



Partnerstwo publiczno-prywatne i realizacja projektów hybrydowych 2021-2027

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)

+

Dofinansowanie UE

=

projekt hybrydowy

Ustawa o PPP – definicja PPP

PPP polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym(art. 1 ust 2).

Celem PPP jest świadczenie określonej usługi publicznej przez Partnera Prywatnego w oparciu o Infrastrukturę Publiczną.

Przedsięwzięcie to:

budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, (w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność), lub inne świadczenie

połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany (art. 2 pkt 4).

Ustawa o PPP – definicja PPP

PPP polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym(art. 1 ust 2).

Partner prywatny to przedsiębiorca, który zobowiązuje się do:

I. Zaprojektowania

II. Wybudowania

III. Zarządzania przez wiele lat (5 – 25) co najmniej w zakresie technicznym

IV. Finansowania

za **wynagrodzeniem**



Ustawa o PPP – definicja PPP

PPP polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym(art. 1 ust 2).

PPP jest sposobem realizacji projektu.

PPP jest realizowane w trybie zamówień publicznych.

PPP jest zamówieniem wieloletniej usługi, a nie produktu.



PPP a tradycyjne zamówienie publiczne

Efektywność

„PPP powinno być rozważane przez jednostki sektora publicznego, jako alternatywna, **równoważna** z tradycyjnymi metoda realizacji zadań publicznych.

Należy mieć jedynie na uwadze, że ocena zasadności wyboru formuły PPP powinna wykazywać **korzyści**, jakie dla konkretnej inwestycji oraz interesu publicznego wynikają z jej zastosowania”

(Polityka Rządu w zakresie rozwoju PPP, 2017)

PPP a tradycyjne zamówienie publiczne

Efektywność

Miarą efektywności **modelu PPP** są te same składowe co w przypadku każdego projektu inwestycyjnego:

- koszt
- czas
- zakres



Umożliwia to porównywanie modeli wdrożenia danego projektu w celu przyjęcia najbardziej opłacalnej (efektywnej) opcji.

Motywacja do PPP

Partner publiczny



Długoterminowe świadczenie usługi publicznej poprzez uzyskanie określonych aktywów i ich operatora

Gospodarowanie środkami publicznymi w sposób celowy, oszczędny, efektywny, racjonalny i dążenie do ograniczenia wydatków

Uwarunkowania dot. rachunkowości budżetowej: brak wpływu zobowiązań PPP na dług i deficyt publiczny

Oczekiwanie wysokiej jakości usług za odpowiednie wynagrodzenie

Motywacje **regulacyjne**

Motywacje **społeczne i polityczne**

Motywacja do PPP

**Partner
publiczny**

Uwaga: Art. 18 a ustawy o PPP

Zobowiązania z umów PPP nie wpływają na poziom długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych jeżeli ryzyko budowy oraz jedno z ryzyk: dostępności lub popytu zostało przeniesione w większości na partnera prywatnego

**To nie powinna być główna
motywacja do PPP**

Motywacja do PPP względem modelu tradycyjnego

Model tradycyjny

Podmiot Publiczny ustala wymagania techniczne i organizuje przetarg oraz płaci za wykonanie

Wykonawca nie ponosi odpowiedzialności za funkcjonowanie obiektu w długim okresie

Liczne umowy z wykonawcami związane z budową/przebudową, zarządzaniem lub utrzymaniem danej infrastruktury

Zamawiający musi pokryć pełne koszty budowy z uwzględnieniem ew. ich przekroczenia

Model PPP

Kompleksowość - partner prywatny realizuje fazę inwestycyjną i operacyjną

Długoterminowość - umowa zwykle zawierana na kilkanaście lat

Przejrzystość i jasne zasady - standardy świadczenia usług, wskaźniki efektywności, system sankcji/kar

Stabilność - ustalony mechanizm wynagradzania: przewidywalne wydatki (strona publiczna) i przychody (strona prywatna)

Podstawy prawne PPP

PPP w Polsce opiera się na dwóch podstawowych aktach prawnych:

- **Ustawa o PPP**
- **Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi**

Ustawa o PPP

Elastyczna alokacja ryzyk projektowych

Wynagrodzenie partnera prywatnego może w całości pochodzić od podmiotu publicznego

Możliwość wniesienia wkładu własnego w postaci nieruchomości i przeniesienia jego własności na partnera prywatnego

Możliwość zawiązania spółki PPP do realizacji projektu

Ustawa o umowie koncesji

Ryzyko ekonomiczne jest ponoszone przez partnera prywatnego

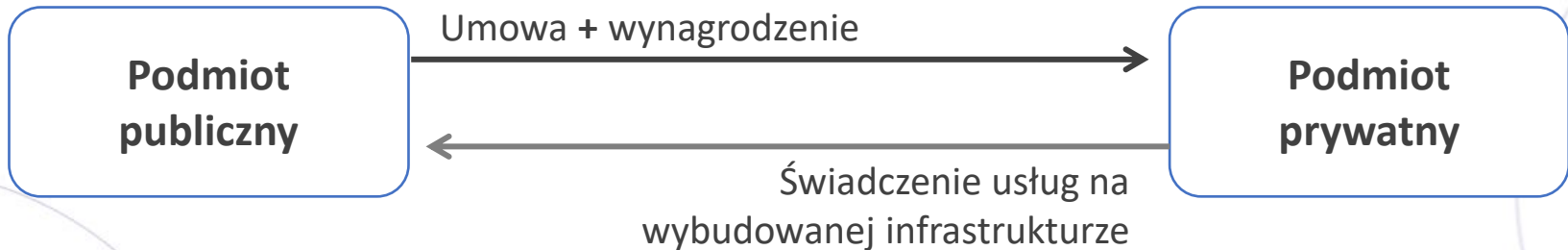
Wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi w większości z opłat od użytkowników

Nieruchomość i wykorzystywana w ramach umowy infrastruktura jest zawsze własnością podmiotu publicznego

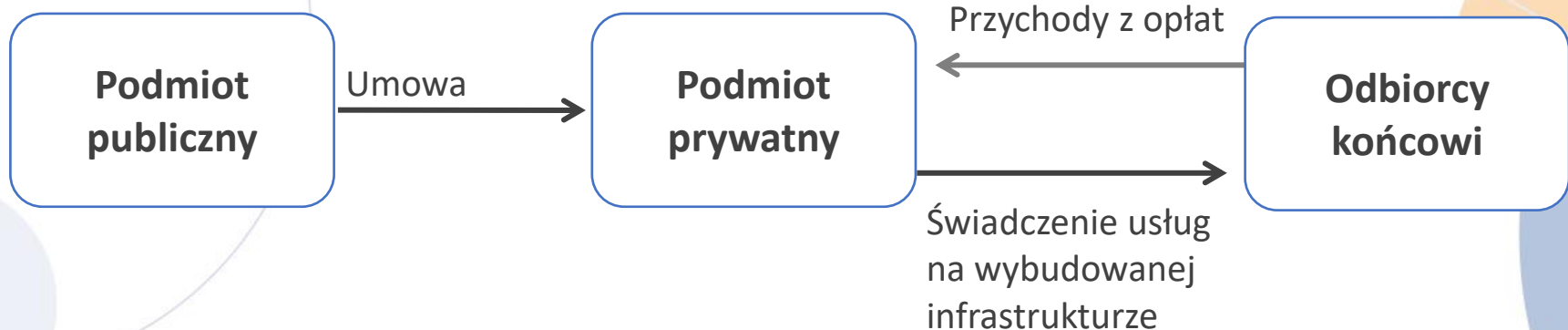
Brak możliwości zawiązania spółki pomiędzy podmiotem publicznym a prywatnym w celu realizacji koncesji

Mechanizmy wynagradzania partnera prywatnego

PPP (opłata za dostępność)



KONCESJA (wynagrodzenie od użytkowników)



UWAGA:

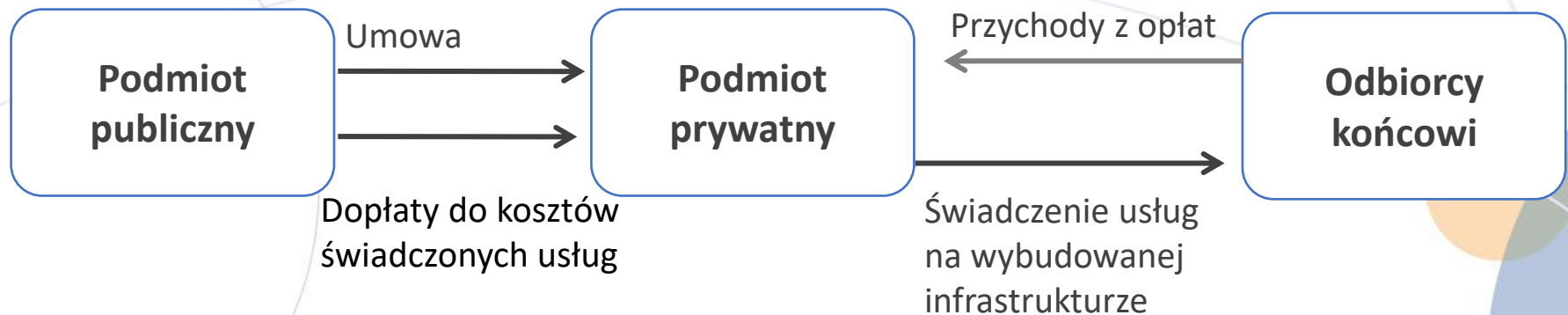
Czas trwania umowy Koncesji, jeśli zawarta jest ona „na dłużej niż 5 lat, nie może przekraczać okresu, w którym koncesjonariusz może zasadnie oczekiwać odzyskania nakładów inwestycyjnych, za wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług, wraz ze zwrotem zainwestowanego kapitału, z uwzględnieniem inwestycji początkowych oraz inwestycji dokonanych w trakcie trwania koncesji” (art. 45 Ust. 2 Ustawy o Umowie koncesji).

Mechanizmy wynagradzania partnera prywatnego

Możliwy jest także model mieszany.

łączy cechy klasycznego PPP i koncesji.

Część wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzi od użytkowników, a część od podmiotu publicznego (np. w postaci dopłaty do kosztów świadczonych usług).



Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 5 Ustawy o PPP, jeśli jest planowane **pobieranie opłat od Użytkowników, Umowa o PPP określa maksymalną wysokość** tych opłat oraz warunki ich zmiany.

Mechanizm Wynagradzania

Dobrze skonstruowany **Mechanizm Wynagradzania**:

- odzwierciedla planowany podział ryzyk pomiędzy stronami,
- odnosi się do rezultatów Projektu PPP,
- motywuje (zarówno poprzez kary, jak i dodatkowe korzyści finansowe) Partnera Prywatnego do zapewnienia wysokiej dostępności aktywa i jakości świadczonych usług,
- zapewnia korzyści obu stronom transakcji,
- zapewnia Partnerowi Prywatnemu przewidywalność przychodów i umożliwia mu uzyskanie oczekiwanej stopy zwrotu,
- pozytywnie wpływa na Bankowość Projektu,
- jest możliwie prosty i zrozumiały.

Podział ryzyk między partnerami w PPP

Ryzyko jest stałym elementem każdego projektu (nie tylko PPP). Sposób podejścia stron do ryzyka determinuje skalę zaangażowania partnera prywatnego.

Podział ryzyka może przesądzać także o innych istotnych aspektach projektu w szczególności kosztach finansowania, ubezpieczenia i innych.

Trzy kluczowe grupy ryzyk:

1. Budowy
2. Dostępności
3. Popytu



Podział ryzyk między partnerami w PPP

Generalna zasada: danym ryzykiem powinna zarządzać ta strona, która zrobi to lepiej, taniej i efektywniej

PPP jest efektywne wtedy, gdy w ramach współpracy każdy z partnerów przejmuje te obowiązki, które potrafi wypełnić najlepiej:

- **Strona Publiczna**

Strona Publiczna odpowiada za określenie wymagań projektowych (warunki dostępności, jakość usługi).

- **Podmiot Prywatny**

Podmiot Prywatny przejmuje na siebie odpowiedzialność za skuteczność i efektywność wytwarzania (proces gospodarowania).

<https://www.ppp.gov.pl/>

<https://www.ppp.gov.pl/kultura/>

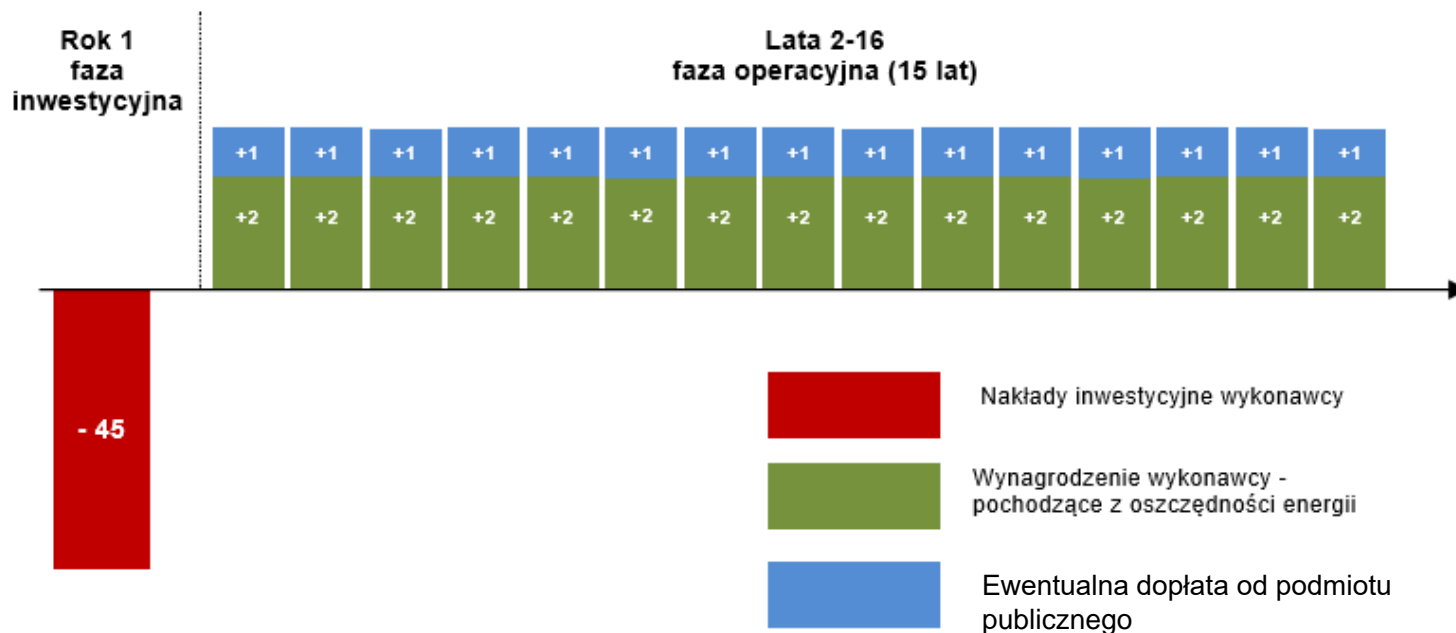
<https://www.ppp.gov.pl/parkingi/>

<https://www.ppp.gov.pl/efektywnosc-energetyczna/>



PPP/ESCO w sektorze efektywności energetycznej

- **źródłem** sfinansowania wynagrodzenia są **oszczędności kosztów**
- poziom wynagrodzenia **zależy od** poziomowi **oszczędności**
- konieczna może być **dopłata od podmiotu publicznego**



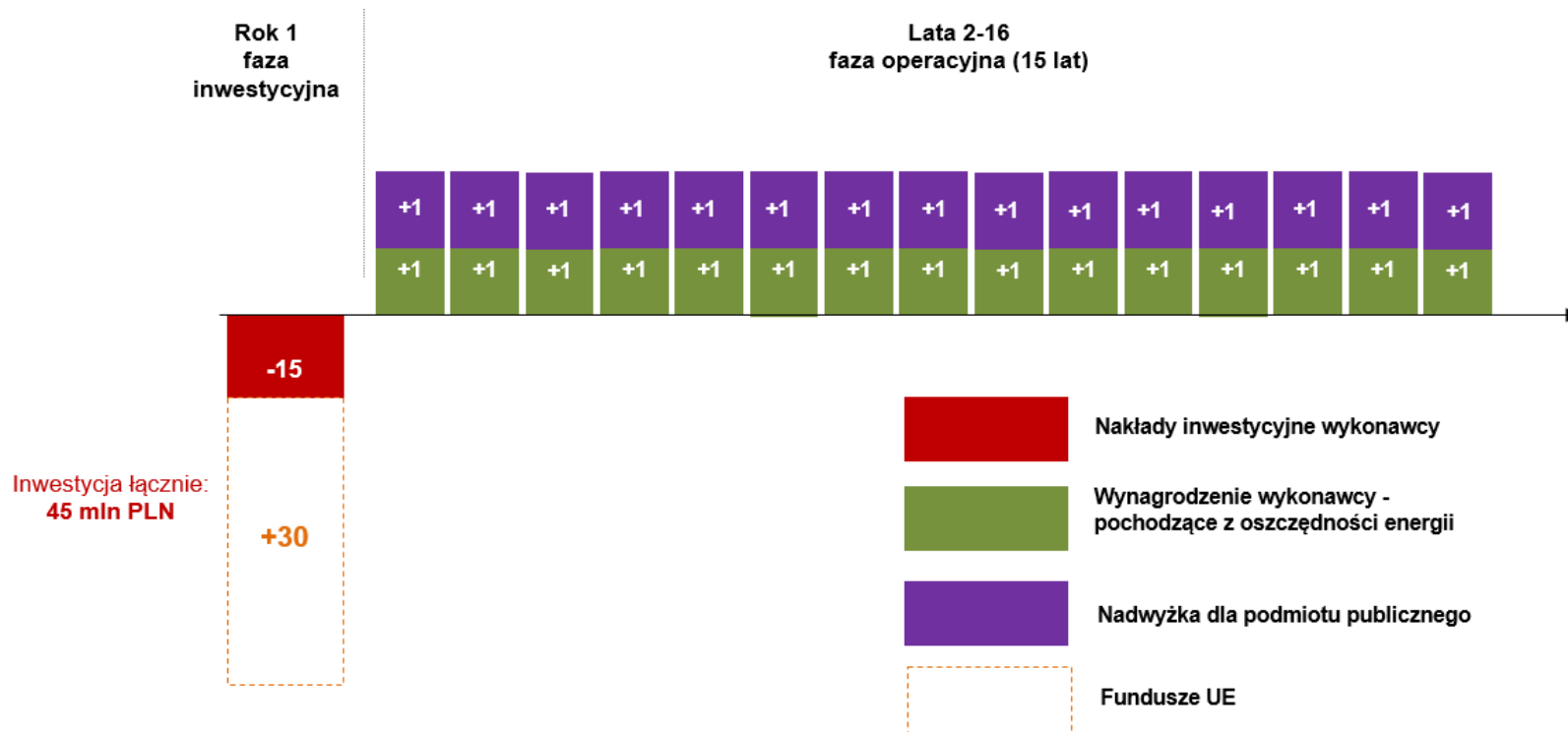
Jeżeli oszczędności nie zostaną uzyskane przez partnera prywatnego, to nie otrzyma on należnego wynagrodzenia

PPP/ESCO z dofinansowaniem z funduszy UE

1/2

Zaangażowanie w projekt PPP/ESCO **środków z dotacji** pozwala na:

1. **brak konieczności wniesienia wkładu własnego** do projektu
2. **wyeliminowanie dopłaty** od podmiotu publicznego
3. **uzyskanie nadwyżki** (z oszczędności) dla podmiotu publicznego



Wytyczne MFiPR dot. projektów inwestycyjnych, w tym **hybrydowych** na lata 2021-2027



Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

Wytyczne dotyczące zagadnień związanych z przygotowaniem projektów
inwestycyjnych, w tym hybrydowych na lata 2021-2027

(projekt przekazywany do zaopiniowania)

Zatwierdzam / Zatwierdzam
z upoważnienia

Minister Funduszy
i Polityki Regionalnej

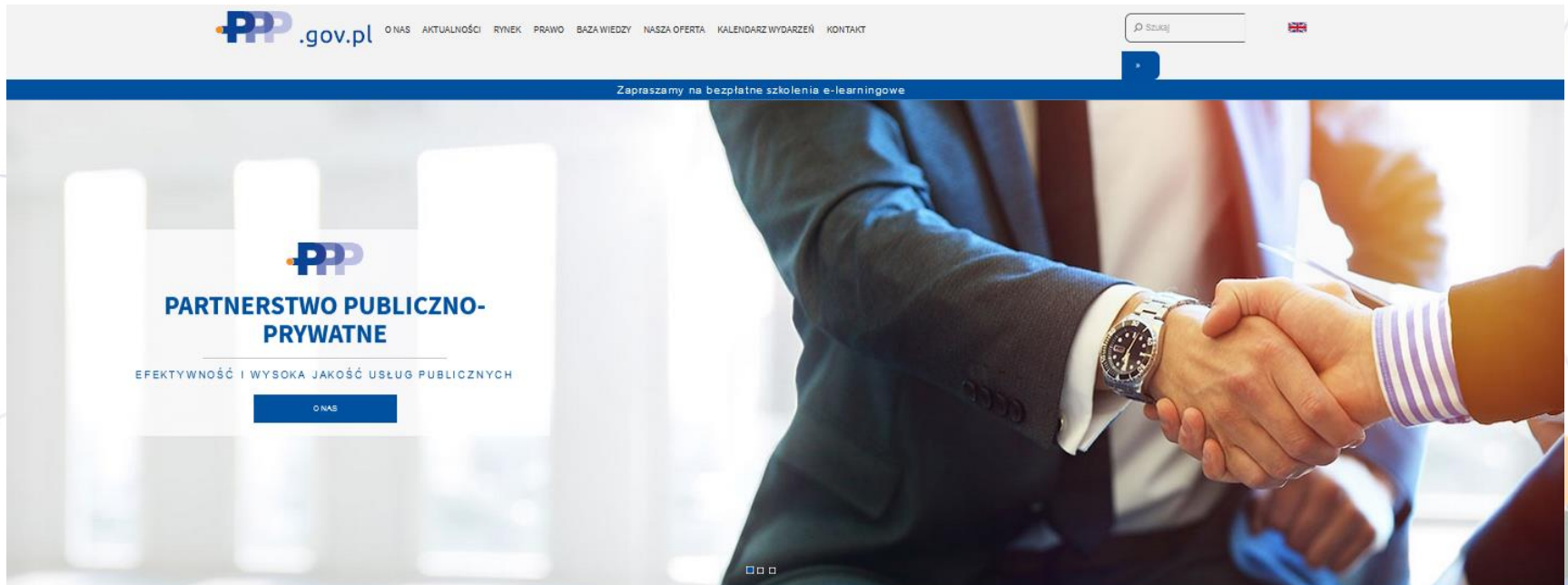
Komentarz do rozporządzeń UE dla Polityki Spójności na lata 2021-2027

**KOMENTARZ DO ROZPORZĄDZEŃ UE
DLA POLITYKI SPÓJNOŚCI NA LATA 2021-2027**

ROZDZIAŁ 13. PPP

Patrz: www.funduszeuropejskie.gov.pl

baza wiedzy > łączenie PPP ze środkami UE



MINISTERSTWO FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ - CENTRALNA JEDNOSTKA DO SPRAW PARTNERSTWA PRYWATNO-PUBLICZNEGO

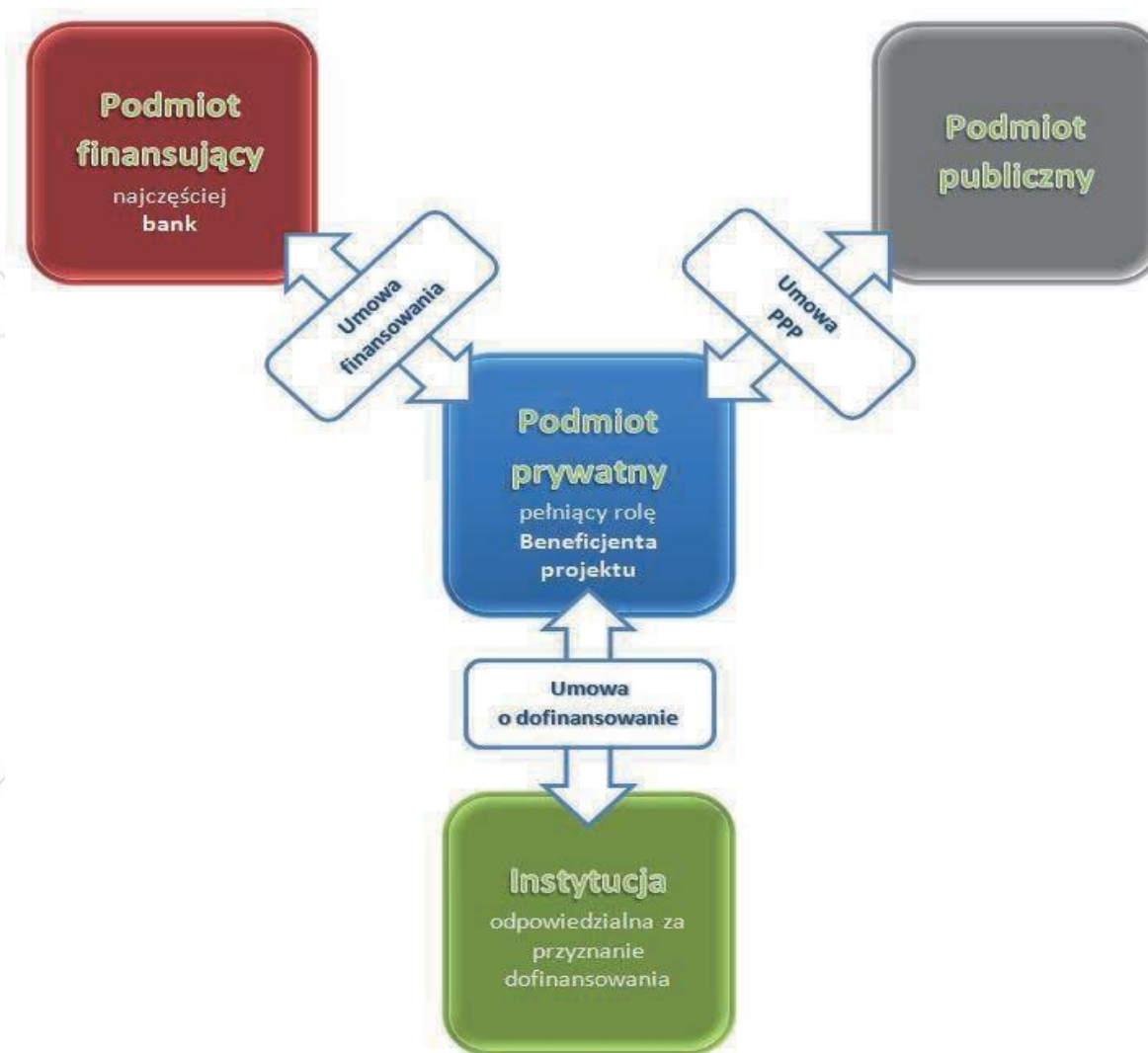
Witamy na naszej oficjalnej stronie! Chcesz dowiedzieć się czym jest Partnerstwo Prywatno-Publiczne (PPP), poznać polski rynek PPP, dobre praktyki? To wszystko oraz wiele innych, ciekawych informacji na temat PPP znajdziesz na naszej stronie. Zapraszamy również do zapoznania się z naszą ofertą - pakietem działań, którymi wspieramy rozwój PPP w Polsce.



Specyfika projektów hybrydowych

- **Odniesienia do projektów hybrydowych:**
 - rozporządzenie 2021/1060
 - Umowa Partnerstwa
 - Wytyczne MFiPR
- **Podstawy prawne (przepisy polskie):**
 - Ustawa o PPP
 - Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi
 - Inne – muszą wpisywać się w definicję z art. 2 pkt 15 rozp. 2021/1060
- **Odbiorca korzyści z formuły hybrydowej – społeczeństwo**
- **Ocena efektywności** – zespół analiz, w oparciu o które zapada decyzja o PPP
 - Wytyczne MFiPR, Tom I – patrz: ppp.gov.pl > baza wiedzy > wytyczne PPP
 - koszt opracowania kwalifikowalny – zgodnie z wyt. kwalifik. (podrozdział 2.2)
 - wsparcie doradcze Dep. PPP
 - zamówienie Dep. PPP na wzorcowe OE + doradztwo

Umowy pomiędzy podmiotami wdrażającymi projekt hybrydowy, którego beneficjentem jest partner prywatny



Specyfika projektów hybrydowych

- **Model DBFO = 100% hybryda** (w rozumieniu rozp. 2021/1060)
 - Projektuj, Buduj, Finansuj, Eksploatuj
- **Beneficjent projektu hybrydowego**
 - Podmiot publiczny (inicjujący projekt PPP)
 - Partner prywatny
- **Wniosek o dofinansowanie – moment złożenia:**
 - przed wyborem partnera prywatnego - składa podmiot publiczny
 - po wyborze partnera prywatnego - składa podmiot publiczny albo partner pryw.
- **Umowa o dofinansowanie – moment złożenia:**
 - po wyborze partnera prywatnego, ale WoD możliwy przed wyborem
 - z podmiotem publicznym albo partnerem prywatnym
- **Inne środki publiczne w projekcie (np. dotacja z WFOŚ)**
 - dopuszczalne
 - Uwaga: zakaz podwójnego finansowania

Ocena efektywności (OE)

- Pojęciem oceny efektywności (**OE**) określa się **zespół analiz** dotyczących przedsięwzięcia PPP wykonywanych przez podmiot publiczny przed wszczęciem postępowania na wybór partnera prywatnego
- OE należy przeprowadzić zgodnie z opracowanymi przez Ministerstwo **Wytycznymi PPP dot. przygotowania projektów**
- Wydatki poniesione przez podmiot publiczny w związku z opracowaniem OE są kosztami kwalifikowalnymi i **podlegają refundacji**
- Sporządzenie **OE** jest obligatoryjne dla każdej inwestycji, którą podmiot publiczny zamierza zrealizować w formule PPP, w tym w formule hybrydowej
- **OE** potencjalnego projektu hybrydowego należy udostępnić instytucji zarządzającej na etapie **wnioskowania o dofinansowanie**
- Na podstawie **OE** możliwa jest ocena projektu, w celu stwierdzenia, iż dana inwestycja może być przedmiotem dofinansowania zgodnie z warunkami danego priorytetu programu
- Obok wytycznych dot. przygotowania projektów Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wydał **wytyczne w zakresie postępowania przetargowego**, wytyczne **w zakresie wzoru umowy o PPP** oraz wytyczne dot. **zarządzania umową o PPP**

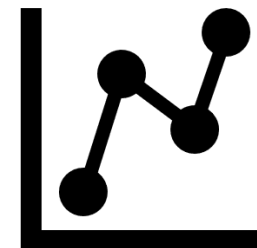
Analiza finansowa w przypadku projektów hybrydowych

- Analiza finansowa projektów hybrydowych przeprowadzana jest przez podmiot publiczny na etapie oceny efektywności, **przed złożeniem wniosku o dofinansowanie**
- Jeżeli założenia do analizy finansowej przyjęte na etapie **oceny efektywności** nie odbiegają od wymogów określonych przez instytucję zarządzającą, ocena projektu w ramach oceny wniosku o dofinansowanie jest przeprowadzana w oparciu o tę analizę
- W przypadku modelu 3 – **Równoległa realizacja dwóch projektów**, analiza finansowa na potrzeby sporządzenia wniosku o dofinansowanie może odnosić się wyłącznie do tego projektu, który docelowo ma pozyskać dofinansowanie UE



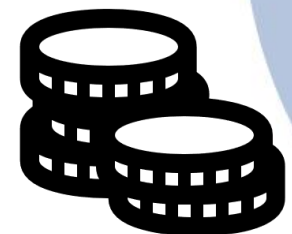
Partner prywatny jako beneficjent projektu hybrydowego

- **Beneficjentem** projektu hybrydowego może być zarówno **podmiot publiczny**, jak i **partner prywatny**, który został wybrany przez podmiot publiczny do realizacji projektu
- Jeżeli rolę **beneficjenta** ma pełnić **partner prywatny**, musi on **spełniać wszelkie wymogi** stawiane beneficjentom w ramach danego naboru
- Jeśli partner prywatny nie zostanie wybrany albo nie będzie spełniał wymogów możliwe jest:
 - objęcie funkcji beneficjenta przez podmiot publiczny połączone z **ponowieniem wyboru** partnera
 - ponowienie procedury wyboru partnera prywatnego zakończonej **skutecznym wyborem** partnera
 - objęcie funkcji beneficjenta przez podmiot publiczny i realizacji projektu w formule tradycyjnej (jedynie w sytuacji, gdy w ramach naboru **projekty hybrydowe nie były uprzywilejowane** w stosunku do projektów realizowanych w formule tradycyjnej)



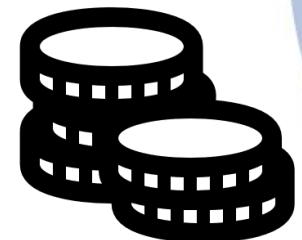
Ponoszenie wydatków w projekcie hybrydowym

- Dofinansowaniu podlegają wyłącznie **nakłady inwestycyjne**
- Najczęściej to partner prywatny będzie stroną ponoszącą nakłady inwestycyjne w projekcie (model DBFO)
- W projekcie hybrydowym wydatki kwalifikowalne może ponosić:
 - beneficjent projektu (p. prywatny lub p. publiczny)
 - p. prywatny, który nie jest beneficjentem
- Jeżeli wydatki kwalifikowalne ponosi bezpośrednio **beneficjent** rozliczanie wydatków jest analogiczne do stosowanego w projektach tradycyjnych, z określonymi zastrzeżeniami:
 - (gdy **beneficjentem** jest **partner prywatny**) jeżeli strony umowy o PPP ustalą, że część nakładów inwestycyjnych ma ponieść podmiot publiczny, wymagane będzie wykorzystanie instytucji „podmiotu upoważnionego do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych”
 - konieczne, jak w każdym projekcie hybrydowym, będzie wykorzystanie **rachunku powierniczego**, który zastąpi rachunek bankowy projektu



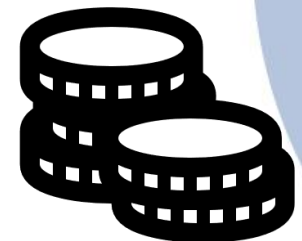
Jeżeli wydatki kwalifikowalne ponosi **partner prywatny niebędący beneficjentem**:

- podmiot publiczny (**beneficjent**) składa wniosek o płatność, do którego załącza opłacone przez partnera prywatnego dokumenty księgowe (faktury lub dokumenty o równorzędnej wartości dowodowej)
- podmiot publiczny (**beneficjent**) składa wniosek o płatność, w którym potwierdza wniesienie przez partnera prywatnego **wkładu niepieniężnego** do projektu
- Zastosowanie ma szczególny sposób rozliczenia projektów hybrydowych, który wymaga spełnienia łącznie następujących przesłanek:
 - **przekazania** przez instytucję zarządzającą na **rachunek powierniczy środków zaliczki**, w wysokości odpowiadającej wydatkowi, który ma być uznany za kwalifikowalny;
 - **załączenia dokumentacji**, o której mowa powyżej do wniosku beneficjenta (podmiotu publicznego) o płatność;
 - **potwierdzenia** przez instytucję zarządzającą, że **prace** dotyczące wydatku **zostały zrealizowane** w zakresie wskazanym w **umowie o PPP**



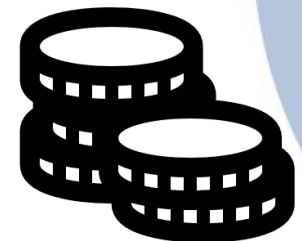
Jeżeli wydatki kwalifikowalne ponosi **partner prywatny niebędący beneficjentem**:

- Zastosowanie ma szczególny sposób rozliczenia projektów hybrydowych, który wymaga spełnienia **łącznie przesłanek wymienionych na poprzednim slajdzie** oraz:
 - udokumentowania przez partnera prywatnego, że prace, których dot. wydatek zostały zrealizowane (**raport z okresu projektowania i budowy** lub **raport końcowy** z okresu projektowania i budowy zweryfikowany przez podmiot publiczny lub niezależnego inżyniera)
 - przedstawienia **protokołu odbioru infrastruktury** potwierdzającego, że roboty budowlane zostały ukończone zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa, **umową o PPP**, pozwoleniami, normami, jak również zgodnie z dokumentacją projektową: **świadectwa ostatecznego zakończenia robót** budowlanych danego etapu projektu lub całej infrastruktury, zaakceptowanego przez podmiot publiczny lub niezależnego inżyniera
 - **faktury VAT** obejmującej część lub całość nakładów inwestycyjnych, wystawionej przez partnera prywatnego na rzecz podmiotu publicznego



Ponoszenie wydatków w projekcie hybrydowym

- **Środki** pochodzące z **dofinansowania**, niezależnie od formy dofinansowania (zaliczka, refundacja), przekazywane są przez instytucję zarządzającą na **rachunek powierniczy projektu** hybrydowego
- W projekcie hybrydowym, którego beneficjentem jest podmiot publiczny, dopuszczalne jest, aby podmiot publiczny przekazał partnerowi prywatnemu środki z zaliczki na poczet dofinansowania ze środków UE, o ile jest to zgodne z ogólnymi zasadami wdrażania funduszy UE
- Jeśli **rolę beneficjenta pełni partner prywatny**, w kwestii zaliczki stosuje się podejście analogiczne do stosowanego w przypadku projektów realizowanych w formule tradycyjnej
- Środki z zaliczki należy przekazać na **rachunek powierniczy** projektu hybrydowego



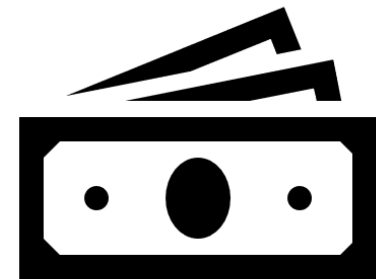
Rachunek powierniczy w projekcie hybrydowym

- **Rachunek powierniczy** jest **rachunkiem bankowym** tworzonym w oparciu o porozumienie pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym **celem przekazywania** przez IZ wszelkich **płatności**
- Przekazanie środków dofinansowania przez IZ na **rachunek powierniczy** musi nastąpić w okresie kwalifikowalności wydatków, czyli przed 31 grudnia 2029 r.
- Postanowienia **umowy o PPP** dotyczące rachunku powierniczego podlegają weryfikacji i zatwierdzeniu przez IZ na etapie wnioskowania o dofinansowanie dla projektu hybrydowego
- Jeśli na etapie zawarcia umowy o dofinansowanie nie zostanie zawarta jeszcze **umowa o PPP**, należy wziąć pod uwagę projekt przepisów umowy o PPP w tym zakresie, dostarczony przez podmiot wnioskujący o dofinansowanie
- W typowych projektach PPP **projekt umowy PPP** będzie kształtowany **w trakcie postępowania** ws. wyboru partnera prywatnego
- **Jedynym beneficjentem** środków pieniężnych wygenerowanych na rachunku powierniczym jest podmiot publiczny

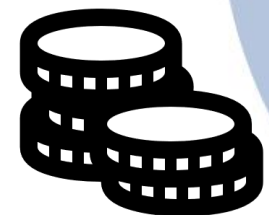
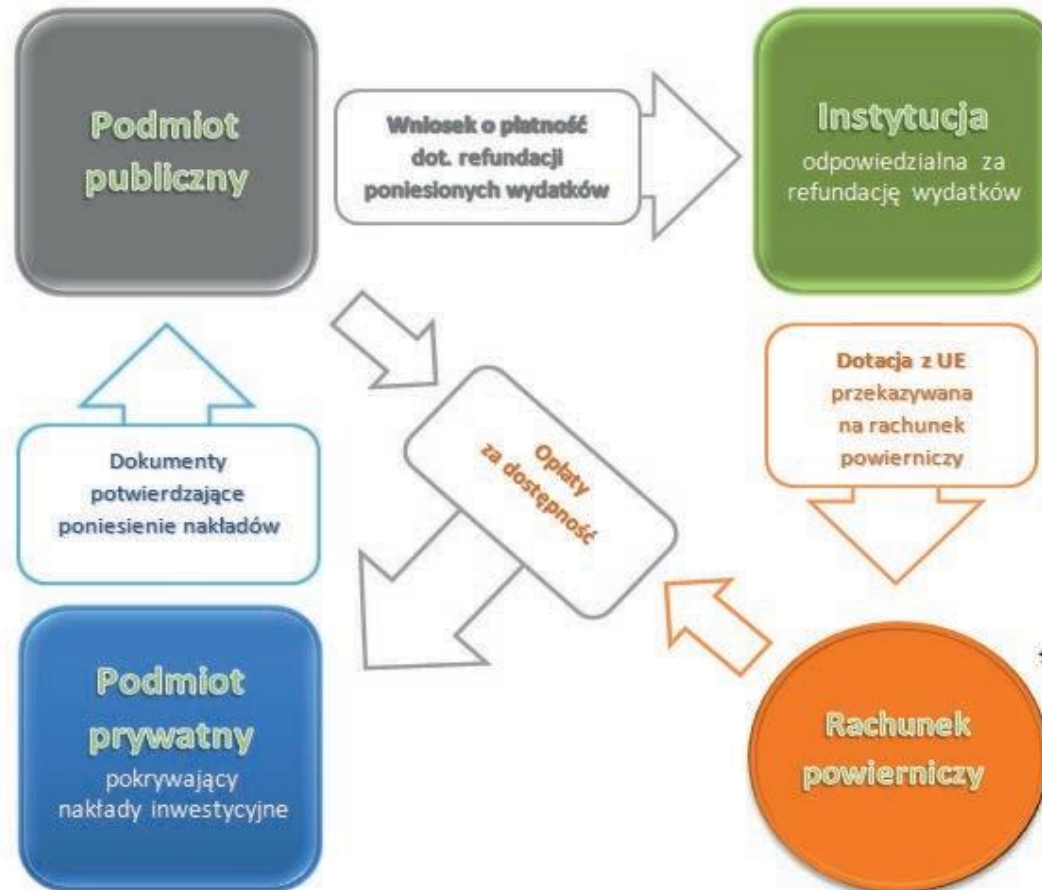
Rachunek powierniczy w projekcie hybrydowym

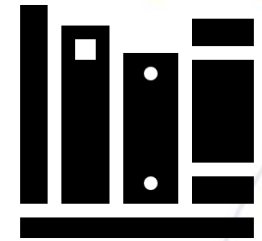
2/3

- Jeżeli beneficjentem projektu hybrydowego będzie partner prywatny, należne partnerowi prywatnemu wynagrodzenie od podmiotu publicznego należy pomniejszyć o wartość wygenerowanych środków
- **Rachunek powierniczy** należy wykorzystywać **w każdym projekcie hybrydowym**
- **Rachunek powierniczy** został wprowadzony z myślą o modelu opartym na opłacie za dostępność
- Najczęściej stroną ponoszącą nakłady inwestycyjne w projekcie hybrydowym będzie partner prywatny i to on będzie odbiorcą środków zgromadzonych na **rachunku powierniczym**



Rachunek powierniczy w projekcie hybrydowym





Postanowienia umowy o PPP w zakresie projektów hybrydowych

- Skorzystanie ze szczególnych rozwiązań przeznaczonych dla projektów hybrydowych wymaga uwzględnienia w treści umowy o PPP **postanowień** w zakresie:
 1. **rachunku powierniczego**, w tym szczególnie w zakresie trybu i terminów, w jakich środki zdeponowane na tym rachunku będą przekazywane
 2. uzgodnionych przez strony umowy o PPP **sposobów dokumentowania realizacji prac** przez partnera prywatnego celem potwierdzenia, że warunki kwalifikowalności wydatków zostały spełnione i czy zastosowanie znajdzie szczególny sposób rozliczenia projektów hybrydowych
 3. określenie **terminu na realizację prac** w ramach umowy, z ewentualnym podziałem na etapy
 4. **opis zakresu prac** do wykonania w ramach projektu, z ewentualnym podziałem na etapy
- **Institucja zarządzająca**, na etapie oceny wniosku o dofinansowanie projektu hybrydowego, weryfikuje, czy umowa o PPP lub jej projekt zawiera powyższe **postanowienia**, a następnie zatwierdza te postanowienia

Dziękuję za uwagę

**Departament PPP
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej**

www.ppp.gov.pl
rozwojppp@mfi.pr.gov.pl

**Departament Zarządzania Programami
Regionalnymi**

Agnieszka Brzozowska, Krzysztof Prybuła