

2014

Biuletyn partnerstwa publiczno- prywatnego



10

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

Publikacja została opracowana w ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości „Partnerstwo publiczno-prywatne” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1. „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3. „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”.

Autorzy:

Marcin Wawrzyniak (red.), Andrzej Dębiec, Adam Jędrzejewski, Bartosz Korbus, Anna Latusek, Hanna Rachoń, dr Krzysztof Szymański, Dawid Zalewski.

Poglądy i opinie wyrażone przez autorów publikacji nie muszą odzwierciedlać stanowiska Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Wydawca:

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
ul. Pańska 81/83
00-834 Warszawa
www.parp.gov.pl

Współpraca:

Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, partner projektu
www.ippp.pl

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014

Publikacja bezpłatna

Publikacja dostępna jest także w wersji elektronicznej na stronie www.ppp.parp.gov.pl

ISBN 978-83-7633-237-6

Wydanie I

Nakład 2000 egz.

Przygotowanie do druku, druk i oprawa:

Pracownia C&C

www.pracowniacc.pl



Publikacja współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

I.	Wstęp	4
II.	Obiekty użyteczności publicznej – przedsięwzięcia ppp z „opłatą za dostępność”	5
	2.1. Partnerstwo publiczno-privatne w budownictwie kubaturowym.....	5
III.	Ppp w praktyce.....	18
	3.1. Partnerstwo publiczno-privatne w Niemczech.....	18
	3.2. System ppp w Wielkiej Brytanii i Holandii	26
	3.3. Partnerstwo publiczno-privatne w Kanadzie. Model i czynniki sukcesu.....	35
	3.4. Obraz rynku ppp w badaniach Ministerstwa Gospodarki	61
IV.	Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego.....	77
	4.1. Doświadczenia i dobre praktyki niemieckie w zakresie ppp – relacja z wizyty studyjnej w Monachium	77
	4.2. Trzecia edycja Konkursu 3P – kolejna szansa na bezpłatne doradztwo dla podmiotów publicznych na planowane przedsięwzięcia w formule ppp	81
	4.3. Wyzwania branży wodno-kanalizacyjnej – relacja z debaty on-line.....	82
V.	ABC ppp.....	86
	5.1. Wybrane czynniki ryzyka w zakresie podatku VAT związane z realizacją polskich projektów w modelu partnerstwa publiczno-privatnego	86
	5.2. Dyrektywa 2014/23/UE – nowe prawo unijne w zakresie koncesji: cel, zakres i przedmiot regulacji.....	93



I. Wstęp

Po pięciu latach funkcjonowania regulacji ppp oraz koncesji na roboty budowlane i usługi wyraźnie widać, że współpraca z sektorem prywatnym jest coraz popularniejszą formą realizacji zadań publicznych. Niestety wciąż widoczne są pewne niedostatki otoczenia prawnego i instytucjonalnego ppp. W niniejszym numerze został omówiony *Raport na temat rynku ppp*, opracowany na zlecenie Ministerstwa Gospodarki. Wnioski w nim zawarte wyraźnie wskazują, że większemu zaangażowaniu sektora prywatnego w realizację przedsięwzięć ppp służyć będzie bardziej partnerski model ekonomiczny tych przedsięwzięć. Szczególnie ważne, jak wskazuje doświadczenie realizowanych przedsięwzięć, jest uregulowanie zasad wynagrodzenia partnera prywatnego bezpośrednio z budżetu publicznego. W ocenie samorządu, jak i przedsiębiorców, chcących rozwijać projekty z zakresu ppp, konieczne dla dalszego rozwoju rynku ppp jest wypracowanie stabilnych zasad wykładni obowiązujących już przepisów oraz spójna polityka dotycząca oceny korzyści, jakie może przynieść projekt ppp interesowi publicznemu.

Marcin Wawrzyniak
adwokat, redaktor naczelny
„Biuletynu ppp”,
Instytut PPP

Po raz kolejny odżywa zatem postulat powołania podmiotu na szczeblu centralnym odpowiedzialnego za całość polityki ppp. W tym kontekście warto zapoznać się z tym jak powyższe kwestie rozwiązano w Kanadzie, Republice Federalnej Niemiec, w Wielkiej Brytanii czy Holandii – krajach, które z powodzeniem wdrożyły partnerstwo publiczno-prywatne.

W powyższym kontekście warto zapoznać się również z problematyką realizacji tzw. projektów kubaturowych w rodzimych realiach. Dotyczą one przede wszystkim planowania, budowy i utrzymania budynków użyteczności publicznej, których realizacja wymaga bezpośredniej płatności ze strony sektora prywatnego. W obecnej rzeczywistości prawnej najłatwiej realizować przedsięwzięcia koncesyjne, szczególnie w warunkach naturalnych monopolii.

W niniejszym numerze Biuletynu przedstawiamy także problematykę wdrażania przedsięwzięć z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej, której poświęcona była kolejna debata ekspertów, zorganizowana w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”.

Na łamach bieżącego numeru „Biuletynu ppp” zostały także omówione zagadnienia prawne, mające największe znaczenie dla realizacji projektów ppp i koncesji – kwestie opodatkowania inwestycji prowadzonych w powyższym trybie. Dodatkowo rozwój rynku ppp i koncesji w najbliższych latach będzie regulowany na poziomie unijnym przez nowe dyrektywy, które zostały poddane analizie w niniejszym „Biuletynie ppp”.

Serdecznie zapraszam do lektury.

II. Obiekty użyteczności publicznej – przedsięwzięcia ppp z „opłatą za dostępność”

2.1. Partnerstwo publiczno-prywatne w budownictwie kubaturowym

Marcin Wawrzyniak

adwokat, redaktor naczelny

„Biuletynu ppp”,

Instytut PPP

Realizacja zadań publicznych zwykle wiąże się ze świadczeniem określonych usług, które decyzją ustawodawcy uznane zostały za sferę obowiązków administracji publicznej. W celu zapewnienia świadczenia tych usług administracja publiczna najczęściej dysponować może niezbędną infrastrukturą lub przynajmniej będzie organizowała dostęp do określonych usług świadczonych, w oparciu o infrastrukturę znajdującą się w zasobach partnerów prywatnych. Aby zapewnić sprawne działanie wymiaru sprawiedliwości, administracja publiczna przede wszystkim zobowiązana będzie wyszkolić i zatrudnić sędziów oraz pracowników niezbędnych do obsługi działalności sądów. W celu dostarczania usług powszechnej edukacji szkolnej na administracji publicznej ciążył będzie obowiązek finansowania etatów nauczycielskich i subwencjonowania kosztów prowadzenia szkoły. Dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższej części wspólnoty lokalnej administracja samorządowa, przede wszystkim, zobowiązana będzie do subwencjonowania kosztów wynajmu lokali mieszkalnych dla osób niezamożnych. Wszystkie wyżej wymienione usługi mogą być dostarczane społeczeństwu niezależnie od tego kto i na jakich zasadach jest dostawcą/dysponentem budynków czy lokali, w których rzeczony usługi są świadczone. Wtórne wobec samego zadania publicznego będzie to, czy siedziba sądu, budynek szkoły lub lokale mieszkalne pod wynajem dla osób niezamożnych są własnością świadczącego dane usługi publiczne organu administracji. Równie dobrze właścicielem/wynajmującym te obiekty może być partner prywatny. Ponadto może on być wynajmującym budynek szpitala, dom opieki społecznej, siedzibę ministerstwa, koszary dla wojska czy akademiki dla studentów. We wszystkich tych przypadkach partner prywatny będzie najczęściej jedynie dostawcą powierzchni lokalowej i zarządcą obiektu, podczas gdy korzystającym z niej i wykonującym w oparciu o nią zadania własne będzie podmiot publiczny. Omawiane sytuacje stwarzają bardzo szerokie pole do współpracy pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym w ramach ppp. Współpraca ta przede wszystkim sprowadzać się będzie do odciążenia sektora publicznego z obowiązków związanych z projektowaniem, budową, zarządzaniem lub utrzymaniem tzw. obiektów kubaturowych, tj. infrastruktury budynkowej lub lokalowej, służącej bieżącej działalności administracji i świadczeniu usług publicznych. Wychodząc z jednoczesnej roli dostawcy i organizatora zaplecza biurowego/lokalowego, jak również dostawcy usług publicznych, administracja publiczna dzięki umowie ppp może się skupić tylko na świadczeniu usług obywatelom. Partner prywatny w tego typu kontrakcie najczęściej wyłączony będzie z bezpośredniego kontaktu z konsumentem usługi publicznej, w szczególności nie wchodząc w relację: dostawca usługi publicznej – klient usługi publicznej. Dzięki takiemu ułożeniu relacji administracja publiczna staje się klientem usługi dostawy powierzchni biurowej/lokalowej na konkurencyjnych i rynkowych zasadach. Ppp w sektorze budownictwa kubaturowego sprowadzać się będzie do relacji: wynajmujący (partner prywatny) – najemca (podmiot publiczny). Zachowanie powyższych stosunków kontraktowych oznacza, że ppp stanowić może mechanizm do pozyskania zaplecza lokalowego/biurowego przez sektor publiczny, niezależnie od dziedziny i specyfiki zadań publicznych świadczonych przez podmiot publiczny.

Dlatego w niniejszym artykule postaram się nieco przybliżyć czytelnikom „Biuletynu ppp” uwarunkowania współpracy publiczno-prywatnej w zakresie budownictwa kubaturowego, w szczególności skupiając uwagę na kwestiach zasad kształtowania wynagrodzenia partnera prywatnego oraz problematyce standardu eksploatacyjnego.

Zadania i obowiązki podmiotów publicznych w zakresie budownictwa kubaturowego

Definicja ppp określona w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.p.p. w powiązaniu z definicją pojęcia *podmiotu publicznego* pozwala stwierdzić, że ppp stanowić będzie sposób realizacji zadań publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych, zależne od jednostek sektora finansów publicznych osoby prawne powołane w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego, lub związku tych podmiotów, o ile wspólnie realizowane z partnerem prywatnym przedsięwzięcie oparte będzie na podziale zadań i ryzyk. Uwarunkowania realizacji przedsięwzięć publiczno-prywatnych przez poszczególne podmioty publiczne w określonych sektorach determinowane będą niekiedy przez przepisy szczegółowe. Uprawniony jest wniosek, że realizacja wspólnego przedsięwzięcia publiczno-prywatnego, opartego na podziale zadań i ryzyk w zakresie budownictwa kubaturowego, leżeć będzie w kompetencji każdego podmiotu publicznego, chyba że przepis szczególnie wyłącza lub ogranicza taką możliwość. Tym samym m.in. zarówno organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, jak i jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, jednostki budżetowe lub samorządowe zakłady budżetowe, uczelnie publiczne czy spółki komunalne w zakresie zapewnienia zaplecza biurowego, czy lokalowego na potrzeby własne lub w celu świadczenia usług publicznych w oparciu o niezbędne pomieszczenia lokalowe/biurowe mogą zawierać umowy o ppp. Bardzo szeroki katalog podmiotów publicznych i szerokie spektrum ich działalności ustawowej nie pozwala w ramach niniejszego artykułu poddać szczegółowej analizie zasad i warunków realizacji przedsięwzięć służących pozyskiwaniu budownictwa kubaturowego w ramach ppp. Wypada jedynie stwierdzić, że przepisy szczegółowe, określające normy statutowe danych podmiotów publicznych lub normy sektorowe, warunkujące świadczenie usług publicznych przez poszczególne podmioty, w żadnym lub jedynie w bardzo ograniczonym stopniu limitują możliwość realizacji przedsięwzięć kubaturowych w ramach ppp. Przykładem takich przepisów są normy dotyczące organizacji mieszkalnictwa komunalnego przez gminy. Stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (tj. Dz. U. z 2014 r. Nr 150), *w celu realizacji zadań własnych polegających na obowiązku zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągną niski dochód, przy czym od podnajemców, gmina może pobierać czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu*. Wymiar normatywny cytowanego przepisu sprowadza się nie tyle do stworzenia podstawy prawnej do najmowania przez gminę lokali od innych właścicieli celem podnajmu osobom o niskich dochodach (co byłoby możliwe i bez tego przepisu) co do zapewnienia ochrony dla tych osób przed wygórowanym czynszem. W tym świetle uprawniony jest ostrożny wniosek, że właściwie każdy podmiot publiczny w celu pozyskania budownictwa kubaturowego na własne potrzeby lub w celu świadczenia usług publicznych może zawierać umowy o ppp. Tylko tytułem przykładu wymienić można potencjalne obszary tego typu współpracy, np. pozyskanie:

- przez samorząd województwa nowej siedziby urzędu marszałkowskiego,
- przez powiat budynek strażnicy pożarowej dla komendy powiatowej straży pożarnej,
- przez gminę budynków komunalnych pod najemem dla osób o niskich dochodach,
- przez gminę budynków na potrzeby prowadzenia szkół podstawowych,
- przez gminę budynków na potrzeby gminnego ośrodka opieki społecznej,
- przez gminny TBS, działający w formie Sp. z o.o., lokali mieszkalnych na potrzeby członków TBS-u,
- przez wojewodę nowego budynku komendy wojewódzkiej policji,
- przez Sąd Okręgowy w danej miejscowości nowego budynku sądu,
- przez Centralne Biuro Antykorupcyjne biurowca na własne potrzeby,
- przez uniwersytet budynków na potrzeby akademika dla studentów i doktorantów, itp.

Normy szczegółowe dotyczące standardów obiektów budowlanych na potrzebę świadczenia określonych usług publicznych niekiedy regulowane będą w przepisach wykonawczych. Również i na tym poziomie regulacji nie należy się spodziewać wyłączeń dotyczących ppp. W przypadku zawarcia umowy o ppp w zakresie budownictwa kubaturowego na partnerze prywatnym będzie ciążył obowiązek przestrzegania norm szczegółowych.

Podsumowując niniejszy wątek, należy stwierdzić, że realizacja przedsięwzięć kubaturowych w formule ppp leży w kompetencji wszystkich podmiotów publicznych zarówno w zakresie, w jakim będą one zainteresowane pozyskaniem budynków/lokalów/biur na potrzebę prowadzenia własnej administracji, jak również w zakresie

II. Obiekty użyteczności publicznej – przedsięwzięcia ppp z „opłatą za dostępność”

niezbędnym do świadczenia usług publicznych ciężących na tych podmiotach, a adresowanych do podmiotów trzecich. Jeżeli zatem uznać, że ppp w zakresie budownictwa kubaturowego stanowi jakiś odrębny segment tego rynku, to z pewnością jest on potencjalnie najszerszy i najbardziej uniwersalny.

Obowiązki partnera prywatnego w zakresie budowy, zarządzania lub utrzymania obiektu kubaturowego

Przedsięwzięcia ppp w obszarze budownictwa kubaturowego zwykle polegać będą na powierzeniu partnerowi prywatnemu zasadniczo dwóch rodzajów zakresów obowiązków związanych z:

- (1) zaprojektowaniem i budową obiektu budowlanego (kubaturowego),
- (2) zarządzaniem lub utrzymaniem tego obiektu budowlanego przez określony czas.

Z uwagi na bardzo szeroki zakres branżowy projektów kubaturowych, na łamach niniejszego artykułu nie będzie omawiany prawdopodobny zakres obowiązków partnera prywatnego w poszczególnych branżach. Dodatkowo, specyfika projektów ppp w sektorze budownictwa kubaturowego najczęściej wyklucza partnera prywatnego z bezpośredniego świadczenia usług publicznych na rzecz odbiorcy końcowego, ograniczając jego rolę do funkcji zarządcy/administradora wybudowanego przezeń obiektu budowlanego. Z tych względów należy rozważyć, jaki zakres obowiązków zwykle ciążyć będzie na partnerze prywatnym na etapie zarządzania lub utrzymania składników majątkowych.

Działania realizowane przez partnera prywatnego w ramach ppp muszą służyć realizacji przedsięwzięcia, które na gruncie u.p.p.p. obejmuje zawsze element utrzymania lub zarządzania składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego, lub z nim związanym. Przedmiotem współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach ppp ma być zatem wspólna realizacja projektu. Definicję przedsięwzięcia zawiera art. 2 pkt 4 u.p.p.p. W jego świetle przedmiotem przedsięwzięcia może być:

- budowa lub remont obiektu budowlanego,
- świadczenie usług,
- wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenie podwyższające jego wartość lub użyteczność,
- inne świadczenie.

Przy czym **wszystkie powyższe czynności powinny być połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym**, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego, lub jest z nim związany.

Przedsięwzięcie realizowane w ramach formuły ppp wymaga określonego działania (budowy lub remontu obiektu budowlanego, wykonania dzieła, świadczenia usług lub innych świadczeń, lub kombinacji tych świadczeń) **połączonego z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym**, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego, lub jest z nim związany. Takie przedsięwzięcie powinno być w istotnym stopniu, a nawet w całości, realizowane przez partnera prywatnego. Jeżeli zakres jego zadań nie będzie obejmował kontroli nad składnikiem majątkowym, to zastosowanie znajdą przepisy u.p.z.p. lub u.k.r.b.u. Składnikiem majątkowym, zgodnie z art. 2 pkt 3 u.p.p.p., jest nieruchomość, część składowa nieruchomości, przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55¹ KC, rzecz ruchoma oraz prawo majątkowe. W świetle zacytowanych przepisów, tj. na podstawie art. 7 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 5 i pkt 3 u.p.p.p., podmiot publiczny (w tym gmina lub Skarb Państwa) może wnieść do przedsięwzięcia realizowanego w oparciu o umowę o ppp wkład własny, w szczególności w postaci nieruchomości lub jej części składowej (np. budynku).

Obowiązek partnera prywatnego w zakresie utrzymania lub zarządzania składnikiem majątkowym musi przynajmniej w części wykazywać się cechami, o których mowa powyżej, aby projekt mógł nosić znamiona „przedsięwzięcia” w ramach ppp. Inwestycja polegająca jedynie na wybudowaniu obiektu budowlanego bez utrzymania

II. Obiekty użyteczności publicznej – przedsięwzięcia ppp z „opłatą za dostępność”

lub zarządzania nim będzie zwykłym zamówieniem publicznym, choćby nawet płatność dla wykonawcy była rozłożona na lata¹.

Przepisy u.p.p.p. nie zawierają legalnych definicji pojęć „utrzymania” składników majątkowych lub „zarządzania” składnikami majątkowymi. Rekonstrukcja w oparciu o wykładnię systemową i znaczenie słownikowe powyższych pojęć pozwala zgodzić się z wyrażonym w literaturze poglądem, że „**utrzymanie**” składnika majątkowego powinno polegać na ponoszeniu kosztów pozostawienia składnika majątkowego w stanie nie-pogorszonego, zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania i przy zachowaniu zasad należytej staranności. Utrzymanie powinno polegać także na dbaniu o prawidłowe funkcjonowanie składnika majątkowego. „**Zarządzanie**” składnikiem majątkowym polegać powinno z kolei na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu prawidłowe i efektywne jego funkcjonowanie. Zarządzaniem może powodować konieczność ponoszenia nakładów finansowych. Zwykle przyjmuje się, że pojęcie „utrzymanie” składnika majątkowego obejmować będzie przede wszystkim konserwację urządzeń, remonty, usuwanie wad i usterek, przeglądy techniczne, obsługę techniczną. Czynnościami utrzymania mogą być także prace zmierzające do zwiększenia użyteczności składnika majątkowego odpowiednio do postępu technicznego. Do niedawna jeszcze pojęcie „zarządzania” składnikami majątkowymi w odniesieniu do nieruchomości można było interpretować na gruncie art. 185 ust. 1 u.g.n., który definiował zarządzanie nieruchomościami, jako podejmowanie decyzji i dokonywanie czynności mających na celu, w szczególności:

- zapewnienie właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej nieruchomości,
- zagwarantowanie bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości,
- zapewnienie właściwej gospodarki energetycznej w rozumieniu przepisów prawa energetycznego,
- bieżące administrowanie nieruchomością,
- utrzymanie nieruchomości w stanie nie pogorszonego zgodnie z jej przeznaczeniem,
- uzasadnione inwestowanie w nieruchomość.

Definicja „zarządzania nieruchomościami” zawierała w sobie m.in. eksploatację i utrzymanie nieruchomości w stanie nie pogorszonego, a także inwestowanie w nieruchomość. Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „w szczególności” oznaczało, że wymienione w przepisie czynności miały charakter przykładowy, nie-obligatoryjny i niewyłączny, co oznacza, że każdorazowo w drodze umowy o zarządzanie nieruchomością zakres obowiązków zarządcy mógł zostać ustalony dowolnie, tj. w zakresie zbieżnym z opisanym w art. 185 ust. 1 u.g.n., w zakresie szerszym, ale również węższym (zob. art. 185 ust. 3 u.g.n.). W literaturze wskazuje się, że umową o zarządzanie nieruchomością będzie więc każda umowa przewidująca wykonywanie czynności służących wymienionym celom, a zarządcą nieruchomości będzie ten, kto wykonuje te czynności. Przy tym nie muszą one być wykonywane wszystkie naraz, bowiem strony umowy o zarządzanie nieruchomością mogą dowolnie ukształtować ich wybór w konkretnym przypadku². Wskazać jednak należy, że od 1 stycznia 2014 r. przepis art. 185 uległ bardzo daleko idącym modyfikacjom, stosownie do których znikła ustawowa definicja „zarządzania nieruchomością”, a sama umowa o zarządzanie nieruchomością poddana została całkowitej swobodzie kontraktowej stron. Ponadto przestał istnieć wymóg licencjonowania działalności polegającej na zarządzaniu nieruchomościami.

W świetle powyższego, podział czynności zarządzania nieruchomością, stanowiącą składnik majątkowy zaangażowany w przedsięwzięcie ppp, podlegać będzie swobodnemu uznaniu stron. Swoboda podziału czynności zarządzania nieruchomością będzie ograniczona, albowiem pewne ustawowe obowiązki zarządcy nieruchomości będzie musiał ponosić „zarządca nieruchomości”. O tym, która ze stron kontraktu ma te obowiązki wykonywać, rozstrzygać powinna umowa o ppp.

Przepisy u.p.p.p. nie określają minimalnego zakresu utrzymania składników majątkowych wykorzystywanych do realizacji przedsięwzięcia lub z nim związanych, zarówno w aspekcie funkcjonalnym, jak i czasowym. Nie tylko brak ustawowych definicji pojęć „zarządzania” składnikami majątkowymi i „utrzymania” składników majątkowych, ale również nieokreślenie wskazówek dotyczących zakresu każdorazowo ustalonych przez strony i adekwatnych dla danego rodzaju przedsięwzięcia czynności z tym związanych ponosić ma dana strona umowy o ppp. Ponadto brak wyraźnych sugestii dotyczących tego, czy obowiązki w zakresie zarządzania i utrzymania

¹ Zob. T. Skoczyński, Komentarz do art. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Lex 2011, stan prawny na: 30.06.2011.

² E. Bończak-Kucharczyk, Komentarz do art. 185 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Lex. Stan prawny na: 28.02.2013.

II. Obiekty użyteczności publicznej – przedsięwzięcia ppp z „opłatą za dostępność”

muszą być wykonywane przez cały okres trwania umowy ppp, czy też mogą trwać krócej. **Wystarczy zatem, że na partnerze prywatnym ciążyć będzie jakikolwiek obowiązek w tym zakresie** (np. obowiązek serwisowania wszystkich lub poszczególnych obiektów, albo urządzeń w ramach przedłużonej gwarancji lub rękojmi za wady, pokrywania kosztów wszystkich lub tylko niektórych napraw, lub ponoszenia wybranych kosztów eksploatacyjnych). **Podobna sytuacja dotyczy obowiązków partnera prywatnego w zakresie zarządzania składnikami majątkowymi wykorzystywanymi do realizacji przedsięwzięcia, lub z nimi związanymi** (np. obowiązek administrowania wszystkich lub tylko niektórych obiektów, urządzeń lub systemów w ramach przedsięwzięcia, tudzież ponoszenie całości lub części kosztów związanych z wynagrodzeniem zatrudnionego przez partnera prywatnego zewnętrznego zarządcy). Obowiązki partnera prywatnego w powyższym zakresie **nie mają również ograniczenia czasowego**, choć zasadniczo będzie on każdorazowo zarządzać lub utrzymywać składniki majątkowe przez cały okres trwania umowy o ppp. Umowa o ppp może wszakże przewidywać, że obowiązki partnera prywatnego w zakresie zarządzania lub utrzymania składników majątkowych trwają tylko przez określony czas (choćby tylko kilkanaście miesięcy lub kilka lat), krótszy niż czas trwania umowy o ppp, ale rozwiązanie takie z zasady sprzeczne będzie z naturą omawianej formuły.

W literaturze pojawiają się rozważania, mówiące o tym, że jeżeli na przykład partner prywatny świadczy usługi bez eksploatacji urządzeń niezbędnych do wykonywania takich usług, to jest to w istocie, w zależności od formy wynagrodzenia, „klasyczne” zamówienie publiczne³. Pogląd ten jednak, o ile jest zasadny na gruncie umów koncesji, to traci na znaczeniu na gruncie u.p.p.p., która dopuszcza swobodny podział zadań pomiędzy strony umowy, a ponadto bliżej nie precyzuje konkretnych obowiązków partnera prywatnego w ramach „zarządzania” składnikami majątkowymi lub ich „utrzymania”, a także czasu ich trwania.

W świetle powyższego należy przyjąć, że każde przedsięwzięcie ppp, definiowane i ograniczone ramami umowy o ppp, obejmować będzie określone czynności dotyczące wytworzenia nowych lub modernizacji istniejących składników majątkowych, tudzież tylko świadczenie usług w oparciu o takie składniki majątkowe w nieodłącznym powiązaniu z czynnościami służącymi ich utrzymaniu i zarządzaniu nimi.

Opłata za dostępność jako wynagrodzenia partnera prywatnego

Wspólną charakterystyką przedsięwzięć ppp w zakresie budownictwa kubaturowego jest model wynagrodzenia partnera prywatnego i specyficzny podział ryzyk. Wynagrodzenie partnera prywatnego w tego typu projektach pochodzić będzie na ogół lub niekiedy wyłącznie z płatności podmiotu publicznego. Partner prywatny co najmniej przez okres spłaty kredytu zaciągniętego na sfinansowanie budowy obiektu budowlanego, będącego przedmiotem współpracy ppp, uzyskiwać będzie stałe płatności, obejmujące zwrot kapitału, odsetki od kredytu i marżę partnera prywatnego za wykonanie robót budowlanych. Wynagrodzenie partnera prywatnego z tytułu realizacji obiektu budowlanego stanie się świadczeniem należnym w następstwie dokonania odbioru robót budowlanych i oddania obiektu budowlanego do użytkowania. Poszczególne raty płatności za zaprojektowanie lub wybudowanie obiektu budowlanego staną się wymagalne wraz z upływem terminu płatności każdej z kolejnych rat. Najczęściej dokumentem księgowym, stanowiącym podstawę do wypłaty wynagrodzenia w powyższy sposób, będzie jedna faktura VAT wystawiona przez partnera prywatnego już po oddaniu obiektu budowlanego do użytkowania. Ta część wynagrodzenia partnera prywatnego zwykle nie będzie podlegała pomniejszeniom (chyba że podmiot publiczny będzie miał możliwość potrącenia własnych wierzytelności względem partnera prywatnego z tytułu kar umownych). W przypadku tej części wynagrodzenia partnera prywatnego instytucja finansująca bardzo często zainteresowana będzie uzyskaniem zabezpieczenia w postaci cesji wierzytelności.

W związku z utrzymaniem lub zarządzaniem obiektem budowlanym w okresie trwania umowy partner prywatny otrzymywać będzie także wynagrodzenie z tytułu świadczenia tych usług. Wynagrodzenie partnera prywatnego za zarządzanie lub utrzymanie obiektu budowlanego zależne będzie od faktycznej dostępności obiektu, tzn. będzie zrelatywizowane do rzeczywistego poziomu i jakości świadczonych usług. Pojęcie

³ Zob. A. Panasiuk, *Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 314.

II. Obiekty użyteczności publicznej – przedsięwzięcia ppp z „opłatą za dostępność”

„zależności” dotyczyć będzie nie tylko faktycznej wrażliwości przedsięwzięcia na ryzyka związane z dostępnością, ale również możliwości warunkowania wielkości wynagrodzenia przez podmiot publiczny rzeczywistym stopniem gotowości przedmiotu umowy do świadczenia usługi. Brak sprawności przedmiotu umowy, istotne wady lub okresowe wyłączenia z użytku (ze względu np. na przewlekłe remonty), wynikłe z winy partnera lub mieszczące się w zakresie przejętego przez niego ryzyka, postawić mogą w wątpliwość dalszą zasadność uzyskiwania przez partnera wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości (wobec faktycznego braku ekwiwalentności świadczeń). W rażącym przypadku, jeżeli partner prywatny swoje zobowiązanie wykonuje nienależycie lub go nie realizuje, jego wynagrodzenie (lub spółki mieszanej) może ulec obniżeniu. Dopuszczalny zakres obniżenia wynagrodzenia partnera prywatnego, wraz ze wskazaniem potencjalnych sytuacji, w których będzie to możliwe, powinna przewidywać umowa (art. 7 ust. 3 u.p.p.p.). W praktyce wynagrodzenie partnera prywatnego w formie okresowych płatności podmiotu publicznego uzależnionych faktyczną dostępnością przedmiotu przedsięwzięcia zwykle się nazywać „opłatą za dostępność”. Opłata za dostępność ma charakter ustalonej w oparciu o przyjęty w umowie algorytm opłaty, której poszczególne składniki stanowią elementy kalkulacyjne dla określenia wysokości należnej w danym okresie rozliczeniowym ceny. Z tego względu może ona podlegać potrąceniom w zakresie częściowego lub całkowitego niewykonania obowiązków partnera prywatnego na etapie eksploatacyjnym, lub ich nienależytego wykonania. Jej wysokość będzie zależna przede wszystkim od przestrzegania przez partnera prywatnego przyjętego w umowie **standardu eksploatacyjnego**.

Przykładowe zapisy umowne

Standard Eksploatacyjny – standardy oraz normy jakościowe, techniczne oraz organizacyjne dotyczące Przedmiotu Przedsięwzięcia oraz Nieruchomości określone w Załączniku nr [***] do Umowy, do których zachowania zobowiązany jest Partner Prywatny w dniu Przyjęcia Przedmiotu Przedsięwzięcia oraz w trakcie Etapu Eksploatacji. Standard Eksploatacyjny określa także czasy reakcji na zgłoszenie o konieczności naprawy, o konieczności przywrócenia standardu eksploatacyjnego itd., do których zachowania zobowiązany jest Partner Prywatny w przypadku naruszenia Standardu Eksploatacyjnego.

„1. Partner Prywatny zobowiązany jest zachować pełną dostępność zgodnie ze Standardem Eksploatacyjnym Części Publicznej na potrzeby Podmiotu Publicznego przez cały okres Etapu Eksploatacji.

2. Partner Prywatny może czasowo ograniczyć w odpowiednim zakresie dostępność Części Publicznej, jeżeli:

- zaistnieje konieczność usuwania wad Robót Budowlanych, przeprowadzenia remontów, prac porządkowych lub dokonania nakładów (przy czym Partner Prywatny dołoży najlepszych starań, aby związane z tym ograniczenie dostępności potrwało jak najkrócej),
- wynikać to będzie z orzeczenia właściwego organu,
- spowodowane to będzie koniecznością usunięcia szkody lub skutków katastrofy budowlanej, albo usunięcia stanu zagrożenia szkodą lub katastrofą budowlaną,
- zaistnieje inne zdarzenie stanowiące siłę wyższą,
- wynikać to będzie z Przepisów Prawa.

3. Partner Prywatny jest obowiązany powiadomić Podmiot Publiczny o czasowym ograniczeniu dostępności Części Publicznej, jeżeli ograniczenie trwa powyżej 3 dni oraz dołoży należytej staranności, aby ograniczenie dostępności trwało jak najkrócej. Strony uzgadniają czas ograniczenia dostępności. Spory wynikające z braku porozumienia Stron w przedmiocie uzgodnienia terminu ograniczenia dostępności lub zakwestionowania przez Podmiot Publiczny niezbędności ograniczenia dostępności oraz czasu jego trwania rozstrzygane będą [***].

4. Partner Prywatny zobowiązany jest do usuwania naruszeń Standardu Eksploatacyjnego w terminach wskazanych w Standardzie Eksploatacyjnym (czasy reakcji).

5. W przypadku naruszenia Standardu Eksploatacyjnego Opłata za Dostępność za okres rzeczywistego ograniczenia dostępności Części Publicznej ulega obniżeniu według zasad określonych w punkcie X”.

Potrącenia wynagrodzenia partnera prywatnego mogą w takiej sytuacji przyjąć postać kar pieniężnych. Kary są zwykle liczone jako określony procent okresowego wynagrodzenia. Należy pamiętać, że wysokość kar umownych obciążających partnera prywatnego ma istotne znaczenie, biorąc pod uwagę alokację ryzyka. Z tego względu powinny mieć one znaczący wpływ na przychody/zysk partnera i nie mogą mieć wymiaru jedynie czysto symbolicznego. W przypadku, gdy składnik majątkowy nie będzie dostępny przez istotny okres, oczekuje się, że płatności uiszczane przez sektor prywatny za ten okres zostaną obniżone do zera. Konsekwentnie, jeśli partner jest w stanie świadczyć usługi na warunkach określonych w kontrakcie po niższych kosztach niż przewidziano, powinien mieć prawo do zatrzymania większości lub całości przyszłego zysku. Wynagrodzenie

II. Obiekty użyteczności publicznej – przedsięwzięcia ppp z „opłatą za dostępność”

partnera prywatnego w postaci opłaty za dostępność nieodzownie wiąże tę opłatę z przejściem przez partnera prywatnego **ryzyka dostępności**. Dowodem na przejście ryzyka dostępności przez partnera prywatnego będzie z reguły brak występowania w umowie o ppp następujących okoliczności:

- umowa nie przewiduje możliwości obniżenia płatności dokonywanych przez podmiot publiczny, jeżeli partner prywatny nie spełnia wymaganych standardów jakościowych lub z powodu jego zaniedbań usługa nie jest dostępna,
- umowa nie przewiduje możliwości obniżenia w istotny sposób płatności okresowych dokonywanych przez podmiot publiczny; w przypadku, gdy partner prywatny nie spełnia wymaganych standardów jakościowych lub z powodu jego zaniedbań usługa nie jest dostępna, powstaje pytanie, czy podmiot publiczny ma prawo zredukować płatności okresowe w sposób istotny, tak jak wymagałby tego każdy „zwykły klient” – z uwagi na powyższe okoliczności, płatności podmiotu publicznego nie zależą od rzeczywistego stopnia dostępności zapewnianego przez partnera prywatnego w danym okresie,
- podmiot publiczny nie ma prawa zredukować płatności okresowych w przypadku niedotrzymania przez partnera standardów jakościowych i/lub ilościowych z przyczyn innych niż przyczyny zewnętrzne, niezależne od partnera prywatnego, takie jak poważna zmiana polityczna, działanie „siły wyższej” lub niedopełnienie przez podmiot publiczny wynikających z umowy obowiązków,
- zmniejszenie płatności za nienależyte wywiązanie się z postanowień umowy nie jest w przybliżeniu proporcjonalne do wartości niedostarczonych usług lub jest znacząco mniejsze niż wartość niedostarczonych usług,
- w przypadku braku dostępności składnika aktywów utrzymującej się przez istotny okres płatności, ponoszone przez podmiot publiczny nie spadną do zera (w umowie występują maksymalne kwoty lub maksymalne procenty kar).

Jeżeli umowa o ppp nie pozwala na wystąpienie ww. okoliczności, można domniemywać, że ryzyko dostępności zostało formalnie przejęte przez partnera prywatnego. Warunkiem faktycznego przejęcia przez partnera prywatnego powyższego ryzyka będzie jednak dopiero skuteczne i systematyczne egzekwowanie przez podmiot publiczny przestrzegania postanowień umownych.

Praktyka pokazuje, że część wynagrodzenia partnera prywatnego związana z zapłatą za budowę lub zaprojektowanie i budowę oraz finansowanie robót budowlanych nie jest poddawana wartościowaniu ze względu na przyjęty w umowie podział ryzyka dostępności. Skutkiem tego, nawet w przypadku braku lub bardzo ograniczonej dostępności przedmiotu partnerstwa, partner prywatny będzie mógł oczekiwać wynagrodzenia za wykonane i odebrane czynności na etapie inwestycyjnym, choćby jednocześnie „opłata za dostępność” została rażąco zredukowana. Tym samym przyjmuje się bardzo wyraźne rozróżnienie obu tytułów wynagrodzenia partnera prywatnego, powiązanych z dwoma odrębnymi ryzykami: ryzykiem budowy oraz ryzykiem dostępności. Podkreślić należy, że taka sytuacja występować będzie wówczas, gdy właścicielem obiektu budowlanego, wzniesionego przez partnera, prywatnego będzie podmiot publiczny. Wtedy podmiot publiczny będzie z jednej strony nabywcą robót budowlanych świadczonych przez partnera prywatnego, a z drugiej strony nabywcą usług świadczonych na etapie eksploatacji obiektu budowlanego. Odmienna sytuacja będzie występowała wówczas, gdy właścicielem obiektu budowlanego przez okres trwania umowy będzie partner prywatny. Wtedy podmiot publiczny będzie jedynie nabywcą usług świadczonych przez partnera prywatnego.

II. Obiekty użyteczności publicznej – przedsięwzięcia ppp z „opłatą za dostępność”

Przykładowe zapisy umowne:

„1. Za wykonanie Przedsięwzięcia Partnerowi Prywatnemu przysługuje Oplata za Dostępność w wysokości [***] zł netto (słownie [***], powiększona o podatek VAT w wysokości [***] zł (słownie [***], tj. łącznie [***] zł brutto (słownie [***])).

2. Oplata za Dostępność obejmuje:

- wynagrodzenie za Zarządzanie i Utrzymanie Przedmiotu Przedsięwzięcia w wysokości [***] zł netto (słownie [***]), powiększone o podatek VAT w wysokości [***] zł (słownie [***], tj. łącznie [***] zł brutto (słownie [***])),
- czynsz najmu lokali mieszkalnych oraz parkingów w wysokości [***] zł netto (słownie [***]), powiększone o podatek VAT w wysokości [***] zł (słownie [***]), tj. łącznie [***] zł brutto (słownie [***]).

3. Wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1, płatne będzie w równych ratach miesięcznych, jako jednolita Oplata za Dostępność, na rachunek bankowy Partnera Prywatnego o numerze [***], prowadzony przez bank [***] w terminie 30 dni od dnia doręczenia Podmiotowi Publicznemu prawidłowo wystawionej faktury VAT przez Partnera Prywatnego.

4. Poszczególne miesiące kończyć się będą ostatniego dnia miesiąca kalendarzowego, z wyjątkiem ostatniego miesiąca roku kalendarzowego, który kończyć się będzie 15 grudnia. Pierwsza rata Oplaty za Dostępność płatna będzie z ostatnim dniem tego miesiąca kalendarzowego, w trakcie którego Strony podpisały Protokół Zdawczo-Odbiorczy i podlegać będzie proporcjonalnemu zmniejszeniu, w zależności od długości rzeczywistego okresu rozliczeniowego.

5. Partner Prywatny w terminie 7 dni od zamknięcia każdego miesiąca kalendarzowego, stanowiącego podstawę do wypłaty Oplaty za Dostępność, wystawi Podmiotowi Publicznemu fakturę VAT obejmującą wartość danej raty Oplaty za Dostępność i doręczy ją Podmiotowi Publicznemu.

6. W razie zwłoki Podmiotu Publicznego z zapłatą poszczególnych rat Oplaty za Dostępność Partnerowi Prywatnemu przysługiwać będzie prawo do naliczania odsetek w wysokości odsetek ustawowych pomniejszonych o 3 punkty procentowe, liczonych od dnia wymagalności danej raty”.

„1. Oplata za Dostępność w zakresie rat niewymagalnych w dacie płatności danej raty podlega waloryzacji w przypadku zmiany stawki podatku VAT, której nie dało się przewidzieć w momencie zawarcia Umowy, o różnicę wynikającą z tej zmiany.

2. W przypadku wstrzymania pełnej dostępności polegającej na naruszeniu Standardu Eksploatacyjnego Części Publicznej lub z przyczyn leżących po stronie Partnera Prywatnego i nieusunięciu naruszenia w terminie wskazanym w Standardzie Eksploatacyjnym, należna Partnerowi Prywatnemu rata Oplaty za Dostępność za dany okres ulega obniżeniu o część odpowiadającą powierzchni Części Publicznej, obliczonej zgodnie z zasadami określonymi w Standardzie Eksploatacyjnym, wyłączonej z pełnej dostępności dla Podmiotu Publicznego, pomnożoną przez czas wyłączenia pełnej dostępności danej części Części Publicznej, zgodnie z poniższym wzorem:

$$Rw = Ru - Ru((Pn \div P) \times (Cn \div C))$$

gdzie:

Rw – oznacza ratę należną Partnerowi Prywatnemu,

Ru – oznacza ratę płatną przy pełnej dostępności Części Publicznej dla Podmiotu Publicznego w danym okresie rozliczeniowym,

Pn – oznacza powierzchnię Części Publicznej, obliczonej zgodnie z zasadami określonymi w Standardzie Eksploatacyjnym, wyłączonej z pełnej dostępności dla Podmiotu Publicznego,

P – oznacza łączną powierzchnię Części Publicznej tj. [***] m²,

Cn – oznacza każdy dzień wyłączenia pełnej dostępności,

C – oznacza pełny czas liczony w dniach, w jakim Część Publiczna powinna być dostępna w danym okresie rozliczeniowym.

3. W przypadku wstrzymania pełnej dostępności Części Publicznej dla Podmiotu Publicznego z powodów wskazanych w Umowie, w zakresie obejmującym więcej niż 50% powierzchni Części Publicznej, obliczonej zgodnie ze Standardem Eksploatacyjnym przez cały okres rozliczeniowy, za dany okres rozliczeniowy Partnerowi Prywatnemu nie należy się Oplata za Dostępność”.

Modele realizacji przedsięwzięć kubaturowych w ramach ppp

Pomiędzy projektami kubaturowymi w formule ppp w poszczególnych branżach zwykle występować będą nieznaczne różnice. Zasadniczo jednak zawsze schemat współpracy stron będzie podobny. Model współpracy przede wszystkim determinowany będzie sposobem wynagrodzenia partnera prywatnego, opartego o spłatę nakładów inwestycyjnych oraz opłatę za dostępność. Ten model wynagrodzenia wymusza na partnerze prywatnym przynajmniej ograniczony zakres kontroli nad składnikami majątkowymi przez czas konieczny do spłaty przez podmiot publiczny nakładów inwestycyjnych (oraz marży partnera prywatnego i kosztów finansowych) poniesionych przez partnera prywatnego. Czas trwania umowy o ppp będzie zatem najczęściej tożsamy z okresem spłaty inwestycji. Model ten będzie pochodną obowiązku partnera prywatnego do finansowania i budowy (zwykle także projektowanie) przedmiotu ppp. Tytuł prawny do zarządzania przez partnera prywatnego wybudowanym obiektem budowlanym, a także zabudowanej nim nieruchomości, będzie kwestią drugorzędną. Nieruchomość będzie udostępniana partnerowi prywatnemu na cele budowlane, bez szczególnego tytułu prawnego, jednakże z określeniem praw i obowiązków partnera prywatnego związanych z terenem budowy. Po oddaniu obiektu do użytkowania następować będzie właściwy transfer prawa do nieruchomości, przyjmujący zwykle postać najmu, dzierżawy lub *sui generis* (nieodpłatne przekazanie nieruchomości), zgodnie z art. 13 ust. 1a u.g.n. Na partnerze prywatnym, jako na posiadaczu zależnym nieruchomości, ciężary będą określone w umowie obowiązki w zakresie zarządzania lub utrzymania nieruchomości. Niekiedy pełnienie roli zarządcy lub utrzymującego obiekt budowlany nie będzie w ogóle wymagało przekazania partnerowi prywatnemu faktycznego posiadania danego obiektu.

Poniżej przedstawiony został prawdopodobny schemat współpracy stron w zakresie realizacji domów komunalnych w formule ppp:

1. Partner prywatny wybrany zostanie w trybie u.p.z.p.
2. Podmiotem publicznym, inicjującym realizację przedsięwzięcia, będzie bezpośrednio Miasto.
3. Umowa o ppp zawarta zostanie na okres ok. 15 lat.
4. Partner prywatny zaprojektuje, wybuduje i sfinansuje w całości roboty budowlane w zakresie budowy co najmniej X mieszkań komunalnych i ponosić będzie wydatki eksploatacyjne związane z zarządzaniem lokalami mieszkalnymi i usługowymi.
5. Dopuszczalne jest wniesienie do przedsięwzięcia nieruchomości partnera prywatnego – na nieruchomościach tych powstać mogą dodatkowe lokale komunalne, które partner prywatny wynajmie Miastu, a ponadto nieruchomości partnera prywatnego mogą także podlegać zamianie na nieruchomości Miasta.
6. Nieruchomości Miasta udostępnione zostaną partnerowi prywatnemu na podstawie umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości na czas realizacji przedsięwzięcia, jako wkład własny Miasta – po zakończeniu umowy o ppp nieruchomości te zabudowane lokalami mieszkalnymi i usługowymi powrócą do Miasta.
7. Po zakończeniu budowy lokali mieszkalnych partner prywatny udostępni je Miastu na podstawie umowy najmu, a lokale usługowe partner prywatny wynajmować będzie na zasadach komercyjnych innym podmiotom.
8. Wynagrodzenie partnera prywatnego za realizację przedsięwzięcia pochodzić będzie z płatności odpowiadającej cenie za zaprojektowanie, wykonanie i sfinansowanie robót budowlanych płatnej w X miesięcznych okresach oraz z płatności od Miasta w postaci opłat za dostępność dokonywanej w terminach i wysokościach ustalonych w umowie o ppp.
9. Podstawą kalkulacji opłaty za dostępność będą poniesione przez partnera prywatnego koszty eksploatacyjne związane z utrzymaniem lokali oraz czynsz najmu – część opłat odpowiadająca kosztom robót budowlanych będzie wartością stałą, a pozostała część opłaty za dostępność uzależniona będzie od wyników pracy partnera prywatnego i będzie obniżana w przypadku niedochowania przez niego standardów określonych w umowie o ppp.
10. Miasto wynajmować będzie lokale mieszkalne od partnera prywatnego z przeznaczeniem na prowadzenie własnej polityki mieszkaniowej i uiszczać z tego tytułu czynsz (komponent opłaty za dostępność).
11. Miasto zawierać będzie umowy z najemcami lokali komunalnych i pobierać z tego tytułu czynsze, przy czym wysokość pobranych opłat z tytułu podnajmu lokali komunalnych nie będzie mieć wpływu na wysokość płatności dokonywanych na rzecz partnera prywatnego z tytułu umowy o ppp.

Przegląd polskiego rynku ppp w sektorze budownictwa kubaturowego

Doświadczenia Wielkiej Brytanii, Francji czy Niemiec wskazują, że ppp jest popularną metodą realizacji przedsięwzięć w zakresie budownictwa kubaturowego. Wymienić wypada m.in. takie przedsięwzięcia, jak:

- remont i eksploatacja 50 szkół na terenie powiatu Offenbach w Niemczech,
- remont i eksploatacja 663 lokali komunalnych na terenie miasta Manchester w Wielkiej Brytanii,
- budowa, zarządzanie i utrzymanie siedziby Ministerstwa Obrony Republiki Francuskiej w Paryżu.

Śladem doświadczeń państw Europy Zachodniej od kilku lat powoli podąża Polska. Na terenie Rzeczypospolitej w ciągu 5 lat obowiązywania aktualnego ustawodawstwa w dziedzinie ppp i koncesji zainteresowanie tą formą w sektorze budownictwa kubaturowego wśród podmiotów publicznych jest nieznaczące. Spośród ok. 70 zawartych umów ppp i koncesji od 2009 r. do maja 2014 r. do kategorii obiektów kubaturowych w rozumieniu wskazanym w niniejszym artykule, zrealizowanych w formule ppp, zaliczyć można jedynie dwie umowy.

Domy komunalne a ppp

Pierwsza umowa, spośród ww., została zawarta w listopadzie 2012 r. przez Urząd Miejski w Oławie. Obejmowała zaprojektowanie, wybudowanie i zarządzanie budynkiem wraz z infrastrukturą i zagospodarowaniem terenu z przeznaczeniem na lokale socjalne w Oławie przy ul. Zwierzyniec Duży. W ramach zawartej na 12 lat umowy zadaniem partnera prywatnego będzie realizacja przedsięwzięcia w dwóch etapach:

- (1) projektowo-konstrukcyjnym,
- (2) zarządzania i utrzymania.

Za pierwszy etap partner prywatny otrzyma wynagrodzenie rozłożone w czasie w postaci ratalnych spłat, a za drugi etap będzie na bieżąco wynagradzany za pełnienie roli zarządcy budynku socjalnego. Przyjęty w umowie podział ryzyka zakładał neutralność przedsięwzięcia wobec długu publicznego. Pomimo małej skali projektu docenić należy odwagę władz Oławy, które jako pierwsze w Polsce zdecydowały się na zawarcie umowy ppp w tym obszarze.

W dziedzinie mieszkalnictwa komunalnego wciąż brakuje przedsięwzięcia na większą skalę, które mogłyby spełniać cechy projektu wzorcowego. Miały szansę się nim stać krakowskie domy komunalne. Zakładano wybudowanie co najmniej 300 lokali mieszkalnych wraz z niezbędną infrastrukturą. Projektowanie, finansowanie, budowa, zarządzanie i utrzymanie domów komunalnych spoczywać miało na partnerze prywatnym. Jego zadaniem byłoby wynajmowanie lokali mieszkalnych Miastu Kraków, które z kolei mogłyby je podnajmować lokatorom. Wynagrodzeniem partnera prywatnego miała być opłata za dostępność, obejmująca marżę za wykonanie robót budowlanych oraz wynagrodzenie za zarządzanie i utrzymanie przedsięwzięcia. Miasto miało przekazywać partnerowi prywatnemu przez pięć lat raty kapitałowe tytułem wkładu własnego. Płatności te miały być dokonywane tytułem zwrotu nakładów poniesionych przez partnera prywatnego na zaprojektowanie i budowę domów komunalnych. Założenia projektu zostały pozytywnie zaudytowane przez Ernst&Young oraz Hogan Lovells. Do dialogu konkurencyjnego zaproszono pięciu uczestników. W czasie trwania dialogu konkurencyjnego wszedł w życie art. 18a u.p.p.p. rozstrzygający o wpływie zobowiązań z umów o ppp na państwowy dług publiczny. Zmiana stanu prawnego i obawy Miasta dotyczące sposobu ewidencji wydatków z budżetu Miasta z tytułu umowy z partnerem prywatnym spowodowały, że postępowanie unieważniono.

Obecnie duże nadzieje z rozwojem ppp w sektorze budownictwa społecznego wiąże się z projektem toruńskim. Na początku maja br. Miasto Toruń ogłosiło postępowanie na wybór partnera prywatnego do przedsięwzięcia pn.: „Budowa mieszkań komunalnych na terenie Osiedla Glinki przy ul. Poznańskiej w Toruniu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego”. Skutkiem zawarcia umowy o ppp w związku z toczonym postępowaniem ma być wspólna realizacja przez Gminę Miasta Toruń oraz partnera prywatnego przedsięwzięcia polegającego na zaprojektowaniu, budowie kompleksu mieszkalnych budynków wielorodzinnych oraz zarządzaniu nimi. W wyniku tej inwestycji:

- Partner prywatny ma wybudować kompleks 11 budynków wielorodzinnych z lokalami komunalnymi wraz z zagospodarowaniem terenu (parkingi, place zabaw, śmietniki itp.) w ramach wieloletniego kontraktu.

II. Obiekty użyteczności publicznej – przedsięwzięcia ppp z „opłatą za dostępność”

Szczególne uwarunkowania dotyczące realizacji przedsięwzięcia obejmują budowę 11 budynków. Inwestycja będzie się składać z poszczególnych etapów. Struktura etapowania zakłada realizowanie 3 budynków rocznie w ciągu trzech pierwszych lat partnerstwa i 2 budynków w czwartym roku jego trwania. Zakłada się także, dopuszczenie możliwości ograniczenia przez podmiot publiczny rozmiaru przedsięwzięcia poprzez podjęcie decyzji dotyczącej rezygnacji z realizacji kolejnych etapów bądź etapu. Dopuszcza się także wstrzymanie budowy następnych budynków na okres jednego roku oraz modyfikację zakresu rzeczowego. Szacuje się, że łączna liczba mieszkańców w kompleksie budynków wyniesie ok. 570.

- Partner prywatny zobowiązany będzie do kompleksowej realizacji przedmiotu przedsięwzięcia w zakresie wykonania niezbędnych prac projektowych. Zobowiązany jest także do wybudowania budynków komunalnych i administrowania nimi po zakończeniu budowy, a także poniesienia w całości wydatków na realizację przedsięwzięcia. Może być ono finansowane również przez osobę trzecią. Partner prywatny będzie zobowiązany do zapewnienia ciągłej dostępności przedmiotu partnerstwa, w szczególności poprzez zachowanie ustalonego przeznaczenia budynków przez cały czas trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, ich utrzymywania w stanie niepogorszonym ponad normalne zużycie, na poziomie zapewniającym możliwość niezakłóconego korzystania z nich w sposób zgodny z przeznaczeniem określonym w umowie oraz poprzez bieżące dokonywanie niezbędnych napraw i remontów.
- W okresie trwania umowy o ppp partner prywatny będzie zobowiązany do ubezpieczenia budynków, będących przedmiotem przedsięwzięcia, z cesją na rzecz podmiotu publicznego.
- Podmiot publiczny zobowiąże się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego w postaci nieruchomości gruntowej, na której zostałyby wzniesione budynki komunalne oraz poprzez wniesienie koncepcji programowo-przestrzennej kompleksu budynków.
- Wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie zryczałtowana płatność w formie opłaty za dostępność oraz pożytki w postaci czynszów i innych opłat związanych z najmem lokali użytkowych. Wysokość płatności podmiotu publicznego będzie uzależniona od rzeczywistej dostępności przedmiotu partnerstwa.
- Partner prywatny ponosić będzie ryzyko budowy, dostępności, natomiast podmiot publiczny będzie odpowiadać za ryzyko popytu, ryzyko legislacyjne oraz ryzyko związane ze składnikiem majątkowym wnoszonym do przedsięwzięcia.
- Szczegółowe wymagania związane z określonymi obszarami będą zdefiniowane po zakończeniu etapu dialogu konkurencyjnego.
- Zakładany okres trwania partnerstwa wynosi ok. 12-18 lat.

Termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu jeszcze nie upłynął. Można się jednak spodziewać, że, tak jak dwa wcześniej już wymienione projekty z tego obszaru, toruńskie domy komunalne w ppp powinny się cieszyć dużym zainteresowaniem inwestorów.

Domy studenckie a ppp

Drugim przykładem transakcji ppp w sektorze budownictwa kubaturowego jest umowa zawarta w październiku 2013 r. pomiędzy Uniwersytetem Jagiellońskim – Collegium Medicum a spółką celową Neoświat PPP Projects (francuska grupa Bouygues) na zaprojektowanie i przebudowę kompleksu budynków przy ulicy Badurskiego 13, 15, 17 i 19 w Krakowie Prokocimiu wraz z przyległym terenem i infrastrukturą oraz świadczenie usług w zakresie zarządzania tymi obiektami. Umowa zawarta została na okres 25 lat i dotyczy trzech domów studenckich wraz z infrastrukturą sportowo-rekreacyjną. Beneficjentami projektu może być nawet ponad 1000 studentów kierunków medycznych z Polski i ze świata. Przez cały czas obowiązywania umowy Uniwersytet Jagielloński – Collegium Medicum będzie samodzielnie prowadził politykę zakwaterowania, z pełną kontrolą wysokości opłat od studentów. Wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie comiesięczna opłata za dostępność w wysokości 785 tys. zł brutto. Pierwszy wyremontowany akademik zostanie oddany do użytku w pierwszym kwartale 2015 r., a całość inwestycji – pod koniec 2016 r. Wartość projektu szacowana jest na 45 mln zł.

Śladem projektu krakowskiego konsekwentnie podąża Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W październiku 2013 r. ogłoszone zostało postępowanie na wybór partnera prywatnego dla przedsięwzięcia pn.: „Zaprojektowanie, budowa i zarządzanie oraz utrzymanie Kompleksu Domów Studenckich na terenie Kampusu Morasko”. Projekt obejmuje zaprojektowanie, wybudowanie, a następnie utrzymanie i eksploatację domów studenckich wraz z przedszkolem, stołówką, obsługą komunikacyjną i infrastrukturą towarzyszącą. Celem przedsięwzięcia jest wybudowanie i udostępnienie 800 miejsc mieszkalnych dla studentów na

II. Obiekty użyteczności publicznej – przedsięwzięcia ppp z „opłatą za dostępność”

terenie nowo budowanego kampusu Morasko. Przewiduje się, iż w ramach wydziałów zlokalizowanych na terenie kampusu docelowo będzie studiować ok. 10 tys. studentów. Zamawiający planuje również zastąpić ok. 600 miejsc w domach, dotychczas funkcjonujących w centrum miasta, nowymi, planowanymi do wybudowania akademikami na terenie kampusu. W ramach infrastruktury towarzyszącej znajdują się m.in. przedszkole dla dzieci pracowników naukowych, punkt pierwszej pomocy medycznej, stołówka oraz market. Po zakończeniu Umowy o ppp partner prywatny będzie zobowiązany do zwrotu nieruchomości, na której zlokalizowany będzie Komplex Domów Studenckich Morasko wraz z pozostałymi obiektami. Czas trwania Umowy o ppp nie może przekroczyć terminów przewidzianych w przepisach u.p.p.p. Projekt akademików poznańskich w powyższej formule wciąż jest w toku.

Niestety, prawdopodobnie z uwagi na niewłaściwie zaplanowany model wynagrodzenia partnera prywatnego (model koncesyjny), niepowodzeniem zakończyło się postępowanie prowadzone od 2011 r. na wybór partnera prywatnego do przedsięwzięcia pn.: „Budowa Domu Młodego Naukowca dla Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie”.

Szkoły a ppp

Ppp jest poszukiwaną metodą do budowy, zarządzania i utrzymania szkół publicznych. Dotychczas podejmowanych było kilka prób w tym obszarze, niestety zakończonych niepowodzeniem.

W pierwszej kolejności należy wymienić projekt budowy szkoły w Zawoi Centrum z basenem, połączony z rozbudową szkół w Skawicy Centrum, Zawoi Mosorne oraz Zawoi Wilcznej. Przedmiot projektu obejmował rozbudowę kompleksu szkół gminnych w gminie Zawoja w województwie małopolskim. Zadaniem partnera prywatnego miało być sfinansowanie robót budowlanych wraz z obowiązkiem zarządzania i utrzymywania obiektów powstałych w ramach inwestycji (obiekty szkolne oraz basen). Wynagrodzeniem partnera prywatnego miała być „opłata za dostępność”. Ryzyko budowlane i ryzyko dostępności miał przejąć partner prywatny. Ryzyko popytu miało zostać podzielone pomiędzy obie strony. Przyjęte w analizie przedrealizacyjnej założenia dotyczące podziału ryzyk zawarte w umowie, brak wpływu przedsięwzięcia na dług publiczny oraz możliwości podziału płatności podmiotu publicznego na wydatki majątkowe i bieżące zostały pozytywnie ocenione przez Ernst&Young Corporate Finance Sp. z o.o. oraz Hogan Lovells (Warszawa) LLP Oddział w Polsce na podstawie umowy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego. Szacunkowa wartość projektu to 32 mln zł. Do postępowania prowadzonego w trybie dialogu konkurencyjnego zgłosiły się trzy podmioty. W wyznaczonym terminie nie wpłynęła jednak żadna oferta i w lipcu 2013 r. postępowanie unieważniono. Jeszcze przed upływem terminu na składanie ofert, wójt gminy Zawoja nie otrzymał od rady gminy absolutorium za wykonanie budżetu w roku 2012. Stabilność projektu była zatem zagrożona.

Podobne doświadczenia dotyczą gminy Niepołomice, która od 2009 r. szuka partnera prywatnego do budowy i utrzymania oraz zarządzania budynkiem szkoły i przedszkola przez okres minimum 15 lat. Początkowo postępowanie prowadzono w modelu koncesyjnym, następnie od 2012 r. w modelu ppp w trybie dialogu konkurencyjnego. Całość przedsięwzięcia szacowano na ok. 35 ml zł. W ogłoszonym w 2012 r. postępowaniu udział wzięło pięciu kandydatów na partnera prywatnego. Postępowanie obecnie utknęło w martwym punkcie i zostało w końcu unieważnione.

Budowa siedziby Sądu Rejonowego w Nowym Sączu w formule ppp

Bardzo ambitnym i odważnym projektem jest postępowanie na wybór partnera prywatnego dla projektu pn.: „Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej”. Zamawiającym w tym przypadku jest Sąd Okręgowy w Nowym Sączu.

Przedsięwzięcie zakłada współpracę z partnerem prywatnym w zakresie zaprojektowania, wybudowania, sfinansowania i zarządzania obiektem. Obecna siedziba sądu, znajdująca się przy ul. Pijarskiej 3, została zaprojektowana przez wiedeńskiego architekta i powstała w latach 1898-1901 w miejscu dawnego Klasztoru Ojców Pijarów. Nowy gmach ma przynieść rozwiązania służące usprawnieniu funkcjonowania sądu i obsługi interesantów. Przedsięwzięcie realizowane jest na podstawie przepisów u.p.p.p. Podstawową potrzebą Zamawiającego jest wybudowanie nowej siedziby sądu, spełniającej standardy bezpieczeństwa, z odpowiednią powierzchnią

II. Obiekty użyteczności publicznej – przedsięwzięcia ppp z „opłatą za dostępność”

sal rozpraw, magazynów oraz pozwalającą stworzyć wysoki komfort pracy i obsługi interesantów. Wkładem podmiotu publicznego w przedsięwzięcie będzie nieruchomości, na której zostanie zrealizowana inwestycja, przekazana następnie partnerowi prywatnemu w dzierżawę na okres obowiązywania umowy. Wkład partnera prywatnego to specjalistyczna wiedza, dotycząca przeprowadzenia procesu inwestycyjnego oraz utrzymania i zarządzania nieruchomością, a także zastosowania nowoczesnych technologii oraz finansowania projektowania, budowy i zarządzania nową siedzibą. Szacunkowy koszt budowy budynku sądu to ok. 49 mln zł. Planowany czas trwania umowy o ppp to 24 lata. Finansowanie przedsięwzięcia zapewnić ma partner prywatny, choć podmiot publiczny nie wyklucza pozyskania dofinansowania z funduszy europejskich. Wynagrodzeniem partnera prywatnego ma być okresowa płatność podmiotu publicznego.

Projekt objęty jest wsparciem Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w ramach Platformy PPP, które obejmuje pomoc merytoryczną w procesie przygotowania projektu i przeprowadzenia przetargu nieograniczonego na wybór doradców, udział w pracach Zespołu Sterującego dotyczącego projektu oraz w posiedzeniach komisji przetargowej na wybór partnera prywatnego.

Do 20 grudnia 2013 r. wykonawcy mieli prawo składać wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Zamawiający dokonał oceny wniosków, wykluczając jednego z wykonawców ze względu na niespełnienie warunków udziału w postępowaniu. Tym samym dialog prowadzony będzie z pięcioma wykonawcami: Warbud – Infrastruktura Sp. z o.o., WHD Sp. z o.o., Hochtief PPP Inwestycje Polskie Sp. z o.o., Mota-Engil Central Europe PPP 2 Sp. z o.o., Energal Sp. z o.o. Obecnie postępowanie jest w fazie dialogu konkurencyjnego, w ramach którego Zamawiający wstępnie przewidział pięć tur negocjacyjnych.

Projekt budowy siedziby sądu rejonowego w ppp stanowi przedsięwzięcie wzorcowe dla innych podmiotów z obszaru wymiaru sprawiedliwości, które rozważają zastosowanie tego modelu do budowy obiektów infrastrukturalnych.

Podsumowanie

Projekty ppp z zakresu realizacji obiektów kubaturowych, czyli *de facto* przedsięwzięcia w formule opłaty za dostępność, należą do jednych z najbardziej atrakcyjnych przedsięwzięć dla sektora prywatnego. Umowy tego rodzaju sprowadzają się bowiem do dostarczenia przez partnera prywatnego w pakiecie finansowania oraz wykonania robót budowlanych. Omawiane projekty stanowią swego rodzaju formę kredytowania przez wykonawcę robót budowlanych, albowiem spłata wynagrodzenia z tego tytułu bywa rozłożona w czasie. Jednocześnie dzięki odpowiednim zapisom w umowie i przeniesieniu większości kluczowych ryzyk na partnera prywatnego, to swoiste zobowiązanie kredytowe może być neutralne dla państwowego długu publicznego (art. 18a u.p.p.p.). Z kolei wyodrębnienie wydatków związanych ze spłatą inwestycji od wydatków związanych z zapłatą za zarządzanie i utrzymanie składników majątkowych pozwala na korzystne księgowanie wydatków związanych z projektem ppp na poziomie budżetowania przez jednostki samorządu terytorialnego. *Summa summarum*, omawiane projekty stanowią bardzo łakomy kąsek zarówno dla sektora publicznego, jak i sektora prywatnego.



Adam Jędrzejewski
ekspert ds. ppp

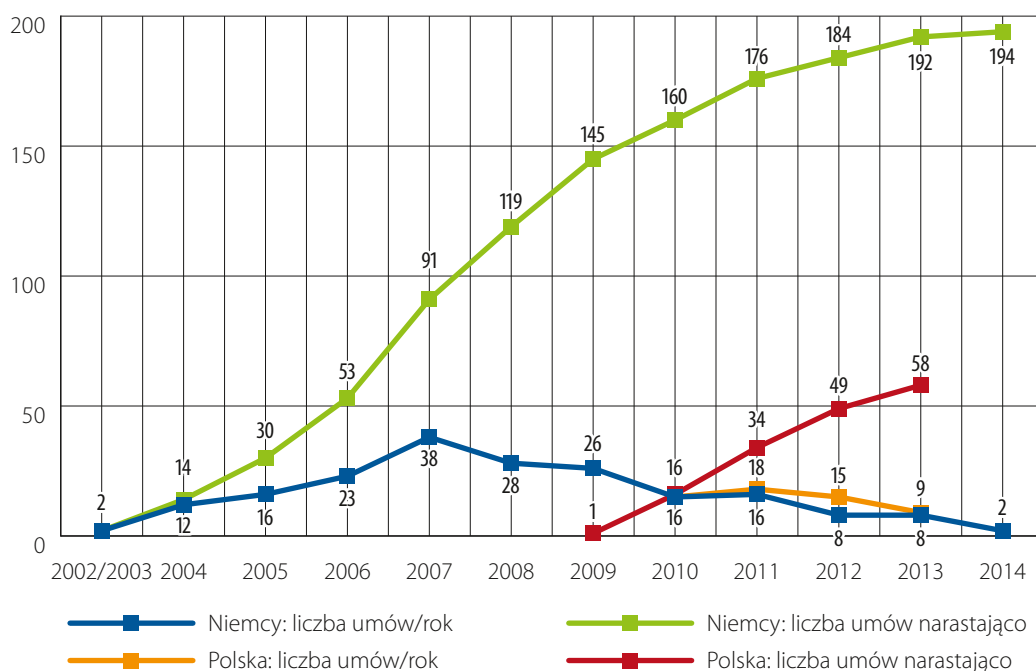
III. Ppp w praktyce

3.1. Partnerstwo publiczno-prywatne w Niemczech

W toczącej się nieustannie dyskusji na temat rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp) w Polsce nie brakuje odniesień do zagranicznych doświadczeń w zastosowaniu tej formuły, polegającej na dostarczaniu społeczeństwu publicznych usług i infrastruktury. Często pisze i mówi się o modelach brytyjskim czy francuskim – nie bez powodu zresztą, gdyż są to największe w Europie rynki ppp, za którymi stoją silne gospodarki narodowe. Paradoksalnie niewiele mówi się jednak o **największej europejskiej gospodarce, tj. Republice Federalnej Niemiec, będącej też trzecim największym rynkiem ppp w Europie**, zarówno pod względem wartości, jak i liczby projektów.

Niemiecki rynek ppp zasługuje w Polsce na szczególną uwagę także z innych, być może nawet bardziej oczywistych względów – RFN jest przecież naszym bliskim sąsiadem i jednocześnie najważniejszym partnerem handlowym. Niniejszy tekst podejmuje próbę przybliżenia rynku ppp naszego zachodniego sąsiada oraz porównania go z sytuacją w Polsce. Punktami odniesienia będą tu, z jednej strony obraz polskiego rynku ppp wyłaniający się z najświeższego dostępnego raportu rynkowego¹, według którego od 2009 r. do 30.09.2013 r. zawarto **w Polsce 58 umów o ppp i o koncesji o łącznej wartości ok. 3,07 mld zł (ok. 0,73 mld euro)**, z drugiej zaś – obraz niemieckiego rynku ppp w świetle aktualnych danych² tamtejszego Ministerstwa Transportu i Infrastruktury Cyfrowej (*Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*), według których od 2002 r. do 31.01.2014 r. zawarto **w Niemczech 194 umowy typu ppp o łącznej wartości ok. 7,57 mld euro (ok. 31,8 mld zł)**, w tym 178 projektów budownictwa ogólnego (o wartości 5,14 mld euro) oraz 16 projektów drogowych (2,44 mld euro).

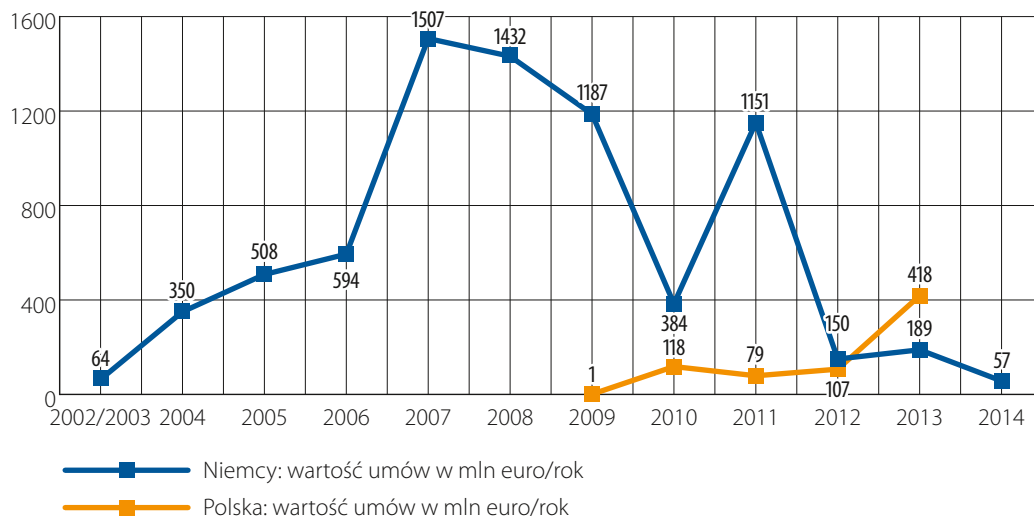
Liczba zawartych umów ppp



¹ Raport rynku ppp za okres od 2009 r. do 30.09.2013 r. przygotowany na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przez Instytut PPP i Kancelarię Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz: *Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Warszawa 2013.

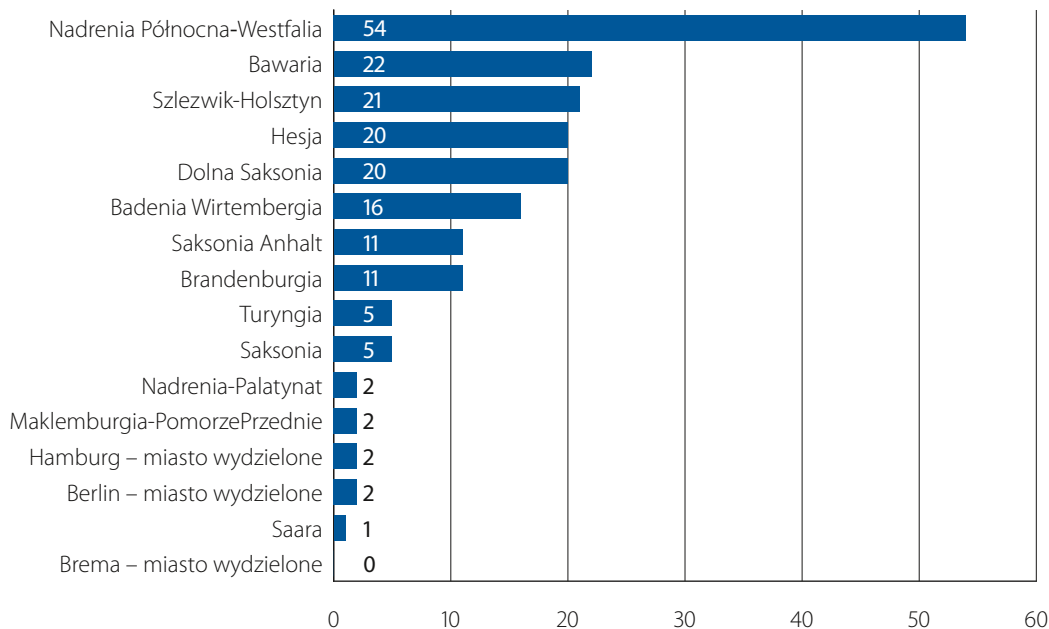
² Na podstawie danych z www.ppp-projektbank.de, stan na: 31.01.2014 r.

Wartość zawartych umów ppp



Z przytoczonych danych wynika, że **wartość polskiego rynku ppp stanowi niecałe 10% wartości rynku niemieckiego**. Wskazuje to z jednej strony na bardzo duży potencjał wzrostu polskiego rynku ppp, z drugiej zaś na ogromny potencjał polsko-niemieckich relacji, choćby na płaszczyźnie wymiany know-how. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że doświadczenia niemieckie mogłyby się okazać dla Polski podwójnie cenne – m.in. z uwagi na podobieństwa w tzw. „miękkiej” sferze wdrażania projektów ppp, a konkretnie w występujących w obydwu krajach **trudnościach w komunikowaniu zasad ppp społeczeństwu**, co przekłada się z kolei na względnie niską powszechną świadomość nt. funkcjonowania ppp – zarówno w kontekście korzyści, jak i ryzyk płynących z zastosowania tej formuły.

Liczba zawartych umów ppp wg Landów



Ujęcie historyczne

Istotnym elementem porównania rynków ppp Polski i Niemiec będzie określenie momentu, który uznamy za formalny początek każdego z nich. Pomimo pewnych kontrowersji w tego rodzaju precyzyjnym wytyczeniu granicy, od której możemy mówić o ppp, zasadnym wydaje się jednak przyjęcie założenia, że każdy z przedmiotowych rynków ppp powstał wraz z pierwszą zawartą umową typu ppp. **W przypadku Polski będzie to**

III. Ppp w praktyce

rok 2009, w którym weszły w życie efektywne ramy prawne dla wdrażania ppp i koncesji w realizacji zadań publicznych: *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym* oraz *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi*. **W przypadku Niemiec zaś będzie to rok 2002**, kiedy w ramach tzw. Inicjatywy PPP (ÖPP-Initiative NRW) rozpoczętej przez Nadrenię Północną-Westfalię (*Nordrhein-Westfalen*) powstał w ramach Ministerstwa Finansów tego Landu tzw. **PPP-Task Force**, który dał następnie początek zastosowaniu ppp w całej RFN, m.in. za sprawą opracowania standardów dla przedsięwzięć typu ppp oraz uruchomienia projektów pilotażowych. O randze działań Nadrenii Północnej-Westfalii w zakresie ppp niech świadczy zaś fakt, iż jest ona jedynym niemieckim Landem będącym członkiem EPEC (*European PPP Expertise Centre*), jak również Landem o wyraźnie największej liczbie zawartych umów ppp (54 umowy).

Uregulowania prawne

W niemieckim porządku prawnym umowy na świadczenie usług (*Diensleistungsverträge*), umowy najmu lub dzierżawy, jak również umowy o wykonanie dzieła (*Werkverträge*), do których zaliczyć należy także umowy na roboty budowlane, **regulowane są przez prawo cywilne** (*Bürgerliches Gesetzbuch*)³. Nie istnieje natomiast żaden szczególny akt prawny, który w sposób kompleksowy definiowałby współpracę w formule ppp i precyzyjnie określał jej ramy. Nie oznacza to jednak wcale, że ppp nie było w Niemczech przedmiotem debat oraz że nie podejmowano działań zmierzających do udrożnienia zastosowania ppp w realizacji zadań publicznych – zarówno ze strony administracji publicznej, jak i przedsiębiorców. Panuje jednak dość powszechny pogląd, że pracom nad udrażnianiem ppp w Niemczech towarzyszyła atmosfera silnego lobbingu **sektora prywatnego, który w kontraktach ppp upatrywał nowego rynku zbytu dla swoich usług**, w związku z czym zabiegał o korzystne dla siebie uregulowania prawne. Działania lobbystów, reprezentujących m.in. firmy doradcze, kancelarie prawne oraz branżę budowlaną, zostały następnie wykorzystane przez przeciwników ppp w budowaniu złej prasy dla procesu prywatyzacji dostarczania usług publicznych, który z powodzeniem funkcjonował na innych wysoko rozwiniętych rynkach – we wspomnianej już choćby wcześniej Francji czy Wielkiej Brytanii – gdzie nie budził też tego rodzaju kontrowersji co w Niemczech.

Projekt ppp: Centrum
Dziecięce w gminie Wentorf
bei Hamburg; źródło:
www.oepplattform.de



Pierwszą grupą roboczą, która zajęła się zagadnieniem ppp z ramienia administracji publicznej, była **międzyministerialna grupa robocza ds. ppp** (ÖPP-Arbeitsgruppe), którą jeszcze w kwietniu 2001 r. powołał ówczesny kanclerz Niemiec Gerhard Schröder. Już po wyborach parlamentarnych we wrześniu 2002 r., które pozostawiły u władzy Socjaldemokratyczną Partię Niemiec (*SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands*), kontynuowano działania na rzecz rozwoju ppp. Zaowocowało to powstaniem w październiku 2004 r. innej grupy roboczej ds. ppp, tym razem na wniosek SPD, która miała zająć się **przygotowaniem zmian w prawie zmierzających do eliminacji barier dla ppp oraz „przyspieszenia” w jego wdrażaniu** (tzw. *ÖPP-Beschleunigungsgesetz*).

³ Dane na podstawie raportu "PPP In Europe" wydanego przez CMS Legal Services EEIG w sierpniu 2010 r.

Stosowne zmiany nabrały mocy prawnej we wrześniu 2005 r. i przełożyły się na zwiększoną liczbę zawieranych kontraktów typu ppp.

Co uległo zmianie za sprawą przyjęcia „Prawa przyspieszającego wdrażanie ppp oraz polepszającego uwarunkowania prawne dla ppp (Dz.U. 2005, część I, nr 56, data wydania 7.09.2005 r.)”⁴? Po pierwsze, dopuszczono ppp jako pełnoprawną alternatywę wobec tradycyjnej metody realizacji zadań publicznych. W konsekwencji znaczenia nabrało porównanie kosztów poszczególnych projektów – modelu tradycyjnego z modelem ppp – oraz uwzględnienie i wycena ryzyk projektowych związanych z całym cyklem życia projektu. Ponadto do postępowań przetargowych wprowadzono proces dialogu konkurencyjnego, który pozwalał na dwustopniową formułę ubiegania się o udzielenie zamówienia – najpierw za sprawą prekwalifikacji, a dopiero później za sprawą złożonej oferty, dla której warunki ustalano podczas negocjacji prowadzonych ze wszystkimi uczestnikami dialogu konkurencyjnego.

W zasadzie już od czasu przyjęcia ww. zmian toczą się dalsze dyskusje nt. kolejnych rozwiązań ułatwiających stosowanie, a tym samym rozwój ppp, obecnie jednak bez konkretnych rezultatów. Pracami legislacyjnymi w tym zakresie zajmuje się Ministerstwo Transportu i Infrastruktury Cyfrowej RFN, a zestaw rozwiązań prawnych mających ponownie „przyspieszyć” (w języku niemieckim *beschleunigen*) ppp uzyskał nazwę tzw. „prawa przyspieszającego ppp II” (*ÖPP-Beschleunigungsgesetz II*).

Systemy wsparcia dla ppp

Mówiąc o systemach wsparcia dla ppp w Niemczech, należy podkreślić, że Republika Federalna Niemiec jest – zgodnie z nazwą – państwem federacyjnym. Składa się ona z 16 krajów związkowych (Landów), a każdy z nich posiada szeroką autonomię. Oznacza to, że wsparcie dla ppp odbywa się na dwóch płaszczyznach – centralnej oraz regionalnej. Warto w tym kontekście odnotować porozumienie niemieckich partii z 26.10.2009 r., w którym **zobowiązują się one do promowania ppp przez rząd RFN** za sprawą regionalnych ośrodków wspierania ppp (zwanymi często centrami kompetencji ppp) na poziomie Landów oraz za sprawą centralnej jednostki doradczej dla podmiotów publicznych – ÖPP *Deutschland AG* (nazwa zwyczajowa *Partnerschaften Deutschland*).

Z ramienia administracji centralnej rozwojem ppp w Niemczech zajmuje się specjalnie powołana do tego celu w listopadzie 2008 r. jednostka doradcza – ÖPP **Deutschland AG (Partnerschaften Deutschland)** – utworzona co prawda przez Ministerstwo Finansów (*Bundesministerium der Finanzen*) oraz przez wspomniane wcześniej Ministerstwo Transportu i Infrastruktury Cyfrowej, ale – co ważne – zakładająca jawne zaangażowanie do współpracy doradców sektora prywatnego. Podstawowym celem *Partnerschaften Deutschland* jest dalszy **rozwój inicjatyw na rzecz ppp**, m.in. za sprawą udzielania bezpłatnego wsparcia doradczego podmiotom publicznym wdrażającym projekty ppp (zarówno w fazie rozwoju i przygotowania projektów, jak i w fazie operacyjnej), tworzenia wytycznych dla zastosowania ppp na poziomie ogólnym oraz branżowym/sektorowym czy też standaryzowania umów ppp – oczywiście przy założeniu, że wszystkie strony zainteresowane ppp mogą z wytworzonych oraz zgromadzonych przez ÖPP *Deutschland AG* materiałów i opracowań korzystać.

W ramach administracji regionalnej mamy także szereg organizacji zorientowanych na rozwój ppp – umiejscowionych przeważnie w strukturach samego Landu, a w niektórych przypadkach także w strukturach banków rozwojowych poszczególnych Landów, a nawet w instytucjach naukowych. Podstawowym



Projekt ppp: Jednostka strażacko-ratunkowa w Dortmundzie; źródło: www.oeppe-plattform.de

⁴ Tłumaczenie autora na podstawie *Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2005, Teil I, Nr 56, ausgegeben zu Bonn am 7. September 2005)*.

III. Ppp w praktyce

Projekt ppp: Zakład karny dla kobiet i areszt dla młodocianych w Monachium-Stadelheim; źródło: www.oep-plattform.de



zadaniem tych organizacji, zwanych często centrami kompetencji ppp (ÖPP-Kompetenzzentrum), jest – podobnie jak ma to miejsce na szczeblu centralnym w przypadku ÖPP Deutschland AG – **bezpłatne doradztwo na rzecz administracji samorządowej, tj. gmin (w języku niemieckim *Kommunen*) i powiatów (w języku niemieckim *Landkreise*), w urzeczywistnianiu lokalnych projektów ppp**. Wsparcie to znajduje przede wszystkim zastosowanie na etapie studiów wykonalności projektów typu

ppp, w szczególności w kontekście przygotowania ich zamknięcia komercyjnego (zawarcia umowy) oraz finansowego (uzyskania finansowania), ale też przy badaniu zainteresowania sektora prywatnego poszczególnymi projektami oraz warunkami, na jakich firmy byłyby gotowe w nich uczestniczyć.

Wśród organizacji wspierających ppp na poziomie niemieckich Landów należy wymienić⁵:

1. **Nadrenia-Północna Westfalia (54)** – PPP-Task Force *Nordrhein-Westfalen* w strukturze Ministerstwa Finansów Nadrenii-Północnej Westfalii.
2. **Bawaria (22)** – grupa robocza ppp *PPP-AG Bayern (Public-Private-Partnership-Arbeitsgruppe Bayern)* w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Budownictwa i Transportu Bawarii (*Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr*).
3. **Szlezwik-Holsztyn (21)** – centrum kompetencji ppp w strukturze banku rozwojowego *Investitionsbank Schleswig-Holstein*.
4. **Hesja (20)** – centrum kompetencji ppp w strukturze Ministerstwa Finansów Hesji złożone z zarządu nieruchomości (*Hessische Immobilienmanagement*) oraz zarządu budownictwa (*Hessische Baumanagement*).
5. **Dolna Saksonia (20)** – sieć kompetencji ppp (*PPP-Kompetenznetzwerk Niedersachsen*) w strukturze Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Transportu Dolnej Saksonii.
6. **Badenia-Wirtembergia (16)** – PPP-Task Force *Baden-Württemberg* w strukturze Ministerstwa Gospodarki Badenii-Wirtembergii.
7. **Saksonia-Anhalt (11)** – ÖPP-Task-Force w strukturze Ministerstwa Finansów Saksonii-Anhalt.
8. **Brandenburgia (11) i Berlin (2)** – punkt kontaktowy ppp (*PPP-Kontaktstelle*) w strukturze banku rozwojowego *Investitionsbank des Landes Brandenburg* oraz dodatkowo forum regionalne ppp (*Regionalforum PPP Berlin-Brandenburg*) funkcjonujące formalnie jako projekt badawczy na Uniwersytecie Technicznym w Berlinie (*Technische Universität Berlin*).
9. **Turyngia (5)** – powołane stosunkowo niedawno w lutym 2014 r., centrum kompetencji ppp w strukturze banku rozwojowego *Thüringer Aufbaubank*.
10. **Saksonia (5)** – centrum kompetencji ppp (ÖPP-Kompetenzzentrum *Sachsen*) przy Instytucie Finansów Publicznych i Administracji Publicznej w strukturze Uniwersytetu w Lipsku⁶.
11. **Nadrenia-Palatynat (2)** – centrum kompetencji ppp w strukturze spółki publicznej *Projektentwicklungsgesellschaft des Landes Rheinland-Pfalz mbH (PER GmbH)*, której akcjonariuszami są Land Nadrenia-Palatynat oraz bank rozwojowy *Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB)*; według oficjalnego komunikatu spółki PER GmbH centrum kompetencji ppp wypełniło wraz z końcem roku 2013 założone zadania.
12. **Berlin (2)** – centrum kompetencji ppp w strukturze spółki publicznej *Projektentwicklungsgesellschaft des Landes Rheinland-Pfalz mbH (PER GmbH)*, której akcjonariuszami są Landy: Nadrenia-Palatynat i Brandenburgia oraz bank rozwojowy *Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB)*; według oficjalnego komunikatu spółki PER GmbH centrum kompetencji ppp wypełniło wraz z końcem roku 2013 założone zadania.

Nie zidentyfikowano wydzielonych struktur ds. wspierania ppp w następujących Landach: Meklemburgia-Pomorze Przednie (2 zawarte umowy o ppp), Hamburg (2 zawarte umowy o ppp), Saara (1 zawarta umowa o ppp), Brema (brak zawartych umów o ppp).

⁵ Kolejność Landów z największą liczbą zawartych umów ppp, w nawiasie autor podaje liczbę zawartych umów.

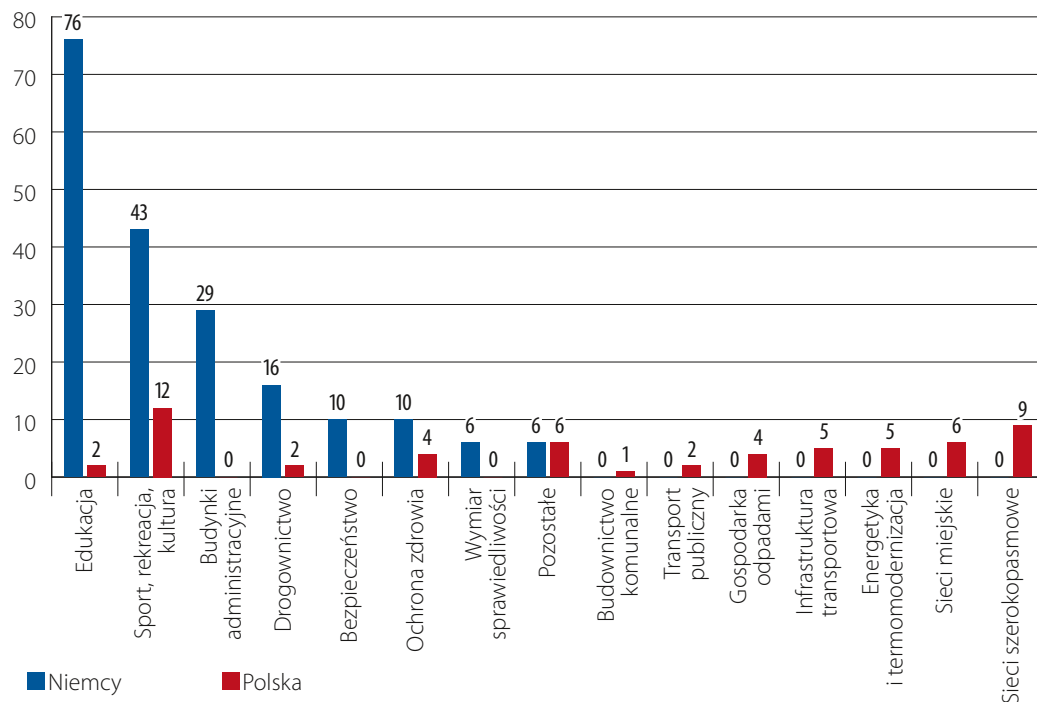
⁶ Tłumaczenie autora na podstawie ÖPP-Kompetenzzentrum *Sachsen am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Universität Leipzig*, (data dostępu: 14.02.2014 r.).

Sektorowe zastosowanie ppp

Jak wspomniano wcześniej, w Niemczech do końca stycznia 2014 r. zawarte zostały 194 umowy o ppp, zaś w Polsce – do końca września 2013 r. – 58 umów tego typu. Polski rynek ppp stanowi więc blisko 30% niemieckiego rynku ppp pod względem liczby zawartych umów, ale już tylko 10% jeśli weźmiemy pod uwagę wartość wszystkich projektów (0,73 mld euro w Polsce wobec 7,57 mld euro w Niemczech). Oprócz różnic w liczbie zawieranych umów ppp i ich wartości należałoby też zwrócić uwagę na **branże/sektory, w których wdraża się przedsięwzięcia ppp w obydwu krajach**.

Według danych⁷ centralnej jednostki ds. ppp w Niemczech (ÖPP Deutschland AG) oraz najaktualniejszego raportu⁸ Ministerstwa Gospodarki o polskim rynku ppp, umowy ppp zawierano w branżach/sektorach, które przedstawia poniższy wykres.

Branże/sektory z zawartymi umowami ppp



Z łatwością możemy dostrzec, że **ppp w Niemczech znajduje dużo szersze zastosowanie w branżach, które w Polsce pozostają mało wykorzystywane w kontekście ppp. Dotyczy to przede wszystkim sektorów: edukacji, budynków administracyjnych, bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości, a także drogownictwa** – umów o ppp w tych branżach w Polsce bowiem albo nie spotkamy wcale, albo są to odosobnione przypadki.

Przyczyną takiego stanu rzeczy wydaje się być **zupełnie inne stosowanie ppp, polegające na wdrażaniu ppp w projektach, w których występuje bieżące finansowanie działań partnera prywatnego z budżetu publicznego w postaci opłaty za dostępność** – oczywiście w oparciu o analizy efektywności, które dowodzą, że zaangażowanie partnera prywatnego w konkretne przedsięwzięcie przyniesie lepszy efekt niż tradycyjna metoda zrealizowania danego zadania publicznego. Przykładowo, w realizowanym przez Dortmund projekcie ppp w zakresie jednostki strażacko-ratunkowej oszczędność w całym cyklu życia tego 30-letniego projektu oszacowana została na **13%**, a w realizowanym przez Hesję (Land) projekcie ppp w zakresie własnej siedziby Ministerstwo Finansów tego Landu skalę oszczędności w całym cyklu życia tego 30-letniego projektu oszacowało na poziomie **17%**.

⁷ Na podstawie danych z www.ppp-projektbank.de, stan na: 31.01.2014 r.

⁸ Raport rynku ppp za okres od 2009 r. do 30.09.2013 r. przygotowany na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przez Instytut PPP i Kancelarię Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz: *Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Warszawa 2013.

III. Ppp w praktyce



Projekt ppp: Siedziba władz Hesji w Heppenheim; źródło: www.oepplattform.de

W Polsce najbardziej preferowanym typem projektów ppp – inaczej niż w Niemczech – są wciąż przedsięwzięcia natury koncesyjnej, gdzie płatności z budżetu publicznego nie ma albo są możliwie zminimalizowane.

Oплата za dostępność występuje zaś w Polsce jako dominujący element wynagrodzenia strony prywatnej w zaledwie 15% przypadków (w 9 spośród 58 zawartych umów o ppp w Polsce⁹). Do tego w Polsce mamy często do czynienia z przedsięwzięciami wyłącznie usługowymi lub takimi, które da się finansować z oszczędności, a więc typu ESCO (skrót od angielskiej nazwy *Energy Saving/Service Company*), jak choćby w przypadku termomodernizacji budynków użyteczności publicznej.

Wśród branż, które działają w formule ppp w Polsce, ale nie znajdują tak szerokiego zastosowania w Niemczech, wymienić możemy: **gospodarkę odpadami**, **energetykę** (w tym właśnie efektywność energetyczną za sprawą termomodernizacji), **sieci miejskie** (woda, ścieki, gaz, prąd), **transport publiczny**, jak również **sektor ICT** (skrót od angielskiej nazwy *Information and Communication Technology*) poprzez budowę sieci szerokopasmowych. Branżą znajdującą dosyć szerokie zastosowanie w ppp zarówno w Polsce, jak i w Niemczech jest sektor sportu, rekreacji, turystyki i kultury.

Realizowane projekty ppp

Oprócz przedstawionych powyżej zbiorczych danych dotyczących realizacji projektów ppp w Niemczech, poniżej zaprezentowanych jest **kilka przykładowych przedsięwzięć ppp**¹⁰, które posłużyć mogą za punkt odniesienia oraz inspirację przy realizacji projektów ppp w Polsce.

	Centrum Dziecięce w gminie Wentorf bei Hamburg (Kinderzentrum Wentorf)	Jednostka strażacko-ratunkowa w Dortmundzie (Feuer- und Rettungswache in Dortmund)	Zakład karny i areszt w Monachium-Stadelheim (Justizvollzugsanstalt München-Stadelheim)	Siedziba władz Hesji w Heppenheim (Behördenzentrum Heppenheim)
Sektor:	Edukacja	Bezpieczeństwo	Wymiar sprawiedliwości	Budynki administracyjne
Land:	Szlezwik-Holsztyn	Nadrenia Północna-Westfalia	Bawaria	Hesja
Podmiot publiczny:	gmina <i>Wentorf bei Hamburg</i>	Miasto Dortmund	Bawaria (Land)	Hesja (Land) reprezentowana przez własny zarząd nieruchomości (<i>Hessische Immobilienmanagement</i>)
Partner prywatny:	<i>Otto Wulff PPP Kinderzentrum Wentorf GmbH</i>	<i>A. Frauenrath BauConcept GmbH / Derwald Bauunternehmung GmbH & Co. KG</i>	<i>Müller-Altvatter Bauunternehmung GmbH</i>	<i>Goldbeck Public Partner GmbH</i>
Długość umowy:	20 lat	30 lat	20 lat	30 lat
Wartość umowy:	26,3 mln euro	15,9 mln euro (nakłady inwestycyjne)	54 mln euro	45,5 mln euro (w tym 25% wkładu własnego podmiotu publicznego)

⁹ Raport rynku ppp za okres od 2009 r. do 30.09.2013 r. przygotowany na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przez Instytut PPP i Kancelarię Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz: *Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Warszawa 2013.

¹⁰ Dane zaczerpnięte z Platformy ppp (ÖPP-Plattform) prowadzonej przez Główny Związek Niemieckiego Przemysłu Budowlanego (*Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.*), www.oepplattform.de, dostęp: 14.02.2014 r.

Lekcje dla Polski

Dokonana w niniejszym artykule skrótkowa analiza niemieckiego rynku ppp wraz z funkcjonującymi mechanizmami wsparcia ppp oraz zestawienie ze sobą i porównanie rynków ppp Polski i Niemiec pozwalają na sformułowanie określonych **wniosków odnoszących się do czynników stymulujących rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego.**

Z całą pewnością należy, przy konstruowaniu wszelkich wniosków, wziąć także pod uwagę skalę gospodarki Niemiec, stopień jej rozwoju oraz zdecydowanie dłuższą historię wdrażania projektów ppp. Pomimo jednak tych różnic, wydaje się, że warto rozważyć **niemieckie dobre praktyki w zakresie upowszechniania i wdrażania projektów ppp**, tym bardziej, że Niemcy także borykają się z zauważalnie silnym lobby przeciwników ppp, a mimo to potrafili doprowadzić do zawarcia ok. 200 umów ppp o łącznej wartości ok. 7,57 mld euro (31,8 mld zł).

Niemieckie dobre praktyki w zakresie ppp:

1. **Jedna centralna jednostka ds. ppp** (ÖPP *DeutschaIInd AG*), która udziela wsparcia doradczego podmiotom publicznym w realizacji projektów ppp, opracowuje zalecenia dla wdrażania ppp, w tym standardy umów, a jej działania wspierane są przez administrację rządową.
2. **Regionalne jednostki ds. ppp** występują w większości Landów i udzielają wsparcia doradczego lokalnym podmiotom publicznym i prowadzą często politykę zachęcającą do stosowania ppp.
3. **Jedna i kompletna baza danych projektów ppp** prowadzona centralnie przez ÖPP *DeutschaIInd AG*, która bezpłatnie i w sposób kompleksowy dostarcza wszystkim uczestnikom rynku ppp informacji na jego temat.
4. **Wysoce rozwinięta faza analityczna projektów ppp** kładąca nacisk na efektywność przedsięwzięć oraz takie ich ukształtowanie, aby osiągnęły one zamknięcie komercyjne i finansowe, co przekłada się na większą liczbę dobrze przygotowanych projektów, a tym samym zawartych umów o ppp.
5. **Publiczna debata nt. ppp** jako alternatywa wobec tradycyjnego modelu zamówień publicznych, która – pomimo zauważalnego głosu przeciwników ppp – wydaje się przynosić efekty za sprawą transparentnej i rzeczowej komunikacji.

Pozostaje przy tym wszystkim życzyć nam, aby Polska odważnie zaczerpnęła z doświadczeń jej największego partnera handlowego, co powinno niewątpliwie korzystnie wpłynąć na rozwój polskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego, i na polsko-niemieckie relacje gospodarcze.



Hanna Rachoń

Szkoła Główna Handlowa

3.2. System ppp w Wielkiej Brytanii i Holandii

Wielka Brytania warta naśladowania

Planując realizację udanego przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp) w Polsce, warto przeanalizować, jak tego typu projekty wdrażane są w krajach, w których sposób zawierania umów tego rodzaju jest bardzo dobrze rozwinięty i zaakceptowany przez strony biorące w nim udział. W Wielkiej Brytanii ppp realizowane jest z sukcesem od ponad 20 lat. Warto zaznaczyć, że w tym opracowaniu przez Wielką Brytanię rozumie się jedynie Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z wyłączeniem Szkocji. Założenie to wynika z braku wykorzystania modelu Private Finance Initiative (PFI) w Szkocji, gdzie preferowany jest model Non Profit Distribution (NPD).

Private Finance Initiative (w skrócie PFI) – to model realizacji projektów dotyczących infrastruktury publicznej, prowadzonych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, które są finansowane przez kapitał prywatny. Jako pierwsze taki sposób na pozyskanie kapitału niezbędnego do realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych opracowały i wprowadziły rządy w Australii i Wielkiej Brytanii. Następnie model ten znalazł szerokie zastosowanie w Hiszpanii, a obecnie jest przyjęty w wielu krajach jako sposób na tzw. pozabilansowe ujęcie długu wynikającego z konieczności finansowania projektów.

Non Profit Distribution (w skrócie NDP) – to model, który początkowo został opracowany i wprowadzony przez szkocki rząd jako alternatywny sposób realizacji projektów w stosunku do opisanego powyżej PFI. Został on automatycznie przyjęty w Szkocji jako obowiązujący. Dotychczas stosowano go w projektach realizowanych w sektorze szkolnictwa oraz zdrowia. Obecnie wdrażany jest również w sektorze transportu. Warto podkreślić, iż NDP nie jest formułą nieprzynoszącą zysku zaangażowanym partnerom (w języku angielskim model *non for profit*). Wręcz przeciwnie – partnerzy uzyskują normalną rynkową stopę zwrotu, jak w przypadku innych form finansowania przedsięwzięć ppp przez podmioty prywatne.

Projekty ppp w Wielkiej Brytanii

Dane na temat rozwoju rynku PFI w Wielkiej Brytanii zbierane są raz w roku, tj. w pierwszym kwartale, przez HM Treasury¹. Dotyczą one zarówno projektów, które znajdują się w fazie przygotowania, jak i realizacji.

W okresie od marca 2012 r. do marca 2013 r., w Wielkiej Brytanii podpisano 15 umów w formule PFI na łączną wartość 1 539,3 mln funtów szterlingów. Średni czas trwania omawianych umów wynosi 26 lat². To stosunkowo niewiele w porównaniu do liczby i wartości wszystkich zamkniętych finansowo projektów ppp w roku 2012, których analogicznie w poprzednim okresie odnotowano 717 o łącznej wartości 54 712,1 mln funtów³. Po najbliższym podsumowaniu rynku projektów PFI planowanym w marcu 2014 roku nie należy spodziewać się zmiany tego spadkowego trendu, ponieważ na etapie wyboru partnera znajdują się obecnie 22 projekty tego typu⁴. Średni okres wyboru partnera prywatnego w systemie PFI wynosi w Wielkiej Brytanii 35 miesięcy. Czas zawierania tego typu kontraktów różni się jednak w poszczególnych sektorach, trwa na przykład 22 miesiące w przypadku przedsięwzięć mających na celu budowę szkół.

¹ HM Treasury – to skrót od pełnej nazwy Her Majesty's Treasury. Ten Departament rządu Wielkiej Brytanii, zwany nieformalnie The Treasury, odpowiedzialny jest za opracowanie oraz realizację polityki finansów publicznych i polityki gospodarczej.

² Na podstawie: <https://www.gov.uk/government/publications/pfi-projects-data-march-2013>, *PFI Projects signed in the 2012-13 financial year*, data dostępu: 07.12.2013 r.

³ Na podstawie: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207369/summary_document_pfi_data_march_2012.pdf, *UK Private Finance Initiative Projects: Summary data as at March 2012*, data dostępu: 07.12.2013 r.

⁴ Na podstawie: <https://www.gov.uk/government/publications/pfi-projects-data-march-2013>, *PFI Projects in procurement as at 31 March 2013*, data dostępu: 18.12.2013 r.

W marcu w 2012 roku największa liczba projektów PFI wdrażana była w Wielkiej Brytanii przez Departament Szkolnictwa⁵ (118). Drugie miejsce, pod względem liczby projektów PFI, zajmował wówczas Departament Zdrowia⁶. Natomiast pod względem średniej wartości kontraktu, największym zamawiającym PFI była brytyjska Centrala Łączności Rządowej⁷. Jednak ze względu na fakt, iż zamówiła ona tylko jeden projekt realizowany w omawianej formule, należy wykluczyć go z analiz. W tym kontekście największą średnią wartość miałyby projekty realizowane przez Departament Pracy i Emerytur⁸ (średnia wartość projektów 217 mln funtów), natomiast najmniejsze projekty zamawiane były przez Departament Kultury, Mediów i Sportu⁹. W Wielkiej Brytanii w 2012 roku średnia wartość zamawianych projektów wynosiła 86 mln funtów. Najwięcej projektów, z punktu widzenia ich całkowitej wartości, wdrożył Departament Zdrowia¹⁰.

Od informacji do realizacji

Jak zatem przebiega proces kontraktacji zamówienia publicznego w formie PFI w Wielkiej Brytanii? Pierwszym etapem na drodze do zamówienia projektu w omawianym modelu jest publiczne ogłoszenie informacji o planowanym przedsięwzięciu. Jest to moment, w którym podmiot zamawiający udostępnia uczestnikom rynku ogólne informacje na temat przedmiotowego zamierzenia inwestycyjnego. Bieg formalnego procesu zamówienia rozpoczyna się od przedstawienia dokumentacji przetargowej w Dzienniku Unii Europejskiej¹¹. Następnie wykorzystuje się formularz wstępnej kwalifikacji, umożliwiającą ustalenie krótkiej listy wykonawców startujących w przetargu. Potem zamawiający wysłał wybranym przedsiębiorcom oficjalne zaproszenie do uczestnictwa w dialogu. Jest to dokument, który formalnie określa szczegółowe wymagania jednostki zamawiającej, oczekiwane warunki biznesowe współpracy oraz kryteria oceny ofert strony prywatnej. Po otrzymaniu nadesłanych w odpowiedzi dokumentów, jednostka publiczna dokonuje oceny otrzymanych ofert pod kątem zgodności z określonymi uprzednio kryteriami. Następnie strona zamawiająca dokonuje wyboru oferenta i przechodzi do fazy oczekiwania, w której ogłasza wynik procesu przetargowego oraz wolę podpisania umowy z wybranym wykonawcą. Ostatnim krokiem jest podpisanie umowy, po nim następuje realizacja kontraktu.

Czy system PFI spełnia pokładane w nim nadzieje?

W roku 2012 dostrzeżono, iż najczęściej wykorzystywana formuła ppp w Wielkiej Brytanii, jaką jest PFI, okazała się w wielu przypadkach niewystarczająco dostosowana do potrzeb strony publicznej. Główne wady PFI zidentyfikowane w roku 2012 przez HM Treasury obejmują:

- zbyt wolny i kosztowny proces podpisywania kontraktu w formule PFI zarówno w odbiorze sektora publicznego, jak i prywatnego. Skutkowało to spadkiem *value for money* możliwego do osiągnięcia (z punktu widzenia podatnika) w poszczególnych przedsięwzięciach,
- niewystarczającą elastyczność w realizacji projektów PFI w fazie operacyjnej, związaną z przeszkodami we wprowadzeniu do kontraktu zmian pozwalających na dostosowanie założeń przedsięwzięcia do bieżących potrzeb sektora publicznego,
- brak wystarczającej przejrzystości wobec natury zobowiązań generowanych przez kontrakty PFI z punktu widzenia podatnika oraz zysków, jakie osiąga strona prywatna,
- tendencję do błędnego i nieuzasadnionego przenoszenia w ramach umowy na sektor prywatny ryzyk występujących w danym przedsięwzięciu, co zamiast prowadzić do efektywniejszej realizacji projektu skutkowało zwiększaniem obciążeń ponoszonych przez sektor publiczny w ramach współpracy,
- obawy dotyczące nieuzasadnionej skali zysku, jaki z realizacji projektów PFI osiągają instytucje finansowe, co powodowało pojawienie się wątpliwości odnoszących się do faktycznego poziomu *value for money* (efektywności) w poszczególnych projektach.

⁵ Oryginalna nazwa brzmi: Department of Education.

⁶ Oryginalna nazwa brzmi: Department of Health.

⁷ Oryginalna nazwa brzmi: Government Communications Headquarters (w skrócie GCHQ).

⁸ Oryginalna nazwa brzmi: Department of Work and Pensions.

⁹ Oryginalna nazwa brzmi: Department for Culture, Media and Sport.

¹⁰ Wartości przedstawione w opisie oraz zawarte na wykresie obliczono na podstawie tabeli 1.A z dokumentu *UK Private Finance Initiative Projects: Summary Data as at March 2012*, HM Treasury.

¹¹ Oryginalna nazwa Dziennika brzmi: Official Journal of the European Union.

III. Ppp w praktyce

Odnotowano również przypadki częstego stosowania Project Finance Initiative w realizacji przedsięwzięć, dla których model ten był nieodpowiedni. Przykładowo, prowadzono projekty, w których zabrakło rozpoznania przyszłych potrzeb sektora publicznego w zakresie kontraktowanej usługi publicznej lub infrastruktury. W związku z tym szybkie zmiany technologiczne uniemożliwiały poprawne ustalenie wymagań stawianych stronie prywatnej. Prowadziło to do zmarnowania oszczędności możliwych do uzyskania przez sektor publiczny, gdyby projekty realizowano w innej formule niż PFI. W tym kontekście negatywnie oceniono dodatkowe bodźce finansowe stosowane przez poprzedni rząd Wielkiej Brytanii, mające na celu nadmierne zachęcenie do stosowania modelu PFI, co zaburzyło decyzje niektórych resortów w zakresie wyboru optymalnej dla interesu publicznego formuły dokonywania zamówień publicznych.

Nowe podejście do PFI proponowane przez HM Treasury – PF2

W związku z powyższym HM Treasury przygotowało nowe rozwiązanie dotyczące ppp, którym jest Project Finance 2 (PF2), wprowadzające wiele zmian mających na celu optymalizację procesów opartych na PFI.

Project Finance 2 (w skrócie PF2) – to nowe podejście do partnerstwa publiczno-prywatnego, będące następstwem reformy poprzedniego modelu Project Finance Initiative. Propozycja wymienionego podejścia jest potwierdzeniem poparcia przez rząd potrzeby zaangażowania sektora prywatnego w projekty infrastrukturalne oraz usługowe, przy jednoczesnym wzięciu pod uwagę zmian, jakie zachodzą w gospodarce i wynikających z nich potrzeb.

Zmiany, jakie wprowadzono w PF2 wobec modelu PFI, obejmują kilka ważnych obszarów¹²:

1. Partner publiczny jako udziałowiec mniejszościowy.

W celu wyeliminowania zdiagnozowanych wad PFI uznano, że partner publiczny powinien być w przyszłości mniejszościowym udziałowcem kapitałowym w projektach tego typu. Zmniejszenie skali zaangażowania strony publicznej powinno pozwolić na większą równowagę pomiędzy partnerami oraz wzrost przejrzystości projektu (np. dzięki temu, że partner publiczny będzie posiadał dostęp do bieżących danych finansowych spółki powołanej w celu realizacji projektu). Celem tego typu podejścia jest umożliwienie partnerowi publicznemu wywierania wpływu na projekt w trakcie jego realizacji. Dodatkowo, dzięki wprowadzeniu nowej polityki w zakresie finansowej skali zaangażowania stron w projekt, spodziewana jest poprawa wskaźników *value for money* poprzez udział partnera publicznego w przyszłych zyskach, co prowadzi do obniżenia kosztu całościowego projektu, jaki ponosi strona publiczna.

2. Powołanie centralnej jednostki pełniącej funkcję udziałowca mniejszościowego.

Warunkiem pełnienia przez stronę publiczną realnej roli inwestora kapitałowego w projekcie, przy minimalizowaniu możliwego konfliktu interesów w związku z objęciem jednocześnie roli zamawiającego i inwestora projektu, jest powołanie centralnej jednostki o charakterze biznesowym w strukturach HM Treasury. Zasady, na jakich odbywać się będzie inwestowanie podmiotu publicznego w konkretne projekty, mają być spójne z zasadami inwestowania w tego rodzaju projekt przez inne podmioty zajmujące się podobnymi typami inwestycji (fundusze).

3. Stworzenie narzędzi monitoringu procesu udzielania zamówień.

Proces udzielania zamówień publicznych w Wielkiej Brytanii oceniany był przez partnerów prywatnych jako nieprzejrzysty. W związku z tym przygotowano specjalne narzędzie informujące o przebiegu procesu nawiązywania współpracy z podmiotami docelowo zaangażowanymi w przedsięwzięcie.

4. Utworzenie akademii dla osób prowadzących projekty.

Pierwszą częścią pracy nad przygotowaniem osób do prowadzenia projektów PFI jest pięcioletni plan identyfikacji umiejętności urzędników mający wskazywać te kompetencje omawianej grupy pracowników sektora publicznego, które powinny zostać wzmocnione w celu realizacji przez nich jak najlepszych projektów. Kolejnym etapem jest udział wybranych urzędników w akademii dla prowadzących projekty PFI,

¹² Na podstawie: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf, *A new approach to public private partnerships, HM Treasury*, data dostępu: 07.12.2013 r.

stworzonej w celu podwyższenia poziomu wiedzy z zakresu zarządzania projektami i zasad biznesowych. Akademia ta ma również na celu rozwój kompetencji administracji oraz formułowanie propozycji w zakresie ich uzupełnienia poprzez odpowiednio przygotowane szkolenia, warsztaty i inne formy edukacji. Planuje się, iż w przyszłości tylko liderzy, którzy ukończyli omawianą akademię, będą mogli kierować dużymi projektami publicznymi, realizowanymi na szczeblu rządowym.

5. Eliminacja kosztów związanych z usługami dodatkowymi, które nie muszą być kontraktowane w ramach PFI.

W ramach przeglądu funkcjonowania systemu PFI, zidentyfikowano, iż przedsiębiorcy prywatni dążą do stosowania wysokich marży przy sprzedaży usług dodatkowych powiązanych z zasadniczym przedmiotem kontraktów dotyczących realizacji zadań publicznych. W odpowiedzi na tendencje zwiększające koszty umów PFI, zaproponowano podział usług kontraktowanych przez władze na takie, które mogą być przedmiotem kontraktu typu PFI, oraz takie, które nie powinny być zamawiane w formule PFI. W tym ostatnim przypadku zaleca się zawieranie dodatkowych, krótkookresowych kontraktów z innymi dostawcami, wyłoniionymi w tradycyjnej formule przetargowej.

Przykładem usług, które nie powinny wchodzić do zakresu kontraktu PFI są m.in.: sprzątnięcie, ochrona, koszty telefonii, umowy w zakresie dostaw energii. Warto zaznaczyć, że wyłączenie to dotyczy, co do zasady, kosztów usług dodatkowych, mających na celu codzienne wspomaganie funkcjonowania obiektu w sensie operacyjnym (niezwiązanym z jego funkcjonowaniem w istotnym technicznym aspekcie). Ograniczeń nie należy stosować w przypadku elementów związanych z utrzymaniem technicznym infrastruktury, gdyż eliminowana byłaby wówczas jedna z podstawowych korzyści PFI, jaką jest spojrzenie inwestora na całościowy koszt życia projektu, a nie tylko na koszty fazy budowy.

6. Centralizacja procesu zamawiania.

W Wielkiej Brytanii w projektach PFI zamawiającym są władze lokalne. W pierwszym programie projektów PF2 – program budowy szkół – zamawiającym będzie specjalnie powołana jednostka centralna w Ministerstwie Edukacji. Inne działy administracji rządowej, które będą prowadziły projekty pilotażowe PF2, zostaną zachęcane do tworzenia jednostek zajmujących się tymi postępowaniami w ramach całego obszaru podległego danemu ministrowi. Na obecnym etapie reform nie podjęto jednak decyzji o utworzeniu w Wielkiej Brytanii jednostki centralnej odpowiedzialnej za wszystkie rządowe projekty PFI. Warto zaznaczyć, iż tego typu jednostka występuje na przykład w Kanadzie.

7. Ograniczenie trwania negocjacji kontraktu w ramach procedury przetargowej.

W związku z dostrzeżoną tendencją do nieuzasadnionego ekonomicznie przedłużania procesu udzielania zamówień publicznych w projektach PFI przez jednostki publiczne, zdecydowano o narzuceniu tym podmiotom ograniczeń czasowych w procesie przygotowania i wdrożenia procesu udzielania zamówienia. Aktualnie faza zamówienia, w której uczestniczą podmioty prywatne (mierzona od ogłoszenia przetargu do etapu składania ofert i wyboru wykonawcy) nie może trwać dłużej niż 18 miesięcy. Po tym okresie nie będzie już możliwe uzyskanie finansowania projektu z budżetu państwa. Należy jednak zaznaczyć, że w uzasadnionych przypadkach dopuszcza się specjalną procedurę umożliwiającą odstępianie od tej reguły.

8. Przygotowanie typowych wzorów dokumentów.

W celu uproszczenia procesu przygotowywania kontraktów typu PFI opracowano standardowe wzory dokumentów. Powstały m.in.: nowy wzór umowy dla konsorcjantów realizujących projekt oraz standardowe klauzule występujące w umowach związanych z zarządzaniem obiektami. Dodatkowo przygotowano nowe wytyczne w zakresie dokumentacji stosowanej w procesie zamówień i przygotowania kontraktów.

9. Optymalizacja podziału ryzyka.

W celu obniżenia kosztów projektów PFI w sektorze publicznym, dokonano analizy podziału ryzyka w realizowanych już projektach ppp. W efekcie tego działania przygotowano nowe założenia dla projektów PF2. Ryzyko związane z dodatkowymi kosztami koniecznymi do poniesienia w związku z ewentualnymi zmianami prawa w trakcie kontraktu, mającymi wpływ na projekt (ryzyko legislacyjne), zostało przeniesione na podmiot publiczny. Innym przykładem jest zalecenie odnoszące się do ryzyka regulacyjnego (np. w zakresie cen energii), które po dwóch latach użytkowania obiektu powinno obciążać stronę publiczną. Należy tu zaznaczyć, że w celu utrzymania motywatora do budowania przez partnera prywatnego obiektów oszczędnych energetycznie zostanie wprowadzony dwuletni okres testowy, mający na celu sprawdzenie osiągnięcia założeń technicznych w tym zakresie przez wzniesiony w ramach ppp obiekt. W przypadku niespełnienia założonej efektywności energetycznej, partner prywatny będzie zmuszony poprawić wykonany obiekt na swój koszt lub też ponieść opłatę mającą na celu skompensowanie straty sektora publicznego związaną z niewłaściwym działaniem partnera prywatnego w tym zakresie. Kolejnym elementem

III. Ppp w praktyce

podziału ryzyka, który został dostosowany w PF2, jest ryzyko ekologiczne związane ze skażeniem terenu, na jakim trwa realizacja przedsięwzięcia. W większości przypadków to partner publiczny wnosi jako inwestycję teren pod budowę infrastruktury będącej przedmiotem umowy. W związku z powyższym partner prywatny nie powinien zarządzać tym ryzykiem, ponieważ mogłoby to generować dodatkowe nieuzasadnione koszty dla strony publicznej. Kolejnym reformowanym elementem systemu PFI, który niepotrzebnie wydłużał proces nawiązywania współpracy w ramach omawianych projektów oraz nakładał na oferentów dodatkowe koszty, był wymóg ponoszenia wydatków związanych z badaniami gruntu, na którym ma być zrealizowana przedmiotowa inwestycja. Zgodnie z modyfikacjami zaproponowanymi w nowym podejściu do podziału ryzyka w ramach kontraktu, strona publiczna jest zobowiązana do dokonania wspomnianych analiz oraz przedstawienia ich uczestnikom przetargu.

Ostatnim elementem nowego systemu podziału ryzyka w PFI, jest rozkład kosztów i korzyści w kontekście dokonywanych ubezpieczeń od ryzyk występujących w projektach. Dotychczas zamawiający ponosił 85% kosztów/zysków związanych z wyceną ubezpieczenia, w przypadku gdy przekroczyło ono o ponad 30% założony w momencie zamknięcia finansowego próg. Aktualnie dopuszcza się powięźcie przez jednostkę publiczną większego poziomu ryzyka (zmniejszenie 30% poziomu nawet do 5%), co pozwoli na uniknięcie tworzenia przez sektor prywatny specjalnych rezerw finansowych związanych z tym elementem projektów. Dodatkowo wskazano grupę inwestycji, w których część ubezpieczeń będzie mogła być zamawiana bezpośrednio przez partnera publicznego.

Wzory dokumentów a polski system prawny

Przedstawione powyżej rozwiązania powinny być poddane analizie dotyczącej możliwości zastosowania ich w polskim modelu ppp. Należy jednak zwrócić uwagę, że system prawny obowiązujący w Anglii, Walii oraz Irlandii Północnej znacząco odbiega od systemu stosowanego w Polsce. Fundamentalną różnicą pomiędzy rozwiązaniami w tym zakresie jest sposób stanowienia prawa. W Polsce mamy do czynienia z tzw. systemem prawa kontynentalnego¹³, który jest typowy dla krajów Europy kontynentalnej oraz Ameryki Południowej. Jego cechą charakterystyczną jest wyłączność stanowienia prawa przez organy władzy ustawodawczej (stąd także nazwa „System prawa stanowionego”). W przypadku Wielkiej Brytanii (z wyłączeniem Szkocji) mamy do czynienia z tzw. anglosaskim systemem prawnym, określanym jako prawo precedensowe¹⁴. Jest to porządek prawny typowy także dla Stanów Zjednoczonych Ameryki, Australii oraz Nowej Zelandii. W prawie precedensowym źródłem prawa powszechnie obowiązującego są wyroki sądowe. Prawo precedensowe, co do zasady, posiada głęboko zakorzenioną wolność zawierania umów, przez którą w uproszczeniu należy rozumieć nadrzędność umowy nad prawem stanowionym (od tej reguły występują pewne wyjątki). W Polsce swoboda zawierania umów jest regulowana przez art. 353¹ Kodeksu Cywilnego, który nie dopuszcza układania stosunku prawnego między stronami, jeśli jego treść lub cel sprzeciwiają się m.in. ustawie. Oznacza to, że jeżeli w umowie znajduje się zapis niezgodny z ustawą, uznawany jest on za nieobowiązujący. Różnice te prowadzą do wielu komplikacji w zakresie bezpośredniego przeniesienia standardowych wzorów umów proponowanych przez HM Treasury dla projektów realizowanych w Wielkiej Brytanii na rynek polski. Wiele brytyjskich zapisów umownych może być pozbawionych mocy prawnej w Polsce, co w efekcie prowadzi do nieporozumień w trakcie realizacji kontraktów oraz zwiększa ryzyko przedsięwzięcia. Różnice te w niektórych przypadkach wypaczają system zależności i podziału ryzyka założony w pierwotnym kontrakcie i czynią wzorzec nieefektywnym i niesprawiedliwym.

Rynek PFI w Wielkiej Brytanii jest jednym z najbardziej rozwiniętych na świecie, a wiele innych krajów wzoruje się na brytyjskich osiągnięciach w omawianym zakresie. Pomimo to HM Treasury dostrzega pewne luki, które wymagają zmian i uzupełnienia oraz dokonuje dalszej optymalizacji procesu zamówień dotyczących PFI. W związku z tym, w przypadku kraju, jakim jest Polska, rozsądnym wydaje się czerpanie z propozycji zmian opracowanych na bazie rozległej praktyki brytyjskiej, co może pomóc w uniknięciu już zdiagnozowanych błędów i niebezpieczeństw dla strony publicznej pojawiających się w ramach współpracy typu ppp.

¹³ Z języka łacińskiego: *ius civile*.

¹⁴ Z języka angielskiego: *Common Law*.

Holenderski sposób na ppp

Holenderskie podejście do partnerstwa publiczno-prywatnego jest oryginalne i różni się od modelu brytyjskiego. Holendrzy duże znaczenie przykładają do szerokiego politycznego poparcia dla każdego przedsięwzięcia ppp, co nie jest łatwe wobec negatywnego nastawienia części polityków działających w parlamencie, jak i stanowiska związków zawodowych niezbyt przychylnych angażowaniu się środowisk biznesowych w realizację zadań publicznych. Rząd holenderski, realizując inwestycję w formule ppp, zakłada ujęcie pojedynczego projektu jako części składowej całego programu działań, w ramach którego prowadzone jest dane przedsięwzięcie ppp. Partnerstwo w określonej inwestycji zostaje osadzone w obszernych programach obejmujących rewitalizację miasta czy też budowę nowej drogi i nie jest realizowane wyrywkowo w pojedynczym projekcie. Takie podejście do projektów ppp zakłada ich wstępną akceptację przez władze nie tylko na szczeblu narodowym, ale i lokalnym. Zapoznanie jak największej liczby obywateli z szerszym, politycznym kontekstem każdego projektu ma na celu uzyskanie poparcia dla idei prowadzenia inwestycji w formule ppp ze strony polityków, ale i społeczeństwa. Ma to szczególne znaczenie w przypadku inwestycji, które wiążą się ze świadczeniem usług dla społeczności danej gminy czy też społeczności z różnych prowincji¹⁵ Holandii. W tym kontekście projekt ppp musi być zrealizowany przy szczególnym uwzględnieniu oceny społeczeństwa odnoszącej się do sposobu i jakości świadczenia usług publicznych przez sektor prywatny oraz zasad, na jakich opierają się ewentualne, związane z nimi płatności.

Projekt value for money

W Holandii każdy kosztowny projekt infrastrukturalny poddawany jest analizie *value for money*. Badaniem, czy wszyscy zaangażowani w dane przedsięwzięcie uzyskają możliwie najwyższą korzyść z realizacji inwestycji w formule ppp, zajmuje się Ministerstwo Transportu. W tym celu prowadzi ono analizę porównawczą różnorodnych możliwości realizacji danego przedsięwzięcia, w tym również i formuły ppp. Ministerstwo Transportu bierze pod uwagę koszty oraz korzyści wynikające z zastosowania ppp do poszczególnych etapów przedsięwzięcia, które składają się na realizację danego projektu infrastrukturalnego. Są to głównie fazy: projektowanie, budowa, finansowanie oraz utrzymanie w czasie okresu świadczenia usług. Wybór dotyczący formy realizacji analizowanego zadania pada na partnerstwo publiczno-prywatne tylko i wyłącznie wówczas, gdy w toku dokładnych badań stwierdzone zostanie, że to właśnie w przypadku tej formy prowadzenia danego projektu wytworzony zostanie najlepszy stosunek jakości do ceny (*value for money*).

Wybór partnerów pozbawiony podejrzeń

Niezależnie od analiz *value for money* w Holandii znaczną uwagę przywiązuje się do przejrzystości procedur wyboru partnerów oraz niedyskryminowania propozycji podmiotów zainteresowanych wzięciem udziału w przedsięwzięciach tego typu. W praktyce oznacza to, iż organ zamawiający realizację projektu nie ma prawa dokonywać subiektywnych wyborów dyskryminujących oferentów proponujących świadczenie usług o jakości analogicznej do konkurentów. Nie można również preferować ofert rodzimych przedsiębiorstw. Zgodne z zasadami transparentności postępowania ppp, konieczne jest również publiczne ogłoszenie przebiegu negocjacji, nie wspominając o upublicznieniu samej decyzji o wyborze najkorzystniejszej oferty. Powyższe zasady nie powinny dziwić w przypadku państwa członkowskiego Unii Europejskiej. W Holandii, m.in. ze względu na zróżnicowanie pochodzenia zamieszkującej ją ludności, uwagę przykładają się również do zakazu jakiegokolwiek dyskryminacji w ramach projektów. Co więcej, podkreśla się słuszność korzystania z konsultacji społecznych oraz możliwości wprowadzania ewentualnych, wynikających z nich, koniecznych zmian w projektach ppp. Ocenia się również, jakie koszty wiążą się z udziałem w przetargu na zdobycie statusu partnera prywatnego, które nie powinny mieć charakteru ograniczającego konkurencję.

¹⁵ Holandia podzielona jest terytorialnie na 12 prowincji.

III. Ppp w praktyce

Dwie główne drogi wyboru partnerów¹⁶

Wspominane już holenderskie Ministerstwo Transportu proponuje dwie najczęściej stosowane drogi wyboru partnera preferowanego do współpracy w ramach projektu ppp. Jedną z nich jest powszechnie stosowany dialog konkurencyjny, a drugą równie znana forma procedury negocjacyjnej.

Pierwsze kroki podejmowane w przypadku obu omawianych sposobów wyboru partnerów są jednakowe:

1. Publiczne ogłoszenie informacji o projekcie zawierającej dokładne wytyczne dotyczące kryteriów wyboru partnerów do jednej z procedur oraz nabór potencjalnych kandydatów.
2. Przyjmowanie zgłoszeń poszczególnych kandydatów zainteresowanych udziałem w projekcie.
3. Wybór partnerów spośród zgłoszonych kandydatów.

W przypadku dialogu konkurencyjnego, po wymienionych powyżej etapach następuje:

1. Rozpoczęcie przez organ zamawiający dialogu składającego się z trzech części: ogólnej prezentacji danego kandydata, części konsultacyjnej oraz ostatecznego dialogu. Na zakończenie tego etapu organ zamawiający zaprasza kandydatów do składania ostatecznych ofert bazujących na ustaleniach wynikających z przeprowadzonego dialogu.
2. Składanie ofert przez kandydatów.
3. Analiza złożonych ofert przez organ zamawiający przy założeniu kryteriów ustalonych w toku dialogu oraz wyłonienie ostatecznego partnera.
4. Podpisanie kontraktu.

Kontrakt zostaje podpisany z instytucją, która proponuje ofertę najbardziej korzystną ekonomicznie, co w praktyce holenderskiej zależy od wartości netto bieżącej oferty, ryzyka, jakie podejmuje strona zamawiająca, decydując się na daną propozycję oraz wartości oczekiwań, które przez wybranego kandydata nie mogą być spełnione. Przez ofertę najbardziej korzystną ekonomicznie rozumie się więc taką, której suma trzech zaprezentowanych składników jest najniższa.

Nieco inaczej przebiega dalszy ciąg wyboru ostatecznego partnera do projektu ppp. Po wyłonieniu wstępnych kandydatów spośród złożonych ofert, w przypadku stosowania procedury negocjacyjnej, kolejne kroki są następujące:

1. Prezentacja wymogów przez organ zamawiający, zawierająca dokładne wytyczne dotyczące kryteriów wyboru ostatecznego partnera oraz zaproszenie do składania ofert.
2. Składanie ofert przez kandydatów.
3. Wybór najlepszej oferty przy założeniu ustalonych kryteriów.
4. Negocjacje prowadzone przez organ zamawiający z wybranym kandydatem mające na celu optymalizację oferty.
5. Podpisanie kontraktu (w przypadku gdy strona zamawiająca nie dochodzi do porozumienia z wybranym kandydatem, bierze się kolejną propozycję spośród wysoko ocenionych ofert).

W przypadku obu prezentowanych sposobów wyboru partnerów zwraca się w Holandii szczególną uwagę na jasne definiowanie obiektywnych kryteriów, zarówno wstępnego wyboru potencjalnych kandydatów, jak i ostatecznej decyzji dotyczącej współpracy z konkretną instytucją przy danym projekcie. Klarowność zasad umożliwia uniknięcie wielu niejasności oraz pozwala na budowanie zaufania wśród społeczeństwa.

Dobre praktyki w zakresie realizacji projektów ppp

W ostatnich latach formuła ppp w Holandii była najczęściej stosowana przy realizacji projektów drogowych oraz budownictwa kubaturowego. Jedną z czterech realizowanych obecnie inwestycji drogowych dotyczy drogi łączącej lotnisko Schiphol w Amsterdamzie z dynamicznie rozwijającym się miastem Almere (około 20 kilometrów drogi szybkiego ruchu – A1/A6 Highway). Za zaprojektowanie (obecnie realizowany etap), budowę i finansowanie oraz planowane w przyszłości zarządzanie projektem o łącznej wartości przekraczającej miliard

¹⁶ Na podstawie: Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships, United Nations Economic Commission for Europe, New York and Geneva, 2008 r.

euro odpowiedzialne jest konsorcjum SAAone. Projekt realizowany jest w oparciu o kontrakt DBFM¹⁷ i planowany na najbliższe 30 lat (prace budowlane rozpoczynają się w 2014 r. i mają potrwać do 2020 r.). W skład wspomnianego konsorcjum wchodzi: HOCHTIEF Solutions (20% udziałów), niderlandzkie przedsiębiorstwa budowlane Boskalis i VolkerWessels oraz inwestor instytucjonalny Holenderski Fundusz Infrastrukturalny¹⁸. Warto również podkreślić, iż omawiane konsorcjum zostało wybrane w celu realizacji projektu drogi łączącej Shiphol i Almere z należytą starannością. W procesie selekcji zastosowano metodę wyboru oferty najbardziej korzystnej ekonomicznie¹⁹, w której zwraca się uwagę nie tylko na proponowane ceny, ale również na planowaną jakość wykonania i obsługi. Nie bez znaczenia było również doświadczenie partnerów zaangażowanych w omawiane konsorcjum, którzy mają na swoim koncie projekty o podobnej skali.

Innym przykładem niderlandzkiej próby zastąpienia finansowania projektu przez banki jest przedsięwzięcie dotyczące przebudowy drogi. Chodzi o projekt N33, którego zakres obejmuje przekształcenie 38 km dwukierunkowej drogi w bezpieczną trasę szybkiego ruchu z dwoma pasami w każdym kierunku, podnoszącą zdecydowanie komfort przemieszczania się między Assen i Zuidbroek w północno-wschodniej Holandii. Omawiana inwestycja realizowana jest przez BAM „Poort van Noord”, podmiot stworzony na zasadzie „joint venture” w celu realizacji projektu N33. W ramach BAM „Poort van Noord” prace nad przekształceniem 38 km drogi prowadzić będą BAM PPP, BAM Civiel, BAM Wegen oraz BAM Infratechniek Mobiliteit. Projekt N33 jest realizowany tak jak opisany powyżej A1/A6 Highway, w oparciu o kontrakt DBFM²⁰ i planowany na najbliższe 20 lat. Za finansowanie projektu odpowiedzialny jest niderlandzki fundusz emerytalny APG.

Erik Jan Snik, koordynator ppp w holenderskim Ministerstwie Finansów²¹, podkreśla, iż coraz częściej inwestorzy instytucjonalni, w tym fundusze emerytalne, zainteresowani są zaangażowaniem się w projekty realizowane w formule ppp. W przedsięwzięcia prowadzone na terenie Holandii coraz chętniej inwestują nie tylko rodzime podmioty o charakterze instytucjonalnym, ale również zagraniczni inwestorzy. Do podjęcia współpracy w ramach projektów prowadzonych w Holandii motywuje zagranicznych partnerów przejrzystość formy prowadzenia przedsięwzięć oraz przede wszystkim przychody, których uzyskanie obarczone jest stosunkowo niskim ryzykiem. Wspomniany przedstawiciel holenderskiego Ministerstwa Finansów podkreśla również w wywiadzie dla PPP Biuletin International²², iż rząd nieustannie pracuje nad ujednoczeniem i usprawnieniem procesu przetargu, w ramach którego dokonuje się wyboru partnerów do projektów ppp oraz systematycznymi konsultacjami, gdzie będą proponowane rozwiązania Ministerstwa w zakresie współpracy z sektorem prywatnym. Taka postawa oraz prace rządu mają na celu zachęcenie jak największej liczby partnerów do współpracy oraz zniwelowanie ewentualnych barier, które mogłyby przeszkodzić w zwiększaniu *value for money* projektów ppp.

Najbliższe lata mają zmienić w Holandii strukturę inwestycji realizowanych w formule ppp. Planowane są projekty dotyczące budowy zapór wodnych – początkowo małe inwestycje, a docelowo olbrzymia zaporą wodną w IJmuiden²³ niedaleko Amsterdamu. Innym perspektywicznym dla ppp obszarem jest sektor kolejowy. Obecnie analizowanych jest kilka projektów pilotażowych w celu sprawdzenia, czy angażowanie formuły ppp w przypadku projektów kolejowych ma szansę na dostarczenie satysfakcjonującej wartości *value for money* w kontekście gęsto położonych sieci torów oraz wymogów bezpieczeństwa kolejnictwa holenderskiego. Ocenia się, iż w przeciągu najbliższych 5 lat (2014-2019) podpisane zostaną w Holandii umowy na realizację projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym o łącznej wartości 5-6 mld euro.

Omawiając politykę władz niderlandzkich w zakresie ppp, warto zauważyć zaangażowanie Ministerstwa Spraw Zagranicznych Holandii²⁴ w międzynarodowe przedsięwzięcia prowadzone w tej formule. Dzięki pomyślnej

¹⁷ DBFM to skrót od angielskich słów Design, Build, Finance, Maintain. Kontrakt oparty na DBFO obejmuje więc projektowanie, budowę, finansowanie i zarządzanie.

¹⁸ Oryginalna nazwa tego funduszu brzmi Dutch Infrastructure Fund (DIF).

¹⁹ Mowa tu o metodzie MEAO. Skrót pochodzi od pełnej nazwy: Most Economically Advantageous Offer.

²⁰ DBFM to skrót od angielskich słów Design, Build, Finance, Maintain. Kontrakt oparty na DBFO obejmuje więc projektowanie, budowę, finansowanie i zarządzanie.

²¹ Oryginalna nazwa Ministerstwa brzmi: Ministerie van Financiën.

²² Na podstawie: <http://www.pppbulletin.com/interviews/>, data dostępu: 20.02.2014 r.

²³ Podwójna wielka litera na początku nazwy miasta IJmuiden leżącego w północnej Holandii nie jest błędem – pisownie rozpoczyna się nietypowo charakterystycznym dla języka niderlandzkiego dwuznakiem (ligaturą liter „i” oraz „j”) – IJ, w którym obydwie litery pisze się dużą literą.

²⁴ Oryginalna nazwa Ministerstwa brzmi: Ministerie van Buitenlandse Zaken, w skrócie BZ.

III. Ppp w praktyce

realizacji dotychczasowych projektów na terenie Holandii, Ministerstwo Spraw Zagranicznych ma możliwość korzystania z dobrych praktyk, wypracowanych we własnym kraju i przenoszenia ich na arenę ogólnosiwiatową z korzyścią dla społeczeństw będących beneficjentami projektów, w które się angażuje.

Przykładem zaangażowania holenderskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w przedsięwzięcie ppp poza granicami kraju jest udział w finansowaniu projektu realizowanego w latach 2008-2010 w regionie Huila w południowej Kolumbii. Wkład wspomnianego Ministerstwa w inwestycję, której głównym celem było zaniechanie uprawy koki i maku oraz zachęcenie rolników do prowadzenia plantacji kawy, wynosił 1,5 mln euro. Rolnicy objęci omawianym programem otrzymali pomoc techniczną oraz społeczne wsparcie – zostali przeszkoleni i przygotowani do odpowiedzialnej uprawy i przetwarzania kawy. Z inicjatywą omawianego przedsięwzięcia wystąpiło kolumbijskie przedsiębiorstwo zajmujące się przetwórstwem oraz handlem kawą – Coffee Company Huila. Ambasada Holandii pomogła w zaangażowaniu lokalnych władz w wartość uwagi przedsięwzięcie wpływające nie tylko na rozwój produkcji kawy w regionie Huila, ale także na rozkwit rodzimych gospodarstw, a przez to polepszenie standardu życia lokalnej ludności. Rolą Ministerstwa Spraw Zagranicznych Holandii, poza inwestycją w projekt, było również zachęcenie do współpracy innych partnerów oraz bieżące czuwanie nad realizacją projektu w formule ppp i doradztwo w tym zakresie. Mimo wielu trudności związanych m.in. z zachęceniem lokalnych rolników do wzięcia udziału w projekcie, monitorowaniem ich pracy, niepewnym rynkiem nieprzyjaznego regionu Huila, osiągnięte zostały główne założenia projektu. Miał on z całą pewnością wpływ na promowanie praw człowieka, dobrych rządów oraz budowanie pokoju we wspomnianym regionie, a także na podniesienie zaangażowania młodzieży oraz kobiet w decyzje podejmowane przez społeczeństwo dotyczące np. zamówień publicznych.

Kolejnym przedsięwzięciem, w które zaangażowało się nie tylko Ministerstwo Spraw Zagranicznych Holandii, ale także 16 innych znanych partnerów finansowych, takich jak Światowa Organizacja Zdrowia²⁵, UNICEF, Bank Światowy, instytucje badawcze z całego świata oraz reprezentanci sektora farmaceutycznego, jest projekt realizowany w 72 krajach, polegający na dostarczeniu szczepionek oraz przeprowadzeniu szczepień dzieci w celu zapobiegania różnym chorobom. Program Globalny Sojusz na rzecz Szczepionek i Szczepień²⁶ realizowany w latach 2000-2015 posiada budżet o wartości 3,7 mld dolarów. Przedsięwzięcie to ma na celu zwiększenie zaangażowania sektora farmaceutycznego w społeczną odpowiedzialność biznesu oraz podniesienie jego zdolności produkcyjnych w krajach rozwijających się. Miarą pomyślnej realizacji projektu są spadające ceny nowych szczepionek, co wpływa na wzrost ich dostępności w ww. krajach. W ramach projektu dokonano dotychczas ponad 180 milionów szczepień (między innymi DTP oraz Hib). Światowa Organizacja Zdrowia ocenia, iż ponad 3 miliony dzieci zostały uchronione od śmierci w latach 2000-2007 dzięki pracom podejmowanym w ramach Globalnego Sojuszu na rzecz Szczepionek i Szczepień.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych Holandii występuje również w roli partnera w projekcie Fundacji Wiejskich Usług Energetycznych²⁷. Zarówno niderlandzkie ministerstwo, jak i drugi partner projektu – przedsiębiorstwo Nuon, zaangażowali w inwestycję po 10 mln euro. Celem tej współpracy jest stworzenie w sześciu krajach Afryki Subsaharyjskiej małych przedsiębiorstw specjalizujących się w wykorzystywaniu energii słonecznej. Powołanie wspomnianych przedsiębiorstw to tylko krok w planie prowadzącym do osiągnięcia głównego założenia projektu, jakim jest uruchomienie 85 tysięcy nowych przyłączy energii słonecznej do 2015 roku w regionie Afryki, na terenie której realizowane jest to przedsięwzięcie. Władze Holandii mają nadzieję, iż inne konkurencyjne w stosunku do Nuon przedsiębiorstwa zaproponują podobne rozwiązanie i zgłoszą się do Ministerstwa Spraw Zagranicznych z prośbą o wsparcie. Pozytywnym i wartym podkreślenia aspektem przedsięwzięcia jest pojawienie się już podczas pierwszego roku jego realizacji firm, które uruchamiają przyłącza energii słonecznej w dwóch krajach regionu Afryki Subsaharyjskiej (spośród sześciu założonych w projekcie).

²⁵ World Health Organization (w skrócie WHO).

²⁶ Oryginalna nazwa przedsięwzięcia brzmi: Global Alliance for Vaccines and Immunisation.

²⁷ Oryginalna nazwa przedsięwzięcia brzmi: Foundation for Rural Energy Services.

3.3. Partnerstwo publiczno-prywatne w Kanadzie. Model i czynniki sukcesu

Wprowadzenie

Kanada jest jednym ze światowych liderów w rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego. Kraj ten z dużym powodzeniem wykorzystuje technikę ppp do finansowania inwestycji w obszarze infrastruktury już od wczesnych lat 90. ubiegłego wieku¹. Według bazy projektów prowadzonej przez The Canadian Council for Public-Private Partnerships (CCPPP), od 1991 roku do końca kwietnia 2014 roku w Kanadzie zainicjowano w sumie 207 projektów ppp o łącznej kwocie wydatków inwestycyjnych wynoszącej 64,7 mld CAD².

W perspektywie międzynarodowej rynek ppp w Kanadzie jest wysoko oceniany zarówno z uwagi na dużą aktywność mierzoną liczbą i kwotą realizowanych projektów, jak również, a może nawet przede wszystkim ze względu na efektywność rozwiązań systemowych i projektowych. O skuteczności procesu przygotowania i realizacji projektów ppp w Kanadzie świadczy fakt, że spośród wspomnianych 207 projektów aż 164 projekty, czyli blisko 80%, osiągnęło w końcu kwietnia br. etap rzeczywistej realizacji, tzn. znajdowało się już w fazie budowy lub fazie eksploatacji.

Wysoka jakość procesu planowania i przygotowania projektów w kanadyjskim modelu ppp wyraża się w relatywnie krótkim okresie trwania fazy przedrealizacyjnej projektu oraz w bardzo niskim odsetku postępowań przygotowawczych zakończonych niepowodzeniem. Ponadto przyjęta w Kanadzie formuła projektów ppp zapewnia racjonalną, dobrze wyważoną alokację ryzyka między partnerami. W rezultacie w kraju tym nie doszło do spektakularnych wypadków niepowodzenia projektu ppp na etapie realizacji, czyli w fazie budowy lub eksploatacji majątku infrastrukturalnego. Wydarzenia takie jak znaczący spór prawny między uczestnikami projektu czy renegocjacja warunków projektu miały wprawdzie miejsce, ale zdarzały się stosunkowo rzadko, a ich znakomita większość wystąpiła na wczesnym etapie rozwoju ppp w Kanadzie.

Wymownym potwierdzeniem miejsca Kanady w ścisłej czołówce krajów, które potrafiły pomyślnie wdrożyć ppp, jest wynik prestiżowego badania ankietowego przeprowadzonego w 2012 roku przez firmę Deloitte i specjalistyczne wydawnictwo Partnerships Bulletin wśród specjalistów z globalnej branży ppp. Na pytanie: „Który kraj posiada najbardziej atrakcyjny model ppp?” 55% respondentów w odpowiedzi wskazało Kanadę, co było wynikiem ponad dwukrotnie lepszym niż wskaźnik uzyskany przez Wielką Brytanię, dotąd niekwestionowanego lidera ppp (26%)³.

Na sukces partnerstwa publiczno-prywatnego w Kanadzie złożyło się wiele czynników. Należy tu w pierwszym rzędzie podkreślić rolę otoczenia instytucjonalnego, ekonomicznego i finansowego, stwarzającego bardzo korzystne warunki dla realizacji i finansowania inwestycji w formule ppp. W dużym skrócie, można w szczególności wskazać na takie okoliczności jak:

- stabilne, przejrzyste i przyjazne dla biznesu otoczenie prawne i regulacyjne,
- wysoki poziom kultury administracyjnej i kompetencji w instytucjach sektora publicznego, odpowiedzialnych za rozwój i zarządzanie infrastrukturą, pozwalający stronie publicznej na występowanie w roli równoważnego partnera wobec firm prywatnych,
- zdecydowane i stabilne wspieranie rozwoju ppp przez państwo kanadyjskie, i to na wszystkich szczeblach systemu administracji, a więc rządu federalnego, rządów poszczególnych prowincji i terytoriów oraz samorządów miejskich i lokalnych,



Dr Krzysztof Szymański,
konsultant finansowy

¹ Partnerstwo publiczno-prywatne określane jest zazwyczaj w Kanadzie, podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, mianem „P3”. Ponadto w niektórych prowincjach stosowane są w oficjalnych dokumentach jeszcze inne nazwy, np. w prowincji Ontario, najbardziej aktywnej pod względem liczby projektów ppp, używane jest pojęcie „Alternative Financing and Procurement” (AFP).

² Stan na 30 kwietnia 2014 r. Por. www.pppcouncil.ca

³ Por. Partnerships Bulletin, The Global ppp Market 2012. A ppp Bulletin and Partnerships Bulletin survey In association with Deloitte, s. 5.

III. Ppp w praktyce

- wielka skala i stąd znacząca atrakcyjność biznesowa kanadyjskiego rynku inwestycji infrastrukturalnych, zapewniająca stałą obecność na nim większości czołowych graczy globalnej branży inwestycyjnej (firmy budowlane i deweloperskie, wyspecjalizowane fundusze inwestycyjne, firmy konsultingowe, kancelarie prawnicze itp.),
- bardzo dobrze rozwinięty kanadyjski rynek kapitałowy, który umożliwia prywatnym konsorcjom pozyskiwanie na korzystnych warunkach długoterminowego finansowania na realizację projektów,
- pozytywny na ogół odbiór efektów stosowania ppp przez społeczeństwo i opinię publiczną w Kanadzie, jeśli pominąć tradycyjnych przeciwników tej formy inwestycji, np. związki zawodowe.

Sprzyjające otoczenie nie było oczywiście wystarczającą przesłanką dla stworzenia aktywnego programu partnerstwa publiczno-prywatnego. Podobnie jak inne kraje, Kanada przeszła w rozwoju ppp dość długą fazę poszukiwań i działań podejmowanych na zasadzie prób i błędów. Z doświadczeń tego okresu potrafiono wyciągnąć właściwe wnioski, dzięki czemu w ciągu pierwszej dekady XXI wieku dopracowano się modelu ppp o dużej dojrzałości i skuteczności.

Otoczenie prawne i instytucjonalne ppp w Kanadzie

Kanada jest krajem o unikalnym, bardzo złożonym, w porównaniu do większości krajów, systemie prawnym i politycznym. Mogłoby się wydawać, że sytuacja ta będzie utrudniać prowadzenie w Kanadzie dużych i skomplikowanych przedsięwzięć inwestycyjnych takich jak projekty ppp, jednak w praktyce okazało się, że kanadyjskie rozwiązania prawne i instytucjonalne są, ze względu na ich elastyczność i pragmatyzm, czynnikiem zdecydowanie wspierającym rozwój ppp.

Pod względem ustroju politycznego Kanada jest monarchią konstytucyjną⁴. Dla warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Kanadzie kluczowe znaczenie ma fakt, że jest ona państwem bardzo stabilnej demokracji parlamentarnej, o głęboko zakorzenionych tradycjach praworządności i trójpodziału władzy, ze szczególnie silną pozycją niezależnych sądów. Niezwykle ważna jest także inna cecha ustrojowa – Kanada jest państwem federalnym, w którym władza ustawodawcza i wykonawcza podzielona jest między szczebel federalny i prowincjonalny (Kanada składa się z 10 prowincji i 3 autonomicznych terytoriów)⁵. Dla pełności obrazu trzeba dodać, że funkcjonuje tam również ponad 4000 samorządów lokalnych i miejskich, ale ich działalność jest wszechstronnie regulowana i nadzorowana przez rządy i/lub parlamenty właściwych prowincji, które z mocy prawa sprawują jurysdykcję nad szczeblem samorządowym.

Ogólnie rzecz biorąc, konstytucja Kanady zapewnia prowincjom bardzo silną pozycję ustawodawczą, administracyjną i fiskalną, dzięki czemu kraj ten jest często określany jako „najbardziej zdecentralizowany na świecie”⁶. Okoliczność ta ma pierwszorzędne znaczenie dla rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Kanadzie, gdyż projekty w formule ppp są tam realizowane przede wszystkim właśnie na szczeblu prowincji.

Według danych rządu Kanady około 95% majątku infrastrukturalnego jest w tym kraju własnością prowincji, terytoriów i samorządów lokalnych⁷. Ponieważ możliwości inicjowania projektów ppp na szczeblu samorządów miejskich i lokalnych, które w swojej masie dysponują znaczną częścią infrastruktury gospodarczej i społecznej, są mocno ograniczone, w większości kanadyjskich projektów ppp w roli partnera publicznego występują rządy prowincjonalne lub ich agendy⁸.

⁴ Głową państwa jest suweren Wielkiej Brytanii, ale brytyjski i kanadyjski tytuł królewski są od siebie prawnie całkowicie niezależne.

⁵ Blisko 90% ludności Kanady mieszka w 4 prowincjach (Ontario, Québec, British Columbia i Alberta), pozostałe to Manitoba, Nowy Brunswik, Nowa Fundlandia i Labrador, Nowa Szkocja, Wyspa Księcia Edwarda i Saskatchewan. Terytoria (Yukon, Nunavut i Terytorium Północno-Zachodnie) są bardzo słabo zaludnionymi jednostkami administracyjnymi położonymi na Dalekiej Północy. Inaczej niż w wypadku prowincji, ustrój terytoriów nie został określony w konstytucji, stąd ich funkcjonowanie jest całkowicie regulowane przez rząd federalny.

⁶ Uwagi na temat otoczenia prawno-instytucjonalnego dla prowadzenia w Kanadzie działalności biznesowej, w tym projektów ppp, oparte są m.in. na przewodnikach kanadyjskich kancelarii prawniczych. Por. np. Borden Ladner Gervais LLP, *Doing Business In Canada 2012-2013* oraz McCarthy Tetrault LLC, *Doing Business In Canada 2012*.

⁷ Por. *Jobs, Growth and Long-Term Prosperity. Economic Action Plan 2013. Tabled In the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty. P.C., M.P., Minister of Finance, March 21, 2013, s. 161.*

⁸ Szanse na realizację w formule ppp ma jedynie projekt inwestycyjny o dość znacznej skali, gdyż przygotowanie takiego przedsięwzięcia wymaga od podmiotu inicjującego poniesienia znacznych kosztów, m.in. z uwagi na konieczność wykonania szeregu analiz prawnych, finansowych i technicznych. W konsekwencji na szczeblu samorządów realną możliwość przeprowadzenia projektu ppp mają tylko duże miasta.

Według cytowanej już wcześniej bazy danych o kanadyjskich projektach ppp prowadzonej przez The Canadian Council for Public-Private Partnerships, wśród 207 projektów znajdujących się w niej pod koniec kwietnia 2014 r., 154 projekty, a więc $\frac{3}{4}$ całej zarejestrowanej od 1991 r. aktywności ppp w Kanadzie, było zainicjowane i realizowane na szczeblu prowincji.

Przeważająca część regulacji prawnych, istotnych dla organizacji i prowadzenia projektów ppp, stanowiona jest na szczeblu prowincji. Z mocy konstytucji kanadyjskie prowincje posiadają wyłączną jurysdykcję m.in. w takich obszarach jak: zasoby naturalne, działalność gospodarcza i transport o charakterze lokalnym (intra-provincial), służba zdrowia, opieka społeczna i edukacja. Prowincje mają także wyłączność jurysdykcji w sferze ogólnie określonych „praw własnościowych i obywatelskich” (property and civil rights). Ten ostatni obszar uprawnień jest przez sądy kanadyjskie interpretowany bardzo szeroko, dlatego prowincje regulują swoimi przepisami większość stosunków majątkowych (np. w zakresie obrotu nieruchomościami i papierami wartościowymi), sferę kontraktów handlowych i stosunków pracowniczych. Natomiast rząd i parlament na szczeblu federalnym mają wyłączną jurysdykcję w zakresie działalności gospodarczej, transportu i komunikacji o charakterze narodowym (inter-provincial) i międzynarodowym, a także w pewnych wybranych, ważnych dziedzinach, jak np. w bankowości.

W niektórych obszarach gospodarki, np. w sektorze ubezpieczeń, prawo nie przesądza w sposób jednoznaczny kwestii jurysdykcji szczebla federalnego lub prowincjonalnego, względnie różne aspekty działalności są regulowane przez równoległe przepisy jednego lub drugiego szczebla. Stwarza to potencjalne pole dla kolizji prawnych, ale w praktyce w dziedzinach tych władze federalne i prowincjonalne wypracowały pragmatyczne mechanizmy współpracy. Należy też podkreślić, że konstytucyjna wyłączność jurysdykcji prowincji nie musi wcale oznaczać braku aktywności rządu federalnego w danym obszarze. W szczególności rząd może wywierać tam wpływ, udzielając wsparcia finansowego dla określonych przedsięwzięć i programów prowincjonalnych. Tak właśnie dzieje się w wielu dziedzinach infrastruktury, co ma bezpośrednie znaczenie dla planowania i realizacji projektów ppp.

Bardzo istotną rolę w zapewnieniu sprawnych mechanizmów współpracy między federalnym i prowincjonalnym szczeblem władzy państwowej w Kanadzie odgrywa orzecznictwo sądów. Kanadyjskie sądownictwo formalnie działa na dwóch szczeblach, federalnym i prowincjonalnym, ale specyficzne, częściowo nieformalne rozwiązania czynią z niego jeden zintegrowany system. Jego kluczowym ogniwem są tzw. wyższe sądy prowincjonalne (superior provincial courts), które orzekają w większości spraw związanych z obrotem gospodarczym w Kanadzie. Są one ustanawiane przez poszczególne prowincje, ale wydają wyroki w zakresie prawa tworzonego zarówno na szczeblu federalnym oraz prowincjonalnym, jak i samorządowym, zaś sędziowie są powoływani i opłacani przez władze federalne⁹.

Sądownictwo Kanady funkcjonuje zasadniczo w oparciu o anglosaski model prawa precedensowego (common law), co wzmacnia pragmatyzm i elastyczność obrotu prawnego w tym kraju¹⁰. Sądy kanadyjskie są znane z otwartego podejścia do orzecznictwa, w tym z częstego korzystania z zagranicznych rozwiązań prawnych przy podejmowaniu decyzji.

W związku z dominującą anglosaską tradycją prawną rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Kanadzie przebiega w sposób ewolucyjny, przy braku całościowych, specjalnych przepisów prawnych normujących prowadzenie projektów ppp, zarówno na szczeblu federalnym, jak i na poszczególnych szczeblach prowincji¹¹. W konsekwencji projekty ppp są inicjowane, przygotowywane i realizowane w oparciu o ogólne przepisy dotyczące funkcjonowania usług użyteczności publicznej i inwestycji w tym obszarze, w tym przepisy o zamówieniach publicznych i zarządzaniu majątkiem sektora publicznego oraz udzielaniu koncesji i innych formach świadczenia usług w sferze infrastruktury. Oczywiście rozwój ppp znalazł pewne odbicie w prawie kanadyjskim, głównie na szczeblu prowincji, ale przede wszystkim w zakresie niektórych kwestii szczegółowych. Jako

⁹ W każdej prowincji w Kanadzie działają także sądy niższe (interior provincial courts), które w przeciwieństwie do sądów wyższych mają jurysdykcję ograniczoną terytorialnie lub przedmiotowo.

¹⁰ Wyjątkiem jest prowincja Québec, gdzie obowiązuje prawo oparte na Kodeksie Napoleona.

¹¹ Por. szerzej na ten temat: rozdział poświęcony Kanadzie w publikacji kancelarii Allen & Overy, Global Guide to Public-Private Partnerships, March 2010 oraz Robert G. Power, Anne M. Stewart, Canada, w: The International Comparative Legal Guide to: PFI / ppp Projects 2007.

III. Ppp w praktyce

przykład podawana jest ustawa The Transportation Investment Act z 2002 r., przyjęta w Kolumbii Brytyjskiej jako główny akt prawny regulujący funkcjonowanie koncesji autostradowych¹².

Godne podkreślenia jest to, że niektóre bardzo ważne zagadnienia dla projektów ppp funkcjonują w Kanadzie na zasadzie przyjętych w nieformalny sposób zwyczajów. Ważnym przykładem jest tu sprawa uprawnień podmiotów publicznych do wykonywania wieloletnich płatności na rzecz partnera prywatnego w przypadku ppp. Większość kanadyjskich instytucji federalnych i prowincjonalnych może dokonywać płatności jedynie w oparciu o coroczną alokację budżetową (appropriation). Nie jest to jednak przeszkodą w zawieraniu kontraktów w formule ppp, przewidujących wieloletnie płatności na rzecz spółki projektowej, gdyż firmy prywatne mają w Kanadzie zaufanie do wiarygodności instytucji publicznych, stąd działają one przy założeniu, że podmiot publiczny, który zaciągnął zobowiązania płatnicze wynikające z umowy o ppp, otrzyma zawsze w corocznym procesie budżetowym niezbędną alokację.

Partnerstwo publiczno-prywatne ma w Kanadzie bardzo mocne podstawy instytucjonalne. Zarówno na szczeblu rządu federalnego, jak i rządów większości prowincji powołano wyspecjalizowane jednostki odpowiedzialne za planowanie programu partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze danej jurysdykcji oraz przygotowywanie i zarządzanie realizacją konkretnych projektów ppp¹³.

Jednostki te powstały jako autonomiczne agendy rządowe bądź jako komórki w ramach określonego resortu (z reguły Ministerstwa Finansów lub Ministerstwa Infrastruktury), mają natomiast podobny profil i zakres zadań. Funkcjonują one przede wszystkim jako centrum kompetencyjne i organ doradczy dla instytucji sektora publicznego w zakresie ppp. Pod tym względem rozwiązania kanadyjskie odpowiadają w pełni międzynarodowemu standardowi „najlepszych praktyk” w zakresie ppp, zdefiniowanemu m.in. przez Organizację Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD)¹⁴.

Jak zostanie to szerzej wyjaśnione w dalszej części artykułu, szczególnie ważną rolę na kanadyjskim rynku ppp odgrywają agendy rządów prowincji, odpowiedzialne za przygotowanie i prowadzenie projektów ppp. Oto lista sześciu obecnie funkcjonujących jednostek tego rodzaju, ze wskazaniem ich statusu prawnego, wymienionych w kolejności chronologicznej według daty rozpoczęcia działalności:

- Partnerships BC, Kolumbia Brytyjska – jednostka o statusie Crown Corporation (maj 2002 r.),
- Société Québécoise des Infrastructures, Québec – jednostka o statusie Crown Corporation (kwiecień 2005 r., powstała jako Agence des Partenariats Public-Privé du Québec pomiędzy 03.2010 r. a 04.2014 r., działała pod nazwą Infrastructure Québec),
- Infrastructure Ontario, Ontario – jednostka o statusie Crown Corporation, formalna nazwa Ontario Infrastructure and Lands Corporation (listopad 2005 r., powstała jako Ontario Infrastructure Projects Corporation),
- Alternative Capital Financing Office (ACFO), Alberta – jednostka organizacyjna w strukturze Ministerstwa Skarbu (czerwiec 2007 r.),
- Partnerships New Brunswick, New Brunswick – jednostka organizacyjna w strukturze Ministerstwa Transportu i Infrastruktury (2010 r.),
- SaskBuilds Corporation, Saskatchewan – jednostka o statusie Crown Corporation (październik 2012 r.).

Etapy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Kanadzie

W publikacjach opisujących rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Kanadzie zjawisko to jest analizowane poprzez odniesienie do dwóch kolejnych „fal” projektów infrastrukturalnych (P3 project waves)¹⁵. Należy

¹² Por. Robert G. Power, Anne M. Stewart, Canada, w: The International Comparative Legal Guide to: PFI / ppp Projects 2007.

¹³ Przez właściwy organ publiczny należy tu rozumieć ministerstwo bądź samodzielną agendę rządu federalnego lub prowincjonalnego, która jest bezpośrednio stroną kontraktu z partnerem prywatnym. Jednostki ppp odgrywają jedynie rolę pomocniczą i doradczą.

¹⁴ Por. szerzej OECD, Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Practices, 2010.

¹⁵ Można tu przywołać wiele publikacji. Szczególnie godne polecenia są: referat profesora Matti Siemiątyckiego przygotowany na konferencję P3 zorganizowaną przez University of British Columbia w czerwcu 2013 r. pt. „Is There a Distinctive Canadian ppp Model? Reflections on Twenty Years of Practice”, oraz raport „The Conference Board of Canada, Dispelling the Myths. A Pan-Canadian Assessment of Public-Private Partnerships for Infrastructure Investments”, January 2010.

III. Ppp w praktyce

podkreślić, że tego rodzaju podejście nie oznacza, że ppp w Kanadzie było rozwijane w jakiś zorganizowany czy planowy sposób. Wyróżnienie dwóch okresów rozwoju ppp, odpowiadających wspomnianym falom projektów, odzwierciedla raczej naturalną ewolucję rozwiązań projektowych, prowadzącą do coraz większej dojrzałości formuły ppp w tym kraju.

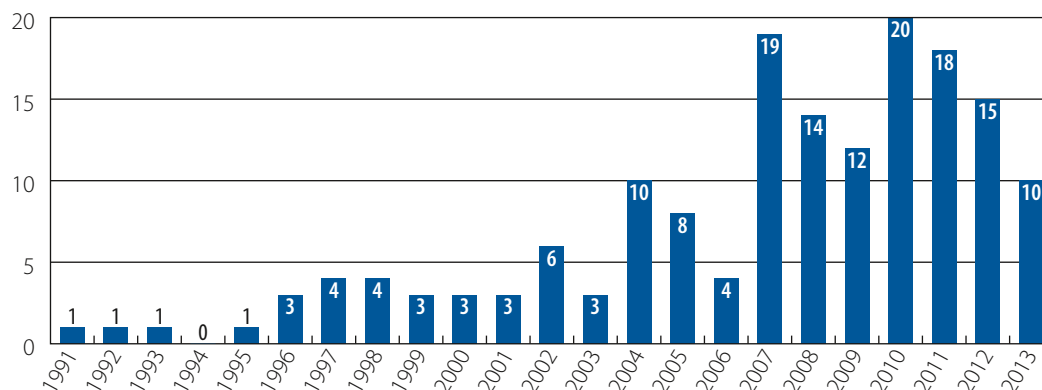
Przez „pierwszą falę projektów” rozumie się w literaturze początkowy, niejako pionierski okres rozwoju ppp w Kanadzie. Projekty ppp inicjowane były wówczas przez podmioty publiczne na różnych szczeblach administracji (federalny, prowincjonalny i samorządowy), bez wzajemnej koordynacji i przy wykorzystaniu różnorodnych rozwiązań prawnych i finansowych. Był to niejako etap prób i błędów, w czasie którego gromadzono praktyczne doświadczenia związane ze stosowaniem określonych rozwiązań. Okres pierwszej fali projektów jest dość długi – zazwyczaj jest on chronologicznie umiejscawiany w latach 1991-2004¹⁶.

„Druga fala projektów”, która zadecydowała o sukcesie ppp w Kanadzie, utożsamiana jest przede wszystkim z rozwojem projektów inicjowanych przez rządy kanadyjskich prowincji. Na tym etapie ukształtował się zasadniczy model instytucjonalny kanadyjskiego ppp oraz dokonano się standaryzacja rozwiązań projektowych, co przyniosło trwałe, znaczący wzrost liczby i wartości projektów w stosunku do pierwszej fali. Za początek drugiej fali uznaje się 2004 r., co związane jest z zainicjowaniem nowego procesu realizacji projektów ppp przez rząd Kolumbii Brytyjskiej.

Dominacja projektów ppp inicjowanych i realizowanych na szczeblu prowincji jest nadal charakterystyczną cechą partnerstwa publiczno-prywatnego w Kanadzie, tak więc w pewnym sensie znajdujemy się ciągle na etapie drugiej fali projektów. W materiałach i dokumentach traktujących o kanadyjskim ppp można spotkać się niekiedy ze wzmiankami o „trzeciej fali projektów”. Ma ona jak dotąd charakter głównie postulatywny, gdyż polega znacznie bardziej na prognozach niż aktualnych faktach, i odnosi się do przewidywanego, znaczącego wzrostu liczby i znaczenia projektów ppp realizowanych na szczeblu samorządowym, zwłaszcza w dużych ośrodkach miejskich. Nie jest jednak wykluczone, że prognozy te są po prostu odzwierciedleniem poglądów, zgodnie z którymi dotychczasowy rozwój przedsięwzięć ppp na szczeblu miejskim jest znacznie mniejszy od potencjalnego zapotrzebowania na ich realizację¹⁷.

Rysunek 1., znajdujący się poniżej, ukazuje liczbę projektów ppp wchodzących do realizacji w poszczególnych latach, począwszy od 1991 r. do 2013 r., według bazy danych The Canadian Council for Public-Private Partnerships.

Rys.1. Liczba projektów ppp w bazie danych CCPPP 1991-2013, według roku zamknięcia finansowego



Źródło: CCPPP, 10-Year Economic Impact Assessment of Public-Private Partnerships In Canada (2003-2012). Prepared for CCPPP by InterVISTAS Consulting Inc., 24 December 2013, s. 6.

¹⁶ Należy podkreślić dużą umowność tego typu periodyzacji. W przypadku pierwszej fali projektów jej początek w 1991 r. wyznaczany jest po prostu przez moment rozpoczęcia gromadzenia danych o projektach ppp przez Canadian Council for Public-Private Partnerships (pojedyncze projekty zdarzały się wcześniej). Za cezurę oznaczającą przejście od pierwszej do drugiej fali uważane jest wdrożenie pierwszych projektów przygotowanych według nowych zasad przez jedną z prowincji. Umowność zaliczenia projektu do danej „fali” jest widoczna zwłaszcza w wypadku inwestycji, które były planowane i przygotowywane w okresie pierwszej fali, natomiast realizowane w okresie drugiej fali. Przykładem może tu być głośny, z uwagi na swoje problemy, projekt budowy Brampton Civic Hospital, gdzie umowa o ppp podpisana została w roku 2003, natomiast szpital rozpoczął działalność w 2007 r.

¹⁷ Por. m.in. analizę zawartą w raporcie The Canadian Council for Public-Private Partnerships, opracowanym we współpracy z ppp Canada, pt. „Public-Private Partnerships. A Guide for Municipalities”, November 2011.

III. Ppp w praktyce

Łatwo zauważyć ogromną różnicę w skali aktywności ppp mierzoną liczbą projektów pomiędzy okresem pierwszej i drugiej fali projektów. Na łączną liczbę 163 projektów znajdujących się w bazie danych CCPPP, w umownym okresie 13 lat pierwszej fali (1991-2003), w fazę realizacji weszły 33 projekty, a więc przeciętnie 2-3 projektów rocznie, podczas gdy w ciągu 10 lat drugiej fali (2004-2013) realizowano w sumie 130 projektów, czyli średnio 10 projektów rocznie.

Pierwsza fala projektów – okres prób i błędów

Jak już wspomniano, przez pierwszą falę projektów rozumiany jest wczesny okres rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Kanadzie, gdy cała koncepcja ppp była jeszcze dość słabo rozumiana przez podmioty sektora publicznego, a rozwiązania projektowe i struktury instytucjonalne wspierające projekty nie zdążyły się dostatecznie ukształtować. W większości przypadków organy administracji zawiadujące infrastrukturą lub utworzonymi w tym celu instytucjami lub przedsiębiorstwami¹⁸ przystępowały w tym okresie do realizacji projektu ppp po raz pierwszy (z uwagi na napotykaną trudności, w wielu przypadkach także po raz ostatni). Projekty ppp realizowane były na zasadzie pojedynczych przedsięwzięć podejmowanych ad hoc, a nie w ramach całego programu, co pozbawiało aktywność w formule ppp elementu ciągłości i możliwości gromadzenia doświadczeń i standaryzacji rozwiązań (np. w przypadku dokumentacji). Organy inicjujące i prowadzące projekty ppp uczyły się siłą rzeczy na własnych błędach. Na tym etapie nie działały jeszcze po stronie publicznej wyspecjalizowane w organizacji projektów komórki organizacyjne lub autonomiczne agendy rządowe, zapewniające dysponentom infrastruktury odpowiednie doradztwo.

Zasadniczą cechą pierwszej fali projektów kanadyjskiego ppp było mało racjonalne ekonomicznie podejście decydentów sektora publicznego do kwestii celu podejmowania projektów ppp oraz wiążącego się z ich realizacją rachunku korzyści i strat. Ekonomiści, zajmujący się problematyką partnerstwa publiczno-prywatnego, dość często używają w tym kontekście uproszczonego, ale obrazowego rozróżnienia pomiędzy „dobrą” a „złą” motywacją dla inicjowania projektów ppp. „Dobry” powód to dążenie do realizacji zadań sektora publicznego w sposób bardziej efektywny ekonomicznie niż w przypadku stosowania konwencjonalnych procedur zamówień publicznych¹⁹. Aby decyzja o wyborze projektu w formule ppp mogła być racjonalna, powinna być podjęta po przeprowadzeniu obiektywnej analizy porównawczej opłacalności wariantu tradycyjnego oraz wariantu ppp, co określane jest jako tzw. analiza Value-for-Money (VfM). Najważniejszym, ale i najtrudniejszym jej elementem jest dokładna alokacja i wycena ryzyka, jakie w wyniku projektu zostaje przejęte przez partnera prywatnego²⁰.

Natomiast „złym” podejściem decydentów publicznych jest patrzenie na ppp przez pryzmat motywów politycznych, zwłaszcza traktowanie ppp w sposób instrumentalny, np. jako metody na obejście ograniczeń fiskalnych, związanych ze stanem budżetu i długu danego organu. Klasyczną motywacją strony publicznej dla stosowania ppp są właśnie rzekome korzyści wynikające z „pozabilansowego” trybu finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Ponieważ projekty ppp realizowane są przez prywatną spółkę projektową (SPV), która jest też odpowiedzialna za pozyskanie finansowania, dług zaciągnięty na inwestycję pozostaje poza bilansem organu publicznego, nawet jeśli jest on formalnym właścicielem zbudowanego majątku, bądź przejmie jego tytuł własności w momencie zakończenia umownego okresu eksploatacji. Sytuacja ta może dawać organowi publicznemu złudne wrażenie, że dzięki ppp unika on ciężaru długu związanego z budową nowej infrastruktury lub modernizacją istniejącej.

¹⁸ W Kanadzie autonomiczne przedsiębiorstwa tworzone przez organy administracji publicznej dla realizacji określonych zadań gospodarczych mają z reguły status prawny, tzw. Crown Corporations. Mogą być one tworzone zarówno na szczeblu federalnym, jak i prowincjonalnym.

¹⁹ Różnica między projektami zaliczanymi do konwencjonalnych zamówień publicznych oraz projektami ppp nie jest wbrew pozorom całkiem ostra. Ogólnie biorąc, te pierwsze obejmują znacznie węższy zakres zadań i ryzyk powierzanych stronie prywatnej niż kontrakty ppp. Najczęściej nie łączą one w ramach jednej transakcji elementów budowy i eksploatacji majątku służącego świadczeniu usług użyteczności publicznej, ale obejmują realizację samej inwestycji (np. kontrakty typu Design-Build) bądź świadczenie usług eksploatacyjnych. Konwencjonalne kontrakty są w związku z tym znacznie prostsze.

²⁰ Wycena ryzyka jest zarazem najbardziej kontrowersyjnym aspektem analizy opłacalności projektów ppp. Z natury rzeczy wycena ta musi być oparta na szeregu hipotetycznych założeń i szacunków, stąd przeciwnicy ppp często stawiają wynikom analizy ryzyka zarzut niskiej wiarygodności. Faktem jest, że wykazanie ekonomicznej przewagi wariantu ppp nad tradycyjną formułą budżetową na etapie planowania projektu jest najczęściej możliwe tylko przy założeniu, że partner publiczny osiągnie istotną redukcję kosztów projektu w wyniku transferu ryzyka na stronę prywatną. Bezpośrednie porównanie kosztów finansowania i kosztów fazy przedrealizacyjnej projektu wypada bowiem praktycznie zawsze na korzyść wariantu publicznego.

III. Ppp w praktyce

Tak właśnie było z podejściem wielu kanadyjskich podmiotów publicznych do projektów ppp w okresie pierwszej fali. Sądzono dość naiwnie, że skoro dług pozostaje w bilansie prywatnej spółki SPV, to dzięki ppp uzyskano zupełnie nowe źródło finansowania wydatków, niezależne od długu publicznego. Pewnym usprawiedliwieniem może być istniejący w okresie pierwszej fali brak jednoznacznych reguł dotyczących podejścia księgowego do projektów ppp, które nie tylko mają nietypowy zakres (w większości obejmujący kontrakt budowlany i późniejsze świadczenie usług eksploatacyjnych), ale też rodzą skomplikowane stosunki własnościowe związane z powstałymi w trakcie projektu aktywami. Ponadto należy pamiętać o różnicach między regułami księgowości obowiązującymi firmy biznesowe i organy publiczne – w owym okresie większość podmiotów sektora publicznego w Kanadzie stosowała zasady księgowości kasowej, które powodowały zupełnie inne efekty majątkowe niż zasady memoriałowe stosowane w obrocie gospodarczym²¹.

We wczesnych projektach pierwszej fali w zasadzie w ogóle nie przeprowadzano miarodajnej analizy VfM. W późniejszych projektach zaczęto ją stosować, ale często w sposób dość formalny i pobieżny, a w dodatku zwykle na zbyt późnym etapie procesu przygotowania projektu, aby mogła być ona ważnym kryterium decyzyjnym. Stąd zarzuty krytyków, że wybór ppp przez wielu decydentów publicznych był w tym okresie motywowany politycznie. Inaczej mówiąc, ppp było formą „kreatywnej rachunkowości”, która umożliwia politykom podejmowanie popularnych decyzji o inwestycjach w infrastrukturę - ppp pozwalało bowiem na realizację inwestycji przy ominięciu towarzyszących im skutków finansowych (podniesienia podatków lub wzrostu długu).

Drugą charakterystyczną cechą projektów ppp pierwszej fali było dążenie strony publicznej do nieracjonalnej maksymalizacji transferu ryzyka związanego z projektem na rzecz partnera prywatnego, w tym przenoszenie na niego tzw. ryzyka dochodu/popytu (revenue/demand risk)²². Odbywało się to często z naruszeniem podstawowej reguły racjonalnej alokacji ryzyka, nakazującej przydzielać dany rodzaj ryzyka temu partnerowi, który posiada najlepszą zdolność do zarządzania nim. Tymczasem partner prywatny ma z reguły ograniczoną możliwość wpływania na zapotrzebowanie na usługi użyteczności publicznej w perspektywie 20-30 lat, gdyż jest ono zależne od ogólnego rozwoju koniunktury gospodarczej. Stąd najczęściej optymalnym rozwiązaniem jest pozostawienie ryzyka dochodu/popytu po stronie publicznej.

Transfer ryzyka dochodu/popytu na stronę prywatną najczęściej wiązał się ze stosowaniem w projektach koncesyjnego mechanizmu płatności, zgodnie z którym wynagrodzenie partnera prywatnego polegało na opłatach pobieranych od użytkowników infrastruktury. Przy tej formule płatności organ publiczny nie miał żadnych bezpośrednich zobowiązań płatniczych wobec strony prywatnej w projekcie ppp.

Zarówno praktyka księgowania projektów ppp poza bilansem sektora publicznego, jak i alokacja ryzyka dochodu/popytu na stronę prywatną były wyrazem iluzji decydentów z instytucji rządowych, że stosowanie ppp zdejmuje z nich ryzyko i odpowiedzialność związane z pomyślną realizacją projektów. Zazwyczaj realny profil ryzyka w projekcie wychodził w pełni na jaw, gdy pojawiały się kłopoty finansowe lub operacyjne. Wówczas np. okazywało się, że partner prywatny zaakceptował wprawdzie ryzyko dochodu, ale zabezpieczył się przed nim poprzez różne rozwiązania kontraktowe dające mu możliwość efektywnego podnoszenia opłat bądź pozwalające na działania ograniczające konkurencję z projektem ze strony innych operatorów infrastruktury. Z uwagi na złożony charakter projektów ppp i ich bardzo obszerną dokumentację, a przede wszystkim z powodu braku doświadczenia biznesowego, decydenci po stronie publicznej mogli nie być w pełni świadomi skutków wynikających z różnych zapisów w umowach projektu, tak więc byli zaskakiwani działaniami partnera prywatnego mającymi często negatywny wydźwięk polityczny.

Doświadczenie z funkcjonujących projektów ppp wykazało, że niezależnie od formalnej treści postanowień zawartych w umowach projektu i ich rozumienia przez partnerów, w razie wystąpienia bardzo poważnych zaburzeń w realizacji projektu, strona publiczna i tak znajdowała się niejako w przymusowej sytuacji, gdyż nie mogła po prostu zrezygnować ze swego prawnego i politycznego statusu właściciela i gestora infrastruktury, odpowiedzialnego za jej funkcjonowanie i rozwój. W sytuacji kryzysowej strona publiczna nie miała zatem

²¹ Por. szerzej The Canadian Council for Public-Private Partnerships, *Public Sector Accounting for Public-Private Partnership Transactions* In Canada, July 2008.

²² Ryzyko dochodu/popytu (zwane w infrastrukturze transportowej ryzykiem ruchu) jest głównym ryzykiem biznesowym projektu w fazie eksploatacji. Polega ono na tym, że dochody projektu osiąmane w efekcie faktycznego korzystania z infrastruktury przez końcowych użytkowników mogą okazać się niższe od zaplanowanych i spowodować niewypłacalność projektu.

III. Ppp w praktyce

w praktyce innego wyjścia jak renegocjowanie lub przejście projektu, z czym wiązała się konieczność pokrycia strat i/lub przejścia jego zadłużenia. Natomiast spółka SPV prowadząca projekt na rzecz inwestorów prywatnych zawsze mogła w ostateczności ogłosić bankructwo i w ten sposób uwolnić się od zobowiązań.

Wspomniane powyżej sytuacje faktycznie wydarzyły się w niektórych projektach pierwszej fali, co np. doprowadziło do ich wymuszonej restrukturyzacji, z reguły kosztownej dla strony publicznej (choćby tylko przez to, że audytor po szczegółowym zbadaniu struktury finansowej projektu nakazywał zaliczenie zaciągniętego długu do zadłużenia publicznego). Należy jednak podkreślić, że żadne z niepowodzeń projektów we wczesnym okresie ppp w Kanadzie nie miało na tyle spektakularnego charakteru bądź tak wielkiej skali, aby zdyskredytować ideę finansowania publicznej infrastruktury poprzez wspólne projekty z partnerami prywatnymi.

Przykładem projektu z pierwszej fali ppp w Kanadzie, który pokazuje wiele problemów tego okresu, jest bardzo głośny projekt budowy i eksploatacji autostrady 407 ETR (Express Toll Route) w rejonie Toronto. Jest to największy aż do chwili obecnej kanadyjski projekt ppp pod względem wartości. Zawiera on szereg nietypowych rozwiązań, niestosowanych już później, gdyż okazały się kłopotliwe i ekonomicznie, i politycznie. Punktem wyjścia dla projektu była sprzedaż w 1999 r. przez rząd prowincji Ontario już wybudowanego z funduszy publicznych (budowa w latach 1993-1997) odcinka płatnej autostrady 407 o długości 69 km prywatnemu konsorcjum za 3,1 mld CAD. Umowa projektu zakładała udzielenie konsorcjum koncesji na 99 lat (1999-2098) na eksploatację autostrady oraz jej wydłużenie o kolejne 40 km do roku 2001. Opłaty były pobierane przez konsorcjum (warto dodać, że 407 ETR była pierwszą na świecie autostradą działającą wyłącznie w oparciu o system opłat elektronicznych) i stanowiły jego wynagrodzenie, z drugiej strony na konsorcjum całkowicie spoczywało ryzyko ruchu²³.

Strona prywatna wykonała pomyślnie wszystkie zadania inwestycyjne. Natomiast pomiędzy rządem Ontario a konsorcjum wielokrotnie dochodziło do napięć, a nawet sporów sądowych na tle podwyżek opłat za przejazd, a także, choć w mniejszym stopniu, problemów z techniczną stroną poboru opłat. U podłoża konfliktów leżał skomplikowany mechanizm wiążący wielkość podwyżek, do których miał prawo koncesjonariusz ze wzrostem natężenia ruchu na 407 ETR (autostrada miała zmniejszyć zatłoczenie w całym „korytarzu” drogowym w rejonie Wielkiego Toronto). Krytycy twierdzili, że podwyżki opłat są nadmierne, przez co 407 ETR staje się zbyt droga i nie przyciąga kierowców z innych dróg.

Mimo wielu kontrowersji i napięć między rządem prowincji a konsorcjum, nigdy nie doszło do poważnych zakłóceń w eksploatacji i stałej rozbudowie 407 ETR (od 1999 r. konsorcjum zainwestowało w sumie kwotę ponad 1,4 mld CAD dzięki czemu zbudowano m.in. około 200 km dodatkowych pasów ruchu). W 2012 r. rząd Ontario zainicjował z Cintrą i SNC-Lavalin nowy projekt ppp na dwuetapowe przedłużenie 407 ETR. Projekt ten ma już wszystkie cechy drugiej fali:

- strukturę Design-Build-Finance-Operate na okres 3 lat budowy / 30 lat eksploatacji (2012-2045),
- opłaty ustala i przejmuje rząd prowincji,
- konsorcjum otrzymuje opłaty za dostępność²⁴.

Druga fala projektów i powstanie kanadyjskiego modelu ppp

Widoczne niedoskonałości koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego, jakie można było zaobserwować w trakcie realizacji pierwszej fali projektów ppp w Kanadzie, doprowadziły we wczesnych latach XXI wieku do istotnych przewartościowań w podejściu sektora publicznego do celów ppp oraz wdrożenia nowych

²³ Konsorcjum działało poprzez spółkę projektową o nazwie 407 International Inc. W jego skład wchodziły dwie czołowe, globalne firmy inwestycyjne: australijska Macquarie i hiszpańska Cintra (część grupy Ferrovial) oraz kanadyjska firma budowlana SNC-Lavalin. Zobowiązania inwestycyjne obejmowały, obok wydłużenia autostrady, także okresowe poszerzanie autostrady o kolejne pasy ruchu.

²⁴ Por. The World's First All-Electronic Open-Access Toll Highway, prezentacja spółki koncesyjnej przygotowana na konferencję TD Securities, 2014 Engineering and Construction Conference, March 26, 2014.

rozwiązań instytucjonalnych i projektowych. W rezultacie nastąpiło wykształcenie się specyficznego kanadyjskiego modelu ppp²⁵.

Powstanie nowego, bardziej efektywnego modelu ppp w Kanadzie było efektem splotu kilku czynników. Z jednej strony decydenci sektora publicznego, zwłaszcza na szczeblu rządów prowincji, dążyli do istotnego rozszerzenia frontu inwestycyjnego w obszarze infrastruktury publicznej. Chciano w ten sposób zmniejszyć tzw. „deficyt infrastrukturalny” (infrastructure deficit), przez który rozumiano lukę między rosnącymi potrzebami w zakresie nakładów na infrastrukturę a możliwościami ich sfinansowania przy pomocy środków budżetowych. Z drugiej strony wczesne próby wdrożenia rozwiązań ppp i ich niejednoznaczne rezultaty wywołały u części społeczeństwa i opinii publicznej negatywne reakcje wobec ppp, utożsamianego z drapieżnym zawłaszczaniem przestrzeni użyteczności publicznej przez interesy prywatne. Istniała zatem wyraźna potrzeba zmiany koncepcji ppp w kierunku zwiększenia jej efektywności, a zarazem swoistego odpolitycznienia, rozumianego jako neutralizacja największych kontrowersji i negatywnych poglądów na temat ppp.

Kluczowe cechy nowego modelu partnerstwa publiczno-prywatnego w Kanadzie, jaki zaczął się wykształcać na początku XXI wieku, w pierwszej kolejności w Kolumbii Brytyjskiej i Ontario, dwóch prowincjach mających największe doświadczenie w stosowaniu ppp, można określić następująco:

- (1) wyraźne doprecyzowanie funkcji celu i istoty ppp, poprzez przyjęcie opłacalności ekonomicznej projektu ppp, wyrażonej przez kalkulację Value-for-Money jako podstawowego kryterium wyboru tej formuły realizacji projektów inwestycyjnych w infrastrukturze; połączono to ze zdecydowanie bardziej pragmatycznym podejściem do ppp, traktowanego obecnie jako instrument polityki inwestycyjnej, a nie jako narzędzie generalnej reformy („prywatyzacji”, „urynkowienia”) sektora publicznego,
- (2) stworzenie stabilnych, profesjonalnych struktur instytucjonalnych programu ppp poprzez powołanie przez rządy prowincji wyspecjalizowanych agend działających jako centra kompetencyjne i doradcze w zakresie ppp oraz jednostki prowadzące cały proces przygotowania/strukturyzacji projektu i wyboru partnera prywatnego do jego realizacji,
- (3) zasadnicze przesunięcie akcentów w sferze alokacji ryzyka projektu między partnerem publicznym i prywatnym, poprzez akceptację ryzyka dochodu/popytu przez stronę publiczną oraz wprowadzenie opłat za dostępność infrastruktury jako dominującego mechanizmu wynagradzania partnera prywatnego,
- (4) zmiana w podejściu do strukturyzacji finansowej projektów ppp, wyrażająca się w odejściu od dążenia do maksymalizacji udziału strony prywatnej w finansowaniu projektu oraz rezygnacji z preferowania pozabilansowych struktur finansowania.

Wspomniane wyżej cztery cechy modelu ppp były ze sobą ściśle związane i wzajemnie uwarunkowane.

Ad (1) Value-for-Money jako kryterium wyboru formuły ppp.

Nowe podejście do ppp wypływało w logiczny sposób z doświadczeń projektów pierwszej fali – zamierzano usunąć lub co najmniej zmniejszyć niepewność i kontrowersje towarzyszące do tej pory wyborowi ppp jako ścieżki realizacji projektu. W szczególności chodziło o podkreślenie ekonomicznego podłoża decyzji o wyborze ppp i jednocześnie wykluczenie jej możliwych konotacji ideologicznych²⁶.

Podniesienie efektywności i odpolitycznienie ppp dokonało się w nowym modelu poprzez włączenie procesu przygotowania projektu i wyboru partnera prywatnego w ramy całościowej strategii rozwoju infrastruktury, jaką zarządzał dany organ publiczny. Na początku XXI wieku rządy czołowych prowincji kanadyjskich zaczęły przyjmować w obliczu „deficytu infrastrukturalnego” wieloletnie plany inwestycji infrastrukturalnych. Przy okazji formułowano polityki czy też zasady postępowania przy określaniu priorytetów przedsięwzięć i wyborze ścieżki ich realizacji. W ten właśnie nowy kontekst formalny i instytucjonalny wpisano obecnie reguły dotyczące ppp.

²⁵ Oczywiście mówiąc o „modelu” ppp w Kanadzie należy pamiętać, że z uwagi na zdecentralizowaną strukturę prawno-administracyjną tego kraju oraz specyfikę rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych prowincji rozwiązania ppp wykazują tam znaczną różnorodność. Odniesienia do kanadyjskiego modelu ppp w niniejszym artykule dotyczyć będą przede wszystkim sytuacji w największych i zarazem najbardziej dojrzałych pod względem aktywności ppp prowincjach: Kolumbia Brytyjska, Ontario, Québec i Alberta.

²⁶ Podejrzeń o stronniczość, czyli faworyzowanie ppp przez decydentów z powodów politycznych, nie dało się całkiem uniknąć. Skomplikowany rachunek ekonomiczny niezbędny dla wykonania analizy VfM dla różnych wariantów projektu, w tym wyceny transferu ryzyka, jest ciągle krytykowany i odrzucany przez przeciwników ppp w wielu krajach jako uznaniowy i służący osiągnięciu z góry założonego wyniku.

III. Ppp w praktyce

Pionierem była Kolumbia Brytyjska, która w maju 2002 r. przyjęła regulację o nazwie *Capital Asset Management Framework (CAMF)*, określającą zasady postępowania podmiotów publicznych tej prowincji w zakresie przygotowania projektów infrastrukturalnych²⁷. Ontario, druga prowincja przodująca w zakresie rozwoju ppp, ogłosiła analogiczny dokument o nazwie *Building a Better Tomorrow: An Infrastructure Planning, Financing and Procurement Framework for Ontario's Public Sector*, w lipcu 2004 r.²⁸. Oba dokumenty zawierały kierunkowe zapisy określające zasady postępowania i kryteria decyzji związanych z publicznymi inwestycjami infrastrukturalnymi. W przypadku obu prowincji wydzwięk nowej polityki był taki sam – podstawowym kryterium stawała się opłacalność ekonomiczna, określana przy istotnym uwzględnieniu analizy ryzyka projektu.

We wspomnianych dokumentach programowych świadomie unikano eksponowania ppp. Podkreślano, że sektor publiczny powinien w procesie decyzyjnym rozpatrzyć wszystkie potencjalne warianty przygotowania i realizacji projektu, w tym również te zakładające współudział partnerów z sektora prywatnego oraz wybrać najbardziej opłacalny w oparciu o analizę VfM. Nawet sam termin partnerstwo publiczno-prywatne był rzadko używany – wręcz starano się go unikać. W procedurach Kolumbii Brytyjskiej zastosowano oficjalne określenie *Alternative Capital Procurement*, zaś w dokumentach prowincji Ontario – *Alternative Financing and Procurement (AFP)*.

Tego rodzaju zabieg werbalny był częściowo próbą uniknięcia emocjonalnej i zabarwionej ideologicznie debaty na temat możliwej roli i skutków stosowania ppp w inwestycjach publicznych²⁹. Jednak przede wszystkim odzwierciedlał on rzeczywistą zmianę sposobu myślenia o ppp. Nowe rozwiązania były w dużej mierze następstwem doświadczeń z pierwszej fali projektów – ppp zamierzano rozwijać, ale nie jako przeciwieństwo projektów konwencjonalnych. Ppp było w nowym modelu traktowane jako element jednolitego procesu planowania i finansowania inwestycji, zapewniającego strategiczną kontrolę nad rozwojem infrastruktury sektori publicznej.

Ad (2) Stworzenie wyspecjalizowanych agend rządowych do spraw ppp.

Kluczowym elementem nowego podejścia do ppp, a szerzej do całego procesu inwestycji w infrastrukturze publicznej, stało się tworzenie przez organy rządowe wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych zajmujących się przygotowaniem projektów ppp w ramach planów długofalowego rozwoju infrastruktury. Jednostki te mogły mieć postać autonomicznych instytucji podlegających określonemu ministerstwu (było to z reguły: Ministerstwo Finansów lub Ministerstwo Infrastruktury) bądź komórek umiejscowionych wewnątrz właściwego resortu lub instytucji rządowej.

Kolumbia Brytyjska powołała swoją agendę ppp o nazwie Partnerships BC i statusie Crown Corporation w maju 2002 r., a więc jednocześnie z przyjęciem regulacji CAMF. Rolę doradców przy organizowaniu PBC pełnili eksperci z Partnerships UK i Partnerships Victoria, czyli analogicznych jednostek z Wielkiej Brytanii i Australii, o największym doświadczeniu i reputacji w rozwijaniu ppp w skali światowej³⁰. Partnerships BC niemal natychmiast rozpoczęła przygotowywanie pakietu projektów ppp. Pierwszym z nich był projekt obejmujący budowę i eksploatację szpitala Abbotsford Regional Hospital and Cancer Centre (ARHCC) w aglomeracji Vancouver, o koszcie inwestycji 355 mln CAD³¹. Projekt ARHCC osiągnął zamknięcie finansowe w grudniu 2004 r., jako pierwszy z projektów prowadzonych przez agendę ppp rządów prowincjonalnych, stąd jest on zazwyczaj uznawany w Kanadzie za pierwszy projekt z drugiej fali ppp³².

²⁷ Por. New framework, agency to guide public building, komunikat prasowy Ministerstwa Finansów Kolumbii Brytyjskiej, 30.05.2002 r. oraz British Columbia, Capital Asset Management Framework. Guidelines, May 2002.

²⁸ Por. Building a Better Tomorrow: An Infrastructure Planning, Financing and Procurement Framework for Ontario's Public Sector. Ministry of Public Infrastructure Renewal, 2004.

²⁹ Minister Infrastruktury prowincji Ontario, David Caplan, który promował wdrożenie nowej polityki rozwoju infrastruktury, powiedział nieco kontrowersyjnie w wywiadzie, że termin AFP, jaki stworzyli autorzy IPFP Framework, był „najnudniejszy”, dzięki czemu dobrze nadawał się do wyciszenia ewentualnych kontrowersji towarzyszących ppp.

³⁰ Por. tekst oświadczenia, jakie wygłosił Larry Blain, prezes Partnerships BC, przed Komitetem Transportu i Infrastruktury Izby Reprezentantów USA, w trakcie przesłuchania na temat międzynarodowych doświadczeń w rozwijaniu ppp. Testimony of Dr. Larry Blain On The International Experience with Public-Private Partnerships, April 8, 2014.

³¹ Zgodnie z modelem powszechnie stosowanym w Kanadzie, usługi stricte medyczne nie są zawarte w umowie o ppp, która w części eksploatacyjnej obejmuje jedynie utrzymanie budynku szpitala i usługi pomocnicze. Natomiast opieka lekarska zapewniana jest przez personel zatrudniony przez odpowiednią instytucję sektora publicznego.

³² Ponieważ równocześnie z ARHCC miało miejsce zamknięcie finansowe jeszcze dwóch innych projektów ppp z Kolumbii Brytyjskiej prowadzonych przez Partnerships BC (kolejny projekt szpitalny Gordon & Leslie Diamond Health Care Centre oraz projekt drogowy Sierra Yoyo Desan Resource Road), niekiedy wszystkie te trzy projekty traktowane są jako początek drugiej fali. Por. The Conference Board of Canada, Dispelling the Myths..., op.cit.



Projekt ppp: Abbotsford Regional Hospital & Cancer Center, Kolumbia Brytyjska; źródło: The Canadian Council for PPP, prezentacja pt. „Public-Private Partnerships-Canadian Experience and Best Practices.

Prowincja Ontario ogłosiła zamiar powołania swojej agendy ppp w maju w 2005 r., jednocześnie z przedstawieniem wieloletniego planu inwestycji publicznych – *ReNew Ontario 2005-2010*³³. Formalnie nowa jednostka o nazwie Ontario Infrastructure Projects Corporation została powołana w listopadzie w 2005 r. (określa się ją również skróconą nazwą Infrastructure Ontario). Specyfiką OIPC jest stopniowe rozszerzanie przez rząd prowincji Ontario zakresu działania tej korporacji. W lipcu w 2006 r. do OIPC przyłączono inną instytucję rządu prowincjonalnego, Ontario Strategic Infrastructure Financing Authority (OSIPA), zajmującą się udzielaniem pożyczek na inwestycje samorządów lokalnych.

Proces budowy przez prowincje podstaw instytucjonalnych ich programów ppp nie był całkowicie wolny od napięć, o czym świadczy przykład Québecu. Inaczej niż inne prowincje, Québec początkowo nie wdrożył zintegrowanego procesu przygotowania projektów, ale utworzył w kwietniu w 2005 r. agendę ds. ppp o nazwie Agence des partenariats public-privé du Québec. Ta „otwartość” w stosowaniu ppp okazała się politycznym błędem, gdyż liczni przeciwnicy ppp w Québecu nieustannie atakowali działalność agencji. Ostatecznie rząd Québecu w marcu w 2010 r. przekształcił ją w mniej politycznie „wrażliwą” instytucję o nazwie Infrastructure Québec, zajmującą się całym frontem inwestycji infrastrukturalnych³⁴.

Generalnie biorąc, powołanie przez prowincje kanadyjskie wyspecjalizowanych agend ppp było krokiem o zasadniczym znaczeniu dla zbudowania nowego modelu ppp, który zyskał w ich postaci mocną podstawę instytucjonalną. W trakcie pierwszej fali projektów bolączką kanadyjskiego ppp był brak doświadczenia, a często również podstawowych kwalifikacji po stronie publicznej w zakresie organizacji dużych i skomplikowanych projektów inwestycyjnych. Jednym z głównych założeń przy tworzeniu agend ppp było zapewnienie im profesjonalnej kadry z niezbędnym doświadczeniem biznesowym, która mogłaby strukturyzować projekty i efektywnie negocjować je z firmami prywatnymi.

Kluczowy wkład powyższych agend w rozwój kanadyjskiego programu ppp polegał na opracowaniu w szczególności, w postaci spójnego zestawu procedur, wytycznych i podręczników, zasad polityki rządów określonych prowincji w odniesieniu do:

- a) ustandaryzowanego procesu postępowania w fazie planowania i przygotowania projektu,
- b) standardowych wariantów projektu/kontraktu ppp³⁵.

Szczególnie reguły działania w trakcie ostatniej części fazy przedrealizacyjnej, tj. w procesie strukturyzacji i negocjowania projektu z potencjalnymi inwestorami (procurement process) zyskały powszechne uznanie

³³ Por. *ReNew Ontario 2005-2010. Strategic Highlights. A five-year infrastructure investment plan to strengthen our economy and communities*, 11 May 2005.

³⁴ Por. Claudette Carbonneau, *Les partenariats public-privé au Québec. Derivé idéologique*, prezentacja na konferencji OECD w Paryżu, 24-25 marca 2011. Infrastructure Québec nosi obecnie nazwę Société Québécoise des Infrastructures.

³⁵ Jakkolwiek każda prowincja opracowała własne rozwiązania, w zasadniczych sprawach wykazują one duże podobieństwo. Kluczowe znaczenie ma jednak fakt, że w projektach inicjowanych przez organy publiczne danej prowincji proces jest scentralizowany w jednym ręku (tj. prowadzony przez agendę ppp), wysoce przejrzysty i przewidywalny.

III. Ppp w praktyce

międzynarodowe z uwagi na swoją efektywność i przejrzystość. Wysoka jakość fazy przygotowawczej, która z punktu widzenia firm prywatnych redukowało znacząco ich ryzyko, czas i koszty związane z przygotowaniem ofert i udziałem w postępowaniach przetargowych, przyciągnęła na kanadyjski rynek większość czołowych graczy ze światowej branży ppp, co w efekcie stworzyło bardzo konkurencyjne warunki dla realizacji projektów w tej formule³⁶.

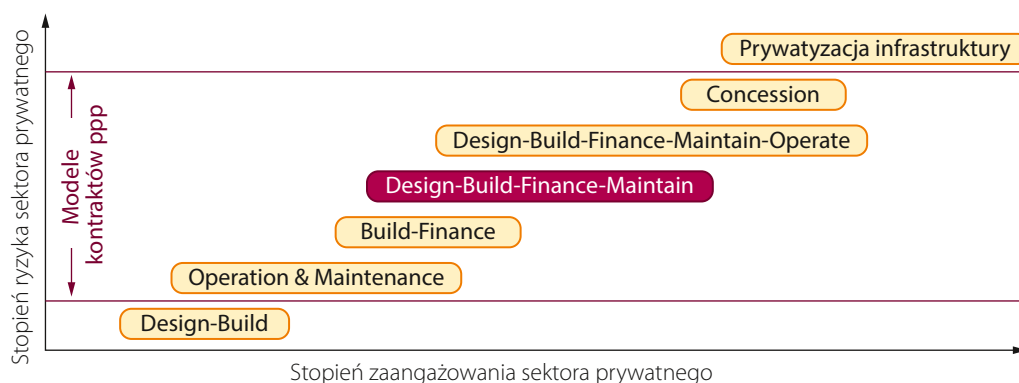
Wielokrotnie podkreślana szybkość postępowania oraz przewidywalność reguł gry w trakcie finalizacji rozwiązań projektowych i wyboru partnera prywatnego w kanadyjskich projektach ppp wynikają z konsekwentnego stosowania standardowych rozwiązań prawnych oraz starannego przygotowania założeń projektu zawartych w zapytaniach prekwalfikacyjnych (Request for Qualifications, RFQ) i następnie w zapytaniach ofertowych (Request for Proposals, RFP). Najważniejsze kwestie techniczne, prawne i finansowe projektu są z reguły negocjowane z oferentami na etapie RFP, a więc jeszcze przed złożeniem przez nich finalnych ofert. Bardzo przyspiesza to i upraszcza finalne negocjacje z preferowanym oferentem³⁷.

W rezultacie na kanadyjskim rynku ppp stało się już regułą, że jeśli projekt zostaje już „wrzucony” na rynek (poprzez ogłoszenie RFQ), to ma on bardzo duże szanse na ostateczny sukces w postaci zamknięcia finansowego. Ponadto okres od RFQ do zamknięcia finansowego projektu mieści się z reguły w przedziale od 12 do 18 miesięcy, co jest wynikiem lepszym niż osiągnięty w projektach ppp w Australii i Wielkiej Brytanii, dwóch innych rynkach ppp uznawanych za najbardziej dojrzałe na świecie³⁸.

Jeśli chodzi o standaryzację formuł kontraktów ppp na rynku kanadyjskim, zdecydowanie dominują kontrakty typu Design-Build-Finance-Maintain (DBFM) oraz Design-Build-Finance-Maintain-Operate (DBFMO). Pod względem zakresu zadań przyjmowanych przez partnerów prywatnych w projektach ppp Kanada nie różni się zatem od większości krajów – jej przewaga wynika ze skutecznej alokacji ryzyka w ramach kontraktów oraz udanej standaryzacji treści umów projektu przez rządowe agendy ppp³⁹. Natomiast pewną specyfiką rynku kanadyjskiego jest stosowanie w mniejszych projektach, np. w Ontario, kontraktów typu Design-Build-Finance (DBF) i Build-Finance (BF), zwłaszcza tam gdzie długoterminowe finansowanie ze źródeł prywatnych pogarsza kalkulację VfM.

Rysunek 2., zamieszczony poniżej, ukazuje diagram ze standardowymi rodzajami kontraktów ppp stosowanymi w Kanadzie, uszeregowanymi według rosnącego zakresu zadań i ryzyka partnera prywatnego.

Rys. 2. Typowe formy kontraktów ppp na rynku kanadyjskim



Źródło: Prezentacja Marka Romoffa – prezesa CCPPP, pt. „Public-Private Partnerships. The Canadian Experience” z 3 czerwca 2013 r.

³⁶ Komentatorzy kanadyjskiego rynku ppp często zwracają uwagę, że zwłaszcza w przypadku dużych projektów postępowania przetargowe są zdominowane przez czołowe firmy międzynarodowe.

³⁷ Por. Graham McLeod, Current Trends In Canadian ppp and Infrastructure Projects, January 2014 (prezentacja kancelarii prawniczej Blake, Cassel & Graydon LLP).

³⁸ Por. Royal Institution of Chartered Surveyors, The Global Infrastructure Challenge: The Role of PPP In a New Financial and Economic Paradigm, October 2013.

³⁹ Warto jeszcze dodać, że w Kanadzie strona publiczna traktuje projekt umowy na wykonanie inwestycji w ppp załączony do pakietu RFP jako wersję finalną kontraktu, której już w zasadzie się nie negocjuje. Jest to jeden z czynników radykalnie skracających czas finalnych negocjacji pomiędzy momentem otrzymania ofert a zamknięciem finansowym.

Podkreślając znaczenie czynnika standaryzacji w procesie przygotowania projektów ppp, który przyniósł znaczące obniżenie kosztu tego procesu i zwiększył jego transparentność, należy podkreślić, że działa on przede wszystkim w prowincjach posiadających szeroki front inwestycyjny w infrastrukturze. Tylko w tych prowincjach ilość potencjalnych projektów stwarza w ogóle warunki dla standaryzacji rozwiązań projektowych. W rezultacie było tam możliwe odejście od działań ad hoc nad indywidualnymi projektami i przejście do ciągłego programu. Mniejsze prowincje, gdzie częstotliwość podejmowania projektów jest znacznie niższa, nie mają możliwości zgromadzenia i standaryzowania własnych doświadczeń. Mogą one natomiast korzystać z rozwiązań stworzonych na bardziej aktywnych i dojrzałych rynkach ppp.

Ad (3) Racjonalna alokacja ryzyka dochodu/popytu w projektach ppp.

Zasadniczą innowacją wprowadzoną w projektach drugiej fali w sferze alokacji ryzyka pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym w projektach ppp było przyjęcie generalnej zasady, że transfer ryzyka ze strony publicznej na stronę prywatną powinien dotyczyć przede wszystkim ryzyka budowy i ryzyka dostępności infrastruktury. Jak już wspomniano, w okresie pierwszej fali projekty strukturyzowano często z zamiarem przerzucenia na partnera prywatnego praktycznie całego ryzyka projektu łącznie z najważniejszym ryzykiem fazy eksploatacyjnej, czyli ryzykiem dochodu/popytu. Było to sprzeczne z regułą racjonalnej alokacji ryzyka, nakazującą transfer ryzyka na rzecz tego uczestnika projektu, który będzie mógł najlepiej nim zarządzać.

Ta zmiana priorytetów w polityce podziału ryzyka sektora publicznego była, z punktu widzenia rozwoju ppp w Kanadzie, niezwykle korzystna, gdyż w dużej mierze eliminowała jedną z najważniejszych przyczyn napięć i zaburzeń, jakie występowały w realizacji projektów w okresie pierwszej fali. Potencjalny niedobór dochodów z projektu związany z mniejszym niż pierwotnie planowano stopniem wykorzystania nowej infrastruktury jest poważnym i wcale nierzadkim zagrożeniem stabilności finansowej projektów. Niezależnie od wszystkich negatywnych konsekwencji biznesowych i finansowych związanych z niewypłacalnością spółki projektowej, bardzo ważny jest też aspekt społeczny i medialny – problemy finansowe projektu odbijają się bowiem rykoszetem na dostępności i jakości usług użyteczności publicznej zapewnianych przez projekt. Problemy projektu prowadzą też do konfliktów i sporów prawnych między parterami, co skutkuje przysłowiową „złą prasą” dla ppp.

Dążenie strony publicznej do przerzucenia na partnera prywatnego ryzyka dochodu/popytu może stworzyć w przypadku zaistnienia tego ryzyka w fazie eksploatacji groźne problemy także dla strony publicznej. Jeśli niedobór dochodu spowoduje niewypłacalność partnera prywatnego, podmiot publiczny stanie przed wyborem: ratować projekt, co obciąży finanse publiczne bądź pozwolić mu upaść i ponieść koszty polityczne związane z zakłóceniami w dostępności usług użyteczności publicznej. Jeśli zaś spółka projektowa zabezpieczy się przed ryzykiem dochodu/popytu poprzez klauzule umożliwiające jej podnoszenie opłat bądź wzmacniające pozycję konkurencyjną projektu, skutki znowu uderzą w stronę publiczną – w pierwszym wypadku będzie to koszt polityczny, a w drugim ograniczenie swobody w długofalowym planowaniu rozwoju infrastruktury.

Pozostawienie ryzyka dochodu/popytu po stronie publicznej dokonało się w większości projektów drugiej fali poprzez wprowadzenie w miejsce opłat końcowych użytkowników innego typu wynagrodzenia dla partnera prywatnego, a mianowicie opłat za dostępność (availability payments), których wysokość nie zależy od stopnia rzeczywistego wykorzystania nowej infrastruktury⁴⁰. Przy tym rozwiązaniu użytkownicy mogą w ogóle nie ponosić opłat i korzystać z infrastruktury za darmo, bądź też usługi świadczone w projekcie będą płatne, ale dochód z opłat jest przejmowany przez podmiot publiczny. W każdym przypadku płatnikiem opłat za dostępność jest podmiot publiczny – w pierwszym wariantcie środki pochodzą z jego budżetu⁴¹, zaś w drugim źródłem ich pokrycia są w pierwszym rzędzie opłaty użytkowników, i dopiero gdy okażą się one niewystarczające, braki uzupełniane są z budżetu.

Przejście w projektach ppp drugiej fali z mechanizmu opłat typu koncesyjnego, ponoszonych przez użytkowników, na opłaty za dostępność oznaczało zatem dla strony publicznej, że w zamian za przyjęcie ciężaru

⁴⁰ Opłaty za dostępność nie są jednak dla spółki projektowej całkowicie pewnym dochodem, gdyż warunkiem ich regularnego uzyskiwania jest utrzymanie pełnej dostępności infrastruktury dla użytkowników, przy ustalonych umownie standardach jakości obsługi. Jeśli warunki te nie są spełniane, opłaty zostają całkowicie lub częściowo wstrzymane.

⁴¹ Dość często określonym sektorem infrastruktury zarządza nie bezpośrednio organ władzy publicznej, ale wyodrębniona prawnie i finansowo spółka lub instytucja. Jeśli taki podmiot jest partnerem w projekcie ppp, który stał się niewypłacalny, problem uderzy bezpośrednio w finanse danego podmiotu publicznego, i dopiero w dalszej kolejności może odbić się pośrednio na ogólnej sytuacji budżetu.

III. Ppp w praktyce

finansowego wynikającego z opłat za dostępność zyskiwała ona znacznie większą stabilność projektów, ze wszystkimi pozytywnymi skutkami natury finansowej, strategicznej i politycznej. Projekty drugiej fali okazały się istotnie bez porównania bardziej odporne na ryzyko niedoboru (spadku) dochodów niż projekty pierwszej fali. Natomiast trzeba pamiętać, że w projektach, gdzie zastosowano odpłatność usług, to strona publiczna była obecnie wystawiona na ryzyko dochodu/popytu. Zagrożenie to ziściło się np. w projekcie budowy mostu Golden Ears Bridge w obszarze metropolitalnym Vancouver, gdzie niższe od zakładanych dochody z opłat spowodowały konieczność subsydiowania opłat za dostępność przez TransLink, regionalnego operatora transportu publicznego⁴².

Ad (4) Zmieniona strategia finansowania projektów ppp.

Zmiana w mechanizmie wynagradzania partnerów prywatnych w projektach ppp drugiej fali, polegająca na zastąpieniu opłat użytkowników opłatami za dostępność, oznaczała w praktyce odejście przez sektor publiczny od pierwotnego postrzegania ppp jako źródła nowych, niezależnych od budżetu środków na rozwój infrastruktury.

W tym kontekście warto odwołać się do często stosowanego w literaturze z zakresu ekonomiki infrastruktury rozróżnienia między bezpośrednim, bieżącym finansowaniem nakładów na inwestycję (financing) oraz finansowaniem definitywnym, rozumianym jako zapewnianie środków na spłatę finansowania (funding). Formuła projektu ppp zawsze zakłada, że prywatna spółka projektowa zapewnia całość lub istotną część finansowania inwestycji, czyli to ona finansuje projekt. W praktyce spółka większość funduszy pozyskuje sama od banków lub na rynku kapitałowym, przede wszystkim w postaci finansowania dłużnego⁴³.

Jeśli umowa ppp z organem publicznym zakłada wynagradzanie strony prywatnej z opłat użytkowników, to właśnie ci ostatni są ostatecznym źródłem środków na inwestycję, gdyż to oni dostarczają fundusze na spłatę zadłużenia projektu. W tym wariantcie projektu ppp wszystkie przepływy pieniężne mają miejsce poza sektorem publicznym, przynajmniej dopóki wszystko działa zgodnie z założeniami.

Natomiast jeśli umowa ppp przewiduje wynagradzanie strony prywatnej z opłat za dostępność płaconych w okresie eksploatacji infrastruktury przez sektor publiczny, następuje zmiana ostatecznego źródła środków na inwestycję. Projekt jest także w tym przypadku bezpośrednio finansowany przez prywatną spółkę SPV, a pośrednio przez kredyty bankowe, ale spłata finansowania następuje z funduszy publicznych. Tak więc, co do zasady, ten wariant ppp nie różni się od tradycyjnego modelu finansowania infrastruktury „z funduszy publicznych”, jeśli patrzyć na finalne źródło pochodzenia środków na rozwój – w obu wypadkach ich dostarczycielem jest sektor publiczny. Różnica polega na tym, że w tradycyjnym modelu budżetowym organ publiczny musi od razu wyłożyć znaczne środki na pokrycie kosztu inwestycji (płatności finansują w tym przypadku na bieżąco fazę budowy), natomiast w ppp z opłatami za dostępność płatności na rzecz partnera prywatnego z definicji rozpoczynają się dopiero w momencie przekazania inwestycji do eksploatacji i zostają rozłożone na cały okres fazy operacyjnej projektu, czyli 20-30 lat⁴⁴.

Uzyskane dzięki formule ppp istotne przesunięcie w czasie obciążenia finansowego może być oczywiście samo w sobie ważną motywacją dla sektora publicznego przy wyborze ppp zamiast tradycyjnej formuły budżetowej, zakładającej poważny początkowy wydatek inwestycyjny. Dotyczy to zwłaszcza organów publicznych mających problem z deficytem budżetowym czy wysokim poziomem długu publicznego – napięta sytuacja fiskalna może powodować, że zwłaszcza duże projekty nie są realizowane mimo oczywistych potrzeb, gdyż po prostu nie mają szans, aby znaleźć się w budżecie. Z drugiej strony negatywną cechą opłat za dostępność jest pewna utrata przez organ publiczny swobody w prowadzeniu polityki fiskalnej w związku z posiadaniem z tytułu projektu ppp zobowiązań płatniczych w przyszłości.

⁴² Por. M. Siemiatycki, Is There a Distinctive Canadian ppp Model?, op.cit. Golden Ears Bridge zbudowany został kosztem 808 mln CAD i oddany do użytku w czerwcu 2009 r.

⁴³ Jest ogólnie znaną prawidłowością finansowania projektów, że spółki SPV działają przy bardzo wysoko lewarowanym bilansie, tzn. finansują aktywa projektu w bardzo niewielkim stopniu przy pomocy kapitału własnego (przeciętnie 15-20%), a w przeważającym stopniu z długu.

⁴⁴ Opisano tu rozwiązanie niejako modelowe, natomiast w praktyce partner prywatny może wynegocjować ze stroną publiczną, że zapewni ona projektowi część finansowania już w fazie budowy, w postaci płatności realizowanych w momencie wykonania określonych kluczowych zadań w projekcie (milestone payments) lub w momencie ukończenia podstawowego zakresu prac (substantial completion payment). Praktyka ta jest dość często stosowana na rynku kanadyjskim.

Wprowadzenie opłat za dostępność jako dominującego mechanizmu płatniczego w kanadyjskim modelu ppp prowadzi siłą rzeczy do długofalowego wzrostu obciążeń fiskalnych dla organów publicznych w porównaniu z sytuacją, w której rozwój infrastruktury finansowany jest z opłat użytkowników. Strategia finansowa przyjęta w projektach ppp przez kanadyjski sektor publiczny może być jednak uznana za racjonalną, z uwagi na jego mocną pozycję fiskalną i wysoki standing kredytowy. Odnosi się to w szczególności do rządów największych prowincji, które zarazem są pionierami w rozwoju ppp. Prowincje kanadyjskie mają dużą autonomię w prowadzeniu polityki fiskalnej (m.in. konstytucja Kanady gwarantuje im szereg uprawnień w zakresie nakładania podatków), a prowadzona przez nie konserwatywna na ogół polityka finansów publicznych zapewnia większości z nich pierwszorzędną ocenę ratingową na rynku obligacyjnym i stąd relatywnie niski koszt długu. Kolumbia Brytyjska i Alberta mają u czołowych agencji ratingowych najwyższą ocenę (AAA/Aaa), pozostałe prowincje są notowane trochę niżej⁴⁵.

Silna pozycja fiskalna prowincji kanadyjskich przejawiała się także w innych rozwiązaniach finansowych związanych z projektami ppp, niż tylko szerokie wprowadzenie opłat za dostępność. Rządy prowincji w wielu dużych projektach bezpośrednio uczestniczyły w finansowaniu początkowej inwestycji, zarówno poprzez bezzwrotne dotacje kapitałowe, jak i udzielanie długoterminowych kredytów⁴⁶. W projektach tych miało zatem miejsce współfinansowanie inwestycji przez sektor prywatny i publiczny. Przykłady największych projektów ppp w Kanadzie finansowanych w tym trybie to m.in. projekty szpitalne prowincji Québec (Centre Hospitalier de l'Université de Montreal oraz Centre Universitaire de Santé McGill), projekt drogowy Anthony Henday Drive (budowa północno-wschodniej obwodnicy Edmonton) czy projekt szybkiej kolejki miejskiej Canada Line w Vancouver.

Współfinansowanie wielkich projektów ppp w niektórych przypadkach pozwalało „domknąć” pakiet finansowania projektu, z czym mógł być problem w razie inwestycji na wielomiliardową skalę. Jednak zjawisko to miało też swoje głębsze uzasadnienie: włączenie w strukturę finansowania projektu dotacji lub kredytów publicznych o relatywnie niskim oprocentowaniu pozwalało na zauważalne obniżenie łącznego kosztu całego finansowania projektu i znacznie poprawiało jego kalkulację VfM. Co więcej, korzystny efekt tańszego finansowania dla całkowitych kosztów projektu umożliwiał w niektórych przypadkach skorygowanie w dół planowanych opłat dla użytkowników, a więc poprawę elementu bardzo wrażliwego politycznie.

W sumie mocna pozycja finansowa pozwalała prowincjom kanadyjskim na optymalizację struktury finansowania projektów ppp z punktu widzenia szeroko rozumianej efektywności projektów – udział finansowania prywatnego był relatywnie zmniejszany na rzecz finansowania publicznego, dzięki czemu strona rządowa zyskiwała lepszą kontrolę nad kosztami i ryzykiem projektu.

Relatywna swoboda największych prowincji kanadyjskich w zarządzaniu długiem publicznym i brak większych napięć w tym zakresie⁴⁷ sprawiły, że w projektach drugiej fali organy publiczne zarzucały zupełnie praktykę strukturyzacji finansowania projektów ppp pod kątem przesunięcia długu pozyskiwanego na projekt poza bilans sektora publicznego. W tym samym kierunku oddziaływały zresztą zmiany w standardach księgowych, które wcześniej zachęcały do podejścia pozabilansowego (np. w większości prowincji sektor publiczny przeszedł z rachunkowości kasowej na memoriałową).

⁴⁵ Por. Moody's Investors Services, Province of Alberta, Credit Analysis, July 22, 2013.

⁴⁶ Większość prowincji kanadyjskich posiada agendy wspierające inwestycje infrastrukturalne na ich terenie, w szczególności inwestycje lokalnych samorządów, przy pomocy kredytów udzielanych na dogodnych warunkach. Rządy prowincji zapewniają wspomnianym agendum środki pożyczkowe, bezpośrednio lub poprzez gwarancje dla ich obligacji, co pozwala wykorzystać ich pierwszorzędną ocenę ratingową dla obniżenia kosztu finansowania lokalnych projektów.

⁴⁷ Swobodę w zarządzaniu długiem publicznym przez prowincje należy rozumieć przede wszystkim jako brak ograniczeń natury instytucjonalnej i prawnej w tym zakresie, w postaci np. limitów czy wskaźników zadłużenia nakładanych przez rząd federalny. Ograniczenia takie występują w większości krajów, dodatkowo w krajach Unii Europejskiej podmioty sektora publicznego muszą się także liczyć z procedurami unijnymi.

Wielkość, struktura i efekty ekonomiczne rynku ppp w Kanadzie

W rezultacie ukształtowania się w połowie minionej dekady bardzo efektywnego modelu ppp, opartego na sprawnym wprowadzaniu projektów na rynek i skutecznej alokacji ryzyka między stroną publiczną i prywatną, aktywność ppp w Kanadzie osiągnęła dużą regularność oraz wysoki poziom mierzony liczbą i wartością realizowanych projektów. Jak podał w połowie 2013 r. prezes ppp Canada John McBride, w ciągu poprzednich 10 lat na rynek kanadyjski wprowadzono ponad 100 projektów o wartości 55 mld CAD, zaś w ciągu 3 poprzednich lat 35 projektów o wartości 27 mld CAD⁴⁸.

Jeśli natomiast wziąć pod uwagę jedynie projekty wchodzące w fazę realizacji, w latach 2003-2012 zamknięcie finansowe osiągnęło w Kanadzie 121 projektów ppp o łącznej kwocie kosztów inwestycyjnych (capital costs) w wysokości 38,4 mld CAD. Ponadto kwota kosztów operacyjnych (maintenance/operations costs) ujętych w budżetach fazy eksploatacyjnej wspomnianych projektów wynosiła 12,8 mld CAD⁴⁹.

Aktywność kanadyjskiego rynku ppp jest dobrze zdywersyfikowana pod względem sektorowym i geograficznym, ale wykazuje też bardzo wyraźne dominanty. Dwa zdecydowanie najważniejsze sektory, pod względem liczby i wartości projektów ppp, to transport oraz służba zdrowia. Widać to w Tabeli 1, zamieszczonej poniżej, zawierającej dane o wszystkich zainicjowanych w Kanadzie projektach ppp w latach 1991-2014, z uwzględnieniem podziału na sektory.

Tabela 1. Liczba projektów ppp i wartość kosztów inwestycyjnych w projektach ppp w Kanadzie, z uwzględnieniem podziału na sektory, lata 1991-2014 (dane z 2014 r. obejmują okres od stycznia do kwietnia, w mln CAD)

Sektor	Liczba projektów	Koszty inwestycji*
Transport	45	28,692
Szpitala i służba zdrowia	79	20,348
Sądownictwo i więzienia	19	5,422
Energetyka	6	4,250
Szkolnictwo	10	1,746
Kultura i wypoczynek	17	1,379
Nieruchomości	3	944
Obrona narodowa	1	867
Ochrona środowiska	21	618
Administracja publiczna	4	482
Infrastruktura IT	2	1
Łącznie	207	64,749

Źródło: Baza projektów The Canadian Council for Public-Private Partnerships, stan na 30 kwietnia 2014 r.

* Tabela obejmuje dane tylko tych projektów, w których koszty inwestycji zostały rozliczone i ogłoszone.

Sektor transportu jest największy pod względem wartości, z kwotą kosztów inwestycyjnych wynoszącą 28,7 mld CAD (44% całego rynku), służba zdrowia jest na drugim miejscu z kwotą 20,3 mld CAD (31%). Tak więc na te dwa sektory przypada 75% całego kanadyjskiego rynku ppp, widzianego przez pryzmat wartości projektów wprowadzonych na rynek. Z kolei pod względem ilości inicjowanych projektów na pierwszym miejscu jest służba zdrowia z 79 projektami (38% rynku), zaś na drugim transport z 45 projektami (22%). Ilościowo oba sektory stanowią zatem 60% całego rynku kanadyjskiego. Oczywiście trzeba pamiętać, że jest to obraz rynku widziany w perspektywie niejako historycznej, gdyż baza projektów CCPPP pokazuje przekrój struktury rynku od 1991 roku.

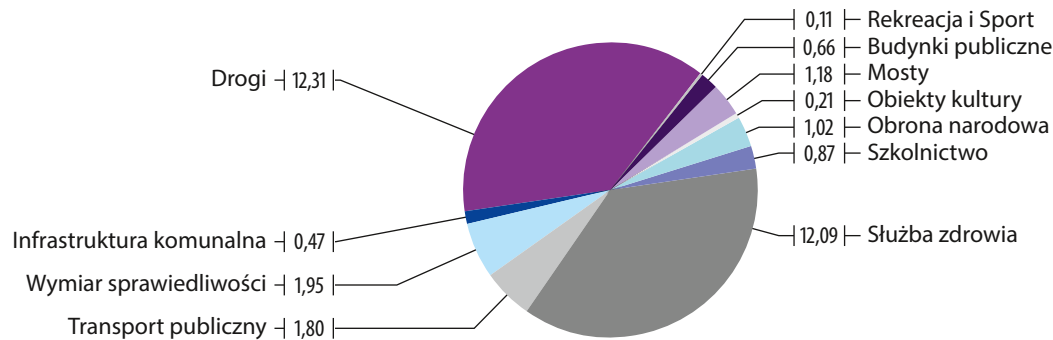
⁴⁸ John McBride, prezentacja na konferencji Saskatchewan P3 Summit 2013, June 3, 2013. Dane podane przez J. McBride'a pochodzą z bazy projektów The Canadian Council for Public-Private Partnerships, przez wartość projektu rozumie się kwotę kosztów inwestycyjnych.

⁴⁹ Cytowane dane pochodzą ze studium efektów ekonomicznych projektów ppp dla gospodarki kanadyjskiej, wykonanego przez firmę doradcą InterVISTAS Consulting dla The Canadian Council for Public-Private Partnerships, 10-Year Economic Impact Assessment of Public-Private Partnerships In Canada (2003-2012), December 2013. Dane dla części projektów zostały oszacowane.

III. Ppp w praktyce

Jeśli spojrzeć na strukturę sektorową rynku kanadyjskiego w oparciu o dane dotyczące projektów ppp z zamknięciem finansowym w latach 2005-2012, które z pewnością dają lepszy obraz projektów efektywnie realizowanych w ostatnich latach, sytuacja wskazuje nawet na jeszcze większą dominację transportu i służby zdrowia. Według danych Infrastructure Journal, w ciągu wspomnianych wyżej 8 lat zamknięcie finansowe osiągnęły w Kanadzie 84 projekty ppp o wartości 32,7 mld USD. W tej łącznej kwocie na projekty transportowe przypada 13,7 mld USD (42%), a na projekty w służbie zdrowia 12,1 mld USD (37%), tak więc łącznie oba sektory stanowią tu 79% całego rynku. W wyrażeniu ilościowym sektor służby zdrowia liczy 37 projektów (44% rynku), a sektor transportu 23 projekty (27%), co daje razem 71% całkowitej liczby projektów⁵⁰. Pełną strukturę rynku ppp w Kanadzie, według ujęcia Infrastructure Journal, ukazuje Rysunek 3., zamieszczony poniżej.

Rys. 3. Struktura wartościowa projektów ppp w Kanadzie, lata 2005-2012 (wartość projektów z zamknięciem finansowym, w mld USD)



Źródło: RICS, The Global Infrastructure Challenge: The Role of ppp In a New Financial and Economic Paradigm, October 2013, Figure 19.

Dominacja transportu w strukturze sektorowej rynku projektów ppp w Kanadzie nie zaskakuje, gdyż podobna sytuacja występuje praktycznie we wszystkich krajach w związku z ogromnymi potrzebami inwestycyjnymi i wielką kapitałochłonnością infrastruktury transportowej. Pewną specyfiką kanadyjskich projektów jest natomiast wąski zakres gałęzi transportu, w których występuje aktywność ppp. Zgodnie z danymi CCPPP, z łącznej liczby 45 projektów zainicjowanych w Kanadzie w sektorze transportu, 42 projekty (93%) dotyczyły zalewie dwóch segmentów: drogownictwa (28 projektów, włączając tu 6 inwestycji związanych z budową mostów) oraz miejskiego transportu publicznego (14 projektów). Jak więc widać, ppp w Kanadzie praktycznie w ogóle nie funkcjonuje w infrastrukturze kolejnictwa, portów morskich i transportu lotniczego⁵¹.

Natomiast znacznie bardziej nietypowy i ciekawy jest przypadek służby zdrowia, która w wielu krajach jest sektorem o raczej słabej aktywności ppp, z uwagi na dużą „wrażliwość” społeczną i polityczną tej sfery usług publicznych oraz skomplikowany system jej finansowania. W Kanadzie udało się te bariery pokonać nadzwyczaj skutecznie, w niektórych prowincjach (szczególnie w Ontario) ppp stało się wręcz podstawową formą inwestycji obejmujących budowę nowych szpitali.

Jak już wielokrotnie podkreślano, projekty przygotowywane i inicjowane przez prowincje stanowią zdecydowaną większość kanadyjskich projektów ppp. Spośród 207 projektów w bazie CCPPP, projekty prowincji stanowią niespełna 75% (154 projekty), projekty miast 21% (44 projekty), zaś projekty rządu federalnego zaledwie 4% (9 projektów).

Zdecydowanym liderem wśród prowincji jest Ontario z 82 projektami (40% całkowitej liczby), następnie w dość dużej odległości za liderem znajdują się trzy pozostałe prowincje wyróżniające się pod względem dojrzałości programu ppp, a więc Kolumbia Brytyjska (27 projektów), Québec (16 projektów) i Alberta (13 projektów). Łącznie cztery czołowe prowincje wprowadziły na rynek 138 projektów, a więc 67% całkowitej ich liczby (90% projektów na szczeblu prowincji). Najważniejszym pojedynczym czynnikiem różnicującym aktywność poszczególnych

⁵⁰ Dane Infrastructure Journal cytowane są za publikacją Royal Institution of Chartered Surveyors, The Global Infrastructure Challenge: The Role of PPP In a New Financial and Economic Paradigm, October 2013.

⁵¹ Sytuacja ta wiąże się ze skomplikowanymi stosunkami własnościowymi oraz mechanizmami zarządzania, jakie funkcjonują w poszczególnych segmentach infrastruktury transportowej w Kanadzie. W dalszej części artykułu będzie opisywany np. segment lotnisk.

III. Ppp w praktyce

provincji, pod względem liczby zainicjowanych projektów, jest liczba projektów w najliczniejszym sektorze, czyli służbie zdrowia.

Dominacja Ontario i pozostałych trzech wspomnianych wyżej prowincji jest jeszcze wyraźniejsza, jeśli wziąć pod uwagę liczbę zamknięć finansowych projektów w ciągu 10-lecia 2003-2012: na łączną liczbę 121 projektów Ontario doprowadziło do zamknięcia finansowego 65 projektów (w tym 39 w służbie zdrowia), Kolumbia Brytyjska zamknęła 23 projekty, Québec 13 projektów, a Alberta 12 projektów. W sumie daje to 113 zamkniętych projektów w czterech prowincjach, czyli aż 93% całej liczby projektów zamkniętych finansowo.

Kanadyjski rynek ppp, z uwagi na skalę swojej aktywności, odgrywa istotną rolę w gospodarce Kanady. Według różnych szacunków udział projektów realizowanych w formule ppp w całkowitej wartości inwestycji infrastrukturalnych w Kanadzie waha się w przedziale pomiędzy 10% a 20%, co w porównaniu z innymi krajami jest wskaźnikiem bardzo wysokim⁵².

Szacunku efektów ekonomicznych ppp w Kanadzie dokonała pod koniec 2013 r. firma InterVISTAS w studium cytowanym już wcześniej w niniejszym artykule⁵³. Łączna wartość 121 projektów ppp, uwzględnionych w analizie, ustalona jako suma kosztów inwestycyjnych i operacyjnych, wyniosła 51,2 mld CAD. Kwota ta wyraża bezpośrednie wydatki, jakie w wyniku realizacji projektów ppp zasiliły gospodarkę Kanady. Jeśli uwzględnić efekty pośrednie i wtórne, np. wydatki podwykonawców, łączny ostateczny efekt w ciągu 10 lat (wg cen obowiązujących w 2013 r.) wyniósł 92,1 mld CAD. Natomiast po przeliczeniu wydatków generowanych przez projekty ppp na ekwiwalent PKB, czyli wydatki na tzw. finalne dobra i usługi, efekt ekonomiczny projektów ppp wyniósł 25,1 mld CAD w ujęciu bezpośrednim i 48,2 mld CAD z uwzględnieniem efektów pośrednich.

Korzyść ekonomiczna osiągnięta w wyniku realizacji projektów w formule ppp, określona jako obniżka kosztów w porównaniu z konwencjonalną formułą budżetową, czyli jako suma Value-for-Money dla wspomnianych 121 projektów ppp, wyniosła 9,9 mld CAD. Dodatkowe przychody podatkowe uzyskane przez sektor publiczny w wyniku realizacji projektów ppp wyniosły 7,5 mld CAD.

Wsparcie inwestycji infrastrukturalnych i ppp przez kanadyjski rząd federalny

W dotychczasowych rozważaniach nad rozwojem partnerstwa publiczno-prywatnego w Kanadzie zdecydowanie najwięcej uwagi poświęcono aktywności na tym polu rządów prowincji i ich wyspecjalizowanych agend, gdyż to właśnie na szczeblu prowincji inicjowana jest większość kanadyjskich przedsięwzięć ppp. Każda poważna analiza programu ppp w Kanadzie musi jednak uwzględnić także rolę rządu federalnego, który od wielu lat prowadzi konsekwentną politykę wspierania wzrostu znaczenia projektów ppp w sferze inwestycji infrastrukturalnych.

Ważną okolicznością w tym kontekście jest duża stabilność kanadyjskiej sceny politycznej – od lutego 2006 r. w Kanadzie władzę sprawuje nieprzerwanie to samo ugrupowanie, partia konserwatywna, z tym samym premierem, Stephenem Harperem, na czele⁵⁴. Partia konserwatywna tradycyjnie reprezentuje w polityce gospodarczej filozofię prorynkową, dążąc do popierania konkurencji i tworzenia korzystnych, długofalowych warunków dla funkcjonowania przedsiębiorstw kanadyjskich. Rozwój infrastruktury jest w tym kontekście traktowany jako jeden ze strategicznych celów polityki gospodarczej państwa.

Jak już wcześniej wspomniano, rząd federalny Kanady zarządza bezpośrednio tylko niewielką częścią infrastruktury. W tej sytuacji kluczową formą wspierania przez rząd inwestycji infrastrukturalnych jest pomoc udzielana prowincjom i samorządom, przede wszystkim w drodze finansowania ze środków budżetowych wybranych, zgodnych z priorytetami rządu projektów inwestycyjnych.

⁵² Por. RICS, *The Global Infrastructure Challenge*, op. cit., s. 42.

⁵³ Por. *10-Year Economic Impact Assessment of Public-Private Partnerships In Canada (2003-2012)*, op. cit.

⁵⁴ Po wyborach parlamentarnych w 2006 r. i 2008 r. konserwatyści przewodzili rządowi mniejszościowemu, natomiast w wyborach w 2011 r. zdobyli większość w parlamencie federalnym.

Wspieranie przez rząd federalny rozwoju ppp w sposób naturalny odzwierciedla wspomniany wyżej dualizm struktury własnościowej majątku infrastrukturalnego w Kanadzie. Działania prowadzone przez rząd obejmują zatem dwa obszary:

- (1) promocję zastosowania ppp w sferze projektów inicjowanych przez prowincje, terytoria i samorzady,
- (2) wprowadzanie formuły ppp do projektów inicjowanych i realizowanych na szczeblu federalnym.

W takim właśnie układzie zostanie poniżej przedstawiona aktywność rządu federalnego w rozwijaniu ppp. Oczywiście w niektórych kwestiach obie płaszczyzny działań splatają się ze sobą, np. wtedy, gdy rząd przyjmuje całościowe programy inwestycji infrastrukturalnych, obejmujące wszystkie szczeble sektora publicznego. Ponadto od 2008 r. elementem integrującym obie płaszczyzny jest działalność PPP Canada, rządowej agencji ds. rozwoju ppp.

Wsparcie inwestycji infrastrukturalnych i ppp na szczeblu prowincji i samorządów

Filozofia gospodarcza rządu konserwatywnego, który objął władzę na początku 2006 r. znalazła swój wyraz w strategicznym dokumencie programowym ogłoszonym niespełna rok później. Dokument pod nazwą *Advantage Canada: Building a Strong Economy for Canadians* został ogłoszony w listopadzie 2006 r.⁵⁵. Zawarta w nim wizja działania rządu zakładała dążenie do uzyskania przez Kanadę globalnej przewagi konkurencyjnej w pięciu kluczowych obszarach, w tym w obszarze infrastruktury (Infrastructure Advantage). W dokumencie zapowiedziano przygotowanie, po przeprowadzeniu odpowiednich konsultacji z władzami prowincji i samorządów, wieloletniego planu wsparcia dla infrastruktury, mającego w szczególności zapewnić podmiotom publicznym stabilność i przewidywalność dostępu do środków inwestycyjnych.

W dokumencie *Advantage Canada* znalazły się także deklaracje dotyczące polityki rządu federalnego wobec ppp. Rząd zapowiedział wspieranie zwiększonego wykorzystania ppp w projektach infrastrukturalnych, traktując je jako innowacyjną technikę finansową umożliwiającą podniesienie efektywności realizacji inwestycji, przy zachowaniu odpowiedniego stopnia kontroli sektora publicznego nad infrastrukturą. Zapowiedziano podjęcie trzech konkretnych kroków mających promować ppp:

- (1) utworzenie funduszu rządowego dla współfinansowania projektów ppp, dostępnego na zasadzie konkursu wniosków inwestycyjnych (accessible on a merit basis), tzn. inwestującego w najlepsze projekty spośród zgłoszonych przez organy publiczne ze szczebla prowincji, terytoriów i samorządów,
- (2) wprowadzenie obowiązku rozpatrzenia wariantu ppp przez władze prowincji, terytoriów i samorządów w każdym wypadku, gdyby chciały one realizować duży projekt infrastrukturalny, przy wsparciu funduszy rządu federalnego,
- (3) utworzenie wyspecjalizowanej agencji rządu federalnego do spraw ppp (federal P3 office) na wzór instytucji powołanych już wcześniej przez rządy prowincji, powołano się tutaj na przykłady Kolumbii Brytyjskiej i Québec.

Building Canada Plan

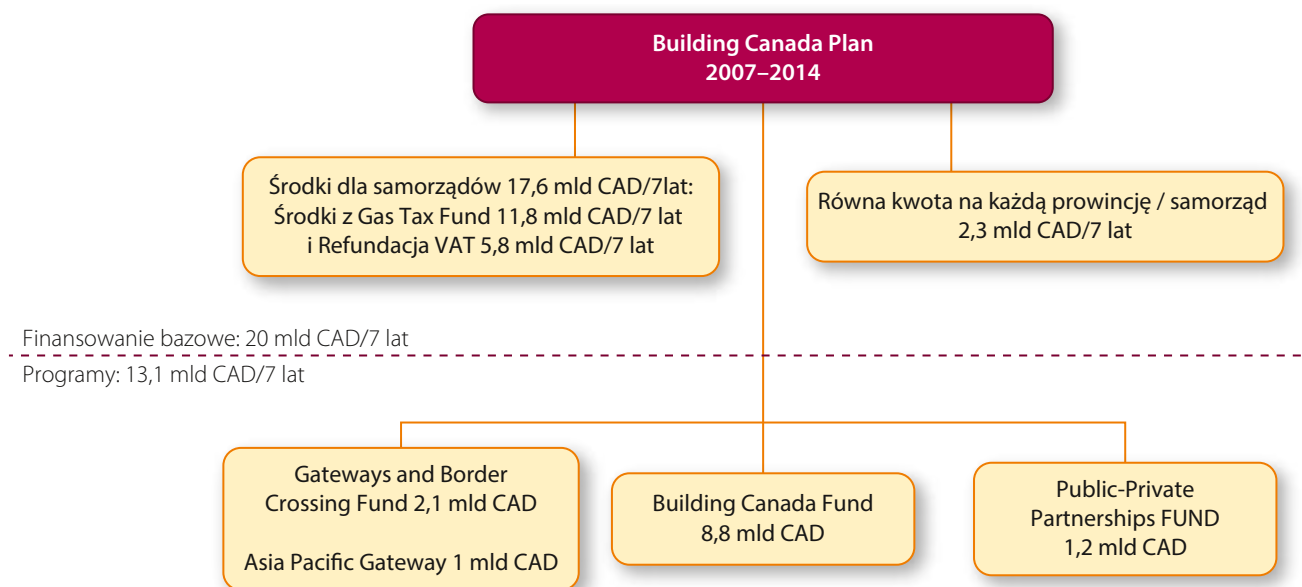
Zapowiedzi zawarte w dokumencie *Advantage Canada* zostały zrealizowane już w marcu 2007 r., gdy rząd federalny przedstawił projekt budżetu na rok fiskalny 2007-2008. W dokumencie tym zawarty został 7-letni plan wsparcia finansowego rządu dla inwestycji infrastrukturalnych na lata fiskalne od 2007-2008 do 2013-2014⁵⁶. Plan ten, określony mianem *Building Canada Plan*, przewidywał wydanie na inwestycje infrastrukturalne, na wszystkich szczeblach sektora publicznego w ciągu 7 lat, kwoty 33 mld CAD, co rząd określił jako „historyczną inwestycję” w rozwój kraju. Wspomniana kwota podzielona została na szereg osobnych funduszy, określonych co do źródeł środków, ich przeznaczenia oraz dostępności dla poszczególnych kategorii inwestorów publicznych. Graficzny obraz struktury *Building Canada Plan* przedstawia poniższy Rysunek 4.

⁵⁵ Por. Advantage Canada: Building a Strong Economy for Canadians. Department of Finance, Canada, November 23, 2006.

⁵⁶ Por. The Budget Plan 2007. Department of Finance, Canada, March 19, 2007. W Kanadzie, podobnie jak w szeregu innych krajów, projekt budżetu jest dokumentem opisującym nie tylko planowane dochody i wydatki rządu na najbliższy rok, ale także całą strategię gospodarczą rządu oraz narzędzia jej realizacji.

III. Ppp w praktyce

Rysunek 4. Struktura wydatków rządu federalnego Kanady na wsparcie inwestycji w obszarze infrastruktury w ramach Building Canada Plan



Źródło: Infrastructure Canada, Departmental Performance Report 2007-2008, s. 11.

Środki z budżetu federalnego przeznaczone do wsparcia inwestycji w ramach *Building Canada Plan* podzielono na dwa bloki:

- (1) tzw. finansowanie bazowe (Base Funding), które było dostępne na bardzo ogólnie określone potrzeby rozwoju infrastruktury i miało w większości finansować niewielkie, ale bardzo liczne projekty na szczeblu samorządów lokalnych i miejskich,
- (2) trzy programy dedykowane dla priorytetowych obszarów infrastruktury (Program Funding). Programy przeznaczone były m.in. dla większych inwestycji w autostrady, transport publiczny i ochronę środowiska.

Podstawowym funduszem w kategorii programów był tzw. Building Canada Fund z kwotą 8,8 mld CAD. W tej kategorii ulokowano również fundusz dedykowany dla wsparcia projektów realizowanych w formule ppp, na który przeznaczono 1,2 mld CAD.

Fundusz dla ppp (określany mianem National Public Private Partnerships Fund bądź krótko P3 Fund) miał wspierać projekty infrastrukturalne o takiej samej charakterystyce, jak projekty mogące korzystać ze środków Building Canada Fund – zresztą zakładano, że oba fundusze będą się w miarę możliwości wzajemnie wspierać. Podmioty aplikujące o finansowanie na kwotę przewyższającą 50 mln CAD w ramach Building Canada Fund zostały zobowiązane do przeprowadzenia w sposób rygorystyczny analizy weryfikującej opłacalność wariantu ppp⁵⁷.

P3 Fund mógł wspierać projekty organizowane jako ppp przez organy publiczne na szczeblu prowincji, terytoriów i samorządów. Fundusz mógł stosować zarówno instrumenty dłużne oraz gwarancje, jak i dokonywać inwestycji kapitałowych (ale tylko w formie akcji bez prawa głosu). Maksymalny limit zaangażowania P3 Canada Fund w projekcie został ustalony na poziomie 25% bezpośrednich kosztów inwestycji, włączając w to ewentualne inne elementy wsparcia rządu federalnego dla projektu, natomiast nie ustalono ani minimalnej, ani maksymalnej kwoty zaangażowania. Dobór projektów miał odbywać się poprzez coroczne „rundy” (Rounds of funding). W ramach owych rund fundusz oferował wsparcie dla podmiotów, które organizowały projekty ppp spełniające warunki programu i wzywał je do zgłaszania wniosków o dofinansowanie.

Budżet na rok fiskalny 2007-2008 przesądził ostatecznie sprawę powołania nowej instytucji rządu federalnego, mającej pełnić rolę centrum kompetencyjnego w sprawach ppp i promować zastosowanie tej formuły finansowania

⁵⁷ Identyfikacyjny wymóg wprowadzono także dla trzeciego funduszu w kategorii programów – Gateways and Border Crossings Fund (GBCF), przeznaczonego na wsparcie federalnych projektów inwestycji w infrastrukturę transportową o strategicznym znaczeniu dla kanadyjskiego handlu zagranicznego.

projektów. W budżecie przewidziano kwotę 25 mln CAD na pokrycie kosztów utworzenia oraz 5-letniej działalności tej jednostki. Warto podkreślić, że rząd kanadyjski nie ukrywał w dokumencie budżetowym swoich nadziei i ambicji związanych z rozwojem ppp – wyraźnie stwierdzano, że Kanada aspiruje do pozycji jednego ze światowych liderów ppp i odwoływano się do przykładu dotychczasowych liderów, Wielkiej Brytanii i Australii⁵⁸.

Nowa instytucja, której działalność miała być wspólnie nadzorowana przez ministra finansów oraz ministra ds. transportu, infrastruktury i samorządów, miała spełniać dwa podstawowe zadania:

- (1) identyfikować możliwości inicjowania projektów ppp na szczeblu rządu federalnego oraz doradzać przy realizacji takich projektów, na identycznej zasadzie jak agendy ppp powołane przez rządy prowincji,
- (2) oceniać i nadzorować wykonywanie wymogu analizy wariantu ppp przez prowincjonalnych i samorządowych sponsorów projektów, którzy starali się o dofinansowanie z federalnych funduszy infrastrukturalnych (wymóg ten określono terminem P3 Screen)⁵⁹.

Budżet na lata 2007-2008 wraz z zawartym w nim *Building Canada Plan* zapoczątkował długotrwały okres wzmożonego zaangażowania finansowego federalnego rządu Kanady we wspieranie inwestycji infrastrukturalnych na wszystkich szczeblach sektora publicznego. Skala tego wsparcia została zresztą dodatkowo zwiększona w 2009 r. w związku z przyjęciem przez rząd programu działań antykrzysowych. Obejmował on nowy pakiet finansowania infrastruktury (infrastructure stimulus funding), przewidujący wydatkowanie 11,8 mld CAD w ciągu dwóch kolejnych lat fiskalnych⁶⁰.

Na tle szeroko zakrojonych działań wspierających rozwój infrastruktury, rząd federalny kontynuował zainicjowane w 2007 r. działania na rzecz promocji ppp. Warto podkreślić, że nie był to proces łatwy, m.in. z uwagi na fakt, że szerokie możliwości korzystania ze wsparcia finansowego stworzone przez rząd dla sponsorów projektów na szczeblu prowincji i samorządów obniżały relatywną atrakcyjność wariantu realizacji projektu w formule ppp, ze względu na czasochłonność i podwyższony stopień trudności przygotowania projektu. Poparcie rządu dla ppp kolidowało też do pewnego stopnia z postulatem możliwie jak najszybszego zaangażowania środków budżetowych w inwestycje infrastrukturalne, a ta ostatnia kwestia nabrała dużego znaczenia w związku z międzynarodowym kryzysem finansowym rozpoczętym w 2008 r. i wywołaną przez niego światową recesją.

Ofiarą powyższej sprzeczności stał się wymóg P3 Screen, który został przez rząd federalny zawieszony na dwa lata pod koniec 2008 r. w celu przyspieszenia wykorzystania federalnego wsparcia finansowego dla infrastruktury. Ponieważ w ciągu tych dwóch lat oba fundusze, które miały być objęte obowiązkiem P3 Screen, tj. *Building Canada Fund* i *GBCF*, zaangażowały praktycznie całość swoich środków, wspomniana decyzja rządu oznaczała w ostatecznym rozrachunku zaniechanie wdrożenia wymogu sprawdzania możliwości zastosowania formuły ppp w projektach inicjowanych przez prowincje i samorządy, które korzystały ze wsparcia federalnego⁶¹.

Zawieszenie wymogu P3 Screen wpłynęło w decydujący sposób na zakres zadań nowo powstałej agendy rządu federalnego ds. ppp. Formalna inkorporacja nowej instytucji nastąpiła w lutym 2008 r. Początkowo była ona afiliacją *Canada Development Investment Corporation*, ale w maju 2008 r. uzyskała pełny status *Federal Crown Corporation*, nadzorowanej przez parlament za pośrednictwem ministra finansów. Uzyskała wówczas nazwę *PPP Canada Inc.*, w skrócie *P3C*. Proces organizacji *PPP Canada* został sfinalizowany na początku 2009 r., wraz z ukonstytuowaniem się jej władz i przedstawieniem parlamentowi pierwszego planu działań⁶². *PPP Canada* utraciła w momencie zawieszenia P3 Screen jedno ze swoich głównych, pierwotnie planowanych zadań, co pozwoliło jej skoncentrować się w pierwszych latach działalności na innej, węższej roli: zarządzaniu Funduszem P3⁶³.

⁵⁸ The Budget Plan 2007, op. cit., s. 169.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Pakiet stymulacyjny dotyczący infrastruktury obejmował nowe wydatki inwestycyjne niezależne od kwot przewidzianych w *Building Canada Plan*. Były one kierowane przede wszystkim do obszarów, gdzie mogło nastąpić jak najszybsze uruchomienie środków, np. na inwestycje modernizacyjne. Z całej kwoty pakietu wynoszącej 11,8 mld CAD ponad połowa (6,4 mld CAD) przeznaczona została dla inwestycji na szczeblu prowincji/terytoriów i samorządów. Por. *Canada's Economic Action Plan. Budget 2009. Tabled in the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, P.C., M.P., Minister of Finance. January 27, 2009.*

⁶¹ Por. *ppp Canada Inc., Corporate Plan for the 2011-2012 to 2015-2016 Planning Period*, s. 18-19.

⁶² Por. szerzej: *PPP Canada 2008-2009 Annual Report* oraz *PPP Canada, Amended Corporate Plan Summary for the 2008 to 2012 Planning Period*. Pierwszym prezesem *PPP Canada* został John McBride.

⁶³ W dokumencie *The Budget Plan 2007* nowa agenda rządowa ds. ppp nie była jeszcze wprost wiązana z Funduszem P3. Powierzenie jej zarządzania Funduszem mogło wiązać się z utratą zadań związanych z P3 Screen, ale mogło też być następstwem naturalnej decyzji, aby sprawy ppp na szczeblu rządu federalnego skupić w jednej jednostce.

III. Ppp w praktyce

Fundusz wsparcia dla ppp ostatecznie uzyskał nazwę P3 Canada Fund (P3CF). PPP Canada w początkowym okresie swego istnienia przeprowadziła gruntowną analizę kanadyjskiego rynku ppp w celu określenia kierunków działania P3CF, które w najbardziej efektywny sposób przyczyniłyby się do zwiększenia inwestycji sektora prywatnego w infrastrukturę kanadyjską. Badanie to wykazało, że najsilniejszy mnożnikowy efekt inwestycji P3CF powinien zostać osiągnięty poprzez zaangażowanie w relatywnie najsłabiej rozwinięte sektory rynku, a za takie uznano sektor mniejszych projektów (kwota inwestycji poniżej 100 mln CAD) oraz sektor projektów municypalnych.

W planach działalności P3 Canada Fund założono, że pełne zaangażowanie jego środków (1,2 mld CAD) powinno umożliwić przeprowadzenie projektów ppp o łącznej kwocie wydatków inwestycyjnych wynoszącej co najmniej 5 mld CAD. W trakcie badania rynku ppp ustalono także priorytetowe sektory dla zaangażowania P3CF, przyjmując założenie, że fundusz powinien współfinansować projekty w sektorach reprezentujących największe obszary inwestycji samorządowych i zarazem sektory, w których aktywność ppp była dotąd słabo rozwinięta. Ostatecznie zidentyfikowano cztery takie obszary: transport publiczny, lokalna infrastruktura drogowa, infrastruktura wodno-kanalizacyjna oraz oczyszczalnie ścieków⁶⁴.

Zgodnie z pierwotnymi założeniami zawartymi w budżecie 2007-2008, P3 Canada Fund przeprowadził do końca okresu realizacji *Building Canada Plan* (tzn. do 31 marca 2014 r.) pięć rund zbierania wniosków o dofinansowanie projektów ppp, gromadząc w sumie 294 wnioski⁶⁵. Runda pierwsza ogłoszona została we wrześniu 2009 r., a kolejne w kwietniu lub maju każdego z czterech kolejnych lat, od 2010 do 2013 r. W ciągu wszystkich pięciu rund P3CF zaakceptował łącznie wnioski o dofinansowanie 19 projektów z łączną kwotą zobowiązań inwestycyjnych (commitments) wynoszącą pod koniec marca 2014 r. niespełna 870 mln CAD. Całkowita kwota wydatków inwestycyjnych projektów przyjętych w ciągu pięciu pierwszych rund wynosiła 3,7 mld CAD⁶⁶.

Ogólnie rzecz biorąc, aktywność P3 Canada Fund można uznać za udaną i zgodną z wyjściowymi założeniami. Polityka funduszu przewidywała, że będzie on koncentrował się na wspieraniu rozwoju ppp w sektorach, gdzie formuła ta nie cieszy się dużym zainteresowaniem inwestorów prywatnych, a więc w obszarze mniejszych projektów ze sfery infrastruktury komunalnej. Spośród 19 projektów zaakceptowanych przez P3CF pod koniec marca 2014 r. tylko w wypadku sześciu kwota zobowiązań inwestycyjnych funduszu przekroczyła 50 mln CAD (w największym, Edmonton Light Rail Transit System, wyniosła ona 250 mln CAD, ale jak na P3CF był to projekt wyjątkowo duży). Sektorem największego zaangażowania funduszu był transport publiczny (6 projektów z kwotą 425,2 mln CAD, 60% całości zobowiązań), drugim sektorem były oczyszczalnie ścieków (6 projektów z kwotą 189,5 mln CAD). Biorąc pod uwagę stadium zaawansowania projektu, pod koniec marca 2014 r. 7 projektów było na etapie realizacji (z czego jeden projekt drogowy Chief Peguis Trail Extension, osiągnął już fazę eksploatacji), natomiast 12 projektów było na etapie przygotowań⁶⁷.

W rezultacie wdrożenia przez rząd kanadyjski całokształtu działań ujętych w 7-letnim programie *Building Canada Plan* roczna kwota federalnych wydatków na inwestycje infrastrukturalne wzrosła z około 3 mld CAD w latach bezpośrednio poprzedzających przyjęcie *BCP* w 2007 r. do przeciętnie 5,5 mld CAD w latach 2012-2013⁶⁸. Program *BCP* został przyjęty przez beneficjentów bardzo przychylnie, stąd w miarę postępów w jego realizacji zaczęto wywierać na rząd coraz silniejszą presję, aby przedłużyć okres funkcjonowania programu lub zastąpić go innym pakietem środków po upływie w marcu 2014 roku terminu realizacji *BCP*. Rząd federalny zapowiedział opracowanie nowego długoterminowego planu wsparcia inwestycji infrastrukturalnych w dokumencie budżetowym na rok fiskalny 2011-2012, również w roku 2011 rozpoczęto proces konsultacji z władzami prowincji i samorządów dotyczący kształtu przyszłych rozwiązań.

⁶⁴ Por. szerzej: PPP Canada, Amended Corporate Plan Summary for the 2008 to 2012 planning period, s. 13.

⁶⁵ Obliczenia własne na podstawie PPP Canada Annual Report, różne wydania; PPP Canada Quarterly Financial Report, Second Quarter 2013-2014, Period ended September 30, 2013 oraz informacji prasowych.

⁶⁶ PPP Canada Annual Report 2012-2013 oraz PPP Canada Quarterly Financial Report, Second Quarter 2013-2014.

⁶⁷ Wszystkie dane pochodzą z raportu PPP Canada Annual Report 2012-2013.

⁶⁸ Por. Jobs, Growth and Long-Term Prosperity. Economic Action Plan 2013. Tabled In the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, Minister of Finance, March 21, 2013, s. 170-171.

New Building Canada Plan

Nowy program pod nazwą *New Building Canada Plan (NBCP)* został przez rząd ogłoszony w marcu 2013 roku w dokumencie budżetowym na rok fiskalny 2013-2014⁶⁹, i jak sugeruje jego nazwa, jest on rozbudowaną i zaktualizowaną wersją swojego poprzednika z 2007 r. *NBCP* przewiduje wydatkowanie z budżetu federalnego na inwestycje infrastrukturalne na poziomie prowincji, terytoriów i samorządów lokalnych w okresie 10 lat, tj. w latach fiskalnych 2014-2015 do 2023-2024, łącznej kwoty 53,5 mld CAD. Ponadto zaplanowano odrębny program inwestycyjny dotyczący infrastruktury służącej społecznościom indiańskim, eskimoskim itp. (First Nations infrastructure) na kwotę 7 mld CAD oraz program inwestycji w infrastrukturę zarządzaną przez rząd federalny na kwotę 10 mld CAD. Łączna kwota wszystkich wydatków federalnych na infrastrukturę w okresie 10-letniego planu ma zatem przekroczyć 70 mld CAD.

Program *NBCP* obejmuje nowe finansowanie wynoszące 47,5 mld CAD oraz kwotę 6 mld CAD, dość enigmatycznie określoną jako „pochodząca z obecnych programów infrastrukturalnych”⁷⁰. Struktura *NBCP* kontynuuje z pewnymi modyfikacjami rozwiązania z poprzedniego 7-letniego planu, co wydaje się świadczyć o tym, że generalnie sprawdziły się one w praktyce.

Największy komponent planu, Community Improvement Fund, o wartości 32,2 mld CAD, przeznaczony jest na inwestycje samorządów miejskich i lokalnych o szeroko określonym zakresie i dużej elastyczności w wykorzystaniu wsparcia rządu. Drugim głównym komponentem *NBCP* jest New Building Canada Fund, podzielony na dwie części. Pierwsza obejmuje kwotę 4 mld CAD przeznaczoną na projekty „o znaczeniu narodowym”, inicjowane na szczeblu prowincji, terytoriów i samorządów. Chodzi tu o projekty o istotnym znaczeniu dla wzrostu, zatrudnienia i konkurencyjności gospodarki, przede wszystkim w sferze infrastruktury transportowej. Wsparcie dla projektów z tej transzy nie będzie przydzielane według z góry określonego klucza, ale będzie przyznawane w trybie konkursowym (on merit basis). Druga część, wynosząca 6 mld CAD, ma być wykorzystana na poziomie prowincji i terytoriów, z przeznaczeniem na inwestycje w większą liczbę sektorów. Wsparcie kontynuuje tutaj reguły finansowania podstawowego z BCF, a więc każda prowincja i terytorium otrzyma określoną kwotę, m.in. przyznaną proporcjonalnie do liczby ludności⁷¹.

Trzecim komponentem *New Building Canada Plan* jest odnowiony P3 Canada Fund, który otrzymał kolejną alokację w wysokości 1,2 mld CAD do wykorzystania w okresie 5 lat. Efekty funkcjonowania funduszu w ciągu pierwszego 5-letniego okresu jego działalności dla rozwoju kanadyjskiego rynku ppp zostały ocenione pozytywnie, stąd zasadnicze kierunki działań P3CF mają pozostać takie same. Inwestycje w okresie nowego planu mają być w szczególności kierowane do przedsięwzięć planowanych na prowincjach, terytoriach i miastach o najsłabszej dotąd aktywności w zakresie ppp. Wyrazem kontynuacji działalności P3 Canada Fund było rozpoczęcie przez fundusz w kwietniu 2014 r. szóstej rundy wniosków o finansowanie.

Obok decyzji o odnowieniu alokacji budżetowej dla P3 Canada Fund, plan *NBCP* przyniósł jeszcze inne, być może nawet ważniejsze, postanowienie dla kanadyjskiego programu ppp. Mianowicie powrócono do narzędzia P3 Screen poprzez wprowadzenie wymogu przewidującego, że wszystkie projekty o kosztach inwestycji ponad 100 mln CAD przedstawione przez prowincje, terytoria i samorzady w ramach New Building Canada Fund dla uzyskania wsparcia rządu federalnego będą oceniane pod kątem możliwości ich realizacji w formule ppp⁷². Zostało też wyraźnie zaznaczone, że w razie gdy przeprowadzona analiza potwierdzi, iż ppp jest optymalnym wariantem realizacji projektu, rząd będzie traktował zastosowanie ppp jako warunek udzielenia projektowi swojego wsparcia finansowego.

Z uwagi na fakt, że wprowadzenie P3 Screen do procesu udzielania wsparcia finansowego projektom w ramach NBCF oznaczało dla sponsorów projektów z prowincji i samorządów konieczność wykonania szeregu analiz

⁶⁹ Por. Jobs, Growth and Long-Term Prosperity. Economic Action Plan 2013, op. cit.

⁷⁰ Można się domyślać, że są to fundusze, których nie udało się wykorzystać w okresie pierwszego Building Canada Plan, dlatego przesunięto je na kolejne lata.

⁷¹ Warto podkreślić, że niezależnie od całej, dość skomplikowanej „siatki” kryteriów alokacji środków z budżetu federalnego według klucza terytorialnego czy sektorowego itd., w praktyce w realizacji pierwszego Building Canada Plan dość często zdarzało się, że konkretny projekt otrzymywał jednocześnie finansowanie ze strony rządu federalnego, prowincji lub terytorium, oraz miasta. W wypadku projektów ppp dochodziło jeszcze oczywiście finansowanie ze strony partnera prywatnego.

⁷² Już dwa lata wcześniej procedura P3 Screen została wprowadzona dla dużych projektów infrastrukturalnych rozpatrywanych przez instytucje federalne.

III. Ppp w praktyce

oraz poniesienia związanych z tym kosztów, rząd postanowił wydzielić z nowej alokacji dla P3 Canada Fund kwotę 10 mln CAD z przeznaczeniem na pokrycie do 50% kosztów wymaganej analizy porównawczej wariantów realizacji projektu (z limitem kwotowym 200 tys. CAD na projekt). Posunięcie to było dość znaczącym gestem ze strony rządu, gdyż procedura P3 Screen nie była wcale popularna wśród beneficjentów wsparcia rządowego. Prowincje i samorzady obawiały się (nie bez racji), że spowoduje ona, obok dodatkowych kosztów, także znaczące przedłużenie okresu przygotowania projektu oraz zmniejszy swobodę podmiotów prowincjonalnych i samorządowych w wykorzystaniu pomocy federalnej.

Zasady planu *NBCP* ogłoszone w marcu 2013 r. były jeszcze wówczas formalnie traktowane jako propozycja rządu, która miała być dopracowywana w trakcie kolejnych konsultacji z prowincjami i samorządami w ciągu ostatniego roku obowiązywania starego planu. Jednak finalny kształt *NBCP* ogłoszony w lutym 2014 r. został zmodyfikowany bardzo nieznacznie, a reguły dotyczące P3 Screen pozostały niezmienione⁷³. Wzbudziło to ponownie obawy i kontrowersje wśród potencjalnych beneficjentów pomocy rządowej, zwłaszcza samorządów miejskich i lokalnych⁷⁴.

Wdrażanie ppp w projektach infrastrukturalnych rządu federalnego

Rząd federalny jest w Kanadzie właścicielem i/lub dysponentem różnorodnego portfela aktywów infrastrukturalnych, obejmującego m.in. gmachy publiczne; budowle i instalacje o specjalistycznym przeznaczeniu (laboratoria naukowe, instalacje telekomunikacyjne, przejścia graniczne, bazy wojskowe itd); obiekty inżynieryjne (np. tamy); niektóre drogi, mosty i tunele o szczególnym znaczeniu dla ogólnokrajowego systemu transportowego; niektóre lotniska oraz porty handlowe i rybackie.



Status własnościowy poszczególnych sektorów infrastruktury bądź konkretnych obiektów jest w wielu wypadkach efektem splotu różnych skomplikowanych historycznych okoliczności, i co więcej, nie musi on pokrywać się z rzeczywistą kontrolą zarządczą. Przykładowo w latach 90. ubiegłego wieku rząd efektywnie sprywatyzował większość dużych lotnisk w Kanadzie. Formalnie rzecz biorąc, lotniska nie zostały sprzedane, lecz oddane w długoterminową dzierżawę specjalnie utworzonym lokalnym organizacjom (Local Airport Authorities). W sensie ekonomicznym i finansowym lotniska pozostają zatem w pełnej dyspozycji LAA, ale rząd zachowuje nad nimi częściową kontrolę⁷⁵.

Projekt ppp: Confederation Bridge, Nowy Bruszwik;
źródło: The Canadian Council for PPP, prezentacja pt. „Public-Private Partnerships-Canadian Experience and Best Practices”.

W inwestycjach związanych z procesem rozbudowy, restrukturyzacji i modernizacji majątku infrastrukturalnego zarządzanego przez poszczególne ministerstwa lub autonomiczne agendy rządu federalnego instytucje te zaczęły wykorzystywać formułę ppp bardzo wcześnie, bo we wczesnych latach 90. ubiegłego wieku. To właśnie w tym okresie został zrealizowany słynny projekt budowy mostu Confederation Bridge, dość często uznawany za „pierwszy prawdziwy kanadyjski projekt ppp”⁷⁶.

Federalne projekty ppp, z uwagi na dość unikalny charakter wielu rządowych obiektów infrastrukturalnych, uzyskiwały niekiedy duży rozgłos (najlepszym przykładem jest tu właśnie Confederation Bridge), ale tradycyjnie projekty rządu stanowiły niewielką część aktywności rynku ppp w Kanadzie.

⁷³ Por. The Road to Balance: Creating Jobs and Opportunities. Tabled In the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, Minister of Finance, February 11, 2014.

⁷⁴ Por. Federation of Canadian Municipalities, The New Building Canada Plan. What It Means for Cities and Communities, 18 February 2014.

⁷⁵ Transfer lotnisk do sektora prywatnego formalnie odbył się na mocy wdrożonej przez rząd tzw. National Airports Policy z 1994 r. Dzięki efektywnej prywatyzacji lotnisk rząd nie musi już subsydiować ich działania, a nawet otrzymuje znaczące dochody z dzierżawy. Por. Report of the Auditor General of Canada, chapter 10, Airport Transfers: National Airports System, October 2000.

⁷⁶ Most Konfederacji został zbudowany w latach 1993-1997 w formule projektu BOOT/DBFO z 35-letnim terminem eksploatacji, kosztem 1 mlrd CAD. Most łączy Wyspę Księcia Edwarda z lądem stałym. Rząd federalny ma obowiązek zapewnienia komunikacji wyspy z lądem na mocy traktatu z 1873 r., który przyłączył Wyspę Księcia Edwarda do Kanady. Wcześniej funkcjonowała tam komunikacja promowa.

III. Ppp w praktyce

Baza projektów CCPPP wymieniała pod koniec kwietnia 2014 r. tylko 9 projektów federalnych przygotowywanych i/lub realizowanych, począwszy od 1991 r., co stanowiło nieco ponad 4% liczby wszystkich projektów znajdujących się w tym momencie w bazie. Niektóre z przedsięwzięć rządowych w bazie CCPPP mają przy tym bardzo specyficzny charakter, który sprawia, że ich zaliczenie do projektów ppp można uznać za dyskusyjne. Znajdują się tam np.: korporatyzacja systemu nawigacji i kontroli lotów cywilnych na rzecz NAV CANADA⁷⁷ oraz, będąca w fazie przygotowań, restrukturyzacja rządowej agencji Atomic Energy of Canada Limited i outsourcing usług energetycznych dla obiektów rządowych w stolicy Kanady Ottawie.

Pozostałe projekty federalne w bazie CCPPP mają już bardziej tradycyjny profil. Trzy kolejne projekty dotyczą budowy i późniejszej długoterminowej eksploatacji gmachów publicznych o różnym przeznaczeniu: siedziby Royal Canadian Mounted Police w Kolumbii Brytyjskiej (budowa ukończona w 2012 r.), siedziby służby wywiadu i bezpieczeństwa elektronicznego Communications Security Establishment Canada (w trakcie budowy, jej zakończenie planowane jest w 2014 r.) oraz gmachu Maison de Radio Canada w Montrealu (faza przygotowań). Portfel projektów federalnych uzupełniają ponadto budowa i eksploatacja dwóch mega-mostów (dobrze znanego Confederation Bridge oraz będącego w fazie przygotowań nowego mostu nad rzeką Świętego Wawrzyńca), a także budowa tunelu łączącego główny terminal lotniska w Toronto z przystanią promową.

Niewielka ilość podejmowanych federalnych projektów ppp w połączeniu z ich różnorodnością była jednym z czynników, które utrudniały wprowadzenie standardowych rozwiązań projektowych dla sektora rządowego, stąd przez długi czas ppp było na szczeblu federalnym działaniem podejmowanym ad hoc. Ponadto brakowało ram instytucjonalnych i procedur, które zapewniłyby systematyczny charakter aktywności nad wdrażaniem ppp w infrastrukturze rządowej. Sytuacja uległa zmianie wraz z utworzeniem PPP Canada w 2008 r. Ta nowa agenda ds. ppp rozpoczęła niejako od podstaw działalność informacyjną, edukacyjną i promocyjną wśród jednostek rządowych. Wprowadzono m.in. praktyczne narzędzia oceny projektów inwestycyjnych pod kątem zastosowania formuły ppp, takie jak P3 Suitability Screening Matrix⁷⁸.

Posunięciem o potencjalnie bardzo dużym znaczeniu dla szerszego wdrożenia ppp w projektach federalnych, świadczącym też o autentycznej determinacji rządu w tej kwestii, było wprowadzenie w marcu 2011 r. obowiązkowej weryfikacji potencjału dla opłacalnego zastosowania ppp we wszystkich dużych projektach planowanych przez jednostki rządu federalnego. Duże projekty zdefiniowano jako takie, których koszt kapitałowy przekracza 100 mln CAD i które kreują majątek o co najmniej 20-letnim okresie eksploatacji. Procedurę tę określono mianem Federal P3 Screen⁷⁹.

Postanowiono jednocześnie, że pozytywny wynik zastosowania narzędzia Federal P3 Screen oznaczać będzie dla sponsorującej projekt jednostki rządowej obowiązek przygotowania szczegółowej propozycji wariantu ppp w ramach analizy możliwych opcji projektu. Rząd zakomunikował również, że będzie zachęcać swoje ministerstwa i agendy do rozpatrywania wariantu ppp w innych, mniejszych projektach inwestycyjnych.

Szanse na szersze niż dotychczasowe wprowadzenie formuły ppp do projektów federalnych zwiększa również nowy 5-letni program inwestycji w infrastrukturę będącą w gestii rządu, o wartości 10 mld CAD, ogłoszony w marcu 2013 roku równoległe z *New Building Canada Plan*. Fundusze wydatkowane w ramach programu mogą być bowiem wykorzystane do współfinansowania projektów realizowanych jako ppp. W budżecie na lata 2014-2015 przewidziano już np. duże środki na finansowanie prac przygotowawczych w dwóch projektach ppp, które będą niewątpliwie sztandarowymi inwestycjami federalnymi w najbliższych latach.

Oba projekty dotyczą mostów o szczególnym znaczeniu dla infrastruktury transportowej Kanady. Pierwszy z nich dotyczy budowy wspomnianego już nowego mostu przez rzekę Świętego Wawrzyńca w Montrealu (New Bridge for the St. Lawrence Corridor Project). NBSL ma zastąpić stary Champlain Bridge, uznawany za most o największym natężeniu ruchu w Kanadzie (ponad 50 mln samochodów rocznie), którego stan

⁷⁷ Chodzi tu o przeprowadzoną w 1996 r. „prywatyzację” rządowego systemu kontroli lotów, która odbyła się na takiej samej zasadzie jak przekazanie lotnisk sektorowi prywatnemu w ramach National Airports Policy.

⁷⁸ Por. ppp Canada, Identifying P3 Potential. A Guide for Federal Departments & Agencies, January 2014.

⁷⁹ Wprowadzenie Federal P3 Screen nastąpiło w ramach pakietu budżetowego 2011. Por. A Low-Tax Plan for the Jobs and Growth. The Next Phase of Canada's Economic Action Plan. Tabled in the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, Minister of Finance, March 22, 2011.

III. Ppp w praktyce

techniczny budzi obecnie duże obawy. W marcu 2014 r. ogłoszono RFQ w projekcie. Przewiduje ono budowę mostu w latach 2015-2018 w formule DBFMO z 35-letnim terminem, przy oczekiwaniu, że partner prywatny zapewni 35-40% finansowania długoterminowego⁸⁰. Koszt projektu szacowany jest na obecnym etapie na kwotę pomiędzy 3 mld CAD a 5 mld CAD.

Również w tym roku ma zostać ogłoszone RFQ dotyczące projektu budowy i eksploatacji nowego mostu przez rzekę Detroit na granicy pomiędzy Kanadą (miasto Windsor w Ontario) a Stanami Zjednoczonymi (miasto Detroit w Michigan), określanego mianem New International Trade Crossing (NITC)⁸¹. Szacuje się, że przez „korytarz” Windsor-Detroit przechodzi obecnie blisko 30% lądowych obrotów handlowych między Kanadą a USA. Projekt będzie przedsięwzięciem międzynarodowym, ale na podstawie umowy między kanadyjskim rządem federalnym i władzami stanu Michigan w USA zawartej w czerwcu 2012 r. całość projektu będzie zarządzana przez agendę rządu Kanady, Windsor-Detroit Bridge Authority. Oczekuje się, że projekt będzie realizowany w formule DBFOM z 30-letnim terminem. Koszt projektu szacowany jest na 2,2 mld USD, z czego 1,3 mld USD wyniesie koszt infrastruktury wybudowanej po stronie amerykańskiej.

Zakończenie

Na sukces partnerstwa publiczno-prywatnego w Kanadzie złożyło się wiele czynników – stabilne otoczenie prawne, sprzyjająca polityka państwa, silne struktury instytucjonalne, szybki i sprawny proces wprowadzania projektów na rynek, wreszcie rozwiązania projektowe zapewniające efektywną alokację ryzyka między stroną publiczną i prywatną. Jak wykazano w niniejszym artykule, sukces ppp w Kanadzie nie przyszedł od razu, lecz jest efektem wyciągnięcia właściwych wniosków z okresu wczesnych prób i błędów. Przełomem okazały się kroki podjęte mniej więcej dekadę temu przez rządy największych kanadyjskich prowincji – stworzenie scentralizowanego procesu przygotowywania projektów, zapewniającego skuteczną interakcję z rynkiem i szybkie zamknięcie finansowe projektu oraz zastosowanie struktur projektowych zapewniających właściwe wyważenie ryzyka. Sektor publiczny w Kanadzie z reguły bierze na siebie ryzyko dochodu/popytu, często także w części ryzyko finansowania projektu, dzięki czemu strona prywatna może koncentrować się na zarządzaniu ryzykiem budowy i ryzykiem operacyjnym projektu.

Sukces ppp w Kanadzie do pewnego stopnia zyskał już własną wewnętrzną dynamikę i działa jak samonakręcający się mechanizm. Pomyślna realizacja projektów umacnia dobrą reputację rynku kanadyjskiego, przyciągając inwestorów i firmy wykonawcze do udziału w kolejnych postępowaniach przetargowych, co zapewnia wysoką konkurencyjność procesu wyboru partnera prywatnego i zapewnia korzystne warunki ofert. Z drugiej strony sukcesy projektów ppp są czynnikiem wspierającym realizację programów inwestycji infrastrukturalnych inicjowanych przez władze i stanowią zachętę do tworzenia dla ppp sprzyjających warunków rozwoju.

Jak dzisiaj często podkreśla się w Kanadzie, pozycja tego kraju na światowym rynku know-how w zakresie ppp uległa całkowitemu odwróceniu. W przeszłości Kanada była tylko importerem – kanadyjskie postępowania przetargowe były zdominowane przez konsorcja międzynarodowe, a władze korzystały z zagranicznych wzorców przy tworzeniu procedur i programów ppp. Dzisiaj Kanada jest światowym liderem w stosowaniu ppp, dzieląc się swoimi doświadczeniami zarówno poprzez udział kanadyjskich firm oraz banków w projektach ppp za granicą, jak i poprzez szerokie udostępnianie swoich rozwiązań, np. w postaci doradztwa dla sektora publicznego w innych krajach⁸².

⁸⁰ Por. Government of Canada, Public Works and Government Services, Request for Qualifications, New bridge for the St. Lawrence corridor Project, March 17, 2014.

⁸¹ Wcześniej używana była także nazwa Detroit River International Crossing (DRIC). Por. Norton Rose Fulbright, Mega bridge P3 – the Detroit River International Crossing (DRIC)/New International Trade Crossing (NITC), February 2014.

⁸² Por. The Conference Board of Canada, Canada as a Global Leader. Delivering Value through Public-Private Partnerships at Home and Abroad, August 2013.

3.4. Obraz rynku ppp w badaniach Ministerstwa Gospodarki

Dawid Zalewski,
ekspert ds. ppp,
Instytut PPP

Wstęp

Ministerstwo Gospodarki odpowiedzialne, zgodnie z zapisami ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, za monitoring rynku ppp i krzewienie tej instytucji wśród przedsiębiorców i administracji publicznej pod koniec roku 2013 opublikowało opracowanie pn.: „Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”. Omawiana w niniejszym artykule publikacja jest konsekwencją badań przeprowadzonych przez konsorcjum w składzie: Fundacja Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak i Kordasiewicz¹. Na potrzeby badania za partnerstwo publiczno-prywatne uznano przedsięwzięcia realizowane na mocy ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.), zwana dalej „ustawą o ppp” oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 ze zm.). Ustawy te wraz z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, 984 i 1047) tworzą formalne i materialne ramy dla realizacji wspólnych projektów przez administrację publiczną i przedsiębiorców w formule ppp w sensie ścisłym.

Przedmiotem badań były działania i opinie podmiotów publicznych/koncesjodawców oraz partnerów prywatnych/koncesjonariuszy, którzy realizują, realizowali lub próbowali wdrożyć projekty na podstawie umów o partnerstwie publiczno-prywatnym lub umów o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Badanie obejmowało również przedsięwzięcia, w których umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym zawierana była lub miała być zawarta w trybie Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 907) zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ppp, jak i ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi (art. 4 ust. 2 ustawy o ppp). Ta ostatnia kategoria formalnie obejmuje umowy o ppp, jednak z ekonomicznego punktu widzenia ma charakter koncesyjny. Wśród umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, niezależnie czy tryb wyboru partnera przebiegał na mocy prawa zamówień publicznych, czy ustawy koncesyjnej, wyróżnić można przedsięwzięcia, w których w celu wykonania umowy o ppp zdecydowano się na powołanie spółki celowej (art. 14 ustawy o ppp). Przedmiotem badań nie były projekty ppp w sensie szerokim, tj. realizowane np. w ramach ustawy o gospodarce komunalnej² lub w trybie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw³. Na potrzeby niniejszego opracowania ilekroć mowa o ppp rozumie się przez to umowy o ppp oraz umowy o koncesji.

Badania przeprowadzono od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2013 r. Zbadano dynamikę, przebieg i strukturę postępowań zmierzających do wyłonienia partnerów i koncesjonariuszy. Ustalono również strukturę formalnie zainicjowanych i zakończonych zawarciem umowy postępowań zgodnie z charakterystyką strony publicznej (podmiotów publicznych i koncesjodawców), według sektorów gospodarki komunalnej, zawierających podział administracyjny i wartości projektów, z odrębnym uwzględnieniem projektów hybrydowych angażujących środki dotacyjne (z podaniem szacunkowej wartości). Oprócz pionierów rynku ppp, badaniem zostały objęte losowo wybrane podmioty publiczne oraz prywatne, które na 30 września 2013 r. w żaden sposób nie były zaangażowane w formułę partnerstwa publiczno-prywatnego. Zebrane informacje na tak dobranych grupach docelowych posłużyły wskazaniu przyczyn relatywnie małego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w projekty ppp oraz określeniu czynników warunkujących zwiększenie finansowego zaangażowania ww. sektorów w projekty ppp⁴. Niezależnie od opinii uczestników rynku zbadano obiektywne efekty ich działań przekładające się na liczbę postępowań i zawartych umów.

¹ http://www.mg.gov.pl/files/upload/19767/20131218_raport_Institut_PPP.pdf

² Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997 nr 9 poz. 43).

³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. 1996 nr 118 poz. 561).

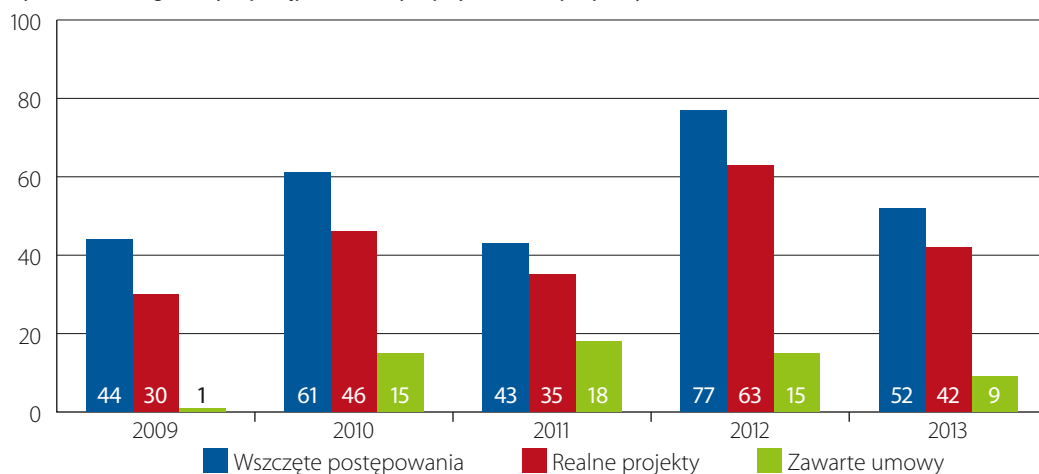
⁴ Szczegóły metodologii dwuetapowego badania przedstawiono na stronie 11 i nast. omawianego opracowania. 470 podmiotów publicznych oraz 313 przedsiębiorców, podzielonych na najbardziej doświadczonych (strony umowy o ppp), średnio zaangażowanych (z doświadczeniem w przygotowaniu i wdrożeniu przedsięwzięć bez zawarcia umowy oraz zupełnych nowicjuszy), pytano o czynniki motywujące ich do realizacji projektów ppp, przeszkody i bodźce, jakie w ich ocenie mogłyby sprzyjać rozwojowi ppp w Polsce. W ramach badania uzyskano 598 odpowiedzi (od 76,37% respondentów).

III. Ppp w praktyce

Zarys rynku partnerstwa publiczno-prywatnego

W okresie od 01.01.2009 r. do 30.09.2013 r. liczba wszystkich ogłoszonych postępowań planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi wyniosła 277. 77 postępowań zostało ogłoszonych w roku 2012 (27,89%), następnie 61 w roku 2010 (22,02%), 52 w roku 2013 (18,77%), 44 w roku 2009 (15,88%) oraz 43 w roku 2011 (15,52%). Spośród wszystkich zamieszczonych postępowań 77,98% stanowiły realne projekty, tzn. takie, których zakres, wartość i przedmiot współpracy różnił się od zamieszczonego poprzednio przez daną jednostkę postępowania (w przypadku postępowań ogłaszanych ponownie). Liczba wszczętych postępowań dotyczących realnych projektów w badanym okresie wyniosła odpowiednio 30 w roku 2009, 46 w roku 2010, 35 w roku 2011, 63 w roku 2012 oraz 42 w roku 2013. Łącznie postępowania dotyczyły 216 realnych projektów. Należy zaznaczyć, iż część podmiotów publicznych, pomimo niepowodzenia w nawiązaniu współpracy z sektorem prywatnym, wszczyniała postępowanie dotyczące konkretnego projektu ponownie, niekiedy 4 razy. Na mocy zamieszczonych postępowań zawarto łącznie 58 umów, z których 1 została zawarta w 2009 r., 15 w 2010 r., 18 w 2011 r., 15 w 2012 r. oraz 9 w 2013 r.

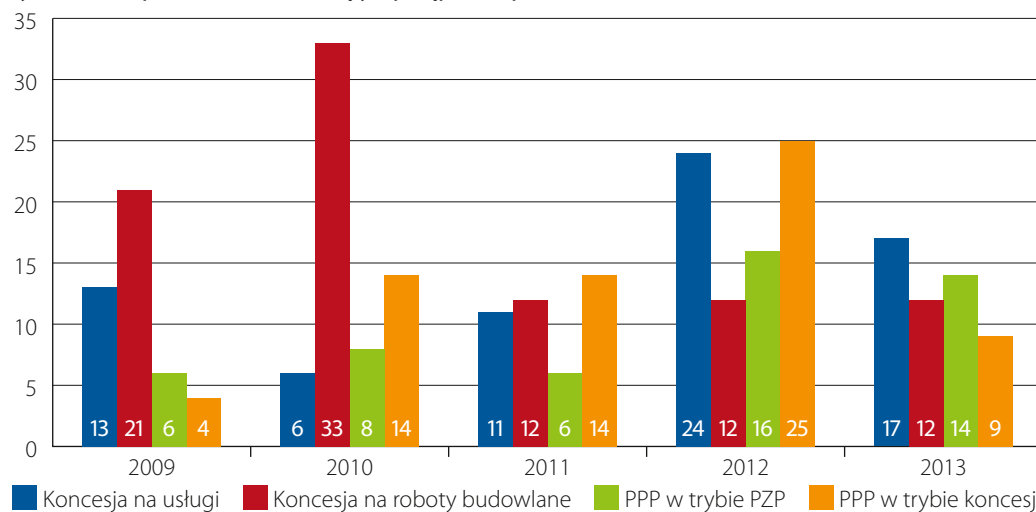
Wykres 1. Liczba ogłoszonych postępowań, realnych projektów oraz podpisanych umów w okresie 01.01.2009-30.09.2013 r.



Wykres 1. obrazuje zestawienie liczby ogłoszonych postępowań, realnych projektów, których dotyczą te postępowania oraz podpisanych umów w badanym okresie w ujęciu statycznym, tzn. przedstawia liczbę oraz status poszczególnych badanych zjawisk na 30 września 2013 r.

Z analizy wszystkich ogłoszonych postępowań wynika, że najczęściej podmioty publiczne wybierały koncesje (58%), z czego koncesje na roboty budowlane wybrano w 90 postępowaniach (32%), a koncesje na usługi w 71 postępowaniach (26%). W 66 postępowaniach zdecydowano się na partnerstwo publiczno-prywatne w trybie koncesji (24%), a w 50 postępowaniach na partnerstwo publiczno-prywatne w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych (18%).

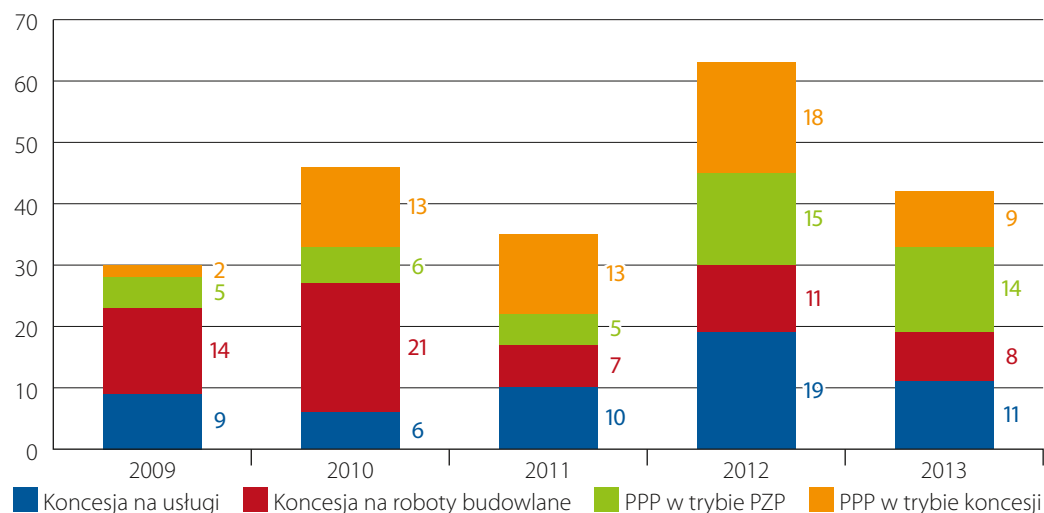
Wykres 2. Forma prawno-finansowa wszczętych postępowań z podziałem na lata w okresie 01.01.2009-30.09.2013 r.



III. Ppp w praktyce

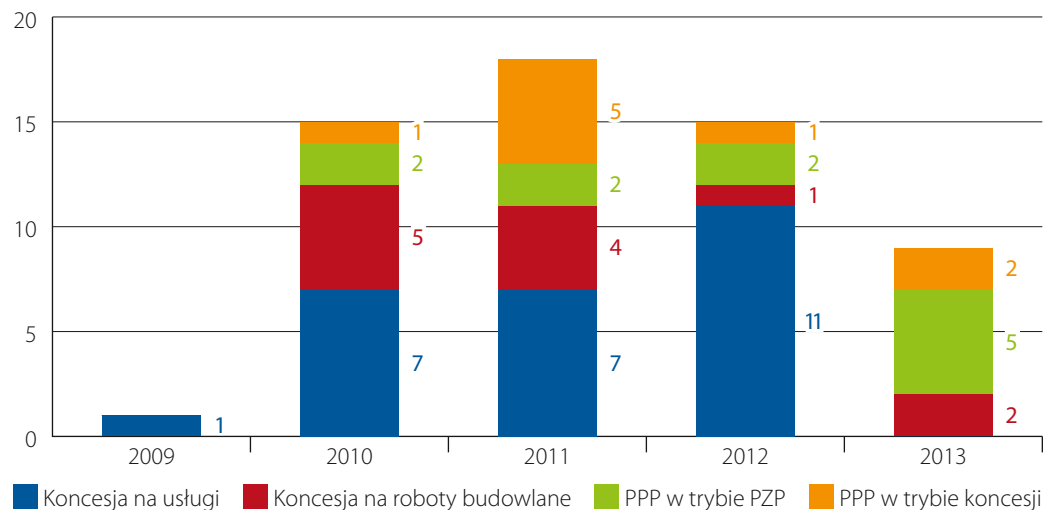
Wyodrębniając z badanej grupy jedynie te postępowania, które dotyczyły realnych projektów, okazuje się, że nieznacznie wzrasta procentowy udział ppp w trybie koncesji (o 1 punkt procentowy) oraz ppp w trybie PZP (o 3 punkty procentowe) w strukturze rynku, tym samym powodując zmniejszenie udziału koncesji na roboty budowlane (o 4 punkty procentowe). Udział koncesji na usługi w strukturze rynku pozostał bez zmian.

Wykres 3. Forma prawno-finansowa wszczętych postępowań dotyczących realnych projektów z podziałem na lata w okresie 01.01.2009-30.09.2013 r.



Z analizy postępowań zakończonych zawarciem umowy wynika, że dominującą formą prawno-finansową przedsięwzięć jest koncesja na usługi, regulująca współpracę w 26 projektach, co stanowi 45% liczby zawartych umów. W 12 przypadkach występuje koncesja na roboty budowlane (21%), w 11 ppp w trybie PZP (19%) oraz w 9 ppp w trybie koncesji (15%).

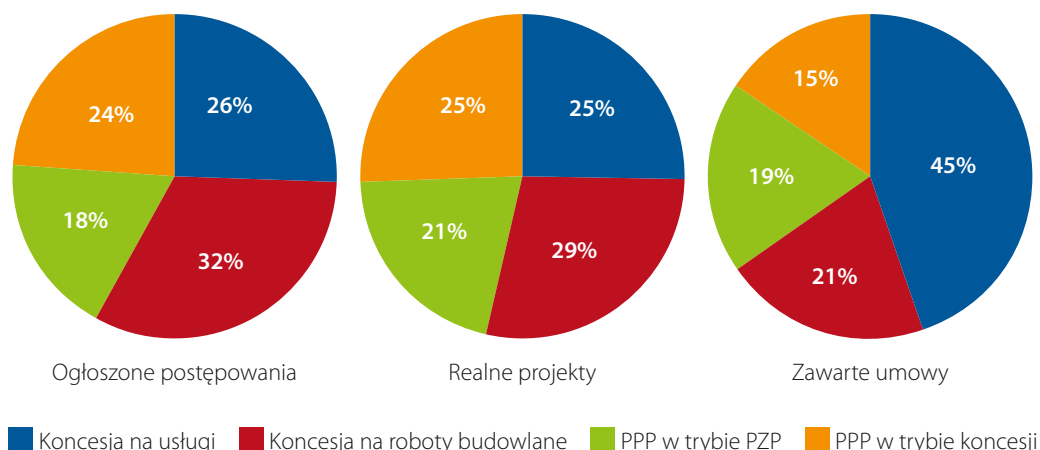
Wykres 4. Forma prawno-finansowa zawartych umów z podziałem na lata w okresie 01.01.2009-30.09.2013 r.



Rozpatrując wszczęte w badanym okresie postępowania, z uwzględnieniem formy prawno-finansowej, należy zaznaczyć, iż istotnie w stosunku do postępowań ogłoszonych i realnych projektów wzrasta procentowy udział zawartych umów w ramach koncesji na usługi, odpowiednio o 19 punktów procentowych w obudwu przypadkach. Procentową zmianę udziału poszczególnych form prawno-organizacyjnych w zależności od zastosowanego filtru: wszystkie wszczęte postępowania, tylko realne projekty oraz zawarte umowy obrazuje Wykres 5.

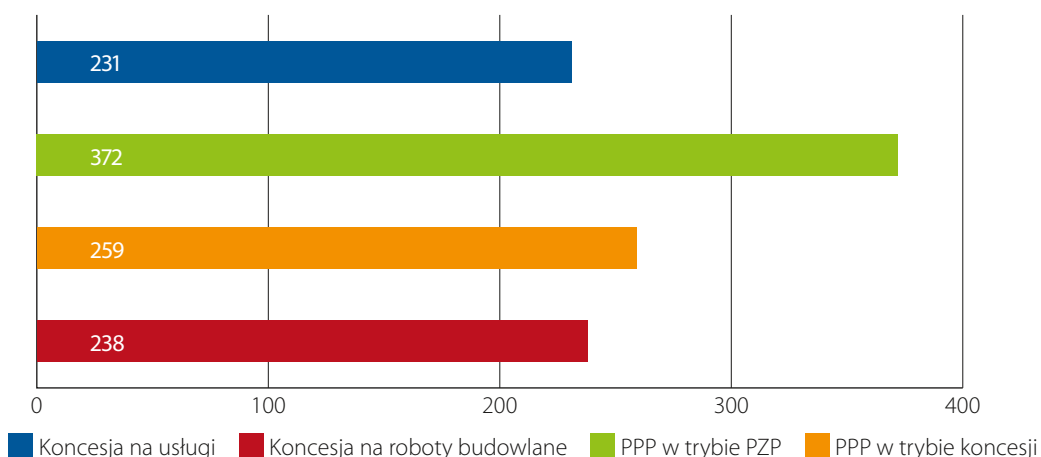
III. Ppp w praktyce

Wykres 5. Forma prawno-finansowa wszystkich wszczętych postępowań, realnych projektów oraz zawartych umów w okresie 01.01.2009-30.09.2013 r.



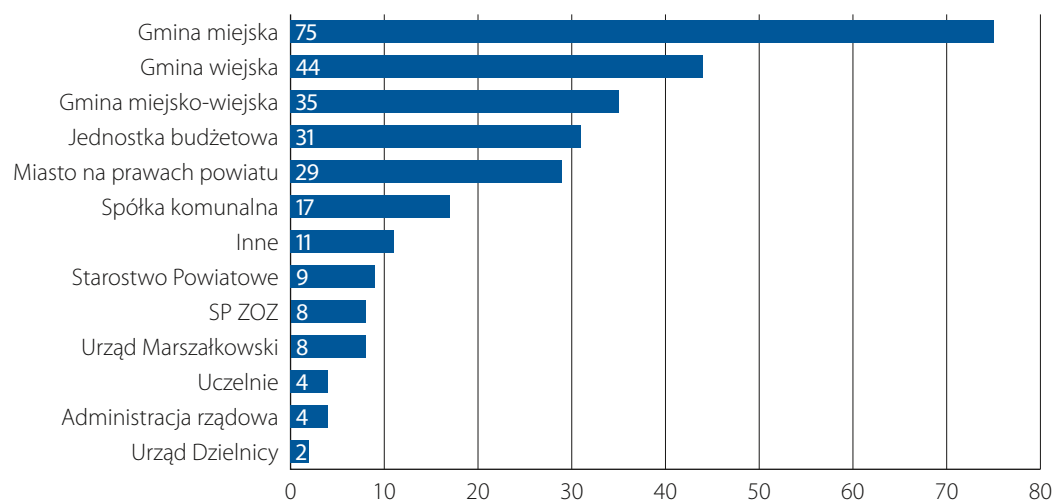
Dokonując analizy zawartych umów, zbadano okres pomiędzy ogłoszeniem postępowania a zawarciem umowy. Średni okres mierzony ilością dni, tj. od dnia zamieszczenia ogłoszenia do zawarcia umowy (termin widniejący na umowie) wynosi 264 dni (w przybliżeniu 9 miesięcy). Zgodnie z Wykresem 6. najkrótszy okres dzielący podmiot publiczny od zawarcia umowy z partnerem prywatnym jest w przypadku koncesji na usługi (231 dni) oraz koncesji na roboty budowlane. Nieco ponad 19 dni dłużej zajmuje zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w trybie koncesji. Zdecydowanie najwięcej czasu wymagają projekty partnerstwa publiczno-prywatnego w trybie prawa zamówień publicznych (372 dni), średnio ich zawarcie następuje w okresie o 40% dłuższym niż w przypadku koncesji na usługi.

Wykres 6. Średni czas od zamieszczenia ogłoszenia do podpisania umowy (liczba dnia)

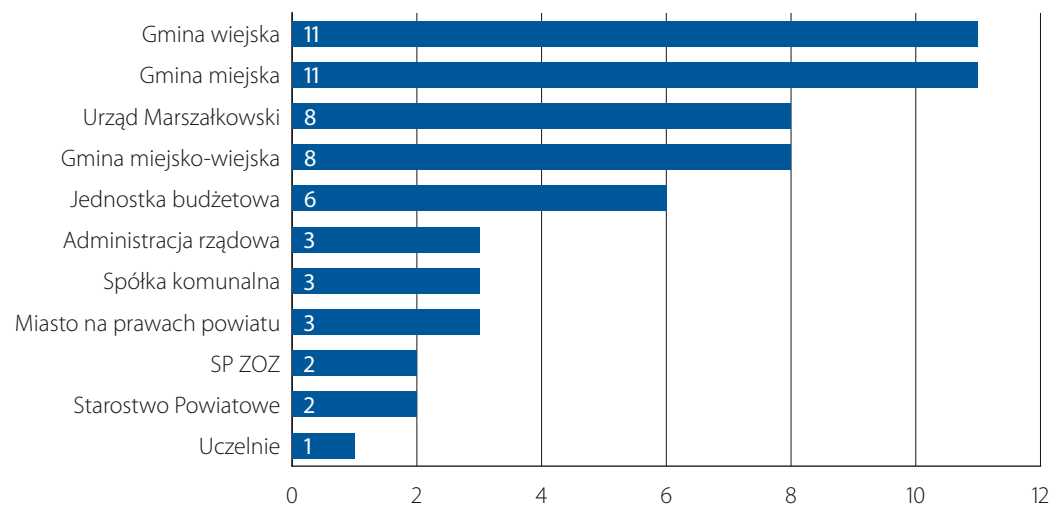


Partnerstwo publiczno-prawne to wciąż domena samorządu terytorialnego, w praktyce w administracji centralnej ppp i koncesje w zasadzie nie występują.

Wykres 7. Liczba wszystkich ogłoszeń w okresie 01.01.2009-30.09.2013 r. z podziałem na rodzaj podmiotu publicznego



Wykres 8. Liczba zawartych umów w okresie 01.01.2009-30.09.2013 r. z podziałem na rodzaj podmiotu publicznego



Nic dziwnego zatem, że jak dotychczas to samorzady gromadzą doświadczenia związane z zawieraniem i realizacją tego typu kontraktów. Co ciekawe, statystycznie najskuteczniejsze w zawieraniu umów są urzędy marszałkowskie.

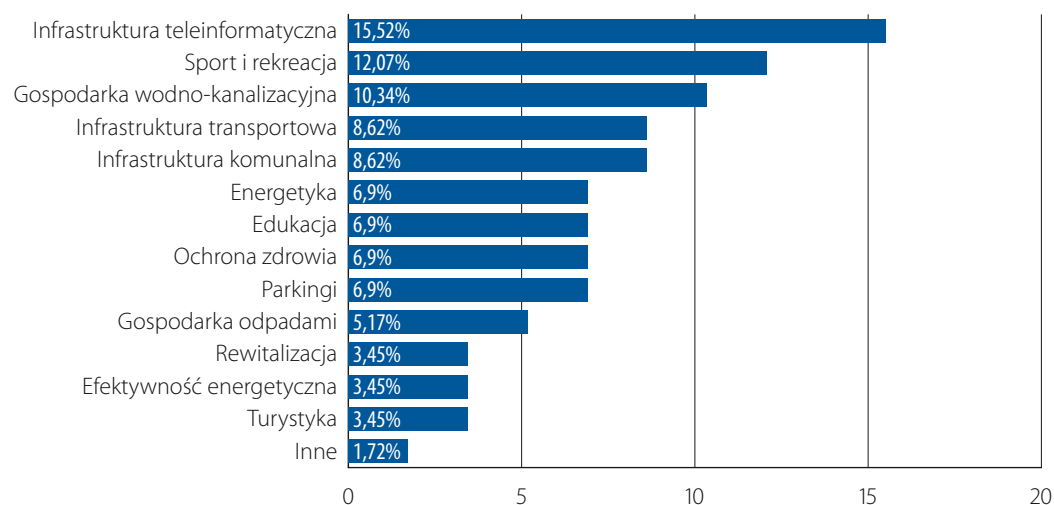
Najwięcej zawartych umów dotyczy realizacji przedsięwzięć infrastruktury teleinformatycznej, które stanowią 12,52% wszystkich umów (na 11 ogłoszonych postępowań dotyczących 10 realnych projektów zostało zawartych 10 umów). Ponad 10% udział w liczbie zawartych umów został odnotowany również w sektorze sportu i rekreacji (na 70 ogłoszonych postępowań dotyczących 49 realnych projektów zostało zawartych 7 umów) oraz gospodarce wodno-ściekowej (na 18 ogłoszonych postępowań dotyczących 15 realnych projektów zostało zawartych 6 umów). W badanych sektorach, poza wymienionymi powyżej, zostało zawartych 36 innych umów z 13 sektorów, z których:

- stanowiące udział 5-10% to: 5 zawartych umów z sektora infrastruktury komunalnej, 4 dotyczące parkingów, 4 dotyczące edukacji, 4 dotyczące energetyki, 4 dotyczące ochrony zdrowia oraz 3 z sektora gospodarki odpadami,
- stanowiące udział poniżej 5% to: odpowiednio po 3 z zakresu efektywności energetycznej, turystyki i rewitalizacji, oraz 1 umowa z sektora niesklasyfikowanego⁵.

⁵ Dotyczy projektu pn.: „Skład, druk, kolportaż wydania papierowego oraz przygotowanie wydania internetowego, jak również sprzedaż i obsługa sprzedaży prenumeraty wersji papierowej i abonamentu wydania internetowego dwumiesięcznika „Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów”. Szczegółowy opis projektu znajduje się w tabeli pn.: „Projekt nr 18”.

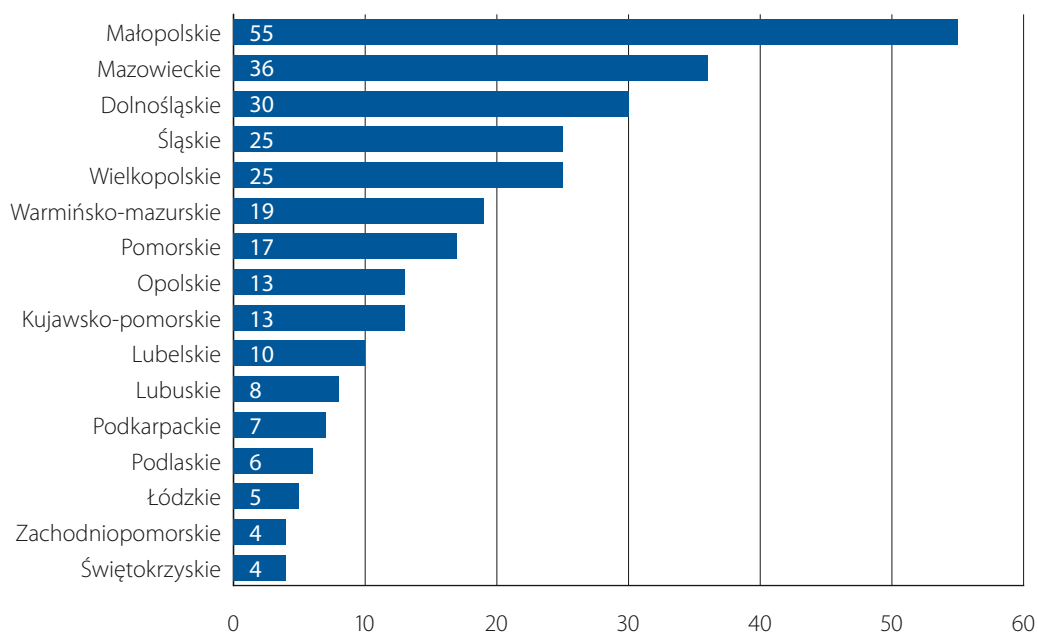
III. Ppp w praktyce

Wykres 9. Procentowy udział postępowań zakończonych zawarciem umowy w okresie 01.01.2009-30.09.2013 r. z podziałem na sektory



Zdecydowanym liderem na rynku ppp, a w zasadzie koncesji, w ujęciu regionalnym, jest województwo małopolskie. Projekty z Krakowa mogą być przykładem dla innych samorządów. Kraków, podobnie jak Poznań dla województwa wielkopolskiego i Wrocław dla województwa dolnośląskiego, jest wzorem projektów (głównie koncesyjnych), które mogą być podstawą do realizacji dla mniejszych podmiotów. Rynek śląski ma wielu lokalnych promotorów, podobnie jak pomorski. Na uwagę zasługuje także region świętokrzyski, który nie może pochwalić się wieloma postępowaniami, jednak stał się inspiracją dla zwolenników projektów hybrydowych w trudnym sektorze sportu i rekreacji. Mimo relatywnie niewielkiej populacji, dość aktywny jest region opolski. Warto odnotować rosnące zainteresowanie formułą ppp w regionach: kujawsko-pomorskim, opolskim i lubelskim. Najwidoczniej potencjału w tym zakresie nie zamierza realizować region zachodniopomorski i łódzki, gdzie zainicjowano mniej postępowań niż w regionach wschodnich (województwa: podlaskie, podkarpackie i lubelskie).

Wykres 10. Liczba wszczętych postępowań w okresie 01.01.2009-30.09.2013 r. według województw

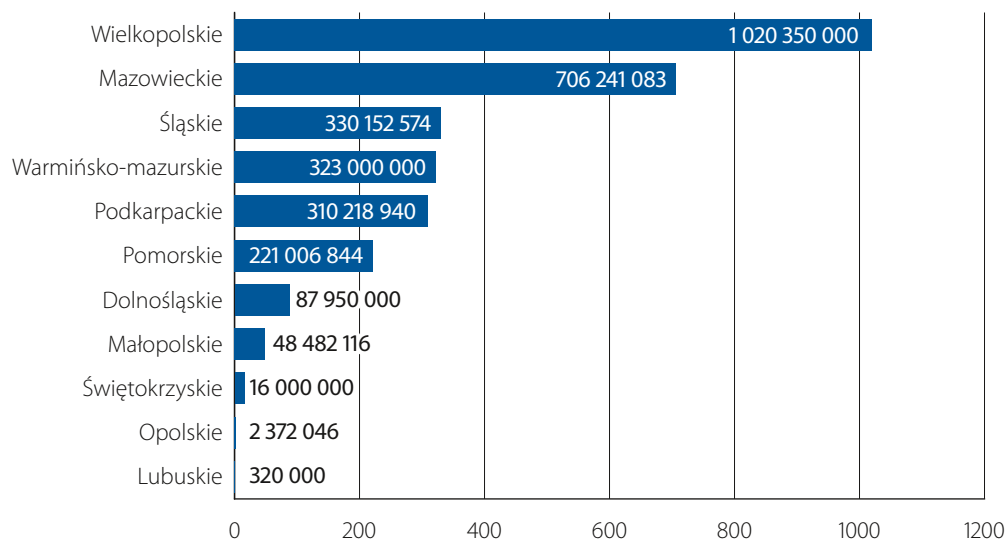


Za sprawą silnego zaangażowania środków UE, zasilających projekty hybrydowe, na Wykresie 11. ujawnia się realna finansowa skala transakcji przeprowadzonych w modelu ppp i koncesji. W tym ujęciu liderem jest Wielkopolska z Poznaniem na czele oraz województwo mazowieckie. Widać również realne znaczenie projektów śląskich i pomorskich, przy czym ten ostatni region dużo zawdzięcza środkom JESSICA zaangażowanym w Sopocie. Na znaczeniu nabierają również projekty ICT, realizowane przy wsparciu UE w Olsztynie oraz

III. Ppp w praktyce

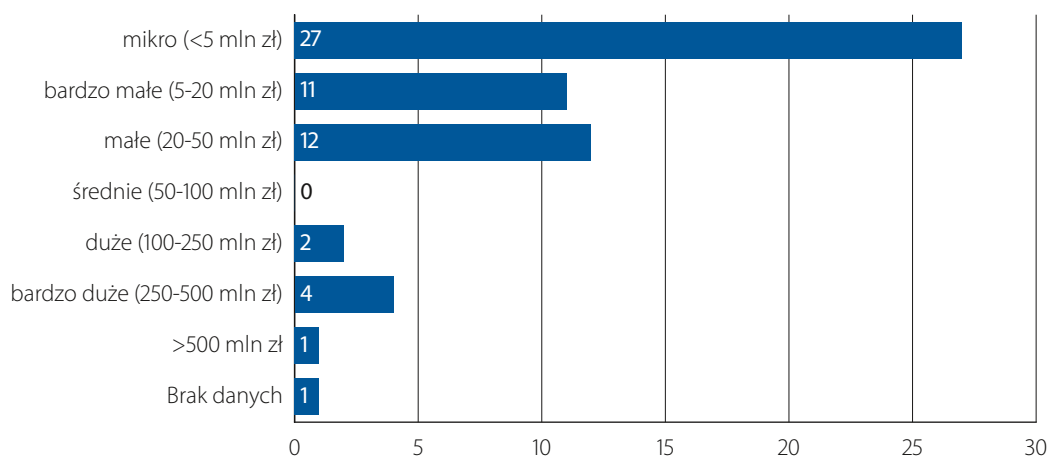
na Podkarpaciu. Natomiast w ujęciu finansowym zaprezentowanym na Wykresie 11., uwidacznia się niewielka wartość projektów małopolskich (głównie koncesji).

Wykres 11. Szacunkowa wartość kontraktów w ramach wszczętych postępowań dotyczących realnych projektów w okresie 01.01.2009-30.09.2013 r. (mln zł)



Co jednak symptomatyczne, większe projekty w relacji do zainteresowania, jakie ostatecznie wzbudziły wśród inwestorów, mają proporcjonalnie większą szansę na realizację (zawarcie umowy w relacji do wszczętych procedur wyboru inwestora). Być może droga do zwiększenia realnej wartości zaangażowania sektora finansowego w polski rynek ppp wiedzie przez zwiększanie wartości oferowanych inwestorom prywatnym projektów, tym bardziej że w rodzimych warunkach wzrost wartości kontraktu zazwyczaj wiąże się z ewolucją od koncesji do lepiej widzianych przez sektor prywatny modeli ppp, głównie za sprawą wzrostu relacji pieniężnego wynagrodzenia partnera prywatnego czy też wkładu finansowego strony publicznej do zaangażowania strony prywatnej, szczególnie w projektach hybrydowych. Najlepiej kształtuje się relacja: ogłoszone postępowania a zawarte umowy między projektami o wartości od 250 do 500 mln zł oraz większymi. Natomiast skuteczność mniejszych projektów, zaklasyfikowanych na Wykresie 12. jako mikroprojekty, w przyciąganiu inwestora jest zbliżona. Ciekawe, że zarysowała się luka inwestycyjna w przypadku projektów o wartości ok. 50 mln zł, które nie znalazły żadnego inwestora.

Wykres 12. Liczba wszczętych postępowań zakończonych zawarciem umowy w okresie 01.01.2009-30.09.2013 r. według szacowanej wartości kontraktu

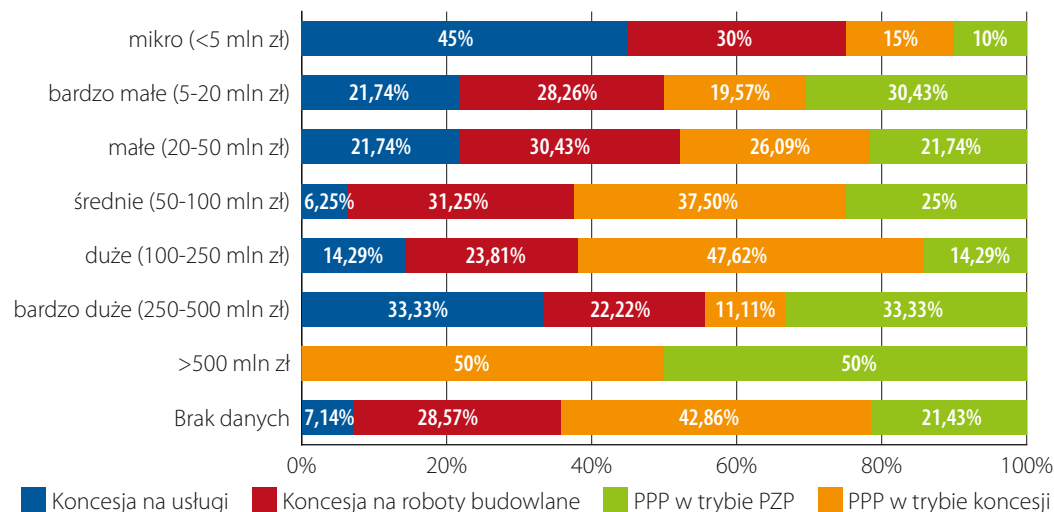


Struktura projektów, które mogą liczyć na realizację wraz ze wzrostem wartości, zmierza w kierunku równego zaangażowania obu stron – wzrasta poziom aktywności strony publicznej, przez co obowiązki stron się równoważą i wzrasta pozytywne postrzeganie projektu przez sektor bankowy. Dzieje się tak najczęściej, ponieważ

III. Ppp w praktyce

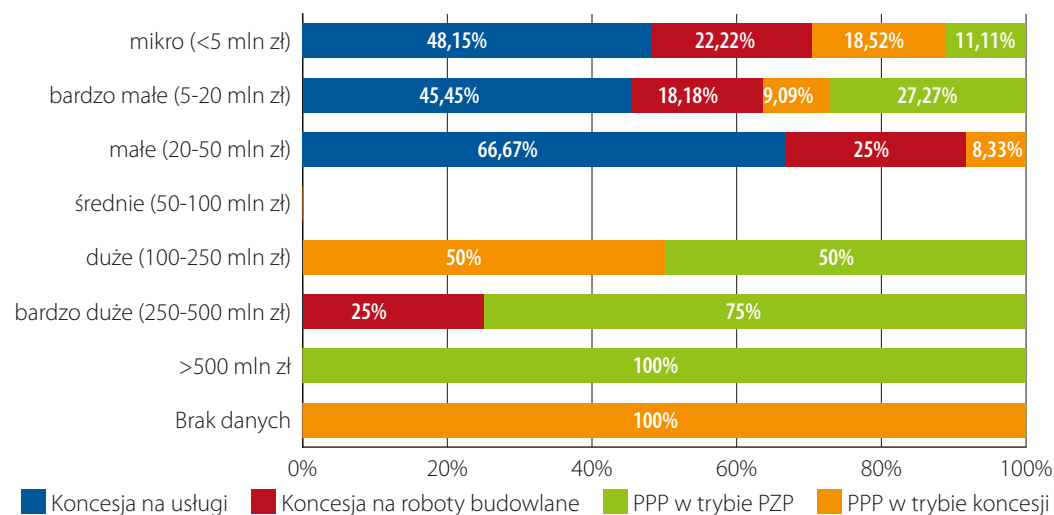
duże projekty są realizowane przy współudziale środków europejskich, nie ma problemu z wkładem własnym (pochodzi z UE) i nie ma wątpliwości co do natury księgowej pieniężnego wkładu własnego podmiotu publicznego – tak jak ma to miejsce w przypadku wkładu pieniężnego i wynagrodzenia nie pochodzącego ze środków UE, ale bezpośrednio z budżetu podmiotu publicznego. Można przypuszczać w świetle wszystkich uzyskanych odpowiedzi, że gdyby podmiot publiczny dysponował środkami i mógł je prawnie bezpiecznie zaangażować, to wykorzystywałby je i przez to wzrastałaby ilość projektów wykonalnych rynkowo – czyli opartych o ppp.

Wykres 13. Procentowy udział wszczętych postępowań dotyczących realnych projektów w okresie 01.01.2009-30.09.2013 r. według planowanej formy prawno-finansowej



Udział formy prawno-finansowej w odniesieniu do wartości kontraktu ma istotne znaczenie w przypadku postępowań zakończonych podpisaniem umowy. Z analizy Wykresu 13. wynika, iż w dużych projektach, czyli takich, których wartość zaczyna się od 100 mln zł, dominuje ppp w trybie koncesji oraz ppp w trybie PZP. W mniejszych projektach przeważają z kolei koncesje. Ponadto Wykres 14. potwierdza zakreśloną wyżej tendencję, którą w kontekście celu niniejszej analizy zamknąć można w hipotezie: do większego zaangażowania finansowego strony prywatnej prowadzi głównie większa równowaga świadczeń w ramach kontraktu, co powoduje konieczność zrównoważenia struktury finansowej projektu świadczeniami finansowymi strony publicznej w postaci pieniężnego wkładu własnego lub wynagrodzenia pieniężnego płatnego z budżetu.

Wykres 14. Procentowy udział wszczętych postępowań zakończonych zawarciem umowy w okresie 01.01.2009-30.09.2013 r. według planowanej formy prawno-finansowej



Wszyscy zainteresowani strukturą finansowania projektów ppp oraz skalą finansowania projektów przez sektor prywatny (ich rodzajem, udziałem w kosztach projektu) powinni zapoznać się z tabelarycznym zestawieniem zawartych umów ujętych w omawianym opracowaniu⁶.

Diagnoza przyczyn dotychczasowego niskiego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w projekty ppp

W celu zbadania poglądów na temat przeszkód w rozwoju rynku ppp i szans na jego progres w przyszłości przeanalizowano opinie zarówno tych podmiotów publicznych, które zawarły umowy o ppp i koncesji, tych które posiadają już doświadczenia w tym zakresie, choć umowy nie zawarły, jak i podmiotów, które nie miały żadnego doświadczenia we wdrażaniu ppp. Przedstawiciele podmiotów bez żadnych doświadczeń w zakresie zawierania umów o ppp wskazywali, iż we własnej ocenie nie są atrakcyjnym kontrahentem dla sektora prywatnego. Badane jednostki w odpowiedziach wskazywały, że są: „nieatrakcyjne dla sektora prywatnego”, „nie posiadają (...) wystarczających środków finansowych, zasobów gruntów”, „osiągnęliśmy maksymalny wskaźnik indywidualnego zadłużenia zgodnie z ustawą o finansach publicznych”. Ponadto wskazywano, że: „charakter realizowanych zadań (jest) niedostatecznie atrakcyjny dla partnerów biznesowych”, podkreślono małą wielkość rynku wynikającą z charakteru rolniczego jednostki lub niskiego zaludnienia. Krytycznie postrzegana była również potencjalna oferta skierowana do sektora prywatnego: „realizujemy zbyt małe przedsięwzięcia, aby angażować podmioty prywatne”.

Ponadto wskazywano na nieprzygotowanie administracji do wdrażania przedsięwzięć ppp, „brak wykwalifikowanych osób mogących merytorycznie nadzorować proces ppp” lub brak decyzji politycznej dotyczącej uznania ppp za formę realizacji zadań publicznych. Część podmiotów jasno deklarowała brak zainteresowania przedsięwzięciami ppp, wskazując, że jest to, w ich ocenie: „pracochłonna, skomplikowana, kosztowna procedura, począwszy od jej przygotowania do rozpoczęcia projektu”. Wskazywano również, że „temat źle się kojarzy, każda kontrola będzie szukała dziury w całym”. Jako powód braku zainteresowania współpracą typu ppp, wskazywano, iż jednostki nie potrzebują współpracy z sektorem prywatnym, gdyż w ich ocenie taka „perspektywa realizacji inwestycji nie odpowiada oczekiwaniom j.s.t.”, wskazując na zalety samodzielnego działania, wspieranego co najwyżej ze środków UE.

Zanotowano szereg wypowiedzi wskazujących na brak potrzeby stosowania ppp: „zadania realizowane przez nasz samorząd nie wymagały takiego partnerstwa” lub na nieadekwatność tej formuły do realizowanych zadań: „nie wdrażaliśmy projektów, które mogłyby być realizowane w ppp”. Część podmiotów, które nie miały doświadczenia we wdrażaniu przedsięwzięć typu ppp, a które były zainteresowane współpracą z inwestorami podkreślała, że stosowanie ustawy o ppp czy ustawy koncesyjnej nie jest konieczne. Jedna z gmin zaznaczyła: „początkowo ze względu na „niezyciową” ustawę o ppp, obecnie realizujemy kilka tego typu umów, ale bez odniesienia do ustawy ppp”.

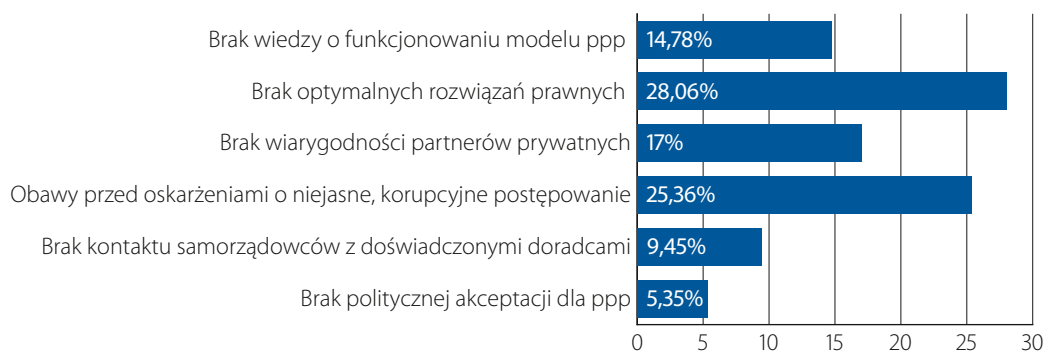
Część z podmiotów, jak dotąd nierealizujących przedsięwzięć ppp, źródła braku wdrożeń tego rodzaju projektów skłonna jest jednak upatrywać w zachowaniu sektora prywatnego. W tej grupie dominuje przekonanie o braku zainteresowania realizacją przedsięwzięć tego typu ze strony podmiotów prywatnych. Wskazywano na: „brak przedsiębiorców o odpowiednim statusie materialnym oraz podejściu do kwestii partnerstwa publiczno-prywatnego”.

Za bariery uznano również nieodpowiednie regulacje: „skomplikowane procedury” i „nieprzejrzystość przepisów”. Podkreślono również: „brak specjalnej instytucji, która zajmowałaby się tworzeniem i rozpowszechnianiem dobrych wzorców”. Za najważniejszą przyczynę uznano obawy przed oskarżeniami o niejasne, nawet korupcyjne, relacje z przedstawicielami biznesu. Obawa o oskarżenia korupcyjne jest silniejsza niż krytyczna ocena regulacji prawnych w zakresie ppp.

⁶ Raport rynku ppp. Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Raport ppp 2009-30.IX.2013 r., s. 45-105.

III. Ppp w praktyce

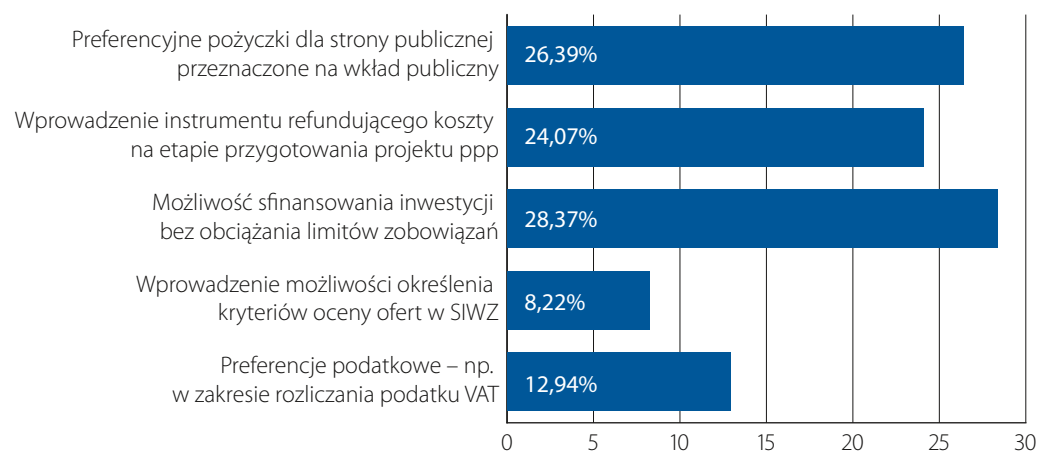
Wykres 15. Bariery utrudniające zaangażowanie podmiotu publicznego w projekty ppp (według opinii podmiotów publicznych nieposiadających doświadczenia w zakresie zawierania umów ppp)



Jeden z przedstawicieli badanych gmin, mimo iż nie wdrażała ona przedsięwzięć typu ppp, podsumował swoje sceptyczne nastawienie w następujący sposób: „brak dobrych doświadczeń innych samorządów, to się po prostu jeszcze praktycznie nikomu nie udało”, co jednoznacznie wskazuje na brak wiedzy o faktycznym rozwoju rynku ppp. Nie wszystkie samorządy są świadome zmian prawnych, jakie nastąpiły od 2005 r., od kiedy zaczęła obowiązywać pierwsza ustawa o ppp.

Należy zauważyć, że wskazane powyżej bariery/obawy są związane z relatywnie niskim stanem wiedzy i brakiem jakichkolwiek doświadczeń w zakresie negocjacji i zawierania umów. Diagnozując przeszkody dla wdrażania przedsięwzięć ppp, warto zapoznać się z postulowanymi przez j.s.t. rozwiązaniami, sprzyjającymi większemu zaangażowaniu w realizację projektów ppp.

Wykres 16. Czynniki sprzyjające rozwojowi ppp (według opinii podmiotów publicznych nieposiadających doświadczenia w zakresie zawierania umów ppp)



Grupa objętych badaniem podmiotów, które nie zaangażowały się dotychczas w realizację przedsięwzięć ppp, poproszona o udzielenie swobodnych wyjaśnień co do czynników, które spowodowały zwiększenie praktycznego zainteresowania tą formą współpracy, wskazała, iż obawy związane z brakiem bezpieczeństwa prawnego, które w konsekwencji może narazić władze na nieprzewidziane zarzuty instytucji kontrolnych, wydaje się nawet istotniejsza niż postulat wsparcia finansowego przedsięwzięć ze środków budżetu państwa. W świetle innych wypowiedzi, w zakresie wsparcia finansowego dla projektów ppp, wystarczające byłoby stworzenie spójnego systemu dla projektów hybrydowych, w którym środki samorządów korespondowałyby z wkładem unijnym (jako część wkładu własnego strony publicznej) oraz kapitałem prywatnym.

W ocenie ankietowanych samorządów, oprócz dalszej edukacji w zakresie ppp, która zwiększyłaby zdolność samorządów do bezpiecznego prawnie i politycznie wdrażania przedsięwzięć ppp, najbardziej służyłoby stworzenie bazy dobrych praktyk oraz przygotowanie przykładowej dokumentacji dotyczącej wdrażania projektów ppp, w tym wzorów dokumentacji przetargowej i umów ppp w poszczególnych branżach gospodarki komunalnej.

III. Ppp w praktyce

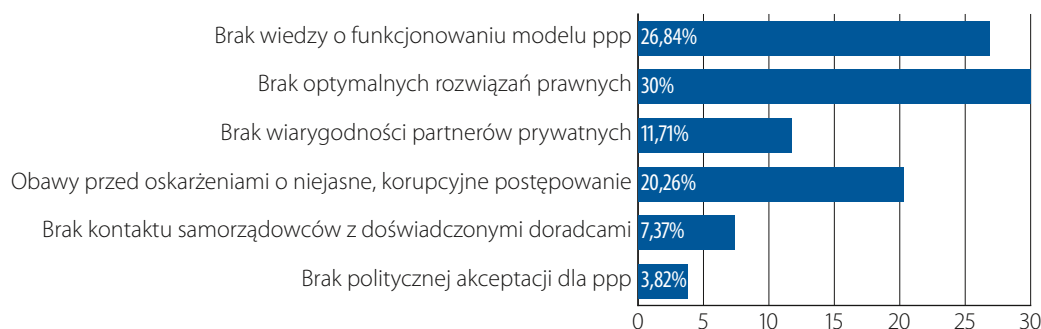
Dostrzegając wagę poprawnego przygotowania projektów, samorządy postulują, przynajmniej w początkowym okresie, bezpłatne wsparcie doradcze możliwe do uzyskania ze środków budżetu centralnego. W każdym razie władze centralne, w ocenie badanych, powinny silniej zaangażować się w zwalczanie stereotypów na temat korupcyjnego charakteru współpracy typu ppp. Działania te przyniosłyby, jak określili to jeden z respondentów: „poczucie bezpieczeństwa wynikające z prawidłowości zastosowania procedur związanych z realizacją projektów w formule ppp (z tym wiąże się podniesienie wiedzy, poznanie dobrych praktyk realizowanych przez samorządy o podobnej wielkości)”. Inny uczestnik badania postuluje: „wsparcie zewnętrzne, dostęp do informacji, ekspertyz, opinii oraz danych z rynku ppp”. Wskazywano na potrzebę budowy systemu standaryzacji tego typu przedsięwzięć, obejmującego między innymi wzory umów i szkoleń.

Nic jednak nie zastąpi doprecyzowania regulacji prawnych, szczególnie w obszarze zasad, na jakich w projekt ppp angażowane są środki budżetowe podmiotu publicznego.

Wobec wciąż żywych obaw o ocenę organów kontrolnych, opozycyjnych polityków i społeczeństwa, kluczowe dla woli realizacji przedsięwzięć typu ppp jest przejrzyste prawodawstwo oraz dobre praktyki w zakresie przygotowania i wdrażania przedsięwzięć w ww. formule. Spójna polityka w zakresie ppp, jasność regulacji prawnych i dobre praktyki w zakresie ppp powinny, w ocenie ankietowanych samorządów, doprowadzić do sytuacji, w której: „przejrzyste zasady umów partnerstwa gwarantowane regulacjami ustawowymi, pozwolą na sytuację, w której możliwe będzie niedoszukiwanie się przez przeciwników politycznych „drugiego dna”, w tym posądzeń o korupcję”. W wypowiedziach samorządowców przewija się stale postulat ustanowienia: „jasnych kryteriów rozliczenia się partnerów” z wdrożonej współpracy. Podkreślana jest również waga osadzenia realizacji projektów w realiach konkretnej wspólnoty lokalnej i jej potrzeb. Uczestnicy badań są świadomi, że współpraca typu ppp nie jest możliwa bez zainteresowania partnerów prywatnych, którzy działają pod presją dużych obciążeń fiskalnych. W świetle uzyskanych w trakcie badań informacji wydaje się, że zwiększeniu liczby projektów sprzyjać będzie, niezależnie od wzrostu wiedzy na temat ppp, lepsza jakość regulacji dotyczących współpracy publiczno-prywatnej. To pozwoliłoby na przełamanie obaw o negatywną ocenę przedsięwzięć przez organy kontrolne, co wyraźnie sygnalizowano w grupie ankietowanych podmiotów posiadających większą wiedzę i jakiegokolwiek doświadczenie w obszarze ppp.

Odpowiedzi podmiotów publicznych posiadających doświadczenia w prowadzeniu procesu wyłonienia partnera prywatnego/zawierania umów o ppp, który nie zakończył się zawarciem umowy, wskazywały, iż najważniejszą z barier utrudniających angażowanie się podmiotów publicznych w przedsięwzięcia ppp jest niska jakość regulacji dotyczących tego typu współpracy (30%). Co ciekawe, jest to mniejszy stopień niezadowolenia z jakości regulacji niż w grupie podmiotów, które sfinalizowały umowy o ppp.

Wykres 17. Bariery utrudniające zaangażowanie podmiotu publicznego w projekty ppp (według opinii podmiotów publicznych posiadających doświadczenie w prowadzeniu procesu wyłonienia partnera prywatnego, który nie zakończył się podpisaniem umowy ppp)

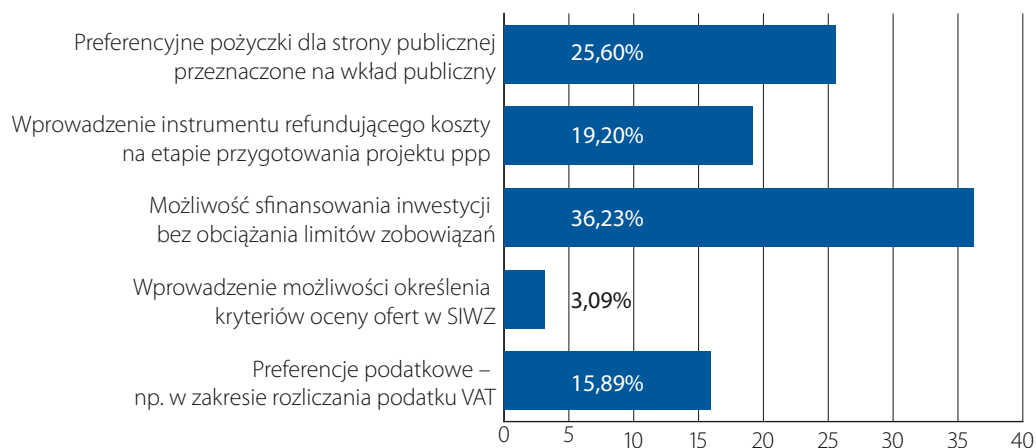


Być może badane jednostki nie miały okazji testować ocenianych regulacji, pracując nad zapisami konkretnych umów, niemniej jednak 30% respondentów uznało, że brakuje im wiedzy na temat szczegółowych zagadnień związanych z realizacją ppp. Wyraźnie wyższy, niż ma to miejsce w przypadku podmiotów, które zawarły umowy o ppp, jest poziom obaw związanych z niebezpieczeństwem uznania relacji publiczno-prywatnych za korupcyjne i mało przejrzyste (ponad 20%), co było główną obawą przedstawicieli podmiotów zupełnie niedoświadczonych w realizacji podobnych zadań.

III. Ppp w praktyce

Wśród indywidualnych wskazań powtarza się obawa o brak przygotowania administracji do realizacji projektów ppp, szczególnie wobec skomplikowania materii i braku dobrych praktyk w zakresie ppp, z których można by czerpać wiedzę, stopniowo ją rozwijając na własnych projektach. Równie często, jak na brak zaufania między stronami negocjacji, wskazywano na obawę przed „4.P”, które oznacza „Prokuratora”, które występuje w niezbyt udanym żarcie, często przytaczanym na konferencjach poświęconych ppp. Należy również zauważyć, że barier, utrudniających nawiązanie projektów ppp, upatrywano w swoistej dla administracji: „barierze mentalnej” i „braku odwagi do współpracy z sektorem biznesu”. Wśród zastrzeżeń, co do jakości regulacji prawnych, wyróżniono brak możliwości uwzględniania w kontrakcie interesów instytucji finansujących, tj. banków.

Wykres 18. Czynniki sprzyjające rozwojowi ppp (według opinii podmiotów publicznych posiadających doświadczenie w prowadzeniu procesu wyłonienia partnera prywatnego, który nie zakończył się podpisaniem umowy ppp)



Badana grupa, pytana o postulaty dotyczące usprawnień w przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć ppp, najczęściej wskazywała na wprowadzenie możliwości takiego zrealizowania inwestycji w formule ppp, które nie wpływałyby na obciążanie limitów zobowiązań budżetowych (36,23%). Widać, że dla tej grupy ppp to przede wszystkim alternatywa uzyskania kredytu na realizację przedsięwzięć, których już najczęściej nie chcą lub nie mogą zaciągnąć na zasadach komercyjnych w bankach. Najmniej popularne wśród usprawnień służących wdrażaniu większej ilości projektów były ułatwienia w zakresie doprecyzowania kryteriów wyboru partnera prywatnego już na etapie tworzenia specyfikacji i składania ofert. To pozwoliłoby pełniej uwzględnić wynik negocjacji w kierunku wyboru najlepszej formy realizacji zadań publicznych (3,09% odpowiedzi). Pewność regulacji i promocja samej instytucji była równie ważna (choć pojawiła się ostatecznie w nielicznych wypowiedziach) co możliwość pełniejszego zaangażowania środków z UE w ramach montażu projektów hybrydowych.

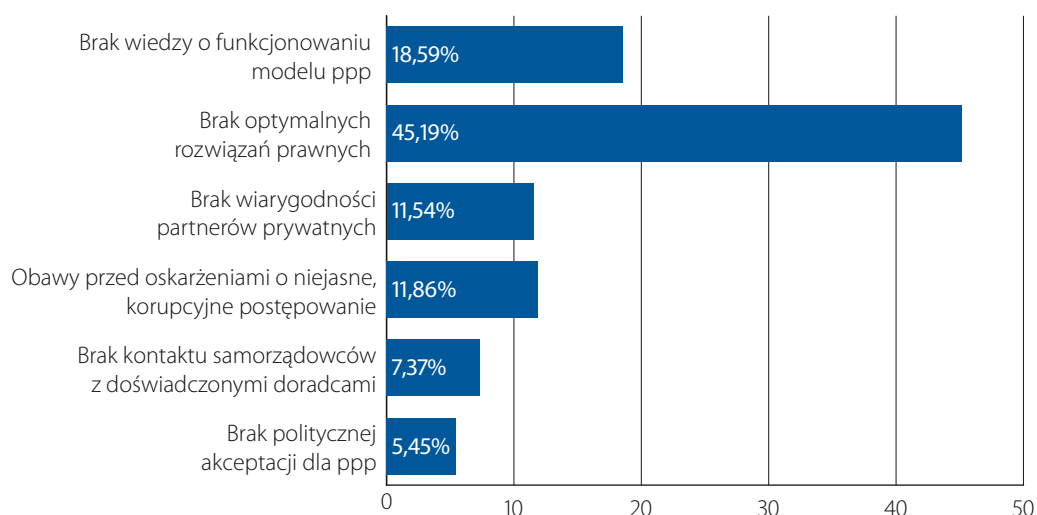
Podmioty publiczne, posiadające doświadczenia w obszarze zawierania umów o ppp, przyczyn wciąż niewielkiego zainteresowania tą formą realizacji zadań upatrują przede wszystkim w niedostatkach legislacji odnoszącej się do tego typu przedsięwzięć (45,19%). Przeszkodą jest również brak wiedzy na temat partnerstwa, nawet jeśli udało się podmiotom publicznym już wdrożyć jakieś przedsięwzięcie w tym trybie (18,59% odpowiedzi). Relatywnie mniejsze w tej grupie są obawy przed oskarżeniami o korupcyjny i nieprzejrzysty charakter tego typu inwestycji (niespełna 12% odpowiedzi). Mniej jest też wskazań na brak dostępu do odpowiednio doświadczonych doradców zewnętrznych (7,37% odpowiedzi).

Dodatkowo przedstawiciele podmiotów, które mają za sobą pozytywny finał negocjacji umów ppp, wśród barier utrudniających realizację projektów tego typu wskazywali na: „brak wystarczającego wsparcia instytucjonalnego ze strony administracji centralnej, np. w zakresie promocji ppp, dobrych praktyk, wsparcia doradczego i certyfikacji projektów”. Ponadto anketowani wskazują na brak „gotowych rozwiązań „notyfikowanych” przez organy kontrolne jako prawidłowe”, brak wsparcia finansowego dla realizowanych projektów oraz niedostateczny poziom regulacji prawnych tworzonych na szczeblu centralnym, przy jednoczesnym „braku poczucia jasnego określenia celu powstania formuły ppp dla sektora publicznego”. Wobec obaw przed kontrolą działań podmiotów publicznych w zakresie decyzji o podjęciu partnerstwa, podnoszono potrzebę wydania wytycznych dotyczących zasad ustalania przesłanek wyboru partnerstwa jako alternatywy dla samodzielnej realizacji przedsięwzięć.

III. Ppp w praktyce

Warto podkreślić, że w relacji do odpowiedzi udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego, a które dotychczas nie miały żadnych doświadczeń we wdrażaniu ppp, „strach przed czymś nowym i ryzykiem przed współpracą z sektorem biznesu” był podawany jako przeszkoda dla realizacji przedsięwzięć typu ppp, tylko w ocenie jednego badanego podmiotu z grupy tych, które zawarły umowę. Jak widać, obawa przed ryzykiem pomówień korupcyjnych i politycznych kłótni jest odwrotnie proporcjonalna do wiedzy i doświadczenia przy wdrażaniu prawdziwych przedsięwzięć. Niepokoić może jednak wysoki stopień niezadowolenia z regulacji prawnych mających wpływ na ppp we wszystkich grupach badanych podmiotów publicznych, co wydaje się potwierdzać obawy mniej doświadczonych podmiotów publicznych. Wobec dobrych doświadczeń na gruncie przeprowadzonych negocjacji, relatywnie niskie są oceny co do nastawienia sektora prywatnego do współpracy typu ppp.

Wykres 19. Bariery utrudniające zaangażowanie podmiotu publicznego w projekty ppp (według opinii podmiotów publicznych posiadających doświadczenie w prowadzeniu procesu wyłonienia partnera prywatnego, który zakończył się podpisaniem umowy ppp)

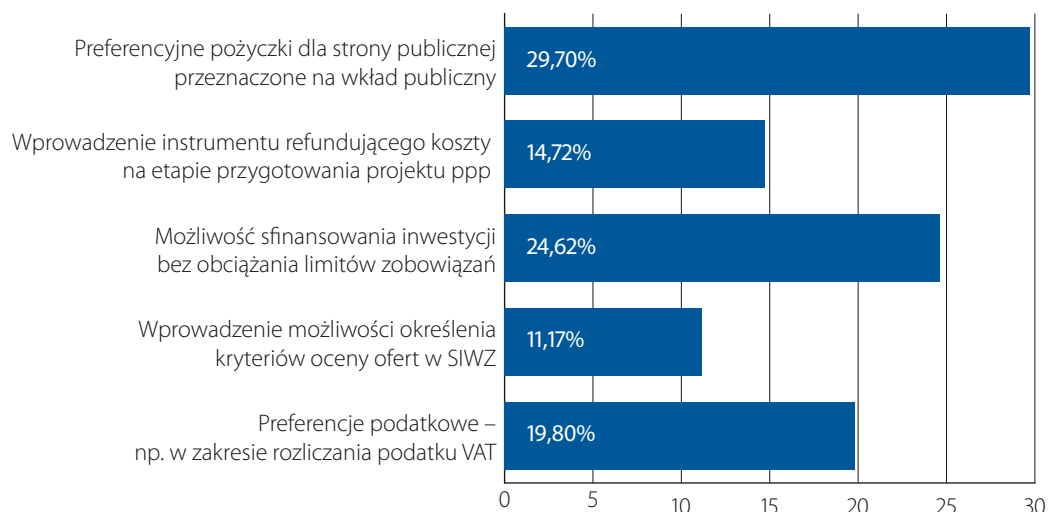


Na pytanie: „co ułatwiłoby przygotowanie i realizację projektów ppp” badane jednostki odpowiedziały, iż najbardziej oczekiwaną formą wsparcia byłaby możliwość skorzystania z preferencyjnych pożyczek dla strony publicznej przeznaczonych na wkład publiczny w przedsięwzięcie (29,7%), co może być skutkiem oczekiwań dotyczących uregulowania zaangażowania środków finansowych w sposób jak najmniej obciążający budżet podmiotu publicznego. Taka interpretacja oczekiwań co do wsparcia pożyczkowego z budżetu państwa, nasuwa się w świetle drugiej najpopularniejszej recepty na rozwój ppp, którą jest możliwość sfinansowania inwestycji w ramach ppp bez obciążania limitów zobowiązań budżetów publicznych (24,62% odpowiedzi).

Badane podmioty publiczne wysoko cenią sobie pewność interpretacji prawa co do statusu wkładu własnego i wynagrodzenia w świetle rachunkowości budżetowej i zasad określających limity zadłużania się podmiotów publicznych.

III. Ppp w praktyce

Wykres 20. Czynniki sprzyjające rozwojowi ppp (według opinii podmiotów publicznych posiadających doświadczenie w prowadzeniu procesu wyłonienia partnera prywatnego, który zakończył się podpisaniem umowy ppp)



Na pytanie: „jakie czynniki skłoniłyby ankietowane podmioty do przygotowania kolejnych projektów ppp”, udzielono odpowiedzi postulujących: „rozwiązanie wskazanych już wyżej problemów tak, aby projektowanie przedsięwzięć ppp nie narażało j.s.t na poszukiwanie rozwiązań problemów wynikających z niedostosowania całego systemu prawnego do tej formuły współpracy”. Wskazane byłoby również pójście drogą zbliżoną do tej spotykanej na rozwiniętych rynkach ppp (opracowanie standardów, uruchomienie centralnych programów umożliwiających dofinansowanie projektów z pierwszeństwem lub wyłącznie dedykowanych dla przedsięwzięć ppp, notyfikacja projektów), „utworzenie na szczeblu ministerialnym instytucji opiniującej i wspomagającej projekty ppp”.

Ankietowane samorządy wskazały, iż oczekiwałyby polepszenia: „klimatu politycznego dla realizacji projektów ppp” oraz większej promocji tych rozwiązań. Pojawiły się też postulaty większej aktywności inwestorów i nadzieja, że okażą się oni wiarygodni finansowo i rzetelni w relacjach.

Badane podmioty, wypowiadając się na temat przyczyn braku zaangażowania w kolejne projekty ppp, wskazują, że prowadzona działalność nie ma zbyt mocnego potencjału ekonomicznego lub też nie dysponują odpowiednio liczną i kompetentną kadrą. Pewnym ostrzeżeniem dla rynku ppp i zachętą dla wdrożenia postulowanych zmian może być wypowiedź jednego z uczestników badania, zgodnie z którą: „łatwiej dostać dofinansowanie z UE niż stworzyć projekt ppp”.

Na uwagę zasługują wyniki badań w zakresie działań, jakie podmioty, które mogą wykazać się sukcesami na gruncie wdrażania ppp, podjęły w zakresie prowadzenia analiz przedrealizacyjnych. Przeprowadziło je 52,27% podmiotów publicznych. Uzpełnienie przeprowadzonych analiz o test rynku dla przedsięwzięć zakończonych podpisaniem umowy miało miejsce w 41,91% przypadków.

Badani przedsiębiorcy, jeśli w ogóle byli zainteresowani obszarem zamówień publicznych, nie postrzegali przedsięwzięć ppp przez szczególny pryzmat realizacji zadań publicznych. Narzekając nieco na formalizm procedur i współczując administracji publicznej wielu formalnych ograniczeń i niejasności prawnych związanych z ich zaangażowaniem we współpracę, postrzegają ppp jako jedną z wielu równoprawnych możliwości rozwijania własnego biznesu. Oferta samorządu powinna być opłacalna, reszta jest kwestią zaangażowania odpowiednich pracowników i doradców, którzy będą odpowiadać za proces wdrażania współpracy. Czytelników zainteresowanych opiniami przedsiębiorców na temat rynku ppp oraz sposobów na pobudzenie tego obszaru inwestycji odsyłamy do omawianej publikacji⁷.

⁷ Raport rynku ppp. Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Raport ppp 2009-30.IX.2013, s. 126 i nast.

Podsumowanie badań

W pięćdziesięciosiedmiomiesięcznym okresie objętym badaniem wszczęto 277 postępowań zmierzających do wyłonienia partnera prywatnego lub koncesjonariusza. Najwięcej postępowań zostało ogłoszonych w roku 2012. W badanym okresie wszystkie postępowania dotyczyły 216 oryginalnych projektów. Część podmiotów publicznych, pomimo niepowodzeń kolejnych postępowań dotyczących wyłonienia partnera prywatnego czy koncesjonariusza, wszczyniała postępowanie ponownie, niekiedy nawet 4 razy. Ostatecznie w wyniku zainicjowanych 277 postępowań zawarto łącznie 58 umów. Zwiększeniu wartości zawieranych transakcji sprzyjało zaangażowanie środków UE, które stanowią znaczną część montażu finansowego projektów w skali całego rynku. Najwięcej umów obejmowało średni okres od 5 do 15 lat. Liderem w realizacji przedsięwzięć pod kątem ich wartości w ujęciu terytorialnym jest Wielkopolska oraz województwo mazowieckie. Wyróżniają się także projekty śląskie i pomorskie. Wśród sektorów, których dotyczą realizowane przedsięwzięcia w ujęciu wartości, wybijają się projekty ICT przy wsparciu dotacji UE w Olsztynie oraz na Podkarpaciu.

Widoczna jest tendencja do większej skuteczności postępowań odnoszących się do projektów relatywnie dużych, tj. większych niż 100 mln zł. W projektach, które stały się przedmiotem zawartych umów o znacznej wartości, zaangażowanie finansowe podmiotów publicznych jest istotne, co wydaje się wskazywać realną drogę do większego zaangażowania finansowego sektora prywatnego i instytucji finansowych w realizację projektów ppp. Sektor prywatny, jak i instytucje finansowe skłaniają się do realizacji projektów o bardziej partnerskim podziale zadań i ryzyk, w tym ryzyka ekonomicznego. Partnerskie podejście ze strony podmiotów publicznych w zakresie podziału ryzyka ekonomicznego (w tym finansowego) postulowane było przez badanych przedsiębiorców, niezależnie od ich stopnia doświadczenia w obszarze ppp. Specyfiką polskiego rynku jest zamiłowanie podmiotów publicznych do realizacji niewielkich projektów koncesyjnych, jednak i tu istotne jest zaangażowanie finansowe strony publicznej, które znacznie polepsza szanse na faktyczną realizację przedsięwzięcia. Koncesje mogą być drogą do realizacji mniejszych przedsięwzięć, szczególnie w tych sektorach, w których popyt na świadczone usługi jest stabilny (naturalne monopole) lub dobrze rozpoznany przez lokalnych przedsiębiorców.

Wyniki badań, przeprowadzonych wśród podmiotów publicznych i prywatnych, pozwalają na formułowanie wniosków i postulatów dotyczących zwiększenia zaangażowania tych grup w realizację większej liczby projektów ppp, a przez to także większe zaangażowanie finansowe w tego typu inwestycje. Niestety wciąż jeszcze nieznanymi zasad, na jakich opiera się ppp, jest znacząca i w praktyce paraliżuje rynek ppp, co stanowi poważną barierę dla realizacji tego typu przedsięwzięć i zaangażowania finansowego obu stron we współpracę ppp.

Wyniki badań, opisane w omawianym opracowaniu, wskazują na wyraźną relację między niskim poziomem znajomości instytucji ppp a postrzeganiem projektów ppp przez pryzmat: „korupcyjnych powiązań na styku biznesu i polityki”, co z jednej strony odstrasza nawet od zgłębiania wiedzy na temat istoty ppp, z drugiej przekłada się na polityczne ryzyko tego typu projektów po stronie publicznej. Wyeliminowaniu niewiedzy rodzącej obawy przed realizacją projektów ppp służyć będzie edukacja w zakresie zasad, na jakich opiera się tego typu współpraca oraz wyjaśnianiu szczegółowych problemów na przykładzie indywidualnych, udanych projektów. Jest to istotne dla podstawowej grupy podmiotów publicznych, jaką są jednostki samorządu terytorialnego, które mogą w ogóle nie dostrzegać pola do realizacji ppp. Edukacja w zakresie natury i zastosowań instytucji ppp przyda się również przedsiębiorcom, którzy zniechęcają się niezrozumiałymi dla nich zasadami nawiązywania tych relacji, tym bardziej, jeśli nie spodziewają się spotkać w urzędach zbyt wielu decydentów otwartych w trakcie negocjacji na realia rynku. Edukacja, skupiona przede wszystkim na szczegółowych aspektach ppp (finansowanie projektów ze środków budżetu publicznego, możliwości ich wsparcia ze środków UE, zasady przetargów), przyda się również bardziej zaawansowanym we wdrażaniu ppp podmiotom publicznym i przedsiębiorcom. Dla rozwoju rynku ppp istotna będzie również możliwość zapoznania się z oficjalnymi interpretacjami i wyjaśnieniami przepisów regulujących ppp. Jak wynika z badań, podmioty doświadczone w ppp, bardziej nawet niż zmiany w prawie, oczekują możliwości doprecyzowania zasad wykładni już funkcjonujących przepisów. Dostęp do wiarygodnych informacji dotyczących natury ppp oraz możliwość zapoznania się z udanymi realizacjami bezpośrednio obniża poziom niewiedzy na temat dopuszczalnego zakresu stosowania ppp, redukując poziom niechęci do posługiwania się tą formułą wśród podmiotów publicznych. W kontekście uwarunkowań, jakie zwiększyć mogą skalę realizacji projektów ppp, szczególnej wagi nabiera jasność interpretacji (lub zmiana) przepisów bezpośrednio regulujących kwestie zaangażowania środków budżetowych

III. Ppp w praktyce

w przedsięwzięcia ppp. Istotne są też informacje na temat zasad, jakimi podmiot publiczny powinien kierować się przy ocenie zasadności angażowania się w model ppp, szczególnie na tle analiz wariantów alternatywnych realizacji zadań publicznych. W kontekście postulatów zgłaszanych przez badane podmioty publiczne, jak i przedsiębiorców wskazane jest powołanie jednostki centralnej odpowiedzialnej za interpretację zasad, na jakich odbywać może się realizacja projektów w celu zmniejszenia związanych z nimi ryzyk regulacyjnych i kontrolnych. Instytucja ta mogłaby również być odpowiedzialna za wykreowanie i wdrożenie zasad polityki/strategii w zakresie ppp, z której czerpać mogłyby inne podmioty publiczne w zakresie uzasadnienia dla realizacji konkretnych projektów ppp. Ośrodek ten powinien też być „obrońcą” realizujących ppp podmiotów przed nieuzasadnionymi atakami organów kontrolnych, inicjatorem zmian w prawie (co zostanie dalej poruszone) i interpretacji istniejących już przepisów. Powinna być to instytucja gromadząca informacje o rynku, ale również o potencjale projektów. Zauważalny jest bowiem brak przepływu informacji na temat możliwości realizacji przedsięwzięć ppp na linii samorządy doświadczone i niedoświadczone w ppp, jak i na linii samorządy (poszukujące inwestora) a przedsiębiorcy (poszukujący przedsięwzięć do realizacji). Powoduje to niepewność dotyczącą sensu podejmowania działań w kierunku wdrożenia udanej współpracy. Stymulacja przepływu informacji o dobrych praktykach, a przede wszystkim o ofertach inwestycyjnych i chętnych do współpracy inwestorach jest kluczowa dla pobudzenia rynku ppp oraz zwiększenia wartości finansowej zaangażowania sektorów. Ważnym elementem działań edukacyjnych jest wskazanie na możliwości inicjatywy sektora prywatnego w zainteresowaniu podmiotów publicznych realizacją projektów ppp. Być może w początkowym stadium działań promujących ppp uzasadnione jest wsparcie doradcze dla sektora publicznego finansowane lub refundowane ze środków publicznych. Kluczowe dla zwiększenia zaangażowania głównej części publicznych środków finansowych pochodzących z budżetów podmiotów publicznych jest stworzenie klarownych ram regulacyjnych w zakresie zasad, na jakich udział finansowy strony publicznej wpływa na limity zobowiązań budżetowych podmiotów publicznych. Dotyczy to szczególnie rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej.

Obecny stan niejednoznaczności interpretacyjnej paraliżuje szersze zaangażowanie finansowe podmiotów publicznych w ppp, co odczuwane jest nawet przez sektor prywatny (obawa o interpretację natury kontraktu przez RIO). Jasność w tym zakresie jest absolutnym priorytetem, niezależnie od tego jak ostatecznie zakwalifikowane będą umowy o ppp w prawie budżetowym. Pewność prawna i interpretacyjna jest warunkiem koniecznym dalszego rozwoju rynku ppp i związanego z nim wzrostu finansowego zaangażowania podmiotów w ppp. Niejasność regulacji budżetowych jest kluczowym zagadnieniem wpływającym na postrzeganie obecnych regulacji w zakresie ppp jako zawiłych i rodzących ryzyko działań w tym obszarze. To zdecydowanie kluczowy postulat badanych grup wobec legislatora. Oczywiście, regulacji będą musiały towarzyszyć odpowiednie dokumenty metodologii oceny przedsięwzięć w ujęciu finansowym. Jasna regulacja jest podstawowym warunkiem uznania ppp za stabilny instrument realizacji zadań publicznych i część rynku zamówień publicznych przez wszystkie badane grupy podmiotów. Tylko w takich warunkach możliwe jest realizowanie przedsięwzięć na partnerskich zasadach, również w zakresie modelu finansowania projektu, co przyczyni się do zwiększenia skuteczności realizacji znacząco większych projektów. Jasne zasady angażowania środków budżetowych wykluczają, z jednej strony, postrzeganie ppp jako swoistego instrumentu kreatywnej księgowości (kredyt bez kredytu), z drugiej, ograniczą skalę inicjowania pozbawionych szans na realizację projektów koncesyjnych. Zaangażowanie finansowe strony publicznej jest oczekiwane przez obie strony, również przez nią samą, co widoczne jest w stosunku, jaki do tej formy zaangażowania deklarują podmioty bardziej doświadczone w negocjowaniu umów i ich wdrażaniu. W przytoczonym kontekście należy mieć nadzieję, że już niebawem ukaże się przygotowywany przez Ministerstwo Gospodarki projekt rozporządzenia do art. 18a ustawy o ppp (kwestia podziału ryzyk) oraz zmiana ustawy o ppp zmierzająca do jasnego zdefiniowania, w jakim zakresie wydatki ponoszone w ramach wynagrodzenia partnera prywatnego mogą być tytułem wkładu własnego zaliczane do wydatków majątkowych budżetów j.s.t.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

4.1. Doświadczenia i dobre praktyki niemieckie w zakresie ppp – relacja z wizyty studyjnej w Monachium



Anna Latusek

Institut PPP

W dniach 2-5 grudnia 2013 r. odbyła się wizyta studyjna w Monachium zorganizowana dla przedstawicieli laureatów drugiej edycji Konkursu 3P. W trakcie jej trwania przedstawiono główne aspekty determinujące rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Niemczech oraz przykładowe projekty realizowane w przedmiotowej formule.

Uczestnicy wizyty studyjnej mieli możliwość zapoznania się ze specyfiką funkcjonowania ppp w Niemczech dzięki licznym spotkaniom z przedstawicielami instytucji działających na rzecz ppp, takimi jak:

- **Bundesministerium der Finanzen** (Federalne Ministerstwo Finansów) – podmiot odpowiedzialny za wszystkie aspekty polityki fiskalnej i finansowej Niemiec, pełni funkcję koordynatora działań rządu w zakresie ppp,
- **Verkehrsinfrastruktur Finanzierungsgesellschaft** – VIFG (Spółka Finansująca Infrastrukturę Transportową w Niemczech) – podmiot podległy Ministerstwu Budownictwa, Transportu i Mieszkalnictwa, pełni m.in. rolę centrum kompetencyjnego ppp w zakresie projektów transportowych,
- **Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr** (Bawarskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Budownictwa i Transportu) – instytucja reprezentująca władze związkowe w procesie wdrażania ppp, jej zadaniem jest m.in. wspieranie władz lokalnych w zakresie ppp,
- **Fürst-Wrede-Kaserne** – koszary wojskowe (baza militarna) w Monachium, są przykładem projektu ppp realizowanego w sektorze obrony.

Bundesministerium der Finanzen

Spotkanie uczestników z przedstawicielem Federalnego Ministerstwa Finansów było poświęcone zasadom funkcjonowania ppp w Niemczech, w tym procedurze wyboru partnera prywatnego, aspektom finansowania przedsięwzięcia i kontroli oraz jego roli w procesie wdrażania ppp.

W Niemczech nie istnieje ustawodawstwo, które by w sposób bezpośredni regulowało kwestie ppp. Natomiast w roku 2005 została przyjęta ustawa o przyspieszeniu wdrażania tego instrumentu, a kilka lat później, w 2009 r., została powołana spółka Parterschaften Deutschland, której rolą jest pełnienie funkcji centrum kompetencyjnego w zakresie ppp. Zdaniem Dyrektora Departamentu ds. ppp w Federalnym Ministerstwie Finansów, wyspecjalizowani doradcy są potrzebni, aby wdrażać ppp, ale ich zaangażowanie ma znaczenie dopiero na etapie opracowanego celu danego projektu.

W niemieckim systemie wyróżnia się 7 modeli realizacji przedsięwzięć w formule ppp. Są to:

- a) model własnościowy (PPP-Inhabermodell),
- b) model nabywcy (PPP-Erwerbermodell),
- c) model leasingowy (PPP-Leasingmodell),
- d) model dzierżawny (PPP-Vermietungsmodell),
- e) model kontraktowy (PPP-Contractingmodell),
- f) model koncesyjny (PPP-Konzessionsmodell),
- g) model spółki (PPP-Gesellschaftsmodell).



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Najbardziej rozpowszechnionym modelem w Niemczech jest model własnościowy, ze względu na obowiązującą w tym państwie prawo, które wyklucza w niektórych obszarach zadań publicznych własność prywatną. Natomiast model własnościowy zakłada, że właścicielem budowanego lub modernizowanego obiektu, przez cały okres obowiązywania umowy, jest podmiot publiczny.

Uczestników wizyty studyjnej zainteresowały kwestie sposobu dokonywania w Niemczech oceny opłacalności projektów ppp, które porównano z tradycyjnym modelem realizacji inwestycji, jakim są zamówienia publiczne. Okazało się, że odpowiednie procedury w tym zakresie zostały wypracowane właśnie przez wcześniej wspomnianą Partetschaften Deutchland. Do porównania modelu ppp z modelem tradycyjnym wykorzystywane są komparatory ppp tzw. Public Sector Comparator. W trakcie spotkania podkreślano bardzo wyraźnie, że do oceny opłacalności inwestycji gminy i kraje związkowe przykładają dużą wagę.

Ponadto istnieją również wytyczne, które wskazują na konieczność uzyskania zgody ze strony Parlamentu Niemieckiego do realizacji projektów o wartości przekraczającej 5 mln euro. Z wnioskiem do Parlamentu występuje Federalne Ministerstwo Finansów.

Verkehrsinfrastruktur Finanzierungsgesellschaft (VIFG)

Podczas spotkania z przedstawicielem spółki VIFG przedstawiono federalną politykę dotyczącą finansowania infrastruktury transportowej oraz dobre praktyki w tym zakresie, a także proces przygotowania i realizacji projektów ppp w sektorze transportu.

VIFG to spółka, której jedynym udziałowcem jest Republika Federalna Niemiec, podlegająca Federalnemu Ministerstwu Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast. Głównym jej zadaniem jest inwestowanie w federalną infrastrukturę drogową, kolejową oraz żeglugę śródlądową i zapewnienie wysokiej jakości usług transportowych. VIFG przygotowuje i gromadzi wiedzę ekspercką oraz doświadczenia w obszarze krajowych, a także międzynarodowych projektów ppp w sektorze transportowym.

Do obowiązków VIFG w ramach ppp należą:

- rozwój koncepcji i planowanie projektu ppp,
- ewaluacja (ocena) istniejących oraz planowanych modeli w formule ppp dla projektów w zakresie infrastruktury transportowej w dwóch kategoriach: efektywności i wykonalności,
- systematyczny rozwój innowacyjnych modeli prywatnego finansowania,
- pełnienie funkcji centrum kompetencyjnego ppp jako część federalnego rządu,
- wymiana i transfer wiedzy między zainteresowanymi instytucjami – sektorem publicznym i sektorem prywatnym, a także inwestorami oraz badaczami.

Zdaniem przedstawiciela VIFG, w Niemczech formuła ppp jest wykorzystywana jako instrument służący do rozbudowy oraz rozwoju projektów infrastrukturalnych, który umożliwia sektorowi publicznemu szybką implementację projektów oraz przynosi korzyści w postaci jakości świadczonych usług. Obecnie w spółce jest opracowywany system efektywnego zarządzania infrastrukturą transportową oraz rozwoju zamówień publicznych z wykorzystaniem ppp.

Jak już zostało wspomniane, w niemieckim systemie wdrażania projektów ppp ma zastosowanie narzędzie, za pomocą którego oceniane są różne warianty modelu realizacji inwestycji publicznej – tzw. komparator sektora publicznego. Także przy projektach transportowych, jak zaznaczył ekspert z VIFG, zanim rozpocznie się realizację projektu ppp, porównuje się model tradycyjnego zamówienia publicznego z modelem ppp. W studium wykonalności przyjmuje się ekonomiczne założenia w odniesieniu do całego cyklu życia projektu. Model ppp wybiera się tylko wtedy, gdy jest on bardziej efektywny od projektu realizowanego metodą tradycyjną.

W ramach projektów infrastrukturalnych wykorzystuje się dwa modele ppp – koncesyjny i własnościowy. Model koncesyjny stosuje się przy budowie odcinków dróg zawierających określone obiekty inżynierskie, takie jak: mosty, tunele, obwodnice. Partner prywatny, na podstawie otrzymanej koncesji, po wybudowaniu infrastruktury, pobiera opłaty za jej użytkowanie. Z kolei model własnościowy jest stosowany tylko do

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

rozbudowy lub modernizacji już istniejących autostrad (np. wybudowanie dodatkowych pasów ruchu). Partner prywatny, który zrealizował inwestycję, otrzymuje jako wynagrodzenie część opłat pobieranych od kierowców ciężarówek, które pokrywają około 50% kosztów inwestycji, pozostała część wynagrodzenia pochodzi od sektora publicznego. Jak podkreślał ekspert VIFG, niemiecka administracja posiada dobre doświadczenia dotyczące realizacji projektów infrastrukturalnych, które są najczęściej dużymi projektami. Charakteryzuje je dobre zarządzanie, na ogół przebiegają sprawnie. Największe autostrady w Niemczech powstały właśnie w modelu ppp.

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr

Podczas spotkania w Bawarskim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Budownictwa i Transportu uczestnicy zapoznali się z zagadnieniami dotyczącymi uwarunkowań prawnych i instytucjonalnych wdrażania projektów ppp w Bawarii, w tym ich kontroli. Zaprezentowane zostały przykłady projektów ppp realizowanych w dziedzinie budownictwa, infrastruktury społecznej i transportowej.

Bawarski model współpracy w zakresie ppp jest wypracowywany w wyniku nawiązywania przez władze Bawarskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Budownictwa i Transportu kontaktów z Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Gospodarki, Bawarskim Sądem Najwyższym, Bawarskimi Izbami Kontroli, lokalnymi stowarzyszeniami i innymi instytucjami funkcjonującymi w obszarze budownictwa na szczeblu państwa związkowego.

Przy omawianiu procesu wdrażania ppp, zwrócono uwagę na kwestie ryzyk towarzyszących realizacji inwestycji publicznych w przedmiotowej formule. Wśród nich wskazano na wysokie koszty transakcyjne, zmiany warunków realizacji projektu ppp, wywieranie wpływu przez sektor publiczny na partnera prywatnego.

Ponadto w trakcie spotkania zaprezentowano uczestnikom wizyty studyjnej przykładowe gminne projekty zrealizowane w formule ppp. Monitorowaniem rynku projektów ppp realizowanych w bawarskich gminach zajmuje się Bawarskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Budownictwa i Transportu. Co dwa lata jest przeprowadzana ankieta wśród lokalnych jednostek, której celem jest zebranie informacji na temat realizowanych przedsięwzięć ppp.

Zgodnie z wynikami ankiety przeprowadzonej w 2011 r., najwięcej projektów ppp na szczeblu lokalnym było realizowanych w sektorze energetycznym, w dalszej kolejności w sektorze edukacyjnym – szkoły, w sektorze sportu i rekreacji, opiece zdrowotnej oraz w sektorze transportu lokalnego.

Oprócz projektów lokalnych, zaprezentowano uczestnikom również projekty ppp realizowane na szczeblu państwa związkowego. Omówiono np. inwestycje w więziennictwie – budowę więzienia w Monachium, budowę budynku mieszkalnego przeznaczonego dla więźniów będących już po odbyciu kary oraz projekt nowoczesnego urzędu do spraw rozwoju wiejskiego.

Na koniec spotkania przedstawiciele Bawarskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Budownictwa i Transportu wyjaśnili, iż ich współpraca z jednostkami i instytucjami lokalnymi w zakresie ppp nie jest zinstytucjonalizowana. Z wypowiedzi wynikało, iż Parlament Bawarski traktuje ppp jako rodzaj pewnego eksperymentu, dlatego ww. Ministerstwo podjęło się przeprowadzenia takiego eksperymentu. Zdobyte doświadczenia mają być następnie przekazywane władzom lokalnym. Eksperti w Ministerstwie doradzają w zakresie ppp na zasadzie



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

dobrowolności i na podobnej zasadzie współpracują z różnymi instytucjami zainteresowanymi wdrażaniem tego instrumentu.

Jeśli zaś chodzi o system kontroli ppp w Niemczech, to kraje związkowe wykorzystują własne instrumenty, w postaci kompetencji takich podmiotów jak np. Państwowy Urząd Budowlany. Ponadto w przypadku zewnętrznego finansowania inwestycji przez instytucje, takie jak np. banki, kontrola przebiegu realizacji projektu jest dokonywana zgodnie z ich wewnętrznymi procedurami.

W Niemczech proces państwowej kontroli ppp nie jest zinstytucjonalizowany – nie powołuje się konkretnych podmiotów, które oceniają projekt, ten aspekt pozostaje w gestii Bawarskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Budownictwa i Transportu.

Fürst-Wrede-Kaserne

Jednym z wielu przedsięwzięć zrealizowanych w formule ppp w Niemczech jest baza militarna w Monachium (70 budynków). Jest to pierwszy projekt ppp w Niemczech realizowany w sektorze obrony. Kontrakt ppp obejmował zaprojektowanie, sfinansowanie, modernizację oraz utrzymanie/eksploatację koszar Bundesweary. Został on zawarty na 20 lat. Całkowita wartość inwestycji wyniosła ok. 160,7 mln euro.

Projekt jest wdrażany przez Hochtief Solutions PPP, spółkę projektową – SPV, powołaną do realizacji przedmiotowej inwestycji.

Dzięki dużemu doświadczeniu partnera prywatnego, firmy Hochtief, w realizacji projektów ppp w Niemczech (11 projektów zrealizowanych przez Hochtief), uczestnicy wizyty studyjnej na spotkaniu z przedstawicielami Spółki mogli zapoznać się z praktycznymi aspektami realizacji umowy ppp. Jeden z ekspertów ze spółki projektowej stwierdził, że ppp jest metodą realizacji zamówień publicznych, jednakże nie jest traktowane jako instrument do finansowania inwestycji. W Niemczech dostrzega się od pewnego czasu trend, by wyłączać finansowanie z projektu realizowanego w formule ppp, ponieważ jest ona zdecydowanie zorientowana na wynik (output). W ramach kontraktu strony ustalają precyzyjnie podział korzyści i ryzyk, jednak z drugiej strony – daje się partnerowi prywatnemu pewną swobodę w zakresie wykonywania umowy.

Podsumowanie

Republika Federalna Niemiec obrała własną drogę w zakresie wdrażania ppp, ale trudno mówić o istnieniu strategii dotyczącej ppp na szczeblu federalnym, gdyż państwa związkowe posiadają autonomię w ustanawianiu własnej polityki działania w tym obszarze. Upowszechnianiu tej formy realizacji inwestycji publicznych w Niemczech sprzyja stałość polityczna. Kolejne rządy kontynuują umowy i zobowiązania, które zaciągnęły poprzednie władze w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego.

W Niemczech szacuje się, że liczba wdrażanych projektów w formule ppp wynosi 194¹, a ich wartość stanowi 4-5% wartości wszystkich inwestycji publicznych.

Za koordynację i kontrolę projektów ppp w Niemczech jest odpowiedzialny rząd federalny. Partnerzy prywatni (przedsiębiorcy) są stroną kontraktu, natomiast stroną publiczną reprezentuje rząd federalny, który jest podmiotem nadrzędnym i partnerem odpowiedzialnym za projekt.

¹ Na podstawie danych z www.ppp-projektbank.de, stan na: 31.01.2014 r.

4.2. Trzecia edycja Konkursu 3P – kolejna szansa na bezpłatne doradztwo dla podmiotów publicznych na planowane przedsięwzięcia w formule ppp

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości już po raz trzeci ogłosiła Konkurs 3P, w ramach którego podmioty publiczne mogą się ubiegać o kompleksowe wsparcie doradcze na planowane przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. W tegorocznej edycji będą oceniane tylko te, których wartość nakładów inwestycyjnych nie przekracza 50 mln zł brutto. Jury Konkursu 3P będzie preferowało projekty realizowane w obszarze rewitalizacji.

Nagrodą główną, tak jak i w poprzednich edycjach Konkursu 3P, jest nieodpłatne, kompleksowe wsparcie doradcze, w stopniu adekwatnym do poziomu zaawansowania prac w danym przedsięwzięciu.

Nabór zgłoszeń do Konkursu 3P upłynął 18 czerwca 2014 r. Wyniki tegorocznej edycji wraz ze szczegółową charakterystyką projektów, które uzyskały nagrodę główną, zostaną przedstawione w kolejnym numerze „Biuletynu ppp”. Wcześniej będą opublikowane na stronie internetowej projektu: www.ppp.parp.gov.pl

Założeniem Konkursu 3P, począwszy od jego pierwszej edycji, jest wspieranie małych przedsięwzięć realizowanych w formule ppp, zainicjowanych przez samorządy lokalne, które mają szansę stać się modelowymi projektami dla innych podmiotów publicznych planujących wykorzystanie ppp do przeprowadzenia inwestycji. Dzięki wsparciu PARP podmioty publiczne będą mogły zminimalizować ryzyko niepowodzenia inwestycji, oraz, co równie istotne, poszerzyć wiedzę na temat procesu wdrażania projektów ppp, niezbędną w planowaniu realizacji kolejnych przedsięwzięć.

Do tej pory wsparciem PARP zostało objętych 8 projektów:

1. Budowa budynku mieszkalnego w Wąbrzeźnie.
2. Przebudowa i rozbudowa Szpitala św. Michała Archanioła w Łańcutcie.
3. Budowa budynku mieszkalno-usługowego przy ulicy Mieszka I w Pleszewie.
4. Remont Rynku w Koźlu wraz z ulicami przyległymi.
5. Modernizacja oczyszczalni ścieków w Borku Strzeleńskim.
6. Budowa kompleksowej sieci gospodarki wodnej na obszarze miasta Krzywiń oraz w miejscowościach Jerka i Łuszkowo.
7. Dom Późnej Starości z zagospodarowaniem terenu w formule ppp na terenie gminy Bobolice.
8. Budowa targowiska miejskiego przy ulicy Damrota w Kędzierzynie-Koźlu.



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Bartosz Korbus,
koordynator projektu
systemowego „Partnerstwo
publiczno-prywatne”
ze strony partnera projektu
– Instytutu PPP

4.3. Wyzwania branży wodno-kanalizacyjnej – relacja z debaty on-line

25 kwietnia 2014 r. odbyła się debata ekspertów i praktyków poświęcona uwarunkowaniom realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w branży wodno-kanalizacyjnej. Debata została zorganizowana przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach realizacji projektu systemowego pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne”.



W dyskusji udział wzięli: Pan Serge Bosca, Prezes Zarządu Saur Neptun Gdańsk S.A., Pan Mariusz Łozowski, Członek Zarządu Remondis Aqua Sp. z o.o., Pan Bartosz Mysiorski, Wiceprezes Zarządu Fundacji Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Pan Jacek Nowak, Burmistrz Miasta i Gminy Krzywiń, Pan dr inż. Tadeusz Rzepecki, Przewodniczący Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie”, Pan Jacek Skarbek, Prezes Zarządu Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna Sp. z o.o.

Debatę prowadziła Pani Ewa Ivanova, Dziennikarka Dziennika Gazety Prawnej.

Projekty wodno-kanalizacyjne były przedmiotem współpracy publiczno-prywatnej, jeszcze zanim uchwalono ustawę o ppp czy ustawę koncesyjną. Pierwszym w Polsce przykładem tego typu współpracy jest utworzona w 1992 r. w Gdańsku spółka publiczno-prywatna Saur Neptun Gdańsk Polska S.A. Natomiast w aktualnym stanie prawnym w latach 2009-2013 podmioty publiczne wdrożyły 20 postępowań na wybór partnera prywatnego w ww. branży, co stanowiło 7% wszystkich postępowań ogłoszonych i realizowanych we wspomnianym okresie¹. Do podpisania umowy ppp i sfinansowania przedsięwzięcia doszło w przypadku 35% postępowań. Jak pokazuje dotychczasowe doświadczenie, projekty wodno-kanalizacyjne w formule ppp były przede wszystkim przedsięwzięciami, na realizację których przeznaczano stosunkowo krótki okres czasu (1-5 lat). Ich wartość

Bartosz Mysiorski



nie przekraczała kilku milionów złotych. Jak zaznaczył Bartosz Mysiorski z Centrum PPP, dominującym wzorem ppp w Polsce, w sektorze wodno-kanalizacyjnym jest model koncesji na usługi z dzierżawą infrastruktury. Opiera się on na rozwiązaniach wypracowanych we Francji i polega na tym, że koncesjodawca (podmiot publiczny) inicjuje partnerstwo. Jest on też najczęściej głównym inwestorem i przekazuje partnerowi prywatnemu infrastrukturę w celu efektywnego zrealizowania przedsięwzięcia, a potem zarządzania nim. Przy czym własność infrastruktury pozostaje po stronie publicznej przez cały okres realizacji projektu, natomiast partner prywatny czerpie korzyści z koncesji. W przedsięwzięciach wodno-kanalizacyjnych, specyficznych dla polskiego rynku ppp, charakterystyczna jest ich relatywnie niewielka

wartość. Na obecnym etapie rozwoju rynku ppp widoczna jest niechęć samorządu do zawierania dłuższych umów. Być może pewnym rozwiązaniem, zwiększającym szansę na zainteresowanie sektora prywatnego, byłaby wspólna realizacja przedsięwzięć przez większą liczbę podmiotów publicznych.

Burmistrz Jacek Nowak, wyjaśniając przyczyny zainteresowania samorządów realizacją przedsięwzięć koncesyjnych oraz formułą ppp w branży wodno-kanalizacyjnej, wskazał na brak wystarczających środków w budżecie samorządu na zrealizowanie wszystkich zadań własnych gminy i zapewnieniu jej mieszkańcom usług wynikających z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym². Również możliwości zaciągania zobowiązań budżetowych są znacznie ograniczane. Także środki unijne, przewidziane w nowej perspektywie finansowej

¹ Na podstawie: *Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, wyd. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013 r.

² Więcej na temat zagadnień związanych z gospodarką wodno-kanalizacyjną, która jest zadaniem własnym gminy można przeczytać w „Biuletynie ppp” 2013 r., nr 8, s. 19-47.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

2014-2020, niekoniecznie mogą być wyjściem dla zadłużonych już samorządów, które, samodzielnie realizując tego typu projekty, mogą utracić możliwość finansowania innych, nowych inwestycji na wiele lat. Dlatego władze samorządowe coraz częściej biorą pod uwagę ppp jako formułę, dzięki której możliwe będzie utrzymanie dopuszczalnego wskaźnika długu publicznego i zrealizowanie inwestycji, czyli wywiązania się z realizacji zadania własnego samorządu, jakim jest gospodarka wodno-ściekowa. Szczególnie atrakcyjne w tym kontekście wydają się koncesyjne modele finansowania infrastruktury, które zakładają finansowanie inwestycji przy współudziale inwestorów, którzy mają prawo do pobierania opłat od mieszkańców, co nie angażuje bezpośrednio budżetu gminnego. Burmistrz Krzywina powiedział, że jeśli pojawią się pierwsze pozytywne przykłady realizacji przedsięwzięć koncesyjnych w sektorze wodno-kanalizacyjnym, kolejne samorządy będą zainteresowane podążaniem tą drogą. Nie bez znaczenia jest też fakt, iż formuła ppp zakłada współpracę w całym cyklu życia projektu. Pozwala to samorządowi oczekiwać, że partner prywatny przejmie ryzyko eksploatacji infrastruktury, którą najpierw zaprojektował i sfinansował, co przekłada się oczywiście na jej jakość i funkcjonalność na etapie użytkowania. Samorząd może dzięki temu zapewnić obywatelom usługi o wyższej jakości, nie ponosząc samodzielnie ryzyk związanych z korzystaniem i konserwacją sieci.



Jacek Nowak

Pozytywny scenariusz współpracy publiczno-prywatnej potwierdził Pan Jacek Skarbek, przybliżając historię projektu w Gdańsku. W 1992 r., a więc jeszcze na długo przed wejściem w życie ustawy o ppp³, zostaje powołana spółka (Saur Neptun Gdańsk S.A.), której zadaniem było sprawne zarządzanie gospodarką wodno-kanalizacyjną na terenie Gdańska. Wspólnikami spółki zostali przedstawiciele podmiotu prywatnego obejmujący większość udziałów oraz władze Miasta Gdańska. Partner prywatny podjął ryzyko przeprowadzenia działań operacyjnych o charakterze technicznym, mających na celu poprawę bardzo złego stanu gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Szczególnie istotne było przejęcie przez niego ryzyka technicznych, z jakimi borykał się publiczny operator. Pan Serge Bosca zaznaczył, że udana współpraca typu ppp, która dotychczas pozostawała w cieniu projektów dofinansowywanych ze środków UE, wymaga wieloletniej perspektywy. Umowy powinny być zawierane na kilkunasto- czy nawet kilkudziesięcioletnie okresy. Jak pokazał przykład zastosowany w Gdańsku, w takim okresie jest możliwe całkowite spełnienie wymogów środowiskowych, nawet dla bardzo niedoskonałych początkowo instalacji, dzięki czemu widoczna jest poprawa stanu przyrody. Z perspektywy partnera prywatnego, wieloletnia umowa, mimo niestabilności na rynkach światowych, a nawet małe marże przy długoletniej współpracy w warunkach monopolu naturalnego, będą zachęcające dla sektora prywatnego. Pan Serge Bosca zwrócił także uwagę na kwestie mechanizmu ustalania taryf za usługi świadczone przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne. Jego zdaniem konieczne jest wypracowanie takiej metody ich ustalania, aby możliwe było rozwijanie i utrzymywanie istniejących już sieci. Przy wieloletnich kontraktach strona publiczna zawsze ma możliwość kontrolowania standardu świadczonych usług, które zapewniane są przez stronę prywatną. W ocenie przedstawicieli SNG, w przypadku inwestycji planowanych przez mniejsze samorządy, szczególnie istotna okazać może się współpraca z sąsiadującymi samorządami, która sprzyja lepszemu wykorzystaniu istniejącej już stosunkowo drogiej infrastruktury, jak na przykład stacji uzdatniania wody. Konieczne jest zatem świadome ustalanie kryteriów oceny ofert składanych w postępowaniach ppp, tak aby w projektach infrastrukturalnych nie tylko najniższa cena miała zasadnicze znaczenie, gdyż może to wpłynąć na jakość świadczonych usług.



Jacek Skarbek



Serge Bosca

W Wielkiej Brytanii czy Francji sektor prywatny uczestniczy w 70-90% rynku usług wodno-kanalizacyjnych. Pan Mariusz Łozowski wskazał, że również inwestorzy niemieccy, stosownie do doświadczeń zgromadzonych w RFN, są zainteresowani współpracą z sektorem publicznym. Z punktu widzenia inwestora, jakim jest Remondis Aqua, nie ma zasadniczej różnicy, czy współpraca ta będzie przebiegać zgodnie z zapisami ustawy o ppp albo ustawy koncesyjnej, czy przybierze formę wspólnych przedsięwzięć opartych na zapisach ustaw o gospodarce komunalnej, ewentualnie



Mariusz Łozowski

³ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 z późn. zm.).

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

regulujących proces komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych. W świetle tych doświadczeń nie jest wykluczone, że równoległe do przedsięwzięć koncesyjnych rozwijać się będzie rynek projektów analogicznych do formuły zastosowanej w Gdańsku. W opinii Pana Mariusza Łozowskiego, o rozwoju rynku ppp zadecyduje konieczność pozyskania przez samorząd znacznych środków obligatoryjnych do wywiązania się przez władze lokalne z obowiązków zapisanych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych, które mimo znacznych nakładów, już poczynionych przez podmioty publiczne, wciąż nie są wypełnione. Należy jednak pamiętać, że projekty tego typu, choć coraz bardziej popularne i coraz mniej obciążone podejrzliwością lokalnych polityków, wymagają długotrwałych przygotowań, które rzadko kiedy trwają krócej niż rok, angażując niekiedy znaczny sztab doradców zewnętrznych, co nie jest bez znaczenia.

Uczestnicy panelu, odpowiadając na pytania uczestniczących w nim internautów, wskazali, że głównym powodem braku dużych przedsięwzięć ppp, analogicznych w swej skali do projektu gdańskiego, jest wciąż wyczuwalna obawa przed ryzykiem politycznym związanym z tego typu inwestycjami, ponieważ towarzyszą im duże emocje związane z nawiązywaniem wieloletniej współpracy. Zdając sobie sprawę z komplikacji, jakie stoją przed stronami wieloletniej umowy spółki, podmioty publiczne wolą upraszczać założenia projektów, skupiając się na komponencie infrastrukturalnym, a nie na wzajemnej komunikacji i utrzymaniu pozytywnych relacji z prywatnym inwestorem. Politykom łatwiej też zaakceptować krótsze okresy umów, których zapisy niezwykle trudno korygować, już po ich zawarciu. Burmistrz Jacek Nowak wskazał, że pewną przeszkodą w rozwoju przedsięwzięć ppp w szerszej skali, była naturalnie preferencja wariantów realizacji inwestycji zakładających dofinansowanie ze środków UE, które wydają się najkorzystniejszą możliwością rozwiązania problemów infrastrukturalnych.

Tadeusz Rzepecki



Pan Tadeusz Rzepecki z Izby Gospodarczej Wodociągi Polskie, zrzeszającej 90% podmiotów działających na rynku usług zaopatrzenia w wodę, wskazał, że zarówno projekty ppp, jak i modele prywatyzacyjne mogą być pełnoprawnymi formułami realizacji zadań gmin w tym zakresie. W ocenie przedstawiciela Izby, to absorpcja środków z UE była głównym instrumentem realizacji inwestycji w tym obszarze. Jednak nowa perspektywa finansowa może wprowadzić pewne modyfikacje, pozwalając tym samym na odnalezienie rodzimego modelu współpracy z sektorem prywatnym, tak jak w przypadku rozwiniętych rynków zachodnioeuropejskich, np. skandynawskich.

W ocenie Pana Jacka Skrabka, w zminimalizowaniu ryzyka politycznego współpracy publiczno-prywatnej w obszarze wodno-kanalizacyjnym pomóc może jasne określenie celów inwestycyjnych oraz ich efektów, jak np. jakość wody czy spełnienie celów Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków. W kontekście celów współpracy łatwiej określać scenariusz kształtowania się cen usług, jakie ponosić będą obywatele. Kluczowe jest przejrzyste określenie modelu kształtowania się тариф oraz unikanie gwałtownych podwyżek. W ocenie przedstawiciela Saur Gdańsk, obecnie największym wyzwaniem dla samorządu będzie rozwiązanie problemu zagospodarowania osadów pościelowych. Ten obszar inwestycji wymaga zaangażowania specjalistycznych technologii. Zatem formuła ppp może w pełni ujawnić swe zalety związane z adekwatnym do potrzeb lokalnych podziałem zadań oraz ryzyk między administracją i profesjonalnym podmiotem prywatnym, dysponującym odpowiednim know-how w obszarze gospodarki odpadami pościelowymi.

W kontekście zalet, jakie przynieść może partnerstwo publiczno-prywatne, jeden z internautów podniósł kwestię wynagrodzenia strony prywatnej za zaangażowanie w realizację zadań publicznych. Pan Mariusz Łozowski z Remondis Aqua wskazał, że choć każdy prywatny operator rozwija własne strategie pozyskania korzyści finansowych, to jednak wszyscy partnerzy działają w ściśle uregulowanym otoczeniu prawnym, którego częścią jest mechanizm ustalania tarif za świadczone usługi. Przedsiębiorcy prywatni, uczestniczący w tym specyficznym, monopolistycznym poniekąd rynku, nie mają swobody w zakresie kształtowania cen, które zawsze ostatecznie są przedmiotem oceny i kontroli władz lokalnych. Powyższy mechanizm musi skłaniać stronę prywatną do efektywności procesu świadczenia usług, który w każdym przypadku przebiega w oparciu o swoiste dla danego partnera rozwiązanie, stanowiące w dużym zakresie tajemnicę handlową. Pan Jacek Nowak wskazał, że niezależnie od poszanowania tajemnic przedsiębiorców, samorząd musi zachować transparentność całego procesu wobec społeczeństwa, dlatego rozważanie kwestii cen w konkretnym przypadku zawsze powinno być dokonywane w powiązaniu z kosztami, jakie ponieść musi partner, aby wywiązać się z nałożonych na niego

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

celów. Zarówno wójt, burmistrz, prezydent, jak i radni muszą mieć świadomość mechanizmów wpływających na wzrost cen, wynikających z konkretnej umowy. Jest to warunek niezbędny dla zaakceptowania modelu ppp, którego okres realizacji często wykracza poza pojedynczą kadencję władz. Pan Serge Bosca, komentując wyżej zarysowaną problematykę, wskazał, że pewną przeszkodą dla wieloletniego planowania procesu inwestycyjnego, związaną z kształtowaniem się taryf, jest wpływ, jaki na zakres obowiązków inwestycyjnych wywiera regulacyjna działalność władz wyższego szczebla, w tym sama Komisja Europejska. Dotychczasowe tendencje w prawie ochrony środowiska wskazują na stałe podwyższanie standardów oczyszczania ścieków i jakości wody. Jest to istotny element ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska.

Analizując szersze ekonomiczne uwarunkowania realizacji projektów ppp w obszarze wodno-kanalizacyjnym, Pan Mariusz Łozowski wskazał, że projekty te cieszą się dobrą opinią wśród instytucji finansujących. Problem tzw. bankowalności projektów w omawianej branży jest mniejszy niż w projektach dotyczących tzw. naturalnych monopolii. Sektor wodno-kanalizacyjny jest postrzegany przez banki za dość stabilny, więc można być optymistą w zakresie oceny szans na finansowanie tego typu przedsięwzięć. Należy zdać sobie sprawę z wielkiego potencjału współpracy – sektor prywatny jak dotąd obecny jest zaledwie w kilku procentach inwestycji realizowanych przez gminy. Wobec toczących się prac legislacyjnych zmierzających do jednoznacznej regulacji budżetowej natury płatności występujących w ramach umów o ppp, uczestnicy debaty zgodzili się, że uzasadnione są pozytywne przewidywania dotyczące wykonalności projektów z branży wodno-kanalizacyjnej. Władze samorządowe mają w tym zakresie określone instrumenty prawne dla elastycznego ułożenia relacji z sektorem prywatnym, które będą adekwatne do potrzeb i oczekiwań wspólnoty lokalnej. Projekty te jednak, niezależnie od ich zakresu i założeń ekonomicznych, powinny być przedmiotem szerokiej debaty ze społecznością lokalną, co wymaga świadomego działania polityków decydujących się na ten wariant realizacji zadań publicznych.

Nagranie z debaty można obejrzeć na stronie internetowej: www.ppp.parp.gov.pl w zakładce „Deбаты on-line”.



V. ABC ppp

5.1. Wybrane czynniki ryzyka w zakresie podatku VAT związane z realizacją polskich projektów w modelu partnerstwa publiczno- prywatnego

Andrzej Dębiec,

partner w Hogan Lovells

Zagadnienia wstępne

Partnerstwo publiczno- prywatne to forma współpracy podmiotów prywatnych z podmiotami sektora publicznego, uregulowana w systemach prawnych większości rozwiniętych gospodarek i uważana za skuteczny instrument służący rozwojowi inwestycji w infrastrukturę oraz świadczenie usług o charakterze „pożytku publicznego”.

W Polsce podstawę prawną dla realizacji projektów w modelu ppp stanowi ustawa o partnerstwie publiczno- prywatnym¹ („**Ustawa o ppp**”), dlatego przedsięwzięcia o zbliżonym charakterze mogą być inicjowane i prowadzone także w oparciu o inne przepisy – w tym w ramach ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi² czy też na bazie długoterminowych kontraktów, zawieranych w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego³.

Niestety, choć Ustawa o ppp obowiązuje już od ponad pięciu lat, to zawarte w niej rozwiązania prawne nie przełożyły się jeszcze na powszechną praktykę gospodarczą. Przyczyn tego stanu rzeczy jest kilka, a ich charakter jest zróżnicowany: istniejące bariery dotyczą zarówno sfery finansowej, organizacyjno- administracyjnej, jak i psychologicznej. W odniesieniu do tej ostatniej wiążą się z koniecznością przełamania istniejących schematów i podjęcia wysiłku koniecznego dla zaakceptowania i wdrożenia zmiany.

Niniejszy artykuł dotyczy istotnej przeszkody finansowej utrudniającej efektywne wdrażanie projektów w modelu ppp, jaką są złożone, często niedoskonałe i niedostosowane do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej, regulacje podatkowe. Jest to obszerne zagadnienie, dlatego w artykule poruszone zostaną wybrane zagadnienia z zakresu podatku od towarów i usług („**VAT**”). Jego celem jest przedstawienie najważniejszych kwestii podatkowych, które w praktyce utrudniają i przedłużają proces decyzyjny dotyczący prowadzenia inwestycji w modelu ppp, podwyższają koszty jej prowadzenia oraz zmuszają zaangażowane podmioty do poszukiwania i wdrażania złożonych konstrukcji prawnych w miejsce prostych rozwiązań skutkujących osiągnięciem tego samego celu gospodarczego.

Zagadnienia powstające na gruncie polskich przepisów o VAT zostały uzupełnione o ogólne informacje dotyczące praktyki europejskiej – w tym zakresie artykuł powołuje się na analizy zawarte w raporcie Platformy Partnerstwa Publiczno- Prywatnego *Podatek VAT a umowy ppp: Przegląd kluczowych zagadnień występujących w kontekście europejskim* („**Raport ppp**”, opublikowany na stronie internetowej: www.ppp.gov.pl).

Zasada neutralności podatku VAT

Jednym z kluczowych elementów konstrukcji podatku VAT jest jego neutralność dla podatników. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 28 Dyrektywy 2006/112/WE Rady w sprawie wspólnotowego systemu podatku

¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym, Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, ze zm.

² Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101, ze zm.

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 121.

od wartości dodanej⁴ („**Dyrektywa VAT**”) – *W celu zachowania neutralności podatkowej, stawki stosowane przez państwa członkowskie powinny umożliwiać odliczenie VAT naliczonego na poprzednim etapie. Zatem w ostatecznym rachunku podatek powinien zapłacić jedynie konsument finalny.*

W polskiej ustawie o podatku od towarów i usług⁵ („**Ustawa o VAT**”), osiągnięciu tego celu służy w szczególności art. 86 ust. 1, w świetle którego podatnikowi przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku VAT należnego o kwotę podatku VAT naliczonego w zakresie, w jakim nabyte towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych. Konsekwencją przyjęcia zasady neutralności podatku VAT dla podmiotów gospodarczych jest możliwość rozliczenia podatku VAT naliczonego i związanego z daną czynnością opodatkowaną przez tego podatnika, który tej czynności dokonuje.

Powyższe zagadnienie było kilkakrotnie podnoszone w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i stało się niejako dyrektywą interpretacyjną. Przykładowo, w uzasadnieniu orzeczenia z 15 stycznia 1998 r. w sprawie *Belgische Staat vs. Ghent Coal Terminal NV*, sygn. C-37/95, ETS stwierdził, że system odliczeń podatku oznacza całkowite uwolnienie przedsiębiorcy od obciążeń z tytułu VAT zapłaconego lub należnego (do zapłaty) od prowadzonej działalności gospodarczej. Co więcej, przyjęty przez Unię Europejską wspólny system podatku VAT gwarantuje, że każda działalność gospodarcza, bez względu na jej cel oraz rezultat, o ile jest opodatkowana VAT, opodatkowana jest w sposób neutralny. Ponadto w sprawie 50/87 (*Commission vs French Republic*) Trybunał przypomniał o konieczności stosowania takiego samego zakresu prawa do odliczenia podatku naliczonego we wszystkich państwach członkowskich.

Jednocześnie jednak Trybunał podkreślał, że prawo do odliczenia wiąże się z uzyskaniem statusu podatnika oraz nabywaniem towarów i usług w tym charakterze, z przeznaczeniem ich do działalności opodatkowanej (tak np. orzeczenie w sprawie 268/83 D.A. *Rompelman and E.A. Rompelman-Van Deelen vs Minister van Financiën*).

Realizacja zasady neutralności podatku VAT po stronie podmiotu publicznego

Podmiot publiczny w projekcie ppp jako podatnik podatku VAT w świetle prawa polskiego i unijnego

Przepisy Ustawy o VAT (art. 15 ust. 6) wskazują, że nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań, nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane. Jednakże od powyższej zasady istnieje istotny wyjątek: wymienione podmioty stają się podatnikami w odniesieniu do czynności wykonywanych przez nie na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych.

Z powyższej definicji wynika zatem, że w ramach obowiązującego w Polsce systemu VAT organy oraz urzędy administracji publicznej działają w charakterze podatników wówczas, gdy:

- (1) wykonują czynności inne niż te, które mieszczą się w ramach ich zadań,
- (2) wykonują czynności mieszczące się w ramach ich zadań, ale czynią to na podstawie umów cywilnoprawnych.

W wyroku z dnia 27 lutego 2007 r. (III SA/Wa 4312/06, M. Pod. 2007, nr 4, s. 41) Wojewódzki Sąd Administracyjny („**WSA**”) w Warszawie trafnie zauważył, że: *kryterium decydującym o uznaniu organu (urzędu) władzy publicznej za podatnika VAT jest zachowywanie się nie jak organ władzy, lecz jak podmiot gospodarczy (przedsiębiorca) w stosunku do określonych transakcji lub czynności. Szczególnie jest to uzasadnione w tych przypadkach, gdzie identyczne lub bardzo zbliżone czynności bądź transakcje mogą być dokonywane przez podmioty prywatne (np. przedsiębiorców).* Rozstrzygnięcie, czy dana czynność stanowi realizację zadań nałożonych przepisami prawa, dla wypełniania

⁴ Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnotowego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L Nr 347, poz. 1, ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.

V. ABC ppp

których organ czy też urząd zostały powołane, następuje przede wszystkim na podstawie prawa ustrojowego, tj. przepisów powołujących dany organ (urząd) i określających zakres jego działania.

Regulacja z art. 15 ust. 6 Ustawy o VAT jest następstwem przepisu zawartego w art. 13 ust. 1 Dyrektywy VAT, w świetle którego: *Krajowe, regionalne i lokalne organy władzy oraz inne podmioty prawa publicznego nie są uważane za podatników w związku z działalnością, którą podejmują lub transakcjami, których dokonują jako organy władzy publicznej, nawet jeśli pobierają należności, opłaty, składki lub płatności w związku z takimi działaniami lub transakcjami. Jednakże w przypadku gdy podejmują one takie działania lub dokonują takich transakcji, są uważane za podatników w odniesieniu do tych działań lub transakcji, gdyby wykluczenie ich z kategorii podatników prowadziło do znaczących zakłóceń konkurencji. W każdych okolicznościach podmioty prawa publicznego są uważane za podatników w związku z czynnościami określonymi w załączniku ⁶, chyba że niewielka skala tych działań sprawia, że mogą być one pominięte.*

Nietrudno zauważyć, że polska Ustawa o VAT reguluje status podatkowy organów władzy publicznej w sposób znacznie uproszczony w porównaniu z odpowiednimi regulacjami Dyrektywy VAT. W konsekwencji, przepisowi art. 15 ust. 6 Ustawy o VAT zarzuca się, że zbyt wąsko wyłącza on organy władzy publicznej z grona podatników podczas, gdy polskie przepisy zaliczają organy władzy publicznej do grona podatników VAT w każdym przypadku wykonywania przez nie czynności na podstawie umów cywilnoprawnych, to w świetle prawa europejskiego można dojść do wniosku, że organy publiczne są zasadniczo wyłączone z zakresu podmiotowego VAT, a podatnikami stają się tylko wówczas, gdy ich czynności mogą prowadzić do istotnego naruszenia warunków konkurencji⁷. W tym miejscu warto jednak wspomnieć, że nie tylko Polska, ale także niektóre inne państwa członkowskie nie wypełniły w pełni obowiązków wynikających z przepisu art. 13 Dyrektywy VAT.

Ponadto, w przeciwieństwie do Dyrektywy VAT, polska Ustawa o VAT nie definiuje zakresu pojęcia „organ władzy publicznej”, co samo w sobie może stanowić źródło wątpliwości interpretacyjnych. Zarazem jednak, w orzecznictwie sądowym istnieje tendencja do obejmowania tym pojęciem jednostek samorządu terytorialnego – przykładowo WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 marca 2009 r. (I SA/Wr 1045/08, LEX nr 491808) stwierdził: *Użyte przez ustawodawcę w art. 15 ust. 6 ustawy VAT określenie „organy władzy publicznej” nie zostało sprecyzowane. Niemniej jednak, wychodząc z celu tej regulacji, należałoby uznać, że obejmuje ono także jednostki samorządu terytorialnego (w tym gminy), skoro niewątpliwie realizują zadania publiczne, nałożone nań przepisami prawa.* Pogląd ten jest zasadniczo powtarzany w orzecznictwie sądowym – podobnie np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 listopada 2011 r. (III SA/GI 760/11, LEX nr 1095783).

W orzecznictwie sądowym podkreśla się także, że to gminy, a nie urzędy gmin, są podatnikami VAT. Przykładowo w wyroku z dnia 22 marca 2007 r. (I SA/Wr 852/06, LEX nr 924250) WSA we Wrocławiu stwierdził: *W zakresie, w jakim gmina pozostaje podatnikiem podatku od towarów i usług, podatnikiem tym nie może być urząd gminy, jako jednostka powołana do obsługi organu gminy.* Teza powyższa została podtrzymana w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego („NSA”) z dnia 4 grudnia 2008 r. (I FSK 1148/07, Wspólnota 2009, nr 1, s. 27), w którym stwierdzono: *Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego jest podatnikiem VAT, a nie urząd gminy. Urząd gminy jest wyłącznie aparatem pomocniczym organu administracji publicznej, dlatego nie może być uznany za podatnika.* Odrębnymi podatnikami są jednostki organizacyjne gminy (przewidziane w przepisach ustawy o finansach publicznych). Okoliczność dotycząca niesamodzielności budżetowej, nie jest przesłanką wyłączenia ich z kręgu podatników VAT. Jak trafnie stwierdził NSA w wyroku z dnia 18 października 2011 r. (I FSK 1369/10, LEX nr 960462), zakład budżetowy jest podatnikiem VAT (odrębnym od gminy).

Podsumowując, w świetle obowiązujących przepisów polskiej Ustawy o VAT, organ władzy publicznej zasadniczo jest podatnikiem podatku VAT w zakresie czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych, a do takich niewątpliwie należy umowa ppp zawierana z partnerem prywatnym. Takie

⁶ Załącznik I obejmuje takie pozycje, jak: usługi telekomunikacyjne; dostawa wody, gazu, energii elektrycznej i energii cieplnej; transport towarów; świadczenie usług przez porty morskie i porty lotnicze; przewóz osób; dostawa nowych towarów wytworzonych na sprzedaż; transakcje dotyczące produktów rolnych dokonywane przez rolne agencje skupu interwencyjnego zgodnie z rozporządzeniami w sprawie wspólnej organizacji rynku w odniesieniu do tych produktów; organizacja targów i wystaw o charakterze komercyjnym; magazynowanie; działalność komercyjnych agencji reklamowych; działalność biur podróży; prowadzenie stołówek pracowniczych, bufetów, kantin i innych podobnych instytucji; działalność stacji radiowych i telewizyjnych, o ile nie są one zwolnione z podatku VAT.

⁷ Por. Raport ppp, s. 27 i nast.

podejście opiera się na uznaniu, że w przypadku czynności wykonywanych na podstawie ww. umów, dany podmiot nie działa w charakterze organu publicznego, lecz występuje jako zwykły uczestnik obrotu gospodarczego i jako taki zawsze traktowany jest jako podatnik (a nie tylko w tych sytuacjach, gdy może to istotnie pogarszać konkurencyjność).

Powyższa cecha stanowi zatem istotny czynnik odróżniający funkcjonowanie organów władzy publicznej jako partnerów publicznych w ramach polskich oraz europejskich projektów realizowanych w modelu ppp. Jak bowiem wynika z danych zawartych w Raporcie⁸, w świetle brzmienia przepisów Dyrektywy VAT, organy sektora publicznego (w tym partner publiczny w ramach projektów ppp) nie są na ogół uznawane za podatników.

Podatek VAT nie zawsze neutralny: warunki rozliczenia podatku naliczonego w ramach projektu ppp przez podmiot publiczny

Jak wskazano powyżej, jednym z podstawowych praw wynikających z systemu VAT jest uprawnienie podatnika od odliczenia naliczonego podatku VAT od podatku należnego, które może być realizowane w zakresie, w jakim nabywane przez podatnika towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych (art. 86 ust. 1 Ustawy o VAT).

Zazwyczaj, w ramach projektów realizowanych w modelu ppp, podmiot publiczny nie wykonuje czynności opodatkowanych podatkiem VAT albo czynności te mają charakter marginalny. Powyższa tendencja widoczna jest nie tylko w projektach realizowanych na rynku polskim, ale zasadniczo w całej Unii Europejskiej. Jak wynika z Raportu⁹, duże zamówienia ppp realizowane obecnie w Unii Europejskiej związane są najczęściej z budową dróg, szkół i szpitali, a zatem z projektami, które w sposób oczywisty nie generują po stronie podmiotu publicznego czynności opodatkowanych podatkiem VAT. W takich okolicznościach, podmiot publiczny nie spełnia przesłanki z art. 86 ust. 1 Ustawy o VAT i w konsekwencji nie jest uprawniony do rozliczenia podatku VAT naliczonego z tytułu zakupów dokonywanych w ramach prowadzonego projektu ppp, w szczególności podatku VAT płaconego z tytułu nabycia usług świadczonych przez partnera prywatnego.

W ten sposób, po stronie podmiotu publicznego pojawia się dodatkowy koszt finansowy w postaci niebagatelnej kwoty dochodzącej w ramach polskich projektów ppp do 23% wartości netto usług świadczonych przez partnera prywatnego (w przypadku, gdy usługi partnera prywatnego podlegają opodatkowaniu według podstawowej, 23% stawki podatku VAT). Z formalnego punktu widzenia, powyższy koszt w całości obciąża podmiot publiczny. Jednakże z perspektywy gospodarczej można oczekiwać, że ten dodatkowy koszt, jako związany z projektem realizowanym w formule partnerstwa, przynajmniej w części zostanie przeniesiony na partnera prywatnego.

Oczywiście, zależnie od szczegółowej charakterystyki konkretnego projektu realizowanego w modelu ppp, istnieje możliwość wystąpienia po stronie podmiotu publicznego transakcji opodatkowanych podatkiem VAT. Przykładowo, podmiot publiczny może zdecydować, że jego wkład w przedsięwzięcie ppp będzie miał postać odpłatnego udostępnienia partnerowi prywatnemu nieruchomości (gruntu), na której realizowana będzie określona inwestycja. W takich okolicznościach podmiot publiczny będzie wykonywał czynności opodatkowane i będzie wystawiał z tego tytułu faktury VAT, wykazując na nich należny podatek. Jednak pojawienie się takich transakcji i takiego podatku nie przesądza jeszcze, że podmiot publiczny niejako automatycznie uzyska prawo do odliczenia podatku VAT naliczonego i zapłaconego w związku z nabyciem usług od partnera prywatnego. W regulacji z art. 86 ust. 1 Ustawy o VAT nie chodzi bowiem o wystąpienie po stronie podatnika (w tym przypadku podmiotu publicznego) jakichkolwiek czynności opodatkowanych, ale takich czynności opodatkowanych, dla wykonywania których nabywane są określone towary i usługi. Biorąc pod uwagę, że w przytoczonym przykładzie zakup usług od partnera prywatnego nie służy wykonaniu przez podmiot publiczny usługi odpłatnego udostępnienia nieruchomości pod inwestycję, przesłanka z art. 86 ust. 1 Ustawy o VAT nadal nie zostanie spełniona i podmiot publiczny nie będzie mógł uzyskać prawa do rozliczenia naliczonego przez partnera prywatnego podatku. Zatem w opisanym przykładzie koszt podatku VAT będzie ostatecznie obciążał inwestycję.

⁸ Por. Raport ppp, s. 8.

⁹ Por. Raport ppp, s. 4.

V. ABC ppp

Odwrotnie niż w przypadku niektórych państw europejskich, polskie przepisy nie przewidują żadnej formy bezpośredniej kompensaty ani systemu zwrotów podatku VAT ponoszonego przez podmiot publiczny. Jak wynika ze szczegółowych informacji zawartych w Raporcie¹⁰, ułatwienia takie stosuje się na przykład we Francji, która wprowadziła system kompensowania kosztów podatku VAT. W ramach tego systemu część lokalnych/regionalnych organów sektora publicznego otrzymuje dotację rekompensującą większą część podatku VAT uiszczanego w ramach kosztów inwestycji. Z kolei w Wielkiej Brytanii w odniesieniu do organów lokalnych przeciwdziała system zwrotu podatku VAT. Podmioty uprawnione do ubiegania się o zwrot zostały podzielone na dwie kategorie – pierwsza grupa organów jest uprawniona do odzyskania całego podatku VAT zapłaconego od towarów lub usług nabytych, lub importowanych dla celów innych niż biznesowe. Druga kategoria podmiotów ma możliwość odzyskania podatku VAT opłaconego od kwalifikowanych usług. Podobne mechanizmy przewidziano w ustawodawstwach w Austrii, Danii, Holandii, Portugalii i Szwecji, gdzie zapewniają one podmiotom publicznym finansowanie publiczne części podatku VAT, którego, z uwagi na swój status, nie byłyby w stanie odzyskać w normalnych warunkach rynkowych. Między innymi dzięki tym ułatwieniom inwestycje realizowane w modelu ppp mogą pozostać konkurencyjne.

Wydaje się, że podobne rozwiązania powinny zostać rozważone w Polsce, zważywszy że są to metody dozwolone w świetle regulacji zawartych w Dyrektywie VAT.

Ryzyka związane z nieodpłatnym przekazaniem nieruchomości w formie wkładu własnego podmiotu publicznego do projektu ppp

Ustawa o ppp dopuszcza różne formy przekazywania wkładu własnego podmiotu publicznego na rzecz przedsięwzięcia ppp. W większości przypadków takim wkładem podmiotu publicznego jest nieruchomość (grunt). Może ona zostać przekazana partnerowi prywatnemu „na własność” (na czas obowiązywania umowy o ppp) odpłatnie lub nieodpłatnie, w formie prawa wieczystego użytkowania, wreszcie – do czasowego korzystania na podstawie umowy najmu, dzierżawy, użyczenia. W przypadku realizowania projektu poprzez utworzenie wspólnej spółki partnera prywatnego i podmiotu publicznego, nieruchomość może stanowić składnik aportu partnera publicznego. Wybór formy przekazania nieruchomości na potrzeby przedsięwzięcia ppp (w praktyce partnerowi prywatnemu) determinuje sposób opodatkowania tej transakcji, a tym samym, wpływa na koszty prowadzenia przedsięwzięcia.

Opierając się na obowiązujących przepisach, potwierdzonych praktyką organów podatkowych i sądów, należy uznać, że podmiot publiczny przystępujący do umowy ppp występuje w odniesieniu do tej umowy jako podatnik podatku VAT. Nie wypełnia on w tym przypadku swoich władczych funkcji, ale staje się uczestnikiem obrotu gospodarczego (szerzej opisano to zagadnienie powyżej). Przekazując grunt na potrzeby przedsięwzięcia ppp, podmiot publiczny musi ustalić, czy taka operacja spowoduje powstanie zobowiązania podatkowego, a jeżeli tak, to w jakim podatku. Stanów prawnopodatkowych w tym przypadku jest bardzo wiele i zasadniczo każda sytuacja wymaga szczegółowej analizy. Przepisy Ustawy o VAT dotyczące opodatkowania przekazania/udostępnienia nieruchomości mają charakter kazuistyczny i z tego względu niewielkie różnice w stanie faktycznym mogą istotnie zmienić sposób opodatkowania. Dlatego, przy określaniu obowiązku i sposobu opodatkowania, wymagane będzie rozważenie w szczególności takich czynników, jak przedmiot transakcji (usługa, towar, przedsiębiorstwo lub jego część), charakter nieruchomości (zabudowana czy niezabudowana), historyczny i aktualny sposób użytkowania nieruchomości i ewentualnych jej modernizacji, i inne.

W warunkach przeniesienia na partnera prywatnego, na czas obowiązywania umowy ppp, prawa do rozporządzania gruntem (lub innymi towarami) podstawową zasadą wynikającą z art. 7 ust. 2 Ustawy o VAT jest konieczność uznania takiego przeniesienia za dostawę w rozumieniu przepisów o VAT i jej opodatkowanie w sytuacji, gdy podmiotowi publicznemu przysługiwało prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego z tytułu nabycia tego gruntu (lub nabycia/wytworzenia innych towarów). Taki podatek, o ile się pojawi, znacząco zwiększy koszty projektu. W tym przypadku można oczekiwać, że podmiot publiczny, będący podatnikiem z ww. tytułu, postara się przenieść wspomniany koszt lub przynajmniej znaczną jego część na partnera prywatnego.

Oczywiście, w powyższych okolicznościach, nieodpłatne przeniesienie nieruchomości (lub innych rzeczy) skutkujące opodatkowaną dostawą nie jest jedyną opcją i zasadniczo w większości przypadków możliwa jest eliminacja dodatkowego kosztu podatku VAT poprzez odmienne ukształtowanie ram prawnych takiej operacji. W szczególności, w miejsce nieodpłatnej dostawy towaru (tj. przeniesienia na partnera prywatnego prawa do dysponowania gruntem na takich samych zasadach jak właściciel) podmiot publiczny może zdecydować się na świadczenie na rzecz partnera prywatnego usługi polegającej na udostępnieniu gruntu do korzystania, przy czym usługa taka może być świadczona nieodpłatnie lub odpłatnie. Każda z tych form będzie podlegała odmiennemu reżimowi w zakresie podatku VAT, zasadniczo jednak bardziej korzystnemu niż nieodpłatna dostawa towaru.

Przedstawiony przykład pokazuje, że prawidłowe planowanie podatkowe w początkowych fazach projektu ppp ma kluczowe znaczenie dla jego efektywności podatkowej. Wdrażanie złożonych konstrukcji prawnych w miejsce dostępnych, prostszych rozwiązań może wydawać się kłopotliwe i nadmiernie absorbujące w sytuacji i tak skomplikowanego projektu ppp, jednak w większości przypadków wysiłek włożony w ten etap planowania przekłada się na wymierne korzyści finansowe.

Realizacja zasady neutralności podatku VAT po stronie partnera prywatnego

Rozliczenia stron umowy ppp po jej zakończeniu – zwrotne przekazanie infrastruktury

Przeniesienie własności rzeczowego wkładu własnego podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego, w szczególności w postaci przekazania temu ostatniemu praw do gruntu na czas realizacji umowy ppp może mieć negatywne konsekwencje w zakresie podatku VAT także dla partnera prywatnego. W tym przypadku, dodatkowy koszt podatku VAT może pojawić się w sytuacji, gdy, po zakończeniu okresu umowy ppp, partner prywatny dokona zwrotnego przeniesienia przedmiotowego gruntu, wraz z naniesioną na nim inwestycją, na rzecz podmiotu publicznego.

W takich okolicznościach należy ponownie odwołać się do brzmienia przepisu z art. 7 ust. 2 Ustawy o VAT, zgodnie z którym przez opodatkowaną dostawę towarów rozumie się również przekazanie nieodpłatnie przez podatnika towarów należących do jego przedsiębiorstwa, jeżeli podatnikowi przysługiwało, w całości lub w części, prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego z tytułu nabycia, importu lub wytworzenia tych towarów.

Oczywiście, w omawianej sytuacji, partner prywatny nie był uprawniony do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego z tytułu nabycia samego gruntu (zakładając, że nabył go od podmiotu publicznego nieodpłatnie). Jednakże należy założyć, że miał takie uprawnienie w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych poniesionych w ramach projektu ppp realizowanego na nieruchomości. Zatem nieodpłatne, zwrotne przeniesienie gruntu wraz z określonymi aktywami na rzecz podmiotu publicznego należy już rozpatrywać przez pryzmat powołanego przepisu.

Podobnie jak w przypadku pierwotnego przeniesienia nieruchomości w formie wkładu własnego podmiotu publicznego, również i w tej sytuacji opodatkowania podatkiem VAT można uniknąć, o ile zwrotne przeniesienie aktywów zostanie sformalizowane w ramach odpowiedniej konstrukcji prawnej. W odniesieniu do przeniesienia funkcjonującego przedsięwzięcia, polecanym rozwiązaniem będzie jego kwalifikacja jako przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, których zbycie opodatkowaniu nie podlega. Inną możliwością będzie ukształtowanie zwrotnej dostawy aktywów jako transakcji odpłatnej. W przypadku ustalenia ceny na relatywnie niskim poziomie, uwzględniającym rozliczenia realizowane w trakcie obowiązywania umowy ppp, podatek VAT obciążający taką sprzedaż, jeśli się pojawi, nie powinien stanowić istotnego ciężaru dla podmiotu publicznego. Z drugiej strony, ustalona przez partnerów cena nie może być dowolna. Należy mieć na względzie obowiązujące przepisy podatkowe, które ograniczają możliwość ustalania cen na poziomie, który bez

V. ABC ppp

uzasadnionej przyczyny znacznie odbiega od wartości rynkowej (jak mówi art. 14 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych¹¹).

Odmienne będą kształtować się skutki podatkowe w sytuacji formalnego „przekazania” przez partnera prywatnego na rzecz podmiotu publicznego nakładów poniesionych na inwestycję prowadzoną na gruncie stanowiącym własność tego ostatniego (np. infrastruktura wybudowana przez partnera prywatnego na nieruchomości stanowiącej własność podmiotu publicznego). Tego rodzaju przekazanie nie będzie stanowiło dostawy towaru, ponieważ partner prywatny w żadnym momencie obowiązywania umowy ppp nie uzyskał prawa do rozporządzenia nieruchomości „jak właściciel”, na której prowadzone było przedsięwzięcie ppp. Przeciwnie, z punktu widzenia przepisów o VAT, poniesienie przedmiotowych nakładów i ich „przekazanie” na rzecz podmiotu publicznego zostanie zakwalifikowane jako usługa, która, uwzględniając całokształt okoliczności, nie powinna podlegać opodatkowaniu ze względu na swój związek z działalnością gospodarczą partnera prywatnego.

Powyższy przykład ponownie dowodzi, jak ważny jest etap planowania podatkowego oraz wypracowania ram prawnych relacji stron w ramach formuły ppp, z myślą o obniżeniu kosztów projektu, w tym przypadku poprzez eliminację dodatkowych obciążeń podatkowych.

Uwagi końcowe

Przedstawione powyżej zestawienie problemów dotyczących rozliczania podatku VAT w projektach ppp ma charakter skrótowy i subiektywny, i w znacznej mierze wynika z dotychczasowych doświadczeń przy strukturyzowaniu i wdrażaniu polskich projektów realizowanych (lub planowanych) w tej formule. Opracowanie to z pewnością nie prezentuje pełnej listy zagadnień, z jakimi muszą borykać się partnerzy realizujący projekty o charakterze partnerstwa publiczno-prywatnego. Lista ta jest oczywiście znacząco szersza i obejmuje dodatkowo problemy, które powstają w zakresie klasyfikacji podatkowej świadczonych usług, determinującej sposób ich opodatkowania, terminów rozliczeń/zwrotów podatku VAT, wysokości obowiązującej stawki podstawowej oraz wysokości i zakresu stawek obniżonych, zakresu i dostępności zwolnień z opodatkowania, momentu powstania obowiązku podatkowego, podstawy opodatkowania, w tym problematycznego zagadnienia opodatkowania dotacji unijnych otrzymanych na cele związane z projektem, a wreszcie wymogów formalnych nakładanych na podatników podatku VAT.

Należy ponadto uwzględnić, że schematy współpracy i rozliczeń stosowane w ramach poszczególnych projektów ppp mogą się znacząco różnić, co oznacza, że, w zależności od modelu współpracy inwestorów, zmieni się również waga związanych z nim zagadnień podatkowych.

Niezależnie od tego, które z przedstawionych w niniejszym artykule lub tylko wspomnianych problemów związanych z rozliczaniem podatku VAT wysuną się na pierwszy plan w ramach konkretnego projektu, w aktualnym stanie prawnym podatek VAT prawdopodobnie wpłynie na podwyższenie kosztów inwestycji realizowanej z udziałem podmiotu publicznego. Zatem również Polska, podobnie jak uczyniły to inne państwa europejskie, powinna rozważyć wprowadzenie mechanizmów mających na celu ograniczenie, w całości lub w części, kosztów podatku VAT obciążającego takie projekty.

W tym kontekście warto wspomnieć, że także Komisja Europejska dostrzega powyższy problem i aktualnie bada obowiązujące w Unii Europejskiej zasady dotyczące stosowania podatku VAT w sektorze publicznym, w ramach programu reform na rzecz realizacji celów strategii „Europa 2020”¹².

¹¹ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397, ze zm.

¹² Por. także Raport ppp, s. 6.

5.2. Dyrektywa 2014/23/UE – nowe prawo unijne w zakresie koncesji: cel, zakres i przedmiot regulacji

Marcin Wawrzyniak,
adwokat, redaktor naczelny
„Biuletynu ppp”,
Instytut PPP

28 marca 2014 r. opublikowana została nowa dyrektywa w zakresie zamówień publicznych, całkowicie dedykowana koncesjom na roboty budowlane oraz koncesjom na usługi. Chodzi o dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa koncesyjna stanowi jeden z trzech filarów ustawodawstwa Unii Europejskiej w zakresie zamówień publicznych, obok dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE. Wszystkie trzy dyrektywy wejdą w życie dwudziestego dnia po ich publikacji w Dzienniku Urzędowym UE. Państwa członkowskie UE, w tym Polska, mają czas na implementację Dyrektywy 2014/23/UE do porządku krajowego do dnia 18 kwietnia 2016 r. Z uwagi na charakter prawny umów partnerstwa publiczno-prywatnego, jako umów podlegających pod reżim zamówień publicznych i koncesji, nowe regulacje dotyczące koncesji istotnie wpłyną na sposób zawierania umów partnerstwa i umów koncesji w Polsce. Z tego względu w niniejszym artykule postaram się omówić cel, zakres i przedmiot Dyrektywy koncesyjnej.

Informacje wstępne

Decyzje ustawodawcy europejskiego o uregulowaniu procedury koncesyjnej w odrębnej dyrektywie należy uznać za szczególnie doniosłe. Odpowiada to swoistej dychotomii zamówień publicznych na zamówienia „klasyczne”, z zasadniczo pieniężnym wynagrodzeniem wykonawcy, i zamówienia koncesyjne, z zasadniczo niepieniężnym wynagrodzeniem wykonawcy, powiązanych z przeniesieniem nań ryzyka ekonomicznego wykonania zamówienia. Należy zwrócić, przy okazji, uwagę, że polski ustawodawca o kilka lat wyprzedził ruch prawodawcy unijnego, wyodrębniając procedurę koncesyjną z Prawa zamówień publicznych do ustaw z dnia 9 stycznia 2010 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Z treści preambuły do dyrektywy 2014/23/UE wynika, że harmonizacja krajowych procedur udzielania koncesji na roboty budowlane lub usługi wynikała z braku na poziomie Unii Europejskiej jasnych przepisów regulujących udzielanie koncesji, co rodziło niepewność prawa oraz przeszkody w swobodnym świadczeniu usług, a także powodowało zakłócenia w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. W rezultacie wykonawcy, a zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), pozbawieni byli praw przysługujących im na rynku wewnętrznym, natomiast organy publiczne mogły mieć problem z jak najlepszym wykorzystaniem środków publicznych, pozwalających obywatelom Unii korzystać z wysokiej jakości usług po najkorzystniejszych cenach. Intencją ustawodawcy unijnego było zatem stworzenie odpowiednich, zrównoważonych i elastycznych ram prawnych, regulujących udzielanie koncesji, zapewniających skuteczny i niedyskryminacyjny dostęp do rynku wszystkim wykonawcom z Unii oraz pewność prawa, wspierających infrastrukturalne inwestycje publiczne oraz strategiczne usługi dla obywateli. Takie ramy prawne miałyby zapewnić wykonawcom większą pewność prawną i mogłyby stać się podstawą i instrumentem sprzyjającym większemu otwarciu międzynarodowych rynków zamówień publicznych i zasileniu międzynarodowej wymiany handlowej.

Zamiarem ustawodawcy unijnego było uczynienie przepisów dotyczących udzielania koncesji jasnymi i prostymi, niepowodującymi nadmiernej biurokracji. Intencję tę trudno jednak uznać za zrealizowaną, albowiem Dyrektywa koncesyjna zawiera 55 artykułów, podczas gdy dotychczasowa instytucja koncesji na roboty budowlane w Dyrektywie 2004/18/WE regulowana była w zaledwie 10 artykułach (Tytuł III. „Reguły dotyczące koncesji na roboty budowlane”, art. 56-65).

Poprzez Dyrektywę koncesyjną ustawodawca unijny zdecydował się zmniejszyć ryzyko niepewności prawnej związanej ze stosowaniem dość skąpej regulacji udzielania koncesji na roboty budowlane w Dyrektywie

V. ABC ppp

2014/18/WE. Ponadto ustawodawca unijny podjął się próby rozwiązania wątpliwości związanych z rozbieżnymi interpretacjami zasad Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w odniesieniu do koncesji przez ustawodawców krajowych. Dowodem znacznych rozbieżności interpretacyjnych pomiędzy różnymi państwami członkowskimi jest bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Ustawodawca unijny podkreśla wyraźnie brak zamiaru ingerowania w swobodę państw członkowskich w zakresie organizacji świadczenia usług jako:

- usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym,
- usług o charakterze niegospodarczym świadczonych w interesie ogólnym.

Ingerencja nie będzie także dotyczyła połączenia tych dwóch rodzajów usług.

Dyrektywa koncesyjna ma pozostać neutralna dla swobody krajowych, regionalnych i lokalnych organów publicznych w zakresie definiowania, zgodnie z prawem Unii, usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, ich zakresu oraz cech, w tym warunków dotyczących jakości usług, tak aby mogły one realizować cele polityki publicznej. Ponadto Dyrektywa koncesyjna nie powinna stanowić przeszkody dla kompetencji krajowych, regionalnych i lokalnych organów w zakresie świadczenia, zlecenia świadczenia i finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z art. 14 TFUE oraz z Protokołem nr 26 załączonym do TFUE oraz do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Poza zainteresowaniem ustawodawcy unijnego pozostały usługi o charakterze niegospodarczym świadczone w interesie ogólnym.

W preambule Dyrektywy koncesyjnej prawodawca unijny wstępnie zarysowuje zakres zastosowania jej przepisów. Dyrektywa znajdzie zastosowanie w umowach o charakterze odpłatnym, poprzez które co najmniej jedna instytucja zamawiająca lub podmiot zamawiający powierza wykonanie robót budowlanych, lub świadczenie usług i zarządzanie nimi co najmniej jednemu wykonawcy. Przedmiotem takich umów jest nabycie roboty budowlanej lub usługi w drodze koncesji, za które wynagrodzeniem jest prawo do eksploatacji obiektu budowlanego lub korzystania z usług, lub to prawo wraz z odpłatnością. Takie umowy mogą, ale nie muszą, pociągać za sobą przekazanie własności na rzecz instytucji zamawiających lub podmiotów zamawiających, ale instytucje zamawiające lub podmioty zamawiające zawsze osiągają korzyści z danych robót budowlanych lub usług. Poza zakresem Dyrektywy koncesyjnej znajdują się różnego rodzaju decyzje organów administracyjnych, takie jak zezwolenia czy licencje, na podstawie których państwo członkowskie lub jego organ publiczny określa warunki prowadzenia działalności gospodarczej, w tym warunek zakładający wykonywanie pewnego zadania, przyznanego w normalnych warunkach na wniosek wykonawcy, a nie z inicjatywy instytucji zamawiającej ani podmiotu zamawiającego, i gdy wykonawca może swobodnie wycofać się z wykonywania robót budowlanych lub ze świadczenia usług. Rozróżnienie to powinno pomóc w zrozumieniu różnicy pomiędzy koncesją, jako cywilnoprawną umową w przedmiocie zlecenia wykonania robót lub świadczenia określonych usług, a „koncesją”, rozumianą jako władczy akt z pogranicza prawa administracyjnego. Z zakresu zastosowania Dyrektywy koncesyjnej wyłączone są także niektóre umowy, których przedmiotem jest prawo wykonawcy do eksploatacji pewnych zasobów publicznych, takich jak grunty lub wszelka własność publiczna, na podstawie których państwo, instytucja zamawiająca lub podmiot zamawiający ustanawia wyłącznie ogólne warunki ich wykorzystania, nie nabywając przy tym konkretnych robót budowlanych lub usług.

Prawodawca unijny już w preambule Dyrektywy koncesyjnej podejmuje się próby wyjaśnienia różnic pomiędzy instytucją „koncesji” a „zamówieniem publicznym”. Rozróżnienie to będzie miało fundamentalne znaczenie z punktu widzenia ustalenia właściwej procedury udzielenia zamówienia w oparciu o jedną z dwóch alternatywnych ścieżek: Dyrektywę 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych albo Dyrektywę koncesyjną¹. Zdaniem ustawodawcy unijnego kluczowe dla wyjaśnienia różnic pomiędzy „koncesją” a „zamówieniem publicznym” będzie pojęcie „ryzyka operacyjnego”. Znaczenie tego pojęcia zostanie szerzej omówione w dalszej części artykułu.

¹ Dotychczasowe próby zakreślenia różnicy pomiędzy instytucją „koncesji” a „zamówieniem publicznym” podejmowane były dotychczas w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości: zob. orzeczenia w sprawach m.in.: C-324/98 Teleaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH v. Telekom Austria AG, wyrok z dnia 7 grudnia 2000 r., C-358/00 Buchhändler-Vereinigung GmbH v. Saur Verlag GmbH & Co. KG, Die Deutsche Bibliothek, z dnia 30 maja 2002 r., C-458/08 Parking Brixen GmbH v. Gemeinde Brixen i Stadtwerke Brixen AG z 1 marca 2005 r., C-231/03 Consorzio Aziende Metano (Coname) v. Comune di Cingia de' Botti z dnia 21 lipca 2005 r., C-382/05 Komisja WE v. Rep. Włoch z dnia 18 lipca 2007 r., C-437/07 Komisja przeciwko Włochom z dnia 13 listopada 2008 r., C-206/08 Eurawasser z dnia 10 września 2009 r., C-274/09 Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler z 10 marca 2011 r., C-348-10 Norma-A SIA i Dekom SIA z dnia 10 listopada 2011 r.

Przedmiot regulacji, zakres zastosowania

Przedmiotem regulacji Dyrektywy koncesyjnej jest ustalenie procedury udzielania koncesji na roboty budowlane i koncesji na usługi. Z tego względu istotne jest precyzyjne zdefiniowanie pojęcia „koncesji”. Stosownie do art. 5 pkt 1 Dyrektywy koncesyjnej „koncesja na roboty budowlane” oznacza umowę o charakterze odpłatnym zawieraną na piśmie, za pomocą której przynajmniej jeden koncesjonariusz powierza wykonanie robót budowlanych co najmniej jednemu wykonawcy, w zamian za wynagrodzenie stanowiące albo wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy, albo takie prawo wraz z płatnością. Z kolei „koncesja na usługi” oznacza umowę o charakterze odpłatnym zawieraną na piśmie, za pomocą której co najmniej jeden koncesjodawca powierza świadczenie usług – innych niż wykonanie robót budowlanych, o których mowa – i zarządzanie tymi usługami co najmniej jednemu wykonawcy w zamian za wynagrodzenie stanowiące albo wyłącznie prawo do wykonywania usług będących przedmiotem umowy, albo takie prawo wraz z płatnością. W zasadniczym zrzębie zachowano zbieżność definicji koncesji na gruncie Dyrektywy koncesyjnej z definicjami koncesji na roboty budowlane i koncesji na usługi z art. 1 ust. 3 i 4 Dyrektywy 2004/18/WE. Istotną różnicą jest uzupełnienie definicji koncesji w Dyrektywie koncesyjnej o kwestię podziału „ryzyka operacyjnego” pomiędzy strony umowy koncesji. Kwestia konieczności przeniesienia w okresie trwania umowy koncesji ryzyk gospodarczych, wynikających ze świadczenia usług związanych z przedmiotem koncesji na koncesjonariusza, była wielokrotnie podnoszona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Stanowisko Trybunału wreszcie znalazło przełożenie na język przepisu prawnego. Zgodnie z Dyrektywą koncesyjną *udzielenie koncesji na roboty budowlane lub usługi wiąże się z przeniesieniem na koncesjonariusza ryzyka operacyjnego związanego z eksploatacją tych obiektów lub wykonywaniem tych usług i obejmującego ryzyko związane z popytem lub z podażą, albo oba te rodzaje ryzyka. Uznaje się, że koncesjonariusz przejmuje ryzyko operacyjne, jeśli w normalnych warunkach funkcjonowania nie ma gwarancji odzyskania poniesionych nakładów inwestycyjnych lub kosztów poniesionych w związku z eksploatacją obiektów budowlanych lub wykonywaniem usług będących przedmiotem koncesji. Część ryzyka przeniesiona na koncesjonariusza obejmuje rzeczywiste narażenie na wahania rynku, tak aby jakiegokolwiek potencjalne szacowane straty ponoszone przez koncesjonariusza nie były jedynie nominalne ani nieistotne.* Po pierwsze, należy dostrzec, że pojęcie „ryzyka operacyjnego” jest nieco odmiennym sformułowaniem w stosunku do używanego w orzecznictwie Trybunału, posługującego się w odniesieniu do koncesji zamiennej pojęciami „ryzyka gospodarczego”, „ryzyka ekonomicznego”, lub niekiedy tylko „ryzyka popytu”. Po drugie, redakcję przepisu należy uznać za nieco niefortunną, albowiem w orzecznictwie Trybunału wyraźnie podkreślano, że na koncesjonariuszu ma ciążyć „zasadnicza”, tudzież „większa część” ryzyka gospodarczego. Tymczasem art. 5 pkt 1 Dyrektywy koncesyjnej takiej dystynkcji nie czyni. Dopiero redakcja ostatniego zdania tego przepisu może sugerować, że koncesjonariusz ponosić będzie w wystarczającym zakresie ryzyko operacyjne, jeżeli ryzyko nań przeniesione obejmuje *rzeczywiste narażenie na wahania rynku, tak aby jakiegokolwiek potencjalne szacowane straty ponoszone przez koncesjonariusza nie były jedynie nominalne ani nieistotne.* Koncesjonariusz ma zatem ponosić nie tyle całe ryzyko operacyjne, co przynajmniej taką jego część, aby potencjalne straty koncesjonariusza mogły być dla niego realne i istotne, a koncesjodawca nie mógł w żaden sposób rekompensować tych strat koncesjonariuszowi. Ryzyko operacyjne związane zostało z eksploatacją wybudowanego obiektu lub wykonywaniem usług, tj. przede wszystkim z ryzykiem popytu lub podaży, albo oboma tymi ryzykami. Ustawodawca unijny przy tym sformułował domniemanie, że **koncesjonariusz przejmuje ryzyko operacyjne, jeśli w normalnych warunkach funkcjonowania nie ma gwarancji odzyskania poniesionych nakładów inwestycyjnych lub kosztów poniesionych w związku z eksploatacją obiektów budowlanych lub wykonywaniem usług będących przedmiotem koncesji.** Powyższe domniemanie dotyczyć będzie „normalnych warunków funkcjonowania”, co umożliwi przejście większej części ryzyka operacyjnego przez koncesjodawcę jedynie w nadzwyczajnych sytuacjach, co do zasady, niemożliwych do przewidzenia w momencie zawarcia umowy. W ramach koncesji koncesjonariusz nie może uzyskać gwarancji odzyskania poniesionych nakładów: *inwestycyjnych lub kosztów poniesionych w związku z eksploatacją obiektów budowlanych* (w przypadku koncesji na roboty budowlane) albo *związanymi z wykonywaniem usług będących przedmiotem koncesji* (w przypadku koncesji na usługi). Po pierwsze, koncesjonariusz nie będzie mógł uzyskać gwarancji sfinansowania przez koncesjodawcę jedynie całości danej kategorii nakładów, ale również takiej ich części, której potencjalne szacowane straty koncesjonariusza okazałyby się nominalne lub nieistotne. Pozwala to *de facto* na wniosek, że gwarancje koncesjodawcy (przez co należy rozumieć nie tylko stricte gwarancje, ale także wszelkie płatności koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza) nie powinny prowadzić do potencjalnego lub rzeczywistego odzyskania przez koncesjonariusza większej części poniesionych przez niego nakładów na przedmiot koncesji. Istotnych problemów nastręcza wykładnia zakresu pojęcia „nakładów” w odniesieniu do koncesji na roboty

V. ABC ppp

budowlane. Jak wskazuje cytowany przepis, miałyby chodzić o „nakłady inwestycyjne” lub „koszty eksploatacyjne”. Przede wszystkim kontrowersje budzi spójnik „lub”, albowiem w języku polskim oznacza on alternatywę łączną, podczas gdy spójnik „or”, użyty w anglojęzycznej wersji tekstu Dyrektywy, bardziej odnosi się do alternatywy rozłącznej. W myśl polskiej wykładni językowej możliwe są bowiem aż trzy różne sytuacje, stosownie do których gwarancje koncesjodawcy:

- (1) nie mogłyby prowadzić do odzyskania przez koncesjonariusza całości lub większej części nakładów inwestycyjnych na etapie projektowania i budowy obiektu budowlanego,
- (2) nie mogłyby prowadzić do odzyskania przez koncesjonariusza całości lub większej części nakładów eksploatacyjnych na etapie użytkowania obiektu budowlanego,
- (3) nie mogłyby prowadzić do odzyskania przez koncesjonariusza całości lub większej części sumy nakładów inwestycyjnych i eksploatacyjnych w całym okresie trwania umowy.

W świetle wykładni spójnika „or” jako alternatywy rozłącznej, w ogóle poza przedmiotem rozważań byłaby trzecia z zaprezentowanych powyżej opcji. Zamieszanie pojęciowe pogłębia wykładnia autentyczna, oparta o tekst preambuły Dyrektywy. Wskazuje się w niej (pkt 18), że: *główna cecha koncesji, czyli prawo do eksploatacji obiektów budowlanych lub wykonywania usług, zawsze pociąga za sobą przeniesienie na koncesjonariusza ryzyka operacyjnego o charakterze ekonomicznym wiążącego się z możliwością, że nie odzyska on nakładów inwestycyjnych ani kosztów poniesionych w związku z eksploatacją obiektów budowlanych*. Wskazuje się następnie, że: *stosowanie procedur koncesyjnych nie miałyby uzasadnienia, gdyby koncesjodawca uwalniał wykonawcę od wszelkich potencjalnych strat, gwarantując minimalny przychód, co najmniej równy poczynionym inwestycjom i kosztom, które wykonawca musi ponieść w związku z wykonaniem umowy*. Oba zdania pozwalają na wniosek, że dopiero gwarancje na poziomie zapewniającym koncesjonariuszowi odzyskanie sumy nakładów inwestycyjnych i eksploatacyjnych zdejmą z niego ryzyko operacyjne. Potwierdzeniem takiej wykładni jest zdanie wyrażone w dalszej części preambuły (pkt 20), w świetle którego dla potrzeb oceny ryzyka operacyjnego powinno się uwzględnić w spójny i jednolity sposób wartość bieżącą netto wszystkich inwestycji, kosztów i przychodów koncesjonariusza. W oparciu o powyższe proponuje się ostrożną wykładnię art. 5 pkt 1 Dyrektywy koncesyjnej w świetle jej preambuły (pkt 18 i 20), stosownie do której nie będzie koncesją umowa, w której koncesjodawca:

- a) gwarantuje koncesjonariuszowi (poprzez gwarancje lub bezpośrednie płatności) zwrot całości nakładów inwestycyjnych i całości nakładów eksploatacyjnych – taka umowa będzie zwykłym zamówieniem na roboty budowlane i zamówieniem na usługi,
- b) gwarantuje koncesjonariuszowi (poprzez gwarancje lub bezpośrednie płatności) zwrot całości nakładów inwestycyjnych i części nakładów eksploatacyjnych – taka umowa będzie zwykłym zamówieniem na roboty budowlane i koncesją na usługi,
- c) gwarantuje koncesjonariuszowi (poprzez gwarancje lub bezpośrednie płatności) zwrot części nakładów inwestycyjnych i całości nakładów eksploatacyjnych – taka umowa będzie zwykłym zamówieniem na roboty budowlane i zamówieniem na usługi,
- d) gwarantuje koncesjonariuszowi (poprzez gwarancje lub bezpośrednie płatności) zwrot części nakładów inwestycyjnych i części nakładów eksploatacyjnych, o ile suma tych gwarancji (płatności koncesjodawcy) przekraczać będzie 50% sumy nakładów inwestycyjnych i eksploatacyjnych, albowiem potencjalne ryzyko poniesienia strat przez koncesjonariusza będzie nominalne lub nieistotne – taka umowa będzie, co do zasady, zwykłym zamówieniem na roboty budowlane i zamówieniem na usługi.

W świetle zarysowanego stanowiska **koncesją będzie taka umowa, w której koncesjodawca nie udzieli koncesjonariuszowi jakichkolwiek gwarancji odzyskania nakładów lub udzielone gwarancje opiewać będą łącznie na nie więcej niż 50% sumy nakładów inwestycyjnych i eksploatacyjnych, przy czym w ramach tej kwoty koncesjodawca nie powinien jednocześnie gwarantować zwrotu całości nakładów inwestycyjnych albo eksploatacyjnych.**

PRZYKŁAD 1.

Nakłady koncesjonariusza:

Wartość nakładów inwestycyjnych – 100 mln zł.

Wartość nakładów eksploatacyjnych w okresie 30 lat – 200 mln zł.

Gwarancje koncesjodawcy:

- (1) zabezpieczenie kredytu inwestycyjnego na kwotę 70 mln zł,
- (2) dopłaty do ceny usług na etapie eksploatacyjnym łącznie na kwotę 70 mln zł.

Wniosek: **jest to koncesja**.

PRZYKŁAD 2.

Nakłady koncesjonariusza:

Wartość nakładów inwestycyjnych – 100 mln zł.

Wartość nakładów eksploatacyjnych w okresie 30 lat – 200 mln zł.

Gwarancje koncesjodawcy:

- (1) zabezpieczenie kredytu inwestycyjnego na kwotę 100 mln zł,
- (2) dopłaty do ceny usług na etapie eksploatacyjnym łącznie na kwotę 50 mln zł.

Wniosek: **nie jest to koncesja**.

PRZYKŁAD 3.

Nakłady koncesjonariusza:

Wartość nakładów inwestycyjnych – 100 mln zł.

Wartość nakładów eksploatacyjnych w okresie 30 lat – 200 mln zł.

Gwarancje koncesjodawcy:

- (1) zabezpieczenie kredytu inwestycyjnego na kwotę 50 mln zł,
- (2) dopłaty do ceny usług na etapie eksploatacyjnym łącznie na kwotę 150 mln zł.

Wniosek: **nie jest to koncesja**.

Dyrektywa koncesyjna ustanawia przepisy dotyczące procedur udzielania zamówień przez instytucje i podmioty zamawiające w drodze koncesji. Przez „**instytucje zamawiające**” rozumieć należy:

- (1) państwo,
- (2) władze regionalne lub lokalne,
- (3) podmioty prawa publicznego lub stowarzyszenia złożone z co najmniej jednej takiej instytucji, lub z co najmniej jednego takiego podmiotu prawa publicznego inne niż takie władze, podmioty lub stowarzyszenia, które prowadzą jeden z rodzajów działalności, o których mowa w załączniku II do Dyrektywy i udzielające koncesji do celów wykonywania jednego z tych rodzajów działalności.

Podmiotami prawa publicznego będą:

- a) podmioty utworzone w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, posiadające osobowość prawną, finansowane w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne, lub inne podmioty prawa publicznego, lub
- b) podmioty, których zarząd podlega nadzorowi ze strony ww. podmiotów lub władz, lub
- c) podmioty, których ponad połowa członków ich organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, władze regionalne lub lokalne, lub przez inne podmioty prawa publicznego.

Przez „**podmiot zamawiający**” należy rozumieć podmioty prowadzące jeden z rodzajów działalności, o których mowa w załączniku II do Dyrektywy i udzielające koncesji do celów prowadzenia jednego z tych rodzajów działalności (tzw. działalność sektorowa), i które są jednym z następujących podmiotów:

- a) państwo, władze regionalne lub lokalne, podmioty prawa publicznego lub stowarzyszenia złożone z co najmniej jednej takiej instytucji, lub z co najmniej jednego takiego podmiotu prawa publicznego,
- b) przedsiębiorstwa publiczne, tj. przedsiębiorstwa, na które instytucje zamawiające mogą wywierać bezpośrednio lub pośrednio wpływ na mocy ich prawa własności, udziału finansowego we wspomnianym przedsiębiorstwie, lub poprzez zasady określające jego działanie,
- c) podmioty inne niż te, o których mowa powyżej, lecz które działają na podstawie praw specjalnych lub wyłącznych, przyznanych w celu wykonywania jednego z rodzajów działalności, o których mowa w załączniku II do Dyrektywy, z wyjątkiem tych podmiotów, którym przyznano prawa specjalne lub prawa wyłączne w drodze procedury zapewniającej odpowiednie upublicznienie i których przyznanie opierało się na obiektywnych kryteriach².

² Na potrzebę niniejszego artykułu dla pojęć „instytucja zamawiająca” i „podmiot zamawiający” przyjęto zbiorczą nazwę „koncesjodawca”.

V. ABC ppp

Wykonawcą będzie każda osoba fizyczna lub prawna, podmiot publiczny lub grupa takich osób, lub podmiotów, w tym tymczasowe stowarzyszenia przedsiębiorstw, które oferują wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług na rynku. W zależności od fazy postępowania Dyrektywa posługuje się różnymi oznaczeniami wykonawcy, wyróżniając „kandydata”, „oferenta” i „koncesjonariusza”.

Dyrektywa koncesyjna obejmuje swoim zainteresowaniem jedynie koncesje o wartości nie mniejszej niż 5 186 000 euro (art. 1 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 Dyrektywy). Wartość ta będzie co dwa lata podlegała weryfikacji i ewentualnym zmianom. Próg ten dotyczy zarówno koncesji na roboty budowlane, jak i koncesji na usługi. Na potrzebę ustalenia szacunkowej wartości koncesji Dyrektywa przyjmuje nowatorską metodę, polegającą na odniesieniu się do całkowitego obrotu koncesjonariusza, wytworzonego podczas okresu obowiązywania umowy koncesji, bez podatku VAT, oszacowanego przez instytucję zamawiającą lub podmiot zamawiający, z tytułu wynagrodzenia za roboty budowlane i usługi będące przedmiotem koncesji i związane z nimi dostawy (art. 1 ust. 2 Dyrektywy). Metoda ta wymuszać będzie na koncesjodawcy opracowanie rzetelnej analizy finansowej dla planowanej koncesji. Uszczegółowienie powyższej metody, opisane w ust. 3 art. 8 Dyrektywy, przewiduje, że z dokumentacji postępowania ma wynikać obiektywna metoda szacowania wartości przedmiotu koncesji, uwzględniając m.in.:

- a) wartość wszelkich opcji i ewentualne przedłużenie okresu obowiązywania koncesji,
- b) przychody z opłat i kar uiszczanych przez użytkowników robót budowlanych lub usług inne niż te pobierane w imieniu koncesjodawcy,
- c) płatności lub jakiegokolwiek korzyści finansowe niezależnie od ich postaci, przekazywane przez koncesjodawcę albo jakiegokolwiek inny organ publiczny koncesjonariuszowi, co obejmuje rekompensatę z tytułu spełnienia obowiązku świadczenia usługi publicznej i publiczne dotacje inwestycyjne,
- d) wartość dotacji lub wszelkich innych korzyści finansowych w jakiegokolwiek formie od osób trzecich z tytułu realizacji koncesji,
- e) przychody ze sprzedaży wszelkich aktywów wchodzących w skład koncesji,
- f) wartość wszelkich dostaw i usług udostępnianych koncesjonariuszowi przez koncesjodawcę pod warunkiem, że są one niezbędne do wykonania robót budowlanych lub świadczenia usług,
- g) nagrody lub płatności na rzecz kandydatów, lub oferentów.

Ustalona w powyższy sposób szacunkowa wartość przedmiotu koncesji wiązać będzie koncesjodawcę w chwili ogłoszenia koncesji lub, w przypadku gdy nie przewiduje się takiego ogłoszenia, w chwili rozpoczęcia przez koncesjodawcę postępowania o udzielenie koncesji, na przykład w stosownych przypadkach przez nawiązanie kontaktu z wykonawcami w związku z koncesją. Jeżeli jednak w chwili udzielenia koncesji jej wartość będzie o ponad 20% wyższa niż jej wartość szacunkowa, obowiązującą kwotą szacunkową będzie wartość koncesji w chwili jej udzielenia.

Dyrektywa koncesyjna, w ślad za innymi regulacjami unijnymi dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, nakłada na koncesjodawców obowiązek zapewnienia równego traktowania wykonawców, brak dyskryminacji oraz prowadzenie postępowania w sposób przejrzysty i proporcjonalny. Przygotowanie postępowania o udzielenie koncesji, w tym oszacowanie wartości, nie może zostać dokonane z zamiarem wyłączenia koncesji z zakresu stosowania Dyrektywy, w tym przypadku nieuzasadnionego działania na korzyść lub niekorzyść niektórych wykonawców, lub niektórych robót budowlanych, dostaw, lub usług.

Wyłączenia z zakresu zastosowania Dyrektywy – przepisy szczególne

Obszerna część Dyrektywy koncesyjnej poświęcona jest wyłączeniom dotyczącym koncesji udzielanych przez koncesjodawców.

Spod przepisów Dyrektywy wyłączono m.in.:

- a) udzielanie koncesji na usługi na rzecz koncesjodawców, będących państwami, władzami regionalnymi lub lokalnymi, podmiotami prawa publicznego lub stowarzyszeniami złożonymi z co najmniej jednej takiej instytucji, lub z co najmniej jednego takiego podmiotu prawa publicznego,

- b) udzielanie koncesji na usługi wykonawcom na podstawie prawa wyłącznego, które zostało przyznane zgodnie z postanowieniami TFUE i unijnymi aktami prawnymi określającymi wspólne zasady dostępu do rynku, mającymi zastosowanie do rodzajów działalności, o których mowa w załączniku II do Dyrektywy,
- c) udzielanie koncesji w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, ale tylko w niektórych przypadkach,
- d) udzielanie koncesji na usługi w zakresie nabycia lub najmu gruntów, istniejących budynków, lub innych nieruchomości, lub praw do nich, bez względu na sposób finansowania,
- e) udzielanie koncesji na zakup usług arbitrażowych i pojedynczych oraz określonych usług prawnych,
- f) udzielanie koncesji na zakup usług finansowych związanych z emisją, sprzedażą, zakupem lub zbyciem papierów wartościowych, lub innych instrumentów finansowych,
- g) udzielanie koncesji na zakup pożyczek, bez względu na to, czy wiążą się one z emisją, sprzedażą, zakupem lub zbyciem papierów wartościowych, lub innych instrumentów finansowych,
- h) udzielanie koncesji, których głównym celem jest umożliwienie instytucjom zamawiającym udostępnienia lub eksploatacji publicznych sieci łączności, lub świadczenia odbiorcom publicznym usługi łączności elektronicznej, lub większej liczby usług łączności elektronicznej,
- i) udzielanie koncesji w celu zapewnienia lub obsługi stałych sieci przeznaczonych do świadczenia usług dla odbiorców publicznych w związku z produkcją, transportem lub dystrybucją wody pitnej, lub jedynie w celu dostawy wody pitnej do takich sieci,
- j) udzielanie koncesji związanych z odprowadzaniem lub oczyszczaniem ścieków, jeżeli są powiązane z usługami, o których mowa w podpunkcie oznaczonym literą „a”,
- k) udzielania koncesji przedsiębiorstwu powiązanemu, w odniesieniu do koncesji na usługi, pod warunkiem, że co najmniej 80% średnich całkowitych obrotów przedsiębiorstwa powiązanego przez poprzednie trzy lata, uwzględniając wszystkie usługi świadczone przez to przedsiębiorstwo, pochodzi ze świadczenia usług na rzecz podmiotu zamawiającego lub innych przedsiębiorstw, z którymi jest powiązane, a w odniesieniu do koncesji na roboty budowlane pod warunkiem, że co najmniej 80% średnich całkowitych obrotów przedsiębiorstwa powiązanego w poprzednich trzech latach, uwzględniając wszystkie roboty budowlane wykonane przez to przedsiębiorstwo, pochodzi z realizacji robót budowlanych na rzecz podmiotu zamawiającego lub innych przedsiębiorstw, z którymi jest powiązane,
- l) udzielania koncesji w niektórych przypadkach przez spółki typu *joint venture*,
- m) udzielania koncesji innym podmiotom publicznym (np. spółkom publicznym), jeżeli koncesjodawca sprawuje nad daną osobą prawną kontrolę podobną do kontroli, jaką sprawuje nad własnymi jednostkami. Ponad 80% działalności kontrolowanej osoby prawnej jest prowadzone w ramach wykonywania zadań powierzonych jej przez koncesjodawcę sprawującego kontrolę lub przez inne osoby prawne kontrolowane przez tego koncesjodawcę. W kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego, z wyjątkiem form udziału kapitału prywatnego o charakterze niekontrolującym i nieblokującym, wymaganych na mocy przepisów prawa krajowego, zgodnie z Traktatami, które nie wywierają decydującego wpływu na kontrolowaną osobę prawną.

Postanowienia ogólne Dyrektywy

W Dyrektywie koncesyjnej przewidziano zapisy o charakterze ogólnym dotyczące kształtowania umów koncesji. Po pierwsze, prognozowano, że koncesje powinny być umowami terminowymi, przy czym określenie czasu trwania umowy pozostawione zostało decyzji koncesjodawcy. Koncesjodawca nie będzie miał jednak całkowitej swobody w tym zakresie. W przypadku koncesji trwających ponad 5 lat maksymalny okres obowiązywania koncesji nie przekracza czasu, w którym koncesjonariusz może w uzasadniony sposób oczekiwać odzyskania nakładów inwestycyjnych na przeprowadzenie robót budowlanych lub świadczenie usług wraz ze zwrotem z zainwestowanego kapitału, z uwzględnieniem inwestycji wymaganych na realizację konkretnych celów umownych. Inwestycje uwzględnione do celów wyliczeń obejmują zarówno inwestycje początkowe, jak i inwestycje poczynione w okresie obowiązywania koncesji.

Dyrektywa wskazuje również na normy kolizyjne w przypadku, w którym przedmiotem koncesji są zarówno roboty budowlane, jak i usługi. W takiej sytuacji do udzielenia koncesji powinny znaleźć zastosowanie przepisy dotyczącego tego rodzaju koncesji, który odpowiada głównemu przedmiotowi takiej koncesji. W przypadku takich koncesji, obejmujących zarówno elementy koncesji na usługi, jak i zamówień na dostawy, główny przedmiot określa się przez ustalenie, która z szacowanych wartości danych usług lub dostaw jest wyższa.

V. ABC ppp

Za doniosłe należy uznać sformułowanie w Dyrektywie ogólnej zasady ochrony informacji przekazanych koncesjonariuszowi przez wykonawców i oznaczonych przez nich jako poufne, w tym między innymi tajemnic technicznych lub handlowych oraz poufnych aspektów ofert. Norma ta nie stanowi przeszkody dla podawania do wiadomości publicznej części zawartych umów niemających charakteru poufnego, w tym wszelkich późniejszych zmian ich tekstu.

Procedury wyboru koncesjonariusza

Odnosnie samej procedury wyboru koncesjonariusza Dyrektywa nie narzuca państwom członkowskim konieczności stosowania konkretnego trybu wyboru. Ważne jest jedynie trzymanie się minimalnych wymogów sformułowanych w Dyrektywie. W szczególności podczas postępowania o udzielenie koncesji, instytucja zamawiająca lub podmiot zamawiający nie mogą udzielać informacji w sposób dyskryminacyjny, który mógłby zapewnić niektórym kandydatom lub oferentom przewagę nad innymi. Z tego względu istotnego znaczenia nabiera sposób ogłoszenia o koncesji. Podtrzymany został obowiązek komunikowania zamiaru udzielenia koncesji poprzez odpowiednią publikację ogłoszenia. Ogłoszenie o koncesji powinno zawierać co najmniej katalog informacji, wskazany w załączniku nr V do Dyrektywy. W wyjątkowych przypadkach, gdy roboty budowlane lub usługi mogą zostać wykonane lub mogą być świadczone jedynie przez konkretnego wykonawcę z jednego z enumeratywnie wskazanych powodów, możliwe jest udzielenie koncesji z wolnej ręki. Dyrektywa wprowadza także możliwość rezygnacji z obowiązku publikacji nowego ogłoszenia o koncesji, jeżeli w toku procedury z uprzednim ogłoszeniem nie złożono żadnego wniosku, żadnej oferty, żadnej odpowiedniej oferty, ani żadnego odpowiedniego wniosku, pod warunkiem, że początkowe warunki umowy koncesji nie ulegają zasadniczym zmianom. Dyrektywa formułuje obowiązek publikacji także ogłoszenia o udzieleniu koncesji, nie później niż w terminie 48 dni od jej udzielenia. Ogłoszenie o koncesji powinno być sporządzone i przesłane do Urzędu Publikacji UE za pomocą środków elektronicznych. Publikacja powinna nastąpić w terminie pięciu dni od daty wysłania ogłoszenia.

Dyrektywa reguluje również pewne podstawowe gwarancje proceduralne służące zachowaniu obiektywności postępowania. Wymagane przez koncesjonariusza cechy charakterystyczne robót budowlanych lub usług powinny być określane za pomocą wymogów technicznych lub opisu funkcjonalności. Powielony został w Dyrektywie zakaz odwoływania się przez koncesjonariusza w opisie przedmiotu koncesji do konkretnej marki lub źródła, lub do szczególnego procesu charakteryzującego produkty lub usługi świadczone przez konkretnego wykonawcę, lub do znaku handlowego, patentu, typu, bądź konkretnego sposobu produkcji, które mogłyby prowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania pewnych przedsiębiorstw, lub produktów. Jednocześnie Dyrektywa wyłącza możliwość odrzucenia przez koncesjonariusza oferty ze względu na to, że roboty budowlane i usługi, których dotyczy oferta, nie spełniają wymogów technicznych i funkcjonalnych, do których ta oferta się odnosi, o ile oferent udowodni w ofercie odpowiednimi metodami, że rozwiązania, które zaproponował, spełniają w równoważny sposób wymogi techniczne i funkcjonalne.

W odniesieniu do wyboru koncesjonariusza Dyrektywa wskazuje, że koncesji można udzielić jedynie w oparciu o kryteria udzielania koncesji, określone przez koncesjonariusza w sposób obiektywny, zgodny z ogólnymi zasadami udzielania koncesji oraz gwarantujących ocenę ofert w warunkach faktycznej konkurencji, pozwalających ustalić całościową korzyść gospodarczą dla koncesjonariusza. Kryteria udzielania koncesji muszą być związane z przedmiotem koncesji i nie mogą dawać koncesjonariuszowi nieograniczonej swobody wyboru. Mogą one obejmować między innymi: kryteria środowiskowe, społeczne lub związane z innowacją. Kryteria te uzupełniane są wymaganiami, które umożliwiają skuteczną weryfikację informacji przedstawianych przez oferentów. W ogłoszeniu o koncesji koncesjonariusz sporządza wykaz kryteriów w następującej kolejności – od najważniejszego do najmniej ważnego. Co należy uznać za swoiste *novum*, to możliwość, w drodze wyjątku, zmiany kolejności kryteriów przez koncesjonariusza już po wpłynięciu ofert w kierunku promującym innowacyjność rozwiązań, jeżeli koncesjonariusz otrzyma pierwotnie ofertę proponującą innowacyjne rozwiązanie o wyjątkowym poziomie funkcjonalności, których nie mógł, z zachowaniem staranności, przewidzieć. W takim przypadku koncesjonariusz poinformuje o zmianie kolejności wszystkich ofert i wyda nowe zaproszenie do składania ofert, przestrzegając minimalnych terminów na złożenie oferty. Jeżeli kryteria udzielania koncesji zostały opublikowane w momencie zamieszczenia ogłoszenia o koncesji, koncesjonariusz wydaje nowe ogłoszenie o koncesji, przestrzegając minimalnych terminów na składanie wniosków. Umowę można zawrzeć jedynie z oferentem,

którego oferta spełnia wymogi minimalne ustalone przez koncesjodawcę i warunki udziału w postępowaniu, a ponadto nie może on zostać wykluczony z uczestnictwa w postępowaniu.

Na koncesjodawcę nałożony został obowiązek przedstawienia w ogłoszeniu o koncesji opisu koncesji i warunków udziału, a w ogłoszeniu o koncesji, w zaproszeniu do składania ofert lub w innych dokumentach koncesji – także opis kryteriów udzielania koncesji i, o ile mają zastosowanie, wymogów minimalnych.

Koncesjodawca może ograniczyć liczbę kandydatów lub oferentów do odpowiedniego poziomu, pod warunkiem, że odbywa się to w sposób przejrzysty i w oparciu o obiektywne kryteria. Liczba zaproszonych kandydatów lub oferentów musi być wystarczająca do zapewnienia rzeczywistej konkurencji. Koncesjodawca ponadto powinien przedstawić opis planowanego postępowania oraz orientacyjny termin jego zakończenia wszystkim uczestnikom. Są oni informowani o każdych zmianach, a w zakresie, w jakim zmiany te dotyczą elementów przedstawionych w ogłoszeniu o koncesji są one przedstawiane wszystkim wykonawcom. Na koncesjodawcę nałożono ponadto obowiązek rejestracji przebiegu postępowania.

Pomimo braku przepisów jednoznacznie opisujących tryb wyboru koncesjonariusza, ustawodawca unijny zasugerował wybór koncesjonariusza w wyniku negocjacji z kandydatami i oferentami. Negocjacje dotyczyć mogą wszystkich aspektów koncesji, przy czym w ich wyniku koncesjodawca nie może zmienić istoty przedmiotu koncesji, kryteriów udzielania koncesji oraz minimalnych wymagań uczestnictwa w postępowaniu.

W Dyrektywie szczegółowo opisano zasady kwalifikacji i oceny podmiotowej kandydatów, a także warunki wykluczenia z udziału w postępowaniu wykonawców w niektórych sytuacjach.

Odnosnie ustalania przez koncesjodawcę terminów składania wniosków lub ofert konieczne jest uwzględnienie, w szczególności, złożoności koncesji oraz czasu wymaganego do sporządzenia ofert lub wniosków. Dyrektywa określiła minimalne terminy w wyżej opisanym zakresie na 30 dni od daty wysłania ogłoszenia o koncesji. Natomiast w przypadku postępowań obejmujących następujące po sobie etapy jest 22 dni, liczonych od daty wysłania zaproszenia, do składania ofert na złożenie oferty. Termin składania ofert może zostać skrócony o pięć dni, jeżeli koncesjodawca akceptuje składanie ofert za pomocą środków elektronicznych.

Wykonywanie koncesji

Dyrektywa koncesyjna przewiduje również pewne szczególne wymogi dotyczące udzielania zamówień podwykonawcom.

W Dyrektywie uregulowano również warunki zmian umów koncesji bez przeprowadzania nowego postępowania, w sytuacjach:

- a) gdy modyfikacje, niezależnie od ich wartości pieniężnej, zostały przewidziane w pierwotnych dokumentach koncesji w jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych klauzulach przeglądowych, które mogą obejmować klauzule zmiany ceny lub opcji. Tego rodzaju klauzule podają zakres i charakter możliwych modyfikacji lub opcji, a także warunki, na jakich można je stosować. Nie mogą one przewidywać modyfikacji ani opcji, które zmieniłyby ogólny charakter koncesji,
- b) dodatkowych robót budowlanych lub usług wykonywanych przez pierwotnego koncesjonariusza, które stały się niezbędne i które nie były uwzględnione w pierwotnej koncesji. Jeżeli zmiana koncesjonariusza jest niemożliwa z powodów ekonomicznych lub technicznych, takich jak wymogi dotyczące wymienności lub interoperacyjności w odniesieniu do istniejącego sprzętu, usług lub instalacji objętych pierwotną koncesją oraz spowodowałyby istotną niedogodność lub znaczne zwiększenie kosztów dla koncesjodawcy,
- c) gdy konieczność modyfikacji została spowodowana okolicznościami, których koncesjodawca, działający z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, a modyfikacja nie zmienia ogólnego charakteru koncesji. W przypadku koncesji udzielonych przez koncesjodawcę do celów wykonywania działalności innych niż te, o których mowa w załączniku II do Dyrektywy, wzrost wartości nie przekracza 50% wartości pierwotnej koncesji,

V. ABC ppp

- d) gdy nowy koncesjonariusz zastępuje koncesjonariusza, któremu koncesjodawca pierwotnie udzielił koncesji w sytuacji:
- jednoznacznej klauzuli przeglądowej lub opcji,
 - sukcesji uniwersalnej lub częściowej w prawa i obowiązki pierwotnego koncesjonariusza, w wyniku restrukturyzacji, w tym przejęcia, połączenia, nabycia lub upadłości przez innego wykonawcę, który spełnia pierwotnie ustalone kryteria kwalifikacji podmiotowej, pod warunkiem, że nie pociąga to za sobą innych istotnych modyfikacji umowy i nie ma na celu obejścia stosowania Dyrektywy,
 - gdy koncesjodawca sam przyjmuje zobowiązania głównego koncesjonariusza względem jego podwykonawców, jeśli możliwość taką przewidują przepisy krajowe,
- e) gdy modyfikacje umowy, niezależnie od ich wartości, są nieistotne – tj. takie, które nie powodują znacznej zmiany charakteru pierwotnie udzielonej koncesji. W tym świetle za istotną uchodziłaby zmiana:
- wprowadzająca warunki, które, gdyby były częścią pierwotnego postępowania o udzielenie koncesji, umożliwiłyby: dopuszczenie innych wnioskodawców niż ci, którzy zostali pierwotnie zakwalifikowani, lub przyjęcie oferty innej niż pierwotnie przyjęta, lub przyciągnęłyby dodatkowych uczestników w postępowaniu o udzielenie koncesji,
 - modyfikująca równowagę ekonomiczną koncesji na korzyść koncesjonariusza w sposób, którego nie przewidziano w pierwotnej koncesji,
 - znacznie rozszerzająca zakres koncesji,
 - nowego koncesjonariusza, który zastępuje koncesjonariusza, któremu instytucja zamawiająca lub podmiot zamawiający pierwotnie udzieliły koncesji,
- f) gdy wartość modyfikacji jest niższa niż 10% wartości pierwotnej koncesji, przy czym nie więcej niż 5 186 000 euro – jednocześnie modyfikacja nie może zmienić ogólnego charakteru koncesji, a w przypadku kilku następujących po sobie modyfikacji wskazana wartość jest szacowana na podstawie łącznej wartości netto kolejnych modyfikacji.

W przypadku modyfikacji wykraczających poza powyższy zakres konieczne jest przeprowadzenie nowego postępowania o udzielenie koncesji.

Na końcu należy tylko zasygnalizować, że Dyrektywa wskazuje także na pewne okoliczności uzasadniające rozwiązanie umowy koncesji w szczególnie uzasadnionych przypadkach, a także na konieczność zorganizowania w państwach członkowskich struktur umożliwiających monitorowanie udzielania koncesji, a także regularną sprawozdawczość Komisji Europejskiej w postaci raportów dotyczących najczęstszych nieprawidłowości związanych z udzielaniem koncesji. Wydaje się naturalnym, że w Polsce funkcja ta powinna przyspaść Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

Podsumowanie

Polski ustawodawca ma dwa lata na harmonizację polskich przepisów dotyczących udzielania koncesji na roboty budowlane lub usługi z przepisami Dyrektywy koncesyjnej. Z uwagi na doniosłość nowej regulacji i jej dość kompleksowy charakter, celowe jest jak najszybsze dostosowanie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi do prawa unijnego. Ważne będzie w tym zakresie aktywne zaangażowanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz podmiotów eksperckich, zawodowo trudniących się zamówieniami publicznymi, koncesjami, lub po prostu szeroko rozumianym partnerstwem publiczno-prywatnym. Niniejszy artykuł stanowi tylko krótki przegląd wybranych przepisów Dyrektywy koncesyjnej, bez uzurpowania sobie przez jego autora jakiegoś szczególnego prawa do wykładni jej przepisów. Niemniej w kilku obszarach (np. zakres pojęcia „ryzyka operacyjnego”) autor pozwolił sobie na zawarcie własnych komentarzy, co stanowi zaproszenie dla wszystkich czytelników „Biuletynu ppp” do podjęcia ewentualnej dyskusji z postawionymi tezami.



Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) jest rządową agencją wykonawczą, która od 2000 roku wspiera przedsiębiorców. Celem działania PARP jest rozwój małych i średnich firm w Polsce – powstawanie nowych podmiotów, podnoszenie kwalifikacji i wzrost potencjału, wzmocnienie pozycji konkurencyjnej w oparciu o innowacyjność i nowoczesne technologie, kształtowanie przyjaznego otoczenia biznesowego, tworzenie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Realizując działania wspierające przedsiębiorców (a także: instytucje otoczenia biznesu, jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie), PARP korzysta ze środków budżetu państwa oraz funduszy europejskich. Zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po wejściu przez Polskę do Unii Europejskiej, PARP oferowała przedsiębiorcom wsparcie finansowe i szkoleniowo-doradcze. W latach 2007–2015 Agencja jest odpowiedzialna za realizację działań w ramach trzech ogólnopolskich programów operacyjnych: **Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki oraz Rozwój Polski Wschodniej.**

PARP posiada unikalne doświadczenie nie tylko w przekazywaniu pomocy unijnej przedsiębiorcom. Od kilku lat w Agencji działa **Ośrodek Badań nad Przedsiębiorczością**, którego zadaniem jest prowadzenie badań z zakresu przedsiębiorczości, innowacyjności, zasobów ludzkich i usług wspierających prowadzenie działalności gospodarczej. W oparciu o ich wyniki powstają założenia dla kolejnych programów pomocowych, które odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby przedsiębiorców.

Aby pomoc była skuteczna, przedsiębiorca musi mieć łatwy dostęp do informacji na jej temat. PARP zainicjowała utworzenie **Krajowego Systemu Usług dla MŚP (KSU)**, który pomaga w zakładaniu i rozwijaniu działalności gospodarczej. W około 140 ośrodkach KSU na terenie całej Polski przedsiębiorcy i osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mogą uzyskać informacje, porady i szkolenia z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, a także otrzymać pożyczkę lub poręczenie. PARP jest ponadto koordynatorem i członkiem jednego z 4 obecnych w Polsce konsorcjów sieci **Enterprise Europe Network**, w skład którego wchodzi ośrodki oferujące przedsiębiorcom nieodpłatne, kompleksowe usługi informacyjne, szkoleniowe i doradcze z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, organizacji udziału w misjach i targach oraz świadczące pomoc w znalezieniu partnerów do współpracy gospodarczej i w transferze technologii.

Zaangażowanie PARP w międzynarodowe fora i organizacje zajmujące się wspieraniem przedsiębiorczości i innowacyjności przekłada się na jakość oferowanych usług i ich zbieżność ze światowymi trendami. Członkostwo w **TAFITIE** (Europejska Sieć Agencji Innowacyjnych) gwarantuje stały dostęp do najlepszych praktyk stosowanych w wiodących europejskich agencjach wspierających innowacyjność. PARP jest również członkiem stowarzyszonego w Polsce konsorcjum Stowarzyszenie Parków Naukowo-Technologicznych i Stref Innowacji), dzięki czemu korzysta z bogatych doświadczeń zagranicznych parków naukowo-technologicznych.

PARP stale dopasowuje ofertę informacyjno-doradczą do zmieniających się potrzeb przedsiębiorców oraz pojawiających się nowych kanałów komunikacji. Obecnie Agencja dysponuje 25 **specjalistycznymi portalami internetowymi i społecznościowymi**, oferującymi szkolenia e-learningowe, e-booki, transmisje ze spotkań szkoleniowych i konferencji, informacje nt. możliwości ubiegania się o wsparcie, bazy wiedzy, publikacje, wyniki badań. Z informacji i narzędzi zawartych we wszystkich portalach PARP dostępnych za pośrednictwem głównego portalu Agencji www.parp.gov.pl korzysta ponad milion internautów miesięcznie.

Osoby zainteresowane uzyskaniem dostępnych w PARP informacji nt. programów wsparcia dla przedsiębiorców oraz instytucji otoczenia biznesu, mogą skorzystać z infolinii prowadzonej w ramach **Informatorium** PARP. Konsultanci udzielają informacji telefonicznie i mailowo oraz biorą udział w spotkaniach z zainteresowanymi wnioskodawcami.

Zapraszamy do skorzystania z naszych usług!

Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (IPPP), jako niezależna fundacja (NGO) wspiera administrację samorządową i centralną w tworzeniu planów rozwoju infrastruktury i usług publicznych jak i w ich urzeczywistnianiu w drodze współpracy z sektorem prywatnym, szczególnie w drodze ppp i koncesji. Instytut PPP pomaga również sektorowi prywatnemu rozwijać działalność na rynku inwestycji publicznych – zwłaszcza w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Celem statutowym Instytutu PPP jest krzewienie idei ppp w Polsce. Instytut PPP jest partnerem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w realizacji projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1. „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3. „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”.

Więcej informacji: www.ipppl.pl