波兰PPP项目关键要素解析

波兰总理马泰乌什·莫拉维茨基表示，波兰当前一轮的欧盟基金结束后，PPP模式将成为基建项目建设的主要解决方案之一，波兰视PPP为利用民间资本和经验的有效方式。为此，波兰政府任命国务秘书来负责PPP项目，主要工作是推广和协助发展PPP项目。PPP项目涉及到的参与方众多，比一般的政府采购更加复杂，整个过程非常耗费时间，波兰任命高级官员来主抓这方面的工作体现了波兰政府对PPP项目的重视。

一、波兰PPP项目涉及的法律问题

（一）波兰PPP模式介绍

PPP的定义是政府和社会实体共同签署长期协议，来执行投资和运营项目，最终的目的是共同完成项目。这些项目包括：对建筑或结构的建设或翻修；提供服务；进行一项工程，特别是为资产安装提高其价值或实用性的设施；其它有关资产维护和管理的涉及到政府和社会资本合作的活动。

波兰PPP项目主要涉及三部法律：2004年的公共采购法（2021年后将在原法案基础上施行新的法案，无太大变化）、2008年的PPP法案和2016年的工程或服务特许经营权法案。

波兰PPP模式主要是传统政府采购模式和特许经营模式。特许经营和传统政府采购模式主要不同是：传统政府采购在中标前就会明确项目费用并且反映在合同里，而特许经营模式中企业需要参与到设施运营或提供服务上来获取收益。因此，传统政府采购的支付费用不会受到项目施工表现的影响，而特许经营就要取决于最终项目的收益成果。例如，公路施工项目中传统模式中施工方不会考虑完工后公路是否会投入运营，而特许经营模式中企业就需要关注道路投入运营后的使用情况，比如车流量的多少。波兰目前大部分的PPP项目是传统模式。

（二）最佳PPP参与模式选择

一是与合作伙伴成立联合体，联合体成员一般不承担连带责任；二是选择第三方提供经验和资源，第三方不承担责任，但是如果第三方负责融资，未能对项目提供资金而造成政府利益受损的需要承担责任；三是选择分包商参与，分包商需要对总承包商承担责任。

（三）政府取消企业参与PPP项目资格

政府可根据法定和非法定的原因取消企业参与PPP项目的资格，负责项目的当局在非法定理由上有较大的裁量权。同时，企业可以启动自我辩白程序来维护自己的利益。

法定原因包括：1.企业参与犯罪活动、腐败、诈骗、恐怖主义、洗钱和童工问题；2.参与竞标过程中向当局提供虚假文件；3.出于疏忽大意向当局提供了有误导的信息；4.有参与反竞争协议的疑似行为（操纵投标），这里需要指出的是企业组建联合体时要了解当下的情况是否允许，需要向当局说明企业自身的力量无法完成项目，有必要组建联合体。

非法定原因包括：1.企业有破产的风险；2.有意破坏职业操守（如存在未有效履行之前的政府项目情况），联合体的任何一家企业或第三方存在问题就有可能被取消参与资格；3.存在违反劳动法或环境法的行为。

（四）企业自我辩白程序

企业如被取消参与资格有权申请自我辩白程序，主要是向当局证明企业已经弥补了之前造成的损害，提供充分的说明企业与执法机关积极合作，采取了专业和组织的措施避免了进一步的问题。这些措施包括：员工培训、人事变动、加强内部程序管控、企业引入内部报告和监管制度等。

企业可以向波兰两个机构提起申诉：一是国家申诉商会（National Appeal Chamber,2018年处理了2714个案子），二是对项目当局有管辖权的普通法院。企业需要在项目当局做出决定后的10天之内向国家申诉商会提交申诉。政府有关机构在国家申诉商会未做出判决之前不得启动项目。国家申诉商会处理申诉的时间比较快，一般是16天就会做出判决。

与普通法院相比，企业选择国家申诉商会的机会要多一些，其中有关服务和供应类的案件费用大约是3500欧元，劳务类大约为4500欧元。普通法院的收费相对要昂贵一些，服务和供应类的申诉大约是1.8万欧元，劳务类约为2.4万欧元。

（五）合同变更

波兰一般禁止企业签订PPP项目合同后对其进行变更，特别是欧盟基金的项目。因此，企业在签订合同前就需要对条款充分进行考虑和论证，如有损害自身利益的内容应该及时提出来进行协商，否则一旦签订合同后就没有太大变更余地。

当然一些例外的情况下企业可以变更合同，一是合同内有明确条款说明可以进行变更；二是出现无法预见的情况有必要对合同进行修改，例如当前的新冠疫情就属于无法预见的突发情况。企业需要向政府机构充分说明需要做出变更的原因，但最终的决定权仍然是在政府机构的手里。

二、波兰PPP项目流程

（一）PPP项目流程划分

波兰大部分PPP项目都来自地方政府，中央政府层面的较少。波兰政府在宣布项目之前需要进行执行前的调查分析，包括项目的经济、技术和法律层面分析；项目价值分析，确保政府方面有足够的预算；划定项目范围和可变动的空间，例如计划修建5公里长的电车轨道，项目宣布后就不可更改为10公里的长度。

接下来PPP项目程序会进入到资格预审阶段和竞争性对话阶段。资格预审阶段的参与企业方一般是5家；竞争性对话一般会举办5轮，由于PPP项目的复杂性，各方需要对项目进行充分论证。有时政府方面为了加快进度也可能会缩减次数。这个阶段的花费时间很大程度上取决于政府方面的决策者，如果政府方面有一个强有力的决策者，对项目可以施加重大影响和快速做出决定，那么这个阶段的速度就会加快；如果政府参与各方都有自己的想法，希望能达成自己的目的，那么这个相互协调的过程就会长很多。

一般来说，波兰PPP项目各阶段的花费时间如下：

1. 项目公布和资格预审阶段：3-4个月；
2. 竞争性对话：9-18个月；
3. 提交标的：3-6个月；
4. 选择社会参与方：1-3个月；

总计：16-31个月。

很多情况下金融机构（银行/基金）会参与到竞争性对话阶段，融资关闭一般是3-9个月的时间。这里有两种模式：一是PPP协议的生效取决于融资方案完成；二是PPP协议在签署日期生效，设计工作和完成融资方案同步进行。

（二）竞争性对话阶段的常见议题

竞争性对话阶段主要讨论项目的技术、法律和融资问题。一般来说，一到三轮会专门讨论法律、技术和融资问题，专家和律师会聚在一起集中讨论以上三个议题。公共部门会在其余的几轮中和每家企业进行讨论，通常一家企业花费一天的时间，5家企业一轮对话会花费5天时间。

竞争性对话的常见议题包括：

1. 建设部分；
2. 维护和运营部分；
3. 项目费用和融资；
4. PPP协议的提前终止和划定项目参与各方的责任；
5. 纠纷解决机制；
6. 补偿事件；
7. PPP协议尾声基建项目的移交。

企业有关建设部分可以建议政府方聘用独立的工程师和专家来监督项目，保证项目的公正客观性。确定项目参与方责任包括融资方案失败的责任和造成欧盟补贴损失的责任。补偿事件讨论中项目参与方需要列出有关可能导致项目无法顺利完成的事件清单，并针对情况发生后需要的额外补偿时间或费用进行讨论。纠纷解决机制既可以选择仲裁也可以选择普通法院，没有统一的标准。

 三、波兰PPP项目的税务问题

波兰税法没有直接对PPP项目涉及到的税收问题做出特别说明，PPP项目需要参考波兰的一般税法来执行。因此每次不同的PPP项目执行时都需要参考相关的税法进行独立核算。

（一）缴纳所得税

在所得税方面，公共实体自己出资给私人合作伙伴，并用于给PPP协议中指定目标的费用无需缴税。私人股东或通过私人股东为执行公共项目或PPP协议的目标而产生的费用退款需要缴税；用于购买依据PPP法设立的公司股份的基金需要缴税。

两年前，波兰财政部针对PPP项目中公司和个人所得税出具过指导意见。尽管指导意见不具有法律效力，但为参与PPP项目的私人合作伙伴提供了一些指导。PPP项目中私人合作伙伴向公共部门提供的服务通常包括三个阶段：设计服务、建设服务和维护运营服务。公共部门一般只在最后的维护运营服务阶段支付私人合作伙伴费用。根据指导意见，私人合作伙伴需要计算出每个阶段的费用支出并缴税。因此，在前两个阶段私人合作伙伴需要在没有获得任何收益的情况下进行缴税，这时可以考虑从参与项目的融资机构来申请资金进行缴税。

（二）缴纳增值税

根据有关规定，PPP项目需要缴纳增值税。非增值税注册纳税人的公共实体或提供免征增值税的服务的实体无法扣减进项税，不可抵扣的增值税将构成PPP投资的额外费用。公共实体可以通过成立商业模式的公司进行增值税纳税登记实现扣减进项税，减少项目成本。另外，和所得税类似，私人合作伙伴需要分别在三个阶段结尾分别缴税，而不能在整个项目结束后才缴税。企业需要注意的是在项目执行过程中要积极了解国家税法的变化，如有不清楚的地方就要及时向税务局申请税务的澄清和说明，由税务局对项目给出相应的定性和定量的结论，这样方便企业在项目执行过程中妥善解决缴税问题。

四、波兰PPP项目主要环节经验分享

典型的PPP项目周期一般分为投前阶段、投标阶段、建设和运营阶段以及撤资阶段。

投前阶段的准备工作十分重要，工作不到位可能会导致投标的失败。企业在这个阶段首先要了解市场和流程的各个环节，查阅政府指导政策和相关材料，了解有关法律规定，为即将签订的法律协议做准备。企业要积极与政府部门开展对话，传达自身的意图和优势，准备业绩材料向公共和市场部门展示自身的优势。其次，企业可能需要寻找合适的合作方，本地合作方可以为企业带来当地的经验和文化，让企业迅速熟悉当地情况。企业要在技术层面认识到自己的优势和劣势，就竞标责任和成本分摊与合作方达成协议。最后，寻找外部咨询机构的协助也十分有必要，包括法律、税务和金融方面的专业咨询。

 进入投标阶段后，企业需要积极和业主进行沟通。需要注意的是业主不是只关注技术层面的需求，业主的主观判断也起着很大作用，并且一些情况下业主不一定会做出客观的判断，他们从每一次与企业的交流互动中考察企业表现。因此企业的第一印象十分重要，最好能够激发业主授标的意愿。虽然竞标通常较为激烈，但实际上竞争企业提出的方案往往大同小异，这个时候企业竞标的成败很大程度上取决于和业主的互动效果。在这个阶段财务模型是核心，各环节中要留出足够的时间。企业需要尽早和出资方进行接触，确保出资方能提供融资。最后，企业要注意的是梳理各环节需要的内部审批要求以满足投标截止日期。

企业中标后就进入了建设和运营阶段，这是PPP项目周期的关键阶段。企业当地团队十分有必要和授权团队建立良好伙伴关系，避免在这个阶段出现问题后双方由于抵触情绪而无法有效协作。很多经验表明在良好的关系氛围下企业即使遇到了问题授权团队也会帮助去解决，双方能够更灵活地处理问题，取得事半功倍的效果。

在撤资阶段，企业在进入市场之前要做好尽职调查，及早发现关键的运营要素，适应市场并锁定主要潜在收购方，投放市场前了解自身价值。