

Forum PPP

magazyn inwestycji publicznych

ISSN 1899-0878

magazyn bezpłatny

2 (35) 2017

Finansowanie inwestycji

Ruszają
programy
mieszaniowe!



Partner targów



PGE Dystrybucja S.A.

XXI MIĘDZYNARODOWE TARGI
ENERGETYKI I ELEKTROTECHNIKI

XVI TARGI ODNAWIALNYCH
ŹRÓDEŁ ENERGII

enex
NOWA ENERGIA



Targi Kielce

exhibition & congress centre

YEARS
25
LAT

WWW.ENEX.PL

28.02-1.03.2018

Kielce



TARGI DAJĄ WIĘCEJ

Sprawdź na:

■ facebook.com/targidajawiecej

Szanowni Państwo,



W połowie kadencji sejmowej i rok przed wyborami samorządowymi warto zapoznać się z planami Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa oraz Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie rozwoju i finansowania infrastruktury, w szczególności w obszarze mieszkalnictwa. Partnerstwo publiczno-prywatne wymaga stabilnych źródeł finansowania. Zwiększenie dochodów budżetowych wymaga mimo wszystko zaangażowania środków zewnętrznych. Być może część nowych środków zapewni tzw. Plan Junckera. W najbliższych miesiącach okaże się również, czy tzw. projekty hybrydowe staną się realnym wsparciem w procesie wykorzystania środków UE, czy pozostaną jedynie wyrafinowaną konstrukcją prawną wskutek faktycznego oporu instytucji przyznających wsparcie na poziomie regionalnym. Bank Gospodarstwa Krajowego kontynuuje swoje dotychczasowe działania wspierające realizację zadań gmin w obszarze gospodarki mieszkaniowej, uruchamia również nowe programy skierowane do nowych grup społecznych. Wobec faktu, iż coraz większy obszar zadań publicznych możliwy będzie do sfinansowania jedynie dzięki środkom zwrotnym, warto zastanowić się również, czy cesja wierzytelności na pewnym etapie realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego może pomóc w zmniejszeniu kosztów finansowania tych projektów, bez naruszania pierwotnego modelu podziału zadań i ryzyk. Zapraszam do lektury kolejnego Forum PPP.

Bartosz Korbus
Redaktor Naczelny

Forum PPP

magazyn inwestycji publicznych

Redakcja:

ul. Noakowskiego 24
00-668 Warszawa
22 392 82 02
fax 22 435 95 03
redakcja@forumppp.com.pl
www.forumppp.com.pl

Redaktor naczelny:

Bartosz Korbus

Redaktorzy współpracujący:

adw. Marcin Wawrzyniak
Dawid Zalewski
Ewelina Stępień
tel. 22 392 82 02
redakcja@forumppp.com.pl

Dyrektor wydawniczy:

Violetta Drabik-Franiewska
tel. 22 392 82 04, 603 718 658
v.franiewska@forumppp.com.pl

Skład i łamanie:

Studio Grafpa
os. Oświecenia 55/85, 31-636 Kraków
studio@grafpa.pl, www.grafpa.pl

Wydawca:

VDF Violetta Drabik-Franiewska
ul. Horbaczewskiego 3 lok. 25
03-984 Warszawa

Institut Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego
ul. Noakowskiego 24
00-668 Warszawa

Data publikacji: 28 lipca 2017 r.

Redakcja nie ponosi odpowiedzialności za treść i grafikę reklam oraz za treść artykułów nadsyłanych do redakcji, nie zwraca materiałów niezamówionych, zastrzega sobie prawo do dokonywania wszelkich skrótów w nadesłanych artykułach.

Zdjęcia wykorzystane w niniejszym numerze pochodzą z free-download-vector.com, www.dreamstime.com, freeimages.com.

Spis treści

PPP na co dzień

Rozmawiamy z Kazimierzem Smolińskim,
Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Infrastruktury
i Budownictwa 3

Z wizytą w...

BGK wspiera rynek mieszkaniowy 5
Przejrzyste Finanse 12

Finanse na co dzień

Plan Junckera 13
Wsparcie dla MŚP w ramach Europejskiego
Funduszu Inwestycji Strategicznych 13
Wsparcie długoterminowych projektów
infrastrukturalnych i innowacyjnych 13
Działania doradczo-informacyjne 14
Wdrażanie Planu Junckera w Polsce 15
Stan wykorzystania EFIS w Polsce 15

Partnerstwo publiczno-privatne i środki UE 17
PPP a „wsparcie procesu absorpcji środków UE”
w pierwszych latach członkostwa Polski w UE 19
Doświadczenia okresu 2007–2013. 21
Wariant koncesyjny w projektach hybrydowych
objętych pomocą publiczną. 21
Wariant partnerstwa publiczno-privatnego
przygotowany dla projektów hybrydowych
generujących dochód (metoda luki finansowej) 22
Luka finansowa a pomoc publiczna 25
Projekty hybrydowe a instrumenty zwrotne 26
Przedsięwzięcia PPP nawiązywane przy
wykorzystaniu infrastruktury wzniesionej w ramach
projektów UE 26
Perspektywa 2014–2020 – wszystko w rękach
Urzędów Marszałkowskich 27

Zamówienia publiczne

Kiedy cesja wierzytelności w ramach umowy
o PPP nie wpływa negatywnie na budżet
zamawiającego? 32
Cesja wierzytelności na gruncie polskiego kodeksu
cywilnego. 32
Cesja wierzytelności a zamówienia publiczne. 33
Cesja wierzytelności a forfaiting 35
Cesja wierzytelności i forfaiting przy finansowaniu
PPP – uwaga ogólna 36
Cesja wierzytelności w ramach przedsięwzięcia PPP .. 36
Cesja wierzytelności a dług publiczny 37

Rozmawiamy Kazimierzem Smolińskim, Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa

Czy PPP będzie miało zastosowanie w programie Mieszkanie Plus?

Podstawowe rozwiązania wskazane w Narodowym Programie Mieszkaniowym (NPM), składające się na pakiet „Mieszkanie Plus”, koncentrują się na zwiększeniu podaży mieszkań. Dotychczasowa polityka mieszkaniowa była nieskuteczna, gdyż skupiała się niemal wyłącznie na wsparciu osób pragnących nabyć mieszkanie na własność. Przyjęty w NPM system umożliwi zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób, których dochód uniemożliwia zaciągnięcie kredytu hipotecznego i posiadanie lokalu na własność. Współpraca podmiotu publicznego z prywatnym najbardziej zbliżona do formuły ppp jest przewidziana w ramach realizacji II filaru pakietu „Mieszkanie Plus”, w ramach którego budowane są społeczne mieszkania czynszowe.

Kluczowym rozwiązaniem jest tu wprowadzenie bezwrotnego finansowego wsparcia dla gmin i związków międzygminnych, udzielanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na tworzenie mieszkań na wynajem, o ograniczonym czynszu. Wsparcie w wysokości 20 proc. kosztów przedsięwzięcia będzie przeznaczane na pokrycie udziału gminy, lub związku międzygminnego, w kosztach tworzenia mieszkań przez innego (w tym również prywatnego) inwestora. Inwestorem będzie mogło zostać np. товариство budownictwa społecznego, spółdzielnia mieszkaniowa, spółka gminna, organizacja pożytku publicznego, deweloper, ale też każdy inny podmiot. W zamian, gminie lub związkowi międzygminnemu, będzie przysługiwało określone w umowie prawo wskazywania najemców. Powstałe z udziałem gminy lokale mieszkalne będą wynajmowane przez inwestora realizującego przedsięwzięcie. Takie rozwiązanie, nawiązujące do partnerstwa publiczno-prywatnego, zaprezentujemy Radzie Ministrów jeszcze w tym roku.

Rządowy program mieszkaniowy nie przesądza o sposobie realizacji inwestycji mieszkaniowych. Współpraca samorządu i podmiotu prywatnego będzie opierać się na modelu wypracowanym przez obie strony i najlepiej dopasowa-



nym do danej inwestycji. Co do zasady, formuła ppp sprzyja rozwiązaniu problemów mieszkaniowych Polaków przy wysokim deficycie środków publicznych niezbędnych na budowę nowych lub remont mieszkań. Dotychczasowe doświadczenia takiego modelu realizacji inwestycji mieszkaniowych w Polsce jest bardzo małe. Budowa mieszkań czynszowych przy wykorzystaniu formuły ppp ma swoje zalety: przede wszystkim dostęp do kapitału i odroczenie wydatków publicznych do czasu rozpoczęcia eksploatacji budynku. Każde przedsięwzięcie wymaga jednak wszechstronnej analizy ekonomiczno-finansowej, prawnej i technicznej. Dokonanie szczegółowej

weryfikacji wariantów realizacji projektu powinno wskazać najkorzystniejszą formę realizacji projektu, w tym także ppp. Publiczny partner musi też przeprowadzić wstępne rozeznanie rynku wśród podmiotów sektora prywatnego, potencjalnie zainteresowanych budową mieszkań czynszowych. To z kolei zadanie gmin, które otrzymają wsparcie w ramach programu rządowego.

PPP będzie wykorzystane w ramach rozbudowy sieci autostrad i dróg ekspresowych. Na których odcinkach?

Tak, obowiązujący Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) przewiduje możliwość finansowania projektów inwestycyjnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego i w formule drogowych spółek specjalnego przeznaczenia. W obu przypadkach przewidywane jest zaangażowanie kapitału prywatnego do realizacji kluczowych inwestycji.

Wspólnie z Ministerstwem Rozwoju rozważamy budowę 6 odcinków autostrad i dróg ekspresowych w systemie ppp: S6 Zachodnia Obwodnica Szczecina, Obwodnica Metropolii Trójmiejskiej w ciągu S6, a także S6 na odcinku Koszalin-Gdańsk. Rozważamy również budowę w systemie ppp odcinka S10 Toruń-Bydgoszcz, autostrady A2 od Siedlec do granicy państwa oraz A18 Olszyna-Golnice. Decyzje co do zakwalifikowania tych odcinków do formuły ppp jeszcze nie zapadły. Ich listę przekazaliśmy do analizy Ministerstwa Rozwoju.

Czy PPP może być wykorzystane do rozwoju sieci kolejowej i zarządzania dworcami kolejowymi?

Nie planujemy realizować kolejowych projektów infrastrukturalnych w formule PPP. Do 2023 roku finansowanie inwestycji będzie opierać się na funduszach unijnych oraz środkach z budżetu państwa i PKP PLK (np. pozyskiwanych z Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Z uwagi na duże prawdopodobieństwo ograniczenia środków UE w kolejnej perspektywie, będziemy analizowali różne modele finansowania projektów po 2023 r. – także ppp.

Czy również w zakresie Kolei Dużych Prędkości?

Projekt budowy systemu Kolei Dużych Prędkości jest przedsięwzięciem cywilizacyjnym. Decyzje dotyczące ewentualnej budowy muszą zostać podjęte w oparciu o przeprowadzone analizy, wyniki prac studialnych oraz możliwości finansowe państwa.

Przed przystąpieniem do budowy KDP należy uwzględnić cały kontekst funkcjonowania systemu transportowego w kraju. Konieczne jest zapewnienie zrównoważonego i synergicznego rozwoju wszystkich gałęzi transportu, ze szczególnym naciskiem na ich multimodalność. Inwestycja w KDP musi wynikać z ekonomicznie uzasadnionej konieczności zapewnienia sprawnego przewozu osób, który w pełni realizuje oczekiwania mieszkańców i gospodarki. Nie zapadła jeszcze decyzja dotycząca formuły jej finansowania.

Czy prowadzone są analizy efektywności autostradowych projektów koncesyjnych?

Uważnie przyglądamy się różnym mechanizmom finansowania inwestycji drogowych, co przede wszystkim spowodowane jest ograniczonym limitem wydatków z Krajowego Funduszu Drogowego – podstawowego źródła finansowania budowy dróg krajowych, w tym autostrad, w Polsce. Dotyczy to również projektów koncesyjnych.

Na przykładzie czterech projektów koncesyjnych autostrad: A1 Gdańsk – Toruń, A2 Świecko – Nowy Tomyśl, A2 Nowy Tomyśl – Konin oraz A4 Katowice – Kraków, można wskazać różnice w warunkach kontraktowych. Skutkuje to m.in. różnymi sposobami kształtowania stawek opłat za przejazd. W dwóch kontraktach opłaty za przejazd są przychodem koncesjonariusza i podstawowym źródłem finansowania obsługi projektu. Zaletą tej metody rozliczeń jest przeniesienie ryzyka popytu i ruchu na stronę prywatną, natomiast wadą brak możliwości wpływu strony publicznej na wysokość i kształt stawek opłaty za przejazd. Z kolei dwie pozostałe koncesje dają ministrowi właściwemu ds. transportu pełne prawo wpływu na wysokość opłat. Przy czym ryzyko ruchu, a co za tym idzie, wysokości przychodów z opłat

wpływających do KFD, leży po stronie publicznej. Ponosi ona także stałe, dość wysokie, opłaty okresowe na rzecz partnera prywatnego.

Zdarza się, że odcinki o niskim natężeniu ruchu mogą okazać się mało atrakcyjne z punktu widzenia wysokości przychodów z opłat i dlatego partner prywatny będzie oczekiwał stałego, gwarantowanego strumienia finansowania, – czyli np. opłaty za dostępność.

Zatem, czy na obecnym etapie można wysnuć już jakieś wnioski co do benchmarku między PPP a tradycyjną formą realizacji zadań publicznych?

Nie ma jednoznacznej odpowiedzi świadczącej o wyższości jednego mechanizmu finansowania nad drugim. Fakty i analizy wskazują, że decyzja o sposobie finansowania powinna być podejmowana oddzielnie dla każdego projektu, biorąc pod uwagę jego specyfikę. Czasem może to determinować model finansowania, np. wysokie natężenie ruchu dobrze rokuje dla potencjalnych przychodów z poboru opłat i być może projekt o takiej charakterystyce zainteresowałby partnera prywatnego.

Z drugiej strony, sposób realizacji projektu mogą wskazywać także potrzeby strony publicznej. Jako przykład podam odcinek autostrady A1 Tuszyn – Częstochowa. Początkowo był on planowany do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Podmioty, które zgłosiły chęć budowy i z którymi podpisano umowę, nie były w stanie zapewnić jej finansowania. W 2015 roku rozważano realizację tego odcinka przez drogową spółkę specjalnego przeznaczenia (dssp). Do jej powołania konieczne byłoby podjęcie szeregu czynności i zmian prawnych, technicznych i finansowych, także na poziomie prawodawstwa UE. Na ten proces potrzeba dodatkowo co najmniej 2 lata, dlatego podjęto decyzję o skierowaniu inwestycji do realizacji w systemie tradycyjnym. Głównym argumentem za takim rozwiązaniem okazał się właśnie czas realizacji – dzięki przyspieszeniu możliwe będzie szybsze zakończenie budowy całego ciągu autostrady i dokończenie szkieletu komunikacyjnego kraju.

Czy w ramach wprowadzania nowego systemu opłat za korzystanie z dróg planowane jest nawiązanie współpracy z sektorem prywatnym?

Jak najbardziej. Nowy system poboru opłat będzie „obsługiwany” przez wybranego w przetargu wykonawcę. Wszystkie 9 wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu zostało złożonych przez podmioty z sektora prywatnego.

Dziękuję za rozmowę.

Rozmawiał Bartosz Korbus

BGK wspiera rynek mieszkaniowy

Rozmawiamy z Włodzimierzem Koconem,
wiceprezesem Banku Gospodarstwa Krajowego

W jaki sposób Bank Gospodarstwa Krajowego wpisany jest w realizację polityki rozwoju infrastruktury zaspokajającej potrzeby mieszkaniowe? Jak zmieniły się w ostatnim czasie struktury organizacyjne BGK w związku z realizacją tych zadań?

Od początku swojego istnienia BGK jest najważniejszym uczestnikiem, a tym samym realizatorem planów, strategii, programów rządowych i polityki państwa, m.in. w obszarze mieszkalnictwa. Jeżeli przywołamy przedwojenną część naszej historii to okazuje się, że nasz bank był instytucją, która zapewniała finansowanie bardzo ambitnych na ówczesne czasy projektów czy planów budownictwa społecznego, mieszkaniowego. Do dziś ta rola jest znaczna. W ostatnim okresie została ona wzmocniona, zwiększona i poszerzona. Jako polski bank rozwoju mamy kolejne zadania wynikające z Narodowego Programu Mieszkaniowego. Po raz pierwszy w historii Polski, w jeden spójny dokument zostały zebrane różne działania dotyczące polityki mieszkaniowej. Po raz pierwszy od dziesiątek lat jest jeden uporządkowany dokument, który opisuje działania mające skutkować likwidacją w pewnej perspektywie czasowej deficytu mieszkaniowego. Rola BGK w realizacji tego przedsięwzięcia jest przeogromna i wielowymiarowa. Pierwszy z nich dotyczy programów, które jakiś czas temu zostały uruchomione i są powszechnie kojarzone, czyli Rodzina na Swoim oraz Mieszkanie Dla Młodych. Rodzina Na Swoim to program już zakończony, ale jego rozliczanie będzie trwało jeszcze kilka lat. W programie Mieszkanie Dla Młodych będziemy wypłacać środki jeszcze w przyszłym roku.

Kolejny wymiar ma zastosowanie w programach dotyczących bezpośredniego wsparcia gmin w realizacji ich ustawowego obowiązku, jakim jest zapewnienie lokalu dla najbardziej potrzebujących. Są to programy dotyczące budownictwa socjalnego, w których w ramach instrumentu bezzwrotnego, czyli dotacji, udzielamy finansowania na budowę lokali socjalnych, mieszkań komunalnych, mieszkań chronionych, schronisk dla bezdomnych, noclegowni, po ostatniej nowelizacji również ogrzewalni, a więc obiektów o funkcji mieszkalnej. Lokale te dostępne są dla najslabiej uposażonych.



BGK pełni rolę również w obszarze finansowania projektów mieszkaniowych nie opierających się tylko o środki bezzwrotne. Wymieńmy tutaj olbrzymi projekt, chyba największy w historii skoordynowanych działań mieszkaniowych – Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Choć został zakończony kilka lat temu, to nadal prowadzimy jego obsługę.

Zatem dawny obszar wsparcia znany z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM) jest dalej utrzymany? Podtrzymane jest wsparcie dla spółdzielni mieszkaniowych i dla spółek komunalnych innych niż TBS-y?

Przede wszystkim, dawny KFM to były i TBS-y i spółdzielnie mieszkaniowe. „Nowy KFM”, czyli Program Społecznego Budownictwa Czynszowego, jest adresowany do podobnych instytucji, choć tu przede wszystkim beneficjentami są TBS-y.

Czy w tym programie można liczyć na dotacje?

Nie. Dawny KFM czy obecny Program Społecznego Budownictwa Czynszowego to są instrumenty zwrotne, kredyty

Program Mieszkanie Plus (filare komercyjny)
na tle wybranych produktów Grupy BGK

Segment dochodowy lokatora

P a k i e t M i e s z k a n i e P l u s

	Fundusz dopłat – finansowanie bezzwrotne	Program SBC – kredyty preferencyjne	Mieszkanie Plus – finansowanie kapitałowe	Komercyjne kredyty / emisje obligacji
Oferowane przez:	BGK DUA	BGK DBS	BGK Nieruchomości	BGK DBS
Finansowane mieszkania	Mieszkania socjalne, komunalne i chronione, noclegownie, domy dla bezdomnych	Mieszkania na wynajem	Mieszkania na wynajem*	Mieszkania na wynajem
Poziom czynszu	Niski	Umiarkowany / limitowany	Umiarkowany / komercyjny	Umiarkowany / komercyjny
Opcja dojścia do własności	NIE	NIE	TAK	TAK
Formuła finansowania	Dofinansowanie z Funduszu Dopłat	Kredyty preferencyjne	Dedykowany fundusz inwestycyjny	Kredyty komercyjne, emisja obligacji
Warunki finansowania	—	Preferencyjne (WIBOR 3M)	Komercyjne (WIBOR+marża)	Komercyjne (WIBOR+marża)
Udział finansowania w kosztach	Do 55%	Do 75%	Do 100%	Do 75%
Wsparcie bezzwrotne, bez oceny podmiotu	TAK	NIE	NIE	NIE
Brak obciążenia wskaźników gminy	TAK	TAK	TAK	TAK
Możliwy brak wkładu własnego gminy	NIE	TAK	TAK	TAK
Możliwy brak wkładu własnego spółki**	TAK	NIE	TAK	NIE

* Mieszkania na wynajem budowane na ryzyko Funduszu lub JST (jako partnera wspólnego przedsięwzięcia)
** Do wkładu własnego spółki zalicza się grunt, ewentualnie partycypacje najemców

preferencyjne, gdzie korzyść należy odczytywać w ten sposób, że koszt takiego pieniądza to jest WIBOR, bez marży.

Jaka jest różnica formalnie między wsparciem ze Społecznego Budownictwa Czynszowego a środkami Funduszu Dopłat ?

Fundusz Dopłat jest wydzielonym funduszem poza bilansem BGK. Został utworzony na mocy Ustawy z 2002 roku. Z Funduszu Dopłat finansowane są różne programy rządowe. Jednym z nich jest budownictwo socjalne, a więc możliwość tworzenia noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni, budownictwa komunalnego, lokali socjalnych z elementem dotacyjnym, czyli ze stosowaniem instrumentu bezzwrotnego. Nawet do 55% kosztów danego przedsięwzięcia może być wsparte z Funduszu Dopłat. Fundusz tworzony jest głównie ze środków budżetowych.

Czyli są to środki na dofinansowanie projektów gmin?

Dotacje do kosztów realizacji projektów. Oprócz gmin mogą się o nie starać organizacje pożytku publicznego, czy spółki gminne, które chcą w taki właśnie sposób wspierać realizację ustawowego obowiązku gmin, dotyczącego zapewnienia mieszkania osobom najuboższym, czy najsłabiej sobie radzącym. Temu głównie służy Fundusz Dopłat.

Na czym polega zatem Społeczne Budownictwo Czynszowe?

Społeczne Budownictwo Czynszowe to jest również program rządowy, w ramach którego oferowany jest instrument zwrotny, czyli kredyt, i jest to kredyt preferencyjny, w którym koszt pieniądza to jest stawka bazowa WIBOR. Kredyt jest udzielany nawet na 30 lat i jest dedykowany przedsięwzięciom mającym skutkować powstaniem nowej substancji mieszkaniowej, nie wchodzącej w zasób mieszkań komunalnych czy gminnych – w przeciwieństwie do lokali finansowanych z Funduszu Dopłat.

Te lokale nie wchodzą do zasobu gminnego. Kto zatem może się starać o kredyty?

W dziewięćdziesięciu kilku procentach przypadków kredytobiorcami są TBS-y. Kredyty te adresowane są też do spółek komunalnych, których celem statutowym jest tworzenie zasobu mieszkaniowego oraz do spółdzielni mieszkaniowych.

A do osób prywatnych?

Nie. TBS-y mogą być albo gminne, albo prywatne. Element prywatności jest w wymiarze prywatnego właściciela Towarzystwa Budownictwa Społecznego.

A jeśli prywatny przedsiębiorca chciałby budować mieszkania czynszowe, czy może liczyć na wsparcie na zasadzie „ja i wspólnik mamy taki pomysł biznesowy i chcemy dostać wsparcie z BGK”?

Nie, chyba że założą Panowie prywatne Towarzystwo Budownictwa Społecznego, a projekt realizowany z takim finansowaniem będzie uruchamiany m.in. na podstawie zawartej umowy z gminą, nazwijmy to umowy inicjującej to przedsięwzięcie.

Chciałbym zapytać o możliwość wsparcia preferencyjnymi środkami BGK budowy domów komunalnych w formule PPP. Niestety, mamy tylko jeden przykład mieszkań komunalnych zrealizowany w Oławie, natomiast pojawiają się projekty rewitalizacyjne, jak na przykład w Sopocie czy Gdańsku, gdzie podmiot publiczny zlecił przebudowę tkanki miejskiej, rewitalizację. Inwestor musiał sam zorganizować finansowanie procesu rewitalizacji. W Sopocie partner prywatny pozyskał preferencyjną pożyczkę w ramach Inicjatywy Wspólnotowej JESSICA. Czy przedsiębiorca realizujący budowę mieszkań na wynajem dla gminy w formule partnerstwa publiczno-prywatnego mógłby zjawić się u Państwa po finansowanie? Czy ewentualnie gmina mogłaby na finansowanie takiej umowy pozyskać środki w BGK? To jest zlecenie zadania publicznego prywatnej firmie, podobnie jak miało to miejsce w projekcie rewitalizacyjnym w Sopocie.

Odpowiedzialna jest za to gmina. Czy to gmina mogłaby wprowadzić pieniądze pozyskane w BGK do umowy?

I nie, i tak. Ustawa dotycząca programu Społecznego Budownictwa Czynszowego definiuje podmioty, które mogą ubiegać się o kredyt preferencyjny. Prywatny przedsiębiorca miałby możliwość skorzystania z kredytu komercyjnego, którego też udzielamy. W finansowaniu komercyjnym kredytobiorcą niekoniecznie musi być TBS, to może być inny przedsiębiorca, który realizuje społeczne budownictwo czynszowe, czyli takie, gdzie ustawowo ograniczony jest poziom dochodowości najemców oraz wysokość czynszu. Kredyt ten nie jest dla wszystkich, z niego klasyczni deweloperzy nie korzystają, ponieważ nie spełniają wymogów określonych w ustawie. Definiują one pewną preferencję państwa dotyczącą postawienia akcentu na zapewnienie dostępnego cenowo budownictwa czynszowego dla różnych grup dochodowych. Program Społecznego Budownictwa Czynszowego jest adresowany do grup o niższych dochodach, które mają niewystarczającą zdolność kredytową, żeby na rynku deweloperskim kupić sobie mieszkanie, bądź na otwartym rynku wynajmując je po stawkach rynkowych.

Czyli mamy budownictwo socjalne z Funduszu Dopląt i mamy instrument związany z programem Społecznego

Budownictwa Czynszowego. A czy możliwe jest uzyskanie kredytu dla dewelopera, który chciałby brać udział w takich przedsięwzięciach w ramach preferencyjnego wsparcia BGK?

BGK nie ma oferty dla prywatnych deweloperów. Deweloperzy korzystają z kredytów w bankach komercyjnych.

Czy istnieją jeszcze inne preferencyjne propozycje dla samorządów?

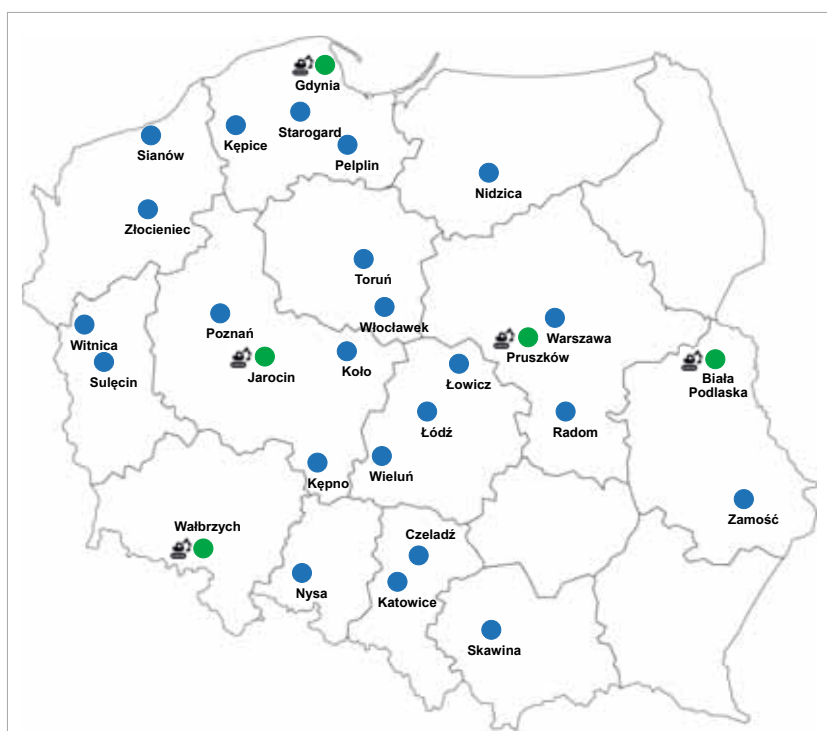
Tak. Jest olbrzymi program pilotażowy Mieszkanie Plus. W Narodowym Programie Mieszkaniowym jest dziewięć filarów jego realizacji. Jednym z nich jest zapewnienie na zasadach rynkowych, dostępnego i atrakcyjnego cenowo (czynszowo) budownictwa mieszkaniowego, i to jest powszechnie rozumiane jako Mieszkanie Plus.

Czyli poza Funduszem Dopląt i programem Społeczne Budownictwo Czynszowe jest program Mieszkanie Plus?

Osobną grupą działań w Narodowym Programie Mieszkaniowym jest Mieszkanie Plus (M+). Jednym z elementów programu M+ jest działalność, którą realizujemy poprzez naszą spółkę zależną, czyli BGK Nieruchomości. Są to pilotażowe projekty budowy nowych obiektów mieszkaniowych,

Mieszkanie Plus Filar komercyjny

Stan inwestycji
na 3 lipca 2017



1 200+
mieszkań
w budowie

Zarówno metropolie, jak i mniejsze miasta, w których od dekad nie pojawiały się nowe inwestycje mieszkaniowe



10 000+
mieszkań
w przygotowaniu

Po trzech kwartałach od rozpoczęcia akwizycji poziom trzykrotnie większy niż najwięksi polscy deweloperzy



2+ mld zł
wartości
inwestycji

Rozwój całej polskiej gospodarki – szczególnie małych i średnich firm, oferujących innowacyjne rozwiązania

nowych budynków, mieszkań na wynajem z opcją dojścia do własności.

BGK Nieruchomości jest spółką celową, SPV?

BGK Nieruchomości nie jest spółką celową. To jest spółka zależna Banku Gospodarstwa Krajowego, utworzona w celu zarządzania funduszami inwestycyjnymi działającymi na rynku nieruchomości. Cały ten obszar jest niezmiernie mocno regulowany, działa pod reżimem Ustawy o funduszach inwestycyjnych. BGK Nieruchomości jest Asset Managerem, takim podmiotem zarządzającym – używając języka ustawy – Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego Aktywów Niepublicznych. Organem, który założył ten fundusz i względem Komisji Nadzoru Finansowego prowadzi sprawozdawczość jest TFI BGK.

Pieniądze BGK Nieruchomości w programie Mieszkanie Plus wzięły się ze spółek, z Narodowego Funduszu?

Nie, to są środki własne banku. Bank jest jedynym inwestorem funduszu, czyli jest jedynym posiadaczem certyfika-

tów inwestycyjnych, które wyemitował Fundusz, a aktywami Funduszu zarządza BGK Nieruchomości.

Choć ekonomicznie bank jest inwestorem?

Ekonomicznie bank jest inwestorem stuprocentowym, natomiast Fundusz jest osobnym bytem prawnym i ryzyko inwestycyjne ponosi właśnie fundusz.

I to się dzieje dzięki Narodowemu Programowi Mieszkaniowemu, w ramach jego realizacji?

Tak, w tym sensie, że jeden z naszych funduszy inwestycyjnych, zarządzanych przez BGK Nieruchomości, prowadzi działania skutkujące budową portfela inwestycyjnego tego funduszu. Są to projekty pilotażowe Narodowego Programu Mieszkaniowego w segmencie dostępnych cenowo mieszkań na wynajem z możliwym dojściem do własności, które nazywa się Mieszkaniem Plus. Podkreślę, że jesteśmy na etapie pilotażu, który ma zweryfikować stosowane rozwiązania organizacyjne i techniczne, a także pokazać innym podmiotom, że to jest wykonalne, że to się da zrobić. A przy okazji

Spółeczne budownictwo czynszowe

Najbliższe nabory 1 – 30 września 2017 r.

Pula dostępnych środków w tym naborze to **min. 880 mln** zł. Przewidywana jest nowelizacja ustawy regulującej program jeszcze przed naborem! Nowe, bardziej atrakcyjne warunki dla inwestorów to:

- zniesienie wymogu przeznaczenia co najmniej 50% mieszkań dla osób wychowujących dzieci,
- zwiększenie limitu partycypacji najemców do 30%,
- zwiększenie limitów dochodów dla partycypantów,
- finansowanie mieszkań spółdzielczych lokatorskich i powierzchni niemieszkalnych dla seniorów.

Do składania wniosków zapraszamy:

- towarzystwa budownictwa społecznego (gminne i prywatne)
- spółdzielnie mieszkaniowe
- spółki gminne (tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, niedziałające w formie towarzystw budownictwa społecznego)

Przedmiot finansowania

- nowe budynki oraz rewitalizacja/remont istniejących
- maksymalna stawka czynszu: 5% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku
- mieszkania na wynajem

- miejsca postojowe/garaże (minimum przewidziane w planie zagospodarowania przestrzennego)
- grunt (jeżeli wniesiony aportem – max 20% całkowitych kosztów przedsięwzięcia)
- inwestycje rozpoczęte nie wcześniej niż 1 lipca 2015 r.

W pierwszych dwóch edycjach programu inwestorzy złożyli blisko 100 wniosków na łączną kwotę przekraczającą 560 mln zł. Dotyczą one finansowania budowy ponad 4 600 mieszkań w ramach inwestycji o łącznej wartości ponad 900 mln zł. BGK zapewni łącznie 4,5 mld zł taniego finansowania, tj. po 450 mln zł w 10 rocznych edycjach, przy czym niewykorzystane środki przechodzą na kolejne lata. Wnioski kredytowe można składać w BGK od 1 września do 30 września każdego roku. Inwestorzy planujący skorzystać z programu rządowego mogą liczyć na preferencyjne oprocentowanie kredytu – WIBOR 3M bez marży oraz niespotykany na rynku 30-letni okres spłaty. Nowy program wymaga od inwestorów zawarcia umowy z gminą i uzyskania prawomocnego pozwolenia na budowę przed złożeniem wniosku oraz przeznaczenia co najmniej 50% finansowanych mieszkań dla osób wychowujących dzieci.

Szczegółowe informacje

(zakładka Nowy Program Rządowy):

<https://www.bgk.pl/samorzady/fundusze-i-programy/wsparcie-spoliecznego-budownictwa-czynszowego/>

jesteśmy w stanie dać pewne podpowiedzi rynkowi. Te podpowiedzi będą w kilku obszarach. Jednym z nich jest obszar rozwiązań projektowych, architektonicznych. 12 września tego roku będzie rozstrzygnięty konkurs na koncepcje architektoniczne budynków mieszkalnych, które mają szansę, bądź będą realizowane jako pewien standard w ramach programu Mieszkanie Plus.

I zamkną się w budżecie, jakość i budżet się zrównoważą?

Bierzemy pod uwagę wszystkie aspekty: przestrzenne, funkcjonalne, projektowe, również kosztowe. Drugi wymiar to są technologie, takie które pozwalają na minimalizowanie kosztów realizacji.

Swojego czasu toczyła się dyskusja wśród niektórych deweloperów, czy uda się za tak niskie budżety wybudować niedrogie mieszkania. Rozumiem, że sprawdzacie Państwo, tak pilotażowo, że jednak jest to możliwe?

To jest jeden z celów. W związku z deficytem mieszkaniowym i założeniami Narodowego Programu Mieszkaniowego likwidacja tego deficytu wymaga działań na znacznie większą skalę. Większą, niż obecnie działa nawet największy deweloper. Mamy niepowtarzalną szansę przetestować pewne rozwiązania, i jednym z rozwiązań, które będziemy testować jest budownictwo z prefabrykatów. Pół Europy Zachodniej buduje w systemach prefabrykowanych, dlatego my nie mielibyśmy tego robić, zwłaszcza że firmy, które dostarczają te prefabrykaty do Szwecji czy do Niemiec to są firmy produkujące wszystko w Polsce.

Chodzi o sprawdzenie koncepcji architektonicznej i technologii, aby zbić koszty i jednocześnie dać odpowiedni standard lokali ?

Chcemy podpowiedzieć innym, którzy będą chcieli również budować dostępne cenowo mieszkania na wynajem. Nie jest naszą rolą, BGK i BGK Nieruchomości, być jedynym i wyłącznym „dostawcą” tego produktu na rynek, bo nie o to chodzi. Deficyt mieszkaniowy jest szacowany nawet na 3 mln mieszkań. 5-6 mld złotych o których mówimy, jako skali zaangażowania banku, to jest kilkadziesiąt tysięcy mieszkań, a potrzebne są setki tysięcy.

To dotyczy zarówno mieszkań na wynajem z możliwością odkupu, jak i tych mieszkań tylko na wynajem?

Tak. I jednych i drugich.

I źródłem finansowania jest Narodowy Program? Są w nim jakieś pieniądze, które do Państwa trafiają? Czy to jest zupełnie na ryzyko inwestora?

Projekty pilotażowe są realizowane na ryzyko własne banku. Bank Gospodarstwa Krajowego jest bankiem rozwoju, więc wymiar tej prorozwojowości i misyjności widzimy tutaj jako niezmiernie istotny element.

Misja BGK jest znana i powszechnie szanowana. Rozumiem, że złagodzenie agresywnych kapitałowych mechanizmów jest na etapie nie tyle finansowania i budowy mieszkań, które później muszą się rozliczać z kredytu, co na etapie wkładu udostępnienia nieruchomości? To dzięki tym właśnie nieruchomościom publicznym, czy Skarbu Państwa czy samorządowym, ma być taniej? Czy ja dobrze to rozumiem?

Moim zdaniem pozyskanie gruntu na realizację projektów mieszkaniowych to nie jest główne źródło zmniejszania kosztów. Ważny jest też projekt i technologia.

Czyli optymalizacja skali?

Optymalizacja kosztowa, skala działania i również zaakceptowanie racjonalnego poziomu zwrotu. Bo to jest inwestycja, fundusz inwestycyjny. Jako jedyny inwestor jesteśmy w stanie zaakceptować zwrot z kapitału, jaki w fundusz inwestycyjny zainwestowaliśmy, na poziomie niższym, niż jest w stanie to zaakceptować deweloper budujący na otwartym rynku mieszkaniowym.

Zatem w ramach rządowej polityki, BGK Nieruchomości, które jest jakby prekursorem innego modelu finansowania, dzięki skali, dzięki zaangażowaniu BGK i współpracy z gminami, możliwe jest udzielenie przykładu innym w ramach pilotażu. Kluczowe jest zatem porozumienie z lokalnym samorządem?

Z reguły na tym właśnie polega Mieszkanie Plus, że partnerem w przedsięwzięciu jest lokalny samorząd.

I przykładem może być tu Wałbrzych?

Jak najbardziej. Ale też podam inny przykład – Jarocin. Tam partnerem jest lokalny samorząd nie bezpośrednio, a poprzez Jarocińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego.

To znaczy?

Są 2 typy TBS-ów: prywatne i gminne. W przypadku Jarocina partnerem naszego funduszu jest jarocińskie TBS, które jest gminne. Aktualnie w trakcie budowy w Jarocinie jest około 400 mieszkań. Jest to istotne, ponieważ w decyzji o budowie mieszkań i zaangażowaniu możemy zaobserwować pewną dalekowzroczną wizję wóldarzy tej miejscowości – wiejskiej gminy. Oni widzą perspektywy dla budżetu gminy, ponieważ mieszkań-

Budownictwo socjalne finansowane z Funduszu Dopłat (FD)

Najbliższe nabory 1 – 30 września 2017 r.

Pula dostępnych środków w tym naborze to **75 mln zł**.

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa pracuje nad zmianami zwiększającymi atrakcyjność programu. Przewidywane jest, że od 2018 roku nastąpi m.in.:

- likwidacja ekwiwalentu,
- łączenie środków unijnych ze środkami z FD,
- zwiększenie wysokości dofinansowania.

O bezzwrotną dotację mogą wnioskować:

- Gminy,
- Spółki gminne,
- Związki międzygminne,
- Powiaty,
- Organizacje pożytku publicznego.

Bezzwrotna dotacja może zostać udzielona na:

- utworzenie lokali socjalnych,
- utworzenie mieszkań,
- utworzenie lokali komunalnych,
- zakup byłych mieszkań zakładowych,
- utworzenie noclegowni,
- utworzenie domów dla bezdomnych.

W ramach programu finansowane mogą być następujące przedsięwzięcia:

- budowa budynku w tym rozbudowa lub nadbudowa (na nieruchomości stanowiącej własność inwestora lub będącej w jego użytkowaniu wieczystym)*,
- remont lub przebudowa budynku lub części takiego budynku (będącego własnością inwestora i przeznaczonego na pobyt ludzi) *,

- zmiana sposobu użytkowania budynku albo części takiego budynku (będącego własnością inwestora)*, wymagająca dokonania remontu lub przebudowy,
- kupno lokali mieszkalnych lub budynku mieszkalnego,
- kupno lokali mieszkalnych lub budynku mieszkalnego połączone z ich remontem,
- pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu lokali mieszkalnych przez Towarzystwo Budownictwa Społecznego (TBS).

** przedsięwzięcie mające na celu utworzenie mieszkań chronionych może być realizowane w przypadku powiatów albo organizacji pożytku publicznego także na nieruchomości stanowiącej własność powiatu, organizacji pożytku publicznego, gminy lub Skarbu Państwa; przedsięwzięcie mające na celu utworzenie noclegowni lub domów dla bezdomnych może być realizowane na nieruchomości stanowiącej własność albo będącej w użytkowaniu wieczystym gminy, związku międzygminnego albo organizacji pożytku publicznego.*

Koszty przedsięwzięcia obejmują również wartość podatku od towarów i usług, o ile inwestorowi, na podstawie odrębnych przepisów, nie przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego związanego z tym przedsięwzięciem lub zwrotu tego podatku.

Szczegółowe informacje:

<https://www.bgk.pl/samorzady/fundusze-i-programy/wsparcie-budownictwa-socjalnego-z-funduszu-doplat/>

cy nowych mieszkań będą płatnikami PIT-u. Widzą możliwość zwiększenia liczby dzieci w szkołach, które mają na swoim terenie. Nie będą musieli ich likwidować i ponosić kosztów, będą mieli subwencję edukacyjną. Widzą w tym możliwość dania pewnego impulsu dla rozwoju biznesu, bo mają podstrefę strefy ekonomicznej. Budują z własnych środków halę, którą będą wynajmować przedsiębiorcom lokalnym i nie tylko lokalnym. Więc jest to dosyć kompleksowe myślenie. To jeden z projektów, który już dziś jest realizowany i do końca roku pierwsza faza mieszkań będzie wykończona i oddawana najemcom.

Czyli z gminą współpracuje „fundusz” BGK Nieruchomości...

BGK Nieruchomości nie jest funduszem. Jest spółką zarządzającą funduszem inwestycyjnym.

Istnieje zatem animowane przez BGK źródło finansowania, inwestor dla takiego przedsięwzięcia, natomiast gmina jest partnerem, który udostępnia

lokalizację, zaprasza na swój teren, a potem rozpoczyna się zlecenie prac budowlanych i cały proces inwestycyjny?

Budowę zleca spółka celowa funduszu. A spółka celowa jest tworzona wspólnie przez fundusz i partnera lokalnego, czyli albo TBS, albo gminę.

Jak wyglądają powiązania między BGK, strukturą BGK Nieruchomości oraz poszczególnymi funduszami inwestycyjnymi?

W grupie Banku Gospodarstwa Krajowego jest Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych BGK, które tworzy fundusze inwestycyjne. Jest też spółka BGK Nieruchomości S.A., która zarządza aktywami tych funduszy. Jest wreszcie sam Bank Gospodarstwa Krajowego, który zasila fundusze kapitałem, obejmując certyfikaty inwestycyjne. Tak wygląda schemat. Inwestycje dokonują fundusze, ale ponieważ fundusze inwestycyjne to są takie wirtualne byty...

„Kieszonki” z pieniędzmi?

W uproszczeniu tak. Musi być ktoś, kto z tych kieszeni wyjmuje środki, i to jeszcze na taki cel, który jest określony w statucie i strategii inwestycyjnej funduszu. I takim podmiotem jest BGK Nieruchomości. To przedstawiciele BGK Nieruchomości jeżdżą po Polsce, rozmawiają z gminami, podpisują z nimi listy intencyjne, ale nie w swoim imieniu, tylko w imieniu Funduszu.

I w programie Mieszkanie Plus BGK Nieruchomości, jako zarządzający funduszami, pojawia się w jakimś mieście, podpisuje umowę i tworzy spółkę, którą finansuje?

Tak można powiedzieć. Z jednym uzupełnieniem: wszystkie te działania, tj. podpisanie umowy, utworzenie spółki z gminą, finansowanie działalności tej spółki, są działaniami w imieniu funduszu inwestycyjnego, którym zarządza BGK Nieruchomości.

Jakie są w takim razie relacje pomiędzy samorządem, Narodowym Funduszem Mieszkaniowym i Narodowym Operatorem Mieszkaniowym. Czy Państwo też będziecie z nimi współpracować?

O tych relacjach będzie można rozmawiać, gdy będzie przyjęta ustawa.

Natomiast BGK realnie już uczestniczy podpisując umowy z samorządami dotyczące lokalizacji w danym samorządzie, dobiera sobie partnera, np. TBS lokalny, i ze środków, którymi zarządza może finansować inwestycje w obszarze mieszkalnictwa w tej gminie, która go zaprasza do współpracy?

Tak.

Na stronie internetowej BGK Nieruchomości, jest formularz kontaktowy z BGK, służący do nawiązania współpracy. Co będzie decydować o możliwości współpracy, jakości tych lokalizacji?

Nie chcę mówić za BGK Nieruchomości, bo oni są odpowiedzialni za realizację strategii inwestycyjnej funduszu, ale najprościej mówiąc BGK Nieruchomości w imieniu funduszu uzgadnia treść listu intencyjnego, który opisu-

je zasady, na jakich będą ze sobą współpracować fundusz i gmina.

Nasuwa mi się jeszcze pytanie. Państwo angażujecie kapitał, powierzacie fundusze. Fundusze są zarządzane przez zarządcę, czyli BGK Nieruchomości. Czy istnieje zatem jakaś opcja, czy TFI mogłoby współpracować z prywatnym inwestorem, takim, który realizuje zadania publiczne?

Ma Pan na myśli BGK Nieruchomości?

Tak, BGK Nieruchomości.

Oczywiście. Mandat, który posiada BGK Nieruchomości nie wyklucza współpracy z podmiotami prywatnymi.

A pozostałe produkty banku mające związek z mieszkaniami?

Mamy jeszcze w swojej ofercie Fundusz Termomodernizacji i Remontów. To jest fundusz dedykowany wsparciu finansowemu działań poprawiających efektywność energetyczną obiektów.

A Plan Junckera?

Niedawno podpisaliśmy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym umowę dotyczącą utworzenia platformy inwestycyjnej w ramach Planu Junckera, mającej za cel swojego działania właśnie mieszkalnictwo, tzw. affordable housing, czyli dostępne czynszowo budownictwo społeczne.

To produkt raczej dla TBS-u, czy dla inwestora?

To jest porozumienie dotyczące utworzenia platformy inwestycyjnej, a więc opisujące pewne zasady i role BGK oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Na jesieni zapewne będziemy już gotowi do podpisania właściwej umowy kredytowej. W następstwie podpisania tej umowy TBS-y będą korzystać ze środków z Planu Junckera, czyli Europejskiego Funduszu Inwestycji Strukturalnych.

Dziękuję za rozmowę.

Rozmawiał Bartosz Korbus



UNIA
EUROPEJSKA



Przejrzyste Finanse

Miejski budżet na wyciągnięcie ręki



Wydatki		Inwestycje		Aktualności	
Liczba podatników:	543 873	Suma dochodów:	4 726 706 397 zł		
Liczba mieszkańców:	761 873	Możliwe dochody:	5 267 779 266 zł		
		Suma wydatków:	4 874 507 031 zł		

1 czerwca miał swoją premierę serwis internetowy, który w przejrzysty i zrozumiały dla każdego obywatela sposób przedstawia strukturę dochodów i wydatków środków publicznych gromadzonych w budżecie miasta lub gminy. Pierwsze wdrożenie przeprowadzono przy współpracy z Gminą Miejską Kraków, a głównym celem projektu jest przybliżenie finansów miasta jego mieszkańcom oraz prezentacja realizowanych inwestycji.

Serwis **przejrzystefinanse.pl** to innowacyjna platforma, która w prosty i zrozumiały sposób prezentuje strukturę budżetu miasta oraz odpowiada na pytanie: jak jednostka samorządowa dysponuje naszymi podatkami? Interaktywny „suwak” dochodów przelicza wartość wkładu obywatela do budżetu z tytułu odprowadzania podatku PIT lub CIT w naszym mieście. Narzędzie jest naturalną odpowiedzią na pytanie, dlaczego warto płacić podatki właśnie tutaj.

Dzięki zaprojektowaniu niepowtarzalnych infografik wartości liczbowe zawarte w obszernej uchwale budżetowej trafiają do szerszej rzeszy odbiorców. Rozwijane poziomy kategorii wydatkowych pozwalają na eksplorację każdego

Działu wydatków do poziomu Rozdziałów, w prosty sposób odzwierciedlając informacje dostępne do tej pory jedynie dla nielicznych mieszkańców.

Bardzo ważną częścią portalu jest sekcja inwestycji, gdzie prezentujemy najciekawsze projekty realizowane obecnie w mieście. Każdy obiekt posiada krótki opis wraz z galerią zdjęć uzupełnianą w miarę postępu prac. Zachowując pełną transparentność przedstawiamy kwoty realizowanych inwestycji wraz z informacją o stopniu wykorzystania środków unijnych.

Dla zainteresowanych mieszkańców przygotowaliśmy możliwość pobrania infografiki ze strukturą budżetu Miasta w formie pliku PDF dostępnego offline.

To najnowocześniejsze w Polsce narzędzie do pokazywania tego, jak miasto wydaje pieniądze. Portal jest tak skonstruowany, by przy dużym stopniu szczegółowości pozostał czytelny i zrozumiały dla każdego mieszkańca – Tomasz Gadowski, prezes zarządu SVC Link, firmy odpowiadającej za stworzenie portalu przejrzystefinanse.pl.

– Często nie mamy świadomości, na co i w jakim procencie wydawane są pieniądze z miejskiej kasy. Ten projekt mówi o tym, jak rozdzielane są środki, które miasto zarabia i otrzymuje z dotacji i subwencji. Każdy może sprawdzić, ile pieniędzy idzie np. na oświatę, a ile na transport, zarówno w wymiarze ogólnym, jak i z podatku danego mieszkańca, wystarczy wpisać w wyszukiwarce kwotę wynagrodzenia – powiedział **prezydent Jacek Majchrowski** podczas konferencji prasowej, na której zaprezentowano nowy portal. – Co ważne, to nie jest program statyczny, tylko żywy projekt, który będzie uaktualniany i rozbudowywany, ponieważ budżet się zmienia – dodał.

Zainteresowane miasta i gminy serdecznie zapraszamy do współpracy.

SVC Link Spółka z o.o.
ul. Świętokrzyska 30/63, 00-116 Warszawa
tel. +48 602 737 344
kontakt@przejrzystefinanse.pl
www.przejrzystefinanse.pl



Plan Junckera

Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych

Plan Inwestycyjny dla Europy, tzw. Plan Junckera, to plan pobudzenia inwestycji w gospodarce europejskiej, który został przygotowany przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny. W Polsce udział we wdrażaniu planu bierze nie tylko Europejski Bank Inwestycyjny, lecz również banki tj. Bank Gospodarstwa Krajowego, Raiffeisen – Leasing Polska, Idea Bank czy PKO Leasing. Funkcję rządowego koordynatora ds. Planu Inwestycyjnego pełni Minister Rozwoju.

Plan składa się z trzech filarów.

Pierwszy filar to wsparcie długoterminowych projektów infrastrukturalnych i innowacyjnych oraz MŚP i małych spółek o średniej kapitalizacji w ramach **Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)**.

Drugi dotyczy udostępniania potencjalnym inwestorom informacji nt. przedsięwzięć inwestycyjnych z całej Europy, a także zapewnienia podmiotom publicznym i prywatnym dostępu do szerokiej gamy programów doradczych i pomocy technicznej w ramach **Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych (EPPI)** oraz **Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (ECDI)**;

Trzeci filar to nowelizacja oraz ujednoczenie przepisów inwestycyjnych na rynku europejskim.

Plan zakłada, że łącznie na inwestycje w całej Wspólnocie trafi około 315 miliardów euro. Fundusz będzie działał do połowy 2019 roku.

Wsparcie dla MŚP w ramach Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych¹

W ramach okna MŚP wsparcie mogą otrzymać przedsiębiorstwa z sektora MŚP (zgodnie z definicją UE) i nieduże przedsiębiorstwa o średniej kapitalizacji. Za wdrażanie tej części Planu Inwestycyjnego dla Europy odpowiedzialny jest Europejski Fundusz Inwestycyjny (www.eif.org), który w tym celu został zasilony środkami z Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego w łącznej kwocie 5 miliardów euro. Dodatkowo, w opublikowanym 1 czerw-

ca 2016 r. komunikacie dot. przyszłości EFIS, Komisja Europejska zapowiedziała przesunięcie do tego okna dodatkowych środków w wysokości do 500 mln euro.

EFI wspiera sektor MŚP instrumentami finansowymi (w ramach Planu nie jest oferowane wsparcie grantowe) dostarczonymi przez sieć pośredników finansowych – funduszy inwestycyjnych, banków, funduszy leasingowych i innych. EFI nie ma bezpośrednich relacji biznesowych z przedsiębiorstwami z sektora MŚP. EFI szacuje, że dzięki otrzymanym w Planie Junckera środkom będzie w stanie dostarczyć wsparcia na 12 miliardów euro, co powinno przełożyć się na zmobilizowanie na rynku europejskim dodatkowych 75 miliardów euro finansowania.

Środki z Planu Junckera EFI przeznaczy na inwestycje o charakterze kapitałowym (na wejścia w różnego rodzaju fundusze typu *venture capital* czy *private equity*) oraz na instrumenty dłużne. Część środków została przeznaczona na zasilenie wyprzedzające (tzw. frontloading) flagowych instrumentów gwarancyjnych dla sektora MŚP: 500 milionów euro na program COSME (wspieranie konkurencyjności MŚP) i 750 milionów euro na program InnovFin (wspieranie innowacyjnych MŚP). W ramach obu programów EFI oferuje gwarancje lub regwarancje dla pośredników finansowych takich jak banki, fundusze leasingowe i inne, które wspierają sektor MŚP.

Wsparcie długoterminowych projektów infrastrukturalnych i innowacyjnych

Za wdrażanie tej części wsparcia odpowiedzialny jest Europejski Bank Inwestycyjny. W zależności od wielkości projektu, angażuje się w projekty bezpośrednio, lub poprzez pośredników finansowych, lub tzw. platformy inwestycyjne. Podmioty ubiegające się o wsparcie projektu mogą pochodzić zarówno z sektora prywatnego, jak i publicznego. Do wsparcia w ramach EFIS kwalifikują się projekty realizowane w jednym z 6 sektorów:

- badania, rozwój i innowacje,
- rozwój sektora energetycznego zgodnie z priorytetami unii energetycznej,
- rozwój infrastruktury transportowej, sprzętu transportowego i innowacyjnych technologii w dziedzinie transportu,

¹ <https://www.bgk.pl/samorzady/fundusze-i-programy/plan-junckera-europejski-fundusz-na-rzecz-inwestycji-strategicznych/>

- rozwój i wdrożenie technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- ochrona środowiska i zasobooszczędność,
- kapitał ludzki, kultura i zdrowie.

LUB – realizowane przez MŚP lub przedsiębiorstwo o średniej kapitalizacji, tj. zatrudniające do 3000 osób (zasadniczo bez znaczenia w jakim sektorze, chyba że są to tak zwane sektory wyłączone, np. hazard, przemysł tytoniowy itp.).

Wszystkie projekty muszą być bankowalne zgodne z różnymi politykami UE. W ramach Planu nie jest oferowane wsparcie bezzwrotne. Dostępne jest zarówno finansowanie dłużne (przede wszystkim kredyty, w tym kredyty podporządkowane), jak też inwestycje kapitałowe. W instrumentarium EBI znajdują się także gwarancje i inne instrumenty finansowe, których celem jest ułatwienie pozyskania finansowania projektów poprzez np. zdjęcie części ryzyka z instytucji finansowych.

W przypadku okna inwestycji infrastrukturalnych i innowacji, kluczowe znaczenie ma wielkość projektu.

Projekty o wartości przekraczającej 25 milionów euro

W odniesieniu do największych projektów, których wartość przekracza 50 milionów euro, Europejski Bank Inwestycyjny angażuje się w nie bezpośrednio, finansując maksymalnie do 50% ich wartości. Rolą instytucji finansowych, w tym BGK, jest współfinansowanie tych projektów lub finansowanie ich z wykorzystaniem innych instrumentów wsparcia z EBI, np. gwarancji.



Projekty o wartości poniżej 25 milionów euro

W przypadku projektów średnich, czyli takich do kwoty 25 milionów euro, EBI wypracowało podejście portfelowe, tworząc z partnerskimi instytucjami tak zwane platformy inwestycyjne. Kluczowymi partnerami dla EBI w tworzeniu platform są krajowe banki rozwoju. Granica 25 milionów euro jest orientacyjna; w przypadku projektów o dużej wartości dodanej dla gospodarki, EBI może angażować się bezpośrednio w projekty także o mniejszej wartości.

Lista zatwierdzonych projektów w ramach segmentu infrastruktury i innowacji znajduje się na <http://www.eib.org/efsi/efsi-projects/index.htm?c=PL&se=>

Działania doradczo-informacyjne

Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (ECDI)

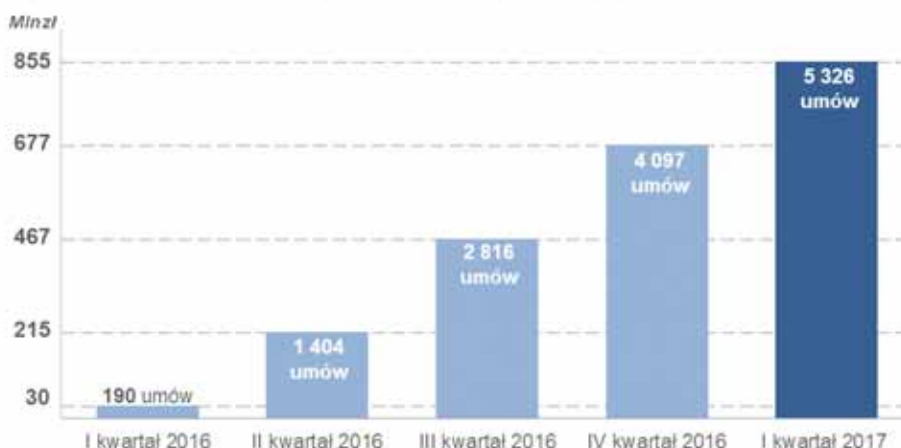
Za dostarczanie pomocy technicznej odpowiada działające w ramach EBI Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (*European Investment Advisory Hub, EIAH*). ECDI na swojej stronie internetowej (www.eib.org/eiah) ma wbudowany formularz kontaktowy za pomocą którego można przesłać zapytanie dotyczące wsparcia technicznego projektu. EIAH analizuje go i kieruje do odpowiednich ekspertów.

Europejski Portal Projektów Inwestycyjnych (EPPI)

EPPI to portal internetowy, którego zadaniem jest prezentowanie potencjalnym inwestorom istniejących w Europie możliwości inwestycyjnych. Projekty mogą być zgłaszane przez ich sponsorów. Umieszczenie informacji o projekcie na portalu ma stworzyć jego sponsorowi dodatkowy kanał



Wykorzystanie EFIS przez przedsiębiorców w Polsce w oknie MŚP i spółki średniej kapitalizacji (w mln zł)



Źródło danych:
Krajowy Punkt
Kontaktowy
ds. Instrumentów
Finansowych

poszukiwania inwestorów – nie jest jednak równoznaczne z aplikowaniem o finansowanie w ramach EFIS.

Wdrażanie Planu Junckera w Polsce

Początki były dość trudne. Na pierwszej liście przedsięwzięć, które dostały kredyty z EFSI, znalazł się tylko jeden polski projekt – dwie linie produkcyjne mleka w proszku, warte 92 mln euro, z czego EFSI pożyczył połowę. Na kolejnej liście projektów inwestycyjnych, które miały ubiegać się o wsparcie z Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych (EFIS) w ramach tzw. planu Junckera, Ministerstwo Rozwoju umieściło 47 projektów o wartości ok. 81 mld zł². Najliczniejszą grupę wśród zgłoszonych inwestycji stanowiły projekty z sektora energetycznego. Kolejne dotyczyły żeglugi śródlądowej, transportu szynowego oraz transportu morskiego. Swoje projekty zgłosiły także Ministerstwo Cyfryzacji i Ministerstwo Zdrowia. 47 projektów, które znalazły się na liście, wyłoniono z ponad 100. Aktualnie, według MR, lista potencjalnych projektów rządowych do wsparcia z EFIS liczy 33 przedsięwzięcia o wartości ponad 74,6 mld zł. Projekty są sukcesywnie przekazywane do oceny EBI.

Stan wykorzystania EFIS w Polsce³

Okno infrastruktura i innowacyjność

Według stanu na 19 czerwca 2017 r. decyzja o finansowaniu w ramach EFIS została uzyskana dla 18 projektów inwestycyjnych z Polski. Szacowana łączna wartość nakładów inwestycyjnych w tych 18 projektach wynosi ponad 19,7 mld zł, a wsparcie EFIS ok. 6,9 mld zł.

Na liście projektów, które uzyskały pozytywną decyzję kredytową Europejskiego Banku Inwestycyjnego na wsparcie z EFIS⁴ znajduje się m.im. **Dolnośląski program przebudowy i utrzymania dróg wojewódzkich realizowany w formule PPP**, a na liście potencjalnych projektów rządowych do wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych⁵ znajduje się **Zagospodarowanie błoni Stadionu PGE Narodowego w Warszawie** zgłoszone przez spółkę PL.2012+, rozważane również w formule PPP.

Dodatkowo, EBI zatwierdziło projekty wielonarodowe, które będą również realizowane w Polsce⁶, głównie w obszarze energii.

Okno dla MŚP i spółek o średniej kapitalizacji⁷

Według stanu na koniec marca 2016 r. Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) dotychczas zawarł 6 umów z pośrednikami finansowymi w ramach programów Horyzont 2020, COSME oraz EaSI. Są nimi BGK – 1 umowa, Idea Bank – 2 umowy, Raiffeisen Leasing Polska – 2 umowy, NEST Bank – 1 umowa.

W ramach wsparcia EFIS dedykowanego MŚP i spółkom średniej kapitalizacji, całkowita wartość preferencyjnego finansowania dla przedsiębiorców wynosi ponad 2,1 mld zł. Według danych Krajowego Punktu Kontaktowego ds. Instrumentów Finansowych Programów Unii Europejskiej, na koniec I kwartału 2017 r., z kwoty tej wy-

2 https://www.mr.gov.pl/media/21627/InformacjaPrasowa_PlanJunckera.pdf

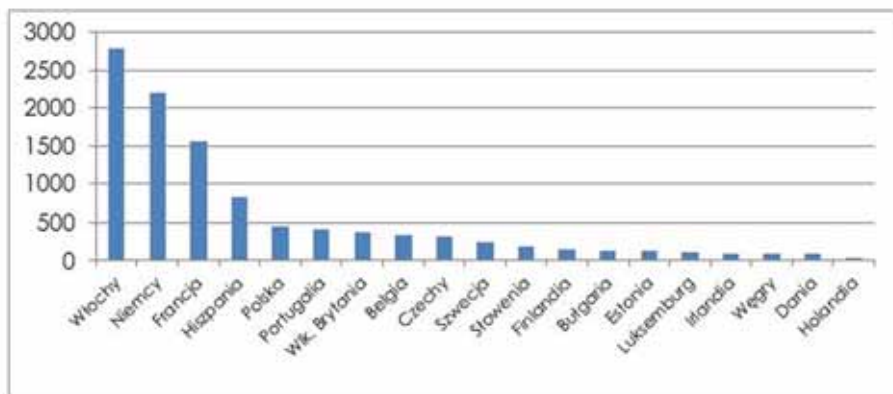
3 <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/plan-inwestycyjny-dla-europy/efis-w-polsce-lista-projektow-rzadowych/>

4 https://www.mr.gov.pl/media/40175/ProjektyPolskie_wsparcie_EFIS.pdf

5 https://www.mr.gov.pl/media/39426/2017-06-05_listaprojektowE-FIS.pdf

6 https://www.mr.gov.pl/media/40176/Projektymiedzynarodowe_wsparcie_EFIS.pdf

7 <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/plan-inwestycyjny-dla-europy/efis-w-polsce-lista-projektow-rzadowych/>



Rys. Wartość portfeli preferencyjnego finansowania w SFIS „SME window” (mln EUR); źródło: KPKIF na podstawie raportu EFI, 31 maja 2016 r.

korzystanych zostało 885 mln zł w ramach 5 326 umów z ostatecznymi odbiorcami.

Na sam koniec warto wspomnieć, że w ramach Planu Junkera EBI i BGK ustanowiły platformę inwestycyjną na potrzeby społecznego budownictwa czynszowego, mającą na celu wspieranie projektów z zakresu budowy społecznych mieszkań czynszowych w gminach w całej Polsce. Dzięki wsparciu otrzymanemu w ramach Planu inwestycyjnego dla Europy, opracowanego przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Jeana-Claude’a Junckera, platforma ta umożliwi uruchomienie programu finansowego w sektorze, w którym konieczne są wzmożone inwestycje oraz ograniczy wykluczenie społeczne.

Zawarte porozumienie ma na celu wsparcie do 2021 roku inwestycji z zakresu społecznego budownictwa czynszowego, których całkowity koszt wyniesie w przybliżeniu 2,1 mld PLN (około 496 mln EUR). Projekty finansowane w ramach platformy inwestycyjnej dotyczą budowy lub doposażenia dostępnych cenowo mieszkań na wynajem, a także budowy mieszkań przeznaczonych na wynajem z możliwością ich późniejszego wykupu. Finansowanie umożliwi także budowę powiązanej z projektami infrastruktury, obejmującej drogi, system kanalizacji, obiekty użyteczności publicznej oraz obiekty rekreacyjne zaprojektowane specjalnie na potrzeby mieszkań budowanych w ramach inwestycji. Beneficjentami platformy inwestycyjnej będą miasta oraz towarzystwa budownictwa społecznego działające na zasadach non profit.

Wiceprezes EBI Vazil Hudák, odpowiedzialny za działania Banku w Polsce, powiedział: „W najbliższych latach w Polsce konieczne są znaczne inwestycje z zakresu budowy przystępnych cenowo lokali na wynajem. Dostępność środków i programów publicznych w tym obszarze jest jednak ograniczona. Z dużym zadowoleniem przyjmujemy zatem fakt, że dzięki ustanowieniu platformy inwestycyjnej EBI i BGK, który jest naszym wieloletnim partnerem, będziemy mogli wspólnie wypełnić tę lukę w finansowaniu. Jesteśmy przekonani, że ta platforma inwestycyjna zaspokoi potrzeby gmin związane z rewitalizacją i efektywnym rozwojem

obszarów miejskich. Co równie ważne, ta wspólna inicjatywa umożliwi ograniczenie wykluczenia społecznego poprzez zwiększenie dostępu do mieszkań. Plan inwestycyjny dla Europy oznacza bowiem także zwiększenie inwestycji w infrastrukturę społeczną oraz wspieranie gospodarki solidarnej⁸.

Współpraca EBI i BGK będzie oparta na trzech głównych filarach. Pierwszy z nich już istnieje – to rządowy program wspierania budownictwa społecznego, w ramach którego EBI zapewnia częściowe finansowanie projektów o łącznej wartości 800 mln PLN (około 190 mln EUR). Kredyty uzupełniające przeznaczone na realizację największych projektów zostaną przyznane przez EBI w formie kredytów indywidualnych o maksymalnej łącznej wartości 400 mln PLN (około 95 mln EUR). Kredyty indywidualne będą objęte gwarancją Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) — jednego z filarów Planu inwestycyjnego dla Europy opracowanego przez Komisję Europejską. W wielu przypadkach BGK uzupełni kredyt EBI z własnych środków. Wreszcie, ostatni filar (także o łącznej wartości 400 mln PLN) obejmuje kredyty pośrednie: projekty będą finansowane przez BGK, którego środki będą pochodziły w całości lub części z kredytu udzielonego przez EBI.

Podjęcie współpracy z BGK w ramach tego wspólnego instrumentu finansowego umożliwi EBI finansowanie inwestycji realizowanych przez mniejsze podmioty. Obie instytucje będą wspólnie dokonywać analizy due diligence i oceny projektów oraz prowadzić wspólne badania rynkowe i działania marketingowe. W ramach platformy inwestycyjnej podmioty realizujące projekty mogą także korzystać ze wsparcia Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego, które zostało utworzone w ramach Planu inwestycyjnego dla Europy i oferuje szeroki wachlarz usług z zakresu doradztwa i pomocy technicznej.

Violetta Drabik-Franiewska

⁸ Informacja prasowa BGK z dn. 24 maja 2017 r.

Partnerstwo publiczno- -prywatne i środki UE

Szansa na realizację projektów hybrydowych z perspektywy dotychczasowych doświadczeń?

Wstęp

Środki finansowe pochodzące z budżetu UE, dostępne przede wszystkim w formie dotacji, przez długie lata były i wciąż są najważniejszym wsparciem dla realizacji inwestycji przez samorządy. Oczekiwania wobec instrumentów polityki regionalnej UE są tym większe, im bardziej lokalne budżety pozbawione są innych form wsparcia zewnętrznego. Niestety, mimo rosnących potrzeb inwestycyjnych, pula środków dotacyjnych UE jest ograniczona, a zakres możliwego wsparcia nie obejmuje wszystkich rodzajów inwestycji na jakich może zależeć władzom lokalnym. Przykładem tej tendencji może być ograniczenie środków na gospodarkę wodno-kanalizacyjną czy praktyczny brak środków na rozwój dróg lokalnych. Nie cieszy również fakt, że wobec planów stworzenia osobnego budżetu dla krajów strefy euro, niejasne są również zasady na jakich pomoc ta będzie dostępna w nadchodzącej perspektywie finansowej. Co więcej, również w razie uzyskania dofinansowania, tam gdzie jest to możliwe, projekty „unijne” wymagają znacznego nakładu środków publicznych (beneficjenta) przeznaczonych na prefinansowanie przedsięwzięcia i wkład własny oraz cały szereg wydatków niekwalifikowanych w ramach projektu. Niezależnie od dostępności środków pomocowych w obszarach, które są faktycznie potrzebne lokalnym władzom, wobec ograniczenia możliwości zaciągania nowych zobowiązań i doświadczeń związanych z realizacją projektów w latach ubiegłych, pojawia się pytanie o efektywność ekonomiczną publicznych inwestycji dofinansowywanych ze środków budżetu Unii Europejskiej w dłuższej perspektywie. Projekty, które uzyskały dofinansowanie, formalnie muszą spełniać oczekiwania zdefiniowane w dokumentach programujących daną formę wsparcia, które są przede wszystkim emanacją polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Ponieważ wciąż w procesie pozyskiwania środków dotacyjnych panuje duża konkurencja i najważniejsze jest spełnienie formalnych wymogów aplikacyjnych, beneficjenci przygotowują projekty w sposób podporządkowany przede wszystkim logice pozyskania dotacji (wygrania konkursu), co niekiedy prowadzi do przedkładania kwestii formalnych nad zasady efektywnej realizacji dofinansowanego przedsięwzięcia. Konsekwencją tego typu postępowania może być np. przewymiarowanie lub niekomplet-

ność wznoszonej w ramach projektu infrastruktury w celu maksymalizacji szans na uzyskanie dofinansowania. Równie często projekty ubiegające się o wsparcie muszą obejmować rozwiązania nie tyle najistotniejsze dla beneficjenta, co najwyżej „punktowane” przez instytucje wdrażające politykę strukturalną. Przykładem może być konieczność włączenia do projektów z zakresu efektywności energetycznej rozwiązań z obszaru odnawialnych źródeł energii, których zastosowanie nie byłoby opłacalne samo w sobie, tj. bez dofinansowania. W praktyce, brak alternatywy dla finansowania inwestycji infrastrukturalnych, w inny sposób niż dzięki pozyskaniu wsparcia dotacyjnego, może przełożyć się na niższą efektywność podejmowanych działań. Podobne rezultaty inwestycji (np. efekt ekologiczny, społeczny) mogłyby zostać osiągnięte tańszym kosztem, gdyby finansowanie powiązane było z mechanizmami rynkowymi, tak jak w sektorze prywatnym. Ponadto, wobec ograniczenia zasobów budżetowych zasadne jest pytanie: **jak zarządzać infrastrukturą powstałą w drodze samodzielnych inwestycji publicznych, w tym przy wykorzystaniu środków UE po okresie kwalifikowalności wydatków (relatywny wzrost kosztów utrzymania, które w całości obciążają beneficjenta) oraz ich trwałości w znaczeniu formalnym, czyli od trzech do pięciu lat od zakończenia realizacji (finansowania) projektu unijnego?** Problem efektywności zarządzania usługami użyteczności publicznej, czy też szeroko rozumianą infrastrukturą publiczną ma również swój szerszy kontekst zdolności administracji (jako beneficjenta) do podtrzymania procesu świadczenia usług, które powstały dzięki zewnętrznemu wsparciu finansowemu. Kwestia ta powinna być analizowana pod kątem stanu finansów publicznych, które obciążane są nakładami bieżącymi i odtworzeniowymi, ewentualnie nowymi inwestycjami koniecznymi dla rozwoju powstałych, dzięki pierwotnej inwestycji, systemów świadczenia usług użyteczności publicznej. Sektor publiczny nie zawsze jest w stanie samodzielnie podjąć się roli operatora usług użyteczności publicznej i efektywnego inwestora w każdym obszarze gospodarki komunalnej, a dofinansowanie unijne nie jest remedium na te problemy. Po okresie bumu inwestycyjnego w sektorze publicznym, podtrzymywanego wsparciem dotacyjnym, mogą wystąpić problemy z procesem zarządzania stworzoną infrastrukturą, w wyniku czego bez dalszych dotacji dofi-

nansowywane projekty będą nieefektywne i mogą generować duże wydatki budżetowe, bez szans na ich refundację spoza budżetu „beneficjenta”. Wobec tych niekorzystnych tendencji, użyteczne może okazać się wykorzystanie doświadczeń sektora prywatnego w realizacji zadań publicznych, co prowadzi do nawiązania jednej z form partnerstwa publiczno-prywatnego lub nawet częściowej prywatyzacji wydzielonych składników majątkowych. Komisja Europejska, co najmniej od roku 2004, wskazuje na konieczność szerszego stosowania w praktyce koncepcji PPP, w tym realizacji projektów hybrydowych. Przytaczając zalety PPP w kontekście systemu finansów publicznych, główną korzyścią z jego stosowania jest efekt dźwigni finansowej, co ma znaczenie wobec ograniczenia środków jakimi dysponuje strona publiczna i Unia Europejska. W ramach swojej polityki inwestycyjnej UE gotowa jest przyznawać coraz większą rolę finansowaniu zwrotnemu, które w długiej perspektywie może zastąpić klasyczne dotacje, a tym samym zwiększy pole wsparcia. Przyczyni się do tworzenia projektów, które, osiągając wyznaczane cele w zakresie polityki spójności, generują choćby minimalną stopę zwrotu, zyskując także sens ze strony biznesowej. W konsekwencji będzie to sprzyjać trwałości projektu po zakończeniu wsparcia unijnego w obiektywnym, a nie tylko formalnym sensie. Wobec zarysowanych powyżej problemów, od kilku lat coraz głośniej mówi się o potrzebie uruchomienia na potrzeby publiczne środków prywatnych w formule PPP i koncesji na roboty budowlane lub usługi, w tym również przy projektach hybrydowych, tj. łączących środki UE, publiczne z prywatnymi. W kontekście stałego, rosnącego zapotrzebowania na kapitał inwestycyjny i finanse na utrzymanie kolejnych przedsięwzięć infrastrukturalnych pojawia się pytanie: **czy faktycznie istnieje możliwość efektywnego montażu finansowego obejmującego środki publiczne zamawiającego/beneficjenta, dotacyjne i prywatne?** Obecność partnera prywatnego w projekcie PPP sprzyjać powinna efektywności rynkowej całego procesu i wymaga postawienia pytań o ekonomiczne przesłanki podejmowania danej inwestycji w PPP (benchmark) na etapie analiz przedrealizacyjnych. Partnerstwo publiczno-prywatne może być nawiązywane również nie tylko jako część projektu unijnego, ale jako jego konsekwencja i może dotyczyć zarządzania powstałą infrastrukturą w wyniku przedsięwzięcia.

Partnerstwo publiczno-prywatne, jako forma współpracy z sektorem prywatnym obejmująca swą wewnętrzną logiką cały cykl życia przedsięwzięcia (niejednokrotnie dłuższy niż formalnie ujęta tzw. trwałość projektu), może być wsparciem dla procesu absorpcji środków UE, podobnie jak środki UE mogą pomóc w rozwoju projektu PPP. W tej sytuacji mamy do czynienia z synergią logiki rynkowej i dotacyjnej. Ze względu na koszt kapitału prywatnego, zaangażowanego w projekt PPP, preferencyjne finansowa-

nie bezzwrotne lub preferencyjne finansowanie zwrotne, wprowadzane do przedsięwzięcia, może znacznie obniżyć koszty kredytowania projektu PPP i przez to umożliwić jego realizację. Nawet jeśli udział elementu finansowanego przez UE jest ograniczony co do wartości i czasu w relacji do całego budżetu opisywanego projektu i jego cyklu życia, sięgającego kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu lat. Niestety, mimo potencjału, jaki posiadają projekty hybrydowe (jak i samo PPP) z perspektywy dziecięciu lat polskiego uczestnictwa w polityce strukturalnej UE, a tym bardziej wobec relatywnie niewielkiej ilości wdrażanych projektów PPP widać, że nie potwierdziły się pierwotne nadzieje, które pokładano w tej formule. Miała ona stanowić remedium na kłopoty z zamknięciem finansowania projektów objętych dofinansowaniem. Partnerstwo publiczno-prywatne i koncesje na roboty budowlane lub usługi nie są magiczną formułą na dokonanie absorpcji unijnych środków, w zasadzie bez kontrybucji publicznej, którą zastąpić miał kapitał partnera prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne nie jest też najlepszą i jedyną drogą do efektywnej realizacji przedsięwzięć publicznych, szczególnie jeśli wykorzystuje się je mechanicznie. Jednak **umiejętnie zastosowane PPP może znacznie polepszyć efektywność działań administracji w projektach dofinansowanych, jak i tych, które nie zostały objęte wsparciem dotacyjnym.**

Mimo obiecujących doświadczeń okresu 2007-2013, kiedy udało się wypracować jasne kryteria zasadności realizacji projektów w formule PPP oraz precyzyjne określenie reguł, w jakich montaż hybrydowy jest dopuszczalny w realizacji projektów inwestycyjnych objętych dofinansowaniem, obecna perspektywa finansowa nie przyniosła przełomu w tej sprawie. Realizowane w modelu hybrydowym są projekty indykatywne, a w ramach konkursów nie wdrożono jak dotąd żadnego tego typu przedsięwzięcia. Miejmy nadzieję, że sytuacja ta się zmieni. W przeciwnym razie, po zakończeniu okresu aplikowania o dotacje podmioty,



które nie uzyskały dofinansowania podejmą decyzje o realizacji inwestycji jedynie we współpracy z sektorem prywatnym, opierając się na mechanizmach rynkowych. Wciąż jednak dotacja lub preferencyjna pożyczka może być dobrym wsparciem wykonalności projektu PPP. Warto pamiętać, że PPP, jako formuła realizacji działań publicznych, ma szerszy zakres zastosowania niż obszar interwencji zarysowany w programach operacyjnych. Poniżej przedstawiono podsumowanie głównych zagadnień związanych z realizacją projektów hybrydowych, które pojawiły się na przestrzeni perspektyw finansowych obowiązujących w Polsce. Problemy, jakie ujawniły się w trakcie wdrażania pierwszych projektów hybrydowych, doprowadziły do wypracowania konstruktywnych rozwiązań, które mogą być wdrożone z pożytkiem dla jakości projektów realizowanych w obecnej perspektywie finansowej 2014–2020, jeśli tylko instytucjom zarządzającym, szczególnie Urzędowi Marszałkowskiemu, nie zabraknie odpowiednich kompetencji i odrobiny odwagi do podejmowania niestandardowych rozwiązań.

To instytucje zarządzające, przy wsparciu Ministerstwa Rozwoju, które wydają się sprzyjać wdrażaniu projektów hybrydowych, muszą wyciągnąć odpowiednie wnioski z dotychczasowych rozwiązań i aktualnego stanu prawnego – beneficjenci i sektor prywatny są gotowi na hybrydowe PPP.

PPP a „wsparcie procesu absorpcji środków UE” w pierwszych latach członkostwa Polski w UE

Z momentem, w którym przed polskim samorządem otworzyły się możliwości wykorzystania środków dotacyjnych UE, zainteresowanie beneficjentów wzbudziła możliwość włączenia w ten proces podmiotów prywatnych, szczególnie w zakresie zapewniającym zamknięcie montażu finansowego projektów. To właśnie możliwość zaangażowania środków prywatnych w proces finansowania projektów dotacyjnych była jedną z głównych przesłanek uchwalenia 28 lipca 2005 r. pierwszej Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 169 poz. 1420). Niestety, w tym okresie system wdrażania środków UE dopiero się kształtował. W konsekwencji, wiele kwestii było niejasnych lub niezdefiniowanych, a samorządowi beneficjenci mieli nadzieję, że tego typu współpraca to „prosty sposób” na wygenerowanie udziału własnego. Regulacja w swym ostatecznym kształcie zadekretowanym przez Sejm miała charakter „ramowy”. Standaryzowała jedynie najważniejsze elementy partnerstwa publiczno-prywatnego bardzo zdawkowo, uwzględniając już środki finansowe pochodzące z funduszy UE. Z perspektywy doświadczeń w realizacji projektów hybrydowych widać, że projekty te rodzą się dzięki możliwości efektywnego powiązania procedury wyboru partnera prywatnego z zastosowaniem prawa zamówień publicznych do wyboru wykonawcy działań kwalifikowanych do wsparcia w ramach dofinansowane-

go projektu, a przepisy regulujące instytucję PPP (i koncesję) nie zawierały szczególnych odwołań do systemu wdrażania środków UE, przy regulacji zasad zaangażowania strony publicznej w przedsięwzięcia realizowane wraz z partnerem prywatnym. Głównym celem Ustawy z 2005 r. było uregulowanie zasad i trybu współpracy podmiotu publicznego (strony publicznej) i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Zawierała ona definicję PPP, która uwzględniała, że partnerstwo to współpraca obu stron: prywatnej i publicznej, opierająca się na umowie o PPP i służąca realizacji zadań publicznych. Niestety na ówczesnym etapie rozwoju systemu PPP, jak i systemu wdrażania środków dotacyjnych, nie zadbane o szersze usystematyzowanie kwestii PPP w regulacjach dotyczących zasad na jakich miały funkcjonować projekty dofinansowane ze środków funduszu spójności i funduszy strukturalnych. Pierwsza ustawa o PPP zawiodła również na poziomie jej powiązań z systemem prawa zamówień publicznych, co było główną przyczyną braku wdrożeń projektów PPP w ich czystej postaci. Ponadto, ważnym ograniczeniem do zastosowania PPP, w znaczeniu ścisłym, były same zapisy Ustawy o PPP z 2005 r. W wyniku słabego rozpoznania zasad na jakich odbywać mogła się tego typu współpraca, duża część wysiłków przedsiębiorców i samorządów, rozważających realizację projektów hybrydowych (choć wtedy jeszcze to pojęcie nie było używane), skupiła się raczej na tworzeniu innych modeli współpracy instytucjonalnej, bazującej na rozwiązaniach przyjętych w Ustawie o gospodarce komunalnej¹ (spółki o kapitale mieszanym). Podobnie, jak ma to miejsce w obecnym stanie prawnym dotyczącym PPP (uregulowanym od 2009 r.), cechą konstytutywną PPP był obowiązek poniesienia w całości lub (przynajmniej) części nakładów na realizację rozpoczętego już przedsięwzięcia przez partnera prywatnego, samodzielnie lub przy wykorzystaniu zasobów innych podmiotów (np. współpracujących z nim instytucji finansowych i podmiotów udzielających realizowanemu projektowi wsparcia bezzwrotnego przez KE czy zwrotnego przez EBOR). W zakresie nieuregulowanym zapisami ustawy do umów o PPP ustawodawca nakazał stosowanie zapisów Kodeksu Cywilnego (KC)². Intelektualną zachętą dla wszystkich rozważających scenariusze łączenia środków unijnych z kapitałem prywatnym w ramach PPP było stanowisko Komisji Europejskiej wyrażone w „Wytycznych KE w zakresie udanego PPP”³, które co prawda nie było źródłem „twardego” prawa unijnego, ale miało istotne znaczenie polityczne. Wedle przyjętych na potrzebę opracowanych przez Komisję Europejską wytycznych za PPP uznano partnerstwo sektora publicznego i prywatnego, dzięki któ-

- 1 Ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 16 grudnia 1996 r., tekst ujednolicony Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.
- 2 4 Kodeks Cywilny z 23 kwietnia 1964 r. Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- 3 Ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 16 grudnia 1996 r., tekst ujednolicony Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

remu realizowane mogą być przedsięwzięcia tradycyjnie przypisane sektorowi publicznemu. W myśl zapisów „Wytycznych KE w zakresie udanego PPP”, za główną zaletę PPP, biorąc pod uwagę perspektywę podmiotów publicznych, uznano możliwość osiągnięcia wyższej efektywności w zarządzaniu zgromadzonymi już zasobami (na wzór przedsiębiorstw prywatnych). Wskazując na możliwość zaangażowania środków UE do projektów publiczno-prywatnych w zakresie, w jakim PPP mogłoby się wiązać z udziałem funduszy strukturalnych czy funduszy spójności, Komisja Europejska ograniczyła się do podkreślenia, że projekty tego rodzaju powinny gwarantować równość w ubieganiu się o zamówienia finansowane ze środków publicznych (czyli wyboru partnera prywatnego), przestrzegania obowiązujących w Unii Europejskiej zasad udzielania pomocy publicznej oraz przejrzystości procedur podejmowanych działań. Procedury wyboru partnera prywatnego w swej zasadniczej treści muszą uwzględniać kryteria, jakimi kieruje się Unia Europejska w przyznawaniu swojej pomocy. Jak pokazała praktyka lat 2004-2006, kluczowe możliwości łączenia środków UE, środków publicznych ze środkami partnera prywatnego, stanowiły zapisy programów operacyjnych i towarzyszących im wytycznych. Już w pierwszym okresie ujawniły się główne wątpliwości, na które nie można było znaleźć odpowiedzi w wytycznych instytucji zarządzających. Blokowały więc możliwość realizacji projektów hybrydowych w oparciu o PPP. Negatywne, nieokreślone otoczenie regulacyjne w omawianym obszarze utrzymało się przez cały okres 2004–2006 r. oraz w czasie trwania perspektywy finansowej 2007–2013, choć trzeba przyznać, że programy operacyjne i wytyczne wydane w celu realizacji projektów w latach 2007–13 zawierały już pierwsze próby odniesienia się do kwestii PPP i projektów hybrydowych. Pierwsze wzmianki o modelu PPP w systemie beneficjentów środków UE (jak i równoległe Norweskiego Mechanizmu Finansowego) w latach 2007–2013 pozwoliły na stopniowe doprecyzowanie pojawiających się w ramach prób wdrażania projektów hybrydowych kwestii, co ostatecznie stało się podstawą do wydania bardziej precyzyjnych wytycznych i realizacji tego typu przedsięwzięć. Co więcej, szereg kwestii problematycznych, po ich wyjaśnieniu i uwzględnieniu w prawie UE, stał się drogowskazem dla postępowania beneficjentów, a przyjęte rozwiązania posłużyły do wypracowania nowego podejścia w zakresie udziału PPP w procesie wydatkowania środków UE w perspektywie 2014–2020. Istotna rola w przygotowaniu najnowszych regulacji na poziomie Rozporządzenia Ogólnego, określającego funkcjonowanie funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, przypada doświadczeniom polskim. Warto zatem zapoznać się z problemami przed którymi stanęli pionierzy projektów hybrydowych, które z czasem doprowadziły do sformułowania rozwiązań pozwalających realizować ww. przedsięwzięcia już od roku 2009.

Pierwszym zagadnieniem przed jakim stanąć musieli zainteresowani realizacją projektu łączącego środki prywatne (PPP) i dotacje (nie wypracowano jeszcze terminu projekt hybrydowy) było specyficzne skonstruowanie listy beneficjentów oraz zapisów określających źródło pochodzenia środków, które mogły być zaangażowane w montaż finansowy ewentualnego projektu hybrydowego. Wobec zapisów pierwszych programów operacyjnych i towarzyszących im wytycznych, proste koncepcje dotyczące relacji „partnerstwa publiczno-prywatnego – źródła wkładu własnego” okazały się zawodne, gdyż beneficjentami mogły być jedynie podmioty publiczne. Partnerstwo to współpraca, w której władza współpracuje z sektorem prywatnym w celu sprawniejszego wywiązywania się z ciążących na niej obowiązków, ale sektor prywatny angażuje się w tego typu projekty jedynie w celu osiągnięcia zysku. Dlatego też (bez odwołania się do zasad pomocy publicznej i metodologii postępowania z projektami generującymi dochód, co miało miejsce znacznie później) metody i cele działania partnera prywatnego stały niejako w sprzeczności z filozofią finansowania dotacyjnego, które z zasady ukierunkowane jest, zgodnie z pierwszym celem polityki spójności, na wspieranie przedsięwzięć ze swej natury niezdolnych do funkcjonowania na zasadach rynkowych. Jeśli nawet przedsięwzięcie kwalifikujące się do uzyskania dotacji może generować jakieś przychody czy zysk, to najprawdopodobniej samodzielnie nie przynosi korzyści, jakie interesowałby partnera prywatnego, który swoje aktywa może ulokować w dowolnie wybrany, optymalny sposób. Od beneficjentów (tylko podmiotów publicznych) wymagane było zaangażowanie środków finansowych pochodzących z budżetu publicznego. Środki prywatne nie mogły być uznane za równoprawny wkład „publiczny” w budżet projektu. Ponadto, nie określono jak miałyby wyglądać składanie wniosków dotyczących projektów hybrydowych. Bez wypracowania zasad w zakresie dozwolonej intensywności wsparcia dla projektów dofinansowanych z UE (co w Polsce nastąpiło dopiero w minionej perspektywie finansowej), partner prywatny, który zawsze bezpośrednio czy pośrednio ze swej działalności w formie PPP musi czerpać profity, był wykluczony z grona beneficjentów pomocy.

Inne zagadnienie, jakie pojawiło się w toku rozważań nad możliwością stworzenia projektu hybrydowego, to procedura ponoszenia wydatków kwalifikowanych. Wydatki te, jako konieczne do realizacji umowy o dofinansowanie, musiały być m.in. kontraktowane w trybie konkurencyjnym, czyli zgodnie z prawem zamówień publicznych.

Pojawiło się pytanie: **w jaki sposób w tym układzie odnaleźć może się partner prywatny wybrany już przecież stosownie do zapisów Ustawy o ppp w trybie konkurencyjnym?** Niepokój przedsiębiorców wzbudzała hipoteza zgodnie z którą, jako uczestnicy procesu wy-



datkowania środków dotacyjnych, musieliby, otrzymując status partnera prywatnego, mimo wszystko wybierać dostawców i wykonawców prac objętych dofinansowaniem w trybie dodatkowego przetargu. W gruncie rzeczy to założenie podważało ekonomiczny sens zaangażowania partnera prywatnego w projekt hybrydowy. Jak się okazało, odpowiedzi na pytania sektora prywatnego udało się wypracować dopiero w trakcie wdrażania pierwszych projektów hybrydowych w perspektywie 2007-2013. Co więcej, rozwiązanie związane z zakresem zastosowania prawa zamówień publicznych w przypadku wyboru partnera prywatnego/wykonawcy jednocześnie rozstrzygało dylematy dotyczące dochodowości projektu (luka finansowa) i alternatywnie, zaistnienie pomocy publicznej, które miały wpływ na dopuszczalną intensywność wsparcia w ramach poszczególnych przedsięwzięć uwzględniających udział przedsiębiorcy. Niejasność dopuszczalnych form nawiązania współpracy PPP (hybrydowego), w kontekście systemu wdrażania środków UE, zmusiła podmioty publiczne (beneficjentów) oraz partnerów prywatnych do poszukiwania stosownych rozwiązań organizacyjnych lub do odstąpienia od partnerstwa publiczno-prywatnego. Wariantem budzącym najmniej wątpliwości w kontekście projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz z Funduszu Spójności był model operatorski – rozdzielający inwestycje i absorpcje środków unijnych od zarządzania wytworzoną infrastrukturą, powstającą dzięki wsparciu, które przekazane miało być partnerowi prywatnemu. Były to jednak rozwiązania połowiczne, które trudno zakwalifikować do rozstrzygnięć hybrydowych, włączających fundusze partnera prywatnego do montażu finansowego projektu dofinansowanego ze środków UE. Warto zaznaczyć, że w pierwszych latach członkostwa Polski w UE jedynym programem operacyjnym, w którym zawarto możliwość realizacji projektów PPP, wskazując tego typu inicjatywy wśród beneficjentów, był „Program Operacyjny dla wykorzystania środków finansowych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego” zaakceptowany dnia 26 lipca 2005 r. przez Radę Ministrów. Paradoksalnie,

ówcześnie obowiązująca Ustawa o PPP pozbawiona była aktów wykonawczych, co uniemożliwiło realne składanie wniosków o dofinansowanie przez partnerów działających na jej podstawie.

Doświadczenia okresu 2007–2013

Okres między rokiem 2004 a 2007 był poświęcony głównie jak najsprawniejszej realizacji pierwszych „klasycznych projektów unijnych”, co wzmocniło system absorpcji środków UE w kolejnej, pełnej już perspektywie budżetowej 2007-2013. Wyrazem tej tendencji była bardziej otwarta na PPP redakcja postanowień programów operacyjnych oraz aktywność w obszarze wydawania szczegółowych wytycznych, umożliwiających realizację konkretnych pionierskich projektów. To właśnie potrzeba sprostania wdrożeniu konkretnych projektów, zakładających współpracę z sektorem prywatnym, była mocnym impulsem do doprecyzowania zasad na jakich tego typu przedsięwzięcia mogą być realizowane: w modelu koncesyjnym czy też PPP z opłatą za dostępność. Pionierska rola przypadła szczególnie dwóm projektom dotyczącym realizacji przedsięwzięcia „Kompleks mineralnych basenów w Solcu Zdroju”⁴ oraz „Systemu Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania”. Szczęśliwie, były to projekty pozwalające na wypracowanie ścieżki postępowania dla zdecydowanie odmiennych uwarunkowań organizacyjnych i ekonomicznych, które jednak łącznie pozwoliły na kompleksowe rozwikłanie zagadnień pozostających bez odpowiedzi w latach 2004–2006.

Wariant koncesyjny w projektach hybrydowych objętych pomocą publiczną

Pierwszy ze wspomnianych projektów dofinansowany został w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013, Priorytet II, Działanie 2.3. Promocja gospodarcza i turystyczna regionu. Jest to relatywnie niewielki projekt konkursowy (nakłady inwestycyjne to ok. 20 mln zł, przy wkładzie unijnym na poziomie ok. 7 mln zł), objęty pomocą publiczną. Gmina, ze względu na ograniczenia budżetowe związane z koniecznością zapewnienia współfinansowania na poziomie co najmniej 50% kosztów kwalifikowanych, zmuszona była znaleźć współfinansowanie i zaprosić do współpracy sektor prywatny, który w zamian za pokrycie całości wydatków związanych z realizacją przedsięwzięcia przyjął, obok wynagrodzenia pieniężnego przekazanego przez gminę/koncesjodawcę/beneficjenta równego refundacji, prawo do eksploatacji obiektu przez okres zapewniający zwrot pozostałej części poniesionych wydatków i osiągnięcie zy-

4 Więcej na ten temat w opracowaniu Ministerstwa Rozwoju: Przygotowanie i realizacja projektu hybrydowego „Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju” dostępnym na stronie http://www.ppp.gov.pl/Publicacje/Documents/00_opis_sciezki_solec_listopad2012.pdf

sku obarczonego jednak ryzykiem ekonomicznym. Projekt pozwolił na wyjaśnienie zasad, na jakich partner prywatny może uczestniczyć w przedsięwzięciu łączącym cele społeczne z ekonomicznymi, będąc jednocześnie wykonawcą i partnerem wnioskowym – podmiotem upoważnionym do ponoszenia wydatków. W modelu przedsięwzięcia hybrydowego, które zakłada partycypację partnera prywatnego, w większości ryzyk ekonomicznych związanych z realizacją projektu partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie pieniężne jedynie w wymiarze określonym jako kwota refundacji wskazana w umowie o dofinansowanie. Wobec ówczesnych zapisów programów operacyjnych i wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków możliwe były co najmniej dwa warianty realizacji projektów hybrydowych. W pierwszym z nich wydatki związane z realizacją przedsięwzięcia ponosić mógł partner prywatny (jednocześnie podmiot upoważniony do ponoszenia wydatków na mocy umowy o dofinansowanie), który przekazywałby gminie (beneficjentowi) otrzymane od wykonawców infrastruktury faktury lub inne dokumenty poświadczające poniesione w związku z realizacją przedsięwzięcia wydatki (których adresatem będzie podmiot upoważniony do ponoszenia wydatków). Faktury te stanowiłyby podstawę do przedstawienia wniosku o płatność i uzyskania przez beneficjenta refundacji wydatków poniesionych przez partnera prywatnego. Otrzymałą dotację gmina przekazywałaby w tym scenariuszu partnerowi prywatnemu jako część wynagrodzenia wynikającego z umowy o PPP. Wynagrodzenie jest płatne zgodnie z założeniami umowy o PPP i mogłoby być wypłacane sukcesywnie przez cały okres współpracy (opłaty za dostępność) lub obejmować jednorazową zapłatę określonej kwoty pieniężnej (wysokość dotacji) oraz w pozostałej części opłatę za dostępność. Umowa o PPP pozwalała na wypłatę środków pochodzących z refundacji w formie wkładu własnego wynagrodzenia (jednorazowo) lub opłaty za dostępność – przez cały okres trwania umowy. Z powodów finansowych (koszt kapitału) najprawdopodobniej korzystnie będzie przekazać środki pieniężne jednorazowo po ich otrzymaniu na mocy umowy o dofinansowanie. Koncesyjne projekty hybrydowe są jednak rozwiązaniem preferowanym z powodów szczupłości budżetu koncesjodawcy, dlatego opłata za dostępność jest, ze względu na możliwości finansowe strony publicznej, mocno wątpliwa, co może okazać się istotne również przy próbach tworzenia tzw. funduszy powierniczych dla realizacji projektów hybrydowych w obecnej perspektywie. Ponadto, założeniem takiego przedsięwzięcia jest model koncesyjny wynagrodzenia (prawo do eksploatacji przeważa nad zapłatą sumy pieniężnej z budżetu koncesjodawcy), niezależnie od tego czy podstawą nawiązania umowy o PPP będzie art. 4 ust 1 Ustawy o PPP, czy jedynie Ustawa o koncesjach na roboty budowlane i usługi. W drugim wariantcie wydatki związane z realizacją przedsięwzięcia ponosić mógł koncesjonariusz (podmiot upoważniony), który przekazał gminie



(beneficjentowi) otrzymane od wykonawców infrastruktury faktury (których adresatem był podmiot upoważniony do ponoszenia wydatków). Stanowią one mogłyby podstawę przedstawienia wniosku o płatność i uzyskania przez beneficjenta refundacji wydatków poniesionych przez partnera prywatnego. Otrzymałą dotację gmina przekazywałaby koncesjonariuszowi, jako część wynagrodzenia wynikającego z umowy o koncesji. Wynagrodzenie płatne byłoby zgodnie z umową o koncesji, a nawet wypłacone jednorazowo, jako „zapłata sumy pieniężnej” akcesoryjnie do wynagrodzenia naliczanego na podstawie prawa do eksploatacji infrastruktury, będącej przedmiotem współpracy. Formalnie, część finansowa wynagrodzenia mogłaby być przekazywana sukcesywnie przez cały okres współpracy (raty za wykonanie przedsięwzięcia z puli uzyskanej z refundacji, powiększonej ewentualnie o część dodatkową stosownie do wyników negocjacji). Ze względu na sytuację finansową beneficjentów zainteresowanych modelem koncesyjnym, wypłata dodatkowych środków innych niż te, które zostaną uregulowane beneficjentowi w ramach refundacji, jest zazwyczaj mało prawdopodobna. Co więcej, skala tej płatności dodatkowej musi być zawsze ograniczona, tak aby zasadnicza część ryzyka ekonomicznego przedsięwzięcia spoczywała na koncesjonariuszu. Niezależnie od wybranego wariantu, podmiotem odpowiedzialnym za realizację przedsięwzięcia, zgodnie z umową o dofinansowanie, zawsze będzie gmina/podmiot publiczny figurujący jako beneficjent. Jedynie gmina/beneficjent uprawniona byłaby do kontaktów z instytucjami przyznającymi dofinansowanie oraz do przedstawiania wniosków o płatność.

Wariant partnerstwa publiczno-prywatnego przygotowany dla projektów hybrydowych generujących dochód (metoda luki finansowej)

Od 2009 roku, równoległe do refleksji nad projektami koncesyjnymi, trwała intensywna praca nad wdrożeniem odmiennego projektu hybrydowego zaplanowanego do realizacji w Poznaniu, pierwotnie jako projekt indykatywny, objęty wsparciem udzielonym ze środków Funduszu Spójności na zasadach przewidzianych w Programie Operacyj-

nym Infrastruktura i Środowisko („POLiŚ”), Priorytet II Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi; Działanie 2.1. Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych⁵.

Za wdrożenie POLiŚ odpowiedzialna jest instytucja zarządzająca, którą w przypadku tego przedsięwzięcia jest Ministerstwo Rozwoju, natomiast instytucją pośredniczącą Ministerstwo Środowiska (Departament Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko). Dlatego przyznanie dofinansowania uzależnione było m.in. od zatwierdzenia przedsięwzięcia przez te instytucje. Beneficjentem funduszy unijnych, stanowiących refundację poniesionych wydatków kwalifikowanych w ramach Przedsięwzięcia, od początku miało być miasto Poznań. Nie wykluczało to jednak możliwości ponoszenia wydatków kwalifikowanych przez partnera prywatnego, który zgodnie z zasadami mógł zostać wskazany przez beneficjenta jako podmiot upoważniony do ponoszenia finansowania w jego imieniu. Zaangażowanie partnera prywatnego obejmować miało w takim wypadku zapewnienie prefinansowania, wkładu własnego oraz pokrycie wydatków kwalifikowanych, objętych i nieobjętych refundacją, jak również wydatków niekwalifikowanych, ale koniecznych do realizacji przedsięwzięcia. Przedsięwzięcie podlegało ocenie w odniesieniu do zasad przewidzianych dla projektów indywidualnych (projekty priorytetowe). Ich lista, obejmująca podlegające dofinansowaniu inwestycje, opublikowana została, na podstawie art. 28 ust. 1a Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, na stronach internetowych ówczesnego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju⁶. Po wpisaniu projektu na listę projektów indywidualnych przez instytucję pośredniczącą nastąpiło podpisanie preumowy z beneficjentem, na mocy której opracowana została dokumentacja aplikacyjna projektu. Dokumentacja taka została przygotowana dla przedsięwzięcia w celu złożenia wniosku o dofinansowanie. Po opracowaniu odpowiedniej dokumentacji, wnioskodawca złożył wniosek o dofinansowanie projektu indywidualnego do instytucji, z którą zawarł preumowę. Na tym etapie nastąpiło doprecyzowanie przez wnioskodawcę zakresu rzeczowego inwestycji, wybór procedur udzielenia zamówień publicznych oraz określenie kategorii wydatków kwalifikowanych. W przypadku Przedsięwzięcia wniosek o dofinansowanie złożony został przez Miasto Poznań w czerwcu 2010 r. Projekty indywidualne,

które spełniały wymogi określone w preumowie oceniane były pod względem kryteriów formalnych oraz merytorycznych przez komitet monitorujący POLiŚ. Aby otrzymać dofinansowanie niezbędne było uzyskanie opinii pozytywnej I i II stopnia. Po jej dokonaniu, wniosek przekazany został do Komisji Europejskiej („KE”). Po jego akceptacji KE wydała ostateczną decyzję o przyznaniu dofinansowania i zawarta została umowa z beneficjentem. Postępowanie, którego przedmiotem był wybór partnera prywatnego powinno odpowiadać założeniom zawartym w ostatecznej wersji wniosku do KE. Po jego pozytywnej ocenie zawarta została umowa o dofinansowanie przedsięwzięcia z beneficjentem funduszu spójności. Umowa ta odpowiada założeniom wniosku o dofinansowanie, studium wykonalności oraz decyzji o przyznaniu dofinansowania co do wskaźników rzeczowych (zakres rzeczowy) i ekologicznych. W decyzji KE następuje ostateczne ustosunkowanie się podmiotów przyznających pomoc do propozycji przedstawionych przez wnioskodawcę we wniosku o dofinansowanie (m.in. wysokość wsparcia, zakres rzeczowy przedsięwzięcia, kategorie kosztów kwalifikowanych), a ostateczny kształt projektu zostanie określony w umowie o dofinansowanie. Od momentu jej podpisania beneficjent musi ściśle realizować swoje zobowiązania dotyczące zakresu inwestycji, sposobu jej realizacji oraz ponoszenia wydatków kwalifikowanych. W celu wywiązania się z obowiązków nałożonych w umowie konieczne jest wykazanie się efektem rzeczowym tożsamym z przyjętym w umowie o dofinansowanie. Ocena kwalifikowalności poszczególnych wydatków poniesionych w trakcie realizacji przedsięwzięcia dokonywana jest na podstawie Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POLiŚ („WKW”), wydanych przez ówczesne MliR oraz umowy o dofinansowanie. Należy podkreślić, że samo stwierdzenie, że projekt kwalifikuje się do wsparcia w ramach POLiŚ nie oznacza jeszcze, iż wszystkie wydatki poniesione podczas jego realizacji będą ostatecznie uznane za kwalifikowane. Na etapie oceny wniosku o dofinansowanie sprawdzeniu podlegała potencjalna kwalifikowalność wydatków, które zostały w nim ujęte. Ostateczna ich ocena dokonywana jest podczas realizacji projektu wtedy, gdy beneficjent przedkłada kolejne wnioski o płatność. W celu kwalifikowalności wydatków poniesionych zgodnie z umową o dofinansowanie istotne znaczenie ma utrzymanie tzw. trwałości projektu. Naruszenie tej zasady skutkuje obowiązkiem zwrotu wypłaconej lub niewypłaconej, a już przyznanej dotacji. Zgodnie z WKW, projekt zachowuje trwałość o ile nie zostanie poddany tzw. zasadniczej modyfikacji w stosunku do reguła na jakich miał się odbywać, biorąc pod uwagę wniosek o dofinansowanie i umowę o dofinansowanie. Dotyczy to ewentualnej modyfikacji mającej znaczny wpływ na charakter lub warunki realizacji projektu lub powodującej uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez beneficjenta. Modyfikacja ta wynikać może m.in. ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury, albo z zaprzestania działalności

5 Więcej informacji o projekcie znajduje się w publikacji Ministerstwa Rozwoju: Raport z doświadczeń w przygotowaniu i realizacji projektu pn. „System gospodarki odpadami komunalnymi w Poznaniu” http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/2013_11_26_Raport_do_publicacji_26112013.pdf

6 Ocena wniosków o dofinansowanie dokonywana była w oparciu o kryteria zawarte w załączniku nr 1 do POLiŚ Kryteria wyboru projektów. Postępowanie w sprawie ubiegania się o dofinansowanie projektu indywidualnego regulowane jest zapisami załącznika nr 2 do POLiŚ Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach POLiŚ.

produkcyjnej. Na marginesie warto wspomnieć, że kwestia trwałości projektu była jednym z ograniczeń w realizacji wariantów operatorskich przedsięwzięć PPP, przy założeniu oddzielenia własności infrastruktury (należącej do beneficjenta) oraz powierzeniu jej partnerowi prywatnemu do eksploatacji bez zmiany w strukturze właścicielskiej projektu unijnego. W przypadku projektów realizowanych w modelu PPP, współpraca beneficjenta z partnerem prywatnym może przebiegać z udziałem instytucji „podmiotu upoważnionego do ponoszenia wydatków”. Konstrukcja ta wymaga jednak współdziałania z jednostkami pośredniczącymi i zarządzającymi jeszcze przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, tj. na etapie opracowywania ostatecznej wersji wniosku o dofinansowanie i studium wykonalności. W przypadku przedsięwzięcia ostateczne ustalenia w tym zakresie powinny aktualnie podlegać uzgodnieniom. Partner prywatny, jako podmiot upoważniony do ponoszenia wydatków w ramach projektu finansowanego z funduszy unijnych, co do zasady, wobec instytucji zarządzającej za realizację projektu odpowiada samodzielnie. Beneficjent, w zamian za dofinansowanie przyznane mu zgodnie z zasadami określonymi w programie operacyjnym, zobowiązuje się wykonać określony w umowie o dofinansowanie zamiar (osiągnąć efekt rzeczowy) oraz rozliczyć się z całego budżetu projektu i złożyć wnioski o płatność w instytucji zarządzającej. Generalną zasadą korzystania ze wsparcia unijnego jest współfinansowanie oraz prefinansowanie projektów unijnych przez beneficjentów. Oznacza to, że beneficjent musi samodzielnie ponieść koszty związane z projektem, a następnie złożyć wnioski o ich refundację. Dotacja przyznana na wniosek beneficjenta, w wyniku podpisanej umowy o dofinansowanie, wypłacana jest jednak dopiero wtedy, gdy beneficjent, zgodnie z zasadami określonymi w umowie o dofinansowanie, osiągnie cele projektu i udowodni, że dysponował zaangażowanymi w projekt środkami w sposób właściwy tzn. kwalifikowany, stanowiący podstawę ich refundacji z funduszy unijnych. Kluczowym obowiązkiem beneficjenta jest wydatkowanie środków zaangażowanych w projekt, zgodnie z obowiązującymi zasadami udzielania zamówień publicznych (w tym Ustawa Prawo zamówień publicznych, Ustawy o ppp, Ustawy o koncesjach). Ze względu na sposób alokacji ryzyka popytu, w zreformowanym w trakcie realizacji projektu systemie gospodarki odpadami, wariant koncesyjny przestał być aktualny i konieczne stało się wybranie partnera zgodnie z zasadami określonymi w Ustawie Prawo zamówień publicznych (art. 4 ust 2 Ustawy o ppp).

W przypadku projektu realizowanego w modelu PPP formalnie możliwe były dwa warianty współpracy beneficjenta z partnerem prywatnym. Miasto Poznań, jako beneficjent funduszy unijnych, może dokonywać wydatków kwalifikowanych w ramach modelu PPP w oparciu o instytucję podmiotu upoważnionego do ponoszenia wydatków kwalifikowanych (pkt 5.6 Podrozdział 6 WKW Podmiot upoważniony

do ponoszenia wydatków kwalifikowanych). W takiej sytuacji za finansowanie będzie odpowiadał partner prywatny w imieniu beneficjenta na podstawie umowy o PPP, zawartej z podmiotem wyłonionym w drodze stosownego postępowania (Prawo Zamówień Publicznych). Faktury otrzymane przez partnera prywatnego od dostawców materiałów i usług przekazane zostaną miastu Poznań, które na ich podstawie uzyska refundację poniesionych przez partnera prywatnego kosztów. Uzyskaną dotację miasto Poznań prześle partnerowi, jako jego wynagrodzenie wynikające z umowy o PPP. Z uwagi na fakt, iż dotacja nie pokryje pełnych kosztów realizacji przedsięwzięcia pozostałą część wynagrodzenia partner prywatny uzyska od miasta Poznań oraz z pożytków płynących z Przedsięwzięcia na zasadach ustalonych w umowie o PPP. Podkreślić należy, iż niezbędnym warunkiem uznania za kwalifikowalne wydatków poniesionych przez podmiot upoważniony jest podpisanie porozumienia lub umowy pomiędzy beneficjentem i ww. podmiotem z poszanowaniem obowiązujących przepisów, w tym w szczególności przepisów dotyczących zamówień publicznych oraz przepisów określających pomoc publiczną. Umowa zawarta pomiędzy beneficjentem i podmiotem upoważnionym powinna określać w szczególności wzajemne prawa i obowiązki stron, gwarantujące wypełnienie przez beneficjenta zobowiązań, które wynikają z umowy o dofinansowanie, w tym przede wszystkim zachowanie trwałości projektu przez wskazany w niej okres. Niezależnie od tego czy beneficjent upoważnia inny podmiot do ponoszenia wydatków kwalifikowanych, zawsze pozostaje on odpowiedzialny za prawidłowość realizacji projektu i ponoszenie wydatków kwalifikowanych oraz za zapewnienie trwałości projektu. Jest także jedynym podmiotem upoważnionym do kontaktu z instytucjami odpowiadającymi za wdrożenie POIiŚ i do przedstawiania wniosków o płatność oraz otrzymywania dofinansowania. W projekcie poznańskim, odmiennie niż w przypadku inwestycji realizowanej w Solcu Zdroju nieobjętym zasadami pomocy publicznej, obliczanie wielkości dofinansowania, w przypadku zaangażowania partnera prywatnego w projekcie generującym dochody, było o wiele bardziej skomplikowanym zagadnieniem. Zgodnie z zasadami prawidłowego zarządzania finansowego, właściwe instytucje kierujące programami operacyjnymi mają obowiązek zapewnić, że dofinansowanie udzielane jest jedynie w zakresie niezbędnym do realizacji projektu (zasada proporcjonalności). Reguły muszą wynikać ze studium wykonalności stanowiącego załącznik do wniosku o dofinansowanie projektu z funduszy unijnych, gdzie zawarta jest długoterminowa prognoza finansowa i prawna wykonalności projektu, która obejmuje wszelkie dochody (przychody i koszty) generowane przez projekt, pomniejszające wysokość wydatków kwalifikowanych, stanowiących podstawę do wyliczenia dofinansowania ze środków programu operacyjnego. Wysokość udziału funduszy unijnych należy obliczać na

podstawie metodyki luki finansowej zgodnie z Wytycznymi do przygotowania inwestycji w zakresie środowiska współfinansowanych przez Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w latach 2007-2013⁷.

Luka finansowa a pomoc publiczna

Już na etapie rozważań nad zasadami ustalania wielkości dofinansowania dopuszczalna wydawała się być sytuacja, w której wysokość dotacji, niestanowiącej pomocy publicznej i mieszczącej się w granicach tzw. rekompensaty, tj. dotacji przyznanej dla operatora, który prowadzi inną, niezwiązaną ze świadczeniem usługi publicznej działalność gospodarczą i zobowiązany jest prowadzić rachunkowość w sposób umożliwiający prawidłową alokację kosztów i przychodów związanych ze świadczeniem usługi publicznej, Beneficjent musiał jednak rozdzielać koszty działań dotowanych oraz koszty i przychody związane z inną działalnością gospodarczą. W kalkulacji kosztów usług objętych umową o świadczenie usług publicznych powinny zostać uwzględnione wszystkie wydatki związane z oferowaniem tych usług, zarówno koszty stałe, jak i zmienne, w tym m.in.:

- wszystkie koszty związane z działalnością operatora (wraz z kosztem amortyzacji), kalkulowane zgodnie z zasadami rachunkowości;
- koszty związane z wykorzystaniem i utrzymaniem niezbędnej infrastruktury technicznej, jeżeli są ponoszone przez operatora;
- koszty finansowe bezpośrednio związane ze świadczeniem usług (w tym z zakupami inwestycyjnymi na potrzeby ich świadczenia);
- podatek dochodowy (ze względu na fakt, że zakładany zysk przyjęty do kalkulacji zwrotu z zainwestowanego kapitału jest obliczany w oparciu o zysk po opodatkowaniu).

Operatorzy mogą uzyskiwać przychody pozostające w bezpośrednim związku z wykorzystaniem składników majątkowych w ramach umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie gospodarki odpadami. Przychody takie mogą być uzyskiwane przez operatora w wyniku podjętej inicjatywy gospodarczej i nie wpływać na jakość wykonywanych usług publicznych. Możliwość uzyskiwania oraz rozliczenia takich przychodów powinna zostać uregulowana w umowie o świadczenie usług publicznych. Przychody ta-



kie należy włączyć do kalkulacji rekompensaty, jeżeli operator jest podmiotem wewnętrznym. W celu kalkulacji rekompensaty rozsądny zysk nie powinien być utożsamiany z finansowym zyskiem netto roku obrotowego, prezentowanym w rachunku wyników w ramach statutowego sprawozdania finansowego operatora. Na finansowy wynik netto roku obrotowego mogą mieć wpływ jednorazowe zdarzenia księgowo, niezwiązane z przepływami pieniężnymi, które mogłyby wprowadzać anormalne zmiany w poziomie rekompensaty i wpływać na poziom osiąganego zysku. Najbardziej adekwatną miarą wpływów osiąganym przez operatora z zainwestowanego kapitału jest kalkulacja średniorocznego zwrotu z kapitału w całym okresie umowy o świadczenie usług publicznych. Wyznaczanie wielkości kosztów zwrotu dokonuje na mocy danych przedstawionych w studium wykonalności podmiot udzielający wsparcia. Poziom zwrotu z zainwestowanego przez operatora kapitału powinien zostać zweryfikowany w oparciu o analizę przepływów pieniężnych do operatora w całym okresie obowiązywania umowy o świadczenie usług publicznych. Weryfikacja zysku operatora może być dokonana przez kalkulację wszystkich przepływów pieniężnych właścicieli spółki operatorskiej w związku z działalnością dotyczącą świadczenia usług publicznych, z uwzględnieniem zainwestowanego kapitału, zgodnie z zapisami opracowanymi przez Ministerstwo Rozwoju w Wytycznych w zakresie zasad dofinansowania projektów z zakresu ochrony środowiska kapitału i wartości inwestycji (części działalności objętej umową o świadczenie usług publicznych), po zakończeniu umowy o świadczenie usług publicznych. Taka kalkulacja powinna być przeprowadzana okresowo, w oparciu o zaktualizowane dane finansowe operatora, w celu weryfikacji poziomu zysku osiąganego przez niego w całym okresie umowy o świadczenie usług publicznych. W celu opracowania wstępnej projekcji finansowej na potrzeby zawarcia

⁷ Wytyczne opublikowane na stronie: http://www.mrr.gov.pl/fundusze/wytyczne_mrr/obowiazujace/horyzontalne/Documents/Wytyczne_do_przygotowania_inwestycji_w_zakresie_srodowiska_wspolfinansowanych_przez_FS_EFRR_w_latach_2007_2013.pdf. Przedmiotowe reguły stosuje się zgodnie z postanowieniami rozdziału 10 pkt 2 Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 stycznia 2009 r. w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód.

umowy o świadczenie usług publicznych zysk finansowy netto każdego roku obrotowego może być przybliżeniem poziomu zysku z kapitału. Rekomendowaną stopą zwrotu z kapitału własnego przedsięwzięć odpadowych jest 6% w ujęciu realnym. Podatek VAT powinien być uwzględniony w kalkulacji rekompensaty, zgodnie z przepisami podatkowymi i zasadami kwalifikowalności podatku VAT do współfinansowania inwestycji z funduszy Unii Europejskiej. Model zastosowany w Poznaniu został z powodzeniem wykorzystany przy wdrażaniu projektów hybrydowych obejmujących rozwój sieci szerokopasmowej. Jednym z pierwszych było przedsięwzięcie realizowane przez Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego⁸.

Projekty hybrydowe a instrumenty zwrotne

Przedsięwzięcie Rewitalizacja dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie pierwotnie nie angażowało środków UE. Jednak w trakcie prac nad finansowym zamknięciem projektu partner prywatny skorzystał z finansowania w ramach środków zwrotnych Inicjatywy JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), pozyskanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013. Umowę o pożyczkę w wysokości blisko 42 mln zł podpisano 7 stycznia 2013 r. w zakresie koncesyjnego projektu (Ustawa o ppp art. 4 ust 1). Aktualnie wzniesiony jest nowy dwupoziomowy dworzec PKP, dwupoziomowy plac miejski połączony z deptakiem przy ul. Bohaterów Monte Cassino, podziemny parking z miejscem dla 270 aut oraz nowy hotel i galeria placówek handlowo-usługowych. Projekt o wartości ok. 100 mln zł jest pierwszym w Europie projektem hybrydowym z wykorzystaniem środków zwrotnych, które zasilił sektor prywatny. Bank Gospodarstwa Krajowego udzielił niskooprocentowanej pożyczki partnerowi prywatnemu, co było możliwe dzięki wsparciu Inicjatywy JESSICA. Jest ona instrumentem inżynierii finansowej opracowanym przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny oraz Bank Rozwoju Rady Europy. BGK, działający jako Fundusz Rozwoju Obszarów Miejskich, zorganizował we współpracy z Agencją Rozwoju Pomorza S.A. nabór wniosków o udzielenie wsparcia finansowego w formie preferencyjnej pożyczki na realizację Projektów Miejskich na terenie Gdańska, Gdyni, Słupska i Sopotu w ramach RPO dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013 (Oś priorytetowa III Funkcje miejskie i metropolitalne, Poddziałanie 3.3. Infrastruktura Rozwoju Miast – Wsparcie Pozadotacyjne). Istotny dla trwałości projektów wspartych przez środki

pochodzące z JESSICA jest obowiązek zwrotu pieniędzy, tak jak ma to miejsce w przypadku każdego kredytu bankowego. Jednak ze względu na realizację celów uzasadniających wsparcie oprocentowanie kredytu jest preferencyjne, tym bardziej korzystne im realizowane przedsięwzięcie pełniej wpisuje się w logikę interwencji. Wydaje się, że w perspektywie 2014–2020 funkcjonowanie tego typu zwrotnych instrumentów wsparcia może odegrać istotną rolę w pracach nad zamknięciem finansowym przedsięwzięć PPP. Wobec korzyści jakie przyniosła JESSICA, zastanawia powolne wdrażanie instrumentów zwrotnych w perspektywie 2014–2020, które w nowym wydaniu działa w pełni głównie w Wielkopolsce. Być może lukę tą uzupełni Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), tzw. Plan Junckera. W ramach EFIS możliwe jest ubieganie się o wsparcie zarówno przez podmioty prywatne, jak i publiczne. EFIS oferuje formy wsparcia w postaci instrumentów zwrotnych, takich jak: gwarancje, kredyty, pożyczki, wykup udziałów, a celem wsparcia jest zapewnienie kapitału dla ryzykownych przedsięwzięć, w założeniu na lepszych warunkach niż rynkowe. Wsparcia dla dużych projektów inwestycyjnych udzielane jest bezpośrednio przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI).

Przedsięwzięcia PPP nawiązywane przy wykorzystaniu infrastruktury wzniesionej w ramach projektów UE

Nie wszystkie projekty PPP (głównie koncesje na usługi), które zakładały powierzenie partnerowi prywatnemu zarządzania infrastrukturą wytworzoną w ramach projektów



⁸ Więcej na temat projektu można przeczytać w artykule Jakuba Wilka pt. Otwarta Gminna Sieć Szerokopasmowa na przykładzie Gminy Dobre Miasto – propozycja projektu z zastosowaniem modelu spółki celowej, Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego 2013, nr 7, s. 44–56. Dostępnego pod adresem: <http://ipp.pl/wp-content/uploads/2016/03/Biuletyn-PPP-nr-7-Institut-PPP.pdf>

współfinansowanych ze środków UE, zakładały ścisłe zintegrowanie w ramach budżetu projektu unijnego środków partnera prywatnego i beneficjenta publicznego, jak miało to miejsce w opisanych powyżej przedsięwzięciach hybrydowych w ścisłym znaczeniu. W założeniach części projektów, realizowanych samodzielnie przez podmioty publiczne w klasycznym modelu, na etapie wzniesienia infrastruktury będącej przedmiotem dofinansowania zakładano, że partner prywatny, częściej koncesjonariusz, pojawi się w przedsięwzięciu dopiero po zakończeniu etapu inwestycyjnego raczej jako efekt wdrożenia projektu unijnego, a nie cel jego realizacji. Zadaniem strony prywatnej miała być eksploatacja stworzonej przez beneficjenta publicznego infrastruktury, natomiast sam etap wyłonienia koncesjonariusza był niezależny od postępowań przetargowych i rozliczeń związanych z rozrachunkiem projektu inwestycyjnego, prowadzonych samodzielnie przez beneficjenta publicznego. Koncesjonariusz/operator nie był więc zaangażowany w finansowanie ani realizację rzeczową projektu unijnego. Wybór koncesjonariusza eksploatującego na własne ryzyko ekonomiczne powierzając mu infrastrukturę był ukoronowaniem realizacji przedsięwzięcia. Inaczej jednak niż miało to miejsce w pierwszych próbach połączenia dotacji z wariantem operatorskim, partner prywatny/operator nie partycypuje w żaden sposób w budżecie inwestycyjnym projektu unijnego, będącego podstawą wytworzenia powierzonej mu infrastruktury.

Z tego powodu omawiane w tym miejscu projekty PPP nie całkiem spełniają warunek uznania ich za projekty hybrydowe w ścisłym tego słowa znaczeniu. To raczej przedsięwzięcia PPP realizowane na bazie wytworzonej dzięki dofinansowaniu UE infrastruktury, zbudowanej samodzielnie przez podmiot publiczny, który dopiero w ramach innej umowy niż ta o dofinansowaniu projektu, przekazuje tę infrastrukturę w zarządzanie partnerowi prywatnemu. Przykładem tego typu projektów było, zgodnie z danymi Platformy PPP, Zarządzanie Sosnowieckim Parkiem Naukowo-Technologicznym (SPNT). Powstał on w ramach przedsięwzięcia kluczowego: Gospodarcza Brama Śląska Etap I: Uruchomienie Zagłębiowskiej Strefy Gospodarczej – Sosnowiecki Park Naukowo-Technologiczny, zadanie 1. i 2. Budowa inwestycji została współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Kolejnym etapem projektu, w którym pojawił się element koncesyjny było wyłonienie przez gminę Sosnowiec w drodze postępowania koncesyjnego, zgodnie z Ustawą o koncesji na roboty budowlane lub usługi, operatora Parku, którym 25 lipca 2012 r. została Agencja Rozwoju Lokalnego S.A. prowadząca aktualnie działania operatora. W podobnej formule zrealizowano przedsięwzięcie: Zarządzanie infrastrukturą sportową stoku Dębowiec w Bielsku-Białej. Najpierw w ramach projektu dofinansowanego ze środków UE na stoku powstała

infrastruktura obejmująca kolej kanapową, zjazdową trasę narciarską, wyciąg zaczepowy oraz towarzyszącą jej infrastrukturę rekreacyjną. W grudniu 2012 r. gmina Bielsko-Biała zakończyła postępowanie koncesyjne, w wyniku którego wyłoniono firmę ZIAD Bielsko-Biała S.A. W ramach koncesji zajmuje się ona utrzymaniem i zarządzaniem infrastrukturą sportowo-rekreacyjną stoku Dębowiec w Bielsku-Białej. Operator nie uczestniczył w projekcie inwestycyjnym, ale na własne ryzyko ekonomiczne eksploatuje ją teraz, odpowiadając za jej właściwe działanie. Podobne rozwiązanie zastosowano do zarządzania infrastrukturą turystyczną w muzeum wsi mazowieckiej w Sierpcu, czy do zarządzania infrastrukturą turystyczną zamku Książ, czy w Szydłowcu.

Perspektywa 2014–2020 – wszystko w rękach Urzędów Marszałkowskich

W perspektywie finansowej 2014–2020, samorządy planujące realizację projektów unijnych muszą zmierzyć się z poważnymi ograniczeniami finansowymi związanymi z zapewnieniem wkładu własnego i prefinansowaniem zadań. Wobec konieczności spłaty starych zobowiązań i zapewnienia montażu nowych projektów kluczowe staje się zapewnienie zaangażowania środków sektora prywatnego, który jednak zawsze dąży do podziału ryzyka ekonomicznego związanego z realizacją przedsięwzięcia PPP. Niezależnie od podziału ryzyka między stronami umowy o PPP, środki finansujące przedsięwzięcie ze strony prywatnej, co do zasady, pochodzą z kredytu zaciąganego w instytucjach finansowych. Banki, jako „trzeci partner” projektu, wywierają zasadniczy wpływ na wykonalność ekonomiczną przedsięwzięcia. Jak wskazują analizy rynku PPP⁹, o skali projektów i ich wykonalności na etapie zamknięcia finansowego decyduje model podziału ryzyka ekonomicznego w ramach projektu, w szczególności skala zaangażowania finansowego strony publicznej we wkład własny i wynagrodzenie strony prywatnej. Dalszy rozwój rynku PPP, w tym projektów hybrydowych, wymaga ustanowienia jasnych zasad zaangażowania środków budżetowych w formie wkładu własnego i wynagrodzenia¹⁰. Realizowane w naszym kraju projekty hybrydowe korzystnie wyróżniają się na tle przedsięwzięć niezasilanych finansowo przez stronę publiczną. Przedsięwzięcia hybrydowe okazały się wykonalne w większym stopniu niż projekty PPP, pozbawione zaangażowania środków UE, z dwóch

9 Por. Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój PPP w Polsce, <http://ippp.pl/wp-content/uploads/2016/03/Raport-ppp-2013-Institut-PPP.pdf> oraz Analiza rynku PPP za okres od 2009 do 31 grudnia 2016 r. http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Analiza_rynk_u_PPP_31_12_2016.pdf

10 O projektach hybrydowych więcej w publikacji Ministerstwa Rozwoju (d.MRR), Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy europejskich 2007-2013, http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/PPP_w_ramach_FE_2007_2013.pdf



powodów: bardziej partnerskiej struktury podziału zadań i ryzyka ekonomicznego w zakresie finansowania za sprawą umożliwienia stronie publicznej zaangażowania środków pieniężnych w projekt (przekazanie dotacji) oraz zmniejszenia ryzyka prawnego (kontrolne) projektu dzięki zaangażowaniu w projekt instytucji zarządzającej środkami UE, która działa zgodnie z dość szczegółowo unormowanymi zasadami gospodarowania środkami dotacyjnymi w ramach prawa unijnego i systemu krajowego (programy operacyjne, wytyczne i interpretacje)¹¹.

Ten ostatni aspekt pokazuje jaką wagę ma funkcjonowanie decyzyjnego ośrodka kompetencji, który może zaopiniować rozwiązania przyjęte przez strony umowy o PPP. W perspektywie 2007–2013. Pierwsze projekty hybrydowe funkcjonowały w systemie powołanym na fundamencie Rozporządzenia Ogólnego w zakresie wdrażania polityki spójności na lata 2007–2013¹², które zawierało niewiele zapisów odnoszących się do partnerstwa publiczno-privatnego. W ocenie Ministerstwa Rozwoju, polskie doświadczenia mogły być podstawą do podjęcia przez naszych reprezentantów w strukturach UE inicjatywy kompleksowego uregulowania statusu projektów hybrydowych w nowej perspektywie finansowej. Departament Partnerstwa Publiczno-Privatnego (jeszcze jako Departament Wsparcia Projektów Partnerstwa Publiczno-Privatnego w MliR) przedstawił na stronach Platformy PPP, wraz z komentarzem¹³, zapisy nowego Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014–2020. W myśl zapisów preambuły nowego Rozporządzenia Ogólnego¹⁴ (dalej NR),

11 Szerzej na zagadnienia łączenia środków UE i ppp w artykule R. Kałuż: Projekty hybrydowe szansą na rozwój partnerstwa publiczno-privatnego [w] Partnerstwo publiczno-privatne, pod red. G. Gołębiewskiego i K. Marchewki-Bartkowiak, Warszawa 2014, s. 51–77.

12 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

13 Partnerstwo publiczno-privatne w nowym okresie programowania (2014–2020) – Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014–2020 w zakresie partnerstwa publiczno-privatnego. www.ppp.gov.pl

14 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczą-

partnerstwo publiczno-privatne może stanowić skuteczny sposób wdrażania operacji, który zapewnia osiągnięcie celów polityki publicznej przez łączenie różnych postaci środków publicznych i prywatnych. Preambuła, stanowiąc specyficzny komentarz do aktu prawnego który poprzedza, wyraża generalne poparcie dla formuły projektów hybrydowych, pozwalając na interpretacje wszystkich przepisów regulujących system wdrażania środków UE w sposób przyjazny dla tego mechanizmu. W szczególności wskazano na zasadność ułatwienia realizacji projektów hybrydowych w ramach funduszy polityki spójności w nowej perspektywie finansowej. Zgodnie z definicjami zamieszczonymi w NR „partnerstwa publiczno-privatne” oznaczają formę współpracy między podmiotami publicznymi i sektorem prywatnym, których celem jest poprawa realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji, realizujących usługi publiczne przez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału. „Operacja PPP” to działanie realizowane lub mogące być realizowane w ramach struktury partnerstwa publiczno-privatnego, jednak w świetle analizowanych przepisów projekty hybrydowe obejmować mogą nie tylko przedsięwzięcia spełniające zasady określony w Ustawie o ppp czy w Ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi (podobnie zresztą jeśli podstawą prawną będzie Ustawa z 21 października 2017 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, ale również całą gamę innych kontraktów nawiązanych w ramach prawa w obszarze gospodarki komunalnej (PPP w sensie szerokim).

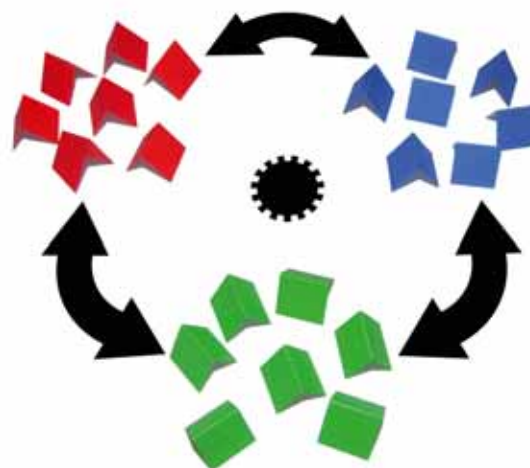
Zdaniem komentatorów: treść przepisu zawartego w punkcie 25 artykułu 2 wyraźnie wskazuje, że przedmiotem wsparcia funduszy UE może być zarówno projekt, który znajduje się w fazie wdrażania, tj. projekt, w którym doszło do zawarcia umowy PPP między partnerami, jak i projekt, który znajduje się na etapie przygotowania, tzn. taki, w którym prowadzone są prace na rzecz zawarcia takiej umowy. Oznacza to, że zawarcie umowy o dofinansowanie projektu jest możliwe także przed zakończeniem etapu obejmującego wybór partnera prywatnego¹⁵. Ponadto, przedstawiciele urzędu koordynującego politykę spójności w Polsce wskazują, że przepisy rozporządzenia tworzą wyraźną możliwość zawarcia umowy, a zatem i oceny całego projektu, przed wyborem partnera pry-

ce Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

15 Komentarz..., s. 10

watnego. Zapewnienie środków UE na tym etapie będzie korzystnie wpływać na przebieg procesu przygotowawczego. Decyzja w tym obszarze utwierdzi uczestników transakcji, w szczególności sektor prywatny oraz współpracujące z nim banki, że strona publiczna jest przekonana o wykonalności i wadze przedsięwzięcia. Może to wpłynąć pozytywnie na ocenę ryzyka kredytowania danej inwestycji i w konsekwencji przełożyć się na zmniejszenie kosztów kapitałowych¹⁶. Należy mieć nadzieję, że postanowienia te znajdą zastosowanie w systemie wdrażania środków UE, zbudowanym w oparciu o nowe programy operacyjne w latach 2014-2020. Istotne znaczenie dla rynku PPP w latach 2014-2020 może mieć artykuł 62 NR „Partnerstwa publiczno-prywatne”, zgodnie z którym środki unijne przeznaczone na realizację polityki spójności mogą być wykorzystywane w celu wsparcia operacji typu PPP. Jak wspomniano przy okazji omawiania doświadczeń perspektywy 2004-2006, jednym z podstawowych zagadnień w kontekście projektów hybrydowych było zdefiniowanie, który z partnerów może być beneficjentem środków UE.

W dotychczasowej praktyce dominował model projektów hybrydowych, w którym beneficjentem był podmiot publiczny, a partner prywatny uczestniczył w realizacji projektu unijnego, stanowiącego część przedsięwzięcia PPP, jako wykonawca i podmiot upoważniony do wykonania projektu lub jako operator infrastruktury stworzonej przez podmiot publiczny w roli beneficjenta. Jedynym przykładem projektu hybrydowego, w którym strona prywatna była samodzielnym beneficjentem środków pomocowych, było wspomniane już przedsięwzięcie rewitalizacyjne Sopocie. W nowej perspektywie beneficjentem w operacjach PPP może być na równych prawach podmiot publiczny, inicjujący daną operację, jak i partner prywatny, który został lub ma zostać wybrany do realizacji danej operacji PPP. W myśl art. 63 ust 2 NR, podmiot prawa publicznego, inicjujący operację ppp, może zaproponować, aby partner prywatny, który ma zostać wybrany po zatwierdzeniu operacji, był beneficjentem na potrzeby wsparcia ze środków unijnych. W takim wariantcie decyzja, zatwierdzająca ze strony instytucji zarządzającej, ma charakter warunkowy do momentu, w którym wybrany partner prywatny spełnia warunki uzyskania statusu beneficjenta, zgodnie z zasadami ustalonymi w NR. W ocenie komentatorów¹⁷, podkreślenia wymaga, iż wskazanie przyszłego beneficjenta może nastąpić przed rozpoczęciem postępowania na wybór partnera prywatnego. Wskazane jest jednak, aby w tego typu sytuacjach podpisanie umowy nastąpiło dopiero, gdy projekt osiągnie już pewien poziom zaawansowania.



Wypada zgodzić się ze stanowiskiem, że przedsięwzięcie powinno już być ocenione pod względem swej rynkowej wykonalności (pozytywnie zakończony etap testów rynkowych) oraz musi mieć jasno zdefiniowany, w ramach studium wykonalności, zakres rzeczowy. Wydaje się, że pomocne w tym kontekście może być skorzystanie z instytucji dialogu technicznego. Odpowiednio zdefiniowane parametry hybrydowego przedsięwzięcia PPP oraz rozeznanie dotyczące modelu jego realizacji pozwoli określić z większą pewnością zasady, na jakich udzielone może być wsparcie projektu. W ocenie komentatorów¹⁸, uzasadniony jest pogląd, zgodnie z którym ostatecznie zawarcie umowy PPP jest punktem, w którym dochodzi do potwierdzenia kto i na jakich warunkach będzie realizował projekt PPP. Zawarcie umowy o dofinansowanie na tym etapie daje względną pewność co do możliwości wdrożenia określonego projektu. Natomiast drugi przypadek odnosi się do sytuacji, w której beneficjentem staje się podmiot prywatny i nie zawarł on jeszcze umowy o PPP, szczególnie jeśli w celu realizacji projektu hybrydowego podmiot publiczny podejmuje zwykle negocjacje z kilkoma zainteresowanymi podmiotami sektora prywatnego. Na etapie wdrażania projektu, poprzedzającym złożenie i ocenę ofert, podmiot publiczny nie może przesądzić, który z potencjalnych oferentów stanie się partnerem prywatnym we wdrażanym projekcie. Jednakże do momentu zawarcia umowy PPP wystąpić może szereg okoliczności, które spowodują, że wstępnie wybrany oferent nie uzyska statusu partnera prywatnego¹⁹. Zatem instytucja zarządzająca powinna zachować możliwość upewnienia się, iż wybrany partner prywatny faktycznie może być beneficjentem środków pomocowych.

W świetle omawianych przepisów, w nowej perspektywie finansowej uzasadnione jest przekonanie, że już na

¹⁶ Tamże, s. 13

¹⁷ Tamże, s. 21

¹⁸ Tamże, s. 21.

¹⁹ Tamże, s. 21.



etapie aplikowania o dofinansowanie, podmiot publiczny może wskazać, że beneficjentem w projekcie będzie docelowo przyszły, nieznan jeszcze, partner prywatny. Niekiedy sam fakt dofinansowania będzie przesądzał o wykonalności finansowej przyszłego przedsięwzięcia PPP, a umowa o dofinansowanie będzie miała charakter warunkowy do czasu, gdy wybrany, zgodnie z jej postanowieniami, partner prywatny wejdzie w prawa i obowiązki beneficjenta, pod warunkiem, że instytucja zarządzająca upewni się, że strona prywatna spełnia wymogi ustanowione w systemie wdrażania środków UE. Artykuł 63 NR wnosi największą rewolucję do dotychczas obowiązujących zasad realizacji projektów dofinansowanych z UE. W nowym okresie programowania partner prywatny, pierwotnie wybrany do realizacji projektu PPP, może zostać zastąpiony jako beneficjent, jeżeli jest to zgodne z warunkami umowy o PPP lub umowy dofinansowania zawartą między partnerem prywatnym a instytucją finansową, udzielającą kredytu na daną operację. Nowy partner prywatny lub podmiot prawa publicznego zostaje beneficjentem pod warunkiem, że instytucja zarządzająca ma pewność, iż nowy partner spełnia i podejmuje wszystkie stosowne obowiązki beneficjenta. Jednocześnie Komisja Europejska została uprawniona do przyjmowania aktów prawnych, określających dodatkowe przepisy dotyczące zastąpienia beneficjenta. Najistotniejsze w kontekście tego typu zmian podmiotowych jest, że, co do zasady, nie będą one uznawane za zmiany naruszające trwałość projektu.

Zapis ten faktycznie ułatwia wdrażanie kontroli wykonania umowy o PPP, łącznie z możliwością karnego wykluczenia partnera prywatnego ze współpracy w razie naruszenia nałożonych na niego obowiązków. Wprowadzone do NR zapisy wydają się chronić interes publiczny związany z solidną realizacją umowy o PPP, która korzysta ze wsparcia unijnego. Zapis ten ma też znaczenie w przypadku poprawienia sytuacji banku, który współfinansował realizację umowy hybrydowej PPP, gdzie konieczne było zastąpienie niesolidnego partnera prywatnego. Ponadto, nowe przepisy pozwalają na realną kontrolę part-

nera prywatnego również na etapie eksploatacji infrastruktury będącej przedmiotem przedsięwzięcia PPP. Obowiązujący dotychczas system rozliczania projektów dofinansowanych bazował przede wszystkim na rozliczeniu etapu projektowania i wznoszenia infrastruktury, podczas gdy system PPP stawia raczej na powiązanie wynagrodzenia strony prywatnej z etapem eksploatacji wzniesionej infrastruktury w ramach PPP. Ciężar wynagrodzenia i związanego z tym ryzyka eksploatacji determinuje model wynagrodzenia strony prywatnej, inaczej niż w klasycznych zamówieniach publicznych. Model opłaty za dostępność infrastruktury wytworzonej w trakcie realizacji umowy o PPP/koncesji bazuje na obowiązkach partnera na etapie następującym po wzniesieniu infrastruktury, w czasie gdy jest ona wykorzystywana do świadczenia usług użyteczności publicznej finansowanych z budżetu podmiotu publicznego, lub w zamian za opłaty wnoszone przez klientów koncesjonariusza.

Z istotą PPP związany jest system wynagrodzenia partnera prywatnego, niejako na raty, w zakresie inwestycji i pod warunkiem wywiązania się z obowiązków zachowania dostępności infrastruktury przez cały okres umowy. Niestety, dotychczas nawet projekty hybrydowe nastawione były na rozliczenie ich z budżetu inwestycyjnego, którego refundacja następowała w odniesieniu do wszystkich poniesionych wydatków w określonym „kwalifikowanym” czasie, nie dłuższym niż 2-3 lata od zawarcia umowy o dofinansowanie. Co więcej, kwalifikowanymi wydatkami były koszty poniesione na sfinansowanie konkretnej infrastruktury, a nie te z tytułu opłaty za dostępność. Była to istotna rozbieżność logiczna między systemem realizacji projektów unijnych a naturą projektów PPP, która stała się genezą ustanowienia art. 64 NR, zgodnie z którym płatności na rzecz beneficjentów dokonane w odniesieniu do wydatków ujętych we wniosku o płatność mogą być wpłacane na rachunek powierniczy, założony w tym celu na rzecz beneficjenta. Środki dotacyjne wpłacone na taki rachunek powierniczy zostaną, zgodnie z umową o PPP, spożytkowane na płatności, w tym na płatności,

które mają zostać dokonane w przypadku jej rozwiązania. Zgodnie z opinią komentatorów NR, idea rachunku powierniczego w projektach hybrydowych została zapożyczona z części rozporządzenia ogólnego poświęconej instrumentom finansowym.

Institucja rachunku powierniczego w ramach projektu hybrydowego zakłada istnienie rachunku bankowego, na który instytucja odpowiedzialna za refundację wydatków, właściwa dla danego programu operacyjnego, przekazuje dotację należną partnerowi prywatnemu z tytułu poniesienia nakładów inwestycyjnych. Za założenie i obsługę rachunku powierniczego odpowiada podmiot publiczny będący również stroną umowy o PPP. Rachunek powierniczy będzie tworzony w oparciu o pisemne porozumienie podmiotu publicznego i partnera prywatnego, zatwierdzone przez kompetentną instytucję zarządzającą (lub pośredniczącą), działającą w systemie wdrażania danego programu operacyjnego²⁰. Co istotne, przekazanie kwoty dofinansowania na rachunek powierniczy następuje po pozytywnym zweryfikowaniu przez właściwą instytucję wniosku o płatność przedłożonego przez podmiot publiczny.

Rolę instytucji odpowiedzialnej za refundację wydatków może pełnić – w zależności od programu operacyjnego – instytucja pośrednicząca, instytucja pośrednicząca II stopnia (instytucja wdrażająca) lub instytucja zarządzająca. We wniosku o płatność podmiot publiczny wykazuje nakłady poniesione przez partnera prywatnego w fazie inwestycyjnej projektu²¹. W związku z powyższym, w ocenie MRR, „*zgodnie z zapisami artykułu 64 Rozporządzenia możliwe są trzy modele przekazania partnerowi prywatnemu środków finansowych zdeponowanych na rachunku powierniczym przez instytucję odpowiedzialną za refundację: współfinansowanie części opłat za dostępność wypłacanych partnerowi prywatnemu przez podmiot publiczny w trakcie całego okresu eksploatacji inwestycji przez partnera prywatnego, ewentualnie jednorazowej refundacji poniesionej przez partnera prywatnego, kosztów inwestycyjnych lub dowolnego połączenia obu wyżej wymienionych form. Określenie trybu, w jakim środki znajdujące się na rachunku powierniczym będą przekazywane partnerowi prywatnemu leży w gestii stron i jest ustalane w umowie o PPP. Zapisy te powinny obejmować także sposób postępowania ze środkami zgromadzonymi na rachunku powierniczym w przypadku wcześniejszego rozwiązania umowy między partnerami*”²².

Z praktycznego punktu widzenia istotne będzie ustawienie jasnych zasad obowiązywania pomocy publicznej w ra-

mach projektów PPP oraz zapisy w zakresie stosowania zryczałtowanych procentowych stawek przychodów netto w projektach generujących przychód netto należących do wybranych sektorów (ang. flat rate net revenue percentage). Ponadto, zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronach Platformy PPP, analogicznie do okresu programowania 2007-2013, przy ustalaniu poziomu wsparcia finansowego ze środków UE można korzystać z metody tzw. luki w finansowaniu (ang. funding gap). W przypadku zastosowania tej metody poziom wsparcia określa się w oparciu o zasady opisane w art. 15-16 NR. Sama decyzja o wyborze ostatecznej metody zostanie podjęta przez instytucję zarządzającą danym programem operacyjnym. Metoda zryczałtowanych stawek dochodów może być stosowana dla projektów z określonych sektorów i podsektorów, wskazanych w załączniku nr V do NR.

14 października 2016 r. weszły w życie zmienione Wytyczne Ministra Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020²³. Zgodnie z potwierdzoną w nich zasadą, wydatki kwalifikowane to koszty, które zostały poniesione bezpośrednio przez beneficjenta projektu. Katalog wyjątków od tej reguły obejmuje różne obszary, w tym również projekty hybrydowe. W zaktualizowanych Wytycznych jednoznacznie wskazano, że wydatki ponoszone w związku z realizacją hybrydowego projektu PPP przez partnera prywatnego (niebędącego beneficjentem), kwalifikują się do refundacji w ramach udzielonego dofinansowania.

Co równie istotne, do realizacji projektu hybrydowego nie będą miały zastosowania przepisy Wytycznych dotyczące udzielania zamówień (np. w odniesieniu do wyboru podwykonawców) w sytuacji kiedy beneficjentem jest partner prywatny wybrany w trybie określonym w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym lub w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Niestety, mimo zaangażowanego już etapu przyznawania dotacji w perspektywie finansowej 2014-2020, nie odnotowano istotnego wzrostu przedsięwzięć hybrydowych. O szerszym wykorzystaniu tego modelu, poza nielicznymi projektami indykacyjnymi, zadecyduje nie tylko zaangażowanie beneficjentów czy wsparcie Ministerstwa Rozwoju, ale przede wszystkim otwartość Urzędów Marszałkowskich na tego typu przedsięwzięcia.

23 Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 Syg. dokumentu MR/H 2014-2020/12(02)/09/2016 dostęp: http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Wytyczne_w_zakresie_kwalifikowalnosci_19092016.pdf

20 9 Komentarz..., s. 21.

21 Tamże, s. 22.

22 Tamże, s. 22 i 23

Kiedy cesja wierzytelności w ramach umowy o PPP nie wpływa negatywnie na budżet zamawiającego?

Cesja wierzytelności przysługujących partnerowi prywatnemu, jako zabezpieczenie instytucji finansującej przedsięwzięcie PPP.

Jednym z powszechnie stosowanych instrumentów, w obrocie prawnym i finansowym, służących zabezpieczeniu roszczeń instytucji finansującej przedsięwzięcie inwestycyjne jest cesja wierzytelności przysługujących kredytobiorcy wobec jego kontrahentów. W istocie, chodzi o cesję wierzytelności, które mogą przysługiwać z tytułu rozliczeń z kontrahentami (wynagrodzenia, dywidend, czynszu, itp.). Zgodnie z przepisem art. 93 ust. 1 ustawy Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r., poz. 128 ze zm.), w celu zabezpieczenia wierzytelności, które wynikają z czynności bankowych, bank może żądać zabezpieczenia przewidzianego w KC i prawie wekslowym oraz zgodnego ze zwyczajami przyjętymi w obrocie krajowym i zagranicznym. Przedmiotem niniejszego opracowania jest wskazanie uwarunkowań cesji wierzytelności jako zabezpieczenia roszczeń kredytodawcy, w szczególności w odniesieniu do umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP), w kontekście dopuszczalności i granic prawnych tego typu transakcji w umowach o PPP.

Cesja wierzytelności na gruncie polskiego kodeksu cywilnego

Umowę cesji wierzytelności (przelewu) reguluje Kodeks cywilny (art. 509-518 KC). Zgodnie z przepisami prawa cywilnego, wierzyciel może przenieść wierzytelność na osobę trzecią bez zgody dłużnika, chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu, albo właściwości zobowiązania (art. 509 § 1 KC). Wraz z wierzytelnością przechodzą na nabywcę wszelkie związane z nią prawa, w szczególności roszczenie o zaległe odsetki (art. 509 § 2 KC). Przedmiotem przelewu mogą być wierzytelności istniejące w dniu zawarcia umowy cesji (wymagalne lub niewymagalne), a także wierzytelności przyszłe. Przelew wierzytelności przyszłej wywrze pełny skutek dopiero z chwilą powstania wierzytelności, co oznacza, że w dacie przelewu cedent przenosi na cesjonariusza jedynie ekspektatywę przyszłego prawa (wyrok SN z dnia 30 stycznia 2003 r., V CKN 345/01, Pr. Bank. 2004, nr 10, s. 22). Przelewana wierzytelność musi być możliwa do zindywidualizowania, czyli stosu-

nek prawny, z jakiego ma wynikać, powinien być możliwy do zidentyfikowania, np. umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym zawarta pomiędzy podmiotem publicznym /dłużnikiem/, a partnerem prywatnym /cedentem/. Istotne jest zatem, aby wierzytelności przyszłe były oznaczone w chwili zawierania umowy przelewu (zwykle towarzyszącej momentowi zawarcia umowy kredytu/pożyczki). Za minimum uważa się oznaczenie dłużników oraz stosunku prawnego, z którego dana wierzytelność może w przyszłości powstać, np. umowy, porozumienia, faktury. Przedmiotem cesji mogą być następujące wierzytelności przyszłe:

- wierzytelności, które w dniu zawarcia umowy nie istnieją, jednak mogą powstać w przyszłości, np. przelew wierzytelności z tytułu przyszłej umowy. Wierzytelności należące do tej kategorii określa się też czasem jako nadzieje na powstanie wierzytelności, gdyż nie została spełniona chociażby jedna z kilku przesłanek jej powstania. Zbywanie tych wierzytelności nie stanowi przypadku przelewu w rozumieniu kodeksu cywilnego. Umowa o zbycie tego rodzaju wierzytelności przyszłych traktować należy jako umowę nienazwaną,
- wierzytelności, które przysługują cedentowi z tytułu już zawartych kontraktów, ale których zapłata, zgod-



nie z warunkami tych umów, będzie przysługiwała w przyszłości, np. przelew z tytułu świadczeń okresowych przysługujących na podstawie umowy najmu,

- wierzytelności warunkowe, tzn. takie, których powstanie zależy od zdarzenia przyszłego i niepewnego, np. wierzytelności z gwarancji bankowych,
- wierzytelności terminowe, powstające z nadejściem określonego terminu.

Wierzytelność przenoszona jest na nabywcę w wyniku umowy sprzedaży, zamiany, darowizny lub innej umowy zobowiązującej do przeniesienia wierzytelności na nabywcę (np. umowy kredytu lub pożyczki), chyba że przepis szczególny stanowi inaczej lub inaczej postanowiły strony (art. 510 KC). W przypadku przelewu wierzytelności dłużnik zobowiązany jest do spełniania świadczenia wobec nabywcy, o ile poinformowany został o cesji. W przeciwnym wypadku dalej może spełniać świadczenie wobec poprzedniego wierzyciela ze skutkiem względem nabywcy wierzytelności (art. 512 KC). Należy pamiętać, że pomimo cesji wierzytelności, dłużnikowi przysługują przeciwko nabywcy wszelkie zarzuty, które miał przeciwko zbywcy w chwili powzięcia wiadomości o przelewie (art. 513 § 1 KC). Dłużnik może z przelanej wierzytelności potrącić roszczenie, które mu przysługuje względem zbywcy, chociażby stało się wymagalne dopiero po otrzymaniu przez dłużnika zawiadomienia o przelewie. Nie dotyczy to jednak wypadku, gdy wierzytelność przysługująca względem zbywcy stała się wymagalna później, niż wierzytelność będąca przedmiotem przelewu (art. 513 § 2 KC).

Cesja wierzytelności a zamówienia publiczne

Partner prywatny zostanie wybrany w trybie Prawa Zamówień Publicznych lub Ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. W tym kontekście należy oceniać dopuszczalność prawną cesji wierzytelności z umowy o PPP, tj. pod kątem jej dopuszczalności ze względu na przepisy zamówieniowe. W przedsięwzięciu PPP, najczęściej partner prywatny/wykonawca wyłaniany jest w trybie dialogu konkurencyjnego.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 Prawa Zamówień Publicznych, zamówienia publicznego udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami tej ustawy, a więc przy zastosowaniu dozwolonego dla danej wartości trybu i po dokonaniu niezbędnych, przewidzianych prawem czynności. Zasada ta ma też znaczenie dla już zawartych umów w sprawie zamówienia publicznego. Wyraźnie zakazuje dokonywania przejęcia długu po stronie wykonawcy, czyli wstąpienia innego wykonawcy w miejsce (obowiązki) wykonawcy wybranego zgodnie z przepisami Prawa Zamówień Publicznych, nawet za zgodą zamawia-



jącego¹. Jak twierdził to Sąd Najwyższy w swoim orzeczeniu z dnia 13 stycznia 2004 r., V CK 97/03, OSNC 2005, nr 2, poz. 34, słusznie zauważył:

„niedopuszczalna jest zmiana podmiotowa umowy zawartej w następstwie przetargu, umożliwiająca przejęcie zamówienia publicznego”.

Dokonanie takiej czynności niweczyłoby sens prowadzenia postępowania i wyboru najkorzystniejszej oferty, przedstawionej przez wykonawcę spełniającego postawione przez zamawiającego warunki udziału w postępowaniu. Zasada udzielania zamówień wyłącznie wykonawcom wybranym zgodnie z przepisami ustawy nie zabrania natomiast dokonywania zmian podmiotowych po stronie zamawiającego. Może mieć to miejsce, gdy zamawiający wstępujący w prawa i obowiązki strony dotychczasowego zamawiającego jest obowiązany przy udzielaniu zamówień stosować przepisy o zamówieniach w ten sam sposób, który miał miejsce przy wyłanianiu wykonawcy przez zamawiającego będącego dotychczas stroną umowy².

Nie będzie dopuszczalne na gruncie Prawa Zamówień Publicznych, oraz, przez analogię orzeczenia SN do umów koncesji, na gruncie Ustawy o Koncesjach, przejęcie długu wobec zamawiającego przez podmiot nie wybrany w drodze otwartego i konkurencyjnego postępowania. Przepis art. 7 ust. 3 nie odnosi się jednak do przelewu wierzytelności wykonawcy umowy w sprawie zamówienia publicznego na inny podmiot. Zauważyć należy, że w zakresie nieregulowanym w Prawie Zamówień Publicznych do czynności podejmowanych przez zamawiającego i wykonawców, w postępowaniu o udzielenie zamówienia, stosuje się przepisy Kodeksu Cywilnego, jeżeli przepisy Prawa Zamówień Publicznych nie stanowią inaczej (art. 14 tej

1 M. Stachowiak Małgorzata, *Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U.10.113.759)*, [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LEX, 2010, wyd. IV. Stan prawny: 2010.08.01
2 M. Stachowiak, *op. cit.*

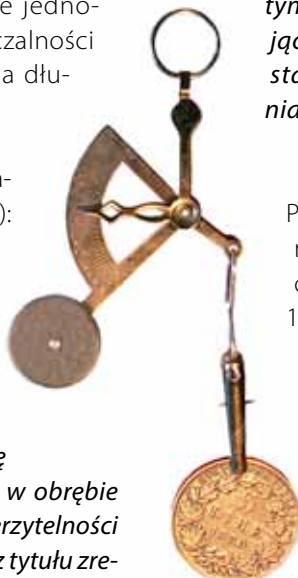
ustawy). W świetle Kodeksu Cywilnego możliwy jest przelew wierzytelności (np. zapłaty wynagrodzenia). Wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (jest to tzw. przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. Wyłączenie dopuszczalności przelewu może być więc przewidziane przez strony umowy, ale nie wynika wprost z przepisów ustawy. W cytowanym powyżej orzeczeniu Sąd Najwyższy częściowo odniósł się również do możliwości cesji wierzytelności z umowy w sprawie zamówienia publicznego. SN stwierdził, że

„niesłusznie jednak skarżąca uważa, że przelew w opisanej sytuacji może być skuteczny. Istotne znaczenie ma tu charakter przelewu wierzytelności, będącego jednoznacznie czynnością kauzalną. Przeniesienie wierzytelności ma zawsze swoją przyczynę w innej czynności prawnej, niezależnie od tego, czy przybiera postać umowy zobowiązującej ze skutkiem rozporządzającym (art. 510 § 1 KC), czy te że ma charakter umowy często rozporządzającej (art. 510 § 2 KC). W sytuacji gdy umowa o przeniesienie wierzytelności jest ściśle związana z umową zobowiązującą do przeniesienia, tworzy z nią jedną całość (umowa zobowiązująco-rozporządzająca) i dzieli jej losy. Upadek (nieważność) umowy zobowiązującej powoduje upadek (nieważność) cesji. Podobne uzależnienie przelewu od czynności kauzalnej występuje w sytuacji określonej w art. 510 § 2 KC”.

Podkreślić należy, że SN uznał umowę zobowiązującą do cesji wierzytelności i przejęcie długu z umowy w sprawie zamówienia publicznego za prawnie niedopuszczalną. Brak ważności tej umowy skutkował późniejszą nieważnością umowy cesji wierzytelności. SN nie odniósł się jednak do problemu cesji samej wierzytelności.

W piśmiennictwie można spotkać wiele jednoznacznych głosów dotyczących dopuszczalności samej cesji wierzytelności (bez przejęcia długu), np.:

- głosem R. Szostaka, dotyczącą wspomnianego wyroku SN (LEX, nr 46526, pkt 5): *„Ratio legis wywiedzonego z [art. 12(a) u.z.p.] zakazu zawierania umów o zwalnianie przejęcie długu uzasadniona jest szczególnymi właściwościami zobowiązania wykonawcy i ochroną interesu publicznego. Nie ma jednak przeszkód – jak się zdaje – do swobodnego operowania w obrębie zamówień publicznych samą cesją wierzytelności pieniężnej przysługującej wykonawcy z tytułu zrealizowanych dostaw, usług lub robót budowlanych (art. 353¹ KC)”;*



- stanowisko J. Jerzykowskiego (LEX; nr 41825, pkt 2): *„Kwalifikacja oferenta w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego odbywa się z uwzględnieniem kwalifikacji do należytego wykonania świadczenia na rzecz zamawiającego, a nie z uwagi na przyjęcie świadczenia wzajemnego od zamawiającego. Cała procedura zmierza tym samym do wyboru optymalnego dłużnika, a nie optymalnego wierzyciela. Należy więc przyjąć, że charakter zobowiązania wynikający z umowy w sprawie zamówienia publicznego nie stoi na przeszkodzie w dokonaniu na osobę trzecią cesji wierzytelności służącej dostawcy (wykonawcy) do zamawiającego”;*
- stanowisko K. Langego (Finanse Komunalne, nr 3/2008): *„Za słuszny należy uznać pogląd o dopuszczalności cesji wynagrodzenia przysługującego wykonawcy za wykonanie zamówienia publicznego, z wyłączeniem wszakże przejęcia przez osobę trzecią długu niepieniężnego wykonawcy tego zamówienia wobec zamawiającego.”;*
- stanowisko M. Kaliny-Nowaczyk (Kwartalnik Prawo Zamówień Publicznych, nr 4/2008): *„Nie powinna budzić kontrowersji możliwość przelewu (cesji) wierzytelności pieniężnej przysługującej wykonawcy zamówienia publicznego. To, czy zamawiający zapłaci za wykonane zamówienie wykonawcy, czy cesjonariuszowi, nie ma znaczenia w świetle poprawnego przebiegu procedury o zamówienie publiczne ani realizacji zamówienia przez wybrany zgodnie z PZP podmiot. Zważywszy na cel i treść art. 7 ust. 3 PZP oraz funkcję cesji wierzytelności pieniężnych, wywodzenie z ustawy prawo zamówień publicznych zakazu przeniesienia przez wykonawcę możliwości żądania zapłaty na osobę trzecią byłoby zbyt daleko idące, bezpodstawne. Ani zatem ustawa, ani tym bardziej właściwość zobowiązania zamawiającego względem wykonawcy (pieniężnego) nie stanowią przeszkody dla skutecznego dokonania cesji”.*

Pogląd doktryny znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej. W wyroku KIO z dnia 2009-12-10, KIO/UZP 1614/09, Izba uznała:

„Za nieuzasadnione KIO twierdzenie odwołującego, iż zawarcie umowy przelewu jest niemożliwe z uwagi na brak możliwości ustalenia zakresu przyszłego zobowiązania. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się dopuszczalność przelewu wierzytelności przyszłych i uprawnienie do rozporządzania wierzytelnością nie tylko po jej powstaniu, ale i przed jej

powstaniem. Skład orzekający Krajowej Izby Odwoławczej podziela pogląd przedstawiony w uzasadnieniu uchwały SN z dnia 19 września 1997 r. (III CZP 45/97, OSNC 1998 r., Nr 2, poz. 22), w myśl którego do wierzytelności przysługujących zalicza się takie wierzytelności, u podłoża których leży częściowo tylko zrealizowany stan faktyczny uzasadniający ich powstanie, a przykładem takich wierzytelności są wierzytelności o wynagrodzenie przewidziane w umowie o roboty budowlane przed wykonaniem robót. Takie wierzytelności mogą być przedmiotem umowy przelewu (art. 510 § 1 KC)".

Potwierdzeniem stanowiska KIO w sprawie dopuszczalności cesji wierzytelności z umowy w sprawie zamówienia publicznego jest wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 2010-04-20, KIO/UZP 526/10. KIO uznała, że:

„Obecnie nie ma jednak żadnych wątpliwości, że przepis ten (art. 7 ust. 3 Prawa Zamówień Publicznych) doznaje ograniczeń w zakresie wynikającym z sukcesji generalnej, skutkującej przejściem na następcę prawnego ogółu praw i obowiązków jego poprzednika. Taki pogląd wyrażony został zarówno w orzecznictwie KIO (wyrok KIO z dnia 12.10.2009 r., sygn. akt: KIO/UZP 1216/09) jak i w doktrynie (Prawo zamówień Publicznych. Komentarz, wyd. 3 pod redakcją Tomasza Czajkowskiego, str. 84, również: Prawo zamówień publicznych, Komentarz L. Bogacz, M. Łempicka, G. Pyliński, Oficyna wydawnicza Branta, Bydgoszcz-W-wa 2006 r., str. 58).”

Natomiast w wyroku z dnia 2010-07-15, KIO 1387/10, Izba odniosła się do kwestii wpływu zamawiającego na późniejszą cesję wierzytelności z umowy w sprawie zamówienia publicznego. Izba stwierdziła, że:

„Jedną z naczelných zasad prawa jest wynikająca z art. 353¹ KC zasada swobody umów, pozwalająca na dowolne kształtowanie stosunku prawnego, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie lub zasadom współżycia społecznego. Zgodnie z art. 509 § 1 KC wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. Art. 509 KC wyraźnie wskazuje, że zgoda na przelew wierzytelności może być obwarowana zgodą wierzyciela w przypadku odpowiedniego zastrzeżenia umownego, a Zamawiający w oparciu o dyspozycję art. 353¹ KC, zamierza skorzystać z przysługującego mu uprawnienia do swobodnego, lecz mieszczącego się w granicach prawa, kształtowania stosunku prawnego. Wobec tego, iż zastaw jest jedną z form przelewu wierzytelności, również w tym przypadku wymóg zgody Zamawiającego na jego ustanowienie znajduje oparcie w przepisach Kodeksu Cywilnego”.

Cesja wierzytelności z umowy o PPP będzie zatem dopuszczalna w świetle Prawa Zamówień Publicznych.

Warunkiem jej skuteczności może być, choć nie musi, uprzednia zgoda zamawiającego. Zasadne jest jednak, aby w dokumentacji przetargowej, w SIWZ lub w Opisie Warunków Koncesji (w zależności od trybu postępowania) zamawiający zastrzegł, że zawarcie umowy cesji wierzytelności wynikających z umowy o PPP wymaga zgody zamawiającego. W ten sposób zamawiający zachowa kontrolę na warunkami cesji wierzytelności i podmiotami tej transakcji. Zaznaczyć przy tym należy, że zamawiający nie powinien wykluczyć możliwości zawarcia umowy cesji. Jak to zostało już wskazane, zgoda cesji nie wymaga zgody dłużnika. Nie będzie również prawnie sztuczne zastrzeżenie dłużnika wykluczające możliwość zawarcia umowy przelewu wierzytelności.

Nie będzie przy tym potrzebne i zasadne, aby do zawarcia umowy cesji oferent brał udział w postępowaniu w konsorcjum z bankiem, który przejmie wierzytelność.

Cesja wierzytelności a forfaiting

W praktyce zagranicznej często spotyka się forfaiting jako sposób finansowania realizacji przedsięwzięć w modelu PPP. Umowa forfaitingu połączona jest ze zrzeczeniem się zarzutów i prawa potrącenia przez podmiot publiczny. W ramach tego modelu finansowania inwestycji spółka projektowa realizująca przedsięwzięcie nie zaciąga kredytu na jego realizację, a jedynie w ramach umowy forfaitingu dokonuje sprzedaży wierzytelności, przysługującej jej od partnera publicznego, np. z tytułu wykonanych robót budowlanych. Następnie ceduje prawa do tych wierzytelności bez regresu na rzecz nabywcy wierzytelności, najczęściej banku. W zamian, nabywca wierzytelności dokonuje zapłaty ceny odpowiadającej wartości przysługującego spółce projektowej wynagrodzenia od podmiotu publicznego. Powyższa umowa forfaitingu połączona jest z oświadczeniem podmiotu publicznego, na mocy którego podmiot publiczny zrzeka się w stosunku do nabywcy wierzytelności przysługujących mu zarzutów oraz prawa potrącenia roszczeń wzajemnych.

Wprowadzenie elementu zrzeczenia się zarzutów przez podmiot publiczny, wynikających z umowy PPP, uzasadnione jest możliwością uzyskania korzystnych warunków finansowania forfaitingu wierzytelności.

W przypadku projektów PPP podmiot publiczny zazwyczaj wypłaca na rzecz partnera prywatnego tzw. opłaty za dostępność. Płatności te składają się zwykle z dwóch części: odpowiadającej wartości nakładów na realizację inwestycji oraz części odpowiadającej wynagrodzeniu za

eksploatację i bieżące udostępnianie usług przez partnera prywatnego (np. czynsz najmu). W ramach umowy forfaitingu ze zrzeczeniem się roszczenia dochodzi do sprzedaży i przelewu tej części wynagrodzenia należnej od podmiotu publicznego, która odpowiada wartości nakładów na realizację inwestycji.

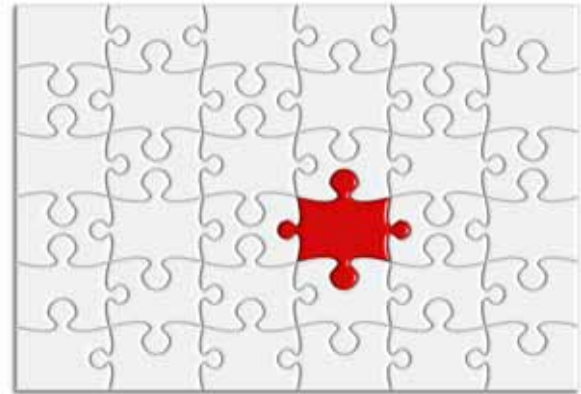
Istotne jest, iż zrzeczenie się zarzutów przez podmiot publiczny następuje jedynie w stosunku do nabywcy wierzytelności, a nie w stosunku do partnera prywatnego. Podmiot publiczny potwierdza na piśmie istnienie wierzytelności o zapłatę wynagrodzenia oraz zobowiązuje się do jej zapłaty w określonych terminach wymagalności. Ponadto, w takim oświadczeniu zrzeka się przysługujących mu zarzutów, w tym również na wypadek rozwiązania umowy o realizację przedsięwzięcia w ramach PPP.

W praktyce kwestia zrzeczenia się zarzutów w stosunku do nabywcy wierzytelności, przy ich jednoczesnym zachowaniu w stosunku do partnera prywatnego (ewentualnie spółki projektowej partnera), uregulowana jest w trójstronnym porozumieniu między podmiotem publicznym, spółką projektową oraz nabywcą wierzytelności (bankiem). Złożenie przez podmiot publiczny oświadczenia o zrzeczeniu się zarzutów w stosunku do nabywcy wierzytelności następuje po dokonaniu przez podmiot publiczny odbioru inwestycji.³ Jest to związane z faktem, że po dokonaniu odbioru robót ustaje większość ryzyk budowy (i projektowania), jakie w ramach umowy o PPP przyjął na siebie partner prywatny, który ponosił je na etapie inwestycyjnym (i w sposób prawidłowy nimi zarządzał, co udowodnione jest przez odbiór inwestycji przez stronę publiczną).

Cesja wierzytelności i forfaiting przy finansowaniu PPP – uwaga ogólna

Na gruncie regulacji polskiego Kodeksu Cywilnego zarówno forfaiting, jak i cesja wierzytelności może także być wykorzystywany do finansowania transakcji realizowanych pomiędzy podmiotami publicznymi a partnerami prywatnymi.

W obu przypadkach wierzytelność przysługująca partnerowi prywatnemu, w stosunku do podmiotu publicznego o zapłatę wynagrodzenia za wykonane roboty budowlane, może być przelana na finansującego/forfeitera (najczęściej bank). Zgodnie z dyspozycją art. 509 KC, jeśli umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym nie zawiera zakazu takiego przelewu. W wypadku umów wzajemnych dopuszczalne jest przeniesienie samej wierzytelności bez



przejęcia długu. W efekcie dokonania cesji wierzytelności bez jednoczesnego przejęcia długu dochodzi do powstania wielostronnego stosunku prawnego. W ramach niego podmiot publiczny zobowiązany jest do zapłaty wynagrodzenia, należnego na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, na rzecz nabywcy wierzytelności. Jednakże, obowiązek spełnienia świadczenia, polegającego na wykonaniu robót budowlanych i dostarczaniu usług związanych z utrzymaniem w należytym stanie gotowego obiektu, spoczywa nadal na spółce projektowej.

Na gruncie polskiego Kodeksu Cywilnego istotne znaczenie ma tutaj art. 513, który stanowi, iż dłużnikowi przysługują przeciwko nabywcy wierzytelności wszelkie zarzuty, które miał przeciwko zbywcy w chwili powzięcia wiadomości o przelewie. Ponadto, zgodnie z art. 513 § 2 KC dłużnik może z przelanej wierzytelności potrącić wierzytelność, która mu przysługuje względem zbywcy choćby stała się wymagalna dopiero po otrzymaniu przez dłużnika zawiadomienia o przelewie. Oprócz zarzutów dłużnika przysługujących mu w stosunku do zbywcy, dłużnik może podnosić zarzuty przysługujące mu bezpośrednio przeciwko nabywcy wierzytelności (tak będzie przy zwykłej cesji wierzytelności).

Dłużnik może zrzec się zarzutów przysługujących mu na podstawie art. 513 § 1 KC, jednakże o zamiarze dłużnika, dotyczącego zrzeczenia się określonego zarzutu, można wnosić tylko wtedy, gdy zarzut ten był znany dłużnikowi lub, gdy dłużnik powinien był liczyć się z jego powstaniem. Podobnie w odniesieniu do możliwości zrzeczenia się prawa potrącenia uznaje się, iż stronom wolno zastrzec, że wynikająca z łączącego je stosunku zobowiązaniowego wierzytelność nie może być jednostronnie potrącona przez drugą stronę (tak będzie przy forfaitingu).

Cesja wierzytelności w ramach przedsięwzięcia PPP

Przedmiotem cesji może być całość wynagrodzenia partnera prywatnego, należnego mu na podstawie umowy

³ C. Schnel, *Obie strony projektu muszą być odpowiedzialne*, Rzeczpospolita z 4 marca 2009

z podmiotem publicznym i określonego jako opłata za dostępność. Prawdopodobne jest, że bank może być zainteresowany zarówno cesją części opłat za dostępność odpowiadającej wydatkom budowlanym, która będzie wartością stałą, jak i częścią opłat odpowiadającą wydatkom eksploatacyjnym oraz czynszowi najmu, która będzie mogła być obniżona w przypadku nieprawidłowego wykonywania umowy przez partnera prywatnego. Możliwe wydaje się takie ukształtowanie umowy cesji wierzytelności z bankiem, żeby przez ustanowienie odpowiednich zabezpieczeń bank był chroniony w przypadku nieprawidłowej realizacji umowy zawartej przez partnera prywatnego z miastem.

Analizując możliwość wdrożenia powyższych rozwiązań należy mieć na względzie przepis art. 7 ust. 2 Ustawy o PPP. Zgodnie z tym przepisem, wynagrodzenie partnera prywatnego w przedsięwzięciach opartych na opłacie za dostępność zależeć ma przede wszystkim od faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa. Powyższy przepis może być interpretowany w ten sposób, że od faktycznej dostępności zależeć ma co najmniej 50 % łącznego wynagrodzenia partnera prywatnego z tytułu realizacji przedsięwzięcia, tj. sumy wynagrodzenia za realizację części inwestycyjnej (CAPEX), jak i wynagrodzenia za wykonanie części operacyjnej (OPEX). Zależność wynagrodzenia **od faktycznej dostępności** powinna być interpretowana w ten sposób, że z tytułu wszelkich kar umownych (na etapie inwestycyjnym, jak i operacyjnym) lub potencjalnych obniżek wynagrodzenia, możliwe jest zmniejszenie wynagrodzenia partnera prywatnego o ponad 50% w stosunku do wynagrodzenia pierwotnie zakładanego (przy założeniu pełnej dostępności). W konsekwencji, umowa o PPP powinna nie tylko przewidywać teoretyczne możliwości obniżenia wynagrodzenia partnera prywatnego lub naliczenia kar umownych, ale powinna przewidywać rzeczywisty mechanizm egzekucji tych uprawnień, np. poprzez potrącanie kar umownych najpierw z wynagrodzeniem za część operacyjną, a gdyby było to niewystarczające, również z wynagrodzeniem za część inwestycyjną. Umowa nieprzewidująca realnych mechanizmów kalkulacji wynagrodzenia partnera prywatnego, zgodnie z dyrektywą uzależnienia wynagrodzenia przede wszystkim **od faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa** oraz instrumentów skutecznej egzekucji tych mechanizmów, nie jest umową o PPP w rozumieniu art. 7 ust. 1 i 2 Ustawy o PPP.

Przekładając powyższe dywagacje na analizowaną kwestię należy stwierdzić, że jakakolwiek cesja wierzytelności na bank, pozbawiająca podmiot publiczny możliwości egzekucji dostępności od partnera prywatnego poprzez naliczanie kar umownych przewyższających 50 % całko-

witego wynagrodzenia partnera prywatnego (CAPEX + OPEX), może być traktowana jako obejście prawa, tj. art. 7 ust. 2 Ustawy o PPP, a przez to w tym zakresie nieważna (art. 58 § 1 KC).

Na gruncie Ustawy o PPP dopuszczalna jest cesja wszelkich wierzytelności z tytułu wynagrodzenia partnera prywatnego na bank pod warunkiem, że podmiot publiczny zachowa możliwość podnoszenia wobec banku zarzutów przysługujących mu wobec partnera prywatnego z tytułu niezapewnienia należytej dostępności, i w konsekwencji możliwość dokonywania potrąceń kar umownych z wynagrodzenia partnera prywatnego na poziomie wyższym niż 50 % sumy wynagrodzenia partnera prywatnego (CAPEX + OPEX).

Cesja wierzytelności a dług publiczny

Wynagrodzenie partnera prywatnego z tytułu realizacji przedsięwzięcia PPP może przyjąć postać opłaty za dostępność, której komponentami będą wydatki budowlane oraz wydatki eksploatacyjne. Opłaty za dostępność wypłacane będą partnerowi prywatnemu przez cały okres trwania umowy i w terminach w niej przewidzianych.

Na gruncie aktualnie obowiązujących regulacji Ustawy o PPP (art. 18a), zobowiązanie podmiotu publicznego do zapłaty opłaty za dostępność będzie neutralne dla długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych, jeśli partner prywatny przejmie większą część ryzyka budowy oraz ryzyka dostępności.

Powstaje jednak pytanie o konsekwencje sprzedaży takiej wierzytelności na rzecz banku lub innego podmiotu.

W przypadku sprzedaży wierzytelności z umowy o PPP zmianie ulegnie jedynie podmiot, wobec którego pod-





miot publiczny będzie miał dokładnie to samo zobowiązanie, które ma swoje źródło w umowie o PPP.

Nie powinno mieć więc znaczenia, czy nabywcą wierzytelności będzie bank czy inna osoba prawna lub fizyczna. Stosunek zobowiązaniowy jest ten sam. O charakterze wierzytelności nie powinien stanowić tu podmiot, który ją nabywa, ale przedmiot wierzytelności, stosunek obligacyjny i jej niewymagalny charakter.

Należy zaznaczyć, iż od 1 stycznia 2012 r. obowiązuje Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. **w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego** (Dz. U. z 2011 r., Nr 298, poz. 1767) Na podstawie tego rozporządzenia umowy nienazwane, o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, zalicza się do kategorii kredytów i pożyczek, czyli do składników długu publicznego. W tej sytuacji, sprzedaż, przez partnera prywatnego, wierzytelności wobec podmiotu publicznego bankowi skutkowałaby koniecznością ujęcia tego zobowiązania przez podmiot publiczny w sprawozdaniu RB-Z, w kategorii kredytów i pożyczek.

Cesja wierzytelności na gruncie regulacji Ustawy o Finansach Publicznych była przedmiotem sprzecznych interpretacji Ministerstwa Finansów i regionalnych izb obrachunkowych w kwestiach dotyczących kwalifikowania tych wierzytelności do długu publicznego. Zwłaszcza, gdy dotyczyły sytuacji, kiedy stroną wykupującą wierzytelność jest bank, a jednostka samorządu terytorialnego przystępowała do umowy jako strona trzecia.

Przykładowo, Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO) w piśmie z 30.07.2008 r. (KRRIO WA-0100/63/L/08-2), stwierdził, że:

„dopuszczenie możliwości finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego w drodze zawierania trójstron-

nych umów o wykup wierzytelności należy uznać za próbę obejścia przepisów ustawy o finansach publicznych regulujących dopuszczalną wysokość zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 i art. 170 UFP). W rozpatrywanej sprawie dojdzie bowiem do zamiany zobowiązań długoterminowych z tytułu kredytów i pożyczek na zobowiązania długoterminowe, które będą pokrywane z wydatków budżetu”.

Podobne stanowisko wyraziła RIO w Szczecinie pismem z 28.01.2008 r. (K-0542-06-MK/08). Uznała, że przyjmowanie z góry, uchwałą organu stanowiącego o zaciągnięciu zobowiązania i w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, założonej formy finansowania inwestycji na zasadzie zawierania z bankiem wielostronnych umów o spłatę, wykupionych przez bank wierzytelności jest niedopuszczalne. Dzieje się tak, ponieważ w myśl obowiązującego prawa posiada to charakter obejścia przepisów dotyczących reglamentacji zadłużania.

Odmienne stanowisko zajął WSA we Wrocławiu, który dokonał szerokiej analizy umowy forfaitingu, w sprawie której przedmiotem była cesja wierzytelności wynikających z umowy o roboty budowlane. WSA w wyroku z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 22/10 uznał, iż:

Umowa forfaitingu zaliczana jest do handlowych umów nienazwanych, nieuregulowanych w przepisach kodeksu cywilnego. Co najmniej jeden z jej podmiotów musi być bowiem przedsiębiorcą. W teorii prawa handlowego przyjmuje się, że umowa ta łączy elementy różnych umów, np. cesji wierzytelności czy umowy zlecenia. Nie można jej jednak utożsamiać z żadną z tych umów. Przyjmuje się, że do cech prawnych tej umowy zalicza się: konsensualność, wzajemność i odpłatność. Przyjęła się definicja, według której forfaiting jest umową, w której jedna strona zobowiązuje się do dostarczenia wierzytelności, zaś druga zobowiązuje się do zapłaty ceny już wcześniej (z góry, ryczałtowo a forfait) uzgodnionej. W oparciu o praktykę, stosowaną przez niektóre polskie banki w zakresie świadczenia usług forfaitingowych, forfaiting może być zdefiniowany jako jeden ze sposobów finansowania np. inwestycji polegający na bezregresowej sprzedaży odroczonej wierzytelności. Forfaiting polega na nabyciu przez instytucję forfaitingową (podmiot zawodowo trudniący się świadczeniem takich usług – bank, instytucja finansowa, towarzystwo ubezpieczeniowe) oznaczonej wierzytelności pieniężnej przysługującej przedsiębiorcy z tytułu sprzedaży, dostawy lub usługi świadczonej nabywcy (dłużnikowi) w zamian za określoną kwotę odpowiadającą wierzytelności, pomniejszoną o prowizję instytucji forfaitingowej, a w relacji dłużnik – instytucja forfaitingowa powiększoną o umownie ustalone oprocentowanie.

Umowę forfaitingu, podobnie jak umowę factoringu czy franchisingu, należy zaliczyć do umów nienazwanych, tzn. tych, które nie są regulowane przepisami ustawowymi. Forfaiting umożliwia zbywcy wierzytelności osiągnięcie celu gospodarczego poprzez umożliwienie uzyskania w szybkim czasie odpowiedniego kapitału. Umowa forfaitingu umożliwia obrót wierzytelnościami pieniężnymi z tytułu umowy sprzedaży, dostawy, o wykonanie różnego rodzaju usług, wierzytelnościami wekslowymi, wierzytelnościami objętymi akredytywami oraz wierzytelnościami z umów leasingowych.

Rozróżniany jest forfaiting właściwy (podstawowy, prawidłowy), w którym wraz ze sprzedażą wierzytelności pieniężnej zbywca wierzytelności zostaje zwolniony od wszelkiej odpowiedzialności dotyczącej sprzedanej wierzytelności. Charakterystyczne dla tej postaci forfaitingu jest to, że ciężar odpowiedzialności dotyczący między innymi wypłacalności dłużnika, obciąża instytucję zajmującą się forfaitingiem. Wraz z przejściem na tę instytucję wierzytelności ponosi ona ryzyko wypłacalności dłużnika (ściągalności należności). Do momentu zawarcia takiej umowy ryzyko to obciąża zbywcę wierzytelności. W przypadku forfaitingu właściwego dochodzi do definitywnego przejścia wierzytelności przedsiębiorcy na rzecz instytucji zajmującej się forfaitingiem. Taka wierzytelność nie może zatem „powrócić” do zbywcy. Forfaiting właściwy nie łączy ze sobą prawa „regresu”. Oznacza to, iż nawet w przypadku np. późniejszej niewypłacalności dłużnika instytucja zajmująca się forfaitingiem nie może żądać od przedsiębiorcy równowartości nieściągalnej wierzytelności. W forfaitingu prawidłowym z chwilą zawarcia umowy wszelkie ryzyko charakterystyczne dla danego stosunku prawnego przechodzi zatem na instytucję zajmującą się forfaitingiem. Do tej kategorii ryzyk, poza ryzykiem wypłacalności dłużnika można zaliczyć: ryzyko zmian oprocentowania kapitału, ryzyko walutowe czy nawet ryzyko zmian gospodarczych.

W forfaitingu niewłaściwym (nieprawidłowym) brak jest natomiast obciążenia instytucji zajmującej się forfaitingiem wszelkim ryzykiem związanym z przejmowaną wierzytelnością. Pomimo zawarcia umowy forfaitingu ryzyko to jest nadal związane z osobą zbywcy wierzytelności. Nie można zatem mówić o definitywnym przejściu wierzytelności na rzecz instytucji forfaitingowej. W sytuacji np. niewypłacalności dłużnika wierzytelność powraca do zbywcy wierzytelności.

Znaczenie ekonomiczne takiej umowy polega na możliwości uzyskania przez przedsiębiorcę dostępu do środków finansowych z tytułu zbycia wierzytelności. Pozwala to przedsiębiorcy będącemu zbywcą wierzytelności na prowadzenie działalności gospodarczej bez zaciągania

kredytu bankowego. Jest to korzyść przedsiębiorstwa zbywającego wierzytelności. Korzyść forfaitera (banku nabywającego wierzytelność) polega natomiast na nabyciu wierzytelności od przedsiębiorstwa z dyskontem, a więc za cenę niższą od jej wartości nominalnej.

W rozpatrywanej sprawie w wyniku zawarcia umowy forfaitingu pomiędzy bankiem a wykonawcą, wykonawca otrzymuje od banku pełną zapłatę za fakturę przed datą jej wymagalności. Gmina stanie się dłużnikiem forfaitingowym banku. W toku postępowania wyłaniającego wykonawcę prac w ramach zadania „Budowa i modernizacja dróg lokalnych-powiatowych i gminnych” gmina ma wyłonić wykonawcę oraz podmiot finansujący, biorąc pod uwagę wartość prac oraz oprocentowania długu. Według wymogów SIWZ oraz umowy o roboty budowlane wykonawca jest obowiązany do zapewnienia, że bank nie żąda zapłaty faktur w terminie ich wymagalności. Zmieni termin wymagalności zgodnie z postanowieniami umowy o roboty budowlane. Ustalenie terminów płatności ma natomiast być dokonane w ramach stosunku zobowiązaniowego: forfaiter (bank) – dłużnik forfaitingowy, jeszcze przed rozpoczęciem robót budowlanych. W przeciwnym przypadku powiat ma prawo odstąpienia od umowy. Wykonawca będzie mógł wystawiać faktury dopiero po odebraniu robót przez osoby upoważnione przez powiat.

Po wyjaśnieniu pojęcia, istoty i prawnego charakteru transakcji forfaitingu, należy rozważyć, z jakim charakterem umo-



wy mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie. O charakterze prawnym przesądza bowiem nie sama nazwa umowy, lecz przede wszystkim jej treść. Oceniając zatem mechanizm finansowania zamierzonych inwestycji drogowych należy podkreślić, że forfajting (wykup wierzytelności) jest połączony z tzw. rozterminowaniem wymagalnych zobowiązań. Z uzasadnienia badanej uchwały wynika, że okres wykupu wierzytelności ustalono na lata [...] z uwzględnieniem dwuletniego okresu karencji. Zatem to zobowiązanie, mimo wywierania skutków podobnych do zobowiązań wynikających z umowy kredytu czy pożyczki (ze względu na uzgodnienie odsetek od kwoty, której spłatę rozłożono w czasie), nie stanowi żadnego z tytułów dłużnych wymienionych taksatywnie w art. 11 u.f.p. przed nadejściem terminu wymagalności. Charakter prawny odroczonego terminu płatności wyklucza zatem zaliczenie tej umowy w szczególności do kategorii pożyczki.

Biorąc pod uwagę katalog składników państwowego długu publicznego ujęty w art. 11 ust. 1 u.f.p., obejmujący zobowiązania sektora finansów publicznych, Sąd uznał, że zamierzona umowa forfajtingu mieści się w dyspozycji art. 11 ust. 1 pkt 4a u.f.p., czyli w zakresie wymagalnych zobowiązań uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem. Powołany przepis nie zalicza jednak do długu publicznego niewymagalnego wynagrodzenia należnego wykonawcy z tytułu wykonania zadania inwestycyjnego oraz z tytułu niewymagalnych odsetek od kwoty tego wynagrodzenia, do których zapłaty zobowiązana jest j.s.t., w przypadku finansowania inwestycji przy wykorzystaniu wykupu wierzytelności w formie umowy forfajtingu. Sąd stwierdza, że katalog zobowiązań zaliczanych przez ustawę do długu publicznego w art. 11 ust. 1 u.f.p. ma charakter zamknięty. Katalogu tego nie można rozszerzać w drodze interpretacji. Zatem Kolegium RIO rozszerzając katalog zobowiązań zaliczanych do długu publicznego bez wymaganego upoważnienia ustawowego wykroczyło poza swe ustawowe kompetencje nadzorcze.⁴

Należy jednak zaznaczyć, że ww. wyrok WSA zapadł w oparciu o przepisy Ustawy o finansach publicznych z 2005 r. i przed wejściem w życie ww. Rozporządzenia Ministra Finansów 28 grudnia 2011 r. Należy z tego wnosić, że ocena skutków umowy forfajtingu dla długu publicznego może być w aktualnym stanie prawnym odmienna od tej dokonanej przez WSA we Wrocławiu w cytowanym powyżej orzeczeniu.

Mając na uwadze powyższe uznać należy, iż na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów (art. 18a Ustawy o PPP) wierzytelność z umowy o PPP nie wpływa na dług publiczny (pod pewnymi warunkami). Wierzytelność partnera prywatnego wobec podmiotu publicznego z tytułu



wynagrodzenia nie zmienia swojego charakteru, jeżeli zostanie sprzedana podmiotowi trzeciemu pod warunkiem, że podmiot publiczny zachowa wobec nabywcy wierzytelności możliwość podnoszenia zarzutów przysługujących mu wobec partnera prywatnego, a także możliwość dokonywania potrąceń przysługujących mu roszczeń z tą wierzytelnością, w szczególności z tytułu kar umownych przynajmniej na poziomie większym, niż 50% tej wierzytelności. W świetle powyższego, przy założeniu, że zobowiązania z umowy o PPP są neutralne dla długu publicznego (z uwagi na podział ryzyk), to zawarcie umowy cesji wierzytelności na powyższych warunkach oceny tej nie zmieni. Jeżeli jednak cesja wierzytelności zbliżona byłaby charakterem do forfajtingu, to ocena wpływu zobowiązań z umowy forfajtingu na dług publiczny mogłaby być odmienna.

Wnioski

Na gruncie Ustawy o PPP dopuszczalna jest cesja wszelkich wierzytelności z tytułu wynagrodzenia partnera prywatnego na bank pod warunkiem, że podmiot publiczny zachowa możliwość podnoszenia wobec banku zarzutów przysługujących mu wobec partnera prywatnego z tytułu niezapewnienia należytej dostępności, i w konsekwencji możliwość dokonywania potrąceń kar umownych z wynagrodzenia partnera prywatnego na poziomie wyższym niż 50 % sumy wynagrodzenia partnera prywatnego (CAPEX + OPEX).

Potencjalnie sprzeczna z Ustawą o PPP (art. 7 ust. 2) będzie umowa pozwalająca na cesję wierzytelności w sytuacji, gdy podmiotowi publicznemu wobec banku nie przysługują jakiegokolwiek zarzuty i możliwość potrącenia przysługujących mu roszczeń wobec partnera prywatnego z tytułu kar umownych, lub możliwość potrąceń przez podmiot publiczny jest na poziomie niższym niż 50 % całkowitego wynagrodzenia partnera prywatnego. Dopuszczalna jest cesja wierzytelności w zakresie wskazanym powyżej, o ile partner prywatny ustanowi na rzecz podmiotu publicznego odpowiednie zabezpieczenia (np. gwarancja bankowa), pozwalające dochodzić roszczeń z tytułu kar umownych w zakresie, w jakim nie będzie możliwe potrącenie ich z wynagrodzeniem partnera prywatnego.

Bartosz Korbus



8-10.05.2018

Międzynarodowe Targi Budownictwa Drogowego
* Maszyn i Sprzętu Budowlanego * Transportu Drogowego

Najlepsza oferta do 15 sierpnia

sprawdź na
www.autostrada-polska.pl

Targi Kielce SA,
Kontakt: Dyrektor Projektu - Bogusława Grzechowska
tel. 41 365 12 10, fax 365 14 26, e-mail: autostrada@targikielce.pl

Współpraca/ Co-operation:





www.ippp.pl

ul. Noakowskiego 24, 00-668 Warszawa
tel.: (22) 435 95 02, 510 237 765, fax: (22) 482 10 50
e-mail: info@ippp.pl