prywatnego, wyraźnie określa wymogi, jakie muszą zostać spełnione, aby możliwe było skorzystanie z niego. Pierwszym z nich jest konieczność zawarcia odpowiednich postanowień dopuszczających zastąpienie partnera prywatnego jako beneficjenta w co najmniej jednej z umów, tj. umowie ppp lub umowie dofinansowania (zawartej pomiędzy partnerem prywatnym a instytucją finansującą).

Ponadto, aby możliwe było skorzystanie z przedmiotowych regulacji, muszą wystąpić okoliczności faktyczne, które wskazano w ww. umowach, jako przesłanki do uruchomienia procedury zastąpienia. Ostatnim z warunków jest pozytywna weryfikacja przez instytucje zarządzającą zdolności nowego partnera prywatnego lub podmiotu publicznego do bycia beneficjentem projektu.

Ostatni, piąty ustęp art. 63 reguluje kwestię trwałości projektu w kontekście zastąpienia partnera prywatnego w roli beneficjenta. Jak wynika z jego postanowień, zastąpienie takie należy traktować nie jako zmianę właściciela infrastruktury (wytworzonej, wyremontowanej lub zmodernizowanej w ramach projektu) czy podmiotu inicjującego projekt, a jako zmianę operatora. Zatem przedmiotowy przepis nie narusza art. 71 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 1303/2013, a co za tym idzie, zastąpienie partnera prywatnego jako beneficjenta nie narusza zasady trwałości projektu i tym samym nie może stanowić nieprawidłowości.

Co ważne, 28 kwietnia 2015 r. Komisja Europejska, na podstawie art. 63 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013, wydała rozporządzenie delegowane 2015/1076²⁹, które zawiera dodatkowe przepisy dotyczące zastąpienia partnera prywatnego w roli beneficjenta projektu hybrydowego. W tym akcie prawnym znalazły się wskazania w następującym zakresie:

- ✓ w artykule 1 – dodatkowe warunki dotyczące zastąpienia partnera prywatnego jako beneficjenta. Brzmienie przepisu wskazuje, że nowy partner prywatny lub podmiot publiczny zastępujący partnera prywatnego w roli beneficjenta musi zapewnić dostarczenie usługi co najmniej tej samej jakości, jak ta, którą określa umowa ppp.
- ✓ w artykule 2 – kwestie formalne dotyczące przedłożenia instytucji zarządzającej właściwym programem operacyjnym wniosku o zastąpienie partnera prywatnego. Wniosek ten powinien zostać złożony w ciągu jednego miesiąca od daty podjęcia przez podmiot publiczny decyzji o zmianie partnera prywatnego. Wymogi formalne odnośnie jego treści zostały wskazane w ustępie 2.
- ✓ w artykule 3 – obowiązek potwierdzenia przez instytucję zarządzającą zastąpienia partnera prywatnego. Instytucja zarządzająca, po przeprowadzeniu stosownej weryfikacji z wynikiem pozytywnym, w ciągu jednego miesiąca od otrzymania wniosku o zastąpienie partnera prywatnego, musi potwierdzić fakt zastąpienia.

²⁹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1076 z dnia 28 kwietnia 2015 r. ustanawiające na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 dodatkowe przepisy dotyczące zastąpienia beneficjenta i stosownych obowiązków oraz minimalne wymogi, które mają być zawarte w umowach partnerstwa publiczno-prywatnego finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

3.3 Rachunek powierniczy w projektach hybrydowych

Na wstępie należy podkreślić, że instytucja rachunku powierniczego, o której mowa w art. 64 rozporządzenia 1303/2013 będzie miała zastosowanie wyłącznie w tych projektach hybrydowych, w których beneficjentem będzie podmiot publiczny. Co więcej, może ona zostać wykorzystana jedynie w przypadku, gdy całość lub część nakładów inwestycyjnych ponosi partner prywatny, tj. w modelu Projektu – Buduj – Finansuj – Eksploatuj (DBFO).

Możliwość wykorzystania rachunku powierniczego jest ściśle związana z derogacją wobec ogólnych zasad dot. kwalifikowalności wydatków wskazanych w art. 65 rozporządzenia 1303/2013, którą wprowadza art. 64 ust. 1 tego aktu prawnego. Przedmiotowe odstępstwo polega na tym, że w przypadku projektu ppp, którego beneficjentem jest podmiot publiczny istnieje możliwość uznania za kwalifikowalne wydatków poniesionych przez partnera prywatnego. Aby można było dokonać takiego uznania, muszą zostać spełnione dwa warunki – podmiot publiczny i partner prywatny muszą być związani umową ppp, a instytucja zarządzająca musi zweryfikować przedstawione wydatki pod kątem ich zgodności z odnośnymi przepisami krajowymi i europejskimi oraz warunkami właściwymi dla danego programu operacyjnego.

Jeżeli wyżej wymienione warunki zostaną spełnione, a tym samym art. 64 ust. 1 znajdzie zastosowanie, instytucja odpowiedzialna za refundację środków przedstawionych we wniosku o płatność przekazuje wnioskowaną kwotę na dedykowany rachunek bankowy, zwany rachunkiem powierniczym.

Art. 2 pkt 26) rozporządzenia 1303/2013

rachunek powierniczy – rachunek bankowy objęty pisemną umową między instytucją zarządzającą lub instytucją pośredniczącą, a podmiotem wdrażającym dany instrument finansowy, lub, **w przypadku operacji realizowanej w ramach PPP, pisemną umową między beneficjentem będącym podmiotem publicznym a partnerem prywatnym zatwierdzoną przez instytucję zarządzającą lub instytucję pośredniczącą, otwarty specjalnie w celu przechowywania środków, które mają być wypłacane po okresie kwalifikowalności**, wyłącznie do celów przewidzianych w art. 42 ust. 1 lit. c), art. 42 ust. 2, art. 42 ust. 3 oraz art. 64, lub rachunek bankowy otwarty na warunkach zapewniających równoważne gwarancje dotyczące wypłat ze zgromadzonych środków.

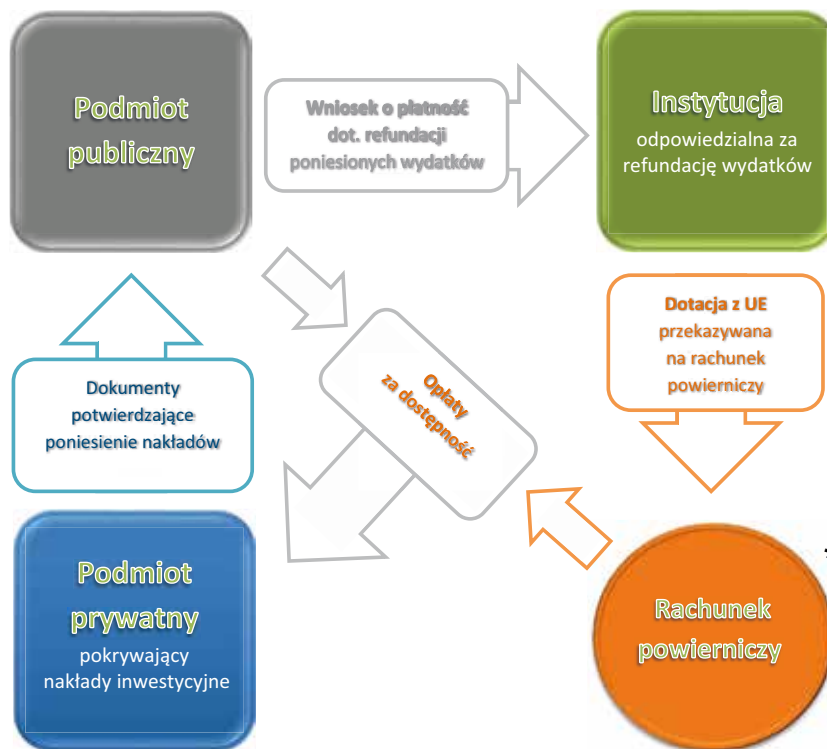
Zanim przejdziemy do omawiania szczegółów dot. zastosowania rachunku powierniczego w projekcie hybrydowym, przyjrzyjmy się regułom w zakresie przekazywania partnerowi prywatnemu należnego mu wynagrodzenia. W projekcie hybrydowym mogą funkcjonować różne formy wynagradzania partnera prywatnego, m.in. podmiot ten może pobierać opłaty bezpośrednio od użytkowników infrastruktury bądź otrzymywać od podmiotu publicznego wynagrodzenie w formie tzw. opłaty za dostępność³⁰. Możliwe jest również występowanie modeli mieszanych.

Co do zasady, rachunek powierniczy może znaleźć zastosowanie w każdym z możliwych modeli wynagradzania stosowanych w projektach hybrydowych, jednak zasadnym wydaje się interpretacja, że został on wprowadzony z myślą o modelu opartym na opłacie za dostępność. Wynika to z faktu, iż zastosowanie tego rachunku ma na celu umożliwienie przekazywania partnerowi prywatnemu środków pochodzących z refundacji zgodnie z postanowieniami umowy ppp. Jest wysoce prawdopodobne, że w przypadku większości projektów hybrydowych okres ich realizacji – biorąc pod uwagę specyfikę partnerstwa publiczno-prywatnego – wykróczy poza termin zakończenia kwalifikowania wydatków w ramach danego programu operacyjnego (zgodnie z art. 65 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 okres kwalifikowalności wydatków upływa 31 grudnia 2023 r.). W takiej sytuacji, gdyby rachunek powierniczy nie został zastosowany, środki przekazywane partnerowi prywatnemu po ww. terminie należałoby uznać za niekwalifikowalne.

Rozwiązanie wprowadzone przez art. 64 rozporządzenia 1303/2013 wychodzi naprzeciw temu problemowi poprzez dopuszczenie możliwości założenia przez podmiot publiczny, w oparciu o pisemne porozumienie z partnerem prywatnym, które zostanie następnie zatwierdzone przez instytucję zarządzającą, rachunku bankowego, na który trafi refundacja poniesionych przez podmiot prywatny nakładów inwestycyjnych. W przypadku wykorzystania rachunku powierniczego decydującym w kwestii kwalifikowalności będzie bowiem nie moment, w którym środki zostaną z niego przekazane partnerowi prywatnemu, a moment przekazania na niego refundacji przez właściwą instytucję systemu wdrażania. Transfer refundacji na rachunek powierniczy następuje po weryfikacji wniosku o płatność przedłożonego właściwej instytucji przez podmiot publiczny (patrz: schemat 7).

³⁰ Zryczałtowane wynagrodzenie pieniężne wypłacane cyklicznie przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego w fazie eksploatacji infrastruktury. Szerzej patrz: Opłata za dostępność. Interpretacja prawna i finansowana pojęcia wraz z opinią na temat wybranych zagadnień dotyczących podziału ryzyk, wpływu na dług publiczny oraz klasyfikacji opłaty za dostępność w budżetach podmiotów publicznych. Warszawa, marzec 2012. Publikacja dostępna na stronie internetowej: http://www.ppp.gov.pl/Konferencjelseminaria/Documents/20120404_opinia_oplata_za_dostepnosc.pdf

Schemat 7. Umiejscowienie rachunku powierniczego w obiegu środków pochodzących z dofinansowania

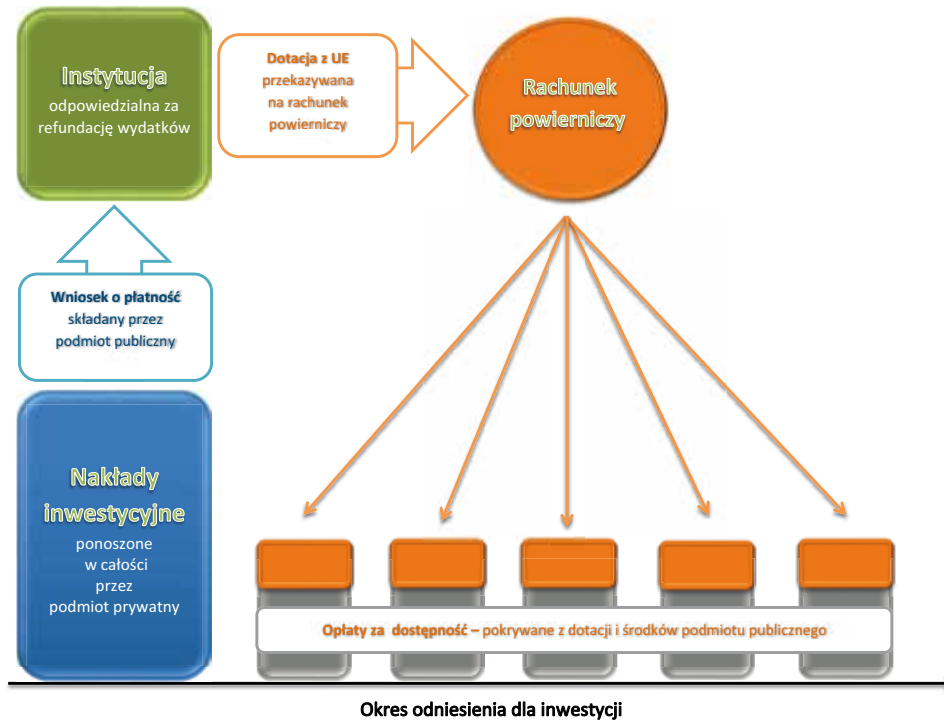


* Rachunek powierniczy został przedstawiony graficznie w rozdzieleniu od podmiotu publicznego. Należy jednak podkreślić, że rachunek ten jest zakładany przez podmiot publiczny będący stroną umowy ppp. Podmiot ten odpowiada także m.in. za zlecenie dokonania wypłat z rachunku na rzecz partnera prywatnego.

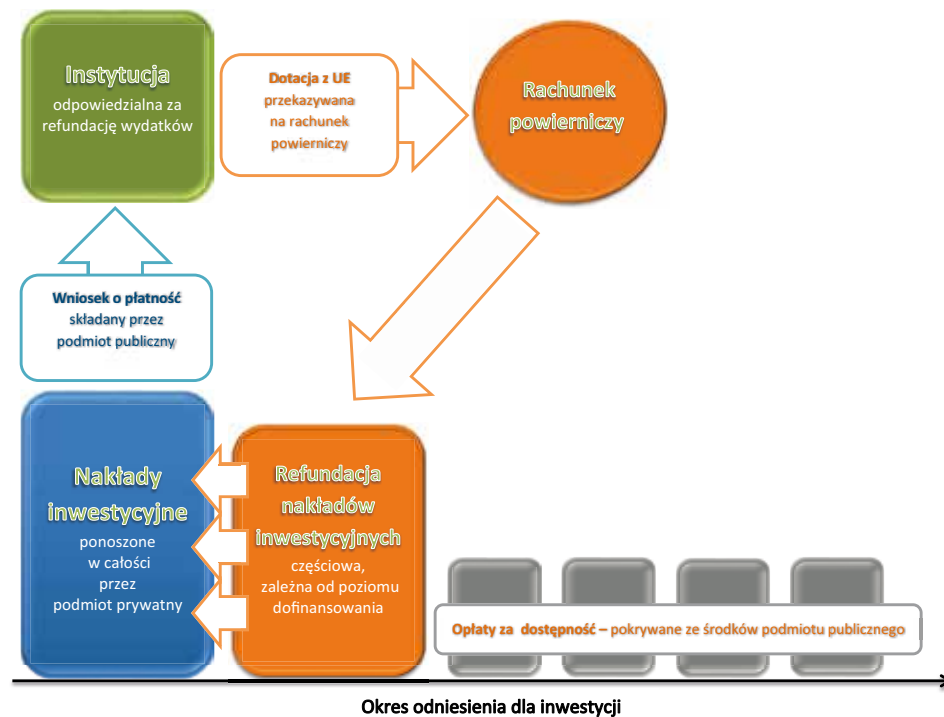
Źródło: *Partnerstwo publiczno-prywatne w nowym okresie programowania (2014-2020). Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014-2020 w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego*, publikacja MliR, grudzień 2013.

Jak wynika z analizy artykułu 64 rozporządzenia 1303/2013, dopuszczalne są trzy modele przekazania partnerowi prywatnemu środków znajdujących się na rachunku powierniczym:

1. współfinansowanie części opłat za dostępność wypłacanych partnerowi prywatnemu w okresie operacyjności projektu (patrz: schemat 8);
2. jednorazowa refundacja poniesionych przez podmiot prywatny nakładów (patrz: schemat 9);
3. model mieszany – połączenie dwóch ww. modeli.

Schemat 8. Tryb 1. Współfinansowanie opłat za dostępność

Źródło: *Partnerstwo publiczno-privatne w nowym okresie programowania (2014-2020). Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014-2020 w zakresie partnerstwa publiczno-privatnego*, publikacja MliR, grudzień 2013.

Schemat 9. Tryb 2. Jednorazowa refundacja całości lub części nakładów inwestycyjnych

Źródło: *Partnerstwo publiczno-privatne w nowym okresie programowania (2014-2020). Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014-2020 w zakresie partnerstwa publiczno-privatnego*, publikacja MliR, grudzień 2013.

Tryb, w jakim środki zdeponowane na rachunku powierniczym zostaną przekazane partnerowi prywatnemu powinien być opisany w umowie ppp, a następnie zweryfikowany i zatwierdzony przez właściwą instytucję systemu wdrażania funduszy UE. Aby uzyskać przedmiotowe potwierdzenie podmiot publiczny będący beneficjentem powinien przedłożyć odnośnej instytucji umowę rachunku powierniczego (jej stronami będą: podmiot publiczny, partner prywatny i bank obsługujący rachunek) oraz właściwe klauzule zawarte w umowie ppp, które będą opisywały sposób przekazywania środków z rachunku powierniczego na rachunek partnera prywatnego.

Warto również podkreślić, że podmiot publiczny odpowiedzialny za zarządzanie rachunkiem powierniczym jest dysponentem ewentualnych środków pieniężnych wygenerowanych na tym rachunku (np. w wyniku oprocentowania). Może on przeznaczyć te środki na przykład na pokrycie części wartości wynagrodzenia wypłacanego partnerowi prywatnemu.

Podobnie jak w przypadku przepisów dot. zastąpienia partnera prywatnego w roli beneficjenta projektu, również w odniesieniu do rachunku powierniczego Komisja Europejska ustanowiła dodatkowe przepisy w zakresie stosowania tego rachunku. Znalazły się one w art. 4 rozporządzenia delegowanego 2015/1076, a podstawą do ich wprowadzenia był art. 64 ust. 4 rozporządzenia 1303/2013. Przedmiotowy artykuł rozporządzenia delegowanego 2015/1076 określa wymogi w zakresie postanowień, które muszą się znaleźć w umowie ppp, aby w danym projekcie hybrydowym możliwe było wykorzystanie rachunku powierniczego. Postanowienia te muszą obejmować:

- a) (w stosownych przypadkach) kryteria wyboru instytucji finansowej, w której zostanie otwarty rachunek powierniczy;
- b) warunki dokonywania płatności z rachunku powierniczego;
- c) informację w zakresie tego, czy beneficjent projektu (podmiot publiczny) może używać rachunku powierniczego w charakterze zabezpieczenia/gwarancji dla wykonywania swoich obowiązków lub też obowiązków partnera prywatnego w ramach umowy ppp;
- d) nałożenie na posiadaczy rachunku (tj. podmiot publiczny i partnera prywatnego) obowiązku poinformowania instytucji zarządzającej, na pisemny wniosek tej instytucji, o saldzie rachunku i dotychczasowych wypłatach;
- e) regulacje w zakresie postępowania ze środkami zgromadzonymi na rachunku w przypadku jego zamknięcia wynikającego z rozwiązania umowy ppp.

3.4 Projekty hybrydowe w prawodawstwie krajowym

Na gruncie prawodawstwa krajowego bezpośrednio odwołanie do projektów hybrydowych znalazło się w art. 34 ustawy wdrożeniowej.

Przepis ten wprowadza do polskiego obiegu prawnego pojęcie projektu hybrydowego, wyraźnie odróżniając tego typu przedsięwzięcie od projektu partnerskiego, o którym mowa w art. 33 ustawy wdrożeniowej. Warto zwrócić uwagę, że omawiana definicja, w ust. 1, odwołuje się bezpośrednio do art. 2 pkt 24) rozporządzenia 1303/2013. Tym samym, polska ustawa definiuje zakres podmiotowy projektu hybrydowego korzystając z ww. aktu prawa UE. Szczegółowe omówienie definicji z art. 2 pkt 24) zawarto w podrozdziale 3.1.

Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy projektu hybrydowego, zgodnie z ustępem 2 art. 34 ustawy wdrożeniowej, składa się na niego wspólna realizacja (przez partnerstwo publiczno-prywatne) inwestycji infrastrukturalnej. Jak wskazano w omawianym przepisie, inwestycją infrastrukturalną jest „budowa, przebudowa lub remont obiektu budowlanego lub wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, połączone z utrzymaniem lub zarządzeniem przedmiotem tej inwestycji za wynagrodzeniem”. Zgodnie z treścią definicji inwestycji infrastrukturalnej, warunkiem koniecznym do zaistnienia projektu hybrydowego jest to, aby składnik inwestycyjny przedsięwzięcia został uzupełniony o element operacyjny, za który partner prywatny otrzyma wynagrodzenie. Zatem o projekcie tego typu będzie można mówić dopiero wtedy, gdy zaistnieją wszystkie 3 następujące przesłanki, tj. (1) realizacja inwestycja, (2) utrzymanie lub zarządzenie przedmiotem inwestycji oraz (3) wynagrodzenie przekazywane partnerowi prywatnemu przez podmiot publiczny.

Ostatni, trzeci, ustęp art. 34 ustawy wdrożeniowej wskazuje, że do wyboru partnera prywatnego w projekcie hybrydowym można stosować szeroki katalog aktów prawnych. Użyte w przepisie sformułowanie „stosuje się odrębne przepisy” sprawia, że krąg ustaw, jakie mogą zostać wykorzystane w przedmiotowej procedurze jest możliwie obszerny. Wydaje się, że na gruncie obowiązujących obecnie w Polsce przepisów krajowych, w opisywanym kontekście zastosowanie znajdują w szczególności przepisy niżej wymienionych aktów prawnych.

- ✓ Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 696),
- ✓ Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 113),
- ✓ Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 907) oraz
- ✓ Ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 931 z późn. zm.).

Zestawienie najważniejszych przepisów

Projekty hybrydowe w perspektywie finansowej 2014-2020

Ustawa wdrożeniowa

- art. 34 – definicja projektu hybrydowego – zakres podmiotowy i przedmiotowy, odwołanie do przepisów ustaw, które można stosować w procedurze wyboru partnera prywatnego

Rozporządzenie 1303/2013

- Preambuła – podkreślenie znaczenia stosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego dla osiągnięcia celów polityki spójności UE
- art. 2 pkt 24) – definicja pojęcia „partnerstwa publiczno-prywatne”
- art. 2 pkt 25) – definicja pojęcia „operacja ppp”
- art. 2 pkt 26) – definicja pojęcia „rachunek powierniczy”
- art. 62 – ogólne odwołanie do możliwości wykorzystania środków pochodzących z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu sfinansowania projektów hybrydowych
- art. 63 – definicja beneficjenta projektu hybrydowego; dopuszczenie możliwości pełnienia roli beneficjenta przez partnera prywatnego; wprowadzenie instytucji zastąpienia partnera prywatnego projektu hybrydowego w roli beneficjenta
- art. 64 – możliwość refundowania wydatków poniesionych przez partnera prywatnego nie będącego beneficjentem; wprowadzenie instytucji rachunku powierniczego

Rozporządzenie wykonawcze 2015/207

- Załącznik III – metodyka przeprowadzania analizy kosztów i korzyści dużych projektów, uwzględniająca specyfikę projektów hybrydowych

Rozporządzenie delegowane 480/2014

- art. 19 ust. 5 – dopuszczenie możliwości zastosowania innej niż 4-procentowa wysokości stopy dyskontowej w analizie finansowej projektów ppp

Rozporządzenie delegowane 2015/1076

- art. 1-3 – dodatkowe przepisy w zakresie zastąpienia partnera prywatnego w roli beneficjenta projektu hybrydowego
- art. 4 – dodatkowe przepisy dot. stosowania rachunku powierniczego

Rozdział 4.

Wsparcie dla projektów hybrydowych

4.1 Platforma PPP

Zaangażowanie Ministerstwa w **rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego** zarówno w Polsce, jak i na poziomie wspólnotowym wynika z realizacji przez resort zadań zmierzających do zapewnienia zrównoważonego rozwoju regionalnego Polski. Wiąże się to z faktem, iż ppp zostało wskazane w średnio i długookresowych dokumentach o charakterze strategicznym jako jedno z rozwiązań wspierających rozwój regionalny. Przedmiotowe stwierdzenie zawarto, między innymi, w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020, koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2030.

W styczniu 2011 roku, odpowiadając na oddolną inicjatywę 28 podmiotów, w tym przedstawicieli samorządów, rządu oraz BGK, ówczesne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego powołało **Platformę Partnerstwa Publiczno-Prywatnego**. Utworzenie tego podmiotu wpisało się w aktywność Ministerstwa na rzecz rozwijania i promowania formuły ppp.

Obecnie Platforma PPP zrzesza ponad 140 podmiotów publicznych z całego kraju. Liczba ta stale rośnie, a na liście członków znajdują się m.in. ministerstwa, spółki publiczne, duże ośrodki miejskie, mniejsze samorzady różnych szczebli i uczelnie wyższe. Plan działania Platformy PPP ustala Zespół Sterujący, w którego skład wchodzi członkowie założyciele.

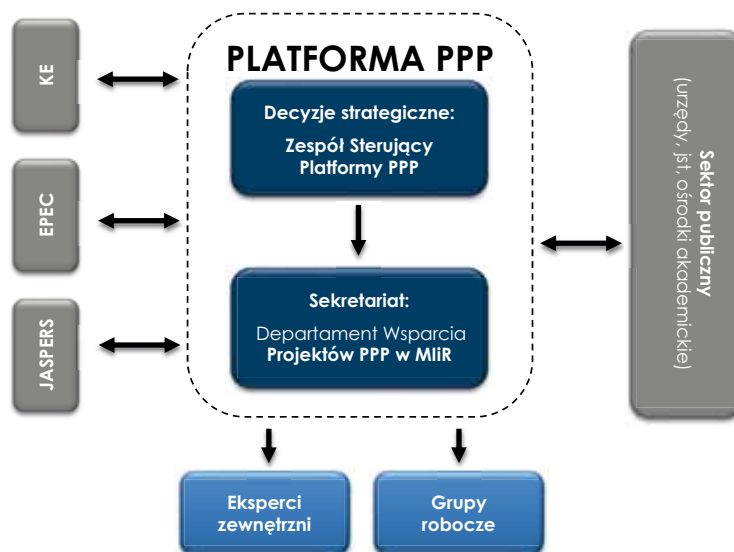
Misja Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Wzmocnienie potencjału (skuteczności i efektywności) instytucji publicznych do dostarczania wysokiej jakości, a zarazem efektywnych kosztowo, usług publicznych oraz infrastruktury, dzięki partnerstwu publiczno-prywatnemu.

Dążąc do urzeczywistnienia swojej misji, Platforma PPP realizuje następujące **cele**:

- ✓ Skuteczna realizacja projektów ppp, w tym również projektów hybrydowych,
- ✓ Zachęcanie organów administracji publicznej do korzystania z formuły ppp, w przypadku gdy model ten jest potencjalnie opłacalny,
- ✓ Ograniczenie kosztów przygotowania dokumentacji projektu ppp poprzez dostarczenie gotowych, standardowych pakietów dokumentów, które będą mogły zostać wykorzystane przez promotorów projektów.

Schemat 10. Schemat organizacyjny Platformy PPP wraz z podmiotami współpracującymi



Źródło: opracowanie własne

Działania podejmowane przez Platformę PPP koncentrują się na wielu obszarach przyczyniających się do rozwoju formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Wśród głównych płaszczyzn zaangażowania porozumienia można wskazać:

- ✓ **Wsparcie na rzecz projektów** należących do wybranych sektorów polityki spójności
- ✓ **Projekty hybrydowe**
- ✓ **Spotkania i konferencje** – organizowanie oraz udział w dedykowanych tematyce ppp wydarzeniach o zasięgu regionalnym, krajowym oraz międzynarodowym
- ✓ **Publikacje i raporty** obejmujące zagadnienia ekonomiczne i prawne, jak również dotyczące metodologii i analiz projektowych oraz materiały o charakterze informacyjno-promocyjnym
- ✓ **Warsztaty i szkolenia** – udział merytoryczny w wydarzeniach szkoleniowych poświęconych tematyce partnerstwa publiczno-prywatnego
- ✓ **Współpracę z licznymi instytucjami krajowymi i międzynarodowymi**, w tym Europejskim Centrum Wiedzy PPP (EPEC), Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI), Inicjatywą JASPERS oraz instytucjami zarządzającymi krajowymi i regionalnymi programami operacyjnymi
- ✓ **Stronę internetową www.ppp.gov.pl** – strona dostępna w wersji polskiej i angielskiej. Znajdują się na niej zarówno aktualności nt. bieżących wydarzeń dotyczących tematyki ppp, jak również materiały promocyjne oraz liczne dokumenty wzorcowe i publikacje poświęcone tematyce partnerstwa publiczno-prywatnego

Wybrane spośród wyżej wskazanych obszarów działalności Platformy PPP zostały szczegółowo opisane w podrozdziale 4.2.

Do Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego może przystąpić każdy zainteresowany podmiot publiczny. Deklaracja przystąpienia dostępna jest na stronie internetowej porozumienia – www.ppp.gov.pl.

4.2 Działania Ministerstwa

Podobnie jak w przypadku perspektywy finansowej 2007-2013, również w latach 2014-2020 promotorzy i beneficjenci projektów ppp, w tym również projektów hybrydowych, będą mogli skorzystać z różnych form wsparcia oferowanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

Mając na uwadze fakt, jak duże znaczenie dla realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, w tym dużych inwestycji infrastrukturalnych, ma promowanie i wspieranie formuły partnerstwa publiczno-privatnego, w tym również ppp współfinansowanego ze środków pochodzących z funduszy UE, Ministerstwo podejmuje szereg aktywności na rzecz tego typu projektów (patrz: podrozdział 4.1). Poniżej przybliżone wybrane z nich.

Wsparcie przygotowania projektów

Ta forma wsparcia dla projektów partnerstwa publiczno-privatnego zakłada udzielanie kompleksowej pomocy podmiotowi publicznemu, będącemu promotorem projektu, na etapie przygotowywania projektu do realizacji. W ramach tego działania promotor projektu może skorzystać, m.in. z doradztwa prawnego, finansowego i technicznego na etapie przygotowania postępowania na wybór partnera prywatnego, jak również w trakcie negocjacji. Wyżej wymienione wsparcie doradcze może mieć charakter zarówno finansowy (Ministerstwo finansuje podmiot zewnętrzny świadczący usługi doradcze), jak i merytoryczny (doradztwo świadczą eksperci z Ministerstwa). Wypracowywane w procesie wsparcia dokumenty są następnie publikowane na dedykowanej stronie internetowej (patrz: podrozdział 4.1) i mogą być wykorzystywane przy przygotowaniu podobnych inwestycji.

W latach 2011-2015 Ministerstwo objęło kompleksowym wsparciem m.in. następujące projekty:

- ✓ *System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania*
- ✓ *Przebudowa i utrzymanie dolnośląskich dróg wojewódzkich w Woj. Dolnośląskim*
- ✓ *Budowa szpitala matki i dziecka w Poznaniu*
- ✓ *Poprawa właściwości energetycznych budynków szpitala specjalistycznego w Sosnowcu*
- ✓ *Budowa siedziby Sądu Rejonowego w Nowym Sączu*

W przypadku większości projektów w procesie wsparcia udział brali eksperci Inicjatywy JASPERS (patrz: podrozdział 4.3.). Dla projektów objętych wsparciem opracowano m.in.:

- ✓ Raporty z analiz przedrealizacyjnych i badania rynku wraz z rekomendacją dot. modelu realizacji projektów
- ✓ Dokumentację wzorcową w zakresie procedury wyboru partnera prywatnego projektu
- ✓ Dokumentację dot. testowania rynku inwestorów branżowych i instytucji finansowych
- ✓ Przykładowe wykazy ryzyk dla projektów

Dokumenty wzorcowe wypracowane w ramach wsparcia dla projektów są nieodpłatnie dostępne na stronie internetowej Platformy PPP – www.ppp.gov.pl, w zakładce *Poradnik Partnera Prywatnego / Dokumentacja wzorcowa*.

Publikacje oraz strona internetowa Platformy PPP

Jak już wspomniano, w ramach wsparcia na rzecz projektów opracowywana, a następnie publikowana jest dokumentacja wzorcowa, z której mogą korzystać potencjalni promotorzy kolejnych projektów ppp z danego sektora. Obok tego rodzaju publikacji, Ministerstwo opracuje i nieodpłatnie udostępnia szereg opracowań, przewodników oraz analiz w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym również dotyczących projektów hybrydowych.

Narzędziem, które może okazać się pomocne w procesie przygotowywania projektu ppp, w tym projektu hybrydowego jest tzw. **E-przewodnik PPP**. Znajduje się on na stronie internetowej Platformy PPP i stanowi swoistą bazę wiedzy na temat partnerstwa publiczno-prywatnego. Znajdują się tu analizy, raporty oraz opracowania w języku polskim. Można go wykorzystywać zarówno jako ogólny przewodnik po zagadnieniach dot. ppp, jak również jako punkt wyjścia do poszerzenia wiedzy nt. wybranych aspektów struktury partnerstw publiczno-prywatnych.

Dla wygody użytkowników z zasobów z E-przewodnika PPP można korzystać zarówno przy pomocy alfabetycznego spisu haseł, jak i odwołując się do poszczególnych etapów cyklu życia projektu. Po dokonaniu wyboru danego hasła wyświetlana jest lista publikacji odnoszących się do poszukiwanego zagadnienia.

Wśród **publikacji**, które można znaleźć na stronie internetowej Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego można wyróżnić m.in.:

- ✓ Akty prawne oraz wytyczne (krajowe i europejskie)
- ✓ Przewodniki horyzontalne i opracowania, m.in.:
 - Projekty ppp od A do Z
 - Dialog konkurencyjny krok po kroku

- Wybór doradcy dla projektu ppp – praktyczne wskazówki dla strony publicznej
- Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy europejskich 2007 -2013
- ✓ Analizy prawne i finansowe, w tym:
 - Podatek VAT w umowach ppp
 - Analiza prawna w zakresie możliwości realizacji przez podmioty publiczne projektów ppp na innej podstawie prawnej niż ustawa o ppp
 - Bankowalność projektu ppp
 - Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014-2020 w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego

Spośród wszystkich materiałów dedykowanych projektom hybrydowym, które znajdują się na stronie internetowej Platformy PPP, szczególne znaczenie ma **Baza projektów hybrydowych**. Zawiera ona wykaz projektów ppp z dofinansowaniem ze środków UE z wybranym partnerem prywatnym oraz takich, w których jego wybór jest na zaawansowanym etapie. Baza jest na bieżąco aktualizowana. W zakresie projektów realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, z uwagi na zakończenie tego okresu programowania, Baza będzie aktualizowana do momentu podpisania wszystkich umów ppp. Obecnie planowane jest utworzenie nowej Bazy, w której znajdą się projekty hybrydowe planowane do realizacji oraz realizowane w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020.

Dzięki Bazie można uzyskać szczegółowe informacje na temat realizowanych w Polsce projektów hybrydowych, m.in. w zakresie:

- ✓ nazwy projektu, beneficjenta oraz sektora;
- ✓ podstawy prawnej, w oparciu o którą nastąpił bądź prowadzony jest wybór partnera prywatnego;
- ✓ czasu trwania umowy ppp;
- ✓ wartości projektu oraz wysokości dofinansowania UE;
- ✓ programu operacyjnego;
- ✓ etapu realizacji, na którym znajduje się dany projekt.

W nadchodzących latach planuje się kontynuowanie działań na rzecz rozwoju rynku ppp w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki projektów hybrydowych. Realizacji tego celu służyć będzie, między innymi, dalsze kompleksowe wsparcie projektów hybrydowych należących do sektorów: drogowego, ochrony zdrowia oraz efektywności energetycznej. Obok powyższego działania, Platforma PPP zamierza opracowywać oraz publikować na swojej stronie internetowej raporty i analizy w zakresie kluczowych elementów przygotowywania projektów oraz organizować szkolenia i warsztaty dla jednostek samorządu terytorialnego, urzędów i ministerstw.

4.3 Inicjatywa JASPERS oraz EPEC

Zarówno potencjalni beneficjenci projektów hybrydowych, jak i instytucje systemu wdrażania programów operacyjnych, obok działań Platformy PPP i MliR, mogą skorzystać z wiedzy i doświadczenia eksperckiego Inicjatywy JASPERS oraz Europejskiego Centrum Wiedzy PPP (EPEC).

Inicjatywa JASPERS

*jest przedsięwzięciem Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Jej pełna nazwa to Wspólna Inicjatywa Wsparcia Projektów w Regionach Europejskich (ang. **J**oint **A**ssistance to **S**upport **P**rojects in **E**uropean **R**egions).*

Została powołana do życia w 2005 roku. Jej głównym celem jest udzielenie państwom członkowskim UE z Europy Środkowej i Wschodniej pomocy w przygotowaniu projektów. W Polsce JASPERS działa od 2006 roku, a warszawskie biuro Inicjatywy zostało otwarte w roku 2007.

Jak już wspomniano, JASPERS jest zaangażowany także w niezależną ocenę jakości dużych projektów (patrz: rozdział 2).

Legitymacją Inicjatywy do świadczenia pomocy w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego jest art. 31 rozporządzenia 1303/2013, w którym wskazano, że na wniosek państwa członkowskiego EBI może brać udział w działaniach związanych z przygotowaniem projektów, w szczególności projektów dużych oraz wdrażanych w formule ppp.

Głównym założeniem powstania Inicjatywy była chęć wsparcia procesu przygotowywania złożonych i kosztownych projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych. Jak wiadomo, prawidłowe przygotowanie, a następnie wdrożenie, skomplikowanego projektu, a taki charakter ma większość projektów hybrydowych, wymaga zarówno specjalistycznej wiedzy, jak i kompetencji. Co więcej, odpowiednie przygotowanie projektu w fazie koncepcyjnej przekłada się na zmniejszenie liczby problemów napotykanym na etapie jego wdrażania. Dzięki wsparciu ze strony JASPERS wyraźnie poprawia się jakość zarówno koncepcji projektu, jak i dokumentacji wymaganej do aplikowania o dofinansowanie. W tym miejscu warto podkreślić, że obok świadczenia doradztwa na rzecz poszczególnych projektów, Inicjatywa JASPERS realizuje również zadania horyzontalne na rzecz instytucji systemu wdrażania funduszy UE, w ramach których np. opracowuje wytyczne sektorowe (w tym Niebieskie Księgi), prowadzi warsztaty i przygotowuje analizy sektorowe.

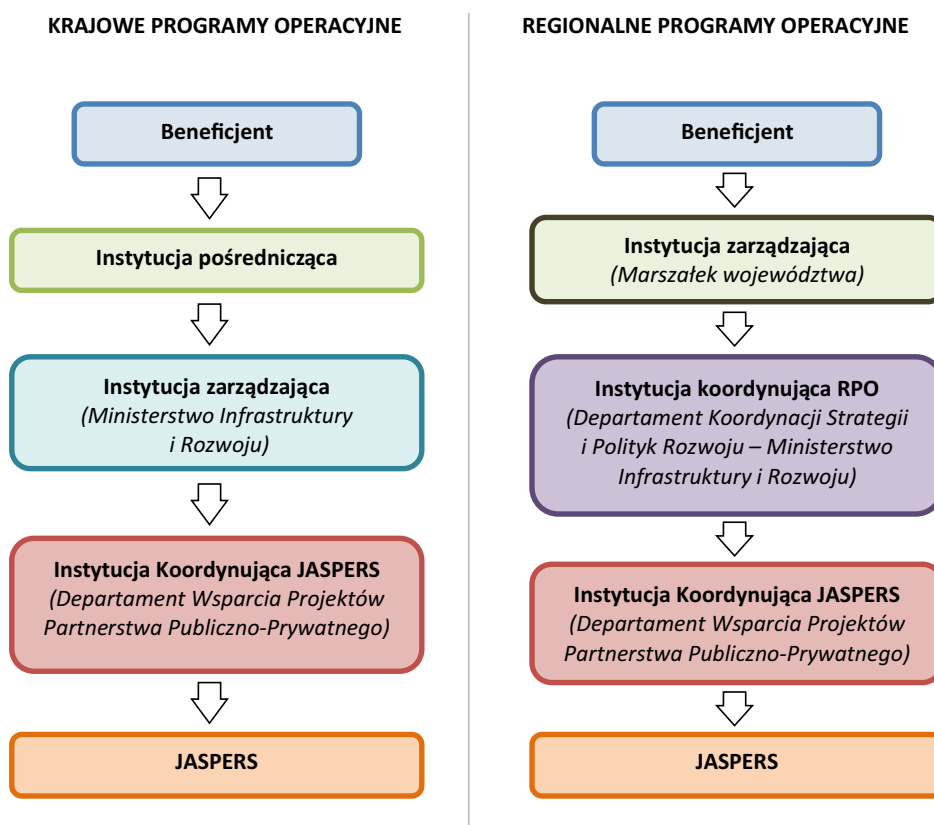
Wsparcie doradcze Inicjatywy JASPERS na rzecz projektu obejmuje szeroki zakres działań i koncentruje się głównie na procesie przygotowania projektu. Składa się na nie m.in. pomoc na etapie wypracowywania koncepcji przedsięwzięcia, weryfikacja dokumentacji projektowej oraz pomoc w przygotowaniu dokumentacji dot. zamówień publicznych, w tym dotyczącej wyboru partnera prywatnego projektu hybrydowego. Co ważne, w czasie, gdy projekt objęty jest wsparciem, eksperci Inicjatywy udzielają pomocy w kwestiach problemowych na bieżąco zgłaszanych przez beneficjenta.

Warto zaznaczyć, że nie każdy projekt może uzyskać pomoc doradczą JASPERS. Aby dane przedsięwzięcie mogło liczyć na skorzystanie z niej, musi spełniać co najmniej jeden z poniższych warunków:

1. co do zasady, musi to być duży projekt w myśl art. 100 rozporządzenia nr 1303/2013 (patrz: rozdział 2)
2. przedsięwzięcie, które nie jest dużym projektem, również może uzyskać pomoc, o ile:
 - a) ma nietypowy, złożony charakter;
 - b) jest projektem pilotażowym, a zatem przebieg i wyniki jego realizacji będą mogły zostać wykorzystane podczas wdrażania analogicznych projektów w przyszłości;
 - c) jego wartość ma znaczenie dla powodzenia danego priorytetu lub całego programu operacyjnego (dotyczy głównie zadań horyzontalnych).

W kontekście projektów hybrydowych warto zwrócić uwagę na kryterium wskazane w punkcie 2 a). Wynika z niego, iż projekt partnerstwa publiczno-prywatnego z dofinansowaniem UE, będący niewątpliwie przedsięwzięciem o wysokim poziomie złożoności, może uzyskać wsparcie doradcze Inicjatywy JASPERS nawet w sytuacji, gdy nie jest projektem dużym w rozumieniu art. 100 rozporządzenia 1303/2013.

Jeżeli dany projekt spełnia jedno z wyżej wymienionych kryteriów, możliwe jest przystąpienie do ubiegania się o uzyskanie wsparcia doradczego Inicjatywy JASPERS. W pierwszej kolejności podmiot inicjujący projekt hybrydowy, a zatem podmiot publiczny, powinien opracować tzw. fiszkę projektową, która zawiera krótką charakterystykę projektu oraz zakresu oczekiwanej pomocy ze strony Inicjatywy. Wzór fiszki projektowej dostępny jest stronach internetowych wskazanych w dalszej części podrozdziału. Po wypełnieniu fiszki podmiot starający się o wsparcie powinien postępować według następującego schematu:

Schemat 11. Schemat obiegu fiszki projektowej JASPERS

Źródło: opracowanie własne

Mimo, iż inicjatywa w zakresie wystąpienia do JASPERS o wsparcie należy do potencjalnego beneficjenta projektu, ostateczna decyzja w tym zakresie leży głównie po stronie instytucji zarządzającej danym programem operacyjnym oraz samej Inicjatywy. Właściwa instytucja systemu wdrażania (patrz: powyższy schemat), po otrzymaniu wypełnionej fiszki projektowej od potencjalnego beneficjenta, analizuje, czy wsparcie JASPERS dla danego projektu jest zasadne w zaproponowanym wymiarze i harmonogramie, a także, czy projekt spełnia warunki dofinansowania w ramach programu operacyjnego. Ponadto, warto podkreślić, że sama Inicjatywa może się odnieść do postulowanego w fiszce zakresu swojego zaangażowania i zgłosić do niego zastrzeżenia. Dlatego też zalecane jest nawiązanie roboczego kontaktu z przedstawicielami JASPERS już na etapie opracowywania fiszki projektowej.

W przypadku, gdy postulowany zakres wsparcia uzyska akceptację zarówno ze strony instytucji zarządzającej, jak i Inicjatywy JASPERS, ten ostateczny podmiot wyznacza eksperta odpowiedzialnego za doradztwo dla danego przedsięwzięcia. W dalszej kolejności ma miejsce spotkanie organizacyjne (tzw. *kick-off meeting*), podczas którego beneficjent i eksperci Inicjatywy szczegółowo omawiają zasady współpracy. Warto podkreślić, że od momentu oddelegowania przez Inicjatywę eksperta dla danego projektu, kontakty z beneficjentem odbywają się bez pośrednictwa instytucji systemu wdrażania funduszy UE. Wsparcie kończy się w momencie wydania przez JASPERS tzw. noty końcowej (z ang. Action Completion Note). W tym dokumencie Inicjatywa zamieszcza krótki opis działań, jakie podjęta w ramach wsparcia dla projektu, jak również swoje rekomendacje.

Szczegółowe informacje oraz dane kontaktowe Inicjatywy JASPERS na:

www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/skorzystaj/projekty-inwestycyjne

(w zakładce „Wsparcie Inicjatywy JASPERS”)

Europejskie Centrum Wiedzy PPP (ang. European PPP Expertise Centre, EPEC)

to powstała w 2008 roku wspólna inicjatywa Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Komisji Europejskiej, państw członkowskich, krajów kandydujących do członkostwa w UE oraz kilku innych państw. Celem jej powołania było umożliwienie władzom państw członkowskich oraz krajów kandydujących do członkostwa efektywniejszego uczestnictwa w przedsięwzięciach realizowanych w formule PPP.

Nadrzędnym zadaniem Centrum jest świadczenie na rzecz podmiotów sektora publicznego pomocy w zakresie specjalistycznej wiedzy o formule partnerstwa publiczno-prywatnego. EPEC dzieli się z zainteresowanymi podmiotom publicznymi swoją wiedzą i doświadczeniem zarówno na temat procesu przygotowywania projektu ppp, jak i kwestii problemowych związanych z rynkiem partnerstwa publiczno-prywatnego.

W czasie prac EPEC jego członkowie wymieniają doświadczenia, opiniują i wypracowują projekty aktów prawnych, i dokumenty metodologiczne oraz różnego rodzaju publikacje przydatne w procesie przygotowania i realizacji projektów ppp i hybrydowych. Również Platforma PPP współpracuje z Centrum, m.in. w ramach prac Grupy roboczej ds. łączenia funduszy europejskich i ppp.

Materiały opracowywane przez EPEC publikowane są na stronie internetowej Centrum – www.eib.org/epec. W związku z faktem, że większość publikacji jest wydawana w języku angielskim, niektóre z nich są tłumaczone na język polski m.in. w ramach działań Platformy PPP, a następnie publikowane w witrynie na www.ppp.gov.pl. Wskazania w zakresie ppp zawarte w dokumentach EPEC są również wykorzystywane podczas przygotowywania nowych publikacji Platformy PPP.

Zestawienie najważniejszych przepisów

Wsparcie dla projektów hybrydowych

Rozporządzenie 1303/2013

- art. 31 – nadanie EBI uprawnienia do brania udziału w działaniach związanych z opracowywaniem skomplikowanych projektów, w tym hybrydowych

Zakończenie

Perspektywa finansowa 2014-2020 wniosła szereg zmian w ogólnych zasadach wdrażania funduszy europejskich. Coraz większą rolę odgrywa zarządzanie strategiczne i koordynacja różnych polityk i form wsparcia. Przejawem tego są m.in. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, mające służyć realizacji grupy projektów z różnych sektorów objętych spójnym planem inwestycyjnym np. dla danego obszaru metropolitalnego (tzw. strategią ZIT).

Pojawiły się nowe formy wsparcia dostępne dla inwestycji infrastrukturalnych (np. Instrument „Łącząc Europę”), a ponadto wzrosła rola instrumentów wsparcia zwrotnego. Z punktu widzenia projektów hybrydowych istotne znaczenie mogą mieć m.in. zmiany w zasadach oceny dużych projektów oraz ustalania wartości dofinansowania w projektach generujących dochód.

Mając powyższe na uwadze, z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że realizacja projektów hybrydowych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, choć cały czas pozostanie zadaniem wymagającym, będzie ułatwiona w stosunku do okresu programowania 2007-2013. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z dwóch faktów.

Po pierwsze, w polskim i europejskim prawodawstwie pojawiły się przepisy wprost regulujące kwestie związane z realizacją projektów hybrydowych. Tego typu regulacje znalazły się m.in. w rozporządzeniu 1303/2013 oraz polskiej ustawie wdrożeniowej, czyli w dwóch najważniejszych krajowych i unijnych aktach prawnych w zakresie realizacji polityki spójności UE. Wśród przepisów o najdonioślejszym znaczeniu z punktu widzenia potencjalnych promotorów projektów hybrydowych oraz instytucji systemu wdrażania funduszy Unii Europejskiej można wskazać wprowadzenie do obiegu prawnego definicji partnerstwa publiczno-prywatnego oraz projektu hybrydowego, uregulowanie kwestii pełnienia roli beneficjenta, rozliczania nakładów finansowych ponoszonych przez partnera prywatnego, czy też możliwości zastosowania zryczałtowanych procentowych stawek dochodów do określenia poziomu dofinansowania w projektach hybrydowych generujących dochód.

Drugim z czynników, który może przyczynić się do wzrostu liczby projektów ppp z dofinansowaniem UE w ramach obecnej perspektywy finansowej jest wzrost wiedzy i doświadczenia w tym zakresie zarówno po stronie potencjalnych stron projektu hybrydowego, jak i instytucji odpowiedzialnych za przyznawanie dofinansowania tego typu przedsięwzięciom.

Pomimo tego, że otoczenie prawno-regulacyjne w perspektywie finansowej 2014-2020 jest bardziej przyjazne projektom hybrydowym, należy pamiętać, że powodzenie w realizacji tego typu przedsięwzięć w ogromnym stopniu będzie zależało od szczegółowych zasad wdrażania poszczególnych programów operacyjnych. Ważną rolę odgrywać też będą różne formy wsparcia, które są już obecnie świadczone w ramach Platformy PPP, jak również innych instytucji (JASPERS, EPEC). Wsparcie takie powinno mieć charakter zarówno horyzontalny (poradniki, szkolenia etc.) jak i powinno obejmować konkretne projekty pilotażowe.

Bibliografia³¹

I Akty prawne

1. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.
http://www.ppp.gov.pl/Poradnik_inwestora/AktyPrawne/Documents/autostrady.pdf
2. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.
http://www.ppp.gov.pl/Akty_prawne/Documents/ustawa_pzp.pdf
3. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.
http://www.ppp.gov.pl/Akty_prawne/Documents/ustawa_o_ppp_tekst_jednolity.pdf
4. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi.
http://www.ppp.gov.pl/Poradnik_inwestora/AktyPrawne/Documents/ustawa_koncesje_190111.pdf
5. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001146>
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013R1303>
7. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0480&from=PL>

³¹ Bibliografia może zawierać odniesienia do serwisów internetowych podmiotów trzecich. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju nie ponosi odpowiedzialności za takie serwisy, a korzystanie z nich może podlegać szczegółowym warunkom.

8. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1011/2014 z dnia 22 września 2014 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzorów służących do przekazywania Komisji określonych informacji oraz szczegółowe przepisy dotyczące wymiany informacji między beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32015R1011>
9. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdania z postępów, formatu dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużych projektów, wzorów wspólnego planu działania, sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, deklaracji zarządczej, strategii audytu, opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli oraz metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, a także zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0207&from=PL>
10. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1076 z dnia 28 kwietnia 2015 r. ustanawiające na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 dodatkowe przepisy dotyczące zastąpienia beneficjenta i stosownych obowiązków oraz minimalne wymogi, które mają być zawarte w umowach partnerstwa publiczno-prywatnego finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32015R1076>
11. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1516 z dnia 10 czerwca 2015 r. ustanawiające, na mocy rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady, stawki zryczałtowane dla operacji finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w sektorze badań, rozwoju i innowacji.
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.239.01.0065.01.POL
12. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji
http://www.ppp.gov.pl/aktualnosci/documents/http_eur_lex_europa_koncesyjna.pdf
13. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE
http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/http_eur_lex_europa_klasyczna1.pdf

II Wytyczne i dokumenty metodologiczne

14. Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020 z dnia 18 marca 2015 r.
<http://www.mir.gov.pl/strony/zadania/fundusze-europejskie/wytyczne/wytyczne-na-lata-2014-2020/#>
15. Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 z dnia 10 kwietnia 2015 r.
http://www.mir.gov.pl/media/2155/Wytyczne_kwalifikowalnosc_wydatkow_EFFR_EFS_FS_2014_20.pdf
16. *Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych* (ang. *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*). Komisja Europejska, grudzień 2014.
<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/skorzystaj/projekty-inwestycyjne/>
17. *Niebieska Księga. Infrastruktura Drogowa*. Inicjatywa JASPERS, lipiec 2015.
<https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/niebieskie-ksiegi-dla-projektow-w-sektorze-transportu-publicznego-infrastruktury-drogowej-oraz-kolejowej/>
18. *Niebieska Księga. Sektor transportu publicznego w miastach, aglomeracjach, regionach*. Inicjatywa JASPERS, sierpień 2015.
<https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/niebieskie-ksiegi-dla-projektow-w-sektorze-transportu-publicznego-infrastruktury-drogowej-oraz-kolejowej/>
19. *Niebieska Księga. Sektor kolejowy. Infrastruktura kolejowa*. Inicjatywa JASPERS, wrzesień 2015.
<https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/niebieskie-ksiegi-dla-projektow-w-sektorze-transportu-publicznego-infrastruktury-drogowej-oraz-kolejowej/>
20. Wytyczne KE – *Guidance for Member States on Article 37 (7) (8) (9) CPR – Combination of support from a financial instrument with other support*.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/guidance_combination_support_en.pdf

III Inne publikacje

21. *Partnerstwo publiczno-prywatne w nowym okresie programowania (2014-2020)*. Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014-2020 w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, grudzień 2013.
http://www.ppp.gov.pl/Publikacje/Documents/Komentarz_ppp_w_CPR_20_final.pdf

22. *Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy europejskich 2007-2013*. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, listopad 2013.
http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/PPP_w_ramach_FE_2007_2013.pdf
23. *Połączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-prywatnym (ppp) na rzecz infrastruktury. Modele koncepcyjne i indywidualne przykłady*. Inicjatywa JASPERS, grudzień 2010 r.
https://www.ppp.gov.pl/Dzialania_platformy/PPP_fundusze_UE/Dokumenty/Documents/Jaspers%20_100311.pdf
24. *Bankowalność projektu ppp. Podejście instytucji finansowych*. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, październik 2013 r.
http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/RAPORT_Bankowalnosc_projektu_ppp.pdf
25. *Partnerstwo publiczno-prywatne. Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*. Nr 3 (39) 2014. Warszawa 2014.
http://www.bazappp.gov.pl/static/uploads/20141008_publicacja_bas.pdf

ISBN: 978-83-7610-572-7

Egzemplarz bezpłatny

Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach
Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna



Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne

