

Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020

NAJCZĘŚCIEJ ZADAWANE PYTANIA

Wykaz kluczowych zagadnień	
Dyskontowanie	Pytanie 6, 9, 10
Kurs wymiany EUR/PLN	Pytanie 13
Luka w finansowaniu	Pytanie 1,4,10,11, 12
Monitorowanie dochodowości	Pytanie 1, 10, 11
Oszczędności kosztów operacyjnych	Pytanie 7
Pomoc publiczna	Pytanie 5
Pro rata	Pytanie 10
Próg dużego projektu	Pytanie 2
Stawka zryczałtowana	Pytanie 3,4
Wariant bezinwestycyjny	Pytanie 12
Wartość rezydualna	Pytanie 6

Pytanie 1: W jaki sposób traktować sytuacje, w których beneficjent zgłasza w fazie operacyjnej istotną zmianę w projekcie w zakresie dochodowości, np. informuje o pojawieniu się nowego źródła dochodu w projekcie, który wcześniej nie był traktowany jako generujący dochód, bądź też sytuacja finansowa projektu zmusza go do podwyższenia opłat za usługi świadczone w ramach projektu? Czy w takich sytuacjach występuje konieczność ponownego obliczenia wartości dofinansowania w oparciu o aktualne dane finansowe, czyli rekalkulacji poziomowi luki w finansowaniu?

Odpowiedź: W związku z faktem, iż art. 61 rozporządzenia Parlamentu i Rady UE nr 1303/2013 nie daje jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, każdy przypadek należy oceniać indywidualnie, biorąc pod uwagę poniższe uwarunkowania:

Przede wszystkim należy ustalić, czy w tym przypadku nie mamy do czynienia z wystąpieniem sytuacji, o której mowa w art. 71 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu i Rady UE nr 1303/2013, tzn. istotnej zmiany wpływającej na charakter operacji, jej cele lub warunki wdrażania, która mogłaby doprowadzić do naruszenia jej pierwotnych celów.

Możliwe są przypadki, w których nowe źródło dochodu w projekcie nie wynika bezpośrednio z jego realizacji. Dochód ten wystąpiłby w identycznej skali niezależnie od tego, czy dany projekt byłby zrealizowany, czy też nie. W takiej sytuacji z pewnością nie będziemy mówili o naruszeniu zasady trwałości opisanej powyżej. W przypadku, gdyby wnioskodawca przewidział wystąpienie tego dochodu na etapie opracowywania analizy finansowej i tak nie uwzględniłby go w kalkulacji luki w finansowaniu, gdyż ujęcie przyrostowe znosi przepływy pieniężne, które występują zarówno w wariantcie inwestycyjnym, jak i bezinwestycyjnym.

Natomiast w przypadku, gdy w projekcie, który na etapie oceny wniosku o dofinansowanie nie zakładał pobierania opłat od użytkowników za usługi świadczone w ramach projektu, na etapie operacyjności pojawiają się tego rodzaju opłaty, należy przyjąć, że mamy do czynienia ze zmianą, o której mowa w art. 71 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 1303/2013, gdyż wprowadzenie odpłatności za usługi w istotny sposób wpływa na charakter projektu. W takiej sytuacji powinniśmy przeprowadzić analizę, która ustali, czy w świetle nowych okoliczności nadal uzasadnione jest udzielenie projektowi wsparcia finansowego ze środków UE na ustalonym pierwotnie poziomie. W skrajnych przypadkach może okazać się nawet, że projekt w ogólnie nie powinien uzyskać dofinansowania UE, gdyż wskaźniki finansowe (FNPV, FRR) są na poziomie, który nie uzasadnia objęcia go wsparciem.

Z drugiej strony, w niektórych przypadkach zmiany w polityce taryfowej, polegające na podwyższeniu opłat za świadczone usługi, mogą wynikać z przyczyn obiektywnych i niezależnych od beneficjenta (np. z sytuacji gospodarczej, bądź też nowych uregulowań prawnych). W niektórych przypadkach

zmiana polityki taryfowej będzie wynikać z potrzeby zachowania trwałości finansowej danego projektu. W obu ww. sytuacjach, o ile beneficjent dostarczy odpowiednie uzasadnienie wprowadzanych zmian, można przyjąć, że nie doszło do naruszenia zasady trwałości i w związku z tym nie ma konieczności rekalkulacji luki w finansowaniu.

Pytanie 2: Jaką wartość całkowitych kosztów kwalifikowalnych, należy stosować do określenia, czy dana operacja stanowi duży projekt w rozumieniu art. 100 rozporządzenia Parlamentu i Rady UE nr 1303/2013, w przypadku projektów generujących dochód?

Odpowiedź: W przypadku projektów generujących dochód powinna to być wartość całkowitych kosztów kwalifikowalnych skorygowana o potencjalne dochody, określane zgodnie z zasadami zawartymi w art. 61 ww. rozporządzenia. Wynika to z punktu 92 preambuły przedmiotowego rozporządzenia, który wskazuje, że: „Próg ten powinien zostać ustanowiony w odniesieniu do całkowitych kwalifikowanych kosztów po uwzględnieniu oczekiwanych dochodów (...)”.

Dodatkowo, w załączniku nr 2 do rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 2015/207, stanowiącym format dokumentu służącego przekazaniu informacji na temat dużego projektu (wniosek o potwierdzenie wkładu), w części C.3 *Obliczanie całkowitych kosztów kwalifikowalnych* podano następującą informację:

„Należy zastosować kwotę całkowitych kosztów kwalifikowalnych, po uwzględnieniu wymogów określonych w art. 61 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, aby zweryfikować, czy w ramach danego projektu osiągnięto próg dla dużego projektu zgodnie z art. 100 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.”

Pytanie 3: Czy w przypadku, gdy w ramach programu operacyjnego dla danego sektora, podsektora lub rodzaju operacji podjęto decyzję o zastosowaniu metody obliczania dochodu w oparciu o zryczałtowaną procentową stawkę dochodów, w każdym przypadku beneficjent będzie zmuszony do sporządzenia projekcji przepływów pieniężnych w celu ustalenia, czy dany projekt spełnia przesłanki projektu generującego dochód w kontekście art. 61 rozporządzenia nr 1303/2013?

Odpowiedź: Zgodnie z art. 61 rozporządzenia nr 1303/2013 metoda stawki zryczałtowanej (ang. *flat rate*) ma zastosowanie wyłącznie do takich projektów, które stanowią operacje generujące dochód po ukończeniu w rozumieniu ww. artykułu. W praktyce oznacza to, że artykuł ten należy stosować wyłącznie do takich projektów, w których zdyskontowane przychody przewyższają zdyskontowane koszty operacyjne i odtworzeniowe. Na etapie identyfikacji projektu jako generującego dochód należy pominąć kwestię kosztów inwestycyjnych, jak również wartości rezydualnej.

Należy przy tym pamiętać, że nawet jeżeli projekt nie będzie generował przychodów *sensu stricto*, ale przewiduje się, że będzie generować oszczędności kosztów operacyjnych, to należy takie oszczędności traktować jako dochód, o ile nie zostaną one skompensowane równoważnym obniżeniem dotacji na działalność operacyjną.

Gdy zatem w projekcie zdyskontowane koszty operacyjne i odtworzeniowe będą wyższe, niż zdyskontowane przychody, to nie jest to w istocie projekt generujący dochód i nie ma podstaw do obniżania mu wartości dofinansowania w oparciu o stawkę zryczałtowaną.

Jednakże należy podkreślić, że z opisanej powyżej zasady nie wynika wprost obowiązek sporządzenia projekcji przepływów pieniężnych dla każdego projektu z określonego sektora, podsektora lub rodzaju operacji, dla którego w załączniku nr V do rozporządzenia nr 1303/2013 określono stawkę zryczałtowaną. W związku z powyższym, właściwe jest podejście polegające na zobowiązaniu Wnioskodawcy do przygotowania i przedstawienia tego rodzaju projekcji w ramach wniosku o

dofinansowanie wyłącznie w sytuacji, gdy chciałby on udowodnić, że dany projekt nie jest projektem generującym dochód, a zatem przysługuje mu dofinansowanie w pełnym wymiarze, jaki został przewidziany dla danej osi priorytetowej lub działania. Jeżeli wnioskodawca dobrowolnie poddaje się reżimowi stawki zryczałtowanej, tym samym godząc się na dokonanie stosownego pomniejszenia wartości dofinansowania, prezentowanie takiej projekcji byłoby bezcelowe.

W tym kontekście, należy także zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z zapisami *Wytycznych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020* (podrozdział 7.9 – ustalanie wartości wskaźników finansowej efektywności, pkt 3) dla wszystkich projektów inwestycyjnych, w przypadku których zastosowanie mają powyższe wytyczne, niezależnie od wartości ich całkowitych kosztów kwalifikowalnych, wymagane jest przedstawienie wskaźników finansowej efektywności inwestycji (FNPV/C i FRR/C). Zatem w przypadku projektów inwestycyjnych wnioskodawcy i tak będą musieli sporządzić przedmiotową projekcję, ponieważ wyłącznie w oparciu o nią będą w stanie określić ww. wskaźniki.

Pytanie 4: Czy możliwe jest, aby w ramach tego samego działania w danym programie operacyjnym wnioskodawca mógł samodzielnie podjąć decyzję, którą z metod określonych w art. 61 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013 (stawki zryczałtowane lub luka w finansowaniu) wykorzystać do obliczenia maksymalnej wartości dofinansowania ze środków UE?

Odpowiedź: Zgodnie z zapisami art. 61 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013 to instytucja zarządzająca podejmuje decyzję o wyborze danej metody obliczenia wartości dofinansowania dla projektów generujących dochód z określonego sektora, podsektora lub rodzaju operacji. Oznacza to, że jeżeli instytucja zarządzająca podejmie decyzję o zastosowaniu w swoim programie metody stawek zryczałtowanych w danym sektorze, to metoda ta ma zastosowanie do wszystkich projektów z tego sektora, które zostały uznane za generujące dochód. Nie ma zatem możliwości, aby to wnioskodawca indywidualnie decydował o zastosowaniu określonej metody obliczania wartości dofinansowania.

Zastosowanie różnych metod w ramach tego samego działania możliwe byłoby wyłącznie w przypadku, gdy łączyłoby ono projekty z różnych sektorów, podsektorów lub typów operacji. Jednak w takiej sytuacji zastosowanie określonej metody będzie wynikać z decyzji instytucji zarządzającej, a nie wnioskodawcy.

Pytanie 5: Jak należy rozumieć pojęcie indywidualnej weryfikacji potrzeb w zakresie finansowania, o której mowa w art. 61 ust. 8 lit. c) rozporządzenia nr 1303/2013? Czy pomoc publiczna udzielana w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej na podstawie art. 14 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 będzie wpisywać się w to pojęcie?

Odpowiedź: Należy wyraźnie zaznaczyć, że przedmiotowy zapis nie wskazuje wprost na wybraną formę pomocy publicznej opisaną w konkretnym dokumencie prawnym z tego obszaru tematycznego. Dlatego też każdy przypadek występowania pomocy publicznej należy ocenić indywidualnie pod kątem tego, czy wpisuje się w sytuację opisaną w art. 61 ust. 8 lit. c) rozporządzenia nr 1303/2013.

Jakakolwiek forma pomocy publicznej, w przypadku której konieczne jest indywidualne zbadanie potrzeb w zakresie finansowania będzie spełniała przedmiotowy warunek, o ile wymóg takiego badania wynika wprost z przepisów w zakresie pomocy publicznej.

Przykładem takiej formy pomocy, która spełniałaby wyżej opisany warunek, jest pomoc inwestycyjna dla projektów z obszaru kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego, która została opisana w art. 53 ust. 6 rozporządzenia nr 651/2014.

Odnosząc się do pomocy publicznej udzielanej w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej, należy stwierdzić, że rozporządzenie nr 651/2014 nie przewiduje mechanizmu, który można uznać za formę indywidualnej weryfikacji potrzeb w zakresie finansowania. Istnieje natomiast możliwość wyłączenia spod reżimu art. 61 rozporządzenia nr 1303/2013 takich projektów realizowanych w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej, których beneficjentem są małe i średnie przedsiębiorstwa. Możliwość ta wynika z art. 61 ust. 8 lit. b) rozporządzenia nr 1303/2013.

Pytanie 6: W jaki sposób należy dyskontować przepływy pieniężne, które występują w latach następujących po ostatnim roku okresu odniesienia i które służą do obliczenia wartości rezydualnej?

Odpowiedź: Komisja Europejska nie przedstawiła w ramach rozporządzenia nr 480/2014 szczegółowej metody obliczania wartości rezydualnej w oparciu o przepływy z lat wykraczających poza okres odniesienia. W praktyce możliwe są dwa podejścia:

- a. Dyskontowanie przepływów pieniężnych z poszczególnych lat według wskaźnika dyskontowego odpowiedniego dla danego roku. W praktyce podejście takie oznacza wydłużenie okresu odniesienia o określoną liczbę lat;
- b. Zsumowanie niezdykontowanych przepływów pieniężnych z poszczególnych lat i zdyskontowanie ich według wskaźnika dyskontowego właściwego dla ostatniego roku okresu odniesienia, bądź też pierwszego roku wykraczającego poza ten okres.

Z powodu braku szczegółowych wskazań ze strony Komisji Europejskiej, należy przyjąć, że oba podejścia są prawidłowe, dlatego instytucja zarządzająca powinna samodzielnie zdecydować, który wariant będzie stosowany. Należy przy tym zapewnić takie rozwiązania systemowe, aby wnioskodawcy poszczególnych projektów (szczególnie w ramach tego samego konkursu) stosowali spójne podejście.

Pytanie 7: W jaki sposób wykazywać w ramach projekcji przepływów pieniężnych oszczędności kosztów operacyjnych, skoro nie jest to *stricte* przepływ pieniężny?

Odpowiedź: W przypadku, gdy zastosowanie ma przyrostowa metoda prezentowania przepływów pieniężnych w projekcie, porównujemy ze sobą dwa warianty: inwestycyjny (WI) i bezinwestycyjny (WO). W analizie finansowej wykazujemy przepływy z wariantu inwestycyjnego pomniejszone o przepływy z wariantu bezinwestycyjnego (WI – WO). W sytuacji, gdy mamy do czynienia z oszczędnościami kosztów operacyjnych, koszty w WI będą niższe niż w WO. Zatem w ujęciu przyrostowym koszty operacyjne będą miały wartość ujemną. Oznacza to, że w praktyce nie będą stanowiły pozycji obniżającej efektywność finansową danej inwestycji (jak koszty inwestycyjne) ale ją podwyższającą (jak przychody z działalności operacyjnej oraz wartość rezydualna).

Należy przy tym przypomnieć, że w przypadku kalkulacji dochodów w projektach generujących dochód art. 15 ust. 3 rozporządzenia delegowanego KE nr 480/2014 zobowiązuje do stosowania metody przyrostowej.

Pytanie 8: Zgodnie z rozdziałem 1 pkt 10 *Wytycznych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020* dokument ten ma również zastosowanie do projektów o charakterze nieinwestycyjnym, które podlegają przepisom art. 61 rozporządzenia nr 1303/2013. Czy można podać przykłady tego rodzaju projektów?

Odpowiedź: Zapis ten został wprowadzony z uwagi na fakt, iż art. 61 rozporządzenia nr 1303/2013 nie zawiera zapisu, który ograniczałby jego stosowanie jedynie do projektów o charakterze inwestycyjnych. Możliwe jest, że projekt nieinwestycyjny będzie podlegał reżimowi art. 61, gdyż będzie generował dochody po ukończeniu i nie będzie wpisywał się w żadną z przesłanek wykluczających opisaną w ustępach 7 i 8 tego artykułu. Wówczas Wytyczne będą miały zastosowanie do takiego projektu, ale wyłącznie w zakresie, który odnosi się do sposobu określania poziomu dofinansowania i monitorowania dochodu generowanego przez ten projekt.

Przykładem mogą być projekty badawcze z branży B+R, gdzie nie występują nakłady o charakterze inwestycyjnym, a ponadto nie ma możliwości obiektywnego określenia dochodu z wyprzedzeniem.

Pytanie 9: Czy analiza finansowa powinna być co do zasady sporządzana w ujęciu realnym, a jedynie w uzasadnionych przypadkach możliwe jest zastosowanie ujęcia nominalnego, czy też oba ww. podejścia są równoważne i wnioskodawca nie musi szczególnie uzasadniać tego, że przygotował analizę finansową w ujęciu nominalnym?

Odpowiedź: Zgodnie z zapisami *Wytycznych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020* (Podrozdział 7.4 pkt 1 lit. a) analiza finansowa, o ile to możliwe i uzasadnione, powinna być przeprowadzona w cenach stałych (w ujęciu realnym). Instytucja zarządzająca w uzasadnionych przypadkach może dopuścić możliwość przeprowadzenia analizy finansowej w cenach bieżących (ujęciu nominalnym). W związku z powyższym, wnioskodawca powinien uzasadnić fakt przeprowadzenia analizy finansowej w oparciu o wartości nominalne.

Pytanie 10: Czy w przypadku, gdy w projekcie, w którym zastosowanie ma metoda luki w finansowaniu i w którym występuje konieczność pomniejszenia wydatków kwalifikowalnych o dochód wygenerowany w fazie inwestycyjnej (zgodnie z podejściem opisanym w art. 61 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013), dochód, o który należy pomniejszyć wydatki kwalifikowalne powinien zostać przyporządkowany *pro rata* do kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych części kosztu inwestycji?

Odpowiedź: Tak. Wynika to z zapisów Podrozdziału 11.1 pkt 2 lit. a) *Wytycznych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020*.

Pytanie 11: Czy dochód, który w przypadku zastosowania metody luki w finansowaniu jest odejmowany od wydatków kwalifikowalnych, powinien być ujmowany według wartości zdyskontowanej, czy niezdykontowanej?

Odpowiedź: Zapisy art. 61 rozporządzenia nr 1303/2013 nie wskazują na to, aby dochód ten był zdyskontowany, zatem należy przyjąć, że powinien on być ujmowany w wartościach niezdykontowanych.

Pytanie 12: W jaki sposób wykazywać koszty inwestycyjne i odtworzeniowe wynikające ze scenariusza bez inwestycji (projektu UE) w ramach różnicowego (przyrostowego) modelu finansowego stosowanego do obliczenia wskaźników efektywności finansowej oraz kalkulacji luki w finansowaniu?

Odpowiedź: Metoda różnicowa polega na oszacowaniu przyszłych przepływów pieniężnych w dwóch scenariuszach – inwestycyjnym i bez inwestycji (projektu UE). Analiza finansowa powinna pokazywać

koszty i przychody wynikające z pierwszego scenariusza, pomniejszone o koszty i przychody wynikające ze scenariusza drugiego¹. Zgodnie z Wytycznymi MliR, w scenariuszu bez inwestycji (projektu UE) należy ująć wszystkie nakłady inwestycyjne, operacyjne i odtworzeniowe, które beneficjent poniósłby w danym okresie odniesienia oraz przychody, które uzyskałby w tym okresie, w sytuacji, gdyby nie zrealizował inwestycji (projektu UE). Scenariusz ten powinien charakteryzować się możliwie najwyższym stopniem prawdopodobieństwa.

Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z Przewodnikiem AKK (s. 34) scenariusz ten powinien zakładać ponoszenie wszelkich kosztów, koniecznych do zapewnienia minimalnego poziomu świadczonych usług. Zatem w niektórych przypadkach, oprócz typowych kosztów operacyjnych i odtworzeniowych związanych z bieżącym utrzymaniem infrastruktury, scenariusz bez inwestycji (kontryfakcyjny) powinien zakładać poniesienie określonych nakładów inwestycyjnych, umożliwiających funkcjonowanie danej infrastruktury w taki sposób, aby jej możliwości techniczne były w stanie sprostać rosnącemu popytowi. W tym kontekście należy podkreślić, że w przypadku kalkulacji luki w finansowaniu istotne znaczenie będzie miało to, czy dany koszt, które przewidujemy w scenariuszu bez inwestycji (projektu UE), zakwalifikujemy do kategorii nakładów inwestycyjnych, czy też odtworzeniowych.

Do kategorii nakładów inwestycyjnych zaliczyć należy wszelkie koszty, które wykraczają poza standardowe odtworzenie wartości użytkowej środka trwałego. Natomiast do kosztów odtworzeniowych zalicza się wszelkie koszty odtworzenia wyposażenia krótkotrwałego poniesione w danym okresie odniesienia.

W zależności od tego, czy dany koszt zakwalifikujemy w kalkulacji luki w finansowaniu do nakładów inwestycyjnych (DIC), czy też do kosztów, które zgodnie z rozporządzeniem 480/2014 pomniejszają przychód w projekcie (czyli po stronie DNR), uzyskamy różną wartość procentową wskaźnika luki w finansowaniu (R). W związku z tym, podejście w powyższym zakresie, które zostanie zastosowane przez wnioskodawcę w kalkulacji luki w finansowaniu, powinno być przez niego szczegółowo uzasadnione. Należy przy tym podkreślić, że w przypadku całkowitych kosztów kwalifikowalnych (EC), które są korygowane o wskaźnik luki w finansowaniu (R) w celu określenia dotacji UE, **nie stosujemy** ujęcia różnicowego.

Pytanie 13: Który spośród kursów wymiany EUR/PLN publikowanych na stronie internetowej Narodowego Banku Polskiego należy zastosować w obliczeniach dot. projektów inwestycyjnych, w tym dla ustalenia, czy dany projekt przekracza próg dużego projektu wskazany w art. 100 rozporządzenia nr 1303/2013?

Odpowiedź: Przy prowadzeniu ww. obliczeń należy korzystać z kursów wymiany EUR/PLN określanych na stronie internetowej Narodowego Banku Polskiego jako „kursy średnioważone walut obcych w złotych”. Przedmiotowe kursy uwzględniają również dni wolne od pracy przypadające w danym miesiącu (poprzez rozciągnięcie kursu z poprzedzającego dnia roboczego na dany dzień wolny od pracy), dzięki czemu lepiej oddają średniomiesięczną wartość kursu.

Zmiana podejścia w tym zakresie (Wytyczne wskazują na konieczność korzystania z „kursów średnich miesięcznych”) wynika z faktu, iż NBP zmienił sposób prezentowania danych dot. kursu wymiany walut w ten sposób, że tabelę kursów średnich miesięcznych zastąpiła tabela „kursów średnioważonych walut obcych w złotych”.

¹ Metoda różnicowa została szczegółowo opisana w Przewodniku AKK na stronach 16-17 (wersja anglojęzyczna).