

Nowe wytyczne w zakresie projektów hybrydowych PPP

18 maja 2017 r. weszła w życie zaktualizowana wersja Wytycznych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020. Wytyczne mają ułatwić realizację hybrydowych projektów PPP.

Projekty hybrydowe polegają na dofinansowaniu ze środków unijnych przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-privatnego. Pomimo możliwości zidentyfikowania kilku modeli projektów hybrydowych, w praktyce zastosowanie znajdzie najczęściej model DBFO. W modelu tym projekt jest realizowany na podstawie umowy PPP, która obejmuje projektowanie, budowę, finansowanie oraz eksploatację inwestycji. Co istotne, z punktu widzenia zasad dofinansowania projektu model ten przewiduje poniesienie przez partnera prywatnego nakładów inwestycyjnych podlegających refundacji ze środków UE.

Względna popularnością cieszył się będzie też zapewne model „operatorski”, w ramach którego wybierany jest partner prywatny do zarządzania infrastrukturą dofinansowaną wcześniej ze środków UE.

O projektach hybrydowych PPP na lata 2014–2020 szczegółowo pisaliśmy w GSiA nr 24/2014 w artykule „Hybrydowe PPP w nowej perspektywie finansowej UE”.

Praktyka początku okresu programowania UE na lata 2014–2020 wykazała, że istnieje potrzeba uszczegółowienia – na poziomie wytycznych – przepisów rozporządzenia 1303/2013 w zakresie projektów hybrydowych. Wytyczne te obowiązują od 18 maja 2017 r. Planując realizację projektu hybrydowego warto zapoznać się z ich podstawowym zakresem.

Obowiązkowe testy rynkowe i analizy przedrealizacyjne

Zgodnie z wytycznymi, przed wszczęciem postępowania o wybór partnera prywatnego, podmiot publiczny ma obowiązek opracowania analizy

przedrealizacyjnej. Służy ona ustaleniu, czy partnerstwo publiczno-privatne – w tym również realizowane z udziałem współfinansowania ze środków UE – może być korzystniejsze od tradycyjnej formuły realizacji danego przedsięwzięcia inwestycyjnego.

Analiza powinna mieć charakter kompleksowy i dotyczyć prawnych, ekonomiczno-finansowych oraz technicznych aspektów planowanego przedsięwzięcia. Wytyczne zawierają przykładowy schemat takiej analizy. Nie oznacza to jednak, że podmiot publiczny nie może skorzystać z innego rodzaju modeli analitycznych. Najistotniejsze jest, aby osiągnięty został cel takiej analizy – tj. ocena efektywności realizacji projektu w modelu PPP w porównaniu do modelu tradycyjnego.

Z praktycznego punktu widzenia bardzo ważnym elementem analizy są testy (konsultacje, badania) rynkowe. Ich celem jest zdobycie oraz przeanalizowanie informacji na temat zainteresowania projektem ze strony potencjalnych partnerów prywatnych i instytucji finansowych. Efektem może być również weryfikacja i ewentualna zmiana wstępnej koncepcji realizacji projektu. Zdecydowaną zaletą testów rynkowych jest również ich niesformalizowany charakter – wytyczne dopuszczają przeprowadzenie takich badań zarówno w formie korespondencyjnej (w tym z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej), jak i w formie spotkań czy konferencji. Podmiot publiczny inicjujący dany projekt każdorazowo powinien jednak zapewnić, aby proces testów przebiegał w sposób transparentny.

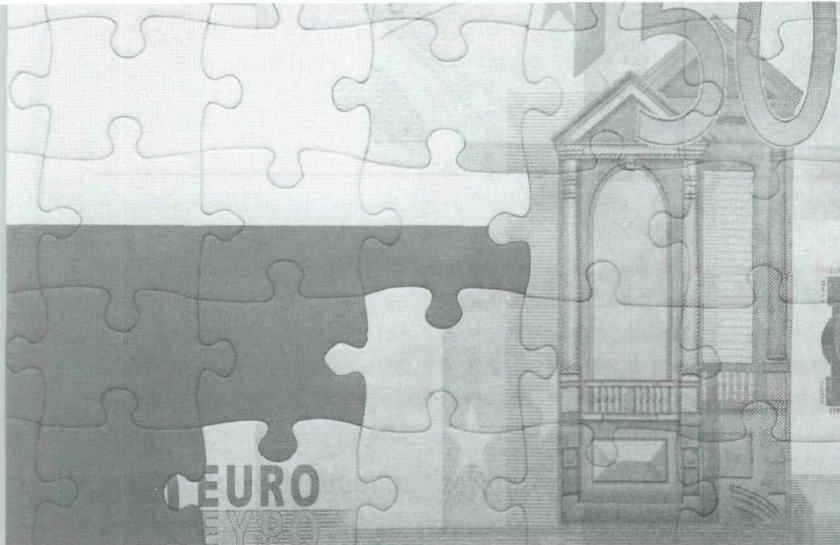
Co ciekawe, wytyczne uwzględniają specyfikę projektów PPP również w tym zakresie, że dopuszczają (na etapie ubiegania się o dofinansowanie) zastąpienie obowiązkowego w modelach tradycyjnych programu funkcjonalno-użytkowego opisem technicznych i funkcjonalnych założeń projektu


CIEŚLAK & KORDASIEWICZ
kancelaria doradztwa gospodarczego



**DR RAFAŁ
CIEŚLAK**

radca prawny
w Kancelarii
Doradztwa
Gospodarczego Cieślak
& Kordasiewicz
r.cieslak@kdg.waw.pl



dokonanych w ramach analizy przedrealizacyjnej. Analiza przedrealizacyjna projektu hybrydowego powinna zostać udostępniona instytucji zarządzającej na etapie wnioskowania o dofinansowanie, choć zazwyczaj nie będzie stanowić odrębnego załącznika do wniosku aplikacyjnego. Dokument ten nie musi podlegać żadnym aktualizacjom na etapie oceny aplikacji – nie zastępuje on bowiem studium wykonalności projektu.

Należy dodać, że **wydatki poniesione przez podmiot publiczny na przygotowanie analizy przedrealizacyjnej – podobnie jak studium wykonalności – kwalifikują się do objęcia dofinansowaniem ze środków UE.**

Przy okazji warto wspomnieć, że planowana nowelizacja ustawy o PPP przewiduje obowiązek sporządzenia oceny efektywności przedsięwzięcia dla każdego projektu publiczno-prywatnego – bez względu na źródła jego finansowania.

Podmiot publiczny lub partner prywatny jako beneficjenci środków UE

W obecnym stanie prawnym nie ulega wątpliwości, że beneficjentem projektu hybrydowego może być zarówno podmiot publiczny, jak i partner prywatny. Co więcej, strona publiczna składająca wniosek o dofinansowanie projektu może zastrzec, że beneficjentem środków UE stanie się partner wyłoniony w trakcie procedury PPP. W takim przypadku umowa o dofinansowanie (lub decyzja o dofinansowaniu) będzie miała charakter warunkowy i – co prawdopodobne – zaistnieje konieczność dokonania dodatkowej oceny projektu w zakresie nowego beneficjenta. Wydaje się zatem, że w praktyce sytuacje takie będą należały do wyjątkowych. Podobnie należy ocenić możliwość zastąpienia beneficjenta – partnera prywatnego – nowym partnerem prywatnym. W każdym razie umowa o PPP lub umowa o dofinansowanie może przewidywać taką ewentualność.

„Przekształcenie” PPP w projekt tradycyjny

Istnieje możliwość „przekształcenia” hybrydowego projektu PPP w projekt „tradycyjny”. Analiza rynku PPP dowodzi, że średnio co piąte postępowanie PPP kończy się zawarciem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Z uwagi na relatywnie niską skuteczność tego typu procedur, wytyczne dopuszczają możliwość „przekształcenia” hybrydowego projektu PPP w projekt „tradycyjny”. Stanie się tak w przypadku, gdy stronie publicznej nie uda się wyłonić partnera prywatnego (np. nie zostaną złożone oferty lub nie zostanie wybrana żadna z nich), albo wybrany partner prywatny nie będzie chciał pełnić funkcji beneficjenta. **Wytyczne zastrzegają przy tym, aby w ramach naboru nie występowały kryteria, na podstawie których projekty hybrydowe były uprzywilejowane w stosunku do projektów realizowanych w formule tradycyjnej.** W takich sytuacjach musiałaby bowiem nastąpić ponowna ocena wniosku aplikacyjnego, której rezultatem mogłoby być anulowanie dofinansowania projektu.

Drugim przypadkiem „przekształcenia” (znaczenie bardziej skomplikowanym) jest możliwość zastąpienia beneficjenta – partnera prywatnego – podmiotem publicznym, bez naruszania zasad dofinansowania i trwałości projektu. Tego typu zastąpienie beneficjenta może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy jest ono wymagane zgodnie z warunkami umowy PPP lub umowy o dofinansowanie projektu (np. w sytuacji bankructwa partnera prywatnego). W takim przypadku podmiot prawa publicznego może wejść w prawa i obowiązki beneficjenta, pod warunkiem że instytucja zarządzająca ma pewność, iż spełnia on i podejmuje wszystkie stosowne obowiązki beneficjenta.

Należy także zastrzec, że opisane wyżej zamiany i zastąpienia beneficjenta nie będą możliwe w każdym przypadku, a jedynie w tych sytuacjach, w których katalog beneficjentów w ramach danego działania programu operacyjnego przewiduje uzyskanie statusu beneficjenta przez odpowiednio podmiot publiczny i partnera prywatnego. W praktyce zatem nie należy spodziewać się dużej liczby tego typu przedsięwzięć.

Rozliczanie projektów hybrydowych

Rozliczenie projektu to chyba najtrudniejszy element umowy z partnerem prywatnym. Z jednej bowiem strony należy zapewnić, że poniesione wydatki będą kwalifikowały się do objęcia wsparciem ze środków UE, z drugiej zaś – zminimalizować ryzyko partnera prywatnego w zakresie pra-

widłowego rozliczenia projektu. Należy zastrzec, że jeżeli beneficjentem będzie partner prywatny, wówczas projekt zostanie rozliczony w sposób „tradycyjny”. Natomiast w przypadku, gdy beneficjentem jest podmiot prawa publicznego, wydatki można uznać za kwalifikowane („tak jakby” poniesione i pokryte przez beneficjenta), jeżeli spełnione zostaną następujące warunki:

- zawarto umowę o PPP,
- partner prywatny poniósł i pokrył wydatki,
- instytucja zarządzająca potwierdziła ich kwalifikowalność.

Nie jest zatem wystarczające zadeklarowanie przez partnera prywatnego poniesienia wydatków, nawet jeżeli strona publiczna dokonała odbioru budowy. Partner musi bowiem wykazać, że faktycznie opłacił dostarczone roboty budowlane. Tu pojawia się problem rozliczenia marży i „kosztów własnych” partnera prywatnego. Trudność ta może zostać przezwyciężona m.in. poprzez udział w projekcie konsorcjum partnerów prywatnych lub spółki celowej partnera prywatnego. Faktyczne poniesienie wydatków dokumentowane będzie we wnioskach o płatność kierowanych przez beneficjenta (podmiot publiczny) do instytucji pośredniczącej. Jak wskazują wytyczne, **refundacja wydatków kwalifikowalnych ponoszonych przez partnera prywatnego jest mu przekazywana za pośrednictwem rachunku powierniczego**. Oznacza to, że partner prywatny nie może uzyskać zaliczki na realizację projektu, choć zaliczka taka może zostać udzielona podmiotowi publicznemu.

Z rachunkiem powierniczym wiążą się istotne, praktyczne problemy. Z jednej strony, jego dysponentem jest podmiot publiczny. Z drugiej jednak, definicja tego rachunku prowadzi do wniosku, że powinien on służyć wyłącznie refundacji wydatków poniesionych przez partnera prywatnego po okresie kwalifikowalności wydatków. Dodatkowo sprawę komplikuje fakt, że środki wpłacone na rachunek powierniczy przez instytucję zarządzającą mają być wykorzystywane na płatności na rzecz partnera prywatnego zgodnie z umową PPP (w tym na płatności, które mają zostać dokonane w przypadku rozwiązania umowy PPP). W przypadku projektów hybrydowych nie bardzo zatem wiadomo, który z podmiotów powinien być powiernikiem, a który powierzającym. Definicja rachunku powierniczego określona w wytycznych (oraz rozporządzeniu 1303/2013) nie odpowiada bowiem **zasadom prowadzenia takich rachunków, wynikającym z regulacji Prawa bankowego**. Kwestia ta powinna zostać niewątpliwie „doregulowana” w wytycznych.

Pozostałe zasady projektów hybrydowych

Wytyczne zawierają także inne postanowienia – w zakresie szczegółowych zasad sporządzania analizy finansowej, kwalifikowalności VAT, stosowania metody zryczałtowanych procentowych stawek dochodów dla projektów z wybranych sektorów lub podsektorów czy stosowania do umów hybrydowego PPP dodatkowych rozporządzeń Komisji Europejskiej.

Nie ulega wątpliwości, że **niewłaściwe zastosowanie wytycznych może prowadzić do negatywnej oceny dokumentacji aplikacyjnej lub braku możliwości podpisania umowy o dofinansowanie projektu**. Warto dodać, że skuteczność omawianej regulacji zależy też w znacznej mierze od systemu realizacji danego programu operacyjnego i wymaga od właściwej instytucji zarządzającej dostosowania wzoru umowy o dofinansowanie do specyfiki projektów PPP, zgodnie z przedstawionymi wytycznymi.

Pierwsze realizowane projekty hybrydowe

Jak dotąd „hybrydy” nie cieszyły się zbyt dużym powodzeniem wśród podmiotów publicznych. Rzecz jasna, pierwsze próby realizacji takich projektów podjęły jednostki samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że dofinansowanie przedsięwzięcia PPP ze środków UE zapewnia maksymalną efektywność finansową projektu, co wynagradza wielomiesięczny trud związany z opracowaniem analiz przedrealizacyjnych i procedurą wyboru partnera prywatnego.

Obecnie w Polsce realizowane są trzy projekty hybrydowe PPP. Dwa z nich – wdrażane przez Miasto Zgierz i Miasto Pabianice – dotyczą efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej. Trzeci – obejmujący rozbudowę i modernizację placówek oświatowych – realizowany jest w podwarszawskiej gminie Wiązowna.

O projektach tych pisaliśmy w GSiA nr 5/2017 w artykule „Oświatowe PPP z dotacją UE. Przykład gminy Wiązowna”.

W trakcie wyboru partnera prywatnego znajdują się także kolejne przedsięwzięcia z planowanym udziałem środków unijnych w różnych modelach PPP, w tym m.in. w Sopocie, Opocznie i Warszawie. Analiza rynku PPP wskazuje, że liczba ta powinna istotnie wzrosnąć w ciągu najbliższych miesięcy. ■

