

# Hybrydowe PPP w nowej perspektywie finansowej UE

Przepisy unijne na lata 2014–2020 bardzo ułatwiły realizację projektów hybrydowych, czyli łączących PPP ze środkami unijnymi. Wprowadzono m.in. definicje i narzędzia, które sprzyjają takim montażom. Jednak realne szanse na tego typu projekty będą zależą od polskich instytucji zarządzających.

Minął już rok od przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 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 (dalej: rozporządzenie ogólne). Ustanawia ono zasady wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej (UE) na lata 2014–2020 i stanowi podstawę do rozpoczęcia nowego okresu programowania, w którym **znaczącą rolę mają odegrać tzw. projekty hybrydowe polegające na łączeniu środków europejskich m.in. z formułą partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).**

## Definicja PPP

Już w preambule do rozporządzenia ogólnego podkreśla się, że PPP może stanowić skuteczny sposób realizacji zadań publicznych poprzez łączenie określonych zasobów sektora publicznego i prywatnego (najczęściej finansowych). Aby było to możliwe, rozporządzenie ogólne wprowadziło po raz pierwszy do porządku prawnego UE **legalną definicję PPP**. Stanowi ona, że PPP oznacza formę współpracy między organami władzy publicznej a sektorem prywatnym, których celem jest wzrost efektywności realizacji inwestycji infrastrukturalnych lub innego rodzaju operacji, dotyczących usług publicznych, poprzez dzielenie ryzyka, korzystanie ze specjalistycznej

wiedzy sektora prywatnego lub uzyskiwanie dodatkowych źródeł kapitału. Rozporządzenie ogólne odnosi się także do pojęcia „operacji PPP”, wskazując, że jest to operacja, która jest lub ma być realizowana w ramach struktury PPP. Jak widać, definicja ta jest bardzo szeroka i obejmuje różne formy współdziałania sektora publicznego i prywatnego związane z realizacją zadań publicznych. Oznacza to jednocześnie, że trzeba ją będzie interpretować w kontekście regulacji krajowych, które w pewnym stopniu zawężają rozumienie takich pojęć, jak PPP, koncesja na roboty budowlane lub koncesja na usługi.

## Środki unijne w PPP

Rozporządzenie ogólne zakłada również możliwość wykorzystywania funduszy europejskich w celu wspierania operacji PPP, jednak pod warunkiem ich zgodności z regulacjami unijnymi i krajowymi, w tym w szczególności dotyczącymi zamówień publicznych i pomocy państwa. Nie ulega zatem wątpliwości, że **kwestie te będą podlegały szczególnie wnikliwej ocenie w procesie realizacji projektów hybrydowych.**

Co istotne, przepisy rozporządzenia ogólnego dopuszczają również możliwość zmiany beneficjenta z podmiotu publicznego, który zainicjował operację, na partnera prywatnego wyłonionego w ramach procedury PPP. Możliwe będzie także dokonanie zmiany partnera prywatnego będącego beneficjentem środków UE na inny podmiot prywatny lub publiczny (przy czym Komisja Europejska upoważniona jest do wydania dodatkowych przepisów w tym zakresie). Regulacja ta ma szczególne znaczenie z punktu widzenia zapewnienia prawidłowej realizacji dofinansowanego projektu zarówno na etapie budowy, jak też w okresie trwałości i na dalszych etapach eksploatacji

infrastruktury. Jest to **odstępstwo od generalnego zakazu zmiany beneficjenta projektu**, podyktowane specyfiką współpracy w ramach PPP i ryzykiem z nią związanym.

## Definicja beneficjenta

Należy również zwrócić uwagę na wprowadzoną przez rozporządzenie ogólne definicję beneficjenta środków europejskich w ramach operacji PPP, która daje możliwość posiadania statusu beneficjenta zarówno podmiotowi publicznemu, jak również partnerowi prywatnemu (bez względu na etap postępowania PPP, co oznacza, że wniosek o dofinansowanie projektu lub podpisana z instytucją zarządzającą umowa może wprost przewidywać taką konstrukcję, bez wskazywania konkretnego partnera prywatnego do czasu podpisania umowy o PPP). Oznacza to, że **istnieje wyraźna możliwość zawarcia umowy o dofinansowanie, a zatem i oceny całego projektu, przed wyborem partnera prywatnego**. Zapewnienie środków UE na tym etapie z pewnością będzie korzystnie wpływać na przebieg procesu przygotowawczego. Decyzja taka upewni strony przyszłego kontraktu o PPP, a zwłaszcza sektor prywatny oraz współpracujące z nim instytucje finansujące, że strona publiczna jest przygotowana do wykonania przedsięwzięcia w tym modelu realizacyjnym. Z pewnością wpłynie to pozytywnie na ocenę ryzyka kredytowania danej inwestycji i usprawni proces uzyskania zamknięcia finansowego projektu.

Nowością jest także możliwość ponoszenia przez partnera prywatnego wydatków kwalifikowanych projektu, gdy beneficjentem jest podmiot publiczny. Rozporządzenie ogólne wprowadziło także **instytucję rachunku powierniczego**, którego istota polega na uruchomieniu rachunku bankowego, na który instytucja (właściwa dla danego programu operacyjnego) odpowiedzialna za refundację wydatków przekazuje dotację należną partnerowi prywatnemu z tytułu poniesionych przez niego nakładów inwestycyjnych. Za założenie i obsługę rachunku powierniczego odpowiada podmiot publiczny będący stroną umowy o PPP. **Rozwiązanie to ma charakter**

**przełomowy i może stanowić istotną zachętę do realizacji hybrydowego PPP**. Dotychczasowe przepisy ograniczały bowiem możliwość dokonywania płatności na rzecz beneficjenta (i w efekcie – także wykonawcy) po zakończeniu okresu kwalifikowalności wydatków.

Zaproponowane rozwiązanie umożliwi finansowanie wynagrodzenia partnera prywatnego w okresie eksploatacji infrastruktury, a nie – jak dotychczas – tylko na etapie budowy. Z kolei zdeponowanie środków z funduszy unijnych na rachunku powierniczym zapewni prawidłowe ich wykorzystanie.

## Luka finansowa

W kontekście projektów hybrydowych zauważalne są także inne przepisy rozporządzenia ogólnego, związane np. z możliwością ustalenia stałego poziomu luki finansowej w projektach generujących dochody czy utrzymania kwalifikowalności podatku od towarów i usług. Szczęólnego znaczenia nabierze także realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych jako kompleksowych programów wspierających rozwój miast, w ramach których PPP może znaleźć efektywne zastosowanie.

Wydaje się zatem, że nowy okres programowania funduszy na lata 2014–2020 w większym niż dotychczas stopniu umożliwi integrację środków europejskich z kapitałem prywatnym w ramach PPP i koncesji. Nie zmienia to faktu, że **rozporządzenie ogólne reguluje jedynie wybrane aspekty realizacji projektów hybrydowych**. Dlatego sprawna realizacja tego typu przedsięwzięć w dużej mierze będzie zależeć od tego, jak poszczególne instytucje zarządzające ukształtują swoje systemy wdrażania funduszy UE i czy nie stworzą sztucznych barier dla tych projektów na poziomie programów operacyjnych. Bez przyjęcia podstawowych przepisów oraz odpowiednich dokumentów, procedur, wytycznych i zasad wdrażania projektów hybrydowych, a także przeprowadzenia promocji i zapewnienia wsparcia takich przedsięwzięć, niemożliwe będzie skuteczne wdrożenie przepisów rozporządzenia ogólnego w tym zakresie. ■

## PODSTAWA PRAWNA

- ▶ rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 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 (Dz.Urz. UE L nr 347, str. 320, z 20 grudnia 2013 r.)