

Elementy organizacyjne	Zagadnienia szczegółowe
innymi organizacjami	Utrzymywanie dobrych relacji z innymi organizacjami
	Relacje z instytucjami finansowymi
	Relacje z podmiotami politycznymi
	Relacje z organizacjami pozarządowymi i grupami społecznymi
	Postrzeganie instytucji przez podmioty zewnętrzne
	Zrozumienie misji instytucji przez podmioty zewnętrzne
Grupy docelowe	Stopień rozpoznania potrzeb klientów/grup docelowych
	Relacje między instytucją i grupami docelowymi
	Stopień zadowolenia odbiorców usług instytucji
Jakość zarządzania	Zdolności przywódcze menadżerów
	Stopień znajomości instytucji przez menadżerów
	Ukierunkowanie menadżerów na aspekty wewnętrzne i zewnętrzne instytucji
	Stopień delegowania odpowiedzialności i zachowania kontroli nad funkcjonowaniem instytucji
	Ukierunkowanie na świadczenie usług na rzecz grup docelowych
	Odpowiedzialność menadżerów za podejmowane decyzje i wyniki instytucji
	Informowanie pracowników o decyzjach menadżerów
Struktura organizacyjna	Czy istnieje opis struktury organizacyjnej instytucji zawierający podział obowiązków i odpowiedzialności?
	Czy instytucja funkcjonuje zgodnie z formalną strukturą?
	Czy podejmowanie decyzji opiera się na podziale odpowiedzialności?
	Stopień zrozumienia podziału obowiązków i odpowiedzialności przez pracowników
	Jakość koordynacji działań między departamentami
Planowanie	Czy instytucja ma zdefiniowaną misję?
	Czy misja przekłada się na strategię i plany instytucji?
	Czy misja i strategia wyznaczają realne cele?
	Czy strategia przekłada się na plany roczne i budżety operacyjne?
	Czy wdrażanie planów jest monitorowane, a wnioski uwzględniane w kolejnych planach?
	Czy poprzednie plany i budżety zostały wykonane poprawnie?
	Czy instytucja przeprowadza ewaluację realizacji przyjętej strategii?
	Czy instytucja planuje zamówienia publiczne?
	Funkcjonowanie polityki równych szans i niedyskryminacji
Zarządzanie finansami	Czy sprawozdania finansowe instytucji zostały zatwierdzone przez niezależnego audytora?
	Czy instytucja rozliczyła poprawnie otrzymane wcześniej dotacje?
	Czy instytucja regularnie dostarcza informacji o swoich osiągnięciach i stanie finansów?
	Czy obieg dokumentów i zarządzanie finansami jest właściwie dokumentowane?
	Czy system monitoringu i planowania pracy w wystarczającym stopniu angażuje pracowników?
	Czy procedury realizacji dostaw są odpowiednie?
Zarządzanie personelem	Polityka kadrowa
	Jakość opisu stanowisk pracy
	Czy wynagrodzenia pracowników są adekwatne?
	System motywacyjny
	Czy prowadzona jest okresowa ocena pracowników?
	Procedury rekrutacyjne
	Rotacja pracowników
	Szkolenia
	BHP

Zródło: Opracowanie własne na podstawie *Aid Delivery Methods; Volume 1; Project Cycle Management Guidelines; March 2004; European Commission*, str. 96 – 98.

Ocenie będzie podlegać, czy wnioskodawca i jego partnerzy posiadają odpowiedni potencjał inwestycyjny, techniczny, organizacyjny, finansowy, prawny, który pozwoli zrealizować inwestycję, osiągnąć jej cele oraz utrzymać efekty i rezultaty.

### **III.2. Wykonalność prawna**

#### **III.2.1. Ochrona środowiska**

Wnioskodawca powinien określić, czy przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na środowisko i/lub na obszar Natura 2000 i w związku z tym, czy zgodnie z prawem<sup>79</sup> kwalifikuje się do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. Jeśli tak, to raport należy dołączyć do wniosku o dofinansowanie, a w tym rozdziale przedstawić jego główne wnioski.

Należy określić, czy dla projektu wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jeśli taka decyzja jest wymagana i została wydana, należy przedstawić ją jako załącznik do wniosku lub przedłożyć na etapie przygotowywania umowy o dofinansowanie (w zależności od zapisów dokumentacji konkursowej lub w dokumentacji dotyczącej projektów zgłaszanych w trybie pozakonkursowym). Jeśli nie została jeszcze wydana, wnioskodawca powinien określić, kiedy to nastąpi.

Jeżeli wnioskodawca stwierdzi brak konieczności przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, powinien to uzasadnić w sposób nie budzący wątpliwości odwołując się do odpowiednich przepisów prawa. Jeżeli wskazują one taką konieczność, należy przedstawić stosowną opinię organu właściwego do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Opisując sytuację projektu z uwagi na ochronę środowiska i postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, oprócz przepisów prawnych obowiązujących w tym zakresie, należy również wziąć pod uwagę Wytyczne w zakresie dokumentowania postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych<sup>80</sup>.

**Analiza wykonalności prawnej projektu w zakresie ochrony środowiska musi być spójna z informacjami podanymi w rozdziale II.3.8. Należy również sprawdzić, czy przedstawiony opis nie pozostaje w sprzeczności z analizą problemów i celów projektu (rozdziały II.1.1 – II.1.4 oraz II.3.6).**

<sup>79</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2013 poz. 1235 z późn. zm.), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r., nr 213, poz. 1397 wraz z późn. zm).

<sup>80</sup> Minister Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 2015 r.

### III.2.2. Zamówienia publiczne

Podejmowane w ramach projektu działania muszą być zgodne z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>81</sup> (PZP) oraz z zapisami rozdziału 6.5 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 - 2020<sup>82</sup>. Zespół projektowy powinien przedstawić, w ramach ilu kontraktów inwestycja będzie realizowana oraz w jaki sposób zostaną wybrani dostawcy i wykonawcy, uzasadniając przy tym zgodność przyjmowanych rozwiązań w zakresie zamówień publicznych z obowiązującymi przepisami i wytycznymi. Należy przy tym opisać jakie procedury wynikające z w/w przepisów prawa, wytycznych oraz regulacji wewnętrznych beneficjenta znajdują zastosowanie. Opisując sposób postępowania w zakresie zamówień publicznych należy odnieść się do wszystkich kategorii wydatków, które mają stanowić koszty kwalifikowalne projektu.

Dla projektów hybrydowych należy podać również stosowne informacje dotyczące wyboru partnera prywatnego.

Przedstawione informacje powinny być spójne z informacjami dotyczącymi przetargów przedstawionymi w harmonogramie Gantta w rozdziale II.3.4. Analizą dotyczącą zamówień publicznych należy objąć wszystkie kategorie wydatków wskazane w rozdziale II.3.3 jako koszty kwalifikowalne.

### III.2.3. Partnerstwo publiczno – prywatne

**Projekt hybrydowy** to projekt wspólnie realizowany przez partnerstwo publiczno – prywatne, czyli formę współpracy między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym, której celem jest poprawa realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne, poprzez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału. Przy tym inwestycja infrastrukturalna oznacza tutaj budowę, przebudowę lub remont obiektu budowlanego lub wyposażenie składnika majątkowego w urządzeniu podwyższające jego wartość lub użyteczność, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem przedmiotem tej inwestycji za wynagrodzeniem<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> Dz. U. z 2013 r., 907 wraz z późn. zm.

<sup>82</sup> Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 10 kwietnia 2015 r., MIIR/H 2014-2020/12(01)/04/2015/.

<sup>83</sup> Por. Wytyczne MIIR, str. 18, art. 2 ust. 24 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. oraz art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014-2020 (Dz. U. z 2014 r., poz. 1146 wraz z późn. zm.). Szerszy komentarz dot. ram prawnych partnerstwa publiczno – prywatnego zawiera publikacja Partnerstwo publiczno – prywatne w nowym okresie programowania (2014-2020). Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014-2020 w zakresie partnerstwa publiczno – prywatnego, publikacja MIIR, grudzień 2013 r.

Na gruncie prawa krajowego, projektami hybrydowymi w rozumieniu powyższej definicji mogą być nie tylko projekty realizowane w oparciu o ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym<sup>84</sup>, lecz również inne projekty (np. realizowane w oparciu o ustawę z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>85</sup>).

Inicjatywa JASPERS opracowała 4 modele łączenia dotacji UE z formułą partnerstwa publiczno – prywatnego. Różnią się one stopniem uczestnictwa przez partnera prywatnego w ryzyku związanym z realizacją projektu. Każdy z nich jest możliwy do zastosowania w projektach ubiegających się o wsparcie ze środków RPO-L2020, choć nie każdy z nich będzie spełniał definicję projektu hybrydowego wskazaną powyżej<sup>86</sup>.

- Eksploatacja i utrzymanie ze środków prywatnych (DB+O; model PPP1) to model, w którym etap budowy jest wyraźnie oddzielony od etapu eksploatacji i utrzymania (operacyjnego). Dla każdego z tych etapów zastosowanie znajduje osobna umowa między podmiotem publicznym i prywatnym. W pierwszej z nich zleca się budowę i projektowanie. W drugiej (temu samemu lub innemu podmiotowi prywatnemu) – eksploatację i utrzymanie infrastruktury.
- Projektuj – Buduj – Eksploatuj (DBO; model PPP2) to model, w którym za pomocą pojedynczej umowy podmiot publiczny zleca podmiotowi prywatnemu budowę, eksploatację i utrzymanie przedmiotu inwestycji. W tym modelu to podmiot publiczny ponosi nakłady inwestycyjne, które następnie podlegają dofinansowaniu z UE.
- Równoległa realizacja dwóch projektów (model PPP3) polega na finansowaniu dwóch uzupełniających się (komplementarnych) elementów infrastruktury na podstawie dwóch oddzielnych umów. Jedna część jest wybudowana w oparciu o umowę na roboty budowlane, zaś druga na podstawie umowy partnerstwa publiczno – prywatnego, która dotyczy również eksploatacji obu wybudowanych części. Rolę wykonawcy w odniesieniu do obu tych umów może pełnić ten sam podmiot. W ramach tego modelu dofinansowanie UE przypada wyłącznie na sfinansowanie pierwszej z inwestycji, w której nakłady inwestycyjne są ponoszone przez podmiot publiczny.
- Projektuj – Buduj – Finansuj – Eksploatuj (DBFO; model PPP4) to model, w którym projekt jest realizowany w oparciu o umowę partnerstwa publiczno – prywatnego, która obejmuje projektowanie, budowę, finansowanie oraz eksploatację inwestycji. W odróżnieniu

---

<sup>84</sup> Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 wraz z późn. zm.

<sup>85</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 113.

<sup>86</sup> Por. Wytyczne MiR, str. 58 i 59 oraz Dokument roboczy. Połączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno – prywatnym (PPP) na rzecz infrastruktury. Modele koncepcyjne i indywidualne przykłady, JASPERS, grudzień 2010 r., str. 9 i 10.

od pozostałych modeli, w tym przypadku nakłady inwestycyjne, które podlegają refundacji ze środków UE, są ponoszone przez partnera prywatnego.

Spośród wskazanych powyżej modeli, tylko model ostatni (DBFO) w pełnym zakresie wpisuje się w warunki określone w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. oraz w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014-2020. Jest to bowiem jedyny model, w którym podmiot prywatny finansuje realizację projektu, tj. ponosi wydatki kwalifikowalne. W definicję projektu hybrydowego wskazaną na początku niniejszego rozdziału wpisują się również projekty DBO. Pozostałe modele zakładają pojawienie się partnerstwa publiczno – prywatnego dopiero po zakończeniu etapu rzeczowej realizacji projektu (w fazie operacyjnej)<sup>87</sup>.

Podmiot publiczny powinien podejmować decyzję o realizacji danego zadania w formie partnerstwa publiczno – prywatnego w oparciu o analizę przedrealizacyjną. Taka analiza, dotycząca aspektów prawnych, ekonomiczno – finansowych oraz technicznych, powinna wykazać, iż realizacja projektu w partnerstwie publiczno – prywatnym może być bardziej korzystna niż jego realizacja w modelu tradycyjnym. Analiza powinna być przeprowadzona przed rozpoczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego. Jej istotnym elementem powinno być przeprowadzenie badań (konsultacji) rynkowych w celu uzyskania od instytucji finansowych oraz podmiotów zainteresowanych realizacją projektu (operującym w danej branży) informacji dotyczących bieżących możliwości i warunków realizacji inwestycji. Dzięki temu przyjmowane założenia będą miały możliwie realny charakter. W analizie przedrealizacyjnej wskazane jest zastosowanie formy komparatora sektora publicznego, polegającej na porównaniu dwóch scenariuszy realizacji inwestycji (w partnerstwie publiczno – prywatnym i w modelu tradycyjnym) w całym cyklu życia projektu<sup>88</sup>. Więcej informacji nt. realizacji projektów hybrydowych oraz analiz przedrealizacyjnych jest dostępnych w publikacjach (np. Dokument roboczy. Połączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno – prywatnym (PPP) na rzecz infrastruktury. Modele koncepcyjne i indywidualne przykłady, JASPERS, grudzień 2010 r. oraz National Public Private Partnership Guidelines, Volume 4: Public Sector Comparator Guidance, Australia, grudzień 2008 r.), jak również na stronach [www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl) oraz [ppp.parp.gov.pl](http://ppp.parp.gov.pl).

---

<sup>87</sup> Por. Wytoczne MIIR, str. 59 i 60.

<sup>88</sup> Por. ibidem, str. 57,58 i 60.

W niniejszym rozdziale, dla projektów realizowanych w partnerstwie publiczno – prywatnym należy zaprezentować najważniejsze elementy i wnioski z przeprowadzonej analizy przedrealizacyjnej oraz odnieść się do spełnienia wymagań prawnych określonych w odpowiednich przepisach<sup>89</sup>.

#### III.2.4. Pomoc publiczna

Pojęcie **pomocy publicznej** wprowadza art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>90</sup>, który definiuje ją jako „wszelką pomoc przyznawaną przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”<sup>91</sup>. Z tego przepisu wynikają przesłanki pomocy publicznej<sup>92</sup>:

- następuje transfer zasobów, przypisywalny władzy publicznej,
- transfer ten skutkuje przysporzeniem na rzecz określonego podmiotu, na warunkach korzystniejszych niż rynkowe,
- transfer ten jest selektywny tzn. uprzywilejowuje określone podmioty lub wytwarzanie określonych dóbr,
- w efekcie tego transferu występuje lub może wystąpić zakłócenie konkurencji,
- transfer ten wpływa na wymianę gospodarczą między krajami członkowskimi.

W niniejszym rozdziale powinna znaleźć się analiza spełnienia poszczególnych przesłanek. Tylko spełnienie ich wszystkich świadczy o występowaniu w projekcie pomocy publicznej. Ponieważ pojęcie pomocy publicznej opiera się nie tylko o wskazany powyżej przepis Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, lecz również o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i unijne akty prawa wtórnego<sup>93</sup>, pomocne przy analizie mogą okazać się następujące opracowania:

- Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007 – 2013. Poradnik dla administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, marzec 2008 r.
- Pomoc publiczna, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, 2009 r.
- Pomoc publiczna dla przedsiębiorców, Karolina Gałązka, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, marzec 2012 r.

<sup>89</sup> Np. ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym (Dz. U. z 2008 r., nr 19, poz. 100 wraz z późn. zm.), Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz. U. z 2015 r., poz. 284), ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r., poz. 113).

<sup>90</sup> Wersja skonsolidowana. Dz.U.UE Nr C 326/47 z dnia 26.10.2012 r.

<sup>91</sup> Stwierdza ponadto, iż jest ona niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.

<sup>92</sup> Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007 -2013. Poradnik dla administracji publicznej., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, marzec 2008 r., str. 7, 10, 13, 14, 18.

<sup>93</sup> Por. Pomoc publiczna dla przedsiębiorców, Karolina Gałązka, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, marzec 2012 r., str. 12.

Wyżej wymienione pozycje zawierają wiele informacji obowiązujących dla poprzedniego okresu programowania (2007 – 2013) i ich oczywiście nie należy stosować do projektów ubiegających się o wsparcie w ramach RPO-L2020. Tym niemniej, szczególnie do czasu opracowania przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju lub Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ich odpowiedników dla nowego okresu programowania (2014 – 2020) w zakresie dotyczących analizy przesłanek pomocy publicznej powinny być one użyteczne (bazowy przepis prawny oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie uległy bowiem zmianie).

Jeżeli projekt jest objęty pomocą publiczną, należy sprawdzić, która podstawa prawna regulująca np. kwestię kosztów kwalifikowalnych, maksymalny poziom dofinansowania czy inne warunki udzielenia pomocy znajduje zastosowanie<sup>94</sup> i stosować jej przepisy konsekwentnie w całym studium wykonalności.

### III.2.5. Pozostałe aspekty prawne projektu

Wnioskodawca powinien opisać wszystkie pozwolenia i koncesje, jakie będą wymagane na etapie realizacji i eksploatacji projektu. Należy podać rodzaj oraz planowaną datę uzyskania poszczególnych dokumentów.

W studium wykonalności nie jest wskazane przedstawianie pozwoleń i koncesji (np. jako załączników), należy jedynie przeanalizować wymagania stojące przed inwestorem w tym zakresie oraz zaplanować proces ich pozyskiwania. Z reguły będą one potrzebne na etapie składania wniosku o dofinansowanie projektu i/lub podpisywania umowy o dofinansowanie.

Jeżeli przepisy prawa wprowadzają normy, jakie trzeba będzie brać pod uwagę w czasie wdrażania projektu i w związku z korzystaniem z jego produktów, to powinny one zostać w tym miejscu przedstawione. Dotyczy to również specjalnych uprawnień pracowników, którzy zostaną zatrudnieni na nowych miejscach pracy.

<sup>94</sup> Pomocne w tym zakresie powinny być zapisy SzOOP RPO-L2020 (wskazania dot. pomocy publicznej w ramach opisu każdego z działań programu). W momencie opracowywania niniejszej instrukcji podstawy prawne udzielania pomocy publicznej stanowiły przede wszystkim Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r., Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2014-2020 oraz (w przypadku pomocy de minimis) Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. i Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2015 r., poz. 488). Polski pakiet legislacyjny dotyczący pomocy publicznej (m. in. rozporządzenia w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020, w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w zakresie celu tematycznego 3 - wzmocnienie konkurencyjności mikro, małych i średnich przedsiębiorców w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020, w sprawie udzielania pomocy na inwestycje wspierające efektywność energetyczną w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020, w sprawie udzielania pomocy na inwestycje w układy wysokosprawnej kogeneracji oraz na propagowanie energii ze źródeł odnawialnych w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020, w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020) znajdował się jeszcze w przygotowaniu.

### III.3. Trwałość projektu

Projekt<sup>95</sup> zachowuje trwałość, jeżeli w ciągu pięciu lat (trzech lat w przypadku MSP w odniesieniu do projektów, z którymi związany jest wymóg utrzymania inwestycji lub miejsc pracy) od płatności końcowej na rzecz beneficjenta nie zajdzie którakolwiek z następujących okoliczności:

- zaprzestanie działalności produkcyjnej lub przeniesienie jej poza obszar objęty programem,
- zmiana własności elementu infrastruktury, która daje przedsiębiorstwu lub podmiotowi publicznemu nienależne korzyści,
- istotna zmiana wpływająca na charakter operacji, jej cele lub warunki wdrażania, która mogłaby doprowadzić do naruszenia jej pierwotnych celów<sup>96</sup>.

Dla projektów polegających na inwestycji w infrastrukturę lub inwestycji produkcyjnych (z wyjątkiem projektów MSP) naruszeniem zasady trwałości stanowi również przeniesienie w okresie 10 lat od daty płatności końcowej działalności produkcyjnej poza obszar Unii Europejskiej. Przepisy dotyczące pomocy publicznej mogą jednak wskazywać tutaj inny okres<sup>97</sup>.

W niniejszym rozdziale podstawowym zadaniem autora studium wykonalności jest wskazanie braku istotnych przesłanek do niezachowania trwałości projektu w okresie 5 lat (3 lat w przypadku MSP) oraz rozstrzygnięcia ewentualnych wątpliwości w tym zakresie. Oczywiście analiza trwałości projektu dokonywana w niniejszym rozdziale powinna być poparta analizą trwałości finansowej (rozdział III.4.3).

Przy analizie trwałości pomocny może okazać się podręcznik Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „Zagadnienia zachowania trwałości projektu współfinansowanego z funduszy europejskich”<sup>98</sup>. Jest to pozycja opracowana dla poprzedniego okresu programowania (2007 – 2013), dlatego należy zachować ostrożność w jej stosowaniu. Tym niemniej, ponieważ przepisy dotyczące trwałości projektu nie uległy daleko idącym zmianom, powinna być ona użyteczna, szczególnie do czasu opracowania jej odpowiednika dla nowego okresu programowania.

<sup>95</sup> Dotyczy projektów obejmujących inwestycje w infrastrukturę lub inwestycje produkcyjne.

<sup>96</sup> Por. art. 71 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. oraz Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 - 2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 10 kwietnia 2015 r., MliR/H 2014-2020/12(01)/04/2015/, str. 19.

<sup>97</sup> Por. art. 71 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. oraz Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 - 2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 10 kwietnia 2015 r., MliR/H 2014-2020/12(01)/04/2015/, str. 19.

<sup>98</sup> Marzec 2012 r.



Oceniający sprawdzać będą czy beneficjent nie planuje zmian zagrażających trwałości projektu oraz czy zapewniona została trwałość instytucjonalna i techniczna inwestycji po zakończeniu jej realizacji.

### III.4. Analiza finansowa

Analiza finansowa ma na celu w szczególności<sup>99</sup>:

- ocenę finansowej efektywności projektu,
- ustalenie maksymalnego dopuszczalnego dofinansowania z RPO-L2020 (w przypadku projektów generujących dochód),
- weryfikację trwałości finansowej projektu i beneficjenta/operatora.

Na analizę finansową składają się następujące etapy<sup>100</sup>:

- przyjęcie założeń,
- zestawienie przepływów pieniężnych projektu (sporządzenie planu finansowego), w tym ustalenie czy projekt generuje przychód i dochód oraz czy przychód można obiektywnie określić z wyprzedzeniem (w analizie ex-ante),
- ustalenie poziomu dofinansowania projektu z RPO-L2020<sup>101</sup> i pozostałych źródeł finansowania projektu,
- analiza trwałości finansowej,
- ustalenie wartości wskaźników efektywności finansowej.

Analizę finansową przeprowadza się w oparciu o metodologię zdyskontowanych przepływów środków pieniężnych (DCF), która charakteryzuje się następującymi cechami<sup>102</sup>:

- zazwyczaj jest dokonywana z punktu widzenia właściciela infrastruktury; w przypadku gdy właściciel infrastruktury (inwestor) i jej operator są odrębnymi podmiotami, analiza dokonywana jest równoległe z punktu widzenia tych dwóch podmiotów poprzez stosowanie metody skonsolidowanej;
- co do zasady bierze pod uwagę wyłącznie przepływ środków pieniężnych, tj. rzeczywistą kwotę wypłacaną lub otrzymywaną przez dany projekt; oznacza to, iż niepieniężne pozycje rachunkowe jak amortyzacja nie są ujmowane w przepływach pieniężnych (jedynym wyjątkiem

<sup>99</sup> Por. Wytyczne MiiR, str. 25.

<sup>100</sup> Por. ibidem, str. 25 i 26.

<sup>101</sup> Dla projektów generujących dochód, dla których istnieje możliwość obiektywnego określenia przychodu z wyprzedzeniem – w oparciu o metodę luki w finansowaniu lub poprzez zastosowanie zryczałtowanych procentowych stawek dochodów.

<sup>102</sup> Por. Wytyczne MiiR, str. 26 i 27.

w tym zakresie jest ujmowanie w nakładach inwestycyjnych oraz przy określaniu wartości rezydualnej wkładu niepieniężnego wnoszonego na rzecz projektu<sup>103</sup>;

- przeprowadzana jest dla przyjętego okresu odniesienia (np. 25 lat od roku rozpoczęcia inwestycji) i uwzględnia przepływy środków pieniężnych w tym roku, w którym zostały dokonane<sup>104</sup>;
- uwzględnia wartość rezydualną w przypadku, gdy rzeczywisty okres gospodarczego życia projektu przekracza dany okres odniesienia;
- uwzględnia zmianę wartości pieniądza w czasie przy zsumowywaniu przepływów pieniężnych w różnych latach; przyszłe przepływy środków pieniężnych dyskontuje się w celu uzyskania ich wartości bieżącej za pomocą czynnika dyskontowego, którego wielkość jest ustalana przy użyciu odpowiedniej stopy dyskontowej.

Jeżeli na etapie składania wniosku o dofinansowanie projektu nie jest jeszcze znany partner prywatny projektu i wiąże się to z brakiem możliwości przeprowadzenia niektórych analiz (np. analizy trwałości finansowej), dopuszczalne jest złożenie studium wykonalności z ich pominięciem. Oczywiście po określeniu partnera prywatnego konieczne będzie uzupełnienie pominiętych wcześniej analiz, które podlegać będą (podobnie jak całe studium wykonalności) stosownej ocenie.

#### III.4.1. Założenia do analizy finansowej

Ponieważ analiza finansowa opiera się w znacznej mierze na planowaniu przyszłych kosztów i korzyści finansowych (a dokładniej wpływów i wydatków), trzeba określić założenia, jakie będą jej towarzyszyć. Należy przy tym szczególnie zadbać o ich realność i odpowiednie umotywowanie. Dążeniem i staraniem projektodawcy powinno być, aby każda wielkość pojawiająca się w analizie finansowej (podobnie jak w pozostałych analizach prezentowanych w studium wykonalności, a szczególnie w analizie problemów) była uzasadniona w sposób nie budzący wątpliwości, tzn. wynikała ze źródeł zewnętrznych, danych historycznych lub obliczeń.

Omówione poniżej założenia mają charakter obligatoryjny. Projektodawca powinien podać również dalsze założenia, o ile wykorzystuje je do przeprowadzenia analizy finansowej.

<sup>103</sup> Oczywiście w przypadku kwalifikowania wkładu niepieniężnego muszą zostać spełnione wymagania określone w Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 - 2020 (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 10 kwietnia 2015 r., MliR/H 2014-2020/12(01)/04/2015/) oraz ewentualne dalsze wymagania określone przez IŻ RPO-L2020.

<sup>104</sup> Wyjątek stanowią nakłady inwestycyjne poniesione przed pierwszym rokiem okresu odniesienia, które uwzględnia się w wartościach niedyskontowanych w pierwszym roku okresu odniesienia.

## Okres odniesienia

**Okres odniesienia (horyzont czasowy inwestycji):** okres, dla którego należy sporządzić prognozę przepływów pieniężnych generowanych przez analizowany projekt, uwzględniający zarówno okres realizacji projektu, jak i okres po jego ukończeniu (czyli odpowiednio fazę inwestycyjną i operacyjną). Dla analizy finansowej i ekonomicznej stosuje się ten sam okres odniesienia. Rokiem bazowym (czyli pierwszym rokiem okresu odniesienia) jest rok rozpoczęcia realizacji projektu lub rok złożenia wniosku o dofinansowanie projektu, w zależności od tego, który z nich przypada później<sup>105</sup>.

Dla potrzeb określenia okresu odniesienia za moment rozpoczęcia inwestycji uznaje się dokonanie pierwszej płatności (w tym płatności zaliczkowej) za roboty budowlane, dostawy lub usługi związane z inwestycją, nie posiadające charakteru prac przygotowawczych (którymi mogą być: nabycie nieruchomości, opracowanie dokumentacji projektowej i okołoprojektowej, kosztorysów inwestorskich, studium wykonalności, itd). Definiowany na tej podstawie pierwszy rok okresu odniesienia będzie najczęściej jednocześnie rokiem rozpoczęcia robót budowlanych lub dostaw środków trwałych w ramach projektu.

Powyższe uwagi dotyczące momentu rozpoczęcia inwestycji należy stosować wyłącznie w celu określenia pierwszego roku okresu odniesienia. Moment rozpoczęcia realizacji projektu może być bowiem do innych celów (np. spełnienia efektu zachęty w przypadku projektów objętych pomocą publiczną) definiowany w inny sposób.

Prognoza dotycząca przyszłych przepływów pieniężnych projektu powinna być przeprowadzona w okresie odpowiadającym gospodarczemu życiu projektu i obejmować ewentualne długoterminowe skutki projektu. Dla projektów zgłaszanych do dofinansowania w ramach RPO-L2020 należy stosować okresy wskazane w tabeli 7. Prezentuje ona okresy odniesienia zalecane przez Komisję Europejską. W przypadku ich określenia jako przedział czasowy, IZ RPO-L2020 doprecyzowała, jaki wymiar okresu odniesienia powinien być stosowany, podając przy tym uzasadnienie odnoszące się do specyfiki projektów. Niezależnie od powyższego te same okresy odniesienia zostaną wskazane w regulaminie konkursu lub wezwaniu do składania wniosków o dofinansowanie. W sytuacji, gdy projekt wpisuje się jednocześnie w dwa lub więcej sektorów wyszczególnionych w tabeli 7, należy wybrać ten z sektorów, który jest dominujący dla tego projektu. W razie wątpliwości co do tego, który z sektorów ma charakter dominujący, należy wybrać ten, dla którego przewidziano dłuższy okres odniesienia.

<sup>105</sup> Por. Wytyczne MliR, str. 14 i 15.

Tabela 7. Horyzont czasowy analizy w poszczególnych sektorach.

Sektor	Okres odniesienia zalecany przez Komisję Europejską	Okres odniesienia zalecany przez RP (RPD - 2006)	Uzasadnienie
Koleje	30 lat	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Gospodarka wodno – ściekowa	30 lat	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Drogi	25 – 30 lat	30 lat	Wysoka trwałość przedmiotu inwestycji i długi horyzont użytkowania. Przyjęto maksymalny możliwy do zastosowania okres odniesienia.
Gospodarowanie odpadami	25 – 30 lat	25 lat	Dość wysoka trwałość przedmiotu inwestycji, jednak gospodarczy okres życia często nie przekraczający istotnie 25 lat. Co więcej, JASPERS <sup>106</sup> wskazuje już 15-letni horyzont analizy jako wystarczający. Przyjęto zatem minimalny możliwy do zastosowania okres odniesienia.
Porty morskie i lotnicze	25 lat	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Transport miejski	25 – 30 lat	30 lat	Wysoka trwałość przedmiotu inwestycji i długi horyzont użytkowania. Przyjęto maksymalny możliwy do zastosowania okres odniesienia.
Energetyka	15 – 25 lat	25 lat	Infrastruktura o wysokiej trwałości technicznej, często wykraczającej poza 25 lat. Przyjęto maksymalny możliwy do zastosowania okres odniesienia.
Badania i Innowacyjność <sup>107</sup>	15 – 25 lat	15 lat	Duża niepewność wyników projektu i okresu użytkowania, bardzo szybko zmieniająca się branża, wrażliwa na rozwój technologiczny. Przyjęto minimalny możliwy do zastosowania okres odniesienia.
Sieci szerokopasmowe	15 – 20 lat	15 lat	Szybko zmieniająca się branża, wrażliwa na rozwój technologiczny. Przyjęto minimalny możliwy do zastosowania okres odniesienia.
Infrastruktura biznesowa	10 – 15 lat	15 lat	Infrastruktura o długim horyzoncie użytkowania. Przyjęto maksymalny do zastosowania możliwy okres odniesienia.
Pozostałe	10 – 15 lat	15 lat	Większość infrastruktury powinna mieć trwały charakter, wskazane jest zatem przyjęcie maksymalnego możliwego do zastosowania okresu odniesienia.

Źródło: Załącznik I do Rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. za Wytycznymi MiIR, str. 29 oraz opracowanie własne.

<sup>106</sup> Por. Wytyczne do przygotowania inwestycji w zakresie środowiska współfinansowanych przez Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w latach 2007 – 2013, JASPERS, str. 5.

<sup>107</sup> Dokładny opis tego sektora przedstawiono w Przewodniku AKK, rozdział 7. W tym miejscu wystarczy zaznaczyć, iż jako typowe rodzaje projektów dla sektora badań i innowacyjności wskazano tam (wersja anglojęzyczna, Komisja Europejska, grudzień 2014 r., str. 260 i 261):  
 - centra kompetencji (również laboratoria i wyposażenie) specjalizujące się w określonej technologii lub dziedzinie (np. kliniczne ośrodki badawcze, centra mikroskopowe, centra urządzeń laserowe, laboratoria badań biologicznych, etc.),  
 - centra B+R i laboratoria organizacji naukowych (uniwersytety, instytuty badawcze, inne),  
 - obiekty i/lub wyposażenie do rozwoju i testowania prototypów i innowacji, w fazie, gdzie na ma jeszcze nastawienia na komercjalizację (np. instalacja demonstracyjna dużej skali, służąca testowaniu innowacji w środowisku rzeczywistym),  
 - laboratoria i wyposażenie przedsiębiorstw do wspierania rozwoju, testowania i wytwarzania innowacyjnych produktów lub usług (np. zakłady pierwszego wdrożenia),  
 - parki technologiczne w tym obiekty dla innowacji: inkubatory przedsiębiorczości, centra innowacji, centra rozwoju eksperymentalnego, żywe laboratoria, fab labs (małe pracownie laboratoryjne), centra spin-off,  
 - parki naukowo - technologiczne, składające się z laboratoriów badawczych oraz obiektów dla innowacji (inkubatory przedsiębiorczości, centra innowacji, centra rozwoju eksperymentalnego, żywe laboratoria, fab labs, centra spin-off),  
 - laboratoria i wyposażenie służące współpracy prywatnych przedsiębiorstw, instytutów badawczych i uniwersytetów na rzecz rozwoju, testowania i wytwarzania innowacyjnych produktów lub usług,  
 - centra badawcze umożliwiające stosowanie wyników badań dla ich odbiorców końcowych (np. kliniczna infrastruktura badawcza służąca rozwojowi nowoczesnych sposobów leczenia dla pacjentów centrum).

## Ceny nominalne i ceny stałe

**Ceny stałe** to ceny według roku bazowego (tj. pierwszego roku przyjętego okresu odniesienia), których stosowanie pozwala wyeliminować wpływ inflacji na dane finansowe i ekonomiczne. Należy je odróżniać od cen bieżących<sup>108</sup>.

**Ceny bieżące (nominalne)** to ceny występujące faktycznie w danym czasie. Uwzględniają efekt ogólnej inflacji i należy je odróżniać od cen stałych<sup>109</sup>.

Prowadzenie analizy w cenach stałych oznacza podawanie wszelkich wartości finansowych (przepływów pieniężnych – np. nakładów, kosztów, przychodów) w poszczególnych latach objętych analizą (tj. w całym okresie odniesienia) bez wpływu inflacji, tj. wg wartości, które byłyby ponoszone w pierwszym roku okresu odniesienia. Takie podejście jest szczególnie użyteczne, gdy wartości nakładów, przychodów, kosztów, etc. w przyszłości szacowane są na podstawie cen, które można określić na moment sporządzania analizy (z reguły jest to moment bardzo bliski początkowi okresu odniesienia). Nie trzeba wówczas (w przeciwieństwie do prowadzenia analizy w cenach bieżących) korygować ich o wskaźnik inflacji. W praktyce bardzo rzadko stosuje się inne podejście, zazwyczaj bowiem analityk prognozuje wartości poszczególnych przepływów finansowych nie na podstawie cen, które wystąpią w przyszłości, lecz na podstawie tych, które może określić w momencie sporządzania analizy.

W studium wykonalności projektów ubiegających się o wsparcie w ramach RPO-L2020 dla potrzeb analizy finansowej należy co do zasady stosować **cenę stałą** z pierwszego roku okresu odniesienia. Innymi słowy, możliwe jest zastosowanie cen nominalnych, sytuacja taka wymaga jednak odpowiedniego uzasadnienia (wskazania przyczyn, dla których prowadzenie analizy w cenach stałych byłoby niewłaściwe).

## Stopa dyskontowa

**Stopa dyskontowa** służy do uwzględniania w analizie spadku wartości pieniądza w czasie. Wyraża ona alternatywny koszt kapitału. Przy jej pomocy wartości przyszłych przepływów pieniężnych sprowadza się do wartości bieżących. Dokonuje się tego poprzez **dyskontowanie**, proces polegający na korygowaniu przyszłych kosztów lub korzyści o **współczynnik dyskontowy**<sup>110</sup>. Stopa dyskontowa używana w analizie finansowej nazywana jest **finansową stopą dyskontową**, natomiast w analizie ekonomicznej – **społeczną stopą dyskontową**.

<sup>108</sup> Wytyczne MIIR, str. 10.

<sup>109</sup> Por. ibidem.

<sup>110</sup> Por. ibidem, str. 12 i 19.

### Współczynnik dyskontowy (wzór)<sup>111</sup>:

$$a_i = \frac{1}{(1+r)^i}$$

Gdzie:

$a_i$  – współczynnik dyskonta (finansowy lub ekonomiczny) dla  $i$ -tego roku analizy,

$r$  – przyjęta stopa dyskonta (odpowiednio finansowa lub społeczna).

### Wartość przyszła i wartość bieżąca (zależność):

$$PV = a_i \times FV_i$$

Gdzie:

PV – wartość obecna,

$FV_i$  – wartość przyszła w  $i$ -tym roku analizy.

Dla analizy finansowej prowadzonej w cenach stałych należy stosować stopę dyskontową na poziomie 4% (finansowa stopa dyskontowa). Gdyby konieczne (i uzasadnione) było prowadzenie analizy w cenach zmiennych, należy zastosować finansową stopę dyskontową w wysokości 6%<sup>112</sup>.

W przypadku projektów hybrydowych, w których partner prywatny angażuje środki na sfinansowanie nakładów inwestycyjnych możliwe jest podniesienie poziomu stopy dyskontowej poprzez włączenie do jej szacowania średniego ważonego kosztu kapitału prywatnego (WACC) dla podobnego rodzaju inwestycji, określonego w oparciu o przewidywaną strukturę kapitału prywatnego (własne i obce źródła finansowania). W takim przypadku zastosowana zostanie stopa dyskontowa obliczona wg wzoru:

$$FDR_{ppp} = FDR \times \text{udział środków z dotacji w finansowaniu inwestycji} + \\ + WACC \times \text{udział środków publicznych w finansowaniu inwestycji, gdzie:}$$

$FDR_{ppp}$  – podwyższona finansowa stopa dyskontowa dla projektu hybrydowego,

$FDR$  – finansowa stopa dyskontowa dla sektora publicznego (4% lub 6% w zależności od przyjęcia w analizie cen stałych lub zmiennych),

<sup>111</sup> Ibidem, str. 69 – 71.

<sup>112</sup> Por. art. 19 ust. 3 Rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniającego 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 (Dz.U.UE z dnia 13.05.2014 r. nr L 138/5) oraz Wytyczne MIIR, str. 28.

**WACC – średni ważony koszt kapitału obliczony dla podobnego rodzaju inwestycji w oparciu o długoterminowe realne oprocentowanie kredytów komercyjnych na realizację inwestycji publicznych, typową stopę zwrotu dla partnera prywatnego oraz uwzględniający przewidywaną strukturę kapitału prywatnego (własne i obce źródła finansowania)<sup>113</sup>.**

### **Podatek VAT**

Analizę należy prowadzić w cenach netto (pozbawionych wpływu podatku VAT) jeżeli podatek VAT jest wydatkiem niekwalifikowalnym w projekcie<sup>114</sup>. Co do zasady dzieje się tak, gdy może on zostać odzyskany na podstawie przepisów krajowych, tj. ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>115</sup> oraz aktów wykonawczych do tej ustawy<sup>116</sup>. W przeciwnym razie analizę należy prowadzić w cenach brutto (z podatkiem VAT). Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, gdy podatek VAT jest niekwalifikowalny, ale stanowi rzeczywisty nieodzyskiwalny wydatek podmiotu ponoszącego wydatki. W przypadku prowadzenia analizy w cenach brutto należy wyodrębnić podatek VAT jako osobną pozycję analizy<sup>117</sup>.

### **Założenia makroekonomiczne**

Największe znaczenie spośród danych makroekonomicznych dla przygotowania prognozy finansowej mają stopa wzrostu PKB, wskaźnik inflacji, kursy wymiany walut, WIBOR, stopa bezrobocia i stopa realnego wzrostu płac. W tym zakresie należy stosować wariant podstawowy z „Wariantów gospodarczego rozwoju Polski” zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju<sup>118</sup>. Należy przy tym pamiętać, iż dane te będą okresowo aktualizowane i sprawdzić czy do przeprowadzenia analiz wykorzystana została najnowsza ich wersja. Dla okresu analizy wykraczającego poza okres objęty prognozą w „Wariantach gospodarczego rozwoju Polski” należy stosować wartości, jak dla ostatniego roku objętego prognozą. Jeżeli natomiast dla niektórych lat okresu odniesienia znane są już rzeczywiste wartości wskaźników makroekonomicznych, znajdują one zastosowanie zamiast danych przedstawionych w „Wariantach ...”<sup>119</sup>.

<sup>113</sup> Por. Wytyczne MIIR, str. 61 i 62.

<sup>114</sup> Por. ibidem, str. 27.

<sup>115</sup> Dz. U. z 2011 r., nr 177, poz. 1054 wraz z późn. zm.

<sup>116</sup> Por. Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 - 2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 10 kwietnia 2015 r., MIIR/H 2014-2020/12(01)/04/2015/, str. 28.

<sup>117</sup> Por. Wytyczne MIIR, str. 27.

<sup>118</sup> [www.mir.gov.pl/fundusze/wytyczne\\_mirr/wytyczne\\_2014\\_2020/obowiazujace/strony/start.aspx](http://www.mir.gov.pl/fundusze/wytyczne_mirr/wytyczne_2014_2020/obowiazujace/strony/start.aspx) lub [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl).

<sup>119</sup> Por. Wytyczne MIIR, str. 27 i 28.

Oczywiście w analizie finansowej należy brać pod uwagę te dane, które są istotne dla danego projektu, beneficjenta/operatora czy sektora gospodarki<sup>120</sup>. W razie zaistnienia takiej konieczności można również wprowadzić dalsze założenia dotyczące innych wskaźników makroekonomicznych niż wskazane powyżej. Wówczas jednak analityk powinien przedstawić źródło pochodzenia wykorzystywanych prognoz.

W zakresie stawek i stóp podatkowych (m.in. podatek VAT, podatek dochodowy od osób prawnych) należy stosować przez cały okres analizy ich bieżące wartości, zgodnie z obowiązującymi w roku bazowym przepisami podatkowymi.

### **Określenie kategorii projektu i wybór metody analizy**

Przed przystąpieniem do sporządzenia planu finansowego należy zakwalifikować projekt do jednej z dwóch opisanych niżej kategorii. Skutkiem tego będzie wybór odpowiedniej metody prowadzenia analizy, która stosowana będzie do ustalenia wskaźników efektywności projektu oraz wskaźnika luki w finansowaniu.

Do **kategorii 1** należą te projekty, dla których możliwe jest jednocześnie<sup>121</sup>:

- 1) oddzielenie strumienia przychodów będących wynikiem inwestycji od ogólnego strumienia przychodów projektodawcy,
- 2) oddzielenie strumienia kosztów operacyjnych i nakładów (inwestycyjnych i odtworzeniowych) związanych z planowaną inwestycją od ogólnego strumienia kosztów operacyjnych i inwestycyjnych projektodawcy.

Do **kategorii 2** zaliczamy te projekty, dla których nie jest możliwe rozdzielenie w/w przepływów pieniężnych na te, które są wynikiem inwestycji i te, które z planowanym projektem nie są powiązane.

Dla projektów kategorii 1 stosować należy **metodę standardową** analizy finansowej polegającą na wyodrębnieniu w planie finansowym<sup>122</sup>:

- 1) nakładów inwestycyjnych na projekt będący przedmiotem analizy,
- 2) nakładów odtworzeniowych na projekt będący przedmiotem analizy,
- 3) kosztów działalności operacyjnej związanych z planowaną inwestycją,
- 4) przychodów generowanych przez planowaną inwestycję,
- 5) wartości rezydualnej projektu.

Na podstawie tak sporządzonego planu finansowego (rozdział III.4.2) zostaną obliczone wskaźniki efektywności projektu (rozdział III.4.4) oraz ustalony zostanie maksymalny poziom

<sup>120</sup> Por. ibidem, str. 28.

<sup>121</sup> Por. ibidem, str. 30 i 31.

<sup>122</sup> Por. ibidem, str. 31.



dofinansowania projektu (rozdział III.4.2.5). Dla potrzeb analizy trwałości finansowej należy sporządzić dodatkowo plan finansowy dla beneficjenta/operatora z projektem (przy czym nie jest to niezbędne dla projektów jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek budżetowych – szczegóły w rozdziale III.4.3).

Dla projektów kategorii 2 należy obrać **metodę złożoną**, polegającą na stosowaniu różnicowego (przyrostowego) modelu finansowego.

**Różnicowy model finansowy:** model finansowy sporządzany dla projektu, w którym zestawia się przepływy pieniężne dla scenariusza „podmiot (lub działalność gospodarcza) z projektem” oraz scenariusza „podmiot (lub działalność gospodarcza) bez projektu” i poprzez ich porównanie ustala się przepływy różnicowe, stanowiące podstawę do obliczenia wskaźników finansowej efektywności projektu i ustalenia poziomu dofinansowania<sup>123</sup>.

Metoda złożona analizy finansowej posiada dwie odmiany:

- 1) Pierwsza odmiana polega na ustaleniu modelu różnicowego jako różnicy pomiędzy strumieniami finansowymi dla „**podmiotu z projektem**” i „**podmiotu bez projektu**”. Najpierw sporządzane są dwa plany finansowe – jeden z nich jest planem dla całego podmiotu wdrażającego inwestycję przy założeniu jej realizacji, drugi to plan dla całego podmiotu sporządzany przy założeniu zaniechania projektu (np. realizacji wariantu „minimum” lub wariantu „zerowego” – muszą one zakładać minimalny poziom świadczonych usług). Następnie na tej podstawie buduje się model różnicowy, który jest podstawą do obliczenia wskaźników efektywności projektu oraz ustalenia poziomu dofinansowania. Ta odmiana znajduje zastosowanie m. in. dla branż sieciowych i regulowanych (np. gospodarka wodno – ściekowa, telekomunikacja, energetyka, gospodarka odpadami, ciepłownictwo). Przy czym dla branż regulowanych (gospodarka wodno – ściekowa, telekomunikacja, energetyka, itd.) jest to metoda zalecana w przypadku realizacji projektu inwestycyjnego o wartości znaczącej w porównaniu z wartością netto istniejących aktywów podmiotu<sup>124</sup>.
- 2) Druga odmiana polega na ustaleniu modelu różnicowego jako różnicy pomiędzy strumieniami finansowymi dla „**działalności gospodarczej z projektem**” i „**działalności gospodarczej bez projektu**”. Od powyższej różni się tym, że dla potrzeb analizy wyodrębnia się tylko pewną część podmiotu (np. ze względu na branżę w przypadku podmiotów wielobranżowych, obszar

<sup>123</sup> Por. ibidem, str. 18.

<sup>124</sup> Por. ibidem, str. 32.

geograficzny w przypadku podmiotów działających na wielu obszarach, itd). Takie podejście ułatwia obliczenia. W przypadku podmiotu działającego na terenie całej Polski możemy poddać analizie tylko jego oddział w województwie lubuskim. W przypadku podmiotu wielobranżowego możemy natomiast ograniczyć analizę tylko do branży, której dotyczy inwestycja. W sektorze kolejowym zamiast analizować cały system, wystarczy wziąć pod uwagę jedynie część sieci (np. jedną linię). Oczywiście warunkiem koniecznym jest tutaj możliwość wyodrębnienia z ksiąg rachunkowych odpowiedniej części działalności podmiotu<sup>125</sup>.

Scenariusz bez projektu dla podmiotu/operatora lub działalności gospodarczej (w zależności od stosowanej odmiany metody złożonej analizy finansowej) powinien uwzględniać:

- 1) nakłady inwestycyjne które zostałyby poniesione w przypadku braku realizacji analizowanej inwestycji,
- 2) nakłady odtworzeniowe, które dotyczą inwestycji wskazanych w pkt. 1,
- 3) koszty operacyjne i przychody, obejmujące podmiot/operatora lub działalność gospodarczą w stanie bez projektu.

Tworząc scenariusz z projektem należy sporządzić analogiczną prognozę dla podmiotu/operatora lub działalności gospodarczej uwzględniając:

- 1) wszystkie nakłady inwestycyjne, łącznie z nakładami na projekt będący przedmiotem analizy,
- 2) wszystkie niezbędne nakłady odtworzeniowe, łącznie z nakładami odtworzeniowymi dotyczącymi projektu będący przedmiotem analizy,
- 3) wszystkie koszty operacyjne oraz przychody, obejmujące podmiot lub działalność gospodarczą w stanie z projektem,
- 4) wartość rezydualną.

Poszczególne składowe przepływy pieniężnych w modelu różnicowym ustalamy jako ich różnicę w scenariuszu z projektem i w scenariuszu bez projektu<sup>126</sup>.

Ścieżkę wyboru metody analizy finansowej, w zależności od charakteru inwestycji, prezentuje rysunek 3.

W przypadku projektów, w których realizacji uczestniczyć będzie kilka podmiotów, konieczne jest posłużenie się metodą **analizy skonsolidowanej**.

---

<sup>125</sup> Por. ibidem.

<sup>126</sup> Por. ibidem, str. 33.

**Analiza skonsolidowana:** szczególne podejście w ramach analizy finansowej, stosowane w przypadku projektów, w których realizacji oprócz beneficjenta występują inne podmioty. Możliwe są następujące sytuacje:

- 1) Obok beneficjenta występuje operator (system beneficjent – operator), przy czym operator to podmiot odpowiedzialny za eksploatację majątku powstałego lub zmodernizowanego w wyniku realizacji projektu przez beneficjenta. Operator może stać się również właścicielem tego majątku (oczywiście przy poszanowaniu zasady trwałości projektu).
- 2) W realizacji i/lub eksploatacji inwestycji uczestniczy wiele podmiotów (np. gdy projekt budowy drogi jest realizowany przez kilka gmin).

Analiza skonsolidowana polega na przeprowadzeniu planowania finansowego dla każdego z zaangażowanych podmiotów, a następnie zsumowaniu przepływów pieniężnych wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację i wdrożenie projektu oraz na wyeliminowaniu wzajemnych rozliczeń między nimi<sup>127</sup>. Typowym przykładem może być sytuacja inwestor – operator, gdzie operator za użytkowanie środków trwałych płaci czynsz. W takim przypadku należy dodać przepływy pieniężne oszacowane osobno dla inwestora i operatora, a następnie wyeliminować z jednej strony płatność czynszu (wydatek operatora), z drugiej przychód z czynszu (wpływ inwestora), jako rozliczenie wzajemne między operatorem i inwestorem wynikające z realizacji projektu.

Analiza finansowa projektów hybrydowych powinna przybrać formę analizy skonsolidowanej, obejmującej zarówno partnera publicznego, jak i prywatnego. W przypadku modelu PPP3 (modele partnerstwa publiczno – prywatnego przedstawiono w rozdziale III.2.3 niniejszej instrukcji) możliwe jest ograniczenie analizy finansowej wyłącznie do projektu będącego przedmiotem dofinansowania<sup>128</sup>.

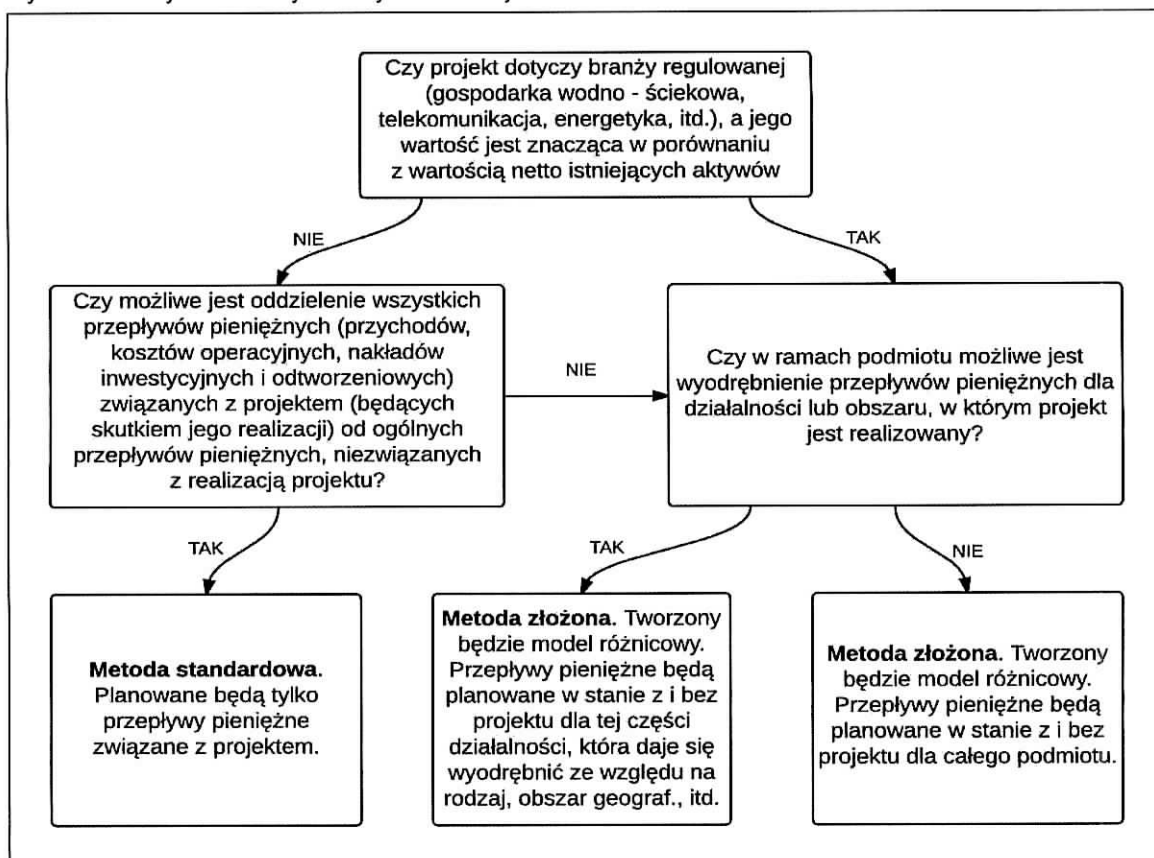
Decyzję odnośnie stosowania metody analizy skonsolidowanej należy podjąć na podstawie zapisów poczynionych wcześniej w rozdziale dotyczącym wykonalności instytucjonalnej (rozdział III.1).

W założeniach do analizy finansowej, oprócz dokonania wyboru metody standardowej lub złożonej należy opisać również, jakie wersje planu finansowego będą tworzone i wskazać, który z nich będzie używany do obliczenia wskaźników efektywności inwestycji, wskaźnika luki finansowej i analizy trwałości finansowej.

<sup>127</sup> Por. ibidem, str. 8.

<sup>128</sup> Por. ibidem, str. 61.

Rysunek 3. Wybór metody analizy finansowej.



Źródło: Opracowanie własne.

**Przykład.** Weźmy inwestycję, która będzie realizowana w systemie inwestor – operator. Właścicielem przedmiotu inwestycji i zarazem beneficjentem projektu będzie podmiot A, natomiast powstałą infrastrukturę użytkował będzie podmiot B. Ponadto założmy, że nie da się wyodrębnić przepływów pieniężnych związanych z projektem, a oba podmioty działają tylko w tej branży, której projekt dotyczy. Wybraną metodą analizy będzie metoda złożona, w której różnicowy model finansowy zostanie oparty o scenariusze „podmiot z projektem” i „podmiot bez projektu”. Ze względu na dwupodmiotowość systemu zostanie wykorzystana również analiza skonsolidowana. Sporządzone zostaną następujące wersje planu finansowego:

1. Podmiot A bez projektu.
2. Podmiot B bez projektu.
3. Podmiot A z projektem.
4. Podmiot B z projektem.
5. Różnicowy plan finansowy dla podmiotu A (na podstawie planów nr 1 i 3).

6. Różnicowy plan finansowy dla podmiotu B (konsolidacja planów nr 2 i 4).
7. Różnicowy skonsolidowany plan finansowy (na podstawie planów nr 5 i 6).

Wskaźniki efektywności projektu oraz wartość dofinansowania (o ile stosowana będzie metoda luki finansowej lub zryczałtowane procentowe stawki dochodów) zostaną ustalone na podstawie planu finansowego nr 7 (będzie on stanowił również punkt wyjścia do analizy kosztów i korzyści metodami analizy ekonomicznej lub analizy efektywności kosztowej). Dla potrzeb analizy trwałości finansowej użyte zostaną plany finansowe nr 3 i 4 (po uzupełnieniu ich o dotacje operacyjne i podatki bezpośrednio).

Do studium wykonalności należy dołączyć aneks obliczeniowy w formie elektronicznej (**arkusza kalkulacyjnego**). W treści studium wykonalności należy zaprezentować tylko podstawowe dane dotyczące inwestycji (np. wartości wskaźników efektywności inwestycji, zestawienie nakładów inwestycyjnych, zestawienie źródeł finansowania inwestycji). W pozostałych przypadkach należy odwołać się do tabel umieszczonych w aneksie obliczeniowym (arkuszu kalkulacyjnym). Nie należy przy tym dołączać wydruków arkusza. Arkusz powinien umożliwiać sprawdzenie poprawności dokonanych wyliczeń, tj. posiadać odblokowane formuły oraz zawierać wydzielone części:

- część zawierającą założenia będące podstawą obliczeń<sup>129</sup>,
- część zawierającą obliczenia (nie należy w niej umieszczać żadnych wartości liczbowych, a jedynie formuły przeliczające wartości pochodzące z części zawierającej założenia oraz z innych obliczeń),
- część prezentującą wyniki, która powinna zawierać informacje poukładane w jednoznacznie identyfikowalne (np. za pomocą numeru) tabele, do których treści można odwołać się w części opisowej studium.

Przy tym nie istnieje konieczność prezentowania założeń, obliczeń i wyników w osobnych arkuszach. Autor studium może wykorzystać dowolną liczbę arkuszy, byle znajdowały się one w jednym pliku i składały się z wyraźnie oddzielonych trzech wyżej wymienionych części.

W niniejszym rozdziale należy omówić konstrukcję arkusza kalkulacyjnego ze wskazaniem miejsc, gdzie znajdują się wydzielone sekcje dotyczące założeń, obliczeń i wyników.

### III.4.2. Plan finansowy projektu

Po sformułowaniu założeń do analizy finansowej należy zaplanować przepływy pieniężne dla każdej zdefiniowanej wcześniej wersji planu finansowego. Przy planowaniu finansowym należy stosować metodę kasową, tj. uwzględniać poszczególne przepływy pieniężne w roku, w którym zostały

---

<sup>129</sup> Por. ibidem, str. 22.

dokonane (z wyjątkiem nakładów inwestycyjnych poniesionych przed pierwszym rokiem okresu odniesienia – szczegóły w rozdziale III.4.2.1).

W niniejszym rozdziale każdy z podrozdziałów przedstawionych poniżej powinien zawierać osobne opisy odnoszące się do każdej z wersji planu finansowego (przy czym oczywiście niektóre z opisów mogą odnosić się do kilku planów). W przypadku różnicowych planów finansowych nie istnieje konieczność umieszczania żadnych opisów – będą one prostą różnicą dwóch innych planów finansowych. W przypadku skonsolidowanych planów finansowych należy w odpowiednich punktach niniejszego rozdziału opisać te elementy, które będą podlegały eliminacji przy ich sporządzaniu. Efektem końcowym będą gotowe plany finansowe w różnych wersjach, które zostaną następnie, zgodnie z zapisami poczynionymi w poprzednim rozdziale, wykorzystane do obliczenia wskaźników finansowej efektywności inwestycji (rozdział III.4.4) oraz, szczególnie w przypadku przedsiębiorstw, dokonania analizy trwałości finansowej (rozdział III.4.3).

#### **III.4.2.1. Nakłady inwestycyjne i odtworzeniowe**

W niniejszym rozdziale należy zaplanować nakłady inwestycyjne i odtworzeniowe dla każdego ze zidentyfikowanych planów finansowych (poza planami różnicowymi i skonsolidowanymi), zgodnie z zapisami rozdziału III.4.2.

**Nakłady inwestycyjne (koszty inwestycyjne, inwestycja początkowa):** wydatki ponoszone w związku z realizacją projektu do momentu oddania powstałego majątku do użytkowania. Nakłady inwestycyjne na realizację projektu obejmują głównie nakłady na środki trwałe, wartości niematerialne i prawne oraz nakłady na przygotowanie projektu (w tym przygotowanie dokumentacji projektowej, doradztwo). Jeżeli na rzecz projektu wnoszony jest wkład niepieniężny (pod warunkiem jego dopuszczenia przez IZ RPO-L2020), powinien być on również uwzględniony w nakładach inwestycyjnych.

**Nakłady odtworzeniowe:** nakłady o charakterze inwestycyjnym ponoszone w fazie operacyjnej projektu, przeznaczone na odtworzenie tych elementów projektu, których okres użytkowania jest krótszy niż okres odniesienia analizy. Nakłady te muszą mieć charakter niezbędny dla zapewnienia operacyjności projektu w przyjętym okresie odniesienia<sup>130</sup>.

Przy planowaniu nakładów inwestycyjnych projektu należy podać ich podział na koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne, jak również całkowity koszt inwestycji. Jeżeli przed pierwszym

<sup>130</sup> Ibidem, str. 14.

rokiem okresu odniesienia zostały poniesione nakłady inwestycyjne, sporządzając plany finansowe należy ująć je w pierwszym roku okresu odniesienia w wartościach niezdyskontowanych<sup>131</sup>. Podobnie należy postąpić przy uwzględnianiu wkładu niepieniężnego. Aby uniknąć nieporozumień i wątpliwości, każdą taką sytuację należy opisać.

**Całkowity koszt projektu/inwestycji:** wydatki kwalifikowalne i niekwalifikowalne projektu (w rozumieniu Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w zakresie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020) ponoszone do momentu ukończenia realizacji projektu. Obejmuje m.in. nakłady inwestycyjne na realizację projektu, powiększone o koszty ogólne oraz inne koszty nie mające charakteru pieniężnego, o których mowa w ww. wytycznych, których wartość ustalana jest na zasadach określonych w tych wytycznych. Całkowity koszt inwestycji powinien zawierać podatek VAT, niezależnie od tego, czy podlega on zwrotowi<sup>132</sup>.

W niektórych przypadkach (złożona metoda analizy) istnieje konieczność podania nie tylko nakładów inwestycyjnych i odtworzeniowych dotyczących planowanego projektu, lecz również nakładów inwestycyjnych na inne planowane inwestycje i nakładów odtworzeniowych związanych z utrzymaniem już posiadanych aktywów i innych planowanych inwestycji (patrz rozdział III.4.1).

Koszty inwestycyjne planowanego projektu należy podać w układzie przynajmniej tak szczegółowym, jak w rozdziale II.3.3 oraz we wniosku o dofinansowanie projektu. Powinny one zostać przedstawione w ujęciu rocznym. Należy zachować spójność podawanych kosztów w studium wykonalności i we wniosku o dofinansowanie oraz zapewnić zgodność z rozdziałami II.3.3 i II.3.4.

Celowe może być bardziej szczegółowe niż we wniosku przedstawienie planowanych wydatków inwestycyjnych tak, aby odpowiadało ono okresowi życia poszczególnych elementów inwestycji. Takie podejście ułatwi zaplanowanie amortyzacji oraz nakładów odtworzeniowych, które stają się niezbędne wtedy, gdy kończy się okres życia danego elementu inwestycji.

Przy planowaniu nakładów inwestycyjnych należy zweryfikować, czy uwzględniono wszystkie koszty dotyczące inwestycji, zarówno kwalifikowalne jak i niekwalifikowalne. Zwłaszcza te drugie bywają

<sup>131</sup> Por. ibidem, str. 26.

<sup>132</sup> Por. ibidem, str. 9.

pomijane przez projektodawców (nie podlegają przecież dofinansowaniu), tymczasem mogą mieć kluczowe znaczenie dla finansowej wykonalności projektu.

W niniejszym rozdziale nie istnieje konieczność wykazywania niezbędności kosztów (ta powinna zostać opisana w rozdziale II.3.3). Celowym jest natomiast przedstawienie uzasadnienia wysokości planowanych wydatków.

#### III.4.2.2. Przychody projektu

W niniejszym rozdziale należy zaplanować przychody w każdym ze zdefiniowanych wariantów planu finansowego. Dla potrzeb kalkulacji przychodów należy użyć analizy popytu (rozdział II.2.2). Drugim elementem kalkulacji przychodów jest określenie cennika (planu taryfowego). Należy przy tym dochować pełnej staranności, aby przyjęte założenia były możliwie realne. Przychody należy skorygować o współczynnik ich ściągłości określony na podstawie danych historycznych. W studium wykonalności należy obligatoryjnie wskazać tabelę z założeniami planu taryfowego w wersji tabelarycznej (powielonego z tabel obliczeniowych) z wyszczególnieniem usług odpłatnych wygenerowanych dzięki projektowi oraz wskazaniem taryf jakie Beneficjent zamierza pobierać oraz miernikiem usługi (np. szt., m<sup>2</sup>, itp).

**Przychód:** wpływy środków pieniężnych z bezpośrednich wpłat dokonywanych przez użytkowników za towary lub usługi zapewniane przez daną operację, jak np. opłaty ponoszone bezpośrednio przez użytkowników za użytkowanie infrastruktury, sprzedaż lub dzierżawę gruntu lub budynków lub opłaty za usługi. Przychodem nie są więc np. dotacje operacyjne i refundacje ulg ustawowych. Jednak w przypadku wątpliwości, czy dane przepływy pieniężne generowane przez projekt o charakterze wpłat dokonywanych przez użytkowników za towary lub usługi zapewniane przez projekt stanowią przychód, należy w pierwszej kolejności zbadać występowanie przesłanki bezpośredniości i związku przedmiotowych wpłat ze świadczonymi w ramach projektu usługami. Należy przy tym mieć na uwadze, iż podmiotem płacącym za usługi może być zarówno ich bezpośredni odbiorca, jak i określona instytucja<sup>133</sup>.

Zgodnie z powyższym w analizie finansowej nie będą brane pod uwagę pewne rodzaje przychodów, które zazwyczaj grają pewną rolę w planowaniu finansowym. Mowa tu przede wszystkim o dotacjach o charakterze operacyjnym oraz subwencjach czy transferach z budżetu państwa. Nie uwzględnia się ich przy analizie efektywności finansowej projektu oraz obliczaniu poziomu

<sup>133</sup> Por. ibidem, str. 18 i 36.



dofinansowania projektu, a jedynie przy określaniu trwałości finansowej projektu. Na przykład, w analizie efektywności finansowej projektu oraz obliczaniu poziomu dofinansowania projektu nie są brane pod uwagę transfery z NFZ za usługi medyczne świadczone na rzecz pacjentów czy dopłaty do biletów ulgowych komunikacji miejskiej (płatność nie następuje bezpośrednio od użytkownika usług i/lub infrastruktury). Powinny być one natomiast brane pod uwagę przy analizie trwałości finansowej.

Należy pamiętać, że poziom opłat w sektorach regulowanych musi być zgodny z odpowiednimi aktami prawnymi, obowiązującymi w tym zakresie<sup>134</sup>.

Szczególne postępowanie przy kalkulacji cen (taryf) konieczne jest w przypadku projektów dotyczących tych sektorów, które realizują usługi ogólnego interesu gospodarczego, czyli te, które nie byłyby świadczone na rynku bez interwencji publicznej (lub byłyby świadczone na innych warunkach, jeżeli chodzi o jakość, bezpieczeństwo, przystępność cenową, równe traktowanie czy powszechny dostęp)<sup>135</sup>. Są to projekty zakładające sprzedaż usług publicznych mieszkańcom, przede wszystkim z zakresu gospodarki wodno – kanalizacyjnej oraz gospodarki odpadami<sup>136</sup>. Dla takich projektów taryfy powinny być ustalane zgodnie z zasadą "zanieczyszczający płaci" oraz zasadą pełnego zwrotu kosztów przy uwzględnieniu kryterium dostępności cenowej taryf (ang. affordability)<sup>137</sup>.

Zasada "zanieczyszczający płaci" oznacza, iż kosztami spełniania wymogów środowiskowych powinni być bowiem obciążani użytkownicy. W taryfach konieczne jest również uwzględnienie środków finansowych na realizację działań zapobiegawczych i łagodzących oddziaływanie infrastruktury na środowisko<sup>138</sup>.

Realizacja zasady pełnego zwrotu kosztów polega natomiast na przyjmowaniu taryf na takim poziomie aby, w takim stopniu jak to możliwe, pokrywały one nakłady inwestycyjne, koszty operacyjne i nakłady odtworzeniowe, jak również koszty związane z zanieczyszczeniem środowiska. Struktura taryf powinna natomiast maksymalizować przychody projektu przed uwzględnieniem subwencji<sup>139</sup>.

<sup>134</sup> Np. w sektorze wodno – kanalizacyjnym obowiązuje Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r., poz. 139 z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi.

<sup>135</sup> Por. ibidem, str. 34.

<sup>136</sup> Por. Przewodnik AKK, wersja anglojęzyczna, Komisja Europejska, grudzień 2014 r., str. 303.

<sup>137</sup> Por. Wytyczne MliR, str. 34.

<sup>138</sup> Por. Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014 – 2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 21 maja 2014 r., str. 175 i 176.

<sup>139</sup> Por. Wytyczne MliR, str. 34.

Obie wyżej opisane zasady nie mogą być stosowane w oderwaniu od możliwości końcowych użytkowników do płacenia za produkty lub usługi. Odpowiednie postępowanie zapewnia tutaj kryterium dostępności cenowej. Dostępność cenowa odzwierciedla średni próg powyżej którego wzrost taryf prowadziłby do wyraźnego spadku popytu lub koszty musiałyby być pokrywane pomocą socjalną na rzecz części gospodarstw domowych. Korekty taryf należy dokonać w sytuacji, gdy analiza finansowa wykazała, że zakładany poziom taryf może okazać się zbyt wysoki, a tym samym zagrozi finansowej trwałości inwestycji. Skalę korekty należy ustalić uwzględniając przy tym uwarunkowania lokalne, w tym aktualny poziom wydatków ponoszonych przez gospodarstwa domowe. Korekta ta powinna jednak dotyczyć wyłącznie gospodarstw domowych (a nie odbiorców instytucjonalnych), nie powinna prowadzić do zagrożenia trwałości finansowej projektu oraz posiadać charakter tymczasowy (podlega ona likwidacji, gdy nie jest już potrzebna). Poza tym korekty taryf nie mogą prowadzić do obniżenia wydatków gospodarstw domowych poniżej ich poziomu sprzed realizacji projektu lub poziomu prognozowanego dla wariantu bez inwestycji. Co istotne, jeżeli w analizie finansowej zastosowano affordability do ograniczenia poziomu taryf, tożsame ograniczenia i taryfy muszą być stosowane w fazie operacyjnej projektu (po jego rzeczywistej realizacji)<sup>140</sup>.

Najczęściej stosowaną metodą pomiaru dostępności cenowej taryf jest kalkulacja tzw. wskaźnika dostępności cenowej, czyli wskaźnika akceptowalnego udziału wydatków związanych z daną usługą w całkowitych dochodach gospodarstw domowych (lub w dochodach pozostających do dyspozycji)<sup>141</sup>.

Szczegóły dotyczące affordability do stosowania w sektorach gospodarki wodno – kanalizacyjnej oraz gospodarki odpadami przedstawiono w opracowaniu „Metodyka zastosowania kryterium dostępności cenowej w projektach inwestycyjnych z dofinansowaniem UE”<sup>142</sup>, stanowiącym załącznik do Wytucznych MliR. Dalsze informacje w zakresie stosowania zasady dostępności cenowej można odnaleźć również w Przewodniku AKK.

### III.4.2.3. Koszty operacyjne, amortyzacja i podatek dochodowy

#### Koszty operacyjne

W niniejszym rozdziale należy zaplanować wszystkie koszty operacyjne (eksploatacyjne, bieżące) dla poszczególnych wersji planu finansowego.

<sup>140</sup> Por. ibidem, str. 34 i 35.

<sup>141</sup> Por. Przewodnik AKK, wersja anglojęzyczna, Komisja Europejska, grudzień 2014 r., str. 304.

<sup>142</sup> Departament Wsparcia Projektów Partnerstwa Publiczno – Prywatnego, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, wrzesień 2015 r.

**Koszty operacyjne:** dla potrzeb ustalania wskaźników efektywności finansowej oraz wyliczania wartości dofinansowania przyjmuje się, że są to koszty eksploatacji i utrzymania (np. wynagrodzenia, surowce, elektryczność), koszty administracyjne i ogólne, koszty związane ze sprzedażą i dystrybucją. Przy określaniu kosztów operacyjnych na potrzeby analizy projektu nie należy uwzględniać pozycji, które nie powodują rzeczywistego wydatku pieniężnego, nawet jeżeli są one zazwyczaj wykazywane w bilansie lub rachunku zysków i strat. Do kosztów operacyjnych nie należy zatem zaliczać kosztów amortyzacji. Jako koszty operacyjne nie są również traktowane koszty finansowania (np. odsetki od kredytów – nie są one uwzględniane przy obliczaniu wskaźników efektywności inwestycji oraz ewentualnej analizie luki w finansowaniu; bierze się je natomiast pod uwagę przy analizie trwałości finansowej). Podatki bezpośrednie (m. in. podatek dochodowy) powinny być uwzględniane jako koszt wyłącznie w ramach analizy trwałości<sup>143</sup>.

Zaplanowane koszty muszą odpowiadać przeciwstawionym im przychodom. Niedopuszczalna jest zatem sytuacja, gdy koszty dotyczą tylko części działalności gospodarczej, natomiast przychody – całej działalności. Np. w analizie projektu, którego przedmiotem jest modernizacja oczyszczalni ścieków, nie można przychodom uzyskiwanym z tytułu odbioru i oczyszczania ścieków przeciwstawiać tylko kosztów użytkowania oczyszczalni, zapominając o kosztach związanych z użytkowaniem systemu kanalizacyjnego.

Koszty operacyjne należy zaplanować w podziale na poszczególne ich kategorie. Stosowany podział powinien być dopasowany do charakteru projektu. Jako podstawę podziału należy przyjąć układ rodzajowy kosztów (z pominięciem amortyzacji). Jeżeli z punktu widzenia charakteru projektu i jakości prowadzonej analizy jest to zasadne, można zastosować inny (w szczególności rozszerzony w stosunku do układu rodzajowego) podział kosztów operacyjnych.

Koszty operacyjne mogą być również planowane w podziale na koszty stałe i zmienne. Do kosztów stałych zalicza się te pozycje, które nie są bezpośrednio związane z wielkością produkcji. Natomiast wielkość kosztów zmiennych zależy ściśle od wielkości produkcji.

W branżach niebędących monopolami należy zaplanować poziom kosztów uwzględniający konieczność podjęcia konkurencji na rynku z innymi podmiotami, oferującymi lub mogącymi oferować te same produkty lub usługi oraz ich substytuty.

<sup>143</sup> Por. Wytyczne MIiR, str. 13.

### Podział kosztów wg rodzajów <sup>144</sup>

- 1) amortyzacja,
- 2) zużycie materiałów i energii,
- 3) usługi obce,
- 4) podatki i opłaty,
- 5) wynagrodzenia,
- 6) ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia,
- 7) pozostałe koszty rodzajowe,
- 8) wartość sprzedanych towarów i materiałów.

### Amortyzacja

Amortyzacja jest kosztem w rozumieniu Ustawy o rachunkowości. Należy zwrócić uwagę, że nie stanowi ona jednak (podobnie jak np. aktualizacja wartości majątku, tworzenie rezerw) wydatku pieniężnego i wobec tego nie będzie brana pod uwagę przy planowaniu finansowym. Jej przydatność w analizie finansowej sprowadza się do tego, iż jest to element służący oszacowaniu wysokości podatku dochodowego oraz stanowi pewną pomoc przy określaniu nakładów odtworzeniowych i wartości rezydualnej projektu. W niektórych przypadkach będzie również elementem wpływającym na kształtowanie taryf. W ten sposób może wpływać na poziom luki w finansowaniu, powinna być zatem planowana z odpowiednią ostrożnością. Metoda oraz okres amortyzacji dla każdego typu aktywa powinny być zgodne z polityką rachunkowości beneficjenta/operatora<sup>145</sup>.

Dla środków trwałych już istniejących należy posłużyć się planem amortyzacji dla nich obowiązującym. Dla nowych środków trwałych powinno się sporządzić plany amortyzacyjne np. wg wzoru, który prezentuje tabela 8. Oczywiście amortyzację należy zaplanować przede wszystkim wówczas, gdy będzie ona przydatna do dalszych analiz.

Tabela 8. Plan amortyzacji – przykładowy wzór.

Wyszczególnienie	Rok zakupu środka trwałego	Lata kolejne (do końca okresu amortyzacji lub okresu odniesienia)		
Wartość brutto środka trwałego				
Wartość netto środka trwałego na koniec roku				
Amortyzacja roczna				

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>144</sup> Załącznik nr 1 do Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 wraz z późn. zm).

<sup>145</sup> Por. Wytyczne MliR, str. 30.

## Podatek dochodowy

Na koniec niniejszego rozdziału należy (o ile będzie przydatny do dalszych analiz) zaplanować podatek dochodowy. Jest to wydatek pieniężny, niemniej jednak, podobnie jak inne podatki bezpośrednie, powinien być uwzględniany wyłącznie w ramach analizy trwałości finansowej projektu<sup>146</sup>.

### III.4.2.4. Wartość rezydualna

Często zdarza się, że przyjęty do analizy okres odniesienia nie odpowiada w rzeczywistości okresowi życia środków trwałych, które planowane są do zakupienia w ramach realizacji projektu. W takich przypadkach wartość tych środków trwałych (ich potencjał finansowy lub ekonomiczny), których okres życia nie kończy się przed upływem okresu odniesienia, obliczona na ostatni rok tego okresu, jest nazywana wartością rezydualną.

**Wartość rezydualna:** potencjał finansowy lub ekonomiczny projektu w pozostałych latach jego trwania (życia ekonomicznego), obliczony w ostatnim roku okresu odniesienia przyjętego do analizy. Wartość ta będzie zerowa lub bliska zeru jeżeli okres odniesienia będzie zbliżony do okresu życia ekonomicznego danych aktywów trwałych<sup>147</sup>.

Wartość rezydualną określa się tylko dla tych aktywów, których przewidywany czas użytkowania przekracza przyjęty okres odniesienia. Co do zasady jest ona określana jako bieżąca wartość netto przepływów pieniężnych, wygenerowanych przez projekt w pozostałych latach jego trwania (życia ekonomicznego), następujących po zakończeniu okresu odniesienia. Takie podejście oznacza wydłużenie okresu analizy poza okres odniesienia do końca okresu ekonomicznego życia aktywów, zaplanowanie przepływów pieniężnych w "dodatkowych" latach analizy oraz w każdym z nich zdyskontowanie przepływów według wskaźnika dyskontowego właściwego dla danego roku<sup>148</sup>.

W uzasadnionych przypadkach możliwe jest zastosowanie innych metod. W szczególności możliwe jest przyjęcie jako wartości rezydualnej wartości aktywów inwestycji netto (tj. po uwzględnieniu dokonanej amortyzacji) na koniec okresu odniesienia (metoda wyceny wartości aktywów trwałych netto). W takim przypadku należy oczywiście stosować metodę i okres amortyzacji wynikające z polityki rachunkowości beneficjenta lub operatora<sup>149</sup>.

<sup>146</sup> Por. ibidem, str. 13.

<sup>147</sup> Por. ibidem, str. 19.

<sup>148</sup> Por. art. 18 Rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. oraz Wytoczne MliR, str. 19.

<sup>149</sup> Por. Wytoczne MliR, str. 19.

W analizie ekonomicznej, wartość rezydualna – w zależności od tego, która z metod została zastosowana w analizie finansowej – określana jest w oparciu o:

- bieżącą wartość netto przepływów ekonomicznych, wygenerowanych przez projekt w pozostałych latach jego trwania (życia ekonomicznego), następujących po zakończeniu okresu odniesienia,
- zastosowanie odpowiedniego wskaźnika konwersji w stosunku do oszacowanej wartości aktywów trwałych.

Przy kalkulacji przepływów pieniężnych związanych z projektem wartość rezydualna ujmowana jest po stronie przepływów dodatnich w ostatnim roku okresu odniesienia.

#### III.4.2.5. Poziom dofinansowania projektu

Dla ustalenia poziomu dofinansowania projektu ze środków RPO-L2020 kluczowe są definicje projektów generujących dochód (wraz z podziałem na te, dla których istnieje możliwość obiektywnego określenia przychodu z wyprzedzeniem oraz te, dla których ta możliwość nie istnieje), dochodu oraz przychodu (definicję przedstawiono w rozdziale III.4.2.2).

**Projekty generujące dochód** stanowią projekty, które generują dochód w fazie operacyjnej – po zamknięciu fazy inwestycyjnej. Do tej kategorii nie zalicza się jednak:

- projektów lub części projektów finansowanych wyłącznie z Europejskiego Funduszu Społecznego;
- projektów, których całkowity koszt kwalifikowalny nie przekracza 1 000 000 EUR;
- pomocy zwrotnej udzielonej z zastrzeżeniem obowiązku spłaty w całości ani nagród;
- pomocy technicznej;
- wparcia udzielanego instrumentom finansowym lub przez instrumenty finansowe;
- projektów, dla których wydatki publiczne przyjmują postać kwot ryczałtowych lub standardowych stawek jednostkowych;
- projektów realizowanych w ramach wspólnego planu działania;
- projektów, dla których kwoty lub stawki wsparcia są określone w Załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie EFRROW;
- projektów, dla których wsparcie w ramach programu stanowi:
  - pomoc de minimis;
  - zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa dla MSP, gdy stosuje się limit w zakresie dopuszczalnej intensywności lub kwoty pomocy państwa;

- zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa, gdy przeprowadzono indywidualną weryfikację potrzeb w zakresie finansowania zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami dotyczącymi pomocy państwa<sup>150</sup>.

**Projekty, dla których istnieje możliwość obiektywnego określenia przychodu z wyprzedzeniem** to projekty, dla których istnieją wystarczające dane oraz doświadczenie wynikające z realizacji podobnych inwestycji, umożliwiające oszacowanie dwóch głównych czynników mających wpływ na wysokość przychodu generowanego przez te projekty, tzn. wielkości popytu na dobra lub usługi dostarczane przez projekt oraz stosowanych za ich udostępnienie taryf<sup>151</sup>.

**Projekty, dla których nie można obiektywnie określić przychodu z wyprzedzeniem.** Z celów tych projektów i założeń wnioskodawcy wynika, że projekt będzie generował przychody w rozumieniu art. 61 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013, jednak wnioskodawca nie jest w stanie ich obiektywnie określić. Główną przyczyną uniemożliwiającą określenie przychodu na etapie wniosku o dofinansowanie jest najczęściej innowacyjny charakter realizowanego projektu, pociągający za sobą brak danych bądź wcześniejszego doświadczenia z projektów podobnego rodzaju, które pozwoliłyby na wiarygodne oszacowanie popytu na dobra i usługi dostarczane przez projekt (popyt w tym przypadku generowany jest przez samą innowację)<sup>152</sup>.

**Dochód:** w rozumieniu art. 61 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 są nim wpływy środków pieniężnych z bezpośrednich wpłat dokonywanych przez użytkowników za towary lub usługi zapewniane przez dany projekt (np. opłaty ponoszone bezpośrednio przez użytkowników za użytkowanie infrastruktury, sprzedaż lub dzierżawę gruntu lub budynków lub opłaty za usługi), pomniejszone o wszelkie koszty operacyjne i koszty odtworzenia wyposażenia krótkotrwałego (nakłady odtworzeniowe) poniesione w okresie odniesienia. Zalicza się do niego także oszczędności kosztów działalności (operacyjnych) osiągnięte w wyniku realizacji projektów (np. termomodernizacyjnych), chyba że są skompensowane równoważnym zmniejszeniem dotacji na działalność<sup>153</sup>.

Z punktu widzenia osoby sporządzającej studium wykonalności maksymalny poziom dofinansowania projektu może być ustalany przy pomocy jednej z trzech metod:

<sup>150</sup> Por. ibidem, str. 15 i 16.

<sup>151</sup> Por. ibidem, str. 17.

<sup>152</sup> Por. ibidem.

<sup>153</sup> Por. ibidem, str. 10.