

Wytyczne PPP

Tom I: Przygotowanie projektów PPP

Tom II: Postępowanie PPP

Tom III: Umowa o PPP

I

Publikacja Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2021 r., wersja 2.0

Publikacja została opracowana w ramach projektu pozakonkursowego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, działanie 2.18 „Wysokiej jakości usługi administracyjne”.

Stan prawny: 1 stycznia 2021 r.

Warunki korzystania z niniejszej publikacji

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) oświadcza, że treść opracowania ma charakter informacyjny i pełni funkcję rekomendacji opartych o krajowe i międzynarodowe doświadczenia w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego.

MFiPR nie odpowiada za błędne interpretacje treści publikacji ani za następstwa czynności i decyzji podjętych w oparciu o niniejsze Wytocznice. W związku z tym użytkownik korzystający z informacji zawartych w niniejszej publikacji czyni to na swoją wyłączną odpowiedzialność. Opracowanie nie powinno być wprost stosowane, bez odpowiedniego dostosowania do konkretnego przedsięwzięcia.

MFiPR upoważnia odbiorców niniejszej publikacji do jej użytkowania, pobierania, wyświetlania, kopiowania i rozpowszechniania, w całości lub w części, ze wskazaniem źródła pochodzenia cytowanych materiałów. Bezwzględnie zabronione jest wykorzystywanie niniejszego dokumentu i jego treści do celów komercyjnych. Dokument może zawierać odesłania do serwisów internetowych podmiotów trzecich. MFiPR nie ponosi odpowiedzialności za takie serwisy, a korzystanie z nich może podlegać szczegółowym warunkom.

Spis treści

Słownik pojęć.....	5
Wprowadzenie.....	10
Część I Charakterystyka i istota partnerstwa publiczno-prywatnego.....	11
1. Podstawowe informacje o modelu PPP	12
1.1 Podstawowe cechy modelu PPP	12
1.2 Uczestnicy Projektów PPP	15
1.3 Typowa struktura organizacyjno-prawna realizacji Projektów PPP	16
1.4 Podział ryzyka	20
1.5 Mechanizm Wynagradzania	20
1.6 Uzasadnienie dla stosowania PPP	22
2. Otoczenie instytucjonalno-prawne Projektów PPP	24
3. Etapy realizacji Projektu PPP	27
4. Łączenie finansowania przez Partnera Prywatnego ze środkami UE w ramach modelu PPP	30
5. Kluczowe czynniki sukcesu Projektu PPP	32
5.1 Realistyczny harmonogram, odpowiednie planowanie i organizacja procesu przygotowania Projektu PPP	33
5.2 Właściwa definicja projektu i podział ryzyk w tym adekwatny Mechanizm Wynagradzania	34
5.3 Wysoka jakość analiz w ramach Oceny Efektywności i Dokumentacji Postępowania, w tym projektu Umowy o PPP	34
5.4 Uwzględnienie potencjału rynku wykonawców i Instytucji Finansujących	35
5.5 Zaangażowanie Podmiotu Publicznego na etapie przygotowania projektu i realizacji Umowy o PPP	36
6. Zarządzanie Umową o PPP	37
Część II Przygotowanie projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	39
1. Identyfikacja projektu i wstępna ocena wariantu PPP jako modelu jego realizacji.....	40
1.1 Identyfikacja potrzeb inwestycyjnych Podmiotu Publicznego oraz wstępne określenie źródeł ich finansowania	40
1.2 Przygotowanie informacji o Projekcie PPP	46
1.3 Wstępna ocena PPP jako modelu realizacji projektu	51
2. Przygotowanie organizacyjne	63
2.1 Działania przygotowawcze po stronie Podmiotu Publicznego	63
2.2 Narzędzia do prawidłowego przygotowania organizacyjnego	75
3. Ocena Efektywności realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP	76
3.1 Analiza interesariuszy	79
3.2 Analizy techniczne	82
3.3 Analizy ryzyka	90
3.4 Analizy prawne	95
3.5 Analizy podatkowe	99
3.6 Analizy rynkowe	100
3.7 Analiza popytu	106

3.8 Analizy ekonomiczno-finansowe.....	107
3.9 Analiza Value for Money	133
3.10 Podsumowanie Oceny Efektywności	148
4. Działania do podjęcia przed wszczęciem postępowania na wybór Partnera Prywatnego	150
4.1 Decyzja Podmiotu Publicznego o kontynuowaniu projektu w formule PPP	150
4.2 Opis Potrzeb i Wymagań	151
4.3 Działania informacyjno-promocyjne projektu PPP przed jego ogłoszeniem (marketing projektu)	158

ZAŁĄCZNIKI:

Załącznik Nr 1 – Opis przedmiotu zamówienia (OPZ) na usługi doradcze – wzór

Załącznik Nr 2 – Lista dokumentów i informacji o Infrastrukturze Publicznej

Załącznik Nr 3 – Przykładowy Kwestionariusz dla Partnerów Prywatnych

Załącznik Nr 4 – Przykładowy Kwestionariusz dla Instytucji Finansujących

Załącznik Nr 5 – Przykładowy opis potrzeb i wymagań zamawiającego (art. 174 ust. 2 pkt 1 Ustawy PZP) – drogi

Załącznik Nr 6 – Przykładowy opis potrzeb i wymagań zamawiającego (art. 174 ust. 2 pkt 1 Ustawy PZP) – sektor wodno-kanalizacyjny

Załącznik Nr 7 – Przykładowy opis potrzeb i wymagań zamawiającego (art. 174 ust. 2 pkt 1 Ustawy PZP) – sektor kubaturowy

Załącznik Nr 8 – Typowe Kluczowe Wskaźniki Efektywności – drogi

Załącznik Nr 9 – Typowe Kluczowe Wskaźniki Efektywności – sektor wodno-kanalizacyjny (oczyszczalnia ścieków)

Załącznik Nr 10 – Typowe Kluczowe Wskaźniki Efektywności – sektor kubaturowy (siedziba urzędu)

Załącznik Nr 11 – Przykładowa matryca ryzyk – sektor drogowy

Słownik pojęć

Analiza Potrzeb i Wymagań – oznacza analizę dokonywaną przed wszczęciem postępowania zgodnie z art. 83 Ustawy PZP

Bankowalność – oznacza zdolność do pozyskania finansowania zewnętrznego dla Projektu PPP

Decyzja Administracyjna – oznacza decyzję, pozwolenie administracyjne, uzgodnienie, zgodę, opinię lub inny akt wydawany przez organy administracji, którego uzyskanie jest niezbędne dla realizacji Projektu PPP

Decyzja Środowiskowa – oznacza decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w rozumieniu Ustawy o Udostępnianiu Informacji o Środowisku

Dialog Konkurencyjny – oznacza dialog konkurencyjny w rozumieniu Ustawy PZP

Dokumentacja Postępowania – oznacza wszelkie dokumenty przygotowane na potrzeby Postępowania PPP, w tym dokumenty zamówienia w rozumieniu Ustawy PZP

Doradca / Zespół Doradców – oznacza doradców zewnętrznych, w tym m.in. doradców finansowych, prawnych i technicznych zaangażowanych przez Podmiot Publiczny

Duży Projekt – oznacza Projekt PPP o szacowanej wartości nakładów inwestycyjnych równej lub wyższej niż 40 mln zł brutto

EPEC – oznacza Europejskie Centrum Wiedzy o PPP (ang. European PPP Expertise Centre), którego członkami są Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny i państwa członkowskie, funkcjonujące w ramach Europejskiego Banku Inwestycyjnego

Infrastruktura Publiczna – oznacza jakikolwiek składnik majątkowy Podmiotu Publicznego, który wykorzystywany będzie na potrzeby realizacji Projektu PPP

Instytucja Finansująca – oznacza podmiot udzielający finansowania na realizację Projektu PPP na zlecenie i ryzyko Partnera Prywatnego

Jaspers – oznacza Wspólną Inicjatywę Wsparcia Projektów w Regionach Europejskich (ang. Joint Assistance to Support Projects in European Regions)

JST – oznacza jednostkę samorządu terytorialnego

Kierownik Projektu – oznacza osobę odpowiedzialną za kierowanie Zespołem Projektowym

Kluczowe Wskaźniki Efektywności (Key Performance Indicators, KPI) – oznaczają wskaźniki stosowane jako mierniki w procesach pomiaru stopnia realizacji celów założonych w Umowie o PPP lub w umowie w sprawie utrzymania i zarządzania (ang. Operation and Management Agreement, O&M)

Komisja Przetargowa – oznacza komisję przetargową w rozumieniu Ustawy PZP, jak również zespół o podobnym charakterze, jeżeli został ustanowiony w przypadku Postępowania realizowanych na podstawie Ustawy o Umowie Koncesji

Komitet Sterujący – oznacza dedykowany zespół osób Podmiotu Publicznego odpowiedzialny za decyzje strategiczne

Komparator Sektora Publicznego / PSC – oznacza zestaw założeń i przepływów finansowych w formule tradycyjnej przygotowanych dla projektu referencyjnego względem Projektu PPP i odzwierciedlonych w modelu finansowym

Koncepcja Projektowa – oznacza opracowanie projektowe dotyczące planowanej inwestycji, na podstawie którego przygotowany jest projekt budowlany, mające na celu przedstawienie różnych koncepcji budowy, przebudowy lub rozbudowy obiektu oraz zestawienie podstawowych danych technicznych

Koncesja, Projekt Koncesyjny – oznacza przedsięwzięcie prowadzone na podstawie umowy koncesji na roboty budowlane lub umowy koncesji na usługi w rozumieniu Ustawy o Umowie Koncesji

Koncesjonariusz – oznacza koncesjonariusza lub wykonawcę, o którym mowa w przepisach Ustawy o Umowie Koncesji

Kryteria Ewaluacji – oznaczają warunki udziału w postępowaniu, kryteria selekcji (jeśli są ustalone) oraz podstawy wykluczenia na gruncie Ustawy PZP lub kryteria kwalifikacji, oraz przesłanki wykluczenia na gruncie Ustawy o Umowie Koncesji. W Wytycznych Tom II w ramach Kryteriów Ewaluacji zostały szczegółowo wyodrębnione Kryteria Oceny Ofert, oznaczające kryteria oceny ofert, o których mowa w przepisach Ustawy PZP i Ustawy o Umowie Koncesji oraz Kryteria Oceny Podmiotowej, które oznaczają podstawy wykluczenia, warunki udziału w Postępowaniu oraz kryteria selekcji (jeśli są ustalone) na gruncie Ustawy PZP albo przesłanki wykluczenia, kryteria kwalifikacji oraz kryteria selekcji (jeśli są ustalone) na gruncie Ustawy o Umowie Koncesji

Mały Projekt – oznacza Projekt PPP o szacowanej wartości nakładów inwestycyjnych niższej niż 40 mln zł brutto

Mechanizm Wynagradzania – oznacza sposób wynagradzania Partnera Prywatnego określony w Umowie o PPP, w tym m.in. Opłata za Dostępność, Myto Ukryte lub Opłaty od Użytkowników

Metoda Tradycyjna / Formuła Tradycyjna – oznacza sposób realizacji projektu przez Podmiot Publiczny na skutek udzielenia zamówienia publicznego lub kilku zamówień publicznych

Myto Ukryte (ang. Shadow Toll) – oznacza wynagrodzenie obliczane na bazie faktycznego wykorzystania Infrastruktury Publicznej przez Użytkowników płatne Partnerowi Prywatnemu przez Podmiot Publiczny

Niezależny Inżynier – oznacza podmiot działający na rzecz Projektu PPP wyznaczony przez strony Umowy o PPP do wykonywania usług niezależnego inżyniera, określonych w Umowie o PPP oraz umowie z Niezależnym Inżynierem zawartej zgodnie z postanowieniami Umowy o PPP, szczególnie dotyczącej Dużego Projektu

Ocena Efektywności – oznacza analizy dotyczące Projektu PPP wykonywane przez Podmiot Publiczny przed ogłoszeniem postępowania na wybór Partnera Prywatnego mające na celu ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w rozumieniu Ustawy o PPP

Opinia PPP – oznacza opinię dotyczącą zasadności realizacji Przedsięwzięcia wydawaną przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego na podstawie Ustawy o PPP

Operator – oznacza podmiot realizujący zarządzanie, utrzymanie oraz – w przypadku Projektu PPP wdrażanego na podstawie Ustawy o Umowie Koncesji albo za pomocą Spółki PPP (instytucjonalne PPP) – dokonujący poboru opłat związanych z Infrastrukturą Publiczną

Opis Potrzeb i Wymagań / OPiW – oznacza opis potrzeb i wymagań Podmiotu Publicznego w rozumieniu Ustawy PZP

Opłata za Dostępność/ OzD – oznacza wynagrodzenie Partnera Prywatnego płatne przez Podmiot Publiczny, uzależnione od dostępności aktywa i jakości świadczonych usług, a nie rzeczywistego wykorzystania składnika Infrastruktury Publicznej

Opłaty od Użytkowników/ OoU – oznacza sposób wynagradzania Partnera Prywatnego, w którym otrzymuje on prawo do pobierania opłat od Użytkowników za korzystanie z Infrastruktury Publicznej

Partner Prywatny – oznacza partnera prywatnego w rozumieniu Ustawy o PPP albo Koncesjonariusza w rozumieniu Ustawy o Umowie Koncesji lub wykonawcę w rozumieniu Ustawy PZP albo Ustawy o Umowie Koncesji

Partnerstwo Publiczno-Prywatne / PPP – oznacza formę współpracy pomiędzy Podmiotami Publicznymi a Partnerami Prywatnymi, której celem jest realizacja zadań publicznych oparta o podział zadań i ryzyk, regulowana przepisami Ustawy o PPP oraz Ustawy o Umowie Koncesji

Podmiot Publiczny – oznacza podmiot publiczny w rozumieniu Ustawy o PPP albo zamawiającego w rozumieniu Ustawy PZP oraz Ustawy o Umowie Koncesji

Polityka PPP – oznacza „Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” stanowiącą załącznik do uchwały 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r.

Prawo Bankowe – oznacza ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe

Program Funkcjonalno-Użytkowy / PFU – oznacza program funkcjonalno-użytkowy w rozumieniu Ustawy PZP oraz odpowiednich przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie

Projekt Hybrydowy – oznacza Projekt PPP łączący formułę PPP z finansowaniem ze środków europejskich

Projekt PPP / Przedsięwzięcie – oznacza przedsięwzięcie w rozumieniu Ustawy o PPP

Rozporządzenie Ogólne – oznacza Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r.)

Rozporządzenie w sprawie Ryzyka – oznacza rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie

SWZ – oznacza Specyfikację Warunków Zamówienia w rozumieniu przepisów Ustawy PZP

Specustawa Drogowa – oznacza ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

Sponsor – oznacza podmiot będący współnikiem Spółki Projektowej

Spółka PPP – oznacza spółkę Partnera Prywatnego i Podmiotu Publicznego, o której mowa w Ustawie o PPP

Spółka Projektowa – oznacza spółkę specjalnego przeznaczenia, utworzoną w celu realizacji konkretnego Projektu PPP

Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – oznacza uchwałę nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)

Studium Wykonalności – oznacza wielowariantową i wielobranżową ocenę i analizę potencjału projektu inwestycyjnego, służącą do wsparcia procesu decyzyjnego Podmiotu Publicznego

Test PPP – ocena sposobu realizacji inwestycji, podlegająca opinii ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego zgodnie z art. 133b-133e Ustawy o Finansach Publicznych

Umowa Bezpośrednia – oznacza umowę pomiędzy stronami Umowy PPP a Instytucjami Finansującymi (lub z wyznaczonym przez Instytucje Finansujące agentem działającym na ich rzecz), na podstawie której uzgadnia się zasady współpracy z Instytucjami Finansującymi, w szczególności w przypadku wypowiedzenia Umowy o PPP w wyniku naruszenia jej postanowień przez Partnera Prywatnego

Umowa o PPP – oznacza umowę dotyczącą Projektu PPP zawieraną pomiędzy Partnerem Prywatnym a Podmiotem Publicznym

Ustawa o Autostradach Płatnych i KFD – oznacza ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym

Ustawa o Finansach Publicznych – oznacza ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Ustawa o Gospodarce Komunalnej – oznacza ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej

Ustawa o PPP – oznacza ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym

Ustawa o Samorządzie Gminnym – oznacza ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

Ustawa o Udostępnianiu Informacji o Środowisku – oznacza ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

Ustawa o Umowie Koncesji – oznacza ustawę z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi

Ustawa o Zasadach Zarządzania Mieniem Państwowym – oznacza ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym

Ustawa Prawo Budowlane – oznacza ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane

Ustawa Prawo Ochrony Środowiska – oznacza ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska

Ustawa PZP – oznacza ustawę z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych

Ustawa Wdrożeniowa – oznacza ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020

Użytkownik – oznacza podmiot korzystający z Infrastruktury Publicznej (użytkownika końcowego)

Value for Money / VfM – oznacza efektywność realizacji projektu w modelu PPP w porównaniu do Metody Tradycyjnej

Wytyczne Tom I – oznaczają Wytyczne PPP w zakresie przygotowania projektów PPP

Wytyczne Tom II – oznaczają Wytyczne PPP w zakresie przeprowadzenia Postępowania na wybór Partnera Prywatnego.

Wytyczne Tom III – oznaczają Wytyczne PPP w zakresie Umowy o PPP

Zamawiający – oznacza zamawiającego w rozumieniu Ustawy PZP lub Ustawy o Umowie Koncesji

Zamknięcie Finansowe – oznacza podpisanie umów dotyczących uzyskania przez Partnera Prywatnego finansowania, w łącznej kwocie wystarczającej do należytej realizacji Projektu PPP

Zamknięcie Komercyjne – oznacza zawarcie pomiędzy Partnerem Prywatnym a Podmiotem Publicznym Umowy o PPP lub umowy koncesji

Zespół Projektowy PPP – oznacza zespół pracowników Podmiotu Publicznego skierowanych do przygotowania, realizacji i monitorowania Projektu PPP

Wprowadzenie

Niniejsze Wytyczne („Wytyczne Tom I”) dotyczą przygotowania Projektu PPP, w okresie od jego identyfikacji do decyzji Podmiotu Publicznego o rozpoczęciu realizacji inwestycji w formule PPP, a tym samym decyzji o wszczęciu postępowania na wybór Partnera Prywatnego.


Dla potrzeb Wytycznych założono, iż postępowanie na wybór Partnera Prywatnego obejmuje etap prekwalfikacji i negocjacji /Dialogu Konkurencyjnego jako rekomendowany sposób wyboru Partnera Prywatnego. Jeżeli Podmiot Publiczny zdecyduje o zastosowaniu procedury nieobejmującej negocjacji, Wytyczne Tom I powinny być interpretowane w sposób uwzględniający tę odmiennność.

Wytyczne obejmują Projekty PPP realizowane zarówno na podstawie Ustawy o Umowie Koncesji, jak i Ustawy o PPP. Jeśli dany fragment Wytycznych Tom I odnosi się wyłącznie do umowy koncesji, jest to wyraźnie wskazane w tekście.

Wytyczne dotyczą co do zasady Projektów PPP polegających na projektowaniu, budowie, finansowaniu i utrzymaniu Infrastruktury Publicznej (projekty typu *greenfield*). Tam, gdzie jest to uzasadnione, wskazano na zakres prac Partnera Prywatnego polegających na przebudowie lub remoncie Infrastruktury Publicznej.

Wytyczne zawierają wskazówki dla Podmiotu Publicznego jak przygotować się organizacyjnie do realizacji Projektu PPP i jak przygotować Ocenę Efektywności. Ocena Efektywności wykonana przez Podmiot Publiczny ma na celu umożliwienie podjęcia świadomej decyzji o zaangażowaniu się w Projekt PPP na kolejnych etapach realizacji.

Wytyczne Tom I zawierają treść podstawową oraz ramki wyróżnione w tekście wskazujące na treści szczególnie istotne. Ramki są oznaczone w następujący sposób:

Tytuł ramki	Ikona	Znaczenie
Małe Projekty		Wskazanie różnicy w podejściu do realizacji projektów o niższej wartości (poniżej 40 mln zł)
Dobre praktyki		Wskazanie najlepszych praktyk w oparciu o doświadczenia międzynarodowe i krajowe
Przykłady		Wskazanie praktycznych przykładów
Oczekiwane wyniki analiz		Wskazanie jakiego rodzaju wyników Podmiot Publiczny powinien oczekiwać w każdej z analiz
Źródła Informacji		Wskazanie dodatkowych źródeł informacji rozszerzających treści zawarte w Wytycznych Tom I

W Wytycznych Tom I zawarto listy sprawdzające umożliwiające Podmiotowi Publicznemu zweryfikowanie konieczności podjęcia określonych działań lub potwierdzenie ich zasadności.

Schematy i tabele mają za zadanie uporządkowanie informacji zawartych w tekście i ułatwienie ich analizy w syntetyczny sposób.

Wytyczne Tom I mają jedynie charakter wskazówek dla Podmiotu Publicznego, co do rodzaju działań i analiz oraz sposobu ich realizacji, i jako takie nie stanowią zamkniętego i ostatecznego katalogu działań do podjęcia przez Podmiot Publiczny i jego Doradców. Wybór zakresu czynności do wykonania będzie zależał od charakteru i przedmiotu rozważanego Projektu PPP.

Wytyczne uwzględniają stan prawny na dzień 1 stycznia 2021 r. (w zakresie przepisów przejściowych por. Wprowadzenie do Wytycznych Tom II i Wytycznych Tom III).

Część I

Charakterystyka i istota partnerstwa publiczno-prywatnego

1. Podstawowe informacje o modelu PPP

1.1 Podstawowe cechy modelu PPP

PPP to model realizacji zadań publicznych, który oparty jest na wieloletniej umowie określającej podział zadań i ryzyk pomiędzy Pomiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym.

Celem PPP jest **świadczenie określonej usługi publicznej przez Partnera Prywatnego w oparciu o Infrastrukturę Publiczną**.

Projekty PPP polegają na wytworzeniu, rozbudowie lub modernizacji Infrastruktury Publicznej wraz ze świadczeniem usług zarządzania lub utrzymania albo wyłącznie na świadczeniu długoterminowych usług związanych z istniejącą Infrastrukturą Publiczną. Innymi słowy Projektem PPP będzie zarówno:

- 1) projekt, w ramach którego Partner Prywatny wybuduje dany obiekt a następnie będzie go utrzymywał, jak i
- 2) projekt, w ramach którego Partner Prywatny przejmie zarządzanie istniejącym już obiektem, nie wykonując żadnych robót budowlanych.

W zamian, Partner Prywatny jest **wynagradzany** przez Podmiot Publiczny ze środków budżetowych lub otrzymuje prawo do pobierania Opłat od Użytkowników danej Infrastruktury Publicznej w okresie trwania Umowy o PPP.

Najczęściej, Projekty PPP obejmować będą wytworzenie lub remont określonej Infrastruktury Publicznej przez Partnera Prywatnego, przy jednoczesnym zapewnieniu przez niego długoterminowego finansowania Projektu PPP. Z perspektywy Podmiotu Publicznego, zastosowanie PPP pozwala odroczyć ponoszenie nakładów na dany składnik majątkowy i rozłożyć je w czasie w równomierny sposób. Partner Prywatny otrzymuje zazwyczaj wynagrodzenie dopiero z chwilą rozpoczęcia świadczenia usługi. Wynagrodzenie Partnera Prywatnego jest obliczane na podstawie prognozowanych przez niego kosztów i poziomu zwrotu z zainwestowanego kapitału. **Ostateczna wysokość wynagrodzenia zależy od osiągnięcia określonych w Umowie o PPP rezultatów.**

Dla Podmiotu Publicznego celem realizacji projektu w modelu PPP jest świadczenie usług publicznych i osiągnięcie wysokiej jakości w stosunku do ponoszonych kosztów (wzrost efektywności), natomiast dla Partnera Prywatnego wypracowanie zysku z zaangażowanego kapitału.

Pogodzenie celów Podmiotu Publicznego i Partnera Prywatnego jest możliwe poprzez wynegocjowanie i zawarcie akceptowalnej dla obu stron Umowy o PPP, zakładającej odpowiedni podział ryzyk oraz określenie oczekiwanych standardów jakości i ich monitorowanie.

PPP należy traktować dwupłaszczyznowo, jako:

- **alternatywny model realizacji zadań publicznych:** promowanie długoterminowego świadczenia usług publicznych przy wykorzystaniu kompetencji i doświadczenia Partnera Prywatnego;
- **alternatywny model finansowania inwestycji publicznych:** wykorzystanie finansowania (części lub całości nakładów związanych z Projektem PPP) Partnera Prywatnego do zapewnienia Infrastruktury Publicznej.

Na czym polega model PPP?

- Partner Prywatny zobowiązuje się do świadczenia określonej usługi publicznej przez okres obowiązywania Umowy o PPP
- Podmiot Publiczny dzieli ryzyka związane ze świadczeniem konkretnych usług lub zadań publicznych z Partnerem Prywatnym
- Partner Prywatny buduje (rozbudowuje), zarządza i/lub utrzymuje w należytym stanie Infrastrukturę Publiczną oraz świadczy usługi przez okres obowiązywania Umowy o PPP
- Partner Prywatny zapewnia długoterminowe (częściowe lub całościowe) finansowanie Projektu PPP zawierając umowy o finansowanie z Instytucjami Finansującymi
- Podmiot Publiczny może wnieść do Projektu PPP wkład własny, tj. ponieść część wydatków na realizację Projektu PPP, m.in. w formie dopłat do usług świadczonych przez Partnera Prywatnego lub wnieść składnik majątkowy
- Po zakończeniu Umowy o PPP, co do zasady, następuje zwrot Infrastruktury Publicznej Podmiotowi Publicznemu w stanie określonym w Umowie o PPP
- Wynagrodzenie Partnera Prywatnego zależy od dostępności Infrastruktury Publicznej lub jakości świadczonych usług albo od popytu.

Główne, występujące najczęściej różnice pomiędzy modelem PPP a Formułą Tradycyjną realizacji projektów inwestycyjnych podsumowuje poniższa tabela.

Tabela 1: Kluczowe różnice pomiędzy PPP a Formułą Tradycyjną

	Formuła Tradycyjna	Model PPP
Przedmiot	Wytworzenie Infrastruktury Publicznej	Wytworzenie Infrastruktury Publicznej oraz usługi związane z jej zarządzaniem/ utrzymaniem
Czas trwania	Krótki – okres projektowania i budowy	Długi – okres projektowania, budowy oraz utrzymywania /zarządzania Infrastrukturą Publiczną
Utrzymanie	Podmiot Publiczny sam zarządza Infrastrukturą Publiczną lub ją utrzymuje, ewentualnie zleca te zadania podmiotom prywatnym (najczęściej w ramach krótko – lub średnioterminowych umów)	Partner Prywatny zarządza Infrastrukturą Publiczną lub ją utrzymuje w okresie trwania Umowy o PPP
Finansowanie	Pozyskanie finansowania na pokrycie kosztów inwestycyjnych po stronie Podmiotu Publicznego	W większości przypadków, pozyskanie finansowania na pokrycie całości kosztów inwestycyjnych po stronie Partnera Prywatnego
Wynagrodzenie Partnera Prywatnego	Poniesienie całości kosztów inwestycyjnych przez Podmiot Publiczny w okresie projektowania i budowy	Rozłożenie i przełożenie poza etap inwestycyjny części lub całości kosztów inwestycyjnych ponoszonych przez Podmiot Publiczny w ramach długoletniej Umowy o PPP

Przekroczenie kosztów i czasu inwestycji	Podmiot Publiczny w większości ponosi konsekwencje przekroczenia kosztów i czasu realizacji inwestycji	Partner Prywatny co do zasady ponosi konsekwencje nieterminowej realizacji inwestycji i przekroczenia kosztów
Zabezpieczenie standardu wykonania Infrastruktury Publicznej	Standard wykonania Infrastruktury Publicznej zapewniany przez zobowiązania umowne wykonawcy oraz obowiązujący okres gwarancyjny (średnio 3-5 lat)	Wyższa motywacja Partnera Prywatnego do zapewnienia wysokiej jakości Infrastruktury Publicznej, ze względu na zobowiązanie do jej długoletniego (średnio 20 lat) zarządzania/ utrzymania zgodnie z określonymi w Umowie o PPP standardami,
Występowanie synergii	Brak lub niewielkie synergie pomiędzy budową i zarządzaniem/ utrzymaniem Infrastruktury Publicznej	Wysokie synergie pomiędzy projektowaniem, budową i zarządzaniem/ utrzymaniem Infrastruktury Publicznej, ze względu na realizację wszystkich zadań przez Partnera Prywatnego. Optymalizacja przewidywanych kosztów remontów Infrastruktury Publicznej na etapie planowania, projektowania i budowy
Standardy utrzymania	Podmiot Publiczny utrzymuje Infrastrukturę Publiczną w swoim zakresie. Standard utrzymania Infrastruktury Publicznej jest zależny od dostępności środków finansowych w danym okresie	Podmiot Publiczny ustala i kontroluje wykonanie standardów utrzymania Infrastruktury Publicznej. Ich niedotrzymanie może skutkować obniżeniem wynagrodzenia dla Partnera Prywatnego
Podwykonawcy	Podmiot Publiczny zawiera liczne umowy z wykonawcami związane z budową/przebudową, zarządzaniem lub utrzymaniem danej Infrastruktury Publicznej	Podmiot Publiczny zawiera jedną umowę z Partnerem Prywatnym, który we własnym zakresie dobiera podwykonawców i nimi zarządza

1.2 Uczestnicy Projektów PPP

W realizację Projektów PPP zaangażowana jest liczna grupa interesariuszy po stronie publicznej i prywatnej. Poza stronami zawierającymi Umowę o PPP (Podmiot Publiczny, Partner Prywatny), zaangażowani są też m.in. wykonawcy poszczególnych zadań, Podmioty Finansujące, ubezpieczyciele oraz Doradcy. Opis zadań uczestników Projektu PPP przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 2: Uczestnicy Projektów PPP

Podmiot Publiczny	Podmiot Publiczny zamawia określone usługi od Partnera Prywatnego wskazując oczekiwane rezultaty. Dodatkowo nadzoruje i monitoruje, zgodność zamówionej usługi z wymaganymi standardami. Celem Podmiotu Publicznego jest otrzymanie wysokiej jakości usług publicznych w ramach swoich ograniczeń budżetowych.
Partner Prywatny (Spółka Projektowa)	Partner Prywatny to z reguły Spółka Projektowa utworzona przez Sponsorów. Celem Partnera Prywatnego jest osiągnięcie atrakcyjnej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału.
Sponsorzy	Sponsorzy (czyli udziałowcy Spółki Projektowej) udostępniają jej swoją wiedzę, doświadczenie, umiejętności i usługi w zakresie niezbędnym do należytego wykonywania zamówionych usług w Projekcie PPP oraz w części finansują jej działalność.
Wykonawcy	Podmioty, którym Spółka Projektowa zleca świadczenie poszczególnych usług w ramach realizacji Projektu PPP (zaprojektowanie, wybudowanie, utrzymanie lub zarządzanie danej Infrastruktury Publicznej). Odpowiedzialność wobec Podmiotu Publicznego za wykonanie Umowy o PPP pozostaje jednak zawsze po stronie Partnera Prywatnego.
Instytucje Finansujące	Sponsorzy dostarczają część wymaganych środków finansowych na realizację Projektu PPP. Pozostałe środki finansowe pochodzą od zewnętrznych podmiotów – Instytucji Finansujących, działających na rzecz Spółki Projektowej.
Ubezpieczyciele	Podmioty zapewniające ubezpieczenie składników majątkowych wykorzystywanych do świadczenia zamówionych usług oraz innych zdarzeń ubezpieczeniowych, opcjonalnie, podmioty zabezpieczające spłatę zadłużenia zaciąganego na finansowanie Projektu PPP.
Doradcy zewnętrzni	Doradcy prawni, finansowi, ekonomiczni, podatkowi i techniczni angażowani przez Podmiot Publiczny oraz potencjalnych Partnerów Prywatnych.
Inni interesariusze	Użytkownicy, lokalne społeczności, organizacje ekologiczne itp.

1.3 Typowa struktura organizacyjno-prawna realizacji Projektów PPP

Definicja PPP jest szeroka i obejmuje różne formy współpracy pomiędzy Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym. Poszczególne Projekty PPP różnią się między sobą podziałem kluczowych zadań pomiędzy stronami, w tym zadań w zakresie projektowania, budowy, utrzymania, zarządzania, finansowania, własnością Infrastruktury Publicznej, źródłem przychodów Partnera Prywatnego czy wreszcie – strukturą organizacyjno-prawną realizacji Projektu PPP.

W większości przypadków, **rolę Partnera Prywatnego w Projektach PPP pełni Spółka Projektowa**, tworzona specjalnie na potrzeby realizacji konkretnego Projektu PPP. Rozwiązanie takie ma na celu wyeliminowanie ryzyka finansowego, które wiązałoby się z podejmowaniem przez Partnera Prywatnego innej działalności, co jest kluczowe dla Instytucji Finansujących podejmujących decyzję o udzieleniu mu finansowania.

Również z uwagi na powyższe, często Partner Prywatny zawiera umowy podwykonawcze z podmiotami, które realizują konkretne zadania wynikające z Umowy o PPP (np. budowa lub przebudowa Infrastruktury Publicznej, utrzymanie Infrastruktury Publicznej). Podwykonawcy ponoszą za te zadania odpowiedzialność wobec Partnera Prywatnego (ryzyka projektowe przenoszone są na wykonawców, co przyczynia się do Bankowalności Projektu PPP). W takiej sytuacji Partner Prywatny jest podmiotem koordynującym jedynie działania innych uczestników Projektu PPP.

Jednak to Partner Prywatny zawsze odpowiada wobec Podmiotu Publicznego za prawidłowe wykonywanie Umowy PPP oraz wobec Instytucji Finansujących za spłatę zadłużenia.

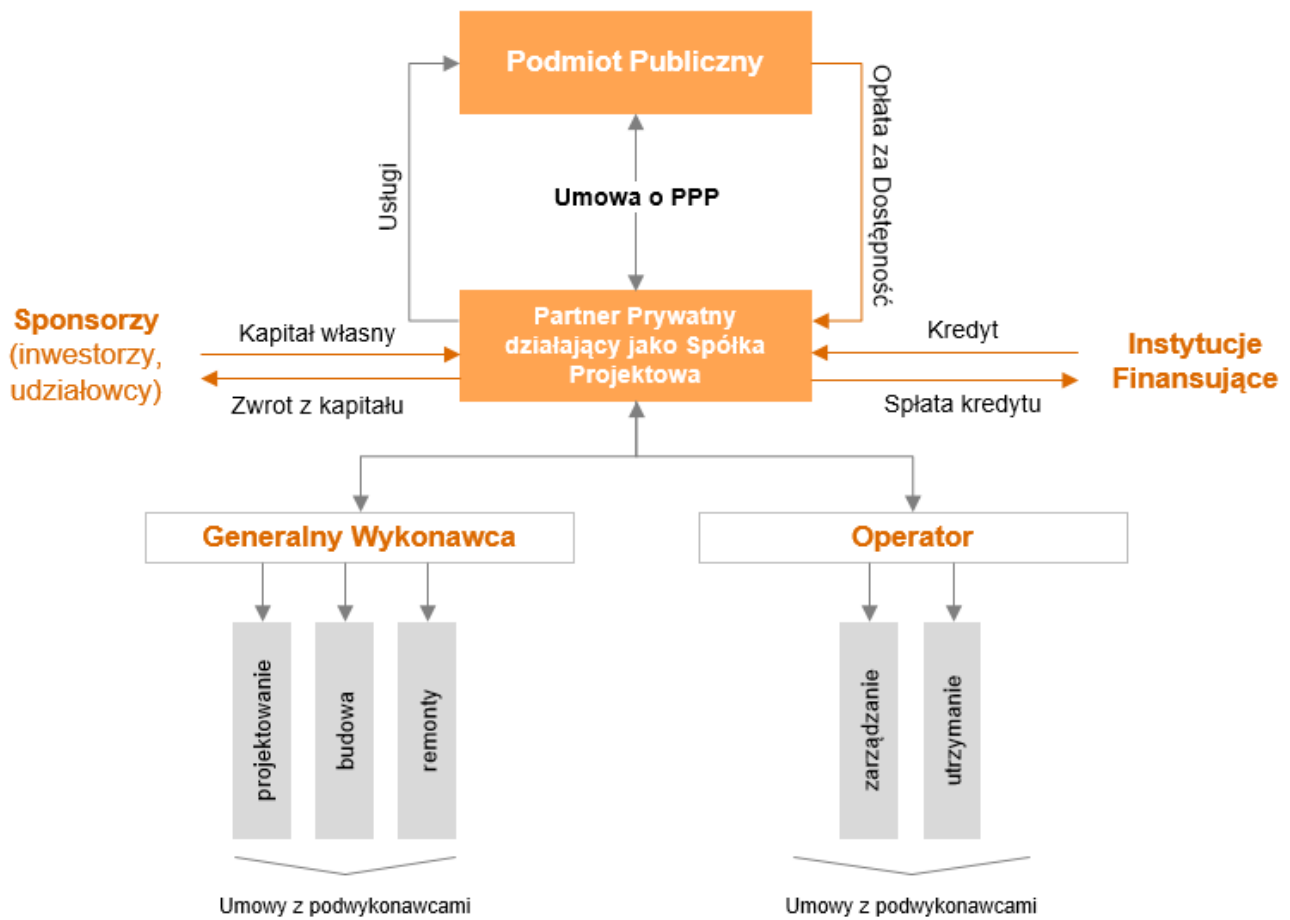
Spółka Projektowa nie posiada własnej zdolności finansowej/kredytowej ani też zdolności opartej o sprawozdania finansowe swoich udziałowców (nie udzielają oni poręczenia spłaty zadłużenia). Bankowalność Projektu PPP – czyli zdolność uzyskania finansowania zewnętrznego – oceniana jest w oparciu o przyszłe przychody pieniężne generowane przez Projekt PPP. Dlatego też im więcej ryzyk, których Partner Prywatny nie jest w stanie kontrolować, spoczywa na nim, tym trudniej będzie mu pozyskać finansowanie.

Środki pieniężne na realizację Projektu PPP pozyskiwane są przez Spółkę Projektową z dwóch głównych źródeł: wkładów kapitałowych od wspólników (Sponsorów) oraz finansowania pozyskiwanego od podmiotów trzecich – Instytucji Finansujących.

W większości przypadków, finansowanie Projektu PPP jest realizowane w formule finansowania projektu z ograniczonym regresem do Sponsorów spółki (ang. *project finance*). Oznacza to, że za realizację Projektu PPP, w tym spłatę swoich zobowiązań, odpowiedzialna jest Spółka Projektowa, w ramach wygenerowanych przepływów pieniężnych, a nie Sponsorzy (wspólnicy Spółki Projektowej). Z kolei Instytucje Finansujące zawierają ze Spółką Projektową umowę finansowania, a z Podmiotem Publicznym (i ewentualnie także ze Sponsorem jako stroną trzecią) tzw. Umowę Bezpośrednią.

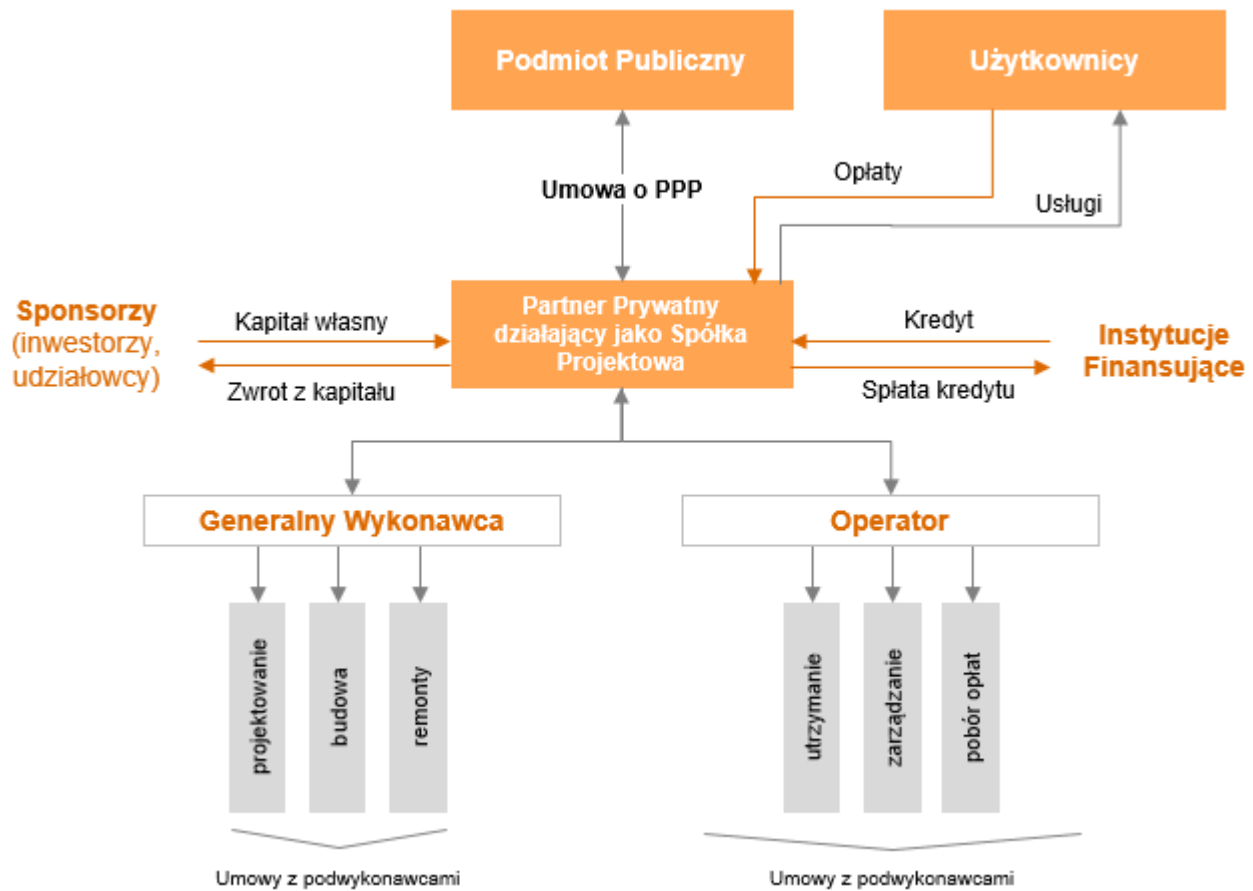
Typowa, uproszczona struktura Projektu PPP z Opłatą za Dostępność przedstawiona została na poniższym schemacie. W ramach modelu Opłaty za Dostępność, Partner Prywatny działający w formie Spółki Projektowej zobowiązuje się do świadczenia usług w zamian za wynagrodzenie ze strony Podmiotu Publicznego, uzależnione od uzyskania ustalonych standardów utrzymania oraz dostępności Infrastruktury Publicznej.

Schemat 1: Uproszczona struktura Projektu PPP z Opłatą za Dostępność (tzw. kontraktowe PPP z Opłatą za Dostępność)



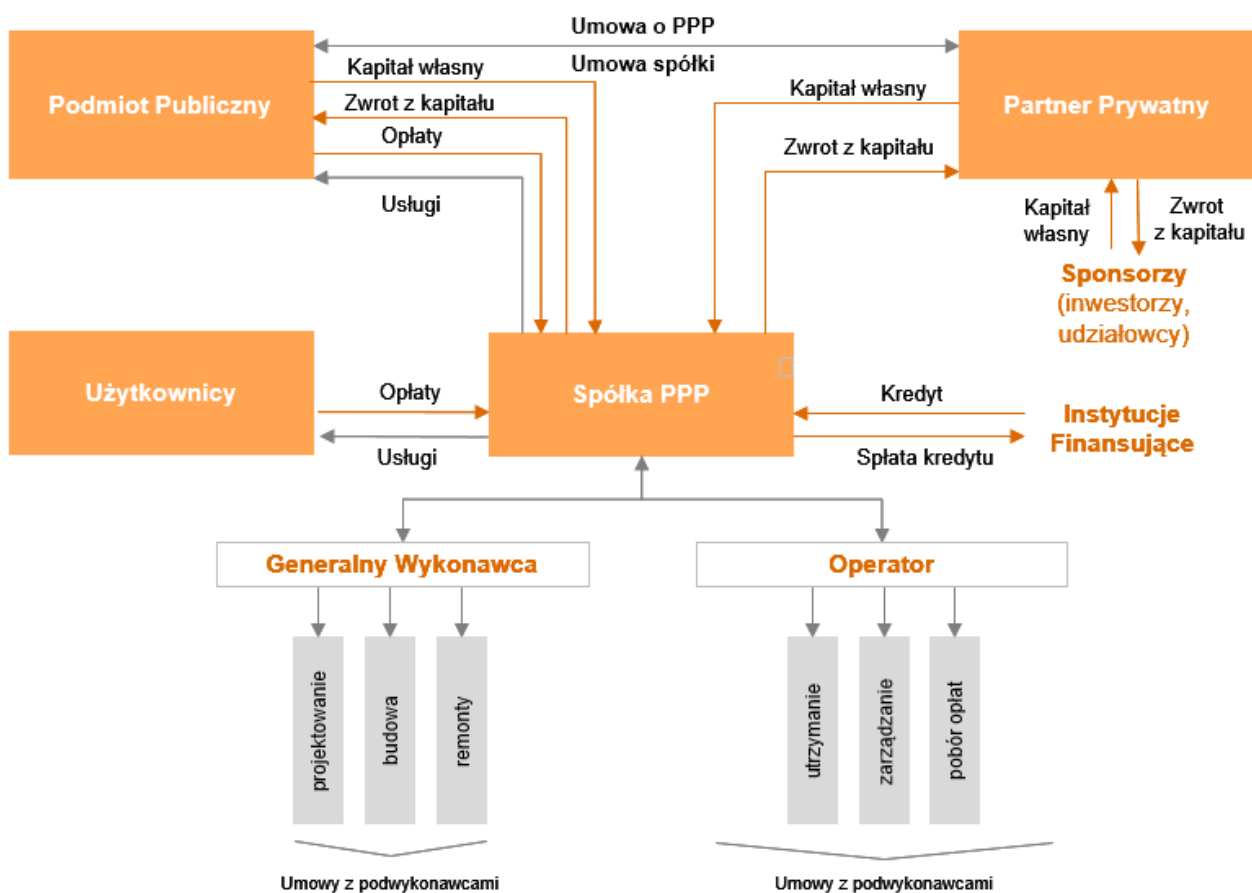
W przypadku realizacji Projektu PPP w oparciu o Koncesję, typowa struktura obejmuje dodatkowo Użytkowników. Poniższy schemat prezentuje relację pomiędzy nimi a Partnerem Prywatnym:

Schemat 2: Uproszczona struktura Projektu PPP w Koncesji



W przypadku instytucjonalnych Projektów PPP, tj. projektów, w których zawiązywana jest Spółka PPP pomiędzy Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym lub Partner Prywatny przystępuje do istniejącej Spółki Podmiotu Publicznego, struktura finansowania projektowego wygląda zasadniczo podobnie jak w przypadku kontraktowego PPP i Koncesji. Jednakże udział Podmiotu Publicznego w strukturze właścicielskiej Spółki PPP zwiększa stopień skomplikowania Projektu PPP pod względem organizacyjnym, ponieważ na powyższą strukturę nakładają się jeszcze stosunki wewnętrzne pomiędzy wspólnikami Spółki PPP, czyli pomiędzy Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym.

Schemat 3: Uproszczona struktura instytucjonalnego Projektu PPP z Opłatami od Użytkowników



1.4 Podział ryzyka

Fundamentalną cechą modelu PPP jest podział ryzyk związanych z realizacją Projektu PPP pomiędzy Partnera Prywatnego a Podmiot Publiczny. Każde ryzyko może zostać zatrzymane przez Podmiot Publiczny, przekazane Partnerowi Prywatnemu lub dzielone w sposób określony w Umowie o PPP.

Podział ryzyka powinien odzwierciedlać zasadę, iż **dane ryzyko przypisuje się tej stronie, która może nim efektywniej zarządzać.**

W większości przypadków nieefektywny lub niemożliwy byłby transfer całości ryzyk projektu do Partnera Prywatnego. Podmiot Publiczny nie powinien przekazywać ryzyk, którymi może zarządzać lepiej niż Partner Prywatny.

Nie ma uniwersalnego podziału ryzyk pomiędzy Podmiot Publiczny a Partnera Prywatnego. W każdym z Projektów PPP konieczna jest **odrębna analiza przypisania poszczególnych ryzyk** Partnerowi Prywatnemu lub Podmiotowi Publicznemu. Metodyka podziału ryzyk zaprezentowana została w punkcie 3.3 Analizy ryzyka.

Typowe grupy ryzyk będące przedmiotem podziału pomiędzy stronami Umowy o PPP to:

- ryzyka projektowania i budowy;
- ryzyka dostępności;
- ryzyka popytu;
- ryzyka finansowania.

1.5 Mechanizm Wynagradzania

Wynagrodzenie Partnera Prywatnego w ramach Projektu PPP zwykle jest oparte na trzech głównych źródłach:

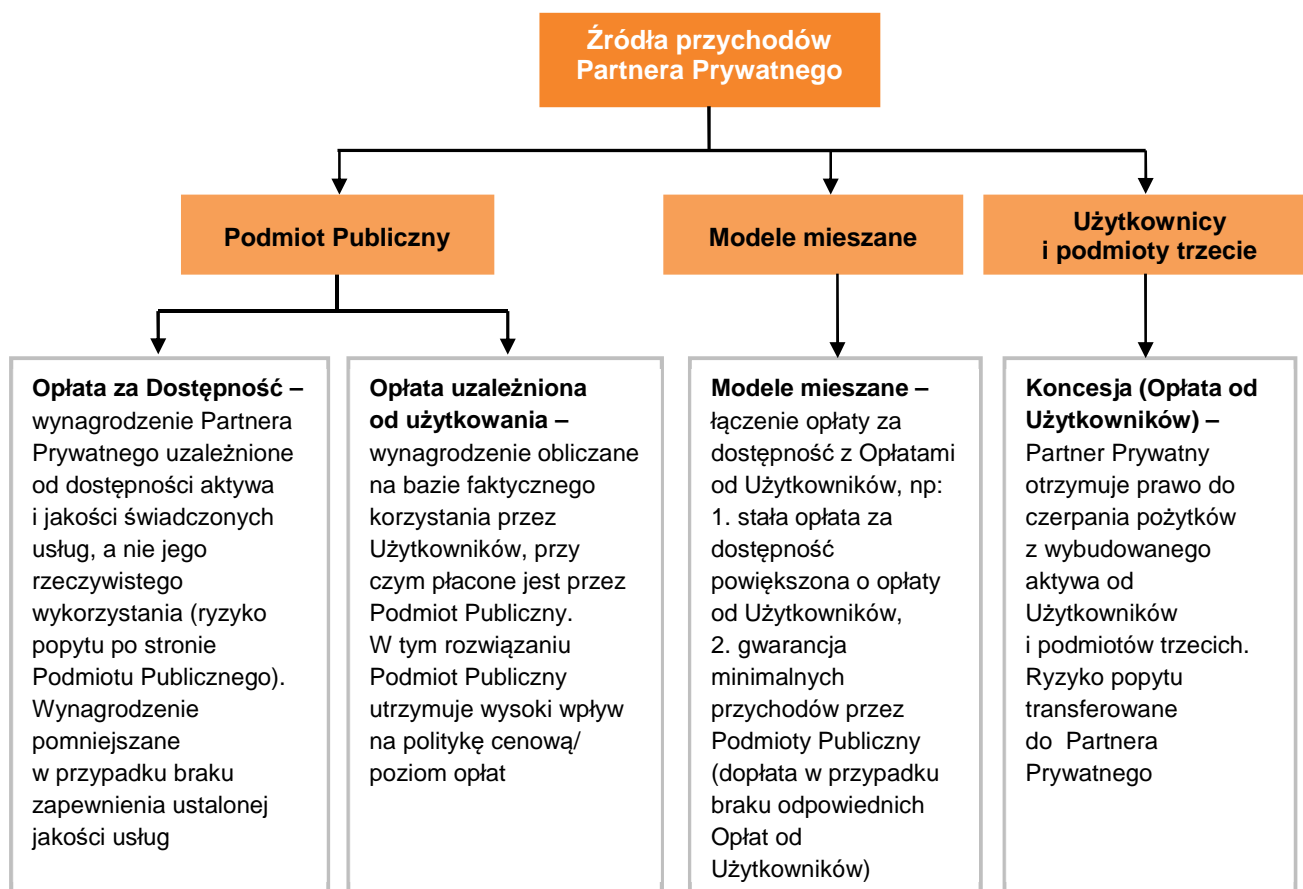
- 1) **środkach Podmiotu Publicznego;**
- 2) **Opłatach od Użytkowników** i przychodach od podmiotów trzecich (np. wynajęcie powierzchni w budynku urzędu do prowadzenia bufetu lub kiosku, wynajęcie sal gimnastycznych po lekcjach, lub dzierżawa nieruchomości do prowadzenia stacji benzynowej w ramach miejsc obsługi podróżnych na autostradach) oraz
- 3) modelach łączących Opłaty od Użytkowników z płatnościami od Podmiotu Publicznego.

Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 5 Ustawy o PPP, jeśli jest planowane pobieranie Opłat od Użytkowników, Umowa o PPP określa **maksymalną wysokość tych opłat oraz warunki ich zmiany.**

Natomiast, w przypadku Projektów PPP opartych o umowę koncesji, art. 45 ust. 2 Ustawy o Umowie Koncesji stwierdza, że jeśli zawarta jest ona „na dłużej niż 5 lat, czas trwania umowy koncesji nie może przekraczać okresu, w którym koncesjonariusz może zasadnie oczekiwać odzyskania nakładów inwestycyjnych, za wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług, wraz ze zwrotem zainwestowanego kapitału, z uwzględnieniem inwestycji początkowych oraz inwestycji dokonanych w trakcie trwania koncesji”.

Poniżej przedstawione zostały typowe przykłady Wynagradzania Partnera Prywatnego.

Schemat 4: Podstawowe źródła przychodów Partnera Prywatnego



Na rynku polskim można spotkać również inne, nietypowe dla Projektów PPP, formy wynagradzania Partnera Prywatnego, takie jak:

1. Oparte na sprzedaży nieruchomości, w tzw. projektach deweloperskich, zakładających przeniesienie własności nieruchomości na Partnera Prywatnego w zamian za budowę Infrastruktury Publicznej na innej nieruchomości. Rozwiązanie takie w każdym przypadku wymaga szczegółowej analizy pod kątem rzeczywistego podziału ryzyk, a nie jedynie „zapłaty” za usługę publiczną poprzez przeniesienie własności nieruchomości. Konieczna jest również analiza celowości łączenia dwóch różnych zadań w ramach jednego projektu.
2. Związane z uzyskaniem określonego poziomu oszczędności na kosztach operacyjnych po przeprowadzeniu remontu aktywa i podziałem tych oszczędności między Podmiot Publiczny a Partnera Prywatnego.

Dobrze skonstruowany Mechanizm Wynagradzania:

- odzwierciedla planowany podział ryzyk pomiędzy stronami;
- odnosi się do rezultatów Projektu PPP;
- motywuje (zarówno poprzez kary jak i dodatkowe korzyści finansowe) Partnera Prywatnego do zapewnienia wysokiej dostępności aktywa i jakości świadczonych usług;
- zapewnia korzyści obu stronom transakcji;
- zapewnia Partnerowi Prywatnemu przewidywalność przychodów i umożliwia mu uzyskanie oczekiwanej stopy zwrotu;
- pozytywnie wpływa na Bankowość Projektu PPP;
- jest możliwie prosty i zrozumiały.

1.6 Uzasadnienie dla stosowania PPP

Adekwatność modelu PPP dla danego projektu zależy będzie od cech tego projektu oraz czynników zewnętrznych, związanych z rynkowym i regulacyjnym otoczeniem projektu.

Co decyduje o zastosowaniu modelu PPP?

- **wartość projektu** - musi być adekwatna do wyższych, względem Formuły Tradycyjnej, kosztów transakcyjnych i wdrożeniowych (koszty te obejmują kompleksowe usługi przez cały okres życia projektu); w przypadku Małych Projektów należy rozważyć czy wysokość tych kosztów nie wpłynie na efektywność Projektu PPP;
- **rodzaj realizowanej inwestycji** – projekty obejmujące element kapitałochłonnych inwestycji wykazują wyższy potencjał do realizacji w formule PPP;
- **okres użytkowania Infrastruktury Publicznej** – w PPP preferowana jest Infrastruktura Publiczna o długim okresie użytkowania;
- **niezmiennność zakresu projektu w długim okresie** – najbardziej adekwatne dla PPP są inwestycje i usługi o standardach niezmiennych w czasie;
- **kompleksowość zakresu projektu** w ramach danego obszaru infrastruktury – PPP jest formą szczególnie dopasowaną do realizacji złożonych projektów;
- **możliwość określenia wymaganych standardów utrzymania oraz wskaźników efektywności** – w Projektach PPP określa się oczekiwane rezultaty i sposób weryfikacji ich osiągnięcia;
- **gotowość Podmiotu Publicznego do ograniczenia wpływu na Projekt PPP** – zastosowanie modelu PPP wymaga pozostawienia Partnerowi Prywatnemu pewnej swobody działania przy zachowaniu uprawnień kontrolnych Podmiotu Publicznego.

Dodatkowo, zewnętrzne przesłanki stosowania modelu PPP to:

- potencjał wykonawczy sektora prywatnego – możliwości i zainteresowanie sektora prywatnego wpływają na konkurencyjność procesu wyboru Partnera Prywatnego, a w konsekwencji możliwość zawarcia Umowy o PPP;
- praktyka rynkowa – możliwość skorzystania z wcześniejszych doświadczeń sektora publicznego w realizacji danego typu projektów oraz doświadczenie po stronie rynku dla danego projektu stanowiąc będą istotne ułatwienie dla realizacji projektu w danej formule.

Ocena Efektywności (Value for Money)

Nie każdy projekt może zostać zrealizowany w modelu PPP, a spośród projektów, dla których jest to wykonalne – nie zawsze będzie to efektywne. Przed podjęciem decyzji o realizacji projektu w danej formule, należy zweryfikować, czy z perspektywy interesu społecznego, bilans uzyskiwanych korzyści i ponoszonych kosztów w całym okresie trwania projektu jest korzystniejszy dla realizacji projektu w formule PPP w porównaniu do Formuły Tradycyjnej, tj. czy projekt jest efektywny (występuje *Value for Money*).

Ocena Efektywności (*Value for Money*) stanowi istotny element oceny projektu. Wspiera ona podjęcie decyzji przez Podmiot Publiczny.

Ocena Efektywności składa się z oceny:

- 1) **jakościowej**, która pozwala na weryfikację, czy formuła PPP jest korzystniejsza dla społeczeństwa przy danych uwarunkowaniach Podmiotu Publicznego i projektu. Analiza jakościowa pozwala na uwzględnienie kontekstu projektu oraz wychwycenie tych różnic pomiędzy scenariuszami, których nie da się w łatwy sposób skwantyfikować (podać w wartościach liczbowych);
- 2) **ilościowej**, w ramach której porównywana jest wartość bieżąca przepływów projektu dla Podmiotu Publicznego z uwzględnieniem interesu społecznego w dwóch scenariuszach: realizacji inwestycji Metodą Tradycyjną przez Podmiot Publiczny oraz w modelu PPP, przy czym analiza prowadzona jest dla projektu referencyjnego, zakładającego osiągnięcie tych samych rezultatów i świadczenie usług na takim samym poziomie, jak w ramach PPP.

Najczęstsze powody wyboru modelu PPP przez Podmioty Publiczne, stanowiące przedmiot rozważań w ramach jakościowej Oceny Efektywności (*Value for Money*), obejmują:

- potrzebę szybkiego i terminowego zapewnienia określonej Infrastruktury Publicznej – rozwiązania stosowane w Umowach o PPP motywują Partnera Prywatnego do terminowej realizacji inwestycji;
- wyższą jakość dostarczonej infrastruktury i świadczonych usług – w ramach Umowy o PPP określone są oczekiwane rezultaty i wskaźniki jakościowe, które mają być dotrzymywane w całym okresie trwania Umowy o PPP, dodatkowo w przypadku szczególnie złożonych lub specjalistycznych projektów Podmiot Publiczny może nie posiadać wiedzy lub doświadczenia niezbędnych do przeprowadzenia tych projektów;
- optymalizację kosztów w okresie ekonomicznej użyteczności Infrastruktury Publicznej – w typowym Projekcie PPP Partner Prywatny odpowiedzialny jest za projektowanie, budowę i utrzymanie/ zarządzanie danej Infrastruktury Publicznej lub utrzymanie i świadczenie określonych usług, w związku z czym wybierać będzie rozwiązania optymalizujące koszty projektu w okresie trwania Umowy;
- złożoność profilu ryzyka projektu - możliwość przeniesienia określonych ryzyk na Partnera Prywatnego; należy tu mieć na uwadze, że o efektywności podziału ryzyk decydować będzie nie sam transfer ryzyka na Partnera Prywatnego, ale transfer tych ryzyk, którymi Partner Prywatny może zarządzać lepiej niż Podmiot Publiczny;
- inny profil wydatkowania środków publicznych – w szczególności możliwość długoterminowego planowania zobowiązań, brak konieczności angażowania istotnych środków w pierwszych latach trwania projektu, przesunięcie płatności w czasie dla Projektów PPP opartych o Opłatę za Dostępność lub Myto Ukryte, a w przypadku Koncesji ich brak lub istotne ograniczenie (przekazanie Partnerowi Prywatnemu prawa do pobierania Opłat od Użytkowników).

Dla projektów spełniających przesłanki do realizacji w modelu PPP i wykazujących pozytywne *Value for Money* na etapie Oceny Efektywności, kluczowe jest odpowiednie przygotowanie tych projektów i przeprowadzenie wyboru Partnera Prywatnego, zapewnienie odpowiedniej jakości dokumentacji w ramach postępowania na wybór Partnera Prywatnego, w tym projektu Umowy o PPP.

Zarówno sam proces wyboru Partnera Prywatnego, jak i dokumentacja postępowania na wybór Partnera Prywatnego, w tym Umowa o PPP powinny maksymalizować szansę na efektywną realizację danego Projektu PPP tj. zapewnić taki podział zadań i ryzyk, aby strony mogły realizować swoje cele.

Szczegółowy opis postępowania na wybór Partnera Prywatnego opisany jest w Wytycznych Tom II, a wskazówki dotyczące formułowania Umów o PPP w Wytycznych Tom III.

2. Otoczenie instytucjonalno-prawne Projektów PPP

Ponieważ Projekty PPP realizowane są przez Podmioty Publiczne i dotyczą często sektorów regulowanych, funkcjonują one w rozbudowanym środowisku instytucjonalno-prawnym.

Ustalenie dla konkretnego Projektu PPP właściwego otoczenia instytucjonalno-prawnego należy do sfery analizy prawnej i jest niezbędne w celu prawidłowego przeprowadzenia analizy ryzyka prawnego. W niniejszym rozdziale wskazano regulacje prawne mające wpływ na współpracę Podmiotów Publicznych z Partnerami Prywatnymi na poziomie strategicznym, proceduralnym, kontraktowym, podmiotowym, przedmiotowym, a także funkcjonalnym, które należy wziąć pod uwagę analizując konkretny Projekt PPP.

Regulacje na poziomie strategicznym

Ramy współpracy Podmiotów Publicznych i Partnerów Prywatnych na poziomie strategicznym określa **Polityka PPP**, tj. dokument wskazujący wyzwania rozwojowe PPP, cele i zakres polityki PPP, kluczowe zasady realizacji projektów PPP, działania, rolę i odpowiedzialność poszczególnych instytucji, a także zasady dotyczące monitoringu i ewaluacji polityki PPP. Potrzebę rozwoju PPP podkreślają również zapisy Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, wskazujące na konieczność wykorzystania posiadanego przez sektor prywatny doświadczenia w zarządzaniu i utrzymywaniu infrastruktury, przygotowaniu i realizacji projektów oraz kapitału prywatnego do realizacji zadań publicznych.

Regulacje na poziomie proceduralnym

Na poziomie proceduralnym (wybór Partnera Prywatnego), jak też kontraktowym, współpraca Podmiotów Publicznych z Partnerami Prywatnymi jest regulowana w ramach szeroko rozumianego **systemu zamówień publicznych**, na który składają się akty prawne Unii Europejskiej oraz prawo krajowe, w tym Ustawa o PPP, Ustawa o Umowie Koncesji oraz Ustawa PZP.

Regulacje na poziomie podmiotowym

Wpływ na Projekt PPP mają również regulacje specyficzne dla zaangażowanych Podmiotów Publicznych, np. przepisy Ustawy o Finansach Publicznych, Ustawy o Gospodarce Komunalnej, czy regulacje ustrojowe np. z Ustawy o Samorządzie Gminnym, określające ramy działania organów administracji publicznej.

Regulacje na poziomie przedmiotowym

Kluczowe znaczenie mają także regulacje prawne właściwe dla poszczególnych sektorów, w jakich dane projekty są realizowane). Dotyczyć to będzie np. sektora gospodarki odpadami, wodociągowo – kanalizacyjnego czy energetycznego. Przed przystąpieniem do realizacji Projektu PPP w tego typu sektorze konieczna jest szczegółowa weryfikacja wszystkich dotyczących go aktów prawnych, przede wszystkim celem przesądzenia czy planowany przez Podmiot Publiczny model PPP możliwy jest w ogóle do zastosowania, a przyjęte założenia są prawidłowe. Mogą bowiem istnieć takie regulacje prawne, które spowodują, że dane rozwiązania są niedopuszczalne czy też nieopłacalne.

Przedsięwzięcia PPP dofinansowane ze środków unijnych, tj. Projekty Hybrydowe, podlegać będą dodatkowo regulacjom dotyczącym wydatkowania środków unijnych. W tym zakresie szczególną uwagę należy zwrócić na przepisy Rozporządzenia Ogólnego oraz Ustawy Wdrożeniowej, a także na akty nie mające charakteru powszechnie obowiązującego, tj. wytyczne instytucji zarządzających, regulujące zasadniczo kwestie rozliczeń związanych ze wsparciem uzyskiwanym przez beneficjentów programów unijnych.

Regulacje na poziomie funkcjonalnym

Wreszcie, na poziomie funkcjonalnym, należy wskazać regulacje, które uzależniają przeprowadzenie określonej czynności lub podjęcie decyzji związanej z Projektem PPP od działań innych podmiotów.

W tym kontekście, ważną rolę odgrywa minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, który zgodnie z Polityką PPP stanowi centralną jednostkę koordynująco-zarządzającą w zakresie PPP (**Centralną Jednostkę PPP**). Do jego głównych kompetencji w tym zakresie należy zaliczyć m.in. możliwość potwierdzenia zasadności realizacji inwestycji w formule PPP (uzyskania Opinii PPP), prowadzenie baz zamierzeń inwestycyjnych oraz Umów o PPP¹ i wsparcie merytoryczne Podmiotów Publicznych realizujących Projekty PPP.

W ramach Projektów PPP określone kompetencje posiadają również inne organy administracji publicznej, wśród których przykładowo można wskazać:

- Prezesa Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa np. w zakresie udzielania zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych oraz na oddanie składników aktywów trwałych do korzystania przez Podmioty Publiczne będące państwowymi osobami prawnymi w rozumieniu Ustawy o Zasadach Zarządzania Mieniem Państwowym w zakresie i na zasadach w niej określonych (art. 38 Ustawy o Zasadach Zarządzania Mieniem Państwowym),
- uprawnienia instytucji zarządzających oraz pośredniczących w rozumieniu Ustawy Wdrożeniowej w odniesieniu do kontroli kwalifikowalności wydatków ponoszonych przez Podmiot Publiczny lub Partnera Prywatnego w ramach umowy o dofinansowanie przy Projektach Hybrydowych (np. Centrum Unijnych Projektów Transportowych przy dużych projektach z sektora transportowego).

¹ Bazy: zamierzeń inwestycyjnych i Umów o PPP są dostępne pod adresem internetowym: <https://www.ppp.gov.pl/analiza-rynku-ppp/>



Przykład

Zgody wymagane dla Podmiotu Publicznego na realizację Projektu PPP o wartości powyżej 300 mln zł. Podmiotem Publicznym jest szpital kliniczny prowadzony przez uczelnię publiczną. Projekt obejmuje rozporządzenie składnikiem majątkowym o wartości powyżej 5 mln zł.

Podmiot	Zakres uzgodnień	Obowiązkowy/ Fakultatywny
Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego	Niewiążąca opinia w przedmiocie sposobu realizacji inwestycji, jeżeli planowana jest w Formule Tradycyjnej (art. 133b Ustawy o Finansach Publicznych).	Obowiązkowa
Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego	Opinia na temat zasadności realizacji Projektu PPP (art. 2 b Ustawy o PPP)	Fakultatywna
Senat Uczelni	Z reguły rozporządzenie składnikami aktywów trwałych wymaga zgody senatu uczelni, wyrażonej w formie uchwały.	Wynika z treści statutu uczelni
Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej	Zgoda (art. 38 ust 1 pkt 2 Ustawy o Zasadach Zarządzania Mieniem Państwowym)	Obligatoryjna
Minister właściwy do spraw finansów publicznych	Zgoda (art. 18 Ustawy o PPP)	Obligatoryjna

3. Etapy realizacji Projektu PPP

Realizację Projektu PPP można podzielić na trzy główne etapy: przygotowawczy, inwestycyjny i operacyjny.

Etap przygotowawczy

W ramach etapu przygotowawczego Podmiot Publiczny definiuje i przygotowuje Projekt PPP, przeprowadza odpowiednie analizy, weryfikuje przyjęte założenia w ramach prowadzonych analiz i dialogu z rynkiem, prowadzi uzgodnienia z interesariuszami danego Projektu PPP. Wykonanie tych czynności umożliwia podjęcie decyzji o realizacji projektu w formule PPP i rozpoczęcie postępowania na wybór Partnera Prywatnego. Po wyborze najkorzystniejszej oferty, podpisywana jest Umowa o PPP, która w swojej zasadniczej części wchodzi w życie po Zamknięciu Finansowym Projektu (w przypadku wykorzystania warunków zawieszających – w momencie ich spełnienia).

W przypadku Projektów PPP, etap przygotowawczy ma szczególne znaczenie, ponieważ podjęte wówczas decyzje będą mieć wpływ na projekt przez cały okres trwania Umowy o PPP. W ramach prac tego etapu określone są wszystkie założenia konieczne do realizacji inwestycji.

W szczególności, następuje określenie przedmiotu i zakresu inwestycji, kosztów inwestycyjnych i operacyjnych oraz utrzymania, podziału zadań i ryzyk, standardów świadczonych usług i konsekwencji braku ich dotrzymania. Należy pamiętać, że Projekt PPP prowadzony jest w długim okresie, w związku z tym prawidłowe oszacowanie kosztów na wstępnym etapie przełoży się na późniejszy sukces Projektu PPP. Z kolei ich niedoszacowanie lub przeszacowanie może spowodować istotne problemy na etapie realizacji.

Etap inwestycyjny

Następnie, w ramach etapu inwestycyjnego, Partner Prywatny zgodnie z postanowieniami Umowy o PPP projektuje, buduje, przebudowuje lub remontuje określoną Infrastrukturę Publiczną. Zasadą jest, że w okresie realizacji inwestycji Partner Prywatny nie otrzymuje wynagrodzenia. Inwestycja finansowana jest przez Partnera Prywatnego ze środków własnych lub uzyskanych przez niego od Instytucji Finansujących. Teoretycznie Podmiot Publiczny może zapewnić część finansowania jako wkład własny, jednak poza sytuacją przekazania dotacji unijnej nie jest to praktykowane.

Rolą Podmiotu Publicznego jest współdziałanie z Partnerem Prywatnym w ustalonym w Umowie o PPP zakresie oraz kontrola wykonywania Umowy o PPP przez Partnera Prywatnego.

Etap operacyjny

Na tym etapie Partner Prywatny utrzymuje Infrastrukturę Publiczną lub nią zarządza zgodnie z wymaganiami określonymi w Umowie o PPP, otrzymując wynagrodzenie od Podmiotu Publicznego, Użytkowników lub podmiotów trzecich i rozpoczyna spłatę zaciągniętego finansowania. Finalnym momentem kończącym fazę operacyjną i Projekt PPP jest przekazanie przez Partnera Prywatnego Infrastruktury Publicznej Podmiotowi Publicznemu. Rolą Podmiotu Publicznego jest współdziałanie z Partnerem Prywatnym w ustalonym w Umowie o PPP zakresie oraz kontrola wykonywania przez niego postanowień Umowy o PPP.


Przedstawiona na kolejnych stronach tabela prezentuje etapy realizacji projektu w formule PPP oraz główne zadania Podmiotu Publicznego w ramach każdego z nich. Warto mieć na uwadze, że wiele zadań i podprocesów w ramach przygotowania projektu będzie mieć charakter iteracyjny tzn. polegający na każdorazowym zastosowaniu tego samego przeliczenia lub podejścia po zmianie kluczowych założeń: przykładem są analizy ekonomiczno-finansowe wykonywane w ramach Oceny Efektywności. Dodatkowo, część analiz wykonywanych na etapie wcześniejszym wymagać będzie aktualizacji w ramach następnego kroku – na przykład ocena efektywności (*Value for Money*). Poniżej wskazano również tabelę przedstawiającą proces decyzyjny prowadzący do realizacji projektu w formule PPP.

Tabela 3: Proces realizacji Projektu PPP dla Podmiotu Publicznego

Etap	Etap przygotowawczy							Etap inwestycyjny	Etap operacyjny	
	Identyfikacja projektu PPP	Wybór doradców	Ocena Efektywności	Przygotowanie postępowania na wybór Partnera Prywatnego	Postępowanie na wybór Partnera Prywatnego	Umowa o PPP Zamknięcie Komercyjne	Zamknięcie Finansowe	Realizacja Umowy o PPP -faza inwestycyjna	Realizacja Umowy o PPP - faza operacyjna	Zakończenie Umowy o PPP
Średni czas trwania	1-2 miesiące	3-4 miesięcy ²	2-4 miesięcy ²	1-2 miesięcy ²	9-18 miesięcy ²	1-2 miesięcy ²	3-9 miesięcy ²	18 miesięcy - 4 lata ²	10 - 30 lat	1-3 miesięcy ²
Zadania Podmiotu Publicznego	<ul style="list-style-type: none"> Identyfikacja oraz wstępna ocena możliwości realizacji danego projektu w modelu PPP Przygotowanie organizacyjne po stronie Podmiotu Publicznego Wybór Zespołu Projektowego i Komitetu Sterującego 	<ul style="list-style-type: none"> Określenie zakresu usług doradczych Powołanie Komisji Przetargowej Przygotowanie dokumentacji i postępowania na wybór Doradcy Rozpoczęcie i przeprowadzenie postępowania 	<ul style="list-style-type: none"> Analiza interesariuszy Analizy techniczne Analizy ryzyka Analizy prawne Analizy podatkowe Analizy rynkowe Analiza popytu; Analizy ekonomiczno-finansowe Analiza <i>Value for Money</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Określenie zakresu Projektu PPP oraz wymagań dotyczących standardów usług realizowanych przez Partnera Prywatnego Powołanie Komisji Przetargowej Przygotowanie Dokumentacji Postępowania Rozpoczęcie postępowania i preselekcja kandydatów procedury dwuetapowej (o ile ma to zastosowanie) 	<ul style="list-style-type: none"> Zdefiniowanie struktury projektu (podział ryzyk, mechanizm płatności, forma techniczna i prawna) Przeprowadzenie negocjacji np. w ramach Dialogu Konkurencyjnego (o ile ma to zastosowanie) Przygotowanie zaproszenia do składania ofert wraz z istotnymi warunkami Umowy o PPP i załącznikami Analiza i ocena otrzymanych ofert 	<ul style="list-style-type: none"> Poinformowanie oferentów o wynikach postępowania na wybór Partnera Prywatnego, Zaproszenie i podpisanie Umowy o PPP z wybranym Partnerem Prywatnym Wniesienie wkładu własnego przez Podmiot Publiczny 	<ul style="list-style-type: none"> Podpisanie Umowy Bezpośredniej Współpraca z Partnerem Prywatnym co do spełnienia warunków do wypłaty finansowania w zakresie wskazanym w Umowie o PPP 	<ul style="list-style-type: none"> Określenie Zespołu Projektowego do zarządzania Umową o PPP Zarządzanie wydarzeniami zaistniałymi w trakcie trwania etapu inwestycyjnego Umowy o PPP (np. siła wyższa, roszczenia) Kontrola Podmiotu Publicznego nad realizacją inwestycji Akceptacja dokumentacji przetargowej Współpraca z Partnerem Prywatnym w celu wykonania Projektu PPP 	<ul style="list-style-type: none"> Kontrola i monitorowanie określonego w Umowie o PPP standardu usług świadczonych przez Partnera Prywatnego Rozliczenia/ płatności na rzecz Partnera Prywatnego Zarządzanie wydarzeniami zaistniałymi w trakcie trwania fazy operacyjnej Umowy o PPP (np. siła wyższa, roszczenia, zmiana prawa) 	<ul style="list-style-type: none"> Weryfikacja zgodności stanu technicznego zwracanej Infrastruktury Publicznej z wymaganiami Umowy o PPP Ostateczne rozliczenie z Partnerem Prywatnym zgodnie z Umową o PPP

² Wskazany okres różni się od okresu przedstawionego w opracowaniu: Partnerstwo Publiczno-Prywatne, Miniprzewodnik dla instytucji publicznych. Rozbieżność wynika z praktycznych doświadczeń rynkowych

Wytyczne PPP
Tom I: Przygotowanie projektów PPP

Wyniki etapu	<ul style="list-style-type: none">Wstępna ocena możliwości realizacji danego projektu w modelu PPP	<ul style="list-style-type: none">Wybór Doradcy	<ul style="list-style-type: none">Zakres projektu PPPPlan wyboru Partnera Prywatnego	<ul style="list-style-type: none">Dokumentacja w ramach postępowania na wybór Partnera Prywatnego oraz wymagania dotyczące standardu usług świadczonych przez Partnera Prywatnego	<ul style="list-style-type: none">Wybór oferty najkorzystniejszej	<ul style="list-style-type: none">Podpisanie Umowy o PPP	<ul style="list-style-type: none">Uzgodnienie i podpisanie Umowy Bezpośredniej i pozyskanie finansowania (o ile dotyczy Podmiotu Publicznego)	<ul style="list-style-type: none">Remontowana / wybudowana nowa Infrastruktura Publiczna	<ul style="list-style-type: none">Świadczenie usług w oparciu o Infrastrukturę PublicznąRozliczenia między stronami	<ul style="list-style-type: none">Zwrotne przekazanie Infrastruktury Publicznej Podmiotowi Publicznemu
Decyzje Podmiotu Publicznego	<ul style="list-style-type: none">Rozpoczęcie Oceny Efektywności realizacji projektu w modelu PPP	X	<ul style="list-style-type: none">Decyzje Podmiotu Publicznego związane z zaciągnięciem zobowiązań (np. ujęcie wydatków ze środków publicznych w planie finansowym)Rozpoczęcie postępowania przetargowego na wybór Partnera Prywatnego	<ul style="list-style-type: none">Ogłoszenie postępowania na wybór Partnera Prywatnego (oraz etapu negocjacyjnego o ile ma to zastosowanie)Wybór trybu	<ul style="list-style-type: none">Aktualizacja decyzji Podmiotu Publicznego związanej z zaciągnięciem zobowiązańDecyzja o wyborze najkorzystniejszej oferty	<ul style="list-style-type: none">Pozostałe decyzje i zgody związane z zaciągnięciem zobowiązań (np. kontrasygnata)	<ul style="list-style-type: none">Decyzja odnośnie zawarcia Umowy Bezpośredniej i pozyskanie finansowania (o ile dotyczy Podmiotu Publicznego)	<ul style="list-style-type: none">Podjęmowanie decyzji związanych z wydarzeniami zaistniałymi w trakcie trwania etapu inwestycyjnego Umowy o PPP (np. siła wyższa, roszczenia).	<ul style="list-style-type: none">Podjęmowanie decyzji związanych z wydarzeniami zaistniałymi w trakcie trwania etapu operacyjnego Umowy o PPP (np. siła wyższa, roszczenia), zmiana prawa).	<ul style="list-style-type: none">Decyzja o ewentualnym przedterminowym rozwiązaniu umowy (jeśli dotyczy)
	Identyfikacja projektu PPP, Wytyczne Tom I, Część II, Rozdział 1 Przygotowanie organizacyjne Podmiotu Publicznego – Wytyczne Tom I, Część II, Rozdział 2	Ocena Efektywności realizacji projektu w modelu PPP, Wytyczne Tom I, Część II, Rozdział 2, <u>Krok 3</u> Załącznik nr 1 – OPZ	Ocena Efektywności realizacji projektu w modelu PPP, Wytyczne Tom I, Część II, <u>Rozdział 3</u> Działania do podjęcia przed wszczęciem postępowania - Wytyczne Tom I, Część II, <u>Rozdział 4</u>	Wytyczne Tom II	Wytyczne Tom II	Umowa o PPP - Wytyczne Tom III Zamknięcie Komercyjne – Wytyczne Tom II Wytyczne Tom III	Wytyczne Tom II Wytyczne Tom III			

4. Łączenie finansowania przez Partnera Prywatnego ze środkami UE w ramach modelu PPP

Model PPP wykorzystywany jest do realizacji kapitałochłonnych inwestycji związanych ze świadczeniem usług publicznych. W wielu przypadkach, planowane inwestycje dotyczyć będą obszarów wspieranych przez Komisję Europejską, dla których możliwe jest wsparcie z funduszy unijnych. Krajowe i unijne regulacje prawne umożliwiają łączenie PPP z dofinansowaniem ze środków Unii Europejskiej, czyli realizację tzw. Projektów Hybrydowych. Mając na uwadze, że wykorzystanie PPP dla realizacji celów polityki spójności może mieć pozytywny wpływ na budżet unijny i budżet sektora publicznego w Polsce, w regulacjach dot. wdrażania funduszy UE w perspektywie finansowej 2014-2020 uwzględniono specyfikę tego typu przedsięwzięć, m. in. w ramach Rozporządzenia Ogólnego, Ustawy Wdrożeniowej, wytycznych horyzontalnych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego³ i dokumentach dotyczących poszczególnych programów operacyjnych.

Przygotowanie Projektu Hybrydowego jest złożonym procesem, w którym konieczne jest spełnienie dodatkowych wymagań wynikających z regulacji krajowych i europejskich dotyczących wykorzystania środków UE. Obok spełnienia wymogów niezbędnych dla uzyskania unijnej dotacji, w ramach Oceny Efektywności należy uwzględnić kwestię wpływu dotacji na możliwość realizacji celów Podmiotu Publicznego, efektywność realizacji Projektu PPP oraz jego atrakcyjność rynkową. Ponadto w Projektach PPP można wykorzystać instrumenty zwrotne dostępne pod określonymi warunkami

Dodatkowo, przeprowadzenie Projektu Hybrydowego wymaga odpowiedniego połączenia procesu przygotowania projektu PPP i wyboru Partnera Prywatnego z procesem przygotowania wniosku i ubiegania się o dofinansowanie. Przygotowując plan realizacji przedsięwzięcia należy uwzględnić okres weryfikacji wniosku o dofinansowanie. Mając na uwadze, że łączenie PPP z funduszami UE dotyczyć będzie najczęściej dużych projektów, pozyskanie finansowania wymagać będzie dodatkowo oceny eksperckiej Jaspers i Komisji Europejskiej, co będzie mieć odzwierciedlenie w dłuższym czasie weryfikacji wniosku.

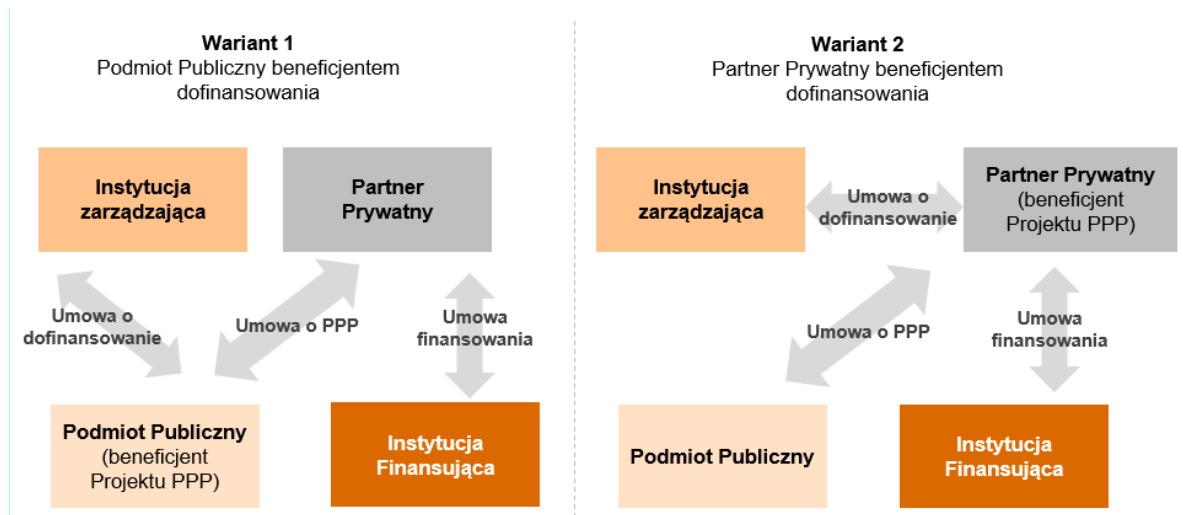
Rozwiązania dedykowane Projektom Hybrydowym, które wprowadzono w perspektywie finansowej 2014-2020 obejmują:

- umożliwienie, by beneficjentem dofinansowania był nie tylko Podmiot Publiczny, ale również Partner Prywatny;
- umożliwienie zmiany beneficjenta w toku realizacji projektu PPP, bez naruszania zasady trwałości projektu;
- określenie zasad refundacji wydatków ponoszonych przez Partnera Prywatnego w sytuacji, gdy beneficjentem dofinansowania jest Podmiot Publiczny.

Zgodnie z powyższym, w perspektywie finansowej 2014-2020 Podmiot Publiczny inicjujący Projekt PPP może zdecydować czy sam będzie beneficjentem czy będzie nim Partner Prywatny. W tym drugim przypadku decyzja zatwierdzająca instytucji zarządzającej (*de facto*: umowa o dofinansowanie) będzie miała charakter warunkowy do momentu, w którym instytucja zarządzająca upewni się, że wybrany Partner Prywatny spełnia warunki dla beneficjenta zgodnie z Rozporządzeniem Ogólnym.

³ Dokument dostępny jest pod adresem internetowym: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-ministra-infrastruktury-i-rozwoju-w-zakresie-zagadnien-zwiazanych-z-przygotowaniem-projektow-inwestycyjnych-w-tym-projektow-generujacych-dochod-i-projektow-hybrydowych-na-lata-2014-2020-1/>

Schemat 5: Model hybrydowy PPP



Oprócz dwóch wariantów przedstawionych powyżej, w szczególnych przypadkach, w perspektywie finansowej 2014-2020 możliwa jest zmiana beneficjenta w toku realizacji Projektu PPP, w sytuacji, gdy beneficjentem dofinansowania jest Partner Prywatny. Może mieć to zastosowanie na przykład w sytuacji przeniesienia praw i obowiązków na Spółkę Projektową utworzoną w trybie art. 7a Ustawy o PPP (po wyborze Partnera Prywatnego) lub w ramach interwencji w Projekt PPP ze strony Instytucji Finansujących np. gdy Partner Prywatny nie wywiązuje się z powierzonych mu obowiązków. Wówczas zastępujący go nowy podmiot może wstąpić w prawa i obowiązki beneficjenta dofinansowania.

W perspektywie finansowej 2014-2020 określone zostały również zasady kwalifikowalności wydatków ponoszonych przez Partnera Prywatnego w sytuacji, gdy beneficjentem dofinansowania jest Podmiot Publiczny. Podstawą refundacji są wówczas wydatki ponoszone przez Partnera Prywatnego, o ile zawarta została Umowa o PPP. Wydatki Partnera Prywatnego przedstawione do refundacji przez Podmiot Publiczny powinny zostać odpowiednio zweryfikowane pod kątem zgodności z odpowiednimi przepisami prawa krajowego i europejskiego oraz warunkami określonymi w programie operacyjnym.

W przypadku zastosowania takiego rozwiązania środki z dotacji przekazywane są na rachunek powierniczy (przeznaczony wyłącznie do obsługi danej umowy z ograniczeniami w dysponowaniu zdeponowanymi na nim środkami) założony przez Podmiot Publiczny na warunkach określonych w Umowie o PPP. Przepływy w Projekcie Hybrydowym określone są w wytycznych horyzontalnych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie Projektów Hybrydowych⁴

Środki wpłacone na rachunek powierniczy są wykorzystywane na płatności zgodnie z Umową o PPP, w tym na płatności, które mają zostać dokonane w przypadku przedterminowego rozwiązania Umowy o PPP. Zatem możliwe jest na przykład przekazanie Partnerowi Prywatnemu jednorazowo środków z dotacji na etapie realizacji inwestycji bądź też w ramach Opłaty za Dostępność wypłacanej w okresie obowiązywania Umowy o PPP.

Wskazane powyżej zasady stanowią podstawę dla wypracowywanych obecnie rozwiązań dot. zasad wdrażania Projektów Hybrydowych realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2021-2027. W ramach perspektywy 2021-2027, planuje się zachowanie dotychczas znanych rozwiązań, m.in. możliwość pełnienia roli beneficjenta przez Partnera Prywatnego, czy też refundowania wydatków poniesionych przez Partnera Prywatnego (z wykorzystaniem rachunku powierniczego).

⁴ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-ministra-infrastruktury-i-rozwoju-w-zakresie-zagadnien-zwiazanych-z-przygotowaniem-projektow-inwestycyjnych-w-tym-projektow-generujacych-dochod-i-projektow-hybrydowych-na-lata-2014-2020-1/>

Źródła Informacji



Szczegółowe informacje na temat Projektów Hybrydowych dostępne są w publikacjach Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej:

- Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy UE 2014-2020 (projekty hybrydowe), <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/ppp-w-funduszach-2014-2020-proj-hybrydowe.pdf>
- Partnerstwo publiczno-prywatne w nowym okresie programowania (2014-2020), <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Komentarz-ppp-w-CPR-20-final.pdf>
- Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 10 stycznia 2019 r., <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-ministra-infrastruktury-i-rozwoju-w-zakresie-zagadnien-zwiazanych-z-przygotowaniem-projektow-inwestycyjnych-w-tym-projektow-generujacych-dochod-i-projektow-hybrydowych-na-lata-2014-2020-1/>
- Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020 - NAJCZĘŚCIEJ ZADAWANE PYTANIA https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/81300/2019_10_31_FAQ.pdf

Wyżej wymienione dokumenty zostały opracowane na potrzeby wdrażania funduszy UE w perspektywie finansowej 2014-2020, tym niemniej zawierają one i liczne wskazówki o charakterze generalnym, niezależne od przepisów UE dot. danej perspektywy finansowej. Analogiczne dokumenty dot. perspektywy finansowej 2021-2027 są obecnie na etapie opracowania.

5. Kluczowe czynniki sukcesu Projektu PPP

Oczekiwanym rezultatem zastosowania modelu PPP jest zapewnienie usługi publicznej w efektywny sposób oraz przy osiągnięciu zakładanych przez Podmiot Publiczny celów społecznoekonomicznych wynikających z realizacji Projektu PPP.

Z perspektywy Podmiotu Publicznego trzy najważniejsze czynniki powodzenia Projektu PPP to:

1. **konkurencja na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego** – z jednej strony, zainteresowanie rynku umożliwia weryfikację koncepcji projektu, a z drugiej strony, utrzymywanie presji konkurencyjnej motywuje wykonawców do optymalizacji kosztów i proponowania innowacyjnych rozwiązań. Przekłada się to na motywację podmiotów prywatnych do zaproponowania możliwie najkorzystniejszych (finansowo i jakościowo) rozwiązań i na efektywność realizacji projektu w formule PPP na poziomie wcześniej założonej wartości, w tym kosztów realizacji projektu;
2. **osiągnięcie Bankowalności Projektu**, czyli możliwości pozyskania komercyjnego finansowania dla projektu. Po wyborze najkorzystniejszej oferty i zawarciu Umowy o PPP z Partnerem Prywatnym, warunkiem wejścia Umowy o PPP w życie (tzw. warunkiem zawieszającym) lub jej realizacji będzie uzyskanie Zamknięcia Finansowego, tj. podpisania przez Partnera Prywatnego umów o finansowanie projektu. Stąd istotne jest wypracowanie w Umowie o PPP rozwiązań akceptowalnych także z perspektywy Instytucji Finansujących;
3. **wykonywanie Umowy o PPP zgodnie z zakładanym harmonogramem i świadczenie usług na zakładanym poziomie** – świadczenie wysokiej jakości usług publicznych przez Partnera Prywatnego w całym zakładanym okresie realizacji Umowy o PPP.

Kluczowe czynniki sukcesu Projektu PPP to:

- realistyczny harmonogram, odpowiednie planowanie i organizacja procesu przygotowania Projektu PPP, uwzględniająca identyfikację interesariuszy i komunikację z nimi;
- właściwa definicja Projektu PPP i podział ryzyka, w tym adekwatny mechanizm płatności;
- wysoka jakość analiz prowadzonych w ramach Oceny Efektywności, w tym analizy rynkowa i popytu, w przypadku Małych Projektów dotyczy analiz, które zostały zidentyfikowane jako niezbędne do wykonania, aby móc zrealizować Projekt PPP, a także wysoka jakość dokumentacji w ramach postępowania na wybór Partnera Prywatnego, w tym projektu Umowy o PPP;
- uwzględnienie potencjału rynku wykonawców i Instytucji Finansujących;
- zaangażowanie Podmiotu Publicznego na etapie przygotowania Projektu PPP i realizacji Umowy o PPP.

5.1 Realistyczny harmonogram, odpowiednie planowanie i organizacja procesu przygotowania Projektu PPP

Faza przygotowawcza Projektu PPP obejmuje wiele złożonych i wymagających procesów, którym należy poświęcić odpowiedni czas i środki. Jej celem jest odpowiednia strukturyzacja Projektu PPP i przygotowanie Umowy o PPP, która zostanie zawarta pomiędzy Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym. Tym samym, decyzje podejmowane na tym etapie będą mieć konsekwencje dla wszystkich interesariuszy Projektu PPP przez cały okres trwania Umowy o PPP.

Powodzenie Projektu PPP jest zatem uzależnione od jego odpowiedniego przygotowania – przeprowadzenia szczegółowych analiz umożliwiających weryfikację przyjmowanych założeń, przygotowania wysokiej jakości dokumentacji w ramach postępowania na wybór Partnera Prywatnego oraz sprawnego przeprowadzenia samego postępowania. Właściwa realizacja tych procesów wymaga ich odpowiedniego zaplanowania, przygotowania realistycznego harmonogramu oraz właściwej organizacji po stronie Podmiotu Publicznego, a także woli politycznej przy realizacji tych działań i Projektu PPP.

Planując proces przygotowania Projektu PPP należy uwzględnić w szczególności:

- odpowiednie środki finansowe na przygotowanie projektu, w tym na zaangażowanie Doradców i przygotowanie odpowiedniej dokumentacji;
- właściwą identyfikację kompetencji niezbędnych do poprowadzenia projektu przez Podmiot Publiczny oraz delegowanie odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych po stronie Podmiotu Publicznego;
- zaangażowanie kluczowych osób decyzyjnych po stronie Podmiotu Publicznego;
- przygotowanie realistycznego harmonogramu, z jednej strony uwzględniającego czas niezbędny na odpowiednie przygotowanie projektu, konsultacje z rynkiem i interesariuszami projektu oraz proces decyzyjny po stronie Podmiotu Publicznego, z drugiej – zapewniającego sprawne przeprowadzenie procesu;
- zapewnienie wsparcia doświadczonych Doradców w obszarze technicznym, finansowym, prawnym i podatkowym oraz specjalistycznym, jeśli wymaga tego konkretny Projekt PPP, a Podmiot Publiczny nie posiada wystarczających lub odpowiednich kwalifikacji w tym zakresie.

5.2 Właściwa definicja projektu i podział ryzyk w tym adekwatny Mechanizm Wynagradzania

W ramach przygotowania Projektu PPP, rolą Podmiotu Publicznego jest prawidłowe zdefiniowanie projektu, w tym wymagań dotyczących zakresu rzeczowego Infrastruktury Publicznej, określenie zakresu zadań Partnera Prywatnego i Podmiotu Publicznego w ramach projektu oraz dokonanie właściwego podziału ryzyk.

Dla powodzenia Projektu PPP istotne będą w szczególności:

- **właściwy podział zadań i ryzyk** pomiędzy stronami – podział zadań powinien uwzględniać kompetencje stron i mieć uzasadnienie ekonomiczne;
- **jasno sprecyzowane rezultaty projektu** – Podmiot Publiczny określa rezultaty wymagane w odniesieniu do zamawianych usług, a Partner Prywatny jest wynagradzany w dużej mierze w zależności od osiąganych rezultatów; istotne jest, aby Partner Prywatny w pełni rozumiał wymagania Podmiotu Publicznego, natomiast Podmiot Publiczny miał możliwość weryfikacji i monitorowania wypełniania tych wymagań;
- **Mechanizm Wynagradzania Partnera Prywatnego** – odzwierciedlający zakładany podział ryzyk pomiędzy stronami, dopasowany do specyfiki projektu oraz do możliwości finansowych danego Podmiotu Publicznego lub Użytkowników.

Podział zadań i ryzyk, w tym określenie Mechanizmu Wynagradzania Partnera Prywatnego, bezpośrednio wpływa na ocenę Projektu PPP przez Instytucje Finansujące oraz Partnera Prywatnego. Z perspektywy rynkowej istotna jest przewidywalność ponoszonych kosztów i stabilność przewidywanego strumienia przychodów. Wobec tego, kluczowe jest potwierdzenie dostępności cenowej / finansowej projektu dla Podmiotu Publicznego i Użytkowników - zdolności do dokonywania płatności niezbędnych dla realizacji projektu w całym okresie trwania Umowy o PPP.

5.3 Wysoka jakość analiz w ramach Oceny Efektywności i Dokumentacji Postępowania, w tym projektu Umowy o PPP

Ocena Efektywności realizacji projektu w modelu PPP prowadzona jest w celu dokonania wielopłaszczyznowej oceny projektu. Pozytywna ocena projektu pod względem prawnym, technicznym, biznesowo-finansowym, dostępności finansowej / cenowej dla Użytkowników lub Podmiotu Publicznego oraz efektywności w porównaniu do Formuły Tradycyjnej stanowi podstawę do podjęcia decyzji o realizacji projektu w formule PPP i rozpoczęciu postępowania na wybór Partnera Prywatnego. Odpowiednio przygotowana Ocena Efektywności pozwalać będzie na wypracowanie głównych założeń dla postępowania na wybór Partnera Prywatnego oraz przygotowanie Dokumentacji Postępowania potrzebnej do jego ogłoszenia.

Należy mieć na uwadze, że przeprowadzenie analiz w sposób niewłaściwy, na przykład poprzez przyjęcie błędnych założeń do analiz, prowadzić będzie do niewłaściwych wyników. Założenia do analiz powinny być oparte o jak najbardziej bieżące informacje dotyczące realizacji podobnych projektów w danym sektorze oraz o aktualne założenia makroekonomiczne. Przykładowo, przyjęcie zbyt optymistycznego założenia co do częstotliwości koniecznych remontów, skutkować będzie niedoszacowaniem wartości Projektu PPP, a tym samym prognozowanej Opłaty za Dostępność.

Założenia wypracowane na etapie Oceny Efektywności muszą być właściwie odzwierciedlone w starannie przygotowanej Dokumentacji Postępowania na wybór Partnera Prywatnego, w tym w szczególności w projekcie Umowy o PPP. Niewłaściwie przygotowane postanowienia Umowy o PPP mogą niekorzystnie wpłynąć na możliwość osiągnięcia zakładanych przez Podmiot Publiczny celów dla Projektu PPP, ograniczyć efektywność realizacji inwestycji, ograniczyć zainteresowanie rynku, w tym Instytucji Finansujących lub stworzyć dodatkowe ryzyka dla Podmiotu Publicznego.

W rezultacie Podmiot Publiczny może nie otrzymać ofert lub otrzymać oferty przekraczające zakładany budżet. Natomiast nawet jeśli Podmiot Publiczny otrzyma oferty i podpisze Umowę o PPP, z powodu błędów w przygotowaniu projektu może nie dojść do Zamknięcia Finansowego.

Specyfika Projektów PPP powoduje, że zarówno w postępowaniu na wybór Partnera Prywatnego jak też w zakresie postanowień Umowy o PPP ważne jest zapewnienie **wysokiej jakości i elastyczności dokumentacji**.

Dokumentacja musi zakładać określone ramy współpracy pomiędzy stronami w długim okresie. Tym samym zbyt sztywne postanowienia dotyczące tej współpracy, np. nadmierne ograniczenie możliwości zmian Umowy o PPP, brak możliwości powierzania dodatkowych zadań lub zmiany obowiązków Partnera Prywatnego wynikających z Umowy o PPP, mogą wpłynąć na mniejsze zainteresowanie Partnerów Prywatnych lub Instytucji Finansujących.

W momencie przygotowania i podpisania Umowy o PPP zawieranej na długi okres nie sposób przewidzieć wszystkie okoliczności współpracy pomiędzy partnerami w sposób precyzyjny. Umowa o PPP stanowić będzie podstawę do wieloletniej współpracy, powinna więc zawierać postanowienia i mechanizmy pozwalające stronom podejmować odpowiednie działania (w tym mechanizm wprowadzania zmian do projektu) w nieprzewidzianych sytuacjach, z poszanowaniem interesów obu stron.

Tym samym istotne jest uwzględnienie w ramach postanowień umownych szeregu tzw. **klauzul adaptacyjnych** tj. umożliwiających dostosowanie regulacji kontraktowej do zmieniających się okoliczności.

Klauzule te mogą mieć **charakter automatyczny**, tak jak na przykład klauzule waloryzacyjne (indeksacja), albo **ogólny**, regulując określony sposób postępowania stron (np. klauzule dotyczące przypadków kompensacyjnych tj. zdarzeń powodujących po stronie Partnera Prywatnego określone negatywne skutki np. podwyższenie kosztów wykonania zobowiązań, a których zaistnienie jako ryzyko przyjął na siebie w Umowie o PPP Podmiot Publiczny).

Jakość dokumentacji będzie stanowiła dla potencjalnych Partnerów Prywatnych swoistą wizytówkę Projektu PPP i Podmiotu Publicznego – sposób przygotowania dokumentacji odzwierciedlać będzie poziom zaangażowania Podmiotu Publicznego w Projekt PPP i jego przygotowanie oraz może mieć istotny wpływ na szybkość prowadzenia negocjacji z potencjalnymi Partnerami Prywatnymi.

Dodatkowo, istotnym elementem dokumentacji w postępowaniu na wybór Partnera Prywatnego jest określenie właściwych kryteriów preselekcji lub kwalifikacji. Celem postępowania na wybór Partnera Prywatnego jest otrzymanie atrakcyjnych ofert od odpowiednio zmotywowanych i kompetentnych Partnerów Prywatnych (a nie maksymalizacja liczby Partnerów Prywatnych biorących udział w postępowaniu na wybór Partnera Prywatnego).

5.4 Uwzględnienie potencjału rynku wykonawców i Instytucji Finansujących

Potencjał rynku wykonawców i Instytucji Finansujących to występowanie na rynku podmiotów zainteresowanych realizacją i zapewnieniem finansowania dla Projektu PPP oraz możliwość zaistnienia konkurencji pomiędzy nimi na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego. Zakres Projektu PPP, podział ryzyk i przyjęty Mechanizm Wynagradzania powinny odzwierciedlać nie tylko cele Podmiotu Publicznego, ale również gotowość rynku do przyjęcia określonych zobowiązań.

Uwzględnienie potencjału rynku wykonawców i Instytucji Finansujących oraz weryfikację proponowanych przez Podmiot Publiczny rozwiązań umożliwia testowanie rynku prowadzone na etapie Oceny Efektywności.

W większości projektów PPP zasadne jest skorzystanie z procedur negocjacyjnych dla wyboru Partnera Prywatnego – w tym zwłaszcza Dialogu Konkurencyjnego. Może to pozwolić na właściwe określenie potrzeb Podmiotu Publicznego i podzielenie zadań i ryzyk oraz uniknięcie sporów przy realizacji Umowy o PPP.

Istotnym ułatwieniem dla realizacji Projektów PPP będzie możliwość wykorzystania sprawdzonych, wypróbowanych rozwiązań i dobrych praktyk, które są znane i akceptowane na rynku. Wykorzystanie dobrych praktyk w zakresie podziału ryzyk i zadań pomiędzy stronami oraz założeń finansowych (np. założenia makroekonomiczne, założenia dotyczące wskaźników wymaganych przez Instytucje Finansujące, itp.) może przyczynić się do szybszej realizacji projektu i zwiększenia konkurencyjności na etapie postępowania. Powyższe nie stanowi warunku niezbędnego dla realizacji Projektu PPP. Należy również mieć na uwadze, że na rynku polskim liczba doświadczeń jest nadal ograniczona, a sam fakt, że została zawarta Umowa o PPP nie zawsze oznacza, że Projekt PPP został/zostanie zrealizowany efektywnie i powinien być traktowany jako dobra praktyka. Warto analizować bazy zrealizowanych projektów i studia przypadku – zarówno dla rynku polskiego, jak i zagranicznego. W uzasadnionych przypadkach warto również nawiązać kontakt z Podmiotem Publicznym realizującym dany Projekt PPP w celu wymiany doświadczeń.

Źródła Informacji



Informacje na temat zrealizowanych projektów PPP i dobrych praktyk:

- Baza projektów PPP na Platformie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego: <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/>
- Baza danych EPEC <http://data.eib.org/epec> oraz raporty rynkowe EPEC: <https://www.eib.org/en/publications/epec-market-update-2019>, dostępne w języku angielskim
- Baza danych dotyczących rynku brytyjskiego dostępna w języku angielskim: <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2018-summary-data>

5.5 Zaangażowanie Podmiotu Publicznego na etapie przygotowania projektu i realizacji Umowy o PPP

Zaangażowanie Podmiotu Publicznego, w tym odpowiednich osób decyzyjnych, stanowi niezwykle istotny czynnik powodzenia Projektu PPP. W fazie przygotowawczej, Projekt PPP prowadzony jest zazwyczaj przez Zespół Projektowy PPP, natomiast decyzje strategiczne podejmuje Komitet Sterujący. Zespół Projektowy PPP może, a w braku odpowiednich kompetencji, powinien być wspierany przez doświadczonych Doradców. Z perspektywy sprawnej realizacji Projektu PPP istotne jest zapewnienie przepływu informacji i dokumentów pomiędzy Zespołem Projektowym PPP, Komitetem Sterującym i Doradcami oraz umożliwienie wszystkim interesariuszom, czyli podmiotom wpływającym na Projekt PPP lub będącym pod jego wpływem, dostępu do aktualnych informacji. Na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego członkowie Zespołu Projektowego PPP w praktyce najczęściej włączani są w skład Komisji Przetargowej, co jest działaniem rekomendowanym.

Szczególnego podkreślenia wymaga rola Komitetu Sterującego w całej fazie przygotowawczej Projektu PPP tj. zdolność i szybkość podejmowania decyzji oraz zapewnienie bieżącego wsparcia ze strony Komitetu Sterującego dla Projektu PPP w wymaganym zakresie.

Zaangażowanie Podmiotu Publicznego jest równie istotne przed, jak i po podpisaniu Umowy o PPP. Podmiot Publiczny jest zobowiązany do czynnego zarządzania Umową o PPP przez cały okres jej trwania. Mimo że obowiązki Podmiotu Publicznego w fazie operacyjnej Projektu PPP różnią się od tych w fazie przygotowawczej, niezbędne jest zaangażowanie dedykowanych zasobów ludzkich i środków również dla tego etapu. Zaangażowanie to zapewnia, że zakładane cele Projektu PPP są realizowane w sposób efektywny.

Źródła Informacji



Szczegółowe wskazówki dotyczące zarządzania Umową o PPP znajdują się w rządowych Wytycznych PPP Tom IV. Ich publikacja planowana jest pod koniec 2021 roku.

6. Zarządzanie Umową o PPP

Zarządzanie Umową o PPP przez Podmiot Publiczny obejmuje działania związane z realizacją Umowy o PPP od momentu jej podpisania do momentu zakończenia jej trwania i jej odpowiedniego rozliczenia, zarówno fazy inwestycyjnej, jak i fazy operacyjnej Projektu PPP. Z uwagi na długotrwały charakter Umowy o PPP, Podmiot Publiczny powinien przygotować instrukcję zarządzania Umową o PPP, tak, aby zapewnić możliwość sprawnego włączenia nowych pracowników w ten proces.

Celem instrukcji zarządzania Umową o PPP jest przeniesienie konkretnych działań Podmiotu Publicznego wynikających z zobowiązań określonych Umową o PPP i przypisanie tych działań odpowiednim odpowiedzialnym osobom/ komórkom organizacyjnym. W ramach instrukcji może być konieczne wypracowanie wewnętrznych procedur postępowania Podmiotu Publicznego w określonych sytuacjach (np. procedura realizacji płatności na rzecz Partnera Prywatnego).

Działania Podmiotu Publicznego w okresie zarządzania Umową o PPP mają zapewnić, że:

- osiągane są zakładane przez Podmiot Publiczny cele dla Projektu PPP;
- Umowa o PPP realizowana jest przez Partnera Prywatnego w sposób satysfakcjonujący – spełniane są wymagania w zakresie dostępności i jakości świadczonych usług (tzw. standardy świadczenia usług);
- utrzymywany jest podział ryzyk pomiędzy stronami zapewniający efektywną realizację Projektu PPP;
- zadania Podmiotu Publicznego w związku z realizacją Projektu PPP wykonywane są efektywnie i zgodnie z harmonogramem;
- potencjalne zmiany w Projekcie PPP nie naruszają w sposób znaczący bilansu kosztów i korzyści dla Podmiotu Publicznego i Użytkowników;
- Podmiot Publiczny monitoruje ryzyka związane z działalnością Partnera Prywatnego (np. ryzyka niewypłacalności lub zmiany w strukturze właścicielskiej) i w uzasadnionych przypadkach, może podjąć odpowiednie działania.

Istotne aspekty dotyczące zarządzania Umową o PPP obejmują:

- wyznaczenie lub oddelegowanie pracowników** Podmiotu Publicznego do realizacji Umowy o PPP. Podmiot Publiczny powinien przygotować się do realizacji Projektu PPP poprzez wybór kompetentnego personelu, np. Zespołu Projektowego PPP w przypadku Dużych Projektów, odpowiedzialnego za codzienne zarządzanie umową i kontakty z Partnerem Prywatnym oraz wskazanie osoby/osób decyzyjnych np. w formie Komitetu Sterującego odpowiedzialnych

za strategiczne decyzje w Projekcie PPP w okresie trwania Umowy o PPP. Rolę Komitetu Sterującego może pełnić np. kierownik jednostki lub umocowana przez niego osoba lub grupa osób;

- **monitorowanie wykonania Umowy o PPP** - określenie sposobu monitorowania Umowy o PPP, w tym dostępności, poziomu jakości świadczonych usług, odbywa się na etapie przygotowawczym, natomiast regularne monitorowanie na etapie budowy i operacyjnym. Z ramienia Podmiotu Publicznego, bieżące zadania nadzoru kontroli Partnera Prywatnego realizuje Zespół Projektowy PPP;
- **reagowanie na istotne zmiany i nieoczekiwane sytuacje** - w związku z wieloletnim charakterem Umowy o PPP, w okresie jej trwania występować mogą nieprzewidziane zdarzenia i sytuacje wymagające jej zmiany. Zmiany Umowy o PPP można podzielić na zmiany określone w Umowie (okoliczności zidentyfikowane w fazie przygotowawczej) oraz nieprzewidziane, ale niezbędne lub korzystne z perspektywy zarządzania Projektem PPP. Zmiany Umowy o PPP wynikające z nieprzewidzianych zmian okoliczności powinny zostać poprzedzone przeprowadzeniem szczegółowych analiz i nawiązaniem dialogu pomiędzy stronami;
- **rozwiązywanie sporów w trakcie trwania Umowy o PPP** - ze względu na złożoność i długoletni okres trwania Umów o PPP, szczególnie istotna jest kwestia sprawnego rozwiązywania sporów pomiędzy Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym. Wpływ sporów na Projekt PPP powinien być mitygowany przez sprawne zarządzanie relacjami pomiędzy Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym oraz uwzględnienie w Umowie o PPP odpowiednich mechanizmów rozstrzygania sporów. Mając na uwadze wieloletnią współpracę pomiędzy stronami, optymalne jest stosowanie w Umowach o PPP w pierwszej kolejności rozwiązań polubownych, np. skorzystania z rozstrzygnięcia Niezależnego Inżyniera albo wspólnej komisji stron ds. rozwiązania sporów;
- **zakończenie lub rozwiązanie Umowy o PPP** – zadaniem Podmiotu Publicznego jest weryfikacja kalkulacji rozliczenia pomiędzy stronami w przypadku rozwiązania Umowy o PPP, ocena stanu aktywów przekazywanych Podmiotowi Publicznemu po zakończeniu Umowy o PPP oraz formalne przejęcie Infrastruktury Publicznej.

Źródła Informacji



Wytyczne w zakresie prawidłowego zarządzania Umową o PPP zawarte są w publikacji:

- „Zarządzanie projektem PPP w okresie obowiązywania umowy. Zalecenia dotyczące prawidłowego zarządzania”. Tłumaczenie publikacji Europejskiego Centrum Wiedzy PPP (EPEC) na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Listopad 2015
<https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Zarzadzanie-projektem-ppp-w-okresie-obowiazywania-umowy.pdf>.
- W przygotowaniu są również polskie Wytyczne PPP Tom IV dotyczące zarządzania Umową o PPP. Ich publikacja planowana jest pod koniec 2021 roku.

Część II

Przygotowanie projektów
w formie portretów
publiczno-prywatnego

1. Identyfikacja projektu i wstępna ocena wariantu PPP jako modelu jego realizacji

Niniejszy rozdział ma na celu wsparcie Podmiotu Publicznego w identyfikacji potencjalnych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz określenie najlepszych metod ich sfinansowania i realizacji. Potencjalne Projekty PPP będą następnie przedmiotem oceny i szczegółowej strukturyzacji na etapie Oceny Efektywności.

Przygotowanie projektu w formule PPP wymaga zaangażowania odpowiednich środków i zasobów ludzkich. W związku z tym, projekty niespełniające przesłanek dla zastosowania PPP należy wyeliminować na możliwie wczesnym etapie. **PPP powinno być wykorzystywane w przypadku, gdy pozwala na osiągnięcie konkretnych korzyści Podmiotowi Publicznemu i Użytkownikom.** Odpowiednio przeprowadzona identyfikacja Projektu PPP i optymalizacja źródeł jego finansowania oraz przeprowadzona w tym kontekście ocena wariantu PPP, powinna ograniczać ryzyka rozpoczęcia złożonego procesu dla projektów nieznajdujących uzasadnienia z punktu widzenia interesu publicznego lub nieatrakcyjnych rynkowo.

Wskazane w niniejszym rozdziale zadania Podmiot Publiczny może przeprowadzić we własnym zakresie, w oparciu o wiedzę i doświadczenie pracowników odpowiedzialnych za realizowanie inwestycji, ponieważ na tym etapie nie jest konieczne dogłębne analizowanie projektów, a jedynie identyfikacja tych, które mogą spełniać przesłanki do realizacji metodą PPP.

Mając na uwadze powyższe, niniejszy rozdział obejmuje wytyczne w zakresie:

- identyfikacji przedsięwzięć inwestycyjnych oraz wytypowania potencjalnych Projektów PPP - spośród planowanych inwestycji Podmiotu Publicznego;
- przygotowania informacji o Projekcie PPP – definicji Projektu PPP i wstępnej specyfikacji jego wyników;
- wstępnej oceny PPP jako modelu realizacji projektu – oceny adekwatności formuły PPP z perspektywy charakterystyki konkretnego projektu i uwarunkowań Podmiotu Publicznego.

1.1 Identyfikacja potrzeb inwestycyjnych Podmiotu Publicznego oraz wstępne określenie źródeł ich finansowania

Podmioty Publiczne działają w warunkach ograniczonych środków oraz nieograniczonych potrzeb. Mając często do czynienia z wieloma potencjalnymi projektami, należy ocenić każdy z projektów pod kątem jego celowości, a następnie ustalić priorytety ich realizacji. Punktem odniesienia powinna być tu zawsze **istotna potrzeba publiczna**.

Punktem wyjścia dla identyfikacji potrzeb inwestycyjnych powinny być istniejące dokumenty strategiczne Podmiotu Publicznego, na podstawie których określone są priorytety inwestycyjne, a także plany inwestycyjne.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego szczególną rolę w określaniu priorytetów inwestycyjnych odgrywa opracowanie wieloletniej prognozy finansowej. W procesie jej przygotowania JST decyduje o asygnowaniu środków na konkretne projekty. Działanie to pokazuje zatem, które z projektów są ważne i priorytetowe. Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, czyli może obejmować okres dłuższy. Obowiązkowym załącznikiem do wieloletniej prognozy finansowej jest szczegółowy opis każdej inwestycji realizowanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, w tym inwestycji realizowanych w formule PPP (art. 226 ust. 4 pkt 2 Ustawy o Finansach Publicznych). Pomocna w określaniu priorytetów inwestycyjnych spośród ogółu przedsięwzięć oraz oceny celowości zgłaszanych inwestycji powinna być odpowiedź na następujące pytania:

Określenie potrzeb inwestycyjnych

- Jakie problemy i potrzeby występują w obszarach działalności Podmiotu Publicznego?
- Jakie są cele Podmiotu Publicznego w poszczególnych obszarach?
- Które inwestycje są kluczowe dla realizacji celów Podmiotu Publicznego?
- Czy interwencja publiczna w danym obszarze jest potrzebna? Jaki powinien być jej zakres?
- Czy interwencja w danym obszarze jest pilna?

Ocena portfela inwestycji

- Czy rozważane inwestycje są spójne z inwestycjami już rozpoczętymi lub funkcjonującymi?
- Czy rozważane inwestycje są komplementarne z inwestycjami planowanymi?
- Które z rozważanych inwestycji mają elementy wspólne lub powielają się?

Ocena poszczególnych inwestycji

- Czy inwestycja jest niezbędna z uwagi na obowiązki wynikające z przepisów prawa?
- Czy inwestycja przyczyni się do ogólnej poprawy atrakcyjności miasta/ regionu?
- W jaki sposób dana inwestycja rozwiązuje problemy lub zaspokaja potrzeby społeczne?
- Czy istnieje możliwość rozwiązania tych problemów lub zaspokojenia potrzeb w inny sposób niż poprzez realizację danej inwestycji?
- Czy dana inwestycja jest adekwatna do celów Podmiotu Publicznego?
- Czy dana inwestycja jest niezbędna do osiągnięcia celów Podmiotu Publicznego?
- Czy dana inwestycja wywoła efekt mnożnikowy w odniesieniu do rozwoju ekonomicznego i społecznego mieszkańców (tzn. czy wystąpią dodatkowe efekty inwestycji takie jak np. wzrost zatrudnienia społeczności lokalnej, podwyższenie standardu życia mieszkańców, poprawa jakości życia mieszkańców poprzez zwiększenie dostępu mieszkańców do wyższej jakości usług publicznych itp.)?
- Czy realizacja inwestycji doprowadzi do obniżenia kosztów eksploatacji i poprawy jakości usług publicznych?

Wynikiem przeprowadzonej w powyższym zakresie analizy powinna być **lista priorytetów inwestycyjnych Podmiotu Publicznego** wybranych spośród wszystkich przedsięwzięć inwestycyjnych zaplanowanych do realizacji w ramach dokumentów strategicznych / polityki danego Podmiotu Publicznego.

Dla zidentyfikowanych projektów w pierwszej kolejności należy **wstępnie potwierdzić ich prawną i techniczną wykonalność** – na podstawie dostępnych na dany moment analiz i informacji.

Pomocne w tym celu mogą być następujące pytania:

- Czy istnieją oczywiste przesłanki prawne niewymagające pogłębionej analizy uniemożliwiającej lub znacząco utrudniającą realizację projektu?
- Czy istnieją istotne ryzyka techniczne lub środowiskowe, których wystąpienie jest prawdopodobne, a które wpłyną będą wpłynąć na czas i koszty realizacji (np. duże prawdopodobieństwo wystąpienia licznych znalezisk archeologicznych na danym terenie, inwestycja na terenach chronionych, nowa, nieprzetestowana technologia)?
- Czy występują lub mogą wystąpić w przyszłości ograniczenia w dostępie do gruntów, na których wykonana ma być wykonana inwestycja?
- Czy status prawny gruntów może ograniczać możliwość realizacji inwestycji?
- Czy uwarunkowania lub ryzyka środowiskowe mogą ograniczać możliwość lub znacząco opóźniać wykonanie inwestycji?
- Czy czas uzyskania pozwoleń niezbędnych dla realizacji inwestycji jest przewidywalny?
- Czy występują inne przeszkody lub ograniczenia dla realizacji projektu (np. brak poparcia społecznego)?

Celem odpowiedzi na powyższe pytania jest identyfikacja przeszkód natury obiektywnej, które będą uniemożliwiać realizację projektu.

W przypadku inwestycji, których realizacja może się okazać niemożliwa z powodu tego typu przeszkód, przy ustalaniu priorytetów inwestycyjnych, należy rozważyć odroczenie takiej inwestycji do czasu usunięcia lub ustania okoliczności wpływających negatywnie na wykonalność prawną i techniczną.

1.1.1 Analiza dostępnych opcji finansowania

Kolejnym krokiem wstępnej oceny wykorzystania modelu PPP do realizacji inwestycji jest analiza dostępnych opcji finansowania przedsięwzięcia.

Najważniejszymi, ale nie jedynymi, kryteriami wyboru opcji finansowania jest **dostępność finansowania oraz wpływ na wskaźniki zadłużenia danego Podmiotu Publicznego** w zależności od charakterystyki projektu.

Należy mieć na uwadze, że o ile partnerstwo publiczno-prywatne bywa bardzo korzystnym sposobem wykonania zadań publicznych, jednak nie jest właściwe dla każdego rodzaju przedsięwzięcia. W krajach o tzw. dużej dojrzałości PPP około 10 – 17% zadań publicznych jest realizowanych w tej formule. Proces przygotowania transakcji PPP i uzgodnienia warunków finansowania może być dłuższy z uwagi na kompleksowe podejście do projektów realizowanych w tej formule (projektowanie, budowa i utrzymanie infrastruktury), dlatego w sytuacjach, w których szybka realizacja projektu jest istotna, lub gdy projekt ma charakter typowy, nie wymagający szczególnego know-how, warto rozważyć alternatywne sposoby finansowania przedsięwzięcia.

Poniżej przedstawiono różne źródła i instrumenty finansowania:

Tabela 4: Źródła finansowania w zależności od charakterystyki projektu

Rodzaj finansowania	Rodzaj inwestycji
środki własne pochodzące z dochodów bieżących lub majątku danej jednostki	wszystkie przedsięwzięcia inwestycyjne
krajowe dotacje celowe	przedsięwzięcia inwestycyjne zgodnie z przeznaczeniem dotacji i uwzględnieniem ograniczeń co do zakresu i terminu
instrumenty dłużne dostępne bezpośrednio dla Podmiotu Publicznego – kredyty o charakterze preferencyjnym, kredyty komercyjne, pożyczki, obligacje, obligacje przychodowe	wszystkie przedsięwzięcia inwestycyjne
leasing, forfaiting	urządzenia i maszyny
fundusze unijne zwrotne (w tym w ramach Funduszu InvestEU) lub bezzwrotne	przedsięwzięcia inwestycyjne spełniające kryteria kwalifikowalności wydatków
Partnerstwo Publiczno-Prywatne (w tym Projekty Hybrydowe)	Infrastruktura Publiczna

Najbardziej oczywistym źródłem finansowania inwestycji publicznych są przede wszystkim środki własne pochodzące z dochodów bieżących lub majątku Podmiotu Publicznego. Najczęściej jednak potrzeby inwestycyjne przewyższają możliwości budżetowe jednostek publicznych, dlatego celem analizy opcji finansowania jest identyfikacja wszelkich dostępnych źródeł finansowania inwestycji. W kontekście optymalizacji źródeł finansowania istotne jest zaplanowanie finansowania ze środków własnych tych projektów, których ze względu na istniejące ograniczenia nie można sfinansować w inny sposób.

Kluczowym elementem analizy opcji finansowania jest identyfikacja projektów, które potencjalnie mogą ubiegać się o dofinansowanie z bezzwrotnych środków krajowych lub unijnych. W przypadku gdy istnieje możliwość finansowania projektu w przeważającej części ze środków unijnych zastosowanie formuły PPP może nie być uzasadnione. Warto jednak brać pod uwagę możliwość włączenia środków unijnych do projektu przeznaczonego do realizacji w formule partnerstwa publiczno-privatnego w ramach tzw. **Projektów Hybrydowych** (więcej na temat Projektów Hybrydowych można przeczytać w sekcji **3.8.6 Projekty z dofinansowaniem UE**).

Na etapie identyfikacji potencjalnych źródeł finansowania, po ustaleniu wstępnej możliwości kwalifikowalności wydatków przewidywanych w ramach konkretnego projektu, można rozważyć zasadność połączenia PPP z dofinansowaniem UE. Takie rozwiązanie może znaleźć uzasadnienie na przykład w przypadku projektów generujących dochód, gdzie wysokość dotacji może spaść znacznie poniżej maksymalnej wielkości dofinansowania dla danego rodzaju projektu/beneficjenta. Wiąże się z tym konieczność zapewnienia przez Podmiot Publiczny wysokiego wkładu własnego, który może być sfinansowany właśnie ze środków Partnera Prywatnego.

Pozytywna odpowiedź na wszystkie poniższe pytania umożliwi wstępne zaklasyfikowanie inwestycji jako potencjalnego Projektu Hybrydowego:

- Czy projekt (rodzaj projektu, wartość, przewidywany katalog wydatków) można sfinansować ze środków unijnych w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego?
- Czy zapisy programu operacyjnego nie wyłączają możliwości realizacji Projektów Hybrydowych?

Innym źródłem finansowania projektów infrastrukturalnych są instrumenty dłużne udzielane na zasadach preferencyjnych. Przykładem takiego instrumentu może być Fundusz InvestEU. Fundusz ten wspiera ze środków zwrotnych udzielanych na preferencyjnych zasadach takie projekty, które z uwagi na nadmierne ryzyko nie mogą pozyskać finansowania z innych źródeł. InvestEU to alternatywa dla tradycyjnych kredytów i pożyczek banków komercyjnych. Funkcjonowanie InvestEU zaplanowano do 31 grudnia 2027 r., przy czym nie można wykluczyć, że środki na finansowanie zostaną wyczerpane przed tym terminem. Więcej informacji na temat Funduszu można uzyskać na stronach internetowych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, w zakładce „Co robimy – Program InvestEU” <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/program-investeu>.

Źródłem finansowania, które w następnej kolejności należałoby brać pod uwagę jest finansowanie z międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR), które udzielają długoterminowych pożyczek na inwestycje infrastrukturalne, a w przypadku EBI po koszcie niższym niż finansowanie komercyjne.

Najbardziej standardowym instrumentem finansowania dłużnego jest **kredyt komercyjny**. Ma umiarkowane koszty pozyskania, czas jego pozyskania nie jest długi i charakteryzuje się na ogół dużą elastycznością. Standardowo wymagane są zabezpieczenia kredytu.

Z kolei **obligacje** jako forma finansowania dłużnego umożliwiają pozyskanie finansowania bezpośrednio z rynku kapitałowego, często na relatywnie dłuższy termin niż kredyt. Zaletą obligacji jest możliwość określenia warunków emisji przed dokonaniem transakcji oraz swoboda jednostki publicznej w odniesieniu do kształtowania zasad postępowania przy emisji obligacji (emisja obligacji wyłączona jest z obowiązku stosowania Ustawy PZP). Pewnym ryzykiem jest brak popytu i nieskuteczna emisja, dlatego w niektórych sytuacjach warto rozważyć zawarcie z bankiem emitentem umowy gwarancji uplasowania. Oba te instrumenty (kredyt komercyjny i obligacje) wpływają na zadłużenie jednostki finansów publicznych.

Rzadziej stosowaną odmianą obligacji, używaną do finansowania projektów generujących wystarczające przychody (jak np. w sektorze wodno-kanalizacyjnym), gdzie możliwe jest utworzenie samodzielnej, generującej przychody jednostki ekonomicznej są **obligacje przychodowe**. Obsługa zadłużenia następuje w oparciu o strumień przychodów generowanych przez przedmiot inwestycji, a wierzytelności obligatariuszy zabezpieczone na majątku powstałym w wyniku realizacji inwestycji (uprzywilejowany regres).

Kolejną opcją finansowania wartą rozważenia jest możliwość zaangażowania funduszy inwestycyjnych, szczególnie takich, które są wyspecjalizowane w inwestycjach infrastrukturalnych, których w Polsce przykładem jest Polski Fundusz Rozwoju. Fundusze obejmują nowe akcje lub udziały w spółkach komunalnych lub spółkach celowych z udziałem Podmiotu Publicznego oraz pewne instrumenty dłużne, takie jak finansowanie podporządkowane.

Instrumenty finansowania inwestycji powinny być wybierane w kontekście całości zamierzeń inwestycyjnych oraz specyfiki poszczególnych projektów z uwzględnieniem:

- całkowitych kosztów finansowania (odsetki, prowizje);
- szybkości pozyskania finansowania;
- pewności jego pozyskania w pełnej, oczekiwanej wysokości;
- elastyczności i jej odzwierciedlenia w kosztach;
- możliwości restrukturyzacji zadłużenia/refinansowania;
- obowiązków informacyjnych.

1.1.2 Analiza opcji realizacji inwestycji

Pierwszą, najbardziej powszechną opcją, jest **realizacja inwestycji Metodą Tradycyjną**, najczęściej w ramach jednego z podstawowych trybów Ustawy PZP (przetarg nieograniczony, ograniczony lub w przypadku zamówień o wartości niższej niż Progi Unijne tryb przewidziany w art. 275 pkt 1 Ustawy PZP). Jej zastosowanie jest szczególnie zasadne, gdy Zamawiający dysponuje odpowiednim budżetem, pracownikami o odpowiednich kompetencjach, a nie przewiduje konieczności objęcia zakresem jednego zamówienia również etapu utrzymania i zarządzania. W oparciu o te właśnie kryteria i w powiązaniu ze wcześniejszymi opcjami finansowania Podmiot Publiczny powinien przeanalizować adekwatność i realność ścieżki realizacji inwestycji w Formule Tradycyjnej. Należy przy tym pamiętać, że większość ryzyk związanych z inwestycją w takiej formule jest najczęściej po stronie publicznej np. zatwierdzenie projektu budowlanego, uzyskiwanie pozwoleń, odbiory cząstkowe i końcowe, opóźnienia, przekroczenia kosztów. Przyjęcie powyższego rozwiązania nie wyklucza udzielenia kolejnego zamówienia publicznego na świadczenie usług dotyczących wybudowanej infrastruktury.

W szczególności projekty wymagające know-how Partnera Prywatnego, wysoce innowacyjne, o wysokim stopniu skomplikowania, o wysokich kosztach kapitałowych mogą być rozważane do realizacji **w formule partnerstwa publiczno-prywatnego**. Nie oznacza to jednak, że inne wystandaryzowane inwestycje nie mogą być realizowane w PPP, gdyż nadal mogą korzystać z atutów PPP, takich jak kompleksowość (zaangażowanie Partnera Prywatnego do projektowania, budowy i utrzymania infrastruktury), optymalny podział ryzyk czy wyższa jakość infrastruktury i świadczonych usług publicznych.

Podmiot Publiczny powinien więc wstępnie sprawdzić w oparciu o wskazane niżej kryteria, czy inwestycja mogłaby zostać zrealizowana w formule PPP. Oczywiście na tym etapie nie można jeszcze jednoznacznie przesądzić o zasadności tej formuły, gdyż dopiero Ocena Efektywności ostatecznie uzasadnia uruchomienie postępowania na wybór Partnera Prywatnego w tej formule.

Do realizacji w formule PPP mogą zostać wstępnie zakwalifikowane projekty spełniające łącznie następujące kryteria:

Uwarunkowania prawne	Brak przesłanek prawnych uniemożliwiających lub znacząco utrudniających zastosowanie formuły PPP
Transfer zadań i ryzyk	Gotowość Podmiotu Publicznego do przekazania Partnerowi Prywatnemu określonych zadań połączona z gotowością Partnera Prywatnego do przejęcia określonych ryzyk
Oczekiwany zakres wpływu	Gotowość Podmiotu Publicznego do zastąpienia pełnej kontroli nad wykonaniem i utrzymaniem Infrastruktury Publicznej kontrolą nad wynikami (osiąganiem standardów utrzymania przez Partnera Prywatnego)
Specjalistyczne kompetencje sektora prywatnego	Możliwość bardziej efektywnej realizacji projektu przez Partnera Prywatnego dzięki jego specjalistycznym kompetencjom

Analiza Potrzeb i Wymagań

Analiza Potrzeb i Wymagań, która de facto **stanowi analizę opcji realizacji inwestycji** jest w obecnym stanie prawnym wymagana przez art. 83 Ustawy PZP przed wszczęciem każdego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (klasycznego), którego wartość jest co najmniej równa Progom Unijnym.

Zgodnie z art. 83 ust. 2 Ustawy PZP analizie podlega przede wszystkim weryfikacja, w jaki sposób powinny zostać zaspokojone zidentyfikowane potrzeby Zamawiającego. Jednym z tych sposobów może być realizacja projektu w formule PPP.

W tym zakresie analizy dokonywane są już na tym etapie identyfikacji Projektu PPP. Następnie, w razie wstępnego potwierdzenia zasadności realizacji projektu w formule PPP, wnioski z tych analiz są potwierdzane i uszczegółowiane w analizie technicznej, finansowej i analizie Value for Money w ramach Oceny Efektywności.

Co do relacji Analizy Potrzeb i Wymagań do Oceny Efektywności patrz [pkt 3. Ocena Efektywności realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP](#).

1.2 Przygotowanie informacji o Projekcie PPP

Przygotowanie informacji o Projekcie PPP na etapie identyfikacji projektów stanowi punkt wyjścia do oceny, czy dany projekt spełnia podstawowe kryteria Projektu PPP.

Informacje te będą uszczegółowiane a, jeśli zajdzie taka potrzeba, zmieniane w toku Oceny Efektywności i w ostatecznym kształcie zostaną uwzględnione w OPIW.

Charakterystyczną cechą Projektów PPP jest to, że definiowane są poprzez oczekiwane rezultaty, mniej zaś przez sposób realizacji zamówienia, jak to ma miejsce w Formule Tradycyjnej. Dodatkowo, przy projektach realizowanych w Formule Tradycyjnej, Zamawiający koncentrują się na specyfikacji technicznej dla okresu budowy, przebudowy lub remontu, częstokroć nie analizując przyszłych kosztów utrzymania obiektu. W Projektach PPP uwzględnić należy cały okres funkcjonowania Infrastruktury Publicznej lub świadczenia usług, tym samym definicja projektu i zakres informacji przekazywane Partnerowi Prywatnemu i innym interesariuszom są zasadniczo odmienne. Projekty PPP wymagają jasnego i precyzyjnego zdefiniowania wymogów dotyczących dostępności Infrastruktury Publicznej i określenia standardów świadczenia usług.

W ramach informacji o Projekcie PPP należy określić co najmniej:

- definicję przedsięwzięcia planowanego do realizacji wspólnie z Partnerem Prywatnym oraz cel jego realizacji;
- określenie zadań i usług, które zostaną przekazane do realizacji Partnerowi Prywatnemu;
- wstępny podział ryzyk;
- planowany okres współpracy – czas obowiązywania Umowy o PPP;
- źródła przychodów Partnera Prywatnego.

W punktach poniżej opisano każdy ze wskazanych elementów informacji o Projekcie PPP.

1.2.1 Definicja i cele realizacji przedsięwzięcia

Informacje o Projekcie PPP powinny obejmować podstawowy zakres Projektu PPP oraz cele jego realizacji.

W ramach definiowania projektu należy określić zakres rzeczowy Projektu PPP i jego lokalizację. Podmiot Publiczny powinien zdefiniować projekt na tyle precyzyjnie i szczegółowo, na ile pozwala stan wiedzy na tym etapie przygotowania.

Projektem PPP może być budowa, przebudowa lub remont określonego obiektu budowlanego, wykonanie dzieła (innego niż obiekt budowlany dobra materialnego lub niematerialnego) lub inne świadczenie – połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym wykorzystywanym do świadczenia usług, lub też świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami. Najczęściej Projekt PPP obejmować będzie szeroki katalog czynności: projektowanie, budowę i wyposażenie obiektu, utrzymanie i zarządzanie obiektem oraz świadczenie określonych usług.

Cele Projektu PPP odnosząc się będą do określonych uprzednio potrzeb publicznych, na które projekt ma odpowiadać.

1.2.2 Zadania Partnera Prywatnego i podział ryzyk

Kolejnym krokiem jest wskazanie, które zadania w ramach realizowanego Projektu PPP zostaną powierzone Partnerowi Prywatnemu. W szczególności, należy określić, która ze stron odpowiedzialna będzie za projektowanie, budowę, remont lub ulepszenie aktywa lub wytworzenie dzieła, finansowanie, utrzymanie i świadczenie określonych usług publicznych w ramach projektu. Co do zasady, w Projektach PPP większość zadań leżeć będzie po stronie Partnera Prywatnego. Zasada jest, iż Podmiot Publiczny odpowiada jedynie za te zadania i ryzyka, które zostały mu wyraźnie przypisane w Umowie o PPP.

Opis wymagań wobec Partnera Prywatnego powinien stanowić funkcjonalny opis powierzonych mu zadań. Opis ten co do zasady powinien określać oczekiwane rezultaty, mniej zaś ich specyfikację techniczną. Oczekiwane dla projektu rezultaty, a docelowo również wskaźniki służące ich mierzeniu, powinny być określane w zgodzie z zasadą SMART, czyli:

- proste i konkretne (ang. *Specific*) – jasne, precyzyjnie i rzeczowo opisane;
- mierzalne (ang. *Measurable*) – możliwe do pomiaru ilościowo lub jakościowo;
- osiągalne (ang. *Achievable*) – wykonalne, możliwe do urzeczywistnienia przy dostępnych zasobach;
- istotne (ang. *Relevant*) – bezpośrednio dotyczące projektu i znaczące dla jego realizacji;
- określone w czasie (ang. *Time-bound*) – powinien zostać określony termin, w jakim zostanie osiągnięta założona wartość wskaźnika, jak również częstotliwość jego pomiaru.

Na podstawie określonych zadań podzielonych pomiędzy Podmiot Publiczny a Partnera Prywatnego należy określić wstępny podział kluczowych ryzyk, w tym co najmniej:

- ryzyka projektowania i budowy – obejmujące zdarzenia związane ze zmianą kosztów lub terminów wytworzenia lub remontu Infrastruktury Publicznej;
- ryzyka dostępności – dotyczące zdarzeń skutkujących mniejszą ilością lub gorszą jakością usług świadczonych w ramach Umowy o PPP w porównaniu z wartościami i wymaganiami uwzględnionymi w Umowie o PPP;
- ryzyka popytu – obejmujące zmienność popytu na określone usługi;
- ryzyka finansowania – ryzyka związane z pozyskaniem i obsługą finansowania dla Projektu PPP.

W ramach podziału ryzyk pomiędzy stronami, należy przyjąć zasadę, że każdej ze stron należy przekazać te ryzyka, którymi może i jest w stanie lepiej zarządzać. Na tym etapie przygotowania projektu podział ryzyk jest podziałem bardzo ogólnym i na kolejnych etapach zostanie doprecyzowany.

Szczegółowe podejście do podziału ryzyka zaprezentowano w rozdziale 3.3.Część II Analizy Ryzyka, a szczegółowa przykładowa matryca ryzyk w postaci tabeli znajduje się w Załączniku nr 11.

1.2.3 Planowany okres współpracy

Z reguły informacja o Projekcie PPP zawiera wstępne wskazanie okresu współpracy z Partnerem Prywatnym – przewidywany okres trwania Umowy o PPP, który podlega weryfikacji na etapie Oceny Efektywności. Okres ten powinien być co do zasady powiązany z cyklem życia danego aktywa, okresem na jaki mogłoby zostać pozyskane finansowanie oraz okresem, w jakim Partner Prywatny może uzyskać zwrot z inwestycji.

1.2.4 Wstępne określenie źródeł przychodów Partnera Prywatnego

Informacja o Projekcie PPP powinna określać Mechanizm Wynagradzania – podstawowe źródło przychodów Partnera Prywatnego, stanowiący odzwierciedlenie podziału zadań i ryzyk pomiędzy stronami, w szczególności w zakresie ryzyka budowy, popytu i dostępności.



Przykład

Przedstawiony poniżej przykład dla sektora drogowego prezentuje, w jaki sposób należy przygotowywać informacje o Projekcie PPP.

Tabela 5: Informacja o Projekcie PPP z sektora drogowego

	Właściwe	Niewłaściwe	Komentarz
Definicja Projektu	Budowa i utrzymanie/ zarządzanie sieci 50 km nowych dróg gminnych klasy G, Z i L zlokalizowanych na terenie gminy A, wraz z infrastrukturą towarzyszącą	Roboty budowlane i utrzymanie/ zarządzanie sieci dróg	<i>Definicja projektu powinna precyzyjnie określać czego dotyczy przedsięwzięcie. Przy przykładzie drogowym niezbędne byłoby określenie długości dróg, kategorii i klasy dróg oraz ich lokalizacji (w tym mapy z przebiegiem)</i>
Cele Projektu	Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, podniesienie komfortu użytkowania sieci dróg i stymulacja gospodarcza regionu.	Budowa sieci dróg	<i>Cele projektu odnosić się powinny do określonych potrzeb publicznych</i>
Zadania Partnera Prywatnego	<p>Zaprojektowanie, budowa i utrzymanie/ zarządzanie 50 km nowych dróg gminnych oraz pozyskanie finansowania dla realizacji inwestycji. Lokalizacja odcinków dróg wskazana na załączonych mapach.</p> <p>Wymagania w zakresie budowy: 20 km dróg miałyby zostać zakończona w przeciągu pierwszych trzech lat od podpisania umowy, a budowa pozostałych 30 km – w przeciągu pięciu lat od podpisania Umowy.</p> <p>Wybudowane drogi mają spełniać wymagania techniczne określone w obowiązującym rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie – 20 km do wybudowania w pierwszych trzech latach powinno spełniać wymagania techniczne określone dla dróg głównych (G), zaś pozostałe: 15 km – wymagania techniczne określone dla dróg zbiorczych (Z), 15 km – wymagania techniczne określone dla dróg lokalnych (L).</p> <p>Wymagania w okresie utrzymania: wszystkie nawierzchnie mają spełniać wymagania klasy B według Systemu Oceny Stanu Nawierzchni opracowanego przez GDDKiA przez cały okres utrzymania. Wstępne wymogi w zakresie</p>	<p>Budowa i utrzymanie/ zarządzanie sieci dróg oraz pozyskanie finansowania dla realizacji inwestycji</p> <p>Wymagania w zakresie budowy: budowa dróg o dobrym standardzie w przeciągu kilku lat</p> <p>Wymagania w okresie utrzymania: wymagania klasy A według Systemu Oceny Stanu Nawierzchni opracowanego przez GDDKiA. Wymogi w zakresie utrzymania zimowego dróg gminnych zgodnie ze standardami określonymi przez GDDKiA</p>	<p><i>Oczekiwane dla projektu rezultaty powinny być w zgodzie z zasadą SMART opisaną na w rozdziale 1.2.2 Zadania Partnera Prywatnego i podział ryzyk Część II.</i></p> <p><i>W przykładzie drogowym należy określić wszystkie zadania, jakie mają zostać powierzone Partnerowi Prywatnemu i wskazać zakres rzeczowy – długość sieci, parametry techniczne jakie mają spełniać nowo projektowane drogi.</i></p> <p><i>Oczekiwany standard powinien zostać określony precyzyjnie. Zastosowane sformułowania takie jak „dobry standard” nie są wystarczająco precyzyjne. Wymogi powinny być również określone w czasie.</i></p> <p><i>Oczekiwany standard powinien być dostosowany do danej inwestycji. Przykładowo, wymaganie dla dróg gminnych standardu analogicznego jak dla dróg krajowych nie będzie osiągalne.</i></p>

	<p>utrzymania zimowego dróg ustalone zostały poprzez odniesienie do standardów określonych przez GDDKiA i wskazanie, w których obszarach wymagania będą zredukowane. Wymogi w zakresie utrzymania letniego określone poprzez odwołanie do załączonego dokumentu wewnętrznego zarządcy dróg.</p> <p>Wymagania dotyczące dróg w momencie zwrotu Podmiotowi Publicznemu.</p> <p>Wymagania w zakresie pozyskania finansowania: Partner Prywatny powinien zapewnić finansowanie realizacji inwestycji. Nie jest przewidywane zapewnienie dofinansowania dla projektu ani wniesienie wkładu własnego przez Podmiot Publiczny</p>		
Podział ryzyka	<p>Partner Prywatny ponosić będzie większość ryzyk związanego z budową, dostępnością aktywa i finansowaniem projektu, ryzyka popytu ponosić będzie Podmiot Publiczny. Podmiot Publiczny odpowiedzialny będzie za przekazanie gruntów o uregulowanym stanie prawnym.</p>	<p>Partner Prywatny ponosić będzie większość ryzyka</p>	<p><i>Należy określić wstępny podział kluczowych ryzyk, w tym co najmniej:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ryzyka budowy • ryzyka pozyskania procedur administracyjnych • ryzyka dostępności • ryzyka popytu • ryzyka finansowania.
Okres Umowy o PPP	około 20 lat	około 5 lat	<p><i>Wskazany okres powinien być powiązany z cyklem życia danego aktywa i okresem, na jaki mogłoby zostać pozyskane finansowanie umożliwiające zwrot z inwestycji.</i></p>
Wstępne określenie źródeł przychodów Partnera Prywatnego	<p>Opłata za Dostępność płatna Partnerowi Prywatnemu przez Urząd Gminy A</p>	<p>opłaty od podmiotów trzecich (reklamy w pasie drogowym)</p>	<p><i>Proponowany model wynagradzania powinien być racjonalny i powinien stanowić odzwierciedlenie podziału ryzyk pomiędzy stronami, w szczególności w zakresie ryzyka budowy, popytu i dostępności.</i></p>

1.3 Wstępna ocena PPP jako modelu realizacji projektu

Wstępna ocena powinna zostać wykonana przez Podmiot Publiczny samodzielnie na podstawie przygotowanej, gdyż ma na celu określenie, czy projekt jest możliwy do zrealizowania jako PPP i czy przeprowadzenie Oceny Efektywności jest uzasadnione. Udzielenie odpowiedzi na poniższe pytania przez pracowników Podmiotu Publicznego powinno potwierdzić wstępną zasadność kontynuacji analiz lub jej brak.

Wstępna ocena wariantu PPP jako modelu realizacji projektu dokonywana jest w następujących krokach:

- Krok 1:** Ocena możliwości zastosowania dla projektu formuły PPP
- Krok 2:** Ocena zakładanego Mechanizmu Wynagradzania
- Krok 3:** Wstępna weryfikacja dostępności finansowej projektu w modelu PPP
- Krok 4:** Określenie i weryfikacja preferowanego modelu realizacji inwestycji
- Krok 5:** Ocena gotowości projektu i organizacji

Krok 1 Ocena możliwości zastosowania dla projektu formuły PPP

Ocena możliwości zastosowania PPP wymaga przeanalizowania danego projektu w kontekście jego zakresu, wielkości, ryzyka i potencjału zwiększonej efektywności.

Poniżej przedstawiona została lista sprawdzająca umożliwiającą analizę projektu pod kątem zastosowania modelu PPP wraz z komentarzem.

Definicja projektu

- *Czy definicja projektu jest precyzyjna?*
- *Czy zakres projektu i jego definicja pozostaną niezmiennie w długim okresie?*
- *Czy projekt dotyczy sektora, w którym następuje szybki postęp technologiczny wpływający na definicję projektu?*

Realizacja projektu w formule PPP wymaga jego precyzyjnego zdefiniowania. Zadania, które potencjalnie mają być powierzone Partnerowi Prywatnemu muszą być jasno określone. Należy przeanalizować, czy występują ograniczenia w zakresie możliwości powierzenia usług Partnerowi Prywatnemu oraz które z obszarów Podmiot Publiczny chce przekazać Partnerowi Prywatnemu.

Wypracowana ostatecznie definicja projektu i jego zakres powinny być stałe w okresie na jaki zostanie zawarta Umowa o PPP. Warto mieć na uwadze, że po zawarciu Umowy o PPP możliwość dokonywania zmian będzie ograniczona. Zmienność zakresu wynikać może przykładowo z przewidywanych zmian demograficznych (w przypadku przedszkola - prognozowanej mniejszej lub większej liczby dzieci w wieku przedszkolnym w gminie).

W związku z tym, PPP jako formuła realizacji projektu będzie najbardziej adekwatna do tych inwestycji i usług, które nie podlegają dynamicznym zmianom. Przykładowo, nie będzie odpowiednia dla projektów w sektorach, w których w planowanym okresie trwania Umowy o PPP nastąpić może szybki postęp technologiczny wpływający na definicję i zakres projektu np. PPP w obszarze płatności elektronicznych.

Oczekiwane rezultaty

- *Czy oczekiwane rezultaty zostały określone w sposób jasny i konkretny?*
- *Czy oczekiwane rezultaty są realistyczne?*
- *Czy rezultaty będą mierzalne?*

W Projektach PPP sektor publiczny precyzuje rezultaty wymagane w odniesieniu do zamawianych usług, a wynagrodzenie Partnera Prywatnego co do zasady zależy od wyników, tj. osiągnięcia określonych rezultatów. W związku z tym należy przeanalizować, czy oczekiwania względem Partnera Prywatnego są realistyczne i czy zostały precyzyjnie określone, zarówno w odniesieniu do dostępności aktywa, jak i zakresu oraz poziomu jakości świadczonych usług, oraz czy możliwe jest przełożenie ich na mierzalne wskaźniki odnoszące się do określonych okresów świadczenia usługi.

Skala projektu

- *Czy skala projektu uzasadnia poniesienie kosztów transakcyjnych związanych z modelem PPP?*
- *Czy istnieje możliwość pakietowania projektów o podobnym profilu ryzyka i wymagających podobnych kompetencji po stronie Partnera Prywatnego?*

Dobre przygotowanie Projektu PPP wymaga poniesienia istotnych nakładów (pieniężnych i osobowych) – zarówno po stronie Podmiotu Publicznego, jak i po stronie Partnera Prywatnego. W związku z powyższym, co do zasady formuła PPP powinna być stosowana do większych przedsięwzięć. Potencjalne korzyści możliwe do uzyskania w związku z zastosowaniem PPP powinny istotnie przewyższać nakłady związane z przygotowaniem projektu. Podmiot Publiczny powinien określić, czy skala projektu uzasadnia poniesienie wymaganych kosztów transakcyjnych przez Podmiot Publiczny oraz przez potencjalnych Partnerów Prywatnych (przy udziale w postępowaniu i przygotowaniu oferty). Rozważania dotyczące skali i kosztów transakcyjnych uwzględniać powinny poziom złożoności projektów oraz zakres niezbędnych przygotowań.

Małe Projekty PPP



W przypadku Małych Projektów można rozważyć ich pakietowanie – połączenie kilku niezależnych przedsięwzięć lub inwestycji w jedną. Wówczas dalsze analizy w ramach Oceny Efektywności prowadzone byłyby dla połączonego projektu. Projekty, które miałyby podlegać pakietowaniu powinny być do siebie możliwie zbliżone: mieć podobny zakres zadań, profil ryzyka i wymagać podobnego zakresu kompetencji po stronie Partnera Prywatnego. Co do zasady, pakietowane powinny być projekty z tego samego sektora i o podobnym zakresie.

Przykładowo, zasadne może być zgrupowanie planowanych inwestycji w budowę i przebudowę sieci drogowej w ramach jednego projektu PPP lub połączenie projektów budowy kilku żłobków i przedszkoli.

Pakietowanie projektów z różnych sektorów lub o istotnie różnej charakterystyce może zwiększać ryzyka Partnera Prywatnego oraz ostateczne koszty projektu dla Podmiotu Publicznego, gdyż może wymagać różnych zakresów kompetencji Partnera Prywatnego i wpływać na postrzeganie ryzyka przez Instytucje Finansujące.

Rozważając skalę projektów oraz ich pakietowanie należy mieć jednocześnie na uwadze potencjał rynkowy. Z jednej strony, małe projekty mogą być nieuzasadnione w związku z kosztami przygotowania, z drugiej, projekty zbyt duże mogą być trudne do realizacji ze względu na potencjał rynku wykonawców i Instytucji Finansujących oraz koncentrację ryzyka.

Zakładany okres realizacji

- *Jaki jest zakładany okres świadczenia usług przez Partnera Prywatnego?*
- *Czy zasadne jest zawarcie umowy na długi okres?*

W Projektach PPP Podmiot Publiczny powierza, a Partner Prywatny przejmuje na siebie zobowiązania do świadczenia określonej usługi na oznaczony czas. Najczęściej jest to okres od 10 do 25 lat.

Okres ten powinien odzwierciedlać charakterystykę projektu. W Projektach PPP, w których zakładane jest pozyskanie przez Partnera Prywatnego finansowania inwestycji, czas trwania Umowy o PPP powinien umożliwiać spłatę zaciągniętego finansowania.

Kluczowe jest, by zakładany okres trwania Umowy o PPP pozwalał Partnerowi Prywatnemu na uzyskanie zwrotu z zaangażowanych w związku z jej wykonywaniem środków finansowych. Im krótszy będzie czas, na jaki zostanie zawarta Umowa o PPP, tym wyższych płatności okresowych (od Podmiotu Publicznego lub od Użytkowników) oczekiwać będzie Partner Prywatny.

Dodatkowo, w przypadku Umowy Koncesji kwestia okresu umowy jest regulowana przepisami Ustawy o Umowie Koncesji lub, zgodnie z którymi w przypadku Umowy Koncesji zawartej na czas dłuższy niż 5 lat, czas trwania Umowy Koncesji nie może przekraczać okresu, w którym Koncesjonariusz może zasadnie oczekiwać odzyskania nakładów inwestycyjnych za wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług wraz ze zwrotem zainwestowanego kapitału, z uwzględnieniem, inwestycji początkowych i inwestycji dokonanych w czasie trwania Koncesji.

Weryfikacja wstępnie określonego okresu obowiązywania Umowy o PPP powinna być przedmiotem Oceny Efektywności.

Ryzyka do przekazania Partnerowi Prywatnemu

- *Czy określono ryzyka, które miałyby zostać przekazane Partnerowi Prywatnemu?*
- *Czy ryzyka te są zrozumiałe dla Podmiotu Publicznego?*

Rozważając możliwość realizacji projektu w formule PPP, Podmiot Publiczny powinien wstępnie ocenić główne ryzyka związane z Projektem PPP oraz możliwość przekazania ich części Partnerowi Prywatnemu.

Szczegółowa analiza ryzyk wykonywana jest na etapie Oceny Efektywności (w [rozdziale 3.3 Część II](#)); na etapie identyfikacji Projektu PPP należy jednak wstępnie rozpoznać, czy ryzyka, które mają zostać przekazane Partnerowi Prywatnemu są znane i zrozumiałe.

Oczekiwany zakres wpływu Podmiotu Publicznego

- *Jaki jest oczekiwany zakres wpływu Podmiotu Publicznego na projekt?*
- *Jaka jest przewidywalność popytu na daną usługę?*

Podmiot Publiczny powinien określić, jaki zakres wpływu chciałby mieć na dany Projekt PPP. Taki wpływ może obejmować ustanawianie wysokości stawek opłat za dane usługi dla Użytkowników. Im większy zakres wpływu będzie oczekiwany, tym trudniejsze będzie zastosowanie modelu PPP dla projektu. Projekty, w których Podmiot Publiczny chce zachować pełen wpływ na świadczenie usług (oddzielnie należy rozpatrywać zakres i poziom świadczonych usług), nie powinny być realizowane w formule PPP. Poziom wpływu na aktywo i usługę musi być skorelowany z przekazywanymi ryzykami Partnerowi Prywatnemu – jeśli dane ryzyko ma zostać przekazane Partnerowi Prywatnemu, powinien mieć on możliwość podejmowania decyzji w zakresie dotyczącym tego ryzyka.

Przewidywalność popytu będzie istotna zarówno przy projektach koncesyjnych, gdzie popyt wpływać będzie na przychody i koszty Partnera Prywatnego, jak i w projektach z Opłatą za Dostępność, w których poziom wykorzystania będzie wpływać na koszty w okresie użytkowania. Należy sprawdzić możliwość dokonania wiarygodnej analizy popytu w oparciu o informacje będące w posiadaniu Podmiotu Publicznego lub dostępne na rynku.

Rynek wykonawców i Instytucji Finansujących

- *Czy istnieje rynek wykonawców potencjalnie zainteresowanych projektem?*
- *Czy istnieje rynek Instytucji Finansujących potencjalnie zainteresowanych projektem?*
- *Czy dotychczasowe kontakty z przedstawicielami wykonawców i Instytucji Finansujących wskazują na potencjalne zainteresowanie projektem?*
- *Czy projekt jest atrakcyjny komercyjnie?*

Jednym z czynników wpływających na zasadność realizacji projektu w formule PPP jest potencjał rynkowy, rozumiany jako występowanie na rynku podmiotów i inwestorów potencjalnie zainteresowanych projektem oraz zakres konkurencji pomiędzy tymi podmiotami. Konkurencja w procesie wyboru Partnera Prywatnego stanowi dla niego motywację do optymalizacji kosztów i stosowania innowacyjnych rozwiązań.

Należy wstępnie rozważyć, czy dany projekt jest atrakcyjny komercyjnie. Jeśli możliwe jest pobieranie Opłat od Użytkowników i podmiotów trzecich należy rozważyć czy ich poziom pozwoli na wypracowanie zwrotu z inwestycji w rozsądnym okresie i tym samym czy projekt nie będzie wymagał dodatkowych płatności od Podmiotu Publicznego.

Wstępnej oceny rynku można dokonać w oparciu o przygotowaną informację o Projekcie (rozdział 1.2 Część II) i przekazane wraz z nią pytania do wykonawców i Instytucji Finansujących lub poprzez analizę przetargów w danym sektorze.

Niezależnie od powyższego, warto rozważyć, jaka jest praktyka rynkowa dla tego typu projektów, czy istnieje możliwość skorzystania z modelowych, sprawdzonych rozwiązań. To, że podobne projekty realizowane były wielokrotnie z powodzeniem w modelu PPP istotnie zwiększa szansę na powodzenie projektu w przyszłości. Dodatkowo, możliwość skorzystania z wypracowanych, modelowych rozwiązań zmniejszy koszty przygotowania Projektu PPP. Brak doświadczeń w realizacji danego typu projektu w modelu PPP po stronie rynku i sektora publicznego nie wyklucza możliwości jego realizacji, niemniej realizacja projektów pilotażowych będzie bardziej wymagająca (pod względem czasu jak i zasobów, w tym kosztów działań przygotowawczych).

Odpowiedzi na powyższe pytania będą mieć wstępny charakter, powinny jednak pozwolić na lepsze zrozumienie projektu i związanych z nim wyzwań oraz jego odpowiednie ustrukturyzowanie przez Podmiot Publiczny. W przypadku, w którym Podmiot Publiczny nie posiada wystarczających informacji, by udzielić nawet wstępnych odpowiedzi, zasadne jest wstrzymanie się z oceną do czasu zgromadzenia dodatkowych informacji.

Adekwatność modelu PPP w zależności od charakterystyki projektu podsumowuje poniższa tabela:

Tabela 6: Adekwatność modelu PPP w zależności od charakterystyki projektu

Właściwości projektu	PPP adekwatne dla realizacji projektu	PPP mniej adekwatne lub nieadekwatne dla realizacji projektu
Definicja projektu	Niezmienna	Zmienna
Oczekiwane rezultaty	Mierzalne	Niemierzalne
Skala projektu	Duża	Mała
Zakładany okres Umowy o PPP	Długi (powyżej 10 lat)	Krótki (poniżej 10 lat)
Ryzyka do przekazania Partnerowi Prywatnemu	Znane i zrozumiałe	Nieznane lub niezrozumiałe
Oczekiwany zakres wpływu Podmiotu Publicznego	Możliwe zaakceptowanie ograniczenia wpływu Podmiotu Publicznego w odniesieniu do sposobu wykonania określonych usług lub mitygacji ryzyk	Pełen wpływ
Rynek wykonawców i Instytucji Finansujących	Rozwinięty	Ograniczony

Należy mieć na uwadze, że dla pomyślnej realizacji Projektu PPP nie jest niezbędne wypełnienie wszystkich wskazanych kryteriów adekwatności w pełnym stopniu. Powyższa tabela stanowi ilustrację adekwatności modelu PPP do realizacji projektów, przy czym im więcej kryteriów spełnionych będzie w pełniejszym stopniu, tym większe szanse na sukces Projektu PPP.

Krok 2 Ocena zakładanego Mechanizmu Wynagradzania

Poniżej przedstawiona została lista sprawdzająca umożliwiającą identyfikację i analizę uwarunkowań dotyczących Mechanizmu Wynagradzania wraz z komentarzem.

Cele Podmiotu Publicznego związane z projektem

- *Jaką potrzebę publiczną zaspokaja projekt?*
- *Jakie są cele projektu z punktu widzenia Podmiotu Publicznego?*
- *Czy Podmiotowi Publicznemu zależy na maksymalizacji wykorzystania Infrastruktury Publicznej / usług?*

Mechanizm Wynagradzania Partnera Prywatnego powinien wspierać realizację celów zakładanych dla Projektu PPP przez Podmiot Publiczny.

Istotne jest stwierdzenie, czy Podmiotowi Publicznemu zależy przede wszystkim na:

- 1) maksymalizacji korzystania z danej usługi publicznej,
- 2) osiągnięciu większej wartości dodanej dla Użytkownika, tj. lepszej jakości świadczonych usług,
- 3) ograniczeniu udziału Podmiotu Publicznego w finansowaniu nakładów kapitałowych niezbędnych do realizacji usługi.

Przykładowo, rozważyć można projekt dotyczący transportu publicznego w mieście, którego celem jest promowanie komunikacji zbiorowej, a tym samym ograniczenie ruchu samochodów osobowych i zmniejszenie zanieczyszczeń.

Podmiot Publiczny może podjąć decyzję o realizacji tego celu poprzez maksymalizację liczby pasażerów korzystających z transportu publicznego. W związku z tym może utrzymać cenę biletów za przejazd na niskim poziomie przy zwiększonym poziomie usług lub nawet zrezygnować z poboru opłaty, jednocześnie motywując Partnera Prywatnego do promowania przejazdów poprzez wprowadzenie Mechanizmu Wynagradzania opartego na opłacie uzależnionej od użytkowania, przy niższym od komercyjnie uzasadnionego poziomie opłat (wówczas płatność pochodziłaby od Podmiotu Publicznego, a nie od pasażerów).

Środowisko regulacyjne i uwarunkowania prawne

- *Czy pobór Opłat od Użytkowników jest dopuszczalny prawnie?*
- *Czy wysokość opłat jest regulowana?*
- *Czy środowisko regulacyjne jest stabilne i przetestowane w zmieniających się warunkach rynkowych?*

W ramach wstępnych analiz regulacyjno-prawnych dla projektu należy zweryfikować, czy możliwe jest pobieranie Opłat od Użytkowników i czy opłaty są prawnie regulowane. W przypadku niektórych sektorów obowiązujące przepisy określają, że dostęp do usługi publicznej ma być dla Użytkownika bezpłatny (np. co do zasady edukacja, publiczna służba zdrowia), w związku z tym wynagrodzenie dla Partnera Prywatnego opierać się będzie na płatności ze strony Podmiotu Publicznego, zwykle w formie Opłaty za Dostępność.

Jeżeli Opłaty od Użytkowników są regulowane (np. opłaty za wodę, ścieki lub ciepło), należy zweryfikować czy otoczenie regulacyjne zapewnia przewidywalność przychodów Partnera Prywatnego, na przykład poprzez określenie stawek maksymalnych / minimalnych lub wyznaczenie sposobu kształtowania i zatwierdzania taryf przez niezależnego regulatora rynku. Przewidywalność zwiększać będą również ustabilizowane praktyki regulacyjne, np. wykorzystanie do ustalania poziomu stawek tzw. regulowanej wartości aktywów.

Uwarunkowania wynikające z polityki sektora publicznego

- *Czy pobór Opłat od Użytkowników jest spójny z bieżącą i przewidywaną długoterminową polityką sektora publicznego?*
- *Jaki jest pożądany wpływ strony publicznej na stawki opłat (w sektorze nieregulowanym)?*

Podmiot Publiczny powinien przeanalizować spójność rozważanych opcji w zakresie Mechanizmu Wynagradzania z polityką sektora publicznego dla danego obszaru.

Analiza powinna uwzględniać dokumenty strategiczne na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym / gminnym (w zależności od charakteru projektu). Mając na uwadze wieloletni charakter Umów o PPP, zakres analizy powinien obejmować nie tylko bieżące uwarunkowania, ale również przewidywania w zakresie przyszłego kształtowania się polityk i regulacji dla sektorów wynikające z przyjętych polityk i wieloletnich strategii. Podmiot Publiczny powinien równocześnie określić swój pożądany zakres wpływu na poziom cen dla Użytkowników.

Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne

- *Czy Użytkownicy obecnie płacą za usługę?*
- *Czy dostępne są alternatywne usługi albo aktywa zaspokajające tę samą potrzebę?*
- *Jakie czynniki kształtować będą popyt na usługę?*

Na etapie identyfikacji projektu należy zweryfikować, czy Użytkownicy obecnie płacą za usługę, jaka jest dostępność usług alternatywnych oraz jakie czynniki mogą wpływać na popyt na usługę. Należy mieć na uwadze, że wprowadzenie opłat może doprowadzić do zaprzestania albo znaczącego ograniczenia korzystania z danego obiektu / usługi przez określone grupy Użytkowników ze względu na ograniczenia finansowe.

W niektórych przypadkach wprowadzenie opłat może też spowodować, że Użytkownicy wybierać będą dostępną bezpłatną lub tańszą alternatywę, co tworzy dodatkowe ryzyka dla projektu.

Ponadto, należy zidentyfikować czynniki wpływające na popyt na usługę, w celu określenia czy są to ryzyka, którymi Partner Prywatny będzie mógł zarządzać. Na wstępnym etapie rozważyć należy co najmniej czynniki demograficzne, które np. w przypadku przedszkoli, szkół czy szpitali będą miały wpływ na poziom wykorzystywania aktywów i rodzaj świadczonych usług (np. zatrudnienie nauczycieli nauczania początkowego lub lekarzy geriatrów).

Atrakcyjność komercyjna

- *Czy przychody od Użytkowników są przewidywalne (np. na podstawie danych historycznych)?*
- *Czy możliwe jest uzyskiwanie przychodów od podmiotów trzecich?*

O atrakcyjności projektu z punktu widzenia Partnera Prywatnego i Instytucji Finansowych decydować będzie m.in. stabilność przewidywanego strumienia przychodów. Przykładowo, projekt remontu istniejącej drogi płatnej o stabilnym natężeniu ruchu będzie postrzegany przez Partnera Prywatnego jako mniej ryzykowny i potencjalnie możliwy do realizacji w Koncesji w przeciwieństwie do projektu typu greenfield (tj. budowa „od zera”), dla którego brak danych historycznych co do wielkości ruchu zmniejsza przewidywalność przychodów.

Dodatkowo, należy określić, czy możliwe jest uzyskiwanie przychodów od podmiotów trzecich, a jeśli tak – wstępnie ocenić potencjał i przewidywalność strumienia przychodów. W niektórych projektach przychody z działalności komercyjnej mogą wspomóc projekt, obniżając oczekiwaną Opłatę za Dostępność lub umożliwiając zastosowanie modelu Koncesji, np. wykorzystanie powierzchni handlowej w przypadku lotnisk i dworców.

Uwarunkowania dot. praktyk rynkowych dla sektora

- *Jaka jest praktyka rynkowa dla projektów w danym sektorze?*

Schemat 6: Mechanizmy wynagrodzenia w wybranych sektorach – praktyka rynkowa

	OzD	MU	OoU
Drogi	◆	◆	◆
Infrastruktura kolejowa liniowa	◆		
Budynki użytku publicznego	◆		
Obiekty sportowo-rekreacyjne	◆	◆	◆
Lotniska			◆
Sektor wodno-kanalizacyjnych			◆
Gospodarka odpadami		◆	◆

Na ocenę ryzyka dokonywaną przez Partnerów Prywatnych i Instytucje Finansujące będzie mieć wpływ praktyka rynkowa. Dane ryzyko ocenione jest jako mniejsze wówczas, gdy Mechanizm Wynagradzania jest sprawdzony poprzez powszechne stosowanie w danym sektorze. Przykładowo, koncesja jest standardem rynkowym dla projektu budowy lotniska, zaś dla budowy więzienia – PPP z Opłatą za Dostępność. W przypadku wyboru niewłaściwego Mechanizmu Wynagradzania Podmiot Publiczny może nie otrzymać ofert od Partnerów Prywatnych lub wycena Projektu będzie dużo wyższa.

Uwarunkowania wynikające z finansowania UE

- *Czy projekt może być objęty dofinansowaniem z funduszy europejskich?*

W przypadku Projektów PPP objętych dofinansowaniem UE, tj. Projektów Hybrydowych, należy dodatkowo przeanalizować uwarunkowania związane z tym dofinansowaniem wpływające na wybór Mechanizmu Wynagradzania. Regulacje związane z już pozyskaniem lub planowaniem do pozyskania finansowaniem UE ograniczać mogą wysokość przychodów, jakie projekt może wygenerować w określonym okresie – kwota dofinansowania ustalana jest, bowiem w oparciu o lukę finansową projektu lub metodę zryczałtowanych procentowych stawek dochodów. Szczegółowe omówienie uwarunkowań w tym zakresie zawarte jest w „Wytycznych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020”. W przypadku perspektywy finansowej 2021-2027, projekt przepisów europejskich zakłada, że poziom generowanego dochodu nie będzie miał wpływu na wartość przyznanego dofinansowania.

Uwarunkowania projektu sprzyjające jego realizacji w modelu Koncesji:

- pobieranie Opłat od Użytkowników jest możliwe i zasadne,
- przychody z projektu są przewidywalne i stabilne – w szczególności dostępne dane historyczne zmniejszają ryzyka związane z ich prognozowaniem,
- projekt przeprowadzany jest na rynku regulowanym, a środowisko regulacyjne wspiera przewidywalność przychodów (np. poprzez taryfy lub stawki minimalne, silny niezależny regulator rynku),
- model Koncesji jest praktyką rynkową dla projektów z danego sektora (np. parkingi podziemne, parki rozrywki, obiekty sportowo-rekreacyjne).

Wybór Mechanizmu Wynagradzania Partnera Prywatnego dla projektu wskazany w rozdziale 1.2 Część II, a dokonany na podstawie analizy jego uwarunkowań na etapie identyfikacji projektu (rozdział 1.1 Część II) i potwierdzony następnie w wyniku Oceny Efektywności będzie mieć wpływ na to, który z wariantów prawnych współpracy pomiędzy stronami powinien mieć zastosowanie do danego projektu.

Źródła Informacji



Zasady określenia podstaw prawnych dla wyboru Partnera Prywatnego w zależności od Mechanizmu Wynagradzania omówione są w Wytycznych Tom II dotyczących przeprowadzenia Postępowania na wybór Partnera Prywatnego.

Krok 3 Wstępna weryfikacja dostępności finansowej Projektu PPP

W niniejszych Wytycznych dostępność finansowa Projektu PPP odnosi się do zdolności do zapłaty za usługi związane z budową, utrzymaniem lub zarządzaniem obiektem, w zależności od projektu i potencjalnego modelu płatności. Zdolność ta może być rozpatrywana jako zdolność Podmiotu Publicznego lub zdolność Użytkowników do regulowania zobowiązań lub połączenie obu ww. zdolności. Ocena zdolności finansowej zostanie przeprowadzona szczegółowo na etapie Oceny Efektywności realizacji projektu w modelu PPP, na podstawie bardziej precyzyjnych szacunków kosztów Partnera Prywatnego, wyceny ryzyk i oczekiwanego zwrotu oraz analizy popytu (patrz rozdział 3 Część II Ocena Efektywności realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP).

Analiza dostępności finansowej na etapie identyfikacji Projektu PPP ma na celu odrzucenie projektów, które byłyby zbyt drogie, lub też przededefiniowanie Projektu PPP, tak aby był on dostępny finansowo.

Wstępna ocena dostępności finansowej powinna zostać przeprowadzona poprzez porównanie szacunkowego wynagrodzenia Partnera Prywatnego, ustalonego na podstawie szacunkowego kosztu realizacji Projektu PPP, w tym świadczenia usług do środków, jakie jest gotowy przeznaczyć na realizację projektu Podmiot Publiczny lub jakimi musieliby zostać obciążeni Użytkownicy.

W ramach wstępnego szacunku kosztów Projektu PPP z perspektywy Partnera Prywatnego należy uwzględnić:

- koszty inwestycyjne;
- koszty operacyjne, w tym koszty utrzymania i remontów obiektu, koszty świadczenia usług;
- koszty finansowania;
- koszt ryzyk transferowanych na Partnera Prywatnego.

Poziom kosztów powinien zostać oszacowany przez Podmiot Publiczny zgodnie z jego najlepszą wiedzą na podstawie danych, którymi dysponuje na danym etapie (np. przeprowadzone wcześniej wstępne analizy lub Studia Wykonalności). W przypadku szacowania kosztów na podstawie danych z projektów realizowanych w Formule Tradycyjnej, należy zweryfikować, czy zakładana dla rozważanego Projektu PPP jakość i poziom świadczenia usług odpowiadają projektowi realizowanemu w Formule Tradycyjnej, jeśli nie – należy rozważyć ich proporcjonalne zwiększenie. Oszacowanie kosztów może zostać wykonane metodą porównawczą w odniesieniu do już realizowanych inwestycji w danym rejonie charakteryzujących się podobnymi parametrami np. oszacowanie kosztu wybudowania jednego kilometra drogi o podobnych parametrach dla tej samej kategorii ruchu drogi czy jednego kilometra wodociągu o tej samej średnicy i z podobnych materiałów. Metoda szacowania kosztów w odniesieniu do podobnych inwestycji może być stosowana tylko i wyłącznie w początkowych fazach projektu.

Na podstawie zaprognozowanych w ten sposób kosztów Projektu PPP należy oszacować oczekiwane wynagrodzenie Partnera Prywatnego, z uwzględnieniem oczekiwanego zwrotu z inwestycji (patrz rozdział 3.8. Część II Analizy ekonomiczno-finansowe). Szczegółowość przeprowadzonej na tym etapie analizy zależeć będzie od zakresu informacji, jakimi dysponuje Podmiot Publiczny.

Następnie, mając wstępne oszacowanie poziomu wynagrodzenia Partnera Prywatnego, należy:

- dla projektów, w których płacą Użytkownicy – ocenić szacowany poziom Opłat od Użytkowników pozwalający na pokrycie wynagrodzenia Partnera Prywatnego; w przypadku, w którym przy danym poziomie opłat usługa byłaby niedostępna dla Użytkowników, należy rozważyć możliwość połączenia płatności od Użytkowników z płatnościami od Podmiotu Publicznego lub rezygnację z Projektu;
- dla projektów, w których płaci Podmiot Publiczny – należy odnieść szacowane wynagrodzenie Partnera Prywatnego – Opłatę za Dostępność w poszczególnych latach – do prognoz dostępnych środków budżetowych Podmiotu Publicznego.

Dalsze analizy zasadne będą wyłącznie dla tych projektów, dla których potwierdzona została dostępność finansowa dla Użytkowników lub Podmiotu Publicznego czyli potwierdzająca, że Partner Prywatny będzie mógł otrzymać wynagrodzenie za realizację swoich zadań.

Krok 4

Określenie i weryfikacja preferowanego modelu realizacji inwestycji

W przypadku potwierdzenia adekwatności modelu PPP dla danego projektu należy ponownie rozważyć, czy dany model realizacji inwestycji wydaje się korzystniejszy w porównaniu z dostępnymi alternatywnymi sposobami realizacji projektu. W celu dokonania wstępnej oceny w tym zakresie, Podmiot Publiczny powinien zastanowić się, czy i jak wybór modelu realizacji inwestycji wpływa na:

- osiągnięcie głównych celów i rezultatów zakładanych dla Projektu PPP;
- harmonogram realizacji Projektu PPP;
- jakość, poziom świadczonych usług;
- koszty i korzyści społecznoekonomiczne.

Należy tu zaznaczyć, że dla części projektów, z uwagi na przykład na uwarunkowania finansowe lub dostęp do kluczowych dla projektu kompetencji, realizacja projektu w Formule Tradycyjnej może nie być możliwa i wówczas można założyć, że PPP jest jedynym dostępnym modelem realizacji projektu.

Małe Projekty PPP



W przypadku Małych Projektów oraz w przypadku projektów, dla których Podmiotowi Publicznemu trudno jest samodzielnie ocenić potencjał rynkowy, przed przystąpieniem do dalszych analiz rozważyć należy przeprowadzenie wstępnego rozpoznania rynku (ang. market sounding) w formie kwestionariuszy i ewentualnie spotkań. Przygotowane wstępne informacje o Projekcie PPP mogą zostać skonsultowane z potencjalnymi inwestorami, instytucjami finansującymi i wykonawcami w celu weryfikacji zainteresowania projektem w proponowanym kształcie oraz oceny potencjalnej liczby zainteresowanych podmiotów. Wyniki wstępnych rozmów z rynkiem mają pozwolić na ocenę szans na konkurencyjność rozważanego postępowania na wybór Partnera Prywatnego i uwzględnić kluczowe wnioski z rozpoznania rynku w dalszych analizach. Metodyka prowadzenia badania rynku została przedstawiona w rozdziale 3.6 Część II Analizy rynkowe.

Krok 5

Ocena gotowości projektu i organizacji po stronie Podmiotu Publicznego

Dla projektów, dla których wstępnie potwierdzono możliwość ich realizacji w modelu PPP, należy następnie ocenić gotowość projektu i Podmiotu Publicznego do rozpoczęcia kolejnego etapu: Oceny Efektywności.

Ocena gotowości może zostać przeprowadzona w oparciu o listę sprawdzającą zawartą w tabeli poniżej.

Tabela 7: Ocena gotowości projektu - kluczowe pytania

Czy stan zaawansowania projektu umożliwia rozpoczęcie Oceny Efektywności?	
1.	Jakie analizy zostały już wykonane dla projektu?
2.	Czy zidentyfikowano Decyzje Administracyjne niezbędne dla realizacji projektu? Jaki jest ich status i potencjalny harmonogram pozyskiwania?
3.	W przypadku projektów dotyczących istniejącej infrastruktury – jaką dokumentacją prawną i techniczną dysponuje dana jednostka w odniesieniu do projektu?

Czy Podmiot Publiczny jest gotowy do rozpoczęcia Oceny Efektywności?

4. Czy zidentyfikowano potrzebne kompetencje i zasoby ludzkie? Czy możliwe jest zapewnienie zaangażowania odpowiednich osób w okresie przygotowania projektu?
5. Czy jest dostępny wystarczający budżet na przygotowanie projektu (np. powołanie Zespołu Projektowego, zatrudnienie Doradców, przeprowadzenie dodatkowych badań technicznych)?

W przypadku stwierdzenia braku gotowości do rozpoczęcia analiz, zasadne jest przygotowanie planu dalszych działań w celu rozpoczęcia analiz wraz z zakładanym harmonogramem.

Wyniki analiz



Na ostatnim etapie należy podsumować przeprowadzone analizy i wyciągnąć wnioski. W niektórych przypadkach niezbędna może okazać się aktualizacja informacji o Projekcie PPP. Wyniki przeprowadzonych analiz mogą być następujące:

1. Zasadne jest rozważanie projektu w modelu PPP i rozpoczęcie Oceny Efektywności dla realizacji projektu w modelu PPP.
2. Zasadne jest rozważanie projektu w modelu PPP. Przed przystąpieniem do Oceny Efektywności dla projektu potrzebne są dodatkowe działania przygotowawcze.
3. Brakuje istotnych informacji potrzebnych do oceny projektu, jest wiele niewiadomych. Zasadna jest ponowna analiza po pozyskaniu dodatkowych informacji.
4. Projekt w proponowanym kształcie nie powinien być realizowany w modelu PPP. Zasadne jest przededefiniowanie projektu albo wykorzystanie Formuły Tradycyjnej (jeśli dostępne są niezbędne środki finansowe albo rezygnacja z projektu).

2. Przygotowanie organizacyjne

Każda decyzja dotycząca kapitałochłonnych inwestycji lub długoterminowych zobowiązań Podmiotu Publicznego powinna uwzględniać możliwości organizacyjne i instytucjonalne do ich realizacji. W odniesieniu do rozważanych Projektów PPP, Podmiot Publiczny powinien dysponować odpowiednimi zasobami i budżetem na ich przygotowanie oraz w pełni rozumieć związane z tym zaangażowanie czasowe i osobowe. Wdrażanie Projektów PPP ma długoterminowe skutki umowne, w tym i finansowe, dlatego kluczowe jest zaangażowanie w proces przygotowania interesariuszy i decydentów.

Z punktu widzenia skutecznego i efektywnego zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron, zarówno na poziomie strategicznym, jak i roboczym, konieczne jest zdefiniowanie i określenie struktury organizacyjnej Projektu PPP przed rozpoczęciem jego realizacji oraz odpowiednie zaplanowanie procesu przygotowania Projektu PPP.

Rozpoczęcie działań organizacyjnych jest uzasadnione dopiero po przeprowadzeniu identyfikacji i tym samym potwierdzeniu, że Projekt PPP może przejść do etapu Oceny Efektywności.

2.1 Działania przygotowawcze po stronie Podmiotu Publicznego

Struktura organizacyjna obejmuje procesy decyzyjne, uczestników, hierarchię i określone role, obowiązki, raportowanie, komunikację oraz, co nie mniej ważne, współpracę z zespołem projektowym Partnera Prywatnego oraz zespołem Doradców, dlatego Podmiot Publiczny przygotowując się do Projektu PPP powinien:

Krok 1: Powołać Zespół Projektowy PPP

Krok 2: Określić harmonogram

Krok 3: Dokonać wyboru Zespołu Doradców, jeżeli jest to planowane

Krok 1

Powołanie Zespołu Projektowego PPP

Najbardziej typowa struktura organizacyjna przy realizacji Projektu PPP obejmuje Zespół Projektowy PPP, wraz z Kierownikiem Projektu oraz Komitet Sterujący. Te organy współpracują z Doradcami, innymi interesariuszami oraz z Partnerami Prywatnymi na każdym etapie Projektu PPP.

W każdym przypadku należy wskazać skład osobowy, przypisać zadania i odpowiedzialność, określić potrzeby i sposoby raportowania oraz wskazać podstawy prawne lub regulaminowe funkcjonowania Zespołu Projektowego PPP / Komitetu Sterującego wynikające ze specyfiki organizacji Podmiotu Publicznego.

Na etapie rozpoczęcia postępowania na wybór Partnera Prywatnego niezbędne jest powołanie Komisji Przetargowej prowadzącej takie postępowanie. Powołanie Komisji Przetargowej nie jest obligatoryjne w przypadku zamówień sektorowych (art. 393 ust. 5 Ustawy PZP) oraz zamówień klasycznych o wartości niższej niż Progi Unijne (art. 53 ust. 2 Ustawy PZP). Z uwagi na złożoność Projektów PPP należy jednak rekomendować powołanie jej w każdym przypadku.

Z punktu widzenia efektywności tego procesu ważne jest, aby członkowie Zespołu Projektowego PPP i Komitetu Sterującego zostali umocowani stosownie do wykonywania powierzonych im zadań (np. na podstawie pełnomocnictwa, powołania do Komisji Przetargowej, powołania jako biegłego).

Szczegółowe zadania i rola Komisji Przetargowej wskazane zostały w Wytycznych II.

Zespół Projektowy PPP

Zespół Projektowy PPP odpowiada za bieżące działania związane z przygotowaniem i realizacją Projektu PPP. Ze względu na złożoność przygotowania i przeprowadzenia Projektu PPP zazwyczaj wiąże się to z szerokim zakresem działań i aspektów, które muszą być zarządzane w ramach danego projektu. Zadania realizowane przez Zespół Projektowy PPP muszą uwzględniać kompleksowy charakter PPP od momentu przygotowania, poprzez postępowanie na wybór Partnera Prywatnego, aż do monitorowania realizacji Projektu PPP po wyborze Partnera Prywatnego.

W skład Zespołu Projektowego PPP powinny wchodzić osoby odpowiedzialne za aspekty techniczne, prawne, ekonomiczno-finansowe i administracyjno-organizacyjne u danego Podmiotu Publicznego. Zespół powinien być tak skomponowany, aby umożliwić transfer wiedzy i zapewnić zastępowalność jego członków. Jednocześnie członkowie Zespołu Projektowego PPP powinni być dedykowani do realizacji projektu i zakres ich obowiązków powinien odzwierciedlać zaangażowanie czasowe i merytoryczne. Zadania wykonywane przy realizacji Projektu PPP nie powinny być realizowane przez członków zespołu „przy okazji”, a być jasno wpisane w zakres obowiązków danego pracownika, stanowiąc o przypisanej z tego tytułu odpowiedzialności.

Małe Projekty PPP



W przypadku Małych Projektów PPP zadania Zespołu Projektowego PPP mogą być realizowane przez wskazanego oddelegowanego pracownika, który będzie skupiał całościową wiedzę o Projekcie PPP i w razie potrzeby będzie konsultował się z właściwymi jednostkami w ramach Podmiotu Publicznego oraz z kierownikiem jednostki. Mając na uwadze potrzebę zapewnienia ciągłości procesu zasadne jest wyznaczenie zastępcy posiadającego dostęp do informacji o projekcie i mogącego płynnie przejmować obowiązki w przypadku planowanych i nieplanowanych nieobecności pracownika. W przejęciu obowiązków pomocna jest instrukcja zarządzania Umową o PPP.

Zespół Projektowy PPP jest odpowiedzialny za następujące kluczowe obszary w ramach całego Projektu PPP:

- opracowywanie dokumentów (np. Analiza Potrzeb i Wymagań, inne analizy lub wkład do analiz, Dokumentacja Postępowania, instrukcje, korespondencja z interesariuszami, itp.) i argumentów koniecznych do podejmowania decyzji w odniesieniu do wszystkich aspektów projektu tj. technicznych, prawnych, ekonomiczno-finansowych i administracyjno-organizacyjnych, zarówno przez Komitet Sterujący, jak i organy Podmiotu Publicznego aprobujące te decyzje;
- umożliwienie regularnego wyrażania opinii przez interesariuszy Projektu PPP oraz odzwierciedlenie tych opinii przy przygotowaniu i realizacji Projektu PPP;
- koordynacja przepływu dokumentów i organizowanie spotkań Zespołu Projektowego PPP z Komitetem Sterującym i zespołem Doradców;
- prezentowanie Komitetowi Sterującemu rozwiązań rekomendowanych przez zespół Doradców;
- monitorowanie harmonogramu przygotowania i realizacji Projektu PPP;
- regularne raportowanie do Komitetu Sterującego;
- właściwy obieg dokumentów w ramach organizacji Podmiotu Publicznego;
- ocena ryzyka i zarządzanie ryzykiem.

Tabela na kolejnej stronie prezentuje przykładowy zakres zadań członków Zespołu Projektowego na różnych etapach realizacji Projektu PPP.

Tabela 8: Przykładowy zakres zadań członków Zespołu Projektowego na etapie przygotowawczym i realizacji Umowy o PPP

Członek Zespołu Projektowego PPP ds. technicznych	Członek Zespołu Projektowego PPP ds. prawnych	Członek Zespołu Projektowego PPP ds. finansowych	Członek Zespołu Projektowego PPP ds. organizacyjno-administracyjnych
<ul style="list-style-type: none"> • odpowiada za techniczne aspekty projektu, w tym w zakresie ochrony środowiska • odpowiada za bieżące raportowanie Kierownikowi Projektu wszystkich istotnych kwestii w zakresie technicznym, oraz za formułowanie rekomendacji w celu podjęcia decyzji • odpowiada za przygotowanie dokumentacji technicznej na potrzeby postępowania na wybór Partnera Prywatnego lub współpracuje z Doradcą technicznym w tym zakresie • aktywnie uczestniczy w negocjacjach/rundach dialogu, we wszystkich aspektach technicznych • weryfikuje i zatwierdza dokumentację w zakresie technicznym: SWZ/OPIW, umowę wraz z załącznikami • współpracuje z zewnętrznymi Doradcami, w tym zapewnia dostępność niezbędnej dokumentacji technicznej • współpracuje z Niezależnym Inżynierem • monitoruje postęp robót budowlanych i prace utrzymaniowe zgodnie z harmonogramem • odpowiada za weryfikację przygotowanych przez Partnera Prywatnego okresowych raportów i sprawozdań w zakresie wykonywania Umowy w aspektach technicznych oraz przekazywanie informacji Kierownikowi Projektu oraz Członkowi Zespołu do spraw finansowych 	<ul style="list-style-type: none"> • odpowiada za aspekty prawne projektu • odpowiada za weryfikację prawną Dokumentacji Postępowania na wybór Partnera Prywatnego • aktywnie uczestniczy w negocjacjach/rundach dialogu, we wszystkich aspektach prawnych • weryfikuje i zatwierdza Dokumentację Postępowania w zakresie prawnym: SWZ/OPIW, Umowę o PPP wraz z załącznikami • współpracuje z zewnętrznymi Doradcami, w tym zapewnia dostępność niezbędnej dokumentacji na potrzeby projektu • prowadzi bieżącą obsługę prawną projektu na etapie realizacji umowy 	<ul style="list-style-type: none"> • odpowiada za aspekty finansowe projektu • odpowiada za bieżące raportowanie Kierownikowi Projektu wszystkich istotnych kwestii w zakresie finansowym, oraz za formułowanie rekomendacji w celu podjęcia decyzji • odpowiada za bieżące rozliczenia w projekcie i komunikację w tym zakresie • odpowiada za przygotowanie dokumentacji finansowej na potrzeby postępowania na wybór Partnera Prywatnego i jej archiwizację • aktywnie uczestniczy w rundach dialogu/negocjacjach, we wszystkich aspektach finansowych • weryfikuje i zatwierdza Dokumentację Postępowania w zakresie finansowym: SWZ/OPIW i Umowę wraz z załącznikami • współpracuje z zewnętrznymi Doradcami, w tym zapewnia dostępność niezbędnej informacji w zakresie aspektów finansowych • przygotowuje informacje na potrzeby kontroli skarbowej, RIO i ewentualnie innych organów • odpowiada za wszelkie kwestie związane z pozyskaniem środków z UE (jeżeli dotyczy) 	<ul style="list-style-type: none"> • odpowiada za obsługę administracyjną projektu • odpowiada za sprawny obieg informacji i kanały komunikacyjne • przygotowuje w razie potrzeby informacje o realizacji projektu dla Kierownika Projektu • archiwizuje dokumentację • organizuje i protokołuje cykliczne narady koordynacyjne dotyczące zadań związanych z realizacją projektu

Kierownik Projektu

Zespołem Projektowym PPP kieruje Kierownik Projektu, który podlega bezpośrednio Komitetowi Sterującemu. Kierownik Projektu regularnie współpracuje z Zespołem Projektowym PPP oraz zespołem Doradców. Funkcja Kierownika Projektu nie jest tożsama z kierownikiem Zamawiającego, w rozumieniu przepisów PZP. Jego rola dotyczy Projektu PPP a nie szeregu zamówień publicznych realizowanych przez Podmiot Publiczny. Kierownik Projektu uczestniczy w Projekcie PPP przez cały okres jego trwania. Biorąc pod uwagę długoterminowy charakter Umów o PPP, rolę Kierownika Projektu w okresie trwania Umowy o PPP prawdopodobnie sprawowała będzie więcej niż jedna osoba.

Przykład



Przykładowy zakres zadań Kierownika Projektu:

- odpowiada za sprawną i terminową realizację projektu, w tym zarządza ryzykami projektu;
- odpowiada za okresowe raportowanie wszystkich istotnych kwestii dotyczących projektu oraz za formułowanie rekomendacji w celu podjęcia decyzji;
- aktywnie uczestniczy w Dialogu Konkurencyjnym;
- weryfikuje i zatwierdza całą dokumentację projektową;
- nadzoruje i koordynuje prace Zespołu Projektowego PPP;
- odpowiada za efektywną komunikację w ramach organizacji Podmiotu Publicznego;
- odpowiada za relacje z Partnerem Prywatnym;
- rekomenduje członków Zespołu Projektowego PPP;
- koordynuje zamknięcie i rozliczenie Projektu PPP w związku z rozwiązaniem Umowy o PPP oraz rozliczeniem funduszy UE, w przypadku Projektu Hybrydowego;
- odpowiada za efektywne podejmowanie decyzji w zakresie swoich kompetencji;
- przekazuje zakres obowiązków nowemu Kierownikowi Projektu.

Komitet Sterujący

Rolą Komitetu Sterującego jest sprawowanie kontroli nad Projektem PPP i informowanie Podmiotu Publicznego o stanie jego realizacji. Komitet Sterujący zapewnia wsparcie Zespołowi Projektowemu PPP i podejmuje strategiczne decyzje w celu zapewnienia sprawnego, skutecznego i terminowego przygotowania projektu i jego realizacji zgodnie z wymogami Umowy o PPP.

Komitet Sterujący zobowiązany jest do przekazania Zespołowi Projektowemu PPP terminowej informacji zwrotnej i wskazywania kierunkowych działań w odniesieniu do kamieni milowych danego Projektu PPP. W stosunku do Partnerów Prywatnych zadaniem Komitetu Sterującego jest wspieranie Projektu PPP i zapewnienie jego trwałości.

Komitet Sterujący jako ciało decyzyjne powinien być ograniczony do kilku osób, przy czym można także wskazać osobę, której głos będzie decydujący. W skład Komitetu Sterującego mogą wchodzić kierownicy Zamawiającego lub jego zastępcy, skarbnicy/ księgowi, członkowie zarządów spółek komunalnych. W przypadku Małych Projektów rolę Komitetu Sterującego może pełnić przedstawiciel zarządu jednostki samorządu terytorialnego np. zastępca burmistrza lub osoba wskazana przez burmistrza, odpowiednio umocowana do podejmowania decyzji w zakresie realizacji danego Projektu PPP.



Przykład

Typowy zakres zadań Komitetu Sterującego:

- zatwierdzenie zakresu Projektu PPP określającego cele Podmiotu Publicznego;
- potwierdzenie dostępności finansowej Projektu PPP i gotowości podjęcia długoterminowego zobowiązania finansowego;
- zatwierdzenie podziału kluczowych ryzyk (np. konkretne ryzyka techniczne, które mają być zatrzymane przez Podmiot Publiczny, ryzyko inflacji, ryzyko stopy procentowej, zmiany prawa, itp.);
- zatwierdzenie kluczowych elementów Umowy o PPP, które zostaną opracowane w dokumentacji projektowej (wypowiedzenie umowy, Mechanizm Wynagradzania Partnera Prywatnego, gwarancje, itp.);
- zatwierdzenie wyników Oceny Efektywności (*Value for Money*);
- zatwierdzenie konkretnej strategii negocjacyjnej w powiązaniu z celami Projektu PPP;
- zatwierdzenie kluczowych kryteriów kwalifikacji oraz oceny ofert w Postępowaniu na wybór Partnera Prywatnego;
- zatwierdzenie Dokumentacji Postępowania na wybór Partnera Prywatnego, w tym projektu Umowy o PPP oraz zmian w Dokumentacji Postępowania na wybór Partnera Prywatnego, które powstały w wyniku dialogu/negocjacji z Partnerami Prywatnymi.

Na etapie operacyjnym Projektu PPP, Podmiot Publiczny odpowiedzialny jest przede wszystkim za monitorowanie wyników Projektu i działań Partnera Prywatnego, w tym rozliczenie wynagrodzenia Partnera Prywatnego i kontrolę jakości standardów świadczonych usług.

Na tym etapie także należy zapewnić:

- odpowiedni budżet do monitorowania Projektu PPP i wykonywania zadań Podmiotu Publicznego wynikających z Umowy (w tym zasobów ludzkich i technicznych);
- udział doświadczonego Zespołu Projektowego PPP w każdym obszarze Projektu PPP dotyczącym aspektów, w tym technicznych, finansowych, zarządzania projektem i prawnym - można to osiągnąć poprzez zaangażowanie wszystkich lub wybranych członków tego samego Zespołu Projektowego PPP, którzy byli odpowiedzialni za przygotowanie projektu i prowadzenie postępowania na wybór Partnera Prywatnego
- system monitorowania oparty na podziale zadań między Podmiot Publiczny a Partnera Prywatnego uzgodnionym w Umowie o PPP - zazwyczaj polega to na opracowaniu instrukcji operacyjnej.

Monitorowanie Projektu PPP może być przeprowadzone w oparciu o zmniejszoną liczbę członków Zespołu Projektowego PPP, choć w dalszym ciągu mających te same kompetencje techniczne, finansowe, prawne i administracyjno-organizacyjne. Zespół Projektowy PPP na etapie realizacji Umowy o PPP musi mieć bezpośredni dostęp do kluczowych decydentów w przypadkach, gdy powstają sytuacje konfliktowe między Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym. Należy zapewnić trwałość, ale także zastępowalność Zespołu Projektowego PPP, ze względu na fakt, że Umowy o PPP nie da się w pełni zrozumieć w bardzo krótkim czasie. Dlatego należy dążyć do zapewnienia w Zespole Projektowym PPP na etapie realizacji Umów o PPP udział osoby, która aktywnie uczestniczyła w opracowywaniu j Umowy o PPP oraz Dokumentacji Postępowania na wybór Partnera Prywatnego od samego początku, a później brała udział w dialogu/negocjacjach z Partnerami Prywatnymi.

Krok 2

Określenie Harmonogramu

W oparciu o założenia i doświadczenia z realizacji innych Projektów PPP o podobnym zakresie i podobnej skali, możliwości decyzyjne Podmiotu Publicznego i ograniczenia wynikające z terminów ustawowych, należy określić harmonogram przygotowania Projektu PPP od fazy Oceny Efektywności, aż do Zamknięcia Finansowego.

W harmonogramie należy szczegółowo rozpisać wszystkie działania po stronie Podmiotu Publicznego związane z każdym z etapów przygotowania i prowadzenia postępowania na wybór Partnera Prywatnego, ze wskazaniem kamieni milowych oraz osób odpowiedzialnych za realizację danego zadania. Harmonogram jest narzędziem do zarządzania, mobilizującym Podmiot Publiczny do sprawnego przeprowadzenia Projektu PPP, dlatego powinien wskazywać na potencjalne konflikty czasowe i wpływ ewentualnych zmian na osiągnięcie terminów docelowych/końcowych. Odpowiedzialność za dotrzymanie terminów leży po stronie zarówno Kierownika Projektu, jak i Komitetu Sterującego oraz osób wskazanych bezpośrednio w harmonogramie.

Pierwotnie przygotowany harmonogram powinien podlegać bieżącej weryfikacji i może ulegać zmianom, w szczególności, jeżeli w trakcie testowania rynku Partnerzy Prywatni wskażą na nierealność osiągnięcia określonych kamieni milowych w proponowanych terminach.

Należy jednak pamiętać, że osiągnięcie terminów w dużym stopniu zależy od woli i determinacji Podmiotu Publicznego do realizacji Projektu PPP, a w szczególności od sprawnego podejmowania decyzji w momentach kryzysowych lub strategicznych.

Tabela 9: Uśredniony harmonogram fazy przygotowawczej z punktu widzenia Podmiotu Publicznego

Etap	Identyfikacja Projektu PPP	Wybór doradców	Ocena Efektywności	Przygotowanie postępowania	Postępowanie i wybór Partnera Prywatnego	Umowa o PPP Zamknięcie Komercyjne	Zamknięcie Finansowe
Czas trwania (średnio dla projektu w miesiącach)	1-2 miesiące	3-4 miesiące	2-4 miesiące	1-2 miesiące	9-18 miesięcy	1-2 miesiące	3-9 miesięcy
Komentarz	W przypadku gdyby termin na identyfikację miał przekroczyć okres 3 miesięcy należy zweryfikować możliwości organizacyjne Podmiotu Publicznego do realizacji Projektu PPP	Okres w którym zostanie dokonany wybór doradcy zależy od tego, czy Podmiot Publiczny ocenia podejście i metodykę realizacji zamówienia, co jest rekomendowane, czy też dokonuje wyboru wyłącznie w oparciu o kryterium cenowe	Przy założeniu, że Podmiot Publiczny bez zbędnej zwłoki podejmuje decyzje kierunkowe i szczegółowe dotyczące Projektu PPP oraz rozpocznie proces pozyskania odpowiednich/niezbędnych Decyzji Administracyjnych i aktywnie uczestniczy w ich pozyskiwaniu (np. pozyskanie Decyzji Środowiskowej), natomiast samo pozyskanie decyzji powinno mieć miejsce przed przekazaniem OPIW Partnerom Prywatnym	W oparciu o wyniki Oceny Efektywności	Przy założeniu postępowania na wybór Partnera Prywatnego procedury dwustopniowej, poszczególne etapy postępowania na wybór Partnera Prywatnego zawierają się w następujących przedziałach czasowych (nie uwzględniono opóźnień w wyniku odwołań Wykonawców): Ogłoszenie i preselekcja kandydatów do procedury dwuetapowej Partnerów Prywatnych – 2-4 miesiące, Dialog Konkurencyjny /negocjacje (w zależności od stopnia skomplikowania Projektu PPP/Koncesji i liczby Partnerów Prywatnych zaproszonych do dialogu/negocjacji – 3-6 miesięcy Przygotowanie oferty przy założeniu, że finansowanie pozyskiwane jest po Zamknięciu Komercyjnym – 4-6 miesięcy Ocena ofert i wybór Partnera Prywatnego – 1-2 miesiące	Przedmiotem ustaleń między Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym, którego oferta została wybrana, są jedynie kwestie formalne	Partner Prywatny powinien na etapie przygotowania oferty uzyskać warunki finansowania od Instytucji Finansujących

Krok 3

Wybór zespołu Doradców

Praktyka na rozwiniętych rynkach PPP zakłada, że do realizacji dużych inwestycji w modelu PPP Podmiot Publiczny wybiera Doradców w trzech kluczowych obszarach: technicznym, prawnym i ekonomiczno-finansowym. Ponadto Projekty PPP wspierane są przez Doradców specjalistycznych, takich jak Doradca ubezpieczeniowy, Doradca ds. oceny ryzyka (jeżeli specyficzne ryzyka przekraczają kompetencje Doradców technicznych, finansowych i prawnych), Doradca ds. analizy popytu, Doradca podatkowy itp. Doradcy specjalistyczni mogą zostać wybrani oddzielnie lub w ramach jednego postępowania na wybór Doradcy. Mogą to być również Doradcy, z którymi Podmiot Publiczny współpracuje na co dzień, np. broker ubezpieczeniowy. Przykładowy OPZ na wybór Doradcy zamieszczony jest w Załączniku nr 1.

Obecnie na rynku polskim Podmioty Publiczne realizują ograniczoną liczbę Projektów PPP, a w większości przypadków tylko jeden projekt, tymczasem Doradcy realizują wiele Projektów PPP w różnych sektorach, stąd ich doświadczenie i wiedza stanowią wartość dodaną. Podstawowe argumenty wskazujące na potrzebę zaangażowania profesjonalnego Doradcy są następujące:

- doświadczenie połączone ze specjalistyczną wiedzą sektorową;
- doskonałe zrozumienie kwestii praktycznych związanych z przygotowaniem i realizacją projektów;
- usystematyzowane podejście do Projektu PPP, doświadczenie w zakresie zarządzania skomplikowanym procesem;
- zastosowanie innowacyjnych rozwiązań w oparciu o zrozumienie potrzeb Podmiotu Publicznego i zdobyte doświadczenie;
- wykorzystanie doświadczenia w przewidywaniu problemów i kwestii do rozważenia;
- zaangażowanie specjalistów, którzy zapewnią wsparcie Podmiotowi Publicznemu w dotrzymaniu lub przyspieszeniu terminów;
- zrozumienie potrzeb i oczekiwań Partnera Prywatnego.

Przekłada się to na korzyści dla Podmiotu Publicznego w postaci dysponowania podobnym zakresem wiedzy i doświadczenia, jakimi dysponuje Partner Prywatny, zwiększenia wiarygodności w oczach potencjalnych Partnerów Prywatnych, wzmocnienia pozycji negocjacyjnej, a przede wszystkim umożliwia podjęcie właściwej decyzji w oparciu o znajomość korzyści płynących z projektu.

Zespół Doradców powinien być kierowany przez doświadczonego kierownika/dyrektora zespołu Doradców odpowiedzialnego za realizację całego zadania i koordynację pracy z innymi Doradcami. Kierownik Doradców jest osobą kontaktową dla Kierownika Zespołu Projektowego PPP i Komitetu Sterującego. Kierownik zespołu Doradców wspierany jest przez ekspertów ds. prawnych, ekspertów ds. finansowych i ekspertów ds. technicznych, przy czym eksperci branżowi również będą reprezentować różne kompetencje (np. ekspert prawny ds. podatków, finansowania, zamówień publicznych).

Zadaniem Zespołu Doradców jest wsparcie Podmiotu Publicznego w przygotowaniu Oceny Efektywności oraz postępowaniu na wybór Partnera Prywatnego. Doradca dostarcza specyficznej wiedzy i doświadczeń oraz określonych umiejętności, nie jest natomiast rolą Doradcy podejmowanie decyzji czy prowadzenie postępowania na wybór Partnera Prywatnego zamiast lub w imieniu Podmiotu Publicznego. Doradcy mogą być też zatrudniani na etapie realizacji Umowy o PPP, w zakresie kwestii wymagających specjalistycznej wiedzy.

Postępowanie na wybór Doradcy

Wartość usług doradczych przy Projektach PPP jest na tyle wysoka, że z reguły wybór Doradcy będzie poprzedzony przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zgodnie z Ustawą PZP może to nastąpić w trybie postępowania nieograniczonego, ograniczonego, procedur negocjacyjnych albo Dialogu Konkurencyjnego, a w przypadku zamówienia na usługi doradztwa o wartości mniejszej niż równowartość Progów Unijnych – w jednym z trybów określonych w art. 275 Ustawy PZP.

Zakres usług doradczych dla Projektów PPP jest z reguły znany i możliwy do opisanie, a zatem tryby negocjacyjne nie wydają się konieczne.

Podmioty Publiczne mające doświadczenia we współpracy z Doradcami oraz umiejętność koordynowania ich prac mogą dokonać wyboru Doradców oddzielnie w poszczególnych obszarach kompetencji jednakże praktyka rynkowa wskazuje, że najczęściej Podmiot Publiczny dokonuje wyboru Doradcy, który łączy w ramach jednego konsorcjum (lub w ramach podwykonawstwa) co najmniej trzy podstawowe kompetencje tj. techniczne, prawne i ekonomiczno-finansowe.

Źródła Informacji



Dodatkowe informacje na temat roli Doradców na poszczególnych etapach przygotowania Projektu PPP przedstawione są w publikacji EPEC:

<https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/6-10-2015-Rola-i-korzystanie-z-uslug-doradcow-w-ppp.pdf>

Celem postępowania na wybór Doradcy jest uzyskanie należytej jakościowo usługi doradztwa, wykonanej przez kompetentnego Doradcę, posiadającego doświadczenie przy projektach referencyjnych, stanowiącej wartość dodaną dla Projektu PPP.

Podmiot Publiczny może osiągnąć ten cel poprzez precyzyjne sformułowanie opisu przedmiotu zamówienia, jak również poprzez zastosowanie Kryteriów Ewaluacji, które pozwolą na wyłonienie Doradcy o odpowiednim doświadczeniu w doradztwie przy realizacji podobnych projektów. Kryteria powinny odnosić się zarówno do doświadczenia firmy, jak i przede wszystkim kluczowych ekspertów.

Co do zasady na Podmiocie Publicznym spoczywa obowiązek jasnego i precyzyjnego określenia przedmiotu zamówienia, w sposób obiektywny, z zachowaniem zasad ustawowych wskazanych w Ustawie PZP, tj. w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń. Niezależnie od tego, Podmiot Publiczny powinien zadbać o dokładne i jak najbardziej precyzyjne określenie zakresu czynności wymaganych od Doradcy, nie pozostawiając miejsca na odmienną interpretację. Z jednej strony, takie działanie umożliwi Doradcom prawidłowe oszacowanie ich wynagrodzenia, co znajdzie odzwierciedlenie w wysokości składanych przez nich ofert. Z drugiej strony, zapewni Podmiotowi Publicznemu możliwość weryfikacji i kontroli działań prowadzonych przez Doradcę w trakcie trwania całego okresu obowiązywania umowy doradczej i w efekcie uzyskanie oczekiwanych przez niego rezultatów usługi. Nie należy kopiować SWZ na usługi doradcze z projektów o odmiennym specyfice i skali (np. z doradztwa dotyczącego Dużego Projektu gospodarki odpadami do SWZ dla Małego Projektu dotyczącego jednego przedszkola).

Przykład



Przykładem niewłaściwych praktyk jest wprowadzanie przez Podmiot Publiczny do opisu przedmiotu zamówienia prac wykraczających zasadniczo poza doradztwo, polegających na przykład na uzupełnieniu dokumentacji projektowej posiadanej przez Podmiot Publiczny. Takie rozwiązanie może mieć potencjalnie niekorzystny wpływ na Projekt PPP, prowadząc do istotnego zwiększenia kosztów doradztwa czy też kreując pole do sporów (np. w zakresie odpowiedzialności za przygotowanie dokumentacji projektowej). W ujęciu modelowym czynności Doradcy (w tym przypadku technicznego) powinny ograniczać się do wskazania ew. braków dokumentacji projektowej i zarekomendowania dalszych działań Podmiotu Publicznego.

Doradztwo w ramach Projektów PPP wymaga specjalistycznej wiedzy wspieranej doświadczeniem zdobytym przy realizacji podobnych przedsięwzięć. Powyższe stwierdzenie powinno znaleźć odzwierciedlenie przy określaniu Kryteriów Ewaluacji, w oparciu o które zostanie dokonany wybór Doradcy. Oczywiście nie jest możliwe wskazanie uniwersalnych Kryteriów Ewaluacji, które znajdą zastosowanie w każdym lub chociażby w większości przypadków wyboru Doradcy na potrzeby prowadzenia projektu PPP. Możliwe jest jednak sformułowanie pewnych ogólnych wskazówek ułatwiających odpowiednie przygotowanie dokumentacji postępowania na wybór Doradcy.

Przed wszystkim Kryteria Ewaluacji powinny być adekwatne do zakresu Projektu PPP, przy jednoczesnym zapewnieniu rzeczywistej konkurencji wykonawców biorących udział w postępowaniu na wybór Doradcy.

Przykład



Przy określaniu oczekiwanej zdolności technicznej lub zawodowej Doradcy, przykładowo formułując wymagania odnośnie do projektów referencyjnych, należy mieć na uwadze związek z aktualnym przedmiotem zamówienia na wybór Partnera Prywatnego. W konsekwencji, jeśli Podmiot Publiczny w celu wyboru Partnera Prywatnego dla realizacji Projektu PPP w zakresie infrastruktury drogowej oczekuje doradztwa przy przygotowaniu i realizacji Projektu PPP, potencjalny Doradca powinien wykazać się doradztwem przy adekwatnych projektach. W takim przypadku, adekwatnym projektem będzie doradztwo przy innym Projekcie PPP w zakresie infrastruktury liniowej. Natomiast przykładem niewłaściwego oczekiwania może być zakwalifikowanie jako projektu referencyjnego doradztwa przy realizacji projektu w zakresie infrastruktury liniowej realizowanej w Formule Tradycyjnej, względnie doradztwa przy realizacji Projektu PPP, ale w zakresie infrastruktury kubaturowej (np. budowa parkingu). W obu przypadkach nie ma pewności, że Doradca przy realizacji tak liberalnie ujętych projektów referencyjnych zdobył i posiada odpowiednie doświadczenie – inny jest przecież przedmiot doradztwa przy projektach drogowych realizowanych w Formule Tradycyjnej, a inny przy tych realizowanych w modelu PPP. Podobnie, co do zasady inne problemy pojawiają się przy realizacji projektów liniowych, a inne kubaturowych.

Ponadto w przypadku zamawiania usług kompleksowych, tj. prawnych, finansowych i technicznych, oczekiwania co do adekwatnych doświadczeń należy sformułować w odniesieniu do wszystkich rodzajów doradztwa.

Częstym błędem Podmiotów Publicznych jest pomijanie lub marginalizowanie oczekiwań względem Doradców technicznych, podczas gdy udział Doradcy technicznego jak pokazują badania EPEC jest w większości etapów przygotowania Projektu PPP kluczowy⁵.

⁵ <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wybor-doradcy-040314.pdf>

Tym samym ograniczenie się względem Doradcy technicznego do uprawnień zawodowych, czy określonych kompetencji przy np. projektowaniu należy uznać za nieadekwatne w stosunku do zadań, które Doradca ten będzie wykonywał przy przygotowaniu Projektu PPP. Należy od Doradcy technicznego oczekiwać kompetencji w zakresie doradztwa technicznego w ramach Projektów PPP.

Niewłaściwą praktyką Podmiotów Publicznych jest również brak precyzyjnego formułowania oczekiwań, co do doświadczeń pozyskanych przy reprezentowaniu Partnera Prywatnego. Przykładem może być oczekiwanie od Doradcy doświadczenia polegającego na przykład na „udziale w dialogu konkurencyjnym po stronie Partnera Prywatnego”. W rezultacie jakakolwiek forma udziału, np. bierne uczestnictwo w jednej rundzie lub przygotowanie notatki z rundy albo krótkie konsultacje wystarczą, ażeby wymóg ten spełnić. Właściwemu opisaniu oczekiwanych doświadczeń służyć może np. określenie wartości usług doradczych świadczonych przy określonym Projekcie PPP przez Doradcę. Pozwoli to na wyeliminowanie doświadczeń marginalnych.

Dodatkowo, w ramach Kryteriów Ewaluacji zdecydowanie większe znaczenie powinny mieć te odnoszące się do poszczególnych ekspertów wchodzących w skład dedykowanego zespołu realizującego zamówienie, a niedotyczące samego wykonawcy.

Wymagania względem Doradcy – dobre praktyki:



- Wymaganie doświadczenia przy wykonywaniu **określonych zadań** przy przygotowaniu Projektów PPP w miejsce ogólnego doświadczenia przy przygotowaniu projektów PPP. Przykładem takich zadań może być przygotowanie istotnych postanowień Umowy o PPP, przygotowanie modeli finansowych, przeprowadzenie analizy technicznej w Projekcie PPP, udział w negocjacjach, czy przeprowadzenie analizy ryzyka. Niemniej jednak wskazane zadania powinny uwzględniać kompleksową realizację projektu PPP aż do Zamknięcia Finansowego;
- Wymaganie doświadczenia przy świadczeniu usług w Projektach PPP z danego sektora lub rodzaju, o wielkości zbliżonej do wielkości planowanego Projektu PPP;
- Wymaganie doświadczenia przy świadczeniu kompleksowych usług o istotnej skali zaangażowania z uwzględnieniem znajomości rynku Projektów PPP o kompleksowości usług może świadczyć ich zakres np. od Oceny Efektywności do zakończenia postępowania na wybór Partnera Prywatnego lub wartość usług np. powyżej 500.000 zł);
- Wymaganie doświadczenia przy realizacji Projektów PPP (uprawnienia np. do projektowania, czy nadzoru powinny mieć uzupełniające znaczenie);
- Dysponowanie zespołem wykwalifikowanych ekspertów. Należy skupić się raczej na umiejętnościach poszczególnych ekspertów, aniżeli na doświadczeniu firmy doradczej. Ocenie zatem powinny podlegać doświadczenia konkretnego eksperta, a Podmiot Publiczny powinien zapewnić udział ocenianych ekspertów w realizacji zamówienia;
- Nieograniczanie doświadczenia **ekspertów** do ostatnich 5 lat – wieloletnie doświadczenie powinno być wysoko cenione.

Co do kryteriów oceny ofert, można zaobserwować dobrą tendencję, w której cena przestaje mieć przeważające znaczenie. Za dobrą praktykę należy uznać premiowanie doświadczenia poszczególnych ekspertów – członków zespołu doradczego, jak również przyznawanie większego znaczenia próbkom, opracowaniom, metodykom pracy doradczej. W ramach metodyki właściwym oczekiwaniem Zamawiającego byłoby przedstawienie struktury zespołu wraz z przypisaniem konkretnych zadań do poszczególnych ekspertów, tak ażeby zapewnić wysokiej jakości usługi i świadczenie ich w sposób sprawny (np. w wyniku zapewnienia zastępowalności członków zespołu). Zgodnie z rekomendacją EPEC w przypadku zespołu interdyscyplinarnego (doradcy finansowego, technicznego i prawnego) cechą premiowaną mogłoby być doświadczenie tych doradców we wspólnej pracy na rzecz Projektów PPP.

Umowa z Doradcą

Umowa z Doradcą w sposób precyzyjny powinna określać zobowiązania Doradcy oraz produkty, jakie ma on dostarczyć Podmiotowi Publicznemu. Za dobrą praktykę należy uznać określanie terminów w sposób sekwencyjny, np. liczonych od określonych zdarzeń (np. w terminie 20 dni od złożenia ofert w postępowaniu PPP), aniżeli w sposób definitywny (np. do dnia 30 marca). Jeżeli Podmiot Publiczny zdecyduje się powierzyć zadania każdemu z Doradców osobno należy w sposób właściwy zadbać o to, aby każdemu z Doradców przydzielić właściwe zadania i zapewnić koordynację między nimi przez Podmiot Publiczny.

Większość prac Doradcy należycie opisanych w ramach opisu przedmiotu zamówienia jest możliwych do oszacowania i wskazane jest w takich przypadkach oczekiwanie zaoferowania przez Doradcę wynagrodzenia ryczałtowego. Dotyczy to w szczególności prac kończących się przekazaniem przez Doradcę określonego produktu, np. raportu z Oceny Efektywności, projektu SWZ, projektu Umowy o PPP, czy uczestnictwo w określonej liczbie rund negocjacyjnych. Przy zakresie prac, które można oszacować nie jest wskazane ustalanie stawki za roboczogodzinę. Nie należy rekomendować oczekiwanie od Doradcy w ofercie stawki godzinowej, a następnie w toku wykonywania umowy z Doradcą oczekiwanie określenia przewidywanej liczby godzin na określone zadanie. Takie podejście może spowodować ryzyko przeszacowania liczby godzin niezbędnych do realizacji zadania i tym samym wyższe koszty wykonania określonego zadania.

Jednakże w zakresie prac Doradcy są zadania, których nie sposób skwantyfikować, np. reprezentowanie Zamawiającego przed Krajową Izbą Odwoławczą oraz sądami, czy też uczestnictwo w dialogu w zakresie przekraczającym założoną liczbę rund. Rozliczenie wynagrodzenia za wykonanie danej pracy może nastąpić w oparciu o stawkę za roboczogodzinę podaną w Ofercie (np. dla założonych w opisie przedmiotu zamówienia 100 godzin) albo narzuconą przez Podmiot Publiczny (np. w oparciu o przeprowadzone rozeznanie rynku).

Z uwagi na charakter doradztwa przy Projektach PPP oraz to, że przygotowanie Projektów PPP jest rozciągnięte w czasie, niezwykle trudno przewidzieć jest wszystkie działania Doradców, które okażą się konieczne w Projekcie PPP. Dlatego też dobrą praktyką jest umożliwienie w ramach postanowień umownych uzupełniania zakresu czynności Doradców i tym samym zwiększenie wynagrodzenia, jeżeli taka konieczność zaistnieje oraz odwrotnie - rezygnację z określonych czynności, jeżeli okażą się one zbędne i zmniejszenie wynagrodzenia (np. w toku Oceny Efektywności podjęta zostanie decyzja, że Projekt PPP nie będzie realizowany ze wsparciem środków UE, a etap przygotowania wniosku o środki został zawarty w zakresie prac Doradcy). Takie mechanizmy powinny być odzwierciedlone w umowie i podziale wynagrodzenia na etapy z właściwą wagą do zakresu przeprowadzonych prac.

Źródła Informacji



Przykładowy opis przedmiotu zamówienia na usługi doradcze zawarty jest w Załączniku nr 1 do Wytocznych Tom I.

2.2 Narzędzia do prawidłowego przygotowania organizacyjnego

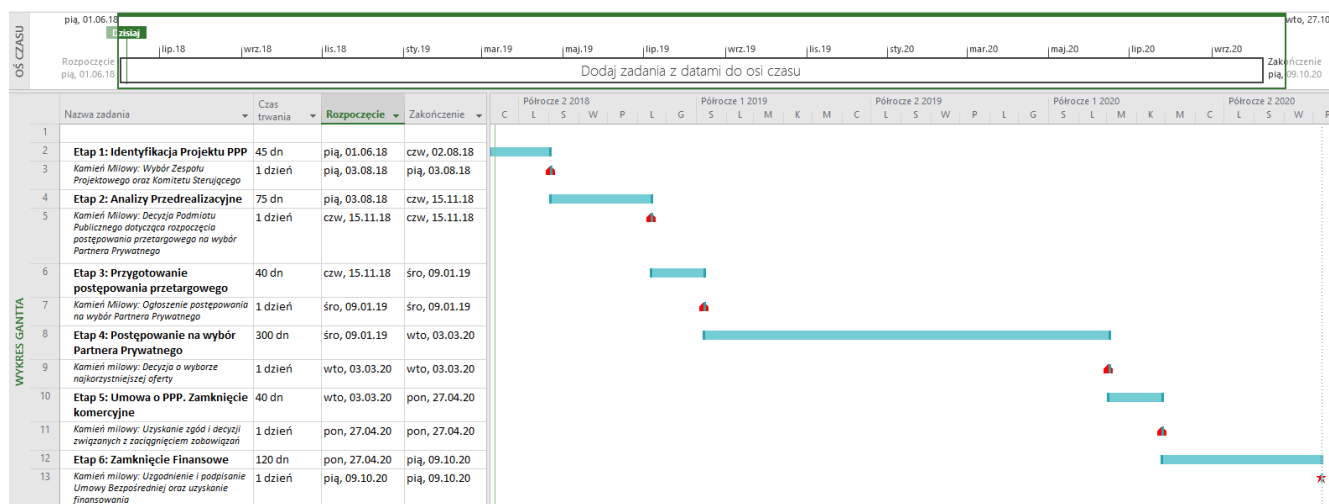
Przy planowaniu i realizacji Projektu PPP Podmiot Publiczny może wykorzystać metodyki zarządzania projektami powszechnie stosowane przy realizacji skomplikowanych projektów (np. PRINCE2, PMP, itp.) wraz ze wskazanymi w nich narzędziami.

Harmonogram

Narzędzie do sporządzenia harmonogramu powinno pozwalać na zidentyfikowanie potencjalnych konfliktów czasowych i umożliwiać odpowiednią modyfikację harmonogramu. W przypadku, gdy Podmiot Publiczny korzysta już z określonego narzędzia do tworzenia harmonogramów należy je użyć w Projekcie PPP. Wizualnym odzwierciedleniem harmonogramu może być przykładowo wykres Gantta wskazujący zależności pomiędzy poszczególnymi zadaniami na osi czasu.

Przygotowując harmonogram należy brać pod uwagę aspekty praktyczne, takie jak warunki pogodowe w przypadku specyficznych prac budowlanych lub wymogi w zakresie ochrony środowiskowa, święta czy wakacje, lub skład osobowy po stronie Partnera Prywatnego wymagający np. dłuższej mobilizacji i planowania z wyprzedzeniem np. podróży zagranicznych.

Schemat 7: Uproszczony wykres Gantta - przykład



Repozytorium Projektu PPP

Na potrzeby obiegu dokumentów wewnątrz jednostki organizacyjnej Podmiotu Publicznego oraz do komunikacji z Doradcą i wybranymi interesariuszami, Podmiot Publiczny może stworzyć elektroniczne repozytorium Projektu PPP, w którym umieszczone zostaną wszystkie dokumenty związane z Projektem PPP. Dostęp do repozytorium otrzymują członkowie Zespołu Projektowego, Komisji Przetargowej, Komitetu Sterującego, zespołu monitorującego oraz Doradcy i inni upoważnieni interesariusze.

Na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego repozytorium może zostać przekształcone w elektroniczny *data room*, zawierający wszelkie materiały, które mają być udostępnione potencjalnym Partnerom Prywatnym w celu przeprowadzenia przez nich badania Projektu PPP na potrzeby złożenia ofert (np. wyniki badań gruntowych, mapy, skany Decyzji Administracyjnych, OPIW, itd.).

3. Ocena Efektywności realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP

Zgodnie z art. 3a Ustawy o PPP przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego Podmiot Publiczny sporządza Ocenę Efektywności realizacji Przedsięwzięcia w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych. Dokonując powyższej oceny Podmiot Publiczny uwzględnia w szczególności zakładany podział zadań i ryzyk pomiędzy Podmiot Publiczny i Partnera Prywatnego, szacowane koszty cyklu życia Przedsięwzięcia i czas niezbędny do jego realizacji oraz wysokość opłat pobieranych od Użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, oraz warunki ich zmiany.

Jak wynika z powyższej regulacji celem analiz dokonywanych w ramach Oceny Efektywności przedsięwzięcia w modelu PPP jest weryfikacja wykonalności projektu oraz efektywności jego realizacji w modelu PPP.

Przeprowadzone analizy mają dać odpowiedź na szereg pytań dotyczących projektu:

- czy Projekt PPP jest wykonalny, biorąc pod uwagę uwarunkowania techniczne, organizacyjno-prawne, rynkowe i komercyjno-finansowe?
- jakie są główne przeszkody w realizacji Projektu PPP i czy można je pokonać w opłacalny sposób?
- czy Projekt PPP jest uzasadniony ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia?
- ile kosztować będzie realizacja projektu w modelu PPP?
- czy Projekt PPP jest dostępny finansowo dla Podmiotu Publicznego lub dla Użytkowników?
- czy realizacja projektu w modelu PPP będzie efektywna?
- czy Projekt PPP powinien być realizowany w oparciu o model PPP w rozumieniu Ustawy o PPP czy o model Koncesji? W przypadku modelu PPP, czy jest zasadne wykorzystanie PPP instytucjonalnego jako modelu współpracy?
- jakie należy podjąć działania w celu zapewnienia Bankowalności Projektu PPP?

Należy podkreślić, że niektóre projekty mogą być wykonalne pod względem technicznym, prawnym, finansowym i ekonomicznym, ale ich realizacja w modelu PPP nie byłaby efektywna (nie występuje potencjał dla *Value for Money*).

Analizy należy przeprowadzić na szczegółowym poziomie, tak, aby stanowiły rzetelną podstawę dla wyciągania wniosków i formułowania rekomendacji. Wymaga to prowadzenia analiz w oparciu o zebrane fakty i dane, wskazywania przyjętych założeń, danych wejściowych i metodyki obliczeń prowadzących do określonych wniosków.

Podczas analiz Projekt PPP wstępnie zdefiniowany na etapie identyfikacji (zgodnie z opisanymi w rozdziale 1 Część II działaniami) jest doprecyzowany, podejmowanych jest wiele decyzji dotyczących zakresu projektu, podziału zadań i ryzyk, struktury organizacyjnej czy też Mechanizmu Wynagradzania projektu. Decyzje te, jakkolwiek mogą być przedmiotem weryfikacji w kolejnych etapach procesu PPP, stanowią ważny krok w kierunku opracowania wstępnego projektu Umowy o PPP. W przypadku pozytywnej weryfikacji wykonalności oraz efektywności realizacji projektu, decyzje te będą uwzględnione w wynikach Oceny Efektywności.

Dobrze przeprowadzone analizy pozwolić mogą na ograniczenia ryzyka związanego z:

- wyborem niewłaściwego lub nieoptymalnego modelu realizacji danego Projektu PPP;
- niedoszacowaniem kosztów lub nadmiernym optymizmem przy szacowaniu kosztów i potencjalnych przychodów Projektu PPP;
- wystąpieniem nieprzewidzianych ryzyk;
- brakiem zainteresowania rynku na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego.

Zakres Oceny Efektywności obejmować powinien:

1. analizę interesariuszy;
2. analizy techniczne;
3. analizy ryzyka;
4. analizy prawne;
5. analizy podatkowe;
6. analizy rynkowe;
7. analizę popytu;
8. analizy ekonomiczno-finansowe;
9. analizę *Value for Money*.

Należy mieć na uwadze, że opracowanie ww. analiz rzadko kiedy będzie procesem sekwencyjnym. Poszczególne elementy analizy będą na siebie wzajemnie wpływać, wyniki analiz w jednym obszarze będą oddziaływać na inne obszary, wymagając powrotu do wcześniej analizowanych kwestii. Przykładowo, w wyniku oceny dostępności finansowej ustalonego wariantu projektu może okazać się, że Podmiot Publiczny nie posiada wystarczających środków finansowych na realizację danego Projektu PPP, w związku z czym zasadne jest rozważenie istotnego ograniczenia zakresu technicznego tego Projektu PPP, co wymaga powrotu do przeprowadzonych wcześniej analiz technicznych, rynkowych i ekonomiczno-finansowych.

Analiza Potrzeb i Wymagań

W ramach przygotowania postępowania na wybór Partnera Prywatnego należy mieć na uwadze art. 83 Ustawy PZP, wymagający dokonania przed wszczęciem postępowania dotyczącego zamówienia publicznego (klasycznego) o wartości równej lub przekraczającej tzw. progi unijne, Analizy Potrzeb i Wymagań. Jej zakres powinien obejmować:

- badanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych;
- rozeznanie rynku w aspekcie alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb;
- rozeznanie rynku w aspekcie możliwych wariantów realizacji zamówienia albo wskazanie, że jest wyłącznie jedna możliwość wykonania zamówienia.

Analiza Potrzeb i Wymagań wskazuje:

- orientacyjną wartość zamówienia dla każdego ze wskazanych wariantów realizacji zamówienia;
- możliwość podziału zamówienia na części;
- przewidywany tryb udzielenia zamówienia;
- możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia;
- ryzyka związane z postępowaniem o udzielenie i realizacją zamówienia (w tym wstępny podział ryzyk między Podmiot Publiczny i Partnera Prywatnego).

Porównanie art. 3a Ustawy o PPP oraz art. 83 Ustawy PZP prowadzi do wniosku, iż **zakres Oceny Efektywności obejmuje zakres Analizy Potrzeb i Wymagań a ich cel jest tożsamy** – wypracowanie najkorzystniejszego sposobu realizacji inwestycji. Co prawda art. 3a Ustawy o PPP nie określa szczegółowo elementów jakie powinna zawierać Ocena Efektywności niemniej jednak w kontekście celu jakemu ma ona służyć, Wytyczne Tom I wskazują postulowany zakres Oceny Efektywności, który został zasadniczo przyjęty w praktyce rynkowej. Jak wskazano powyżej Ocena Efektywności zawierać powinna szereg różnych analiz, które łącznie doprowadzić mają do konkluzji co do najbardziej efektywnej metody zrealizowania planowanego zamierzenia.

Przyglądając się poszczególnym obligatoryjnym elementom Analizy Potrzeb i Wymagań można wskazać, że:

- analiza możliwości zaspokojenia potrzeb w ramach zasobów własnych (art. 83 ust. 2 pkt 1 Ustawy PZP) oraz alternatywnych środków zaspokojenia potrzeb (art. 83 ust. 2 pkt 2 lit. a Ustawy PZP) dokonywana jest na wstępnym etapie przygotowania projektu (identyfikacji Projektu PPP), oraz następnie w analizach technicznych, finansowej i analizie *Value for Money* w ramach Oceny Efektywności;
- analiza dostępnych środków finansowych na sfinansowanie zamówienia, w tym środków własnych (art. 83 ust. 2 pkt 1 i 2 lit. a Ustawy PZP) oraz wartości zamówienia dla każdego z możliwych wariantów jego realizacji (art. 83 ust. 3 pkt 1 Ustawy PZP) – zawierać się będzie w analizie ekonomiczno-finansowej i analizie *Value for Money* sporządzanych w ramach Oceny Efektywności;
- analiza możliwych wariantów realizacji zamówienia (art. 83 ust. 2 pkt 2 b) Ustawy PZP), oraz możliwość jego podzielenia na części (art. 83 ust. 3 pkt 2 Ustawy PZP) i uwzględnienia aspektów środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia (art. 83 ust. 3 pkt 4 Ustawy PZP) – zawierać się będzie w analizie technicznej sporządzanej w ramach Oceny Efektywności;
- analiza możliwości uwzględnienia aspektów społecznych zamówienia (art. 83 ust. 3 pkt 4 Ustawy PZP) zawierać się będzie w analizie jakościowej w toku analizy *Value for Money* w ramach Oceny Efektywności;
- określenie trybu realizacji zamówienia (art. 83 ust. 3 pkt 3 Ustawy PZP) – zawierać się będzie w analizie prawnej sporządzanej w ramach Oceny Efektywności;
- analiza ryzyk związanych z postępowaniem i udzieleniem zamówienia (art. 83 ust. 3 pkt 5 Ustawy PZP) zawierać się będzie w analizie ryzyk sporządzanej w ramach Oceny Efektywności.

Analiza Potrzeb i Wymagań nie musi być odrębnym dokumentem. Wystarczające jest uwzględnienie w ramach Oceny Efektywności wszystkich wymaganych przez art. 83 ust. 2 i 3 PZP elementów.

3.1 Analiza interesariuszy

Na wczesnym etapie analiz prowadzonych w ramach Oceny Efektywności należy przygotować szczegółową analizę interesariuszy dla danego Projektu PPP. Istnieje stosunkowo duża liczba interesariuszy, którzy mają duży wpływ zarówno na przygotowanie projektu, jak i przeprowadzenie postępowania na wybór Partnera Prywatnego oraz zarządzanie i monitorowanie realizacji projektu. W związku z tym ważne jest, aby role, obowiązki i wzajemna komunikacja były dobrze zdefiniowane i udokumentowane, umożliwiając sprawne i terminowe podejmowanie decyzji przez Podmiot Publiczny w oparciu o otrzymane od innych interesariuszy informacje.

W ramach analizy interesariuszy należy:

- zidentyfikować wszystkich możliwych kluczowych interesariuszy;
- określić ich rolę w Projekcie PPP;
- określić wpływ na Projekt PPP;
- określić sposób komunikacji.

Wynikiem analizy będzie wskazanie szczegółowych działań koniecznych do wykonywania przez Podmiot Publiczny w odniesieniu do zidentyfikowanych interesariuszy w każdej fazie Projektu PPP.

Zainteresowanie projektem oraz wsparcie interesariuszy niekoniecznie są elementem stałym i wraz z kolejnymi fazami Projektu PPP oraz z czasem mogą się zmieniać lub rozwijać. Tym samym należy aktualizować analizę, jeśli będzie taka potrzeba, w celu zapewnienia właściwego uwzględnienia interesów szerokiej grupy interesariuszy.

Analiza interesariuszy może zostać przeprowadzona w formie tabelarycznej, tak, aby zapewnić czytelność oraz ułatwić identyfikację kluczowych interesariuszy pod kątem ich wpływu na przygotowanie i realizację Projektu PPP.

Analiza interesariuszy oraz działania zaplanowane na jej podstawie, powinny pozwolić na zmitigowanie ryzyk związanych z otoczeniem Projektu PPP i ryzykiem politycznym.



Przykład

Poniższa tabela przedstawia przykładową analizę interesariuszy dla Dużego Projektu PPP

Tabela 10: Przykładowa tabela analizy interesariuszy

Interesariusz	Rola w Projekcie PPP	Wpływ na projekt	Sposób komunikacji	Działanie/zadanie w ramach projektu wymagające interakcji z interesariuszem wg etapów projektu
Podmiot Publiczny	Zamawiający/Podmiot odpowiedzialny za przygotowanie i realizację Projektu PPP	Wysoki	Informacje cykliczne przekazywane do i otrzymywane od poszczególnych komórek organizacyjnych Podmiotu Publicznego	Na wszystkich etapach przygotowania i realizacji Projektu PPP przy wykorzystaniu Zespołu Projektowego w zakresie odpowiedzialności danej komórki organizacyjnej (np. wydział planowania inwestycji, skarbnik, itd.)
Minister właściwy ds. PPP (aktualnie Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej)	Odpowiedzialne za rynek PPP i realizację Polityki PPP, wsparcie projektów, prowadzenie bazy danych o projektach PPP kształtujące politykę odnośnie PPP	Wysoki / Średni	Wniosek o Opinię PPP Informacja o wszczęciu postępowania Uczestnictwo przedstawiciela Ministerstwa w roli biegłego w negocjacjach/dialogu lub przekazanie informacji z sesji negocjacji/dialogu z kwestiami wymagającymi wsparcia Informacja o zmianach do Umowy o PPP	Na etapie przygotowania – zgłoszenie do bazy danych o projektach i Opinia PPP, Test PPP (jeśli dotyczy) Na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego – możliwe jest wsparcie w dialogu/negocjacjach Na etapie operacyjnym – informacje zgodnie z Ustawą o PPP obejmujące zmiany do Umowy o PPP
Inne organy administracji publicznej (np. Ministerstwo Finansów, RIO, GUS, Prezes UZP, organy kontroli)	Odpowiedzialne przykładowo za: finanse publiczne, podatki, klasyfikację majątkową projektów, kontrolę, interpretację przepisów prawa	Wysoki/ średni	W razie potrzeby wystąpienie z formalnym zapytaniem (np. wniosek o interpretację przepisów podatkowych)	Na etapie przygotowania – np. konsultacje odnośnie Mechanizmu Wynagradzania i wpływu na dług publiczny poprzez wystąpienie do właściwych organów z formalnym zapytaniem Na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego – np. wniosek o interpretację do Prezesa UZP Na etapie operacyjnym – np. informacja o wysokości wynagrodzenia Partnera Prywatnego mająca wpływ na dług publiczny, interpretacje podatkowe
Partnerzy Prywatni	Kluczowi interesariusze w projekcie, zarówno z punktu widzenia konkurencyjności procesu, jak i wpływu na założenia i ostateczny kształt projektu zaprezentowany w trakcie dialogu/negocjacji i odzwierciedlony w złożonych ofertach	Wysoki	Badanie rynku Postępowanie na wybór Partnera Prywatnego – dialog/negocjacje Marketing projektu Komunikacja zgodnie z postanowieniami Umowy o PPP (np. doręczanie raportów przez Partnera Prywatnego, spotkania, doręczanie określonej korespondencji)	Na etapie przygotowania projektu – weryfikacja założeń i atrakcyjności projektu Na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego – formalna interakcja wynikająca z postępowania Na etapie operacyjnym – zgodnie z Umową o PPP i instrukcja zarządzania Umową o PPP

Instytucje Finansujące	Kluczowi interesariusze w projekcie, ich chęć do sfinansowania projektu przy określonych ryzykach będzie istotna dla powodzenia projektu	Wysoki	Badanie rynku Bezpośrednie spotkania i konsultacje głównych założeń projektu Marketing projektu Odpowiedzi na pytania Instytucji Finansujących przekazane przez Partnera Prywatnego W przypadku zawarcia Umowy Bezpośredniej zgodnie z jej zapisami, W przypadku zmian do Umowy o PPP za komunikację z Instytucjami Finansowymi odpowiedzialny jest Partner Prywatny, który pozyskał finansowanie	Na etapie przygotowania projektu – weryfikacja założeń i atrakcyjności projektu Na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego – w przypadku uczestniczenia Instytucji Finansujących w negocjacjach/dialogu zastosowanie formalnej komunikacji wynikającej z wymogów postępowania Na etapie operacyjnym– zgodnie z Umową o PPP i ew. Umową Bezpośrednią
Użytkownicy infrastruktury	Z założenia realizacja projektu powinna być atrakcyjna dla Użytkowników Infrastruktury Publicznej, ponieważ dotyczy celów publicznych	Wysoki/Średni/Niski	Odpowiedź na potrzeby Użytkowników w ramach analizy popytu i konsultacji społecznych	Na etapie przygotowania projektu – weryfikacja założeń projektu i chęci ponoszenia opłat Na etapie operacyjnym – np. konsultacje w związku z planowanym wzrostem opłat
Opinia publiczna/ społeczności lokalne	Możliwość wpływania na projekt i jego realizację	Wysoki/Średni/Niski	Bezpośrednie spotkania Odpowiedzi pisemne na zapytania Publikacje określonych informacji o projekcie do wiadomości publicznej	Na etapie przygotowania – weryfikacja założeń Projektu PPP Na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego– informacja o ewentualnych zmianach do projektu w wyniku dialogu/negocjacji Na etapie realizacji i utrzymania – wszelkie aspekty powodujące uciążliwość Projektu PPP oraz osiąganie kamieni milowych i konkretnych rezultatów Projektu PPP
Media/ media społecznościowe	W zależności od stopnia ważności projektu będzie stanowił przedmiot zainteresowania mediów. Media mogą też odegrać rolę w kampanii informacyjnej o projekcie tworząc odpowiednie zainteresowanie opinii publicznej	Średni/Wysoki	Briefingi prasowe, komunikaty pisemne, konferencje prasowe lub udział w spotkaniach z lokalnymi społecznościami, komunikaty w mediach społecznościowych	Na etapie przygotowania - informowanie o projekcie opinii publicznej Na etapie realizacji i utrzymania – informowanie o postępach w projekcie i osiąganiu kamieni milowych
Organizacje ekologiczne	W zależności od postrzegania wpływu projektu na środowisko, organizacje ekologiczne mogą wpływać na jego kształt i możliwość realizacji	Wysoki/Niski	Spotkania bezpośrednie Odpowiedzi na pisemne zapytania Publikacja informacji o projekcie związanych z ochroną środowiska do wiadomości publicznej	Na etapie przygotowania – w celu mitygacji ryzyka protestów Na etapie realizacji – w celu mitygacji ryzyka protestów

3.2 Analizy techniczne

3.2.1 Cel i zakres analiz technicznych

Punktem wyjścia do przygotowania Projektu PPP w aspekcie technicznym jest określenie jego zakresu, w ujęciu wielobranżowym na przestrzeni całego życia Projektu PPP, czyli łącznie z okresem utrzymania (ang. 'whole-life costing').

Celem analiz technicznych jest:

- audyt i analiza jakościowa przygotowanych dokumentów i ewentualnie przygotowanie rekomendacji jakie dokumenty (dane) oraz w jakim zakresie należy uzupełnić jeszcze przed przystąpieniem do postępowania na wybór Partnera Prywatnego;
- przygotowanie PFU itp., które będzie stanowić punkt wyjścia do Dialogu Konkurencyjnego lub innych negocjacji z Partnerami Prywatnymi;
- przygotowanie standardów utrzymania;
- określenie wykonalności technicznej oraz warunków brzegowych dla Projektu PPP w świetle przyjętych rozwiązań technicznych (np. standardy wykonania, linie rozgraniczające inwestycji podstawowe parametry techniczne);
- określenie kluczowych aspektów technicznych realizacji Projektu PPP na przestrzeni całego życia Projektu PPP, z uwzględnieniem uwarunkowań i ograniczeń technicznych wynikających z przepisów prawa dla danej branży czy sektora, w którym ma być realizowany Projekt PPP (np. w sektorze wodno-kanalizacyjnym istotne jest dostosowanie się do przepisów unijnych);
- określenie zakresu przedmiotowego Projektu PPP, ustalenie możliwych wariantów jego realizacji, weryfikacja możliwości podziału zamówienia na części;
- ustalenie istotnych aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia;
- określenie przybliżonej wartości nakładów inwestycyjnych i kosztów operacyjnych dla Projektu PPP oraz dla projektu w Formule Tradycyjnej.

Wyjaśnienie powyższych kwestii powinno być dokonane przed podjęciem Dialogu Konkurencyjnego celem zwiększenia jego efektywności.

Zakres analiz technicznych zależy od stopnia zaawansowania dokumentacji będącej w posiadaniu Podmiotu Publicznego przed przystąpieniem do Oceny Efektywności. W przypadku, gdy Podmiot Publiczny rozpoczyna analizy dla Projektu PPP i nie posiada żadnych, nawet wstępnych, opracowań, to celem analiz będzie opracowanie dokumentów o charakterze studiów, tj. Studium Wykonalności.

W przypadku, natomiast, gdy przygotowania Podmiotu Publicznego są bardziej zaawansowane i Podmiot Publiczny dysponuje już opracowaniami dotyczącymi Projektu PPP (wcześniej wykonanymi), to przewidywanym efektem analiz technicznych może być Koncepcja Projektowa, a w szczególnych przypadkach - projekt budowlany lub projekt wykonawczy.

Celowość przygotowania przez Podmiot Publiczny projektu budowlanego i wykonawczego zależy od indywidualnych cech danego Projektu PPP, w części przypadków może być celowe aby takie projekty zostały przygotowane przez Podmiot Publiczny (np. w celu skrócenia czasu realizacji całego Projektu PPP oraz w przypadku projektów powtarzalnych gdzie wpływ know-how Partnera Prywatnego ma mniejsze znaczenie – np. projekty drogowe), z drugiej strony dla projektów typowo technologicznych oraz nowatorskich może wpłynąć na ograniczenie zastosowania specjalistycznych rozwiązań technicznych.

Zakres analiz technicznych zależy również od celu, jaki chce osiągnąć Podmiot Publiczny. Im bardziej szczegółowe są przygotowane dokumenty w wyniku analiz technicznych, tym Podmiot Publiczny będzie mógł z większą dokładnością określić zakres przedmiotowy Projektu PPP, a co za tym idzie koszt realizacji Projektu PPP. Idąc dalej, im mniej niepewności w ocenie szczegółowego zakresu prac przez wykonawców biorących udział w postępowaniu na wybór Partnera Prywatnego, tym niższe ceny ofertowe składane przez nich w postępowaniu.

W przypadku złożonych i Dużych Projektów PPP zalecane jest wykonanie Koncepcji Projektowej, która pozwoli Podmiotowi Publicznemu na:

- lepsze zdefiniowanie swoich potrzeb;
- zidentyfikowanie i rozwiązanie głównych problemów;

natomiast Partnerowi Prywatnemu umożliwi:

- lepsze przygotowanie oferty spełniającej cele Projektu PPP (niższa cena ofertowa)
- skrócenie czasu koniecznego na przygotowanie oferty i organizację finansowania (Instytucje Finansujące wymagają precyzyjnego opisu przedmiotu inwestycji).

Wobec powyższego, przed przystąpieniem do analiz technicznych, Podmiot Publiczny powinien określić, jaką dokumentacją już dysponuje oraz jakie cele chce osiągnąć przy pomocy analiz technicznych. W uzasadnionych przypadkach w ramach analiz technicznych można przeprowadzić badanie rynku w celu poznania opinii potencjalnych interesariuszy Projektu PPP w zakresie koniecznym do opracowania dokumentów (zwłaszcza odnosi się to do projektów innowacyjnych, gdzie jest brak ugruntowanych doświadczeń realizacyjnych na rynku polskim).

Brak lub niewłaściwe przygotowanie analiz technicznych może skutkować niewłaściwym oszacowaniem kosztów projektu, brakiem zainteresowania rynku Projektem PPP (w tym niemożnością uzyskania finansowania) oraz zbędnym wydłużeniem harmonogramu realizacji.

3.2.2 Przedmiot analiz technicznych

Przedmiotem analiz technicznych wszystkich inwestycji infrastrukturalnych (budownictwo kubaturowe, inżynieryjne, gospodarka wodno-ściekowa itp.) jest:

- określenie potrzeb/działań priorytetowych odpowiadających zaspokojeniu oczekiwań społecznych (np. konieczność remontu odcinka drogi, budowy obwodnicy miejscowości, konieczność rozbudowy/przebudowy istniejącej infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, podłączenia nowych odbiorców czy zagospodarowania wód opadowych itp.);
- określenie zakresu/zasięgu Projektu PPP (np. długość drogi, liczba odbiorców sieci wodno-kanalizacyjnej);
- określenie opcji realizacji projektu – czy w ramach Projektu PPP zawarty jest element utrzymania (np. całościowa usługa przewozu tramwajami wraz z utrzymaniem infrastruktury, czy wyłącznie utrzymanie torowiska i trakcji);
- analiza dostępności terenu (własności gruntów);
- analiza techniczna parametrów istniejącej infrastruktury (stan nawierzchni drogi, przepustów, rowów, stan infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, pompowni);
- analiza geologiczna, zanieczyszczeń gruntów, na których będzie realizowany Projekt PPP;
- analiza formalno-prawna posiadanych lub niezbędnych do wykonania projektu Decyzji Administracyjnych np. Decyzja Środowiskowa, decyzja lokalizacyjna, pozwolenia wodnoprawne itd.;
- analiza techniczna rozwiązań projektowych wraz ze wstępną analizą kosztów danego rozwiązania;

- wariantowanie rozwiązań technicznych oraz etapowanie prac;
- analiza środowiskowa rozważanych wariantów (w tym jej zgodność z wcześniej uzyskanymi decyzjami np. Decyzją Środowiskową jeżeli została wydana);
- określenie przybliżonej wartości nakładów inwestycyjnych i kosztów operacyjnych dla Projektu PPP oraz dla projektu w Formule Tradycyjnej.

3.2.3 Metodologia prowadzenia analiz technicznych

W celu przeprowadzenia prawidłowych i rzetelnych analiz, należy postępować metodologicznie, analizując na każdym etapie informacje oraz wyciągać z nich odpowiednie wnioski, które umożliwią sprawną i kompleksową ocenę Projektu zarówno pod kątem technicznym, prawnym jak i ekonomicznym.

Dobłą praktyką jest przeprowadzenie analiz technicznych w następujących krokach:

Krok 1

Określenie celu analiz technicznych

Przystępując do analiz technicznych należy dokładnie określić ich cel, którym powinno być wyznaczenie warunków brzegowych realizacji danego Projektu PPP oraz jego wstępne zdefiniowanie. Należy, również pamiętać o celu, któremu ma służyć wdrażany Projekt PPP zwłaszcza komponent utrzymania wybudowanej/ przebudowanej infrastruktury.

Krok 2

Określenie stanu zaawansowania dokumentów o charakterze technicznym przed przystąpieniem do analiz

Metodologia prowadzenia analiz jest ściśle zależna od etapu na jakim znajduje się przygotowanie Projektu PPP, tj. czy projekt rozpoczyna się od stanu „zero” czy też zostały przeprowadzone wstępne analizy, których efektem jest Studium Wykonalności, Koncepcja Projektowa czy też jeden z etapów projektu technicznego (projekt budowlany lub wykonawczy). Dotyczy to zarówno projektów obejmujących budowę nowej Infrastruktury Publicznej jak również przebudowę już istniejącej.

Przykład



Ważnym elementem jest wykonanie pomiarów ruchu (w stanie istniejącym) oraz prognoz natężenia. Prognozowane natężenie ruchu na nowobudowanych drogach w systemie koncesyjnym będzie wiążące w zakresie obliczenia wynagrodzenia Partnera Prywatnego (obniżanie lub zwiększanie wynagrodzenia w zależności od rzeczywistych pomiarów ruchu w stosunku do planowanego natężenia). W systemie Opłaty za Dostępność parametr ten nie będzie wpływał na otrzymywane wynagrodzenie przez Partnera Prywatnego (chyba, że Umowa o PPP będzie stanowić inaczej na - np. pojawi się konieczność szybszego remontu/ przebudowy dróg z racji na nieprzewidzianie wysoki wzrost natężenia ruchu). Brak prawidłowych analiz ruchu w modelu z Opłatą za Dostępność wpłynie np. na konieczność oszacowania ryzyka przez Partnera Prywatnego a tym samym wzrost kwoty oferty. Analizy te powinny zostać przygotowane przez Podmiot Publiczny, ponieważ w zależności od przyjętego modelu rozliczeń, mogą one stanowić podstawę do określenia wzajemnych rozliczeń finansowych.

Krok 3

Analiza dokumentów o charakterze prawno-technicznym. Analiza stanu prawnego nieruchomości

W następnym kroku należy sprawdzić akty prawne, które ustalają przeznaczenie terenu (w tym dla inwestycji celu publicznego), na którym planowana jest realizacja Projektu PPP oraz określają sposób jego zagospodarowania i zabudowy, czyli czy dla danego terenu jest uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub inne akty prawa. Jednocześnie należy przeprowadzić analizę stanu prawnego terenu, na którym ma powstać inwestycja lub jeśli już istnieje Infrastruktura Publiczna, to czy uregulowane są wszystkie stosunki własnościowe, a w przypadku infrastruktury wodno-kanalizacyjnej czy podpisane są stosowne służebności gruntu (jeśli zachodzi taka konieczność). Informacje te są bardzo istotne ze względu na następne etapy przygotowania Projektu PPP czy to projektowanie, budowę czy też etap operacyjny.

Krok 4

Przeprowadzenie analiz technicznych i pozyskanie Decyzji Administracyjnych

Następnie należy przeprowadzić wielobranżowe analizy techniczne możliwych rozwiązań projektowych. Efektem tych prac powinno być wskazanie optymalnych z perspektywy uwarunkowań technicznych rozwiązań (jeśli nie zostało to przygotowane wcześniej).

Krok ten pozwoli zidentyfikować ewentualne ryzyka na kolejnych etapach realizacji Projektu PPP, doprecyzuje jego zakres i uszczegółowi dane wejściowe. Pozwoli również na określenie kosztów Projektu PPP oraz na wybranie preferowanego wariantu realizacji Projektu PPP. Warto również korzystać z opinii jednostek naukowych, które mogą wspomóc opracowywanie analiz. Po przeprowadzeniu wyżej opisanych analiz, należy podjąć decyzję, czy za opracowanie projektu budowlanego i wykonawczego oraz pozyskanie Decyzji Administracyjnych odpowiedzialny będzie Podmiot Publiczny czy Partner Prywatny.

Dopuszczalne są obydwa powyższe rozwiązania, niemniej jednak za dobrą praktykę uznać należy rozwiązanie pośrednie, w ramach którego Podmiot Publiczny odpowiadać będzie za Decyzję Środowiskową a Partner Prywatny za projektowanie i uzyskanie Pozwolenia na Budowę.

Wskazane jest również aby Podmiot Publiczny posiadał już Decyzję Środowiskową w momencie ogłoszenia postępowania na wybór Partnera Prywatnego ponieważ wpłynie to pozytywnie na Bankowość Projektu PPP. Wynika to z faktu, iż Instytucje Finansujące zapewniają stabilność warunków finansowania przez określony czas, który zazwyczaj będzie krótszy niż czas potrzebny na uzyskanie Decyzji Środowiskowej (w złożonych projektach, w które angażują się organizacje ekologiczne może to być nawet kilka lat). W konsekwencji jeśli to Partner Prywatny miałby rozpocząć proces pozyskiwania Decyzji Środowiskowej po podpisaniu Umowy o PPP, Instytucje Finansujące prawdopodobnie nie byłyby w stanie w ogóle udzielić finansowania z uwagi na niepewny okres rozpoczęcie inwestycji.

W praktyce aby pogodzić korzyści płynące z jednego i drugiego podejścia spotykane jest rozwiązanie w ramach, którego Partner Prywatny uprawniony zostaje w Umowie PPP do dokonania zmiany Decyzji Środowiskowej tak aby uzyskać jak najlepszy efekt – optymalne dla danego Partnera Prywatnego rozwiązanie techniczne. W Umowie PPP powinien wówczas zostać zawarty podział pomiędzy strony ryzyk związanych z takim rozwiązaniem w tym w szczególności wydłużenia okresu projektowania i wyższych kosztów inwestycyjnych (które jednakże mogą prowadzić do istotnych oszczędności na etapie eksploatacji dlatego ostatecznie mogą okazać się korzystne również dla Podmiotu Publicznego).

Podobne rozwiązanie może zostać zastosowane w odniesieniu do Pozwolenia na Budowę jeśli Podmiot Publiczny już nim dysponuje. W praktyce Partner Prywatny zazwyczaj preferować będzie rozwiązanie, w ramach którego to on zaprojektuje infrastrukturę ponieważ to on będzie ją budował a ponadto eksploatował przez bardzo długi okres.

Jeśli jednak projekt został już wykonany można podjąć próbę jego wykorzystania, umożliwiając Partnerowi Prywatnemu dokonanie w nim odpowiednich zmian. W takim przypadku niezbędne jest uwzględnienie ewentualnej konieczności przeniesienia na Partnera Prywatnego autorskich praw majątkowych do projektu w zakresie, w jakim Podmiot Publiczny jest uprawniony do ich przeniesienia, a także ewentualnej zgody Podmiotu Publicznego na wykonywanie praw zależnych. Przeniesienie praw autorskich może być przedmiotem odrębnej umowy, której zawarcie zostanie przewidziane w Umowie o PPP, jak i stanowić integralny element samej Umowy o PPP.

Tabela 11: Pozyskiwanie Decyzji Środowiskowych przez Podmiot Publiczny i Partnera Prywatnego - porównanie wariantów

	Wariant I: Decyzja Środowiskowa pozyskiwana przez Partnera Prywatnego	Wariant II: Decyzja Środowiskowa pozyskiwana przez Podmiot Publiczny
Wady	Konieczność ujęcia w ofercie ryzyka związanego z ewentualną zmianą warunków finansowania (ponieważ okres pozyskiwania warunków finansowania jest z reguły krótszy niż czas pozyskiwania Decyzji Środowiskowej) i jest niemożliwe do oszacowania na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego.	Konieczność przygotowania dokumentacji technicznej (np. Koncepcja Projektowa) oraz przygotowanie dokumentacji w zakresie ochrony środowiska niezbędnej do wystąpienia z wnioskiem o pozyskanie Decyzji Środowiskowej przy braku pełnej wiedzy dotyczącej rozwiązań proponowanych przez Partnerów Prywatnych (niepotrzebne ograniczanie rozwiązań technicznych Partnera Prywatnego – ryzyko zawyżenia kosztów Projektu PPP).
Zalety	Lepsze dopasowanie rozwiązań technicznych preferowanych przez danego Partnera Prywatnego (w niektórych typach projektów każdy z Partnerów Prywatnych może stosować indywidualne rozwiązania wynikające z własnego doświadczenia).	<p>Ustalone warunki Decyzji Środowiskowej pozwalające na precyzyjne oszacowanie oferty przez potencjalnych Partnerów Prywatnych</p> <p>Istotne ograniczenie wystąpienia dodatkowych nieprzewidzianych kosztów na etapie realizacji Projektu PPP wynikających z postanowień Decyzji Środowiskowej (ewentualne koszty wynikające z przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko są nieporównywalnie niższe w odniesieniu do kosztów pozyskiwania Decyzji Środowiskowej)</p> <p>Dodatkowe koszty mogą się pojawić w wyniku zapisów Postanowienia w sprawie ponownej oceny oddziaływania na środowisko.</p> <p>Pozytywny wpływ na proces pozyskania i warunki finansowania.</p>

Jeśli Podmiot Publiczny zdecyduje się na wykonanie kompleksowej dokumentacji projektowej będzie miał dokładniejsze dane, większe możliwości wpływu na zakres Projektu PPP oraz uzyska dokładniejsze informacje na temat kosztów inwestycji i jej realizacji. Należy tu jednak pamiętać, aby zbytnio nie uszczegóławiać wymagań w PFU w zakresie konkretnych rozwiązań technologicznych, tak, aby nie ograniczać możliwości korzystania z know-how Partnera Prywatnego, który niejednokrotnie jest znacznie bardziej doświadczony od Podmiotu Publicznego.

Należy również zaznaczyć, że zgodnie z art. 103 ust. 2 Ustawy PZP jeżeli **przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót** budowlanych w rozumieniu Ustawy Prawo Budowlane, Zamawiający opisuje przedmiot zamówienia za pomocą Programu Funkcjonalno-Użytkowego. Powyższy przepis odsyła do „robót budowlanych” w rozumieniu Prawa Budowlanego a nie do „zamówienia na roboty budowlane” w rozumieniu Ustawy PZP. W konsekwencji należy uznać, że w każdym przypadku, w którym przedmiotem zamówienia (nawet pobocznym) będzie projektowanie i roboty budowlane, konieczne będzie ich opisanie w formie PFU. Oznacza to, że w przypadku Projektu PPP realizowanego w oparciu o przepisy Ustawy PZP, PFU nie będzie wymagane tylko wówczas, gdy projekt ten w ogóle nie będzie obejmował elementu projektowania i robót budowlanych. PFU będzie natomiast konieczne zarówno w przypadku Projektu PPP uznanego na gruncie Ustawy PZP za zamówienie na roboty budowlane jak i za zamówienia na usługi, jeśli ubocznym przedmiotem zamówienia na usługi będzie także zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Prawa Budowlanego.

Analizy techniczne – dobre praktyki:



Za dobrą praktykę należy uznać podział zadań, zgodnie z którym Podmiot Publiczny przygotowuje wielobranżowe analizy techniczne możliwych rozwiązań projektowych lub Koncepcji Projektowej wraz z Decyzją Środowiskową, natomiast Partner Prywatny odpowiada za wykonanie projektu budowlanego i wykonawczego oraz uzyskanie Pozwolenia na Budowę (z wyłączeniem ryzyk, których nie kontroluje). Taki podział zadań (odzwierciedlony w PFU przygotowanym przez Podmiot Publiczny) wpłynie na optymalizację ryzyka oraz da możliwość wykorzystania specjalistycznej wiedzy Partnera Prywatnego. Pozostałe Decyzje Administracyjne (np. pozwolenie na budowę) powinny być pozyskiwane przez Podmiot Publiczny lub Partnera Prywatnego, w zależności od tego, która ze stron jest w stanie lepiej zarządzać tym procesem w konkretnym Projekcie PPP. Jeżeli w danym przypadku jest to uzasadnione można również przewidzieć rozwiązanie zgodnie z którym Partner Prywatny uprawniony będzie do dokonania zmiany Decyzji Środowiskowej lub Pozwolenia na Budowę.

Wszystkie powyżej opisane kroki analizy technicznej pozwolą na dokładne, rzetelne przygotowanie postępowania przetargowego na wybór Partnera Prywatnego. W tym miejscu należy podkreślić, iż im więcej przeprowadzonych analiz na etapie przed wyłonieniem Partnera Prywatnego, do których również zaliczają się opracowania projektowe, tym lepiej przygotowany Projekt PPP i mniejsze problemy (w tym ograniczenie katalogu ryzyk projektowych) na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego jak i podczas wykonywania Umowy o PPP.

3.2.4 Metodologia obliczania kosztów inwestycyjnych i operacyjnych Projektu PPP

Metoda obliczania kosztów inwestycyjnych jest zależna od tego, jaki zakres dokumentacji oraz jakie analizy techniczne zostały już wykonane dla danego Projektu PPP.

Natomiast co do kosztów utrzymania istotne jest dokonanie weryfikacji czy oczekiwane standardy pokrywają się z tymi obecnie stosowanymi przez Podmiot Publiczny. Praktyka pokazuje, że Podmioty Publiczne oczekują uzyskania wyższych standardów w wyniku realizacji Projektu PPP przy jednoczesnym obniżeniu kosztów utrzymania (np. ograniczenie obecnych wydatków remontowych i postępującej degradacja Infrastruktury Publicznej).

Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że Podmioty Publiczne na ogół zbyt optymistycznie podchodzą do oceny kosztów inwestycyjnych i utrzymania/ zarządzania danego projektu (niedoszacowanie). Pojawia się w związku tym ryzyko, że rzeczywiste koszty ujęte w ofertach Partnerów Prywatnych mogą zdecydowanie przekraczać zakładane budżety.

Schemat 8: Metody szacowania nakładów inwestycyjnych oraz kosztów utrzymania



W ramach Oceny Efektywności Podmiot Publiczny oprócz potwierdzenia możliwości technicznych realizacji Projektu PPP otrzyma szacunek kosztów inwestycyjnych oraz kosztów operacyjnych. Należy pamiętać, aby analizy techniczne przygotowane były przez osoby kompetentne, o dużej wiedzy merytorycznej i doświadczeniu. Przekłada się to na wykonanie dokładnych i kompleksowych analiz, a co za tym idzie zastosowanie optymalnych rozwiązań. Przy wstępnych wycenach kosztów można opierać się na różnego rodzaju opracowaniach naukowych, doradztwie specjalistycznych jednostek projektowych czy też porównaniu z nakładami inwestycyjnymi dla projektów o podobnym zakresie i skali prac rzeczowych oraz o zbliżonych rozwiązaniach technicznych. W sytuacji, w której na etapie sporządzania Oceny Efektywności dla Projektu PPP Podmiot Publiczny dysponuje wykonanym wcześniej projektem budowlanym lub wykonawczym, może na jego podstawie pozyskać dokładniejsze dane o nakładach inwestycyjnych. Niemniej jednak, jak już wskazano powyżej, sporządzanie tego typu dokumentacji projektowej, jakkolwiek korzystne z perspektywy dokładności szacowania kosztów inwestycji, nie powinno być regułą dla Projektów PPP. Należy również pamiętać o aktualizacjach wykonanych analiz technicznych w przypadku opóźnień w realizacji danego Projektu PPP.

Koszty operacyjne należy oszacować dla każdego roku eksploatacji oraz dla poszczególnych zadań powierzonych Partnerowi Prywatnemu na etapie operacyjnym, np. utrzymanie Infrastruktury Publicznej, zarządzanie, świadczenie innych usług. Określenie kosztów operacyjnych powinno opierać się na analizie kosztów inwestycyjnych (szacowanie średnich nakładów na remonty, analizie kosztów remontowych istniejącej podobnej infrastruktury) oraz oczekiwań Podmiotu Publicznego dotyczących parametrów jakościowych (np. w zakresie obsługi Użytkowników). Koszty zarządzania/ utrzymania winny obejmować wszelkie wydatki na tzw. utrzymanie bieżące, często będą obejmować również wydatki na remonty przeprowadzane, co do zasady, co kilka lat w celu zapewnienia określonego standardu. W przypadku niektórych projektów należy zidentyfikować dodatkowe źródła potencjalnych przychodów, w celu obniżenia kosztów Projektu PPP dla Podmiotu Publicznego.

Powyższe analizy pozwolą na określenie nakładów inwestycyjnych i kosztów operacyjnych dla Projektu PPP. Na potrzeby Oceny Efektywności (*Value for Money*) niezbędne jest również oszacowanie kosztów dla realizacji tej samej inwestycji przez Podmiot Publiczny przy zastosowaniu Formuły Tradycyjnej. Różnice wysokości kosztów wynikać mogą z ich optymalizacji w cyklu życia aktywa (ang. *whole-life costing*) lub z konieczności przeprowadzenia dodatkowych procedur przetargowych przez Podmiot Publiczny.

3.2.5 Metodyka wyznaczania Kluczowych Wskaźników Efektywności

Kluczowe Wskaźniki Efektywności służą do sprawdzania efektywności świadczenia usługi przez Partnera Prywatnego. Na podstawie stopnia spełnienia tych wskaźników dokonywane są korekty wynagrodzenia Partnera Prywatnego w przypadku, gdy jakość usług odbiega od określonego w Umowie o PPP standardu. Zasadniczo wskaźniki te powinny być powiązane z każdym kluczowym wymaganiem, jakie postawiono w dokumentacji przetargowej w postępowaniu na wybór Partnera Prywatnego.

Przykładowo w przypadku budowy zakładu termicznego przekształcania odpadów jednym z istotnych elementów jest takie przygotowanie projektu technicznego oraz organizacyjnego punktu przyjęcia i rozładunku odpadów, aby pojazdy dostarczające te odpady nie oczekiwały na rozładunek dłużej niż np. 15 minut. W tym celu należy:

- ściśle zdefiniować, w jakich warunkach powyższe wymaganie powinno być dotrzymane (np. czy awaria samochodu na terenie zakładu powodująca potencjalne utrudnienie w ruchu będzie wpływała na naliczanie czasu);
- określić granice pomiaru czasu oraz urządzenia za pomocą których będzie on mierzony;
- określić średni czas przebywania samochodu na terenie zakładu (na tej podstawie określa się parametr graniczny – w tym przypadku jako 200% wartości średniej);
- wskazać czy punkty karne naliczane są dla każdego przypadku naruszenia czy każdej minuty przekroczenia (możliwe są dwa przypadki: a) 1 punkt karny za każdy pojazd bez względu na czas opóźnienia b) 1 punkt karny za każdą minutę opóźnienia liczoną osobno dla każdego pojazdu);
- wskazać w jakim dokumencie powinny być przedstawiane informacje dotyczące czasu przebywania samochodu na terenie zakładu (raport dzienny, miesięczny?);
- określić w jaki sposób punkty karne zamieniane są na płatności (np. 1 pkt karny = 1000 zł). Przy budowie tej relacji należy wyważyć wartości tak, aby odpowiadały one rzeczywistym stratom jakie może ponieść Podmiot Publiczny w wyniku niewłaściwego działania Partnera Prywatnego.

Każdy Wskaźnik Efektywności powinien spełniać następujące wymagania:

- powinien być możliwy do zweryfikowania tj. Umowa o PPP powinna precyzyjnie wskazywać za pomocą jakiego miernika czy raportu jest weryfikowany tak aby można było jednoznacznie stwierdzić czy został on spełniony czy nie, przy czym należy mieć na uwadze, że monitoring niektórych parametrów może być kosztowny dlatego też monitorowanie niektórych wskaźników może być nieuzasadnione;
- jego zastosowanie powinno wynikać z oczekiwanego przez Podmiot Publiczny efektu usługi. Zbyt duża liczba wskaźników prowadzi do sytuacji, gdy Zespół Projektowy monitorujący realizację Umowy o PPP będzie skupiał się na nieistotnych parametrach, których dotrzymanie nie niesie za sobą istotnych korzyści dla Podmiotu Publicznego czy Użytkowników;
- liczba przypisanych punktów karnych (ich wartość) powinna być powiązana z rzeczywistymi stratami po stronie Podmiotu Publicznego (w tym np. utratą wizerunku), ale jednocześnie powinna motywować Partnera Prywatnego do utrzymywania wysokiej jakości świadczonych usług przez cały okres Umowy o PPP.

3.2.6 Oczekiwany rezultat analiz technicznych

Analizy techniczne powinny odpowiedzieć na następujące pytania:

- Czy realizacja Projektu PPP jest możliwa? Innymi słowy czy wszystkie założenia poczynione przez Podmiot Publiczny są wykonalne? np. czy istnieje odpowiedni niezagospodarowany teren dla budowy obwodnicy? czy można podłączyć wszystkich odbiorców do sieci wodno-kanalizacyjnej? czy odbiorniki mogą przyjąć zakładaną ilość ścieków, a źródła wody będą wystarczające do zasilenia wszystkich odbiorców? jakie działania są niezbędne do realizacji celu np. niezbędny wykup gruntów?
- Jaki zasięg powinien mieć dany Projekt PPP, jakich Użytkowników powinien objąć?
- Jakie są dane wyjściowe, zakładane parametry techniczne, materiały, urządzenia itp. Aby Projekt PPP był optymalny kosztowo zarówno na etapie inwestycji jak i utrzymania/zarządzania?
- Jakich ryzyk technicznych mogą spodziewać się Podmiot Publiczny i Partner Prywatny na etapie realizacji oraz utrzymania/ zarządzania?
- Czy wybrany został wariant optymalny realizacji Projektu PPP?
- Jakie są perspektywy w dalszym horyzoncie czasowym?, czy w przyszłości należy myśleć o rozbudowie Infrastruktury Publicznej?, czy istnieją szersze perspektywy poszerzenia działalności Partnera Prywatnego np. pozyskanie nowych Użytkowników?
- Jakie nakłady finansowe zostaną poniesione podczas realizacji Projektu PPP?, jaki kapitał ludzki należy zaangażować do realizacji danego Projektu PPP?
- Czy istnieją dodatkowe potrzeby infrastrukturalne związane z projektem, które powinny zostać zapewnione przez Podmiot Publiczny (np. podłączenia mediów, budowa dróg dojazdowych).

3.3 Analizy ryzyka

Właściwy podział zadań i ryzyk, jest kluczowy dla powodzenia realizacji Projektu PPP, jego efektywności, a ponadto decyduje o klasyfikacji Projektu PPP pod kątem długu publicznego.

W Ustawie o PPP wskazano podział zadań i ryzyk związanych z projektem pomiędzy Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym, jako przykład pozacenowego kryterium oceny ofert.

3.3.1 Metodologia analizy ryzyk

Wybór właściwej metodologii analizy ryzyk zależy w szczególności od:

- wartości Projektu PPP - przy projektach o dużej wartości rekomendowane jest przeprowadzenie pełnej analizy ryzyk;
- złożoności Projektu PPP - przy złożonych i nietypowych projektach wskazane jest zastosowanie zaawansowanych metod statystycznych z uwagi na wzajemne powiązanie ze sobą niektórych ryzyk;
- kosztów przeprowadzenia analizy ryzyk uzależnionych od wielkości i wartości projektu;
- wymaganej precyzji analiz - jeżeli analiza ryzyk dotyczy kilku podobnych rozpatrywanych wariantów alternatywnych, wówczas niezbędne jest zastosowanie odpowiednio szczegółowej analizy ryzyk, tak aby zapewnić możliwość rzetelnego porównania wariantów.

Analiza powinna zawierać także wycenę ryzyk kluczowych, czyli przedstawienie wartości tych ryzyk w przypadku ich wystąpienia oraz uwzględnienie tych wartości w analizie wrażliwości.

Przykład



Konieczność zmiany posadowienia budynków w wyniku innych warunków geotechnicznych, niż przedstawione we wstępnej dokumentacji przygotowanej przez Podmiot Publiczny.

3.3.2 Wyodrębnione kategorie ryzyk

W ramach analizy ryzyk można wyodrębnić następujące kategorie ryzyka:

- ryzyka związane z przygotowaniem Projektu PPP;
- ryzyka projektowania;
- ryzyka związane z budową;
- ryzyka dostępności;
- ryzyka związane z popytem;
- ryzyka finansowe;
- ryzyka prawne;
- ryzyka podatkowe;
- inne.

Przykładowa matryca ryzyk została przedstawiona w Załączniku nr 11.

3.3.3 Zarządzanie ryzykiem

Zarządzanie ryzykiem to ciągły proces, który trwa przez cały okres realizacji Projektu PPP. Odbyna się w pięciu etapach:

- identyfikacja ryzyka: proces identyfikacji wszystkich ryzyk istotnych dla projektu, zarówno na etapie jego przygotowania, projektowania, budowy, jak i fazy operacyjnej;
- ocena ryzyka: określenie prawdopodobieństwa wystąpienia zidentyfikowanych ryzyk i wielkości ich skutków w przypadku ich materializacji;
- podział ryzyka: przydzielenie odpowiedzialności za skutki każdego z ryzyk jednej ze stron (lub podział tego samego ryzyka pomiędzy obie strony) Umowy o PPP;
- ograniczanie ryzyka: próba zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i jego negatywnego wpływu (w wymiarze finansowym i niefinansowym) na podejmującego ryzyko;
- monitorowanie i przegląd ryzyka: monitorowanie i przegląd zidentyfikowanych ryzyk oraz zarządzanie nowymi zagrożeniami w miarę rozwoju Projektu PPP i zmiany jego środowiska.

Do prezentacji i wstępnego podziału ryzyk w Projekcie PPP wykorzystywana jest matryca ryzyk. Zawiera ona ryzyka cechujące dany Projekt PPP, dlatego za każdym razem zaleca się jej tworzenie indywidualnie dla każdego Projektu PPP.

Wstępna lista ryzyk dla Projektu PPP powinna zostać sporządzona przez Zespół Projektowy PPP z uwzględnieniem doświadczeń ze zbliżonych projektów na rynku krajowym i zagranicznym.

Następnie, wstępna lista ryzyk powinna zostać omówiona na warsztatach ryzyka przez Podmiot Publiczny i wybranych interesariuszy Projektu PPP. Podczas warsztatów omawiane i dyskutowane są poszczególne potencjalne ryzyka, jakie mogą się pojawić w związku z realizacją konkretnego Projektu PPP. W ramach opracowywania listy możliwe jest zgłaszanie własnych propozycji przez poszczególne osoby. Działanie to pozwala na całościowe ujęcie szerokich doświadczeń z różnych dziedzin (technicznych, finansowych, prawnych itp.).

W ramach warsztatów, uczestnicy dokonują również wstępnej wyceny skutków finansowych materializacji powyższych ryzyk.

Wynikiem warsztatów jest wstępna matryca ryzyk, która jest listą ryzyk rozszerzoną między innymi o prawdopodobieństwo wystąpienia oraz potencjalne skutki finansowe materializacji ryzyka. W matrycy następuje również wstępne przypisanie ryzyka do strony, która lepiej powinna nim zarządzać (i być za jego minimalizację odpowiedzialna).

Przykładowa matryca ryzyk została zamieszczona w Załączniku nr 11.

3.3.4 Metodologia analizy ryzyka

Dla każdego ze zidentyfikowanych ryzyk określa się prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia - wpływ na Projekt PPP (zarówno po stronie Podmiotu Publicznego jak również Partnera Prywatnego).

Przykład



Tabela 12: Skala oceny wystąpienia ryzyka – skutki finansowe (wartości przykładowe)

Skala ryzyka	Skutki finansowe
1 Nieznaczące	Wzrost kosztów / utrata przychodów: < 1 mln zł (ok 0,3% nakładów inwestycyjnych lub 2% przychodów operacyjnych)
2 Niewielkie	Wzrost kosztów / utrata przychodów: 1 mln zł - 10 mln zł (ok 3% nakładów inwestycyjnych lub 5% przychodów operacyjnych)
3 Istotne	Wzrost kosztów / utrata przychodów: 10 mln zł - 25 mln zł (ok 5% nakładów inwestycyjnych lub 10% przychodów operacyjnych)
4 Duże	Wzrost kosztów / utrata przychodów: 25 mln zł - 50 mln zł (ok 10% nakładów inwestycyjnych lub 20% przychodów operacyjnych)
5 Bardzo duże	Wzrost kosztów / utrata przychodów: > 50 mln zł (ok 20% nakładów inwestycyjnych lub 50% przychodów operacyjnych)

Zaprezentowane powyżej progi procentowe stanowią wartości przykładowe i zależą od konkretnego Projektu PPP (jego wrażliwości na zmianę zarówno nakładów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych oraz przychodów).

Tabela 13: Skala oceny wystąpienia ryzyka – skutki czasowe (wartości przykładowe)

Skala ryzyka		Etap przygotowania Projektu PPP oraz realizacji (dla przykładu dotyczącego 3 letniego okresu budowy/ przebudowy instalacji)	Etap operacyjny
1	Nieznaczące	Maksymalnie jednomiesięczne opóźnienie w realizacji względem ustalonego harmonogramu	Kilkudniowe zakłócenia działalności/ pracy kluczowej instalacji
2	Niewielkie	1-3 miesięczne opóźnienie w realizacji względem ustalonego harmonogramu	Maksymalnie 2 tygodniowy przestój działalności/ pracy kluczowej instalacji
3	Istotne	3-6 miesięczne opóźnienie w realizacji względem ustalonego harmonogramu	Maksymalnie miesięczny przestój działalności/ pracy kluczowej instalacji
4	Duże	6-12 miesięczne opóźnienie w realizacji względem ustalonego harmonogramu	1-6 miesięczny przestój działalności/ pracy kluczowej instalacji
5	Bardzo duże	Ponad 12 miesięczne opóźnienie w realizacji względem ustalonego harmonogramu	Ponad 6 miesięczny przestój działalności/ pracy kluczowej instalacji

Tabela 14: Skala oceny wystąpienia ryzyka – wpływ na niekorzystny wizerunek w mediach (niekorzystne relacje w mediach)

Skala ryzyka	Opis
1 Nieznaczące	Krótkoterminowy wpływ lokalny – relacje w mediach o zasięgu lokalnym – tydzień.
2 Niewielkie	Istotny wpływ lokalny – relacje w mediach o zasięgu lokalnym – do trzech miesięcy.
3 Istotne	Długoterminowy wpływ lokalny – relacje w mediach o zasięgu lokalnym – powyżej trzech miesięcy. Krótkoterminowy wpływ krajowy – poniżej tygodnia.
4 Duże	Istotny wpływ krajowy – relacje w mediach o zasięgu krajowym – do trzech miesięcy.
5 Bardzo duże	Długoterminowy wpływ krajowy – relacje w mediach o zasięgu krajowym – powyżej trzech miesięcy.

Tabela 15: Skala oceny prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka

Skala ryzyka	Prawdopodobieństwo wystąpienia
1 Rzadkie	Poniżej 10% szansy wystąpienia
2 Mało prawdopodobne	11% - 25% szansy wystąpienia
3 Możliwe	26% – 50% szansy wystąpienia
4 Prawdopodobne	51% – 75% szansy wystąpienia
5 Prawie pewne	Powyżej 76% szansy wystąpienia

3.3.5 Wstępny podział zidentyfikowanych ryzyk Projektu PPP

Podział ryzyka pomiędzy stronami Umowy o PPP jest zadaniem kompleksowym i wymaga znacznego doświadczenia. Nie istnieje jedna wzorcowa matryca podziału ryzyk, ponieważ dla każdego Projektu PPP (nawet pozornie wyglądającego na podobny) podział ten może być inny. Klasyfikacji dokonuje się w kilku krokach (po wykonaniu listy potencjalnych ryzyk związanych z Projektem PPP):

1. w pierwszym kroku określa się ryzyka, które nie zależą od działań Partnera Prywatnego, są to głównie ryzyka związane np. z działaniami administracji publicznej (pozyskanie Decyzji Administracyjnych), związane z pozyskaniem tytułów prawnych do nieruchomości przeznaczonych pod inwestycję (w tym pod przyłącza oraz drogi dojazdowe, jeśli wymaga to uzyskania tytułu prawnego);
2. w drugim kroku wyodrębnia się te, które można przypisać Partnerowi Prywatnemu jak np. ryzyko projektowania i prowadzenia budowy, zakupu materiałów utrzymaniowych, utrzymania personelu budowy itp.;
3. w trzecim kroku, należy ocenić która ze stron będzie lepiej zarządzała ryzykami nieprzypisanymi w dwóch pierwszych krokach,

Przykład



Ryzyko konieczności uzyskania odstępstw od przepisów technicznych w zakresie p.poż. Ocena tego ryzyka powinna odpowiedzieć na pytanie czy Partner Prywatny na etapie projektowania może przewidywać takie zdarzenie i czy możliwe jest znalezienie kilku alternatywnych zbliżonych kosztowo rozwiązań (koszt tego ryzyka na etapie projektowania jest znacznie niższy w porównaniu do koniecznych przeróbek na etapie realizacji).

4. kolejnym krokiem jest weryfikacja wstępnej tabeli podziału ryzyk na etapie Dialogu Konkurencyjnego. Niezwykle ważne jest, aby Partner Prywatny mógł wypowiedzieć się na temat propozycji podziału ryzyk. Można przyjąć, że z uwagi na konkurencyjny charakter postępowania na wybór Partnera Prywatnego, Partnerzy Prywatni będą skłonni do przejmowania na siebie ryzyk, które wg nich nie stanowią istotnego zagrożenia (dla konkretnego Partnera Prywatnego z uwagi na jego doświadczenie wycena tego ryzyka nie będzie miała wpływu na finalną cenę ofertową). Z drugiej strony, istnieją ryzyka których materializacja jest mało prawdopodobna, ale jednocześnie z uwagi na uwarunkowania korporacyjne danego Partnera Prywatnego wycena takiego ryzyka jest istotna (np. zmiana kursu walutowego czy inflacja);

Podział ryzyk Projektu PPP powinien opierać się na założeniu, że ryzykiem zarządza strona najlepiej do tego przygotowana i mająca największy wpływ na jego wystąpienie. Przy czym należy pamiętać, że przenoszenie zbyt dużej liczby ryzyk na Partnera Prywatnego powoduje wzrost ceny ofertowej, co w konsekwencji może doprowadzić do przekroczenia budżetu Projektu PPP i niemożności jego realizacji (brak uzasadnienia ekonomicznego). Jeżeli dla danego ryzyka nie można w prosty sposób wskazać strony odpowiedzialnej za jego zarządzanie, to sugerowany jest podział tego ryzyka pomiędzy strony lub przypisanie w całości do Podmiotu Publicznego (niższy koszt dla Projektu PPP).

3.3.6 Propozycje w zakresie mitygacji ryzyk Projektu PPP

Dla wszystkich zidentyfikowanych ryzyk należy określić proponowane sposoby ich mitygacji. Główne sposoby mitygacji ryzyka to:

- pozyskanie maksymalnej możliwej ilości informacji o Projekcie PPP począwszy od Oceny Efektywności;
- pozyskanie możliwych do uzyskania na wstępnym etapie Decyzji Administracyjnych;
- ubezpieczenie;
- wybór doświadczonego Partnera Prywatnego;
- zaangażowanie doświadczonego Doradcy;
- właściwa organizacja Zespołu Projektowego PPP (monitoring projektu).

Część ryzyk może zostać ubezpieczona. W praktyce, w Projektach PPP działania w celu zidentyfikowania niezbędnego zakresu ubezpieczenia oraz ramowego programu ubezpieczenia Projektu PPP realizowane są z reguły przez brokera ubezpieczeniowego na zlecenie Podmiotu Publicznego.

Podział ryzyk jest kluczowym czynnikiem wpływającym na Bankowość Projektu PPP. Pojedyncze ryzyka mogą być odmiennie postrzegane przez Partnerów Prywatnych. Mogą też być różnie traktowane przez różne Instytucje Finansujące w zależności od ich doświadczeń przy finansowaniu konkretnych Projektów PPP. Z tego względu istotne znaczenie dla Bankowości Projektu PPP ma zrozumienie oczekiwań Instytucji Finansujących na etapie Oceny Efektywności (badania rynku), a następnie ich weryfikacja na etapie Dialogu Konkurencyjnego i odzwierciedlenie w Umowie o PPP.

3.4 Analizy prawne

Analiza prawna stanowi część Oceny Efektywności, a jej celem jest uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy Projekt PPP w planowanym przez Podmiot Publiczny kształcie i zakresie może zostać zrealizowany przez Podmiot Publiczny na gruncie obowiązujących przepisów prawa i w jaki sposób Projekt PPP może zostać zrealizowany?; jakie są możliwe i rekomendowane modele prawne realizacji zakładanego Projektu PPP?
- W jaki sposób dokonać wyboru Partnera Prywatnego oraz w jakim trybie?
- Jakie ryzyka prawne zostały zidentyfikowane w planowanym Projekcie PPP, w tym w zakresie stanu prawnego Infrastruktury Publicznej?
- Czy istnieją bariery formalno-prawne w odniesieniu do zidentyfikowanych w ramach analiz technicznych lub finansowych potencjalnych przychodów na etapie zarządzania/ utrzymania?

Poniżej przedstawiono zakres oraz cel prac wykonywanych na etapie Oceny Efektywności.

3.4.1 Analiza prawna możliwości realizacji zakładanego Projektu PPP

Analiza prawna możliwości realizacji zakładanego Projektu PPP, w tym analiza dostępnych modeli prawnych realizacji Projektu PPP powinna mieć na celu wskazanie możliwych i zgodnych z prawem modeli realizacji Projektu PPP. Z reguły w ramach analizy prawnej bada się następujące modele realizacji Projektu PPP:

- partnerstwo publiczno-prywatne kontraktowe w rozumieniu Ustawy o PPP;
- partnerstwo publiczno-prywatne instytucjonalne w rozumieniu Ustawy o PPP (oparte o Spółkę PPP);
- koncesja w rozumieniu Ustawy o Umowie Koncesji;
- inne (np. umowa o budowę i utrzymanie/ zarządzanie autostrady w rozumieniu Ustawy o Autostradach Płatnych i KFD lub umowa dzierżawy).

Analiza prawna ma za zadanie odpowiedzieć na pytanie, jakie modele dla danego Projektu PPP są prawnie dopuszczalne i ustalić te, które można zastosować do Projektu PPP.

Przykład



Do Projektu PPP dotyczącego Infrastruktury Publicznej, od której zgodnie z przepisami prawa nie można pobierać Opłaty od Użytkowników (np. zgodnie z aktualnym stanem prawnym do takiej zaliczają się drogi gminne, czy powiatowe), nie będzie mógł mieć zastosowania model Koncesji. Taki Projekt PPP nie będzie bowiem generował przychodu od Użytkowników, a Partner Prywatny nie będzie w stanie przyjąć na siebie ryzyka ekonomicznego Projektu PPP.

Celem analizy prawnej nie jest jednak odpowiedź, który z prawnie dopuszczalnych modeli Podmiot Publiczny powinien zastosować, oraz dlaczego jest on korzystniejszy dla tego konkretnego Projektu PPP. Te kwestie należeć będą do analiz rynkowych, popytu, ryzyka i ekonomiczno-finansowych, które w zakresie rekomendacji co do zastosowania konkretnego modelu spośród kilku prawnie dopuszczalnych będą uzupełniały analizę prawną.

Analiza prawna zawierać powinna natomiast rekomendacje, co do:

- ewentualnych działań Podmiotu Publicznego w zakresie prawnym, które powinny zostać podjęte w celu należytego przygotowania postępowania na wybór Partnera Prywatnego (np. uzgodnienie treści ksiąg wieczystych z aktualnym stanem prawnym, uzyskanie tytułu prawnego do nieruchomości, konieczność rozwiązania umów ograniczających możliwość korzystania z nieruchomości);
- ewentualnych działań Podmiotu Publicznego w zakresie prawnym, które powinny zostać podjęte w celu wszczęcia i przeprowadzenia postępowania oraz zawarcia Umowy o PPP (np. pozyskanie koniecznych zgód);
- najwłaściwszej procedury oraz trybu wyboru Partnera Prywatnego (np. czy zastosować przetarg nieograniczony czy Dialog Konkurencyjny jako tryb wyboru Partnera Prywatnego, a w przypadku projektów o wartości poniżej Progów Unijnych – który z trybów podstawowych określonych w art. 275 Ustawy PZP?);
- sposobów mitygacji zidentyfikowanych ryzyk prawnych, w tym w zakresie stanu prawnego Infrastruktury Publicznej.

Małe Projekty PPP



W przypadku projektów pakietowych (łączyjących wiele Małych Projektów w jeden) Ocena Efektywności powinna przynieść odpowiedź na pytanie o wybór optymalnej struktury organizacyjno-prawnej takiego projektu. Pewne wskazówki w tym zakresie może przynieść lektura opracowania: <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Pakietowe-PPP-Analiz-zmiany-zaakceptowane-V-2-0.pdf>

3.4.2 Analiza sposobu oraz trybu wyboru Partnera Prywatnego

Analiza sposobu oraz trybu wyboru Partnera Prywatnego powinna być prowadzona dla konkretnego, rekomendowanego modelu realizacji Projektu PPP. W ramach tej analizy Doradca powinien zmierzyć się z dostosowaniem właściwego trybu do planowanego Projektu PPP. Z reguły dla Projektów PPP, dla których rekomendowano zastosowanie procedury z Ustawy PZP, wskazywany jest tryb Dialogu Konkurencyjnego (a w przypadku Postępowań o wartości zamówienia poniżej Progów Unijnych – tryb podstawowy z obowiązkowymi negocjacjami, o którym mowa w art. 275 pkt 3 Ustawy PZP), natomiast tryby te nie powinny być *a priori* traktowane jako jedyne i najważniejsze dla wszystkich Projektów PPP. Zawsze rekomendacja ta powinna być poprzedzona analizą danego Projektu PPP.

Mogą bowiem zdarzyć się takie Projekty PPP, w których Podmioty Publiczne mają wystarczające kompetencje i wiedzę o rynku, ażeby przygotować wyczerpującą dokumentację przetargową na potrzeby postępowania na wybór Partnera Prywatnego bez prowadzenia rozmów z rynkiem Partnerów Prywatnych i rozbudowanych negocjacji z Partnerami w Prywatnych w ramach Dialogu Konkurencyjnego (możliwe jest natomiast zastosowanie dialogu technicznego jako działania uzupełniające w celu opracowania dokumentacji przetargowej na potrzeby postępowania na wybór Partnera Prywatnego). W szczególności będzie to dotyczyć nieskomplikowanych, powtarzalnych projektów o niższej wartości, przewidujących standardowe rozwiązania technologiczne, w których ryzyka są zidentyfikowane i znane. Na rynku polskim przykładem takich Projektów PPP mogą być niektóre przedsięwzięcia z zakresu tzw. efektywności energetycznej.

Analiza powinna wskazać również proponowane Kryteria Ewaluacji mające za cel przeprowadzenie efektywnego postępowania na wybór Partnera Prywatnego i pozyskanie jak najlepszych ofert od jak najbardziej wiarygodnych Partnerów Prywatnych.

Kryteria Ewaluacji powinny być przygotowane tak, aby miały związek z Projektem PPP, były proporcjonalne do zakresu Projektu PPP i żeby zapewniały rzeczywistą konkurencję pomiędzy wykonawcami.

Przykład



Przykładem niewłaściwego oczekiwania od Partnerów Prywatnych jest wskazanie doświadczenia dotyczącego innego rodzaju infrastruktury, np. wymaganie od Partnera Prywatnego wykazania się doświadczeniem przy projektowaniu mostów, podczas gdy Projekt PPP nie obejmuje tego typu obiektów inżynierskich. Wymaganiem nieadekwatnym byłoby ustalenie wymagań niewspółmiernych dla zakresu Projektu PPP, np. w przypadku oczekiwania od wykonawcy wykazania się doświadczeniem przy projektowaniu/realizacji budynku użyteczności publicznej o wartości przekraczającej 300 mln zł, podczas gdy projekt PPP dotyczy budynku o wartości nieprzekraczającej 50 mln zł.

Ponieważ ustalenie adekwatnych i proporcjonalnych Kryteriów Ewaluacji często wymaga wiedzy o rynku Partnerów Prywatnych, w celu zapewnienia proporcjonalności oraz adekwatności Kryteriów Ewaluacji, należy rekomendować, ażeby były one wypracowywane przez Doradcę prawnego we współpracy z Doradcą technicznym oraz Doradcą finansowym.

Źródła Informacji



Więcej na temat Kryteriów Ewaluacji w Wytycznych Tom II

3.4.3 Analiza stanu prawnego Infrastruktury Publicznej

Analiza stanu prawnego Infrastruktury Publicznej oraz możliwych form wniesienia Infrastruktury Publicznej do Projektu PPP nie jest typowa dla zakresów prac Doradców prawnych poza rynkiem polskim. Natomiast z uwagi na szczególne kwestie związane ze stanem prawnym części Infrastruktury Publicznej właściwe dla jurysdykcji polskiej, w ramach niniejszych Wytycznych rekomendujemy, ażeby analiza prawna składnika majątkowego dokonywana była w ramach Oceny Efektywności.

Kwestie takie wynikają między innymi ze skomplikowanych procesów wywłaszczeniowych i uwłaszczeniowych, jakie miały miejsce na przestrzeni lat w Polsce (np. ustawowe uwłaszczenie jednostek samorządu terytorialnego, czy szkół wyższych), jak również z procedur uzyskiwania określonych zgód od właściwych podmiotów (np. zgoda senatu szkoły wyższej na rozporządzanie mieniem szkoły wyższej).

Ustalenie wszystkich niezbędnych czynności leżących w gestii Podmiotu Publicznego na etapie przygotowania Oceny Efektywności w odniesieniu do Infrastruktury Publicznej jest niezbędne z uwagi na sporządzenie prawidłowego i realnego harmonogramu przygotowania Projektów PPP, uwzględniającego czas i koszty związane z takimi czynnościami Podmiotu Publicznego.

Przykład



Jeżeli analiza prawna wykaże konieczność wywłaszczenia części nieruchomości leżącej w pasie drogowym, harmonogram przygotowania Projektu PPP powinien uwzględniać czas i koszty konieczne do przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego. Brak identyfikacji tej kwestii na etapie Oceny Efektywności spowoduje konieczność przedłużenia postępowania na wybór Partnera Prywatnego, a w sytuacji gdy na etapie wyboru problem ten również nie zostanie zidentyfikowany, powstanie po stronie Partnera Prywatnego roszczeń odszkodowawczych z Umowy o PPP.

Zaniedbanie tej kwestii na etapie Oceny Efektywności powoduje, że Podmioty Publiczne są zaskakiwane na etapie np. Dialogu Konkurencyjnego informacją o ryzyku, które powinno być mitygowane na wcześniejszym etapie, co w konsekwencji powoduje niepotrzebne wydłużenie się postępowania na wybór Partnera Prywatnego.

Analiza stanu prawnego składnika majątkowego Podmiotu Publicznego ma na celu:

- ustalenie możliwości wniesienia planowanego składnika do Projektu PPP;
- wskazanie możliwych form wniesienia składnika majątkowego do Projektu PPP wraz z rekomendacją;

- ustalenie koniecznych działań do podjęcia przez Podmiot Publiczny w celu wniesienia składnika majątkowego do Projektu PPP (np. konieczność uzyskania określonych zgód);
- zidentyfikowanie ryzyk związanych ze stanem prawnym składnika majątkowego (np. obciążenie hipoteką, istniejące umowy ograniczające korzystanie z nieruchomości, konieczność odrolnienia gruntu, konieczność wyłączenia).

Analiza stanu prawnego Infrastruktury Publicznej prowadzona jest we współpracy z Doradcą technicznym, dla którego wyniki analizy prawnej są konieczne w celu prowadzenia analizy technicznej (vide: Punkt 3.2.2 Przedmiot analiz technicznych)

Przykładowa lista dokumentów i informacji jakie powinien otrzymać Doradca prawny do analizy stanu prawnego Infrastruktury Publicznej została zawarta w Załączniku nr 2 do Wytycznych Tom I.

3.5 Analizy podatkowe

Na etapie Oceny Efektywności należy przeprowadzić szczegółową analizę podatkową dla rozważanego Projektu PPP. Celem analizy podatkowej jest ustalenie wpływu przepisów podatkowych oraz ich wykładni na koszty danego Projektu PPP oraz rozpoznanie tych obszarów, w których klasyfikacja podatkowa jest niejednoznaczna. Analiza podatkowa pozwala na ocenę wpływu obciążeń podatkowych na koszty Projektu PPP w poszczególnych okresach jego trwania, co przekłada się na założenia modelu finansowego dla Projektu PPP. Analiza podatkowa pozwala również na zidentyfikowanie obszarów wymagających podjęcia dalszych działań w tym zakresie, w szczególności poprzez wystąpienie z wnioskiem o wydanie indywidualnej interpretacji prawa podatkowego – przy czym wniosek taki może zostać złożony w różnych trybach, zależnie od okoliczności i potrzeb. Jakkolwiek analiza podatkowa dotyczy zarówno Partnera Prywatnego, jak i Podmiotu Publicznego, to ze względu na odmienne uwarunkowania każdego z ww. podmiotów, jej zakres i charakter może być w każdym z przypadków różny.

Na etapie Oceny Efektywności Projekt PPP jest przedmiotem weryfikacji i strukturyzacji. Podobnego planowania wymagają zapisy przyszłej Umowy o PPP, co ma szczególne znaczenie z perspektywy prawidłowej klasyfikacji podatkowej. Przede wszystkim, z uwagi na zmienność prawa podatkowego oraz praktyki interpretacyjnej, istotnym założeniem analizy podatkowej – oraz wypracowanych w wyniku tej analizy rozwiązań - powinna być elastyczność oraz uwzględnienie długoterminowej perspektywy.

W uproszczeniu, analiza podatkowa obejmuje następujące etapy i działania:

- identyfikacja planowanych w ramach Projektu PPP transakcji / świadczeń Partnera Prywatnego i Podmiotu Publicznego;
- identyfikacja innych operacji i okoliczności, które mogą mieć skutki podatkowe (np. uzyskiwanie dotacji, dokonywanie korekt, płatności o charakterze odszkodowawczym, posiadanie nieruchomości);
- analiza w zakresie podatku od towarów i usług (VAT), w tym w szczególności ustalenie:
 - klasyfikacji podatkowej planowanych świadczeń każdego z podmiotów;
 - zakresu i sposobu opodatkowania dla poszczególnych świadczeń;
 - podstawy opodatkowania oraz stawki podatku;
 - terminów płatności zobowiązań podatkowych;
 - możliwości odliczenia podatku VAT naliczonego od podatku VAT należnego dla Partnera Prywatnego i Podmiotu Publicznego, ograniczenia w ww. zakresie wynikające z obowiązujących przepisów;
 - wpływu powyższego na koszty Projektu PPP;

- analiza w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), w tym w szczególności ustalenie:
 - wpływu planowanych świadczeń na przychody i koszty wykazywane w związku z projektem, w tym, moment ich rozpoznania dla celów CIT;
 - klasyfikacji do źródła przychodów;
 - ewentualnych ograniczeń w zakresie rozpoznawania kosztów podatkowych, w szczególności kosztów związanych z finansowaniem czy kosztów tzw. usług niematerialnych;
 - podstawy opodatkowania, z uwzględnieniem sytuacji, gdy wartość rynkowa odbiega od ceny rynkowej;
 - terminów płatności zobowiązań podatkowych;
 - zasad rozliczania straty podatkowej, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z obowiązujących przepisów;
- analiza w zakresie podatku od nieruchomości, mająca na celu przede wszystkim ustalenie, na którym z podmiotów spoczywa obowiązek podatkowy i jaka jest podstawa opodatkowania;
- analiza w zakresie innych podatków, o ile dotyczą Projektu PPP;
- w odniesieniu do przeprowadzonych analiz:
 - uwzględnienie zarówno brzmienia przepisów, jak i stosownej praktyki podatkowej oraz orzecznictwa, w tym, jej zmienności w czasie;
 - ustalenie obszarów wątpliwości podatkowych, wraz z podjęciem decyzji o ewentualnym wystąpieniu o wydanie indywidualnej interpretacji prawa podatkowego (i trybie takiego wystąpienia);
 - uwzględnienie możliwości zmian w przepisach podatkowych (w tym, zmian planowanych lub oczekiwanych) w kolejnych latach podatkowych oraz potencjalnego wpływu takich zmian na Projekt PPP i koszty projektu;
 - uwzględnienie pozostałych czynników ryzyka podatkowego.
- weryfikacja spójności pomiędzy wynikiem powyższych analiz, a planowanym sposobem rozliczeń podmiotów w ramach Projektu PPP oraz dokumentowaniem tych rozliczeń.

3.6 Analizy rynkowe

Analizy rynkowe i testowanie rynku są integralnym elementem przygotowania Projektu PPP. Pozwalają na ocenę zainteresowania rynku konkretnym Projektem PPP i weryfikację czy przyjęte założenia są właściwe z punktu widzenia Partnerów Prywatnych i Instytucji Finansujących.

Istotne jest określenie momentu w trakcie przygotowywania Projektu PPP, w którym będzie dokonywane badanie rynkowe. Prawdopodobnie najlepszym momentem jest przeprowadzenie badań rynkowych wówczas, gdy kluczowe elementy definiujące Projekt PPP są ustalone, natomiast nie są one zbyt szczegółowo określone i pozwalają na możliwość modyfikacji w wyniku badań rynkowych. W przypadku zbyt wczesnych konsultacji z rynkiem nie będzie możliwości uzyskania konkretnych informacji, a próba powtórzenia badania rynku dość rzadko spotyka się z ponownym zainteresowaniem ze strony Partnerów Prywatnych i Instytucji Finansujących (wyjątek stanowią bardzo duże projekty).

Podejście do testowania rynku – dobre praktyki:



- ✓ Do każdego kontaktu z rynkiem, należy się dokładnie przygotować, tak, aby uzyskać jak najwięcej informacji, a jednocześnie właściwie reprezentować interesy Podmiotu Publicznego.
- ✓ Należy przeprowadzić testy rynkowe na początkowym etapie Projektu PPP, po ustaleniu kluczowych parametrów projektu, ale przed opracowaniem dokumentacji na potrzeby postępowania na wybór Partnera Prywatnego.
- ✓ Należy rzetelnie przygotować dokumentację źródłową / kluczowe założenia do projektu, pytania powinny być formułowane i wypowiedzane dokładnie, unikając żargonu i jasno przedstawiając kwestie do omówienia z rynkiem.
- ✓ Proces wyboru podmiotów (m.in. wykonawców, operatorów, Instytucji Finansujących) do wzięcia udziału w badaniu rynku powinien być jasno określony i mieć zastosowanie do wyboru podmiotów do przeprowadzenia spotkań czy zaproszenia podmiotów do odpowiedzi na kwestionariusze.
- ✓ Należy rozważyć wykorzystanie formatu spotkania „jeden na jeden” z wybranymi podmiotami i Instytucjami Finansującymi. Nie wszyscy mogą chcieć prowadzić rozmowy przy udziale potencjalnych konkurentów. Przy organizacji spotkań indywidualnych należy zapewnić, że nikt nie będzie traktowany w szczególnie, uprzywilejowany sposób.
- ✓ Należy uwzględnić przepisy Ustawy PZP (art. 84) odnoszące się do wstępnych konsultacji rynkowych, stanowiących odzwierciedlenie wymagań dotyczących testowania rynku w zamówieniach publicznych
- ✓ Należy zaangażować więcej niż jedną osobę po stronie Podmiotu Publicznego. Przekaz do respondentów powinien być spójny a spotkania odpowiednio udokumentowane. Otrzymane informacje rynkowe i informacje zwrotne, są podstawowym celem badania rynku, należy więc skorzystać z nich w jak najszerszym zakresie.
- ✓ Należy wyznaczyć realny termin na zapoznanie się z przekazanymi dokumentami, tak, aby otrzymać wartościową informację zwrotną dotyczącą projektu. W przypadku dużych projektów, interesujących dla podmiotów międzynarodowych, warto rozważyć przygotowanie informacji w języku angielskim.
- ✗ Nie należy poświęcać czasu na słuchanie prezentacji sprzedażowych. Celem badania jest weryfikacja postrzegania Projektu PPP przez sektor prywatny w jego bieżącym kształcie. Nie należy jednakże zamykać się na propozycje rozwiązań, które mogą być korzystniejsze dla Projektu PPP. Jednocześnie należy unikać prób dostosowywania Projektu PPP, tak, aby pasował do konkretnej propozycji jednego z uczestników procesu.
- ✗ Nie należy ograniczać zakresu badania rynku. Kwestionariusze powinny zostać skierowane do szerokiego grona podmiotów, np. do operatorów, firm budowlanych oraz Instytucji Finansujących. Należy zachować otwartość na proponowane rozwiązania jednakże koncentrując się na wynikach, a nie na specyficznych sposobach ich osiągnięcia, które może oferować ograniczone grono Partnerów Prywatnych.
- ✗ Powinno unikać się „języka” zamówień publicznych, takiego jak np. „oferenci” ani w żaden inny sposób nie sprawiać wrażenia, że badanie rynku jest częścią procesu postępowania na wybór Partnera Prywatnego. Ten etap ma jedynie na celu zebranie informacji.

3.6.1 Wstępne konsultacje rynkowe i memorandum informacyjne

Memorandum informacyjne jest dokumentem przygotowywanym na potrzeby badania rynku i powinno zawierać informacje o projekcie umożliwiające Partnerom Prywatnym podjęcie wstępnej decyzji o zaangażowaniu w Projekt PPP na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego. W memorandum informacyjnym należy umieścić wszystkie dostępne informacje o Projekcie PPP ze wskazaniem tych obszarów (w formie kwestionariusza), co do których oczekiwana jest informacja zwrotna z rynku. Na etapie badania rynku memorandum informacyjne ma charakter wstępny.

Struktura i zawartość memorandum informacyjnego

W oparciu o praktykę międzynarodową we wstępnym memorandum przeznaczonym na potrzeby badania rynku powinny znaleźć się m.in. następujące informacje:

- a. wprowadzenie do Projektu PPP, jego cele strategiczne i prezentacja Podmiotu Publicznego;
- b. zakres Projektu PPP, w tym określenie infrastruktury (stan obecny oraz planowany po realizacji Projektu PPP) oraz oczekiwanych standardów świadczenia usług przez Partnera Prywatnego;
- c. wstępnie zakładany podział ryzyk oraz określenie zadań planowanych do przekazania Partnerowi Prywatnemu;
- d. identyfikację kluczowych ryzyk technicznych, które mogą wpływać na możliwość realizacji Projektu PPP,
- e. szacunkowa wysokość nakładów inwestycyjnych i kosztów operacyjnych;
- f. potencjalne źródła przychodów na etapie operacyjnym;
- g. planowany Mechanizm Wynagradzania Partnera Prywatnego;
- h. struktura finansowa;
- i. struktura prawna;
- j. wskazanie procedury i trybu postępowania na wybór Partnera Prywatnego;
- k. proponowany harmonogram przygotowania i realizacji Projektu PPP (w tym fazy projektowania, budowy i utrzymania/ zarządzania);
- l. wskazanie interesariuszy i struktury organizacyjnej Projektu PPP;
- m. lista dostępnych dokumentów / analiz / pozwoleń;
- n. kwestionariusz z pytaniami do Partnerów Prywatnych lub Instytucji Finansujących.

Zaktualizowane, jeśli z badania rynku wynika taka potrzeba, memorandum informacyjne dołączane jest do dokumentacji przetargowej.

3.6.2 Badanie rynku potencjalnych Partnerów Prywatnych

Badanie rynku jest procedurą wspomagającą określenie zakresu i warunków realizacji Projektu. W przypadku projektów, które charakteryzują się powtarzalnością lub w których stosowane są standardowe rozwiązania, badanie rynku może nie być zasadne, a tym samym nie zachodzi konieczność jego przeprowadzenia lub może dotyczyć tylko wąsko określonych zagadnień, odbiegających od obowiązujących standardów.

Analizowana procedura obejmuje trzy kroki:

- I. identyfikacja potencjalnych Partnerów Prywatnych;
- II. badanie rynku;
- III. wnioski z badania rynku – uwzględnienie w analizach.

Małe Projekty PPP



W przypadku Małych Projektów oraz w przypadku Projektów PPP, dla których Podmiotowi Publicznemu trudno jest samodzielnie ocenić potencjał rynkowy, badanie rynku potencjalnych Partnerów Prywatnych przeprowadzone powinno zostać w pierwszej kolejności na początku całego procesu przygotowania Projektu PPP, w celu ustalenia czy rynek odpowie na zapytanie ofertowe i weźmie udział w postępowaniu na wybór Partnera Prywatnego.

Krok 1

Identyfikacja potencjalnych Partnerów Prywatnych

Sporządzenie listy doświadczonych wykonawców oraz inwestorów branżowych w oparciu o informacje o podmiotach biorących udział w inwestycjach prowadzonych w danym sektorze. Lista doświadczonych podmiotów powinna zawierać podmioty zarówno z rynku lokalnego, jak i z rynków międzynarodowych.

Lista potencjalnych Partnerów Prywatnych powinna obejmować firmę, osobę kontaktową, adresy e-mailowe i numery telefonów. W celu ułatwienia późniejszej analizy, podmioty należy pogrupować według ich podstawowych kompetencji tj. inwestorów branżowych, spółki budowlane i operatorów. W celu otrzymania szczegółowych odpowiedzi, zawierających istotne z punktu widzenia Podmiotów Publicznych informacje, należy przeprowadzić badanie rynku w sposób transparentny i z zachowaniem poufności.

Krok 2

Badanie rynku

Ze względu na niepewną na etapie testowania rynku podstawę proceduralną wyboru Partnera Prywatnego, rekomenduje się w celu wykonania badania rynku do skorzystania z instytucji wstępnych konsultacji rynkowych określonych w art. 84 Ustawy PZP.

Informacja o zamiarze przeprowadzenia wstępnych konsultacji rynkowych oraz o ich przedmiocie zamieszczana jest obligatoryjnie na stronie internetowej Zamawiającego (art. 84 ust. 2 Ustawy PZP). Prowadząc konsultacje rynkowe, Zamawiający może w szczególności korzystać z doradztwa ekspertów, władzy publicznej lub wykonawców. Doradztwo to może być wykorzystane przy planowaniu, przygotowaniu lub przeprowadzaniu postępowania, pod warunkiem że nie powoduje to zakłócenia konkurencji ani naruszenia zasad równego traktowania wykonawców i przejrzystości.

Zamawiający – w przypadku postępowania wszczynanego zgodnie z Ustawą PZP – zamieszcza informację o przeprowadzeniu wstępnych konsultacji rynkowych w ogłoszeniu o zamówieniu (art. 84 ust. 4 Ustawy PZP).

W celu efektywnego badania rynku Podmiot Publiczny powinien przygotować materiały informacyjne w formie np. prezentacji, memorandum informacyjnego lub innych dokumentów opisujących Projekt PPP.

Badanie rynku może zostać przeprowadzone w formie zebrań z potencjalnymi Partnerami Prywatnymi, spotkań indywidualnych z wybranymi potencjalnymi Partnerami Prywatnymi lub kwestionariusza z pytaniami dotyczącymi planowanego projektu PPP przesłanego do zidentyfikowanych w Kroku 1 podmiotów i instytucji. Spotkania z Partnerami Prywatnymi powinny odbywać się z upoważnienia i z udziałem Podmiotu Publicznego/Zespołu Projektowego PPP, jeśli organizują i przeprowadzają je Doradcy. Ze względu na ich mniej sformalizowany charakter mogą odbywać się w siedzibie Podmiotu Publicznego lub w siedzibie podmiotów zaproszonych do spotkań. W sytuacji, gdy nie istnieje możliwość spotkania bezpośredniego można rozważyć udział w tele/wideokonferencji.

W celu zapewnienia jednolitego traktowania wszystkich uczestników badania rynku w formie spotkań, Podmiot Publiczny powinien przygotować proponowaną agendę i zakres zagadnień do dyskusji. Określenie ram czasowych spotkania pozwoli na efektywne przeprowadzenie badania, a zakres zagadnień umożliwi przygotowanie się do spotkania Partnerom Prywatnym.

W ramach testowania rynku należy sprawdzić przede wszystkim te aspekty Projektu PPP, co do których brak jest pewności i które odbiegają od przyjętych rozwiązań rynkowych, a tym samym mogą budzić także wątpliwości po stronie Partnerów Prywatnych.

Faza badania rynku od momentu przekazania memorandum informacyjnego / dokumentu informacyjnego /kwestionariusza do momentu odbycia spotkań lub otrzymania wypełnionych kwestionariuszy nie powinna trwać dłużej niż miesiąc. W przypadku konieczności zorganizowania spotkań, można wskazać Partnerom Prywatnym datę przekazania wstępnego memorandum informacyjnego/dokumentu informacyjnego/kwestionariusza z odpowiednim wyprzedzeniem, i w oparciu o termin niezbędny do zapoznania się z jego treścią ustalić terminy spotkań. Należy wskazać termin, do którego Partnerzy Prywatni powinni odesłać wypełnione kwestionariusze, tak aby Podmiot Publiczny i jego Doradcy mogli zapoznać się z odpowiedziami przed spotkaniami i mieć możliwość przedyskutowania tych odpowiedzi na spotkaniach.

Krok 3

Wnioski z badania rynku – uwzględnienie w analizach

Celem badania rynku jest poznanie opinii potencjalnych Partnerów Prywatnych co do zaproponowanych kluczowych rozwiązań dla opracowanych Projektu PPP. Wnioski z badania rynku powinny zostać wzięte pod uwagę przy formułowaniu rozwiązań szczegółowych, które będą następnie wykorzystane do sformułowania SWZ/OPIw na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego.

Odpowiedzi Partnerów Prywatnych powinny zostać zebrane w sposób anonimowy, najlepiej w formie tabelarycznej, oraz podsumowane w postaci kluczowych wniosków i wynikających z nich rekomendacji wprowadzenia zmian do pierwotnych założeń Projektu PPP. W przypadku uzyskania od jednego z podmiotów odpowiedzi sprzecznych ze stanowiskiem większości badanych, należy je szczegółowo przeanalizować pod kątem ewentualnej wartości dodanej dla Projektu PPP. Weryfikacja taka powinna wykazać czy proponowane odosobnione podejście nie jest przypadkiem korzystniejsze dla Projektu PPP, np. wprowadza elementy innowacyjności, czy też należy je zignorować w procesie modyfikacji dokumentacji z uwagi na ryzyko zaburzenia konkurencyjności w procesie wyboru Partnera Prywatnego. Podczas analizy uzyskanego materiału należy zachować szczególną ostrożność oraz dokładnie rozważyć proponowane przez rynek rozwiązania aby nie dopuścić do sytuacji, w której zmodyfikowane założenia realizacji Projektu PPP zwiększą jedynie korzyści dla Partnera Prywatnego a nie dla Projektu PPP.

W przypadku prowadzenia badania rynku w formie rozesłania pisemnych kwestionariuszy, praktyka międzynarodowa wskazuje, że Podmioty Publiczne otrzymują ok. 40-45% odpowiedzi. Taki wskaźnik jest wystarczający dla wyciągnięcia wiarygodnych wniosków i wdrożenia rozwiązań wykazujących korzyści dla Podmiotu Publicznego.

3.6.3 Badanie rynku potencjalnych Instytucji Finansujących

Krok 1 Identyfikacja potencjalnych Instytucji Finansujących

Co do zasady, w przypadku Instytucji Finansujących należy przeprowadzić takie same działania jak w przypadku Partnerów Prywatnych przedstawione w rozdziale 3.6.2 Część II.

Różnica będzie polegała na określeniu listy podmiotów finansujących projekty o podobnym charakterze (PPP i *project finance*). Z założenia lista ta będzie obejmowała Instytucje Finansujące projekty PPP zarówno na rynku polskim, w przypadku Małych Projektów, jak i na rynkach zagranicznych, w przypadkach Dużych Projektów, wymagających udziału kilku lub kilkunastu Instytucji Finansujących.

Krok 2 Badanie rynku

Samo badanie rynku może zostać przygotowane identycznie jak w przypadku badania Partnerów Prywatnych, jednakże elementem różnicującym będzie merytoryczna zawartość kwestionariusza obejmującego pytania do Instytucji Finansujących.

Celem konsultacji Instytucji Finansowych jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie czy Projekt PPP jest bankowalny. Z uwagi na fakt, iż na Bankowalność wpływa przede wszystkim proponowany przez Podmiot Publiczny podział ryzyk w Projekcie PPP zagadnienie to powinno zostać omówione w pierwszej kolejności. Odzwierciedleniem podziału ryzyk jest Mechanizm Wynagradzania a zatem będzie to jeden z podstawowych dokumentów konsultowanych z Podmiotami Finansującymi. W dalszej kolejności omówić należy zagadnienia dotyczące parametrów finansowania (np. wysokość kredytu, termin zapadalności, marże i opłaty, wymagane zabezpieczenia, itp.).

Konsultacje prowadzone w powyższy sposób pozwolą na uzyskanie potwierdzenia czy Mechanizm Wynagradzania oraz podział ryzyk zapewniają Partnerowi Prywatnemu spłatę zobowiązań finansowych i potwierdzają wykonalność Projektu PPP oraz czy podział ryzyk jest optymalny.

Krok 3 Wnioski z badania rynku – uwzględnienie w analizach

Celem badania rynku jest poznanie opinii Instytucji Finansujących odnośnie kluczowych rozwiązań dla Projektu PPP oraz poznanie proponowanych przez Instytucje Finansujące instrumentów finansowych, szacunkowych kosztów i warunków pozyskania finansowania. Wnioski z badania rynku powinny zostać wzięte pod uwagę przy formułowaniu rozwiązań szczegółowych, które będą następnie wykorzystane do sformułowania SWZ/OPIW na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego.

Podobnie jak w przypadku badania rynku Partnerów Prywatnych, odpowiedzi Instytucji Finansujących powinny zostać zebrane w sposób anonimowy, najlepiej w formie tabelarycznej, oraz podsumowane w postaci kluczowych wniosków i wynikających z nich rekomendacji wprowadzenia zmian do pierwotnych założeń Projektu PPP. Szczegółnej weryfikacji wymaga ewentualnie uzyskane stanowisko sprzeczne ze stanowiskiem większości. Konieczne jest zbadanie czy wnosi ono dodatkową wartość do projektu np. wpływa na zmniejszenie kosztów finansowania, czy też ma na celu jedynie maksymalizację korzyści Instytucji Finansującej.

Wnioski z badania rynku Instytucji Finansujących stanowią dla Podmiotu Publicznego jedynie punkt odniesienia dla oszacowania kosztów finansowania Projektu PPP i podziału ryzyk, bowiem co do zasady w większości Projektów PPP to Partner Prywatny pozyskuje i negocjuje warunki finansowania z Instytucjami Finansującymi. W takim przypadku rola Podmiotu Publicznego na etapie Zamknięcia Finansowego może być wspierająca.

Wskaźnik zwracanych wypełnionych kwestionariuszy podobnie jak w przypadku odpowiedzi otrzymanych od Partnerów Prywatnych kształtuje się na poziomie ok. 40-45%.

3.7 Analiza popytu

W ramach analiz rynkowych należy przeprowadzić analizę popytu. Generalnie, ocena rynku i analiza popytu stanowią ważną podstawę do określenia zakresu (definicji i skali wyników) Projektu PPP. Wyniki analizy popytu wpływają na wszystkie pozostałe części analiz i stanowią podstawę do dalszych analiz finansowych.

Analiza popytu powinna bazować na historycznych danych dotyczących konkretnego sektora na rynku i brać pod uwagę szereg czynników decydujących o zapotrzebowaniu na daną usługę oraz chęci płacenia za nią określonej ceny przez Użytkowników.

Podejście do analizy popytu – dobre praktyki:



- określenie źródła danych historycznych;
- uwzględnienie w analizie dostępnych benchmarków (najlepszych praktyk i ich mierników);
- uwzględnienie czynników wpływających na popyt na określone usługi (np. zmiany zachowań i preferencji konsumentów i przedsiębiorstw w kontekście rozwoju gospodarczo-społecznego, usługi alternatywne, odległość od innych obiektów o podobnym charakterze, elastyczność popytu);
- uwzględnienie sytuacji demograficznej;
- określenie ceny za usługi z uwzględnieniem skłonności Użytkowników do płacenia oraz czynników makroekonomicznych takich jak np. poziom bezrobocia, wysokość przychodów per capita lub na gospodarstwo domowe, itp.;
- zidentyfikowanie ograniczeń regulacyjnych lub zasad kształtowania poziomu stawek Opłat od Użytkowników.

Szczegółowy zakres analizy można wykonać w następujących krokach:

- analiza potrzeb i identyfikacja docelowych Użytkowników w oparciu o badanie poziomu i jakości istniejących usług oraz identyfikacja potencjalnych braków. Analiza ta powinna być wspierana poprzez oczekiwania co do poziomu usług określonych w strategii czy polityce odnośnie danego sektora. W ramach analizy potrzeb należy określić Użytkowników danej usługi, np. w oparciu o dane dotyczące lokalizacji (np. w sektorze wodno-kanalizacyjnym) lub potrzeby określonej grupy społeczno-gospodarczej (np. szkoła w przypadku nowych osiedli mieszkaniowych);
- analiza opcji - przeprowadzona w kontekście wykorzystania istniejących zasobów, ich remontu lub stworzenia nowych, w tym także warianty lokalizacji mogące mieć istotny wpływ na popyt na konkretną usługę. W ramach analizy opcji należy także przeanalizować szereg scenariuszy od scenariusza bazowego, poprzez pesymistyczny i optymistyczny, w ramach których należy uwzględnić także całkowitą niechęć do płacenia za usługi, które do momentu realizacji Projektu PPP były bezpłatne lub obłożone bardzo niską opłatą;
- przy prowadzeniu analizy popytu istotne jest precyzyjne i jasne określenie rezultatów Projektu PPP i jego podstawowych parametrów w zakresie świadczonej usługi (nie tworzonych aktywów). Należy określić moment dokonania inwestycji, rozpoczęcia świadczenia usług i czas trwania Projektu PPP;
- określenie optymalnej stawki Opłat od Użytkowników, z uwzględnieniem ograniczeń prawnych, regulacyjnych, otoczenia konkurencyjnego i benchmarków oraz określonej elastyczności popytu;

- prognoza popytu – obejmuje prognozę potencjalnego zapotrzebowania na określone usługi wśród Użytkowników oraz oczekiwanego wzrostu popytu w całym okresie realizacji Projektu PPP. Zwykle wymaga to oszacowania poziomu popytu, który nie jest obecnie spełniany (to jest poziomu potrzeb) z powodu braku aktywów lub poziomu jakości. Należy również oszacować zdolność lub gotowość Użytkowników do zapłaty za usługę (jeśli dotyczy).

Dobre praktyki międzynarodowe wskazują na wykorzystanie w zakresie analizy popytu renomowanych Doradców, specjalizujących się w tego typu analizach. Samodzielne wykonanie analiz popytu przez Podmiot Publiczny może powodować przyjęcie bardziej optymistycznych założeń, które na etapie negocjacji z Partnerem Prywatnym będą kwestionowane i mogą spowodować brak realizacji Projektu PPP.

Analizy popytu wykonywane i zlecane są zarówno przez Podmiot Publiczny, jak i Partnerów Prywatnych, oraz Instytucje Finansujące, w celu dodatkowej weryfikacji i potwierdzenia prawidłowości prognoz.

W przypadku Koncesji analiza popytu odgrywa kluczową rolę ze względu na fakt, że ryzyko popytu jest w większości przeniesione na Partnera Prywatnego i od wielkości zapotrzebowania na daną usługę zależy poziom przychodów Partnera Prywatnego, a to ściśle wiąże się z postrzeganiem tego ryzyka przez Instytucje Finansujące, a co za tym idzie z możliwością pozyskania finansowania na realizację Projektu PPP. Analiza popytu wykonana po stronie Podmiotu Publicznego pozwala na efektywne prowadzenie negocjacji/dialogu i stworzenie konkretnych zapisów umownych, które odzwierciedlają potrzeby i korzyści Użytkowników.

Źródła Informacji



Przykład realizacji analiz popytu dla projektu drogowego zawarty jest w niniejszej publikacji:
<https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/pdf-version/3-11-3.pdf>

3.8 Analizy ekonomiczno-finansowe

W ramach Oceny Efektywności należy przeprowadzić analizy finansowe i ekonomiczne dla rozważanego Projektu PPP. Analiza finansowa pozwala na ocenę opłacalności Projektu PPP na podstawie przepływów pieniężnych prognozowanych w całym okresie trwania Umowy PPP. W związku ze specyfiką Projektów PPP, analizy finansowe prowadzone są zarówno z punktu widzenia Partnera Prywatnego, jak i Podmiotu Publicznego. Analiza ekonomiczna służy ustaleniu, czy realizacja danej inwestycji jest korzystna (opłacalna) ze społecznego punktu widzenia.

Na etapie Oceny Efektywności Projekt PPP jest przedmiotem weryfikacji i strukturyzacji, w związku z czym rozpatrywane mogą być różne warianty jego realizacji. Wariantowość obejmować może zakres rzeczowy przedsięwzięcia, zakres zadań powierzonych Partnerowi Prywatnemu, warianty Mechanizmu Wynagradzania Partnera Prywatnego, lokalizacji, lub okresu trwania Umowy o PPP a także podział ryzyk pomiędzy Podmiot Publiczny a Partnera Prywatnego.

Prowadzone dla projektu analizy finansowe i ekonomiczne obejmują:

- analizę potencjału komercyjno-finansowego Projektu PPP – weryfikacja wykonalności poszczególnych wariantów projektu w formule PPP poprzez ocenę ich potencjału komercyjnego i Bankowości Projektu PPP przy zadanych założeniach oraz porównanie rozważanych wariantów;
- analizę kosztów i korzyści Projektu PPP – analizę wariantów realizacji przedsięwzięcia w formule PPP z perspektywy ekonomicznej i ocenę zasadności realizacji projektu przez Podmiot Publiczny uwzględniającą między innymi określenie dostępnych środków na sfinansowanie zamówienia, w tym środków własnych, a także określenie wartości zamówienia dla każdego z możliwych wariantów jego realizacji;

- ocenę skutków finansowych realizacji Projektu PPP dla budżetu Podmiotu Publicznego w wybranym wariantcie optymalnym i ocenę dostępności finansowej dla Podmiotu Publicznego lub ocenę dostępności finansowej dla Użytkowników.

Dodatkowo, w przypadku Projektów PPP, dla których rozważane jest wsparcie z funduszy unijnych analizy finansowe i ekonomiczne służą weryfikacji, czy Projekt PPP spełnia warunki dla pozyskania dofinansowania, a w uzasadnionych przypadkach – ustaleniu maksymalnej kwoty dofinansowania ze środków UE.

3.8.1 Narzędzia analizy ekonomiczno-finansowej

Podstawową metodą wykorzystywaną do analiz ekonomiczno-finansowych jest metoda zdyskontowanych przepływów pieniężnych, zgodnie z którą podstawą do oceny Projektu PPP są prognozowane wpływy i wydatki w okresie realizacji Projektu PPP, które następnie są dyskontowane w celu uwzględnienia wartości pieniądza w czasie.

W analizach ekonomiczno-finansowych możliwe jest porównanie pomiędzy sobą rozważanych wariantów na podstawie wskaźników – wewnętrznej stopy zwrotu (ang. *Internal Rate of Return*, *IRR*) i wartości bieżącej netto (ang. *Net Present Value*, *NPV*). Wartość bieżącą netto ustala się poprzez dyskontowanie prognozowanych przepływów pieniężnych określoną stopą dyskontową, stanowiącą poziom odniesienia dla alternatywnego kosztu kapitału w długim okresie. Wewnętrzną stopę zwrotu (*IRR*) określa się jako stopę dyskontową, przy której wartość bieżąca netto przepływów kosztów i korzyści inwestycji jest równa 0.

Podstawowym narzędziem wykorzystywanym do przeprowadzenia analiz ekonomiczno-finansowych powinien być model finansowy Projektu PPP. Model finansowy przygotowywany jest w formie powiązanych ze sobą arkuszy kalkulacyjnych, najczęściej w programie MS Excel. Zebrane w modelu finansowym założenia i dane wyjściowe dotyczące przedsięwzięcia pozwalają na kalkulacje przepływów finansowych dla interesariuszy projektu, a następnie obliczenie pożądaných wskaźników finansowych.

W praktyce, obok wskazanych głównych celów dla analiz finansowych, model finansowy służyć będzie weryfikacji wielu założeń lub ich wypracowaniu – na przykład określeniu optymalnego okresu trwania Umowy o PPP lub weryfikacji zakładanego Mechanizmu Wynagradzania. W związku z tym, model powinien być dynamiczny i elastyczny, umożliwiając generowanie projekcji przepływów dla różnych wariantów realizacji przedsięwzięcia oraz wyznaczanie wybranych wartości. Wypracowany w ramach Oceny Efektywności model finansowy Przedsięwzięcia wykorzystywany może być również na dalszych etapach postępowania na wybór Partnera Prywatnego, umożliwiając weryfikację i ocenę skutków istotnych zmian do założeń dokonywanych na różnych etapach.

Analizy finansowe prowadzone są w oparciu o model finansowy obejmujący w swojej strukturze dla zdefiniowanego okresu (lub rozważanych okresów) trwania Umowy o PPP najczęściej:

1. Prognozę Partnera Prywatnego lub Spółki PPP (wspólnej dla Podmiotu Publicznego i Partnera Prywatnego) zawierającą:
 - a. prognozowany poziom nakładów inwestycyjnych;
 - b. prognozowany poziom kosztów operacyjnych, w tym kosztów remontów;
 - c. prognozowany poziom podatków CIT, VAT oraz innych podatków i opłat;
 - d. kwantyfikację ryzyka przenoszonego na Spółkę PPP lub Partnera Prywatnego;
 - e. określenie źródeł finansowania Przedsięwzięcia i ich struktury (np. dług, kapitał własny, pożyczki podporządkowane) oraz poziomu ich zaangażowania;
 - f. prognozowany poziom kosztów finansowych;

- g. zakładane kowenanty oraz rachunki rezerwowe wymagane przez Instytucje Finansujące;
 - h. prognozowane przychody od Użytkowników i przychody od podmiotów trzecich (jeśli dotyczy);
 - i. zapotrzebowanie na kapitał obrotowy;
 - j. wartość rezydualną projektu dla Spółki PPP lub Partnera Prywatnego (końcowa płatność od Podmiotu Publicznego), jeżeli występuje;
 - k. prognozowane przychody Spółki PPP lub Partnera Prywatnego (poziom Opłaty za Dostępność i innych elementów wynagrodzenia, przychody z Opłat od Użytkowników, dopłaty od Podmiotu Publicznego);
 - l. prognozowana dystrybucja zysków Spółki PPP lub Partnera Prywatnego (np. w formie dywidendy, odsetek i spłat kapitału od pożyczek podporządkowanych);
 - m. projekcje sprawozdań finansowych Spółki PPP lub Partnera Prywatnego (rachunek zysków i strat, bilans, rachunek przepływów pieniężnych);
 - n. wolne przepływy pieniężne dla projektu (ang. *Free Cash Flow to Firm*, tj. *FCFF*) oraz wolne przepływy pieniężne dla właścicieli kapitału własnego (ang. *Free Cash Flow to Equity*, tj. *FCFE*);
 - o. wskaźniki NPV i IRR dla Projektu PPP i dla właścicieli kapitału własnego.
2. Prognozę Podmiotu Publicznego zawierającą:
- a. przepływy dla Podmiotu Publicznego (poziom Opłaty za Dostępność i innych elementów wynagrodzenia, wpływy z Opłat od Użytkowników);
 - b. wartość rezydualną Projektu PPP dla Podmiotu Publicznego (wartość inwestycji po zakończeniu obowiązywania umowy z Partnerem Prywatnym), jeżeli występuje;
 - c. wskaźniki NPV i IRR (IRR w przypadku projektów generujących dochód) dla Podmiotu Publicznego;
 - d. wpływ Projektu PPP na budżet Podmiotu Publicznego (np. jednostki samorządu terytorialnego), w przypadku projektów nie generujących dochodu.

Wskazane powyżej składowe umożliwiają ocenę finansową Projektu PPP z punktu widzenia Instytucji Finansujących, Partnera Prywatnego i Podmiotu Publicznego (zgodnie ze wskazówkami określonymi w rozdziale 3.6. Część Analizy rynkowe).

Model finansowy może posłużyć również do:

- analizy ekonomicznej Projektu PPP – poprzez odpowiednie korekty przepływów finansowych oraz uwzględnienie zmonetyzowanych efektów zewnętrznych projektu (rozdział 3.8. Część II Analizy ekonomiczno-finansowe);
- analizy dostępności Projektu PPP dla Podmiotu Publicznego – poprzez odniesienie przepływów finansowych z projektu dla Podmiotu Publicznego do projekcji budżetowych Podmiotu Publicznego (rozdział 3.8. Część II Analizy ekonomiczno-finansowe);
- analizy wpływu Projektu PPP na jednostkowe wskaźniki zadłużenia Podmiotu Publicznego (o ile mają zastosowanie) – poprzez odniesienie przepływów finansowych z projektu dla Podmiotu Publicznego w podziale na część majątkową i bieżącą do projekcji budżetowych Podmiotu Publicznego w podziale na poszczególne składowe oraz wyznaczenie wskaźników zadłużenia w poszczególnych latach (rozdział 3.8. Część II Analizy ekonomiczno-finansowe);
- oceny efektywności (Value for Money) – poprzez przygotowanie Komparatora Sektora Publicznego i jego porównanie z płatnościami na rzecz Partnera Prywatnego w modelu PPP (rozdział 3.9. Część II Analiza Value for Money).

Modelowanie finansowe – dobre praktyki:



- założenia i projekcje finansowe prezentowane w jednolitych i oznaczonych jednostkach czasowych;
- osobne, oznaczone obszary lub arkusze dla założeń, kalkulacji i wyników w modelu;
- zaznaczenie komórek, w których dane są wpisywane ręcznie - co do zasady wartości liczbowe powinny być wpisane do arkusza założeń, nie w arkuszach obliczeniowych;
- spójne formuły w ramach wierszy bez wartości liczbowych w ramach formuły; oznaczenie w przypadku niespójności formuły (w uzasadnionych przypadkach);
- spójny układ powiązanych ze sobą arkuszy kalkulacyjnych – w każdym arkuszu ta sama jednostka czasu przedstawiona w tej samej kolumnie (przykładowo rok 2018 w każdym arkuszu w kolumnie J, 2019 w kolumnie K itd.);
- brak odniesień cyklicznych albo kwot bilansujących;
- dobra formuła to prosta formuła;
- każda zmiana to zapisanie nowej wersji wraz z opisem, co zostało zmienione;
- mechanizmy sprawdzające wbudowane w model, pozwalające na weryfikację poprawności założeń i wyników (np. czy aktywa równe pasywowi, czy wypłata dywidendy nie powoduje spadku bilansu gotówki poniżej zera);
- oznaczenie jednostek, walut, wartości nominalnych i realnych;
- brak ukrytych rzędów, kolumn, komórek lub arkuszy.

3.8.2 Założenia dla analiz ekonomiczno-finansowych

Model finansowy Przedsięwzięcia i analizy ekonomiczno-finansowe bazować będą na wynikach przeprowadzonych analiz prawnych, technicznych, podatkowych, popytu, rynkowych i analiz ryzyk. Należy mieć na uwadze, że w wyniku przeprowadzonych analiz finansowych, konieczna może okazać się zmiana przyjętych założeń i ponowne przeprowadzenie analiz w innych obszarach, a następnie – ponowne przeprowadzenie analizy finansowej. Z punktu widzenia zasadności i efektywności analiz należy ograniczyć liczbę tego typu weryfikacji, poruszając się w rozsądnych zakresach uzasadnionych zdefiniowanym celami Projektu PPP, które nie powinny być istotnie czy często zmieniane w wyniku analiz.

Tabela 16: Założenia do analizy finansowej

Założenia	Przykładowy zakres danych	Źródło danych do analizy
Założenia makroekonomiczne	Prognozy inflacji, wskaźników wzrostu wynagrodzeń, kursów walutowych, stóp procentowych	Prognozy publikowane przez właściwe ministerstwa (patrz: Źródła informacji poniżej). W zakresie niepokrytym oficjalnymi prognozami, założenia Doradcy finansowego wraz z objaśnieniem

Założenia	Przykładowy zakres danych	Źródło danych do analizy
Nakłady inwestycyjne Partnera Prywatnego dla rozważanych wariantów	Nakłady inwestycyjne netto na realizację Projektu PPP wraz z harmonogramem ich ponoszenia, które obejmować mogą prace projektowe, budowę, ulepszenie (przebudowę, rozbudowę, remont, rekonstrukcję lub remont), nadzór nad realizacją przedsięwzięcia, wytworzenie wartości niematerialnych i prawnych	Wyniki przeprowadzonych analiz technicznych (por. 3.2.4 Metodologia obliczania kosztów inwestycyjnych i operacyjnych Projektu PPP)
Koszty operacyjne, w tym koszty remontów, Partnera Prywatnego dla rozważanych wariantów	Koszty operacyjne netto w analizowanym okresie obejmujące m.in.: koszty bieżącego utrzymania infrastruktury, opłaty, naprawy bieżące i remonty, koszty personelu, obsługi marketingowej, prawnej, technicznej, operacyjnej, finansowej, koszty ubezpieczeń. Koszty remontów w okresie operacyjnym.	Wyniki przeprowadzonych analiz technicznych, założenia Doradcy finansowego, średnie rynkowe (por. 3.2.4 Metodologia obliczania kosztów inwestycyjnych i operacyjnych Projektu PPP)
Założenia dotyczące struktury organizacyjnej	Struktura przedsięwzięcia (np. PPP instytucjonalne, realizacja projektu przez Partnera Prywatnego etc.)	Wyniki analiz prawnych (por. 3.4.1 Analiza prawna możliwości realizacji zakładanego Projektu PPP)
Założenia dotyczące podatków	Obowiązujące stawki dla rozważanych podatków, terminy płatności zobowiązań podatkowych, określenie możliwości odzyskania podatku od towarów i usług (podatku VAT) dla Partnera Prywatnego i Podmiotu Publicznego, zasady rozliczania straty podatkowej (dla podatku CIT), podatki od nieruchomości etc.	Wyniki analiz podatkowych (por. 3.5 Analizy podatkowe)
Założenia dotyczące przychodów od Użytkowników i podmiotów trzecich dla rozważanych wariantów	Prognozowany popyt na usługi i odpowiadające mu prognozowane stawki opłat (o ile występują) lub sposób ich wyznaczania, w uzasadnionych przypadkach – elastyczność popytu, przychody od podmiotów trzecich – o ile występują, przychody związane ze zbyciem określonych składników majątkowych – o ile występują	Wyniki przeprowadzonej analizy popytu (por. 3.7 Analiza popytu) Uwaga! Dla części Projektów PPP prognozowany poziom Opłat od Użytkowników będzie przedmiotem oszacowania w ramach analizy finansowej

Sposób wynagradzania Partnera Prywatnego dla rozważanych wariantów	Założenia dotyczące źródeł przychodów Partnera Prywatnego, ustalenie zasad wypłacania wynagrodzenia, indeksacja wynagrodzenia	<p>Wyniki analizy popytu, dialogu z rynkiem, założenia Podmiotu Publicznego i Doradcy finansowego – przedmiot weryfikacji w ramach analiz finansowych</p> <p>Uwaga! Dla Projektów PPP zakładających płatności od Podmiotu Publicznego, ich poziom będzie przedmiotem oszacowania w ramach analizy finansowej</p>
Struktura i koszty finansowania Partnera Prywatnego dla rozważanych wariantów	<p>Założenia dotyczące struktury finansowania Partnera Prywatnego, obejmujące wskazanie udziału źródeł finansowania wraz z ich procentowym udziałem. Źródła finansowania całego projektu obejmować mogą kapitał własny Partnera Prywatnego oraz zapewnione przez niego komercyjne źródła finansowania (np. kredyty (najczęściej wykorzystywane), obligacje projektowe lub bezzwrotne dotacje (np. dotacja ze środków unijnych w ramach modelu hybrydowego) oraz finansowanie zapewnione przez Podmiot Publiczny: wkład własny Podmiotu Publicznego lub wspomniane wcześniej bezzwrotne dotacje, pozyskiwane przez Podmiot Publiczny</p> <p>Założenia dotyczące kosztu komercyjnych źródeł finansowania oraz dodatkowych wymagań instytucji finansujących (np. utrzymywania odpowiednich wskaźników obsługi zadłużenia)</p> <p>Założenia dotyczące oczekiwanego przez Partnera Prywatnego zwrotu z zaangażowanego kapitału.</p> <p>Założenia dotyczące utrzymywania wymaganych poziomów rezerw.</p> <p>Założenia dotyczące okresu finansowania.</p>	<p>Wyniki testowania rynku lub założenia Doradcy finansowego. W zakresie założenia dotyczącego oczekiwanego przez Partnera Prywatnego zwrotu z zaangażowanego kapitału, powszechnym sposobem ustalania jego poziomu jest ustalenie go na podstawie informacji z innych Projektów PPP.</p> <p>Istotna jest tu rola doświadczonych Doradców, jako że Podmiot Publiczny rzadko posiada informacje o faktycznie uzyskiwanych stopach zwrotu. W przypadkach, w których informacje o podobnych projektach nie są dostępne, informacje te można uzyskać w ramach testowania rynku. Stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału powinna uwzględniać jedynie ryzyko rynkowe (systematyczne), nie zaś ryzyko Projektu PPP, w celu uniknięcia podwójnego uwzględniania kosztów ryzyka w kalkulacji.</p> <p><i>Uwaga! W przypadku części Projektów PPP udział wkładu własnego Podmiotu Publicznego, a w przypadku Projektów Hybrydowych współfinansowanych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, poziom luki finansowej/ zryczałtowanej stawki, będą przedmiotem oszacowania w ramach analizy finansowej prowadzonej zgodnie z metodyką wymaganą dla projektów ubiegających się o dofinansowanie</i></p>

Wycena ryzyk przekazywanych Partnerowi Prywatnemu dla rozważanych wariantów	Założenia dotyczące rezerw na ryzyko tworzonych przez Partnera Prywatnego oraz oczekiwanej stopy zwrotu z kapitału własnego	Wyniki przeprowadzonej analizy ryzyk oraz założenia Doradców (analizy w tym zakresie wymagają najczęściej współpracy Doradcy technicznego, podatkowego, prawnego i finansowego, lub wyspecjalizowanego Doradcy w zakresie ryzyk)
Założenia dot. zapotrzebowania na kapitał obrotowy	Wskaźniki rotacji zapasów, zobowiązań i należności	Średnie branżowe lub założenia Doradcy finansowego
Okres Umowy o PPP	Założenia dotyczące okresu na jaki zostanie zawarta Umowa o PPP	<p>Wyniki analiz technicznych, testowania rynku, celów Podmiotu Publicznego oraz oceny dostępności finansowej a także praktyki rynkowej dla konkretnego sektora</p> <p>Uwaga! Okres na jaki zostanie zawarta Umowa o PPP może stanowić jedno z założeń lub może zostać ustalony na podstawie analizy finansowej. W Koncesji kwestia okresu umowy jest regulowana przepisami Ustawy o Umowie Koncesji, zgodnie z którymi w przypadku Umowy Koncesji zawartej na czas dłuższy niż 5 lat, czas trwania Umowy Koncesji nie może przekraczać okresu, w którym Koncesjonariusz może zasadnie oczekiwać odzyskania nakładów inwestycyjnych za wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług wraz ze zwrotem zainwestowanego kapitału, z uwzględnieniem, inwestycji początkowych i inwestycji dokonanych w czasie trwania Koncesji</p>

Źródła Informacji



- Głównym źródłem prognoz makroekonomicznych jest dostępny na stronie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej dokument „Zaktualizowane warianty rozwoju gospodarczego Polski”, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/95471/warianty_rozwoju_14_20.pdf
- Innym źródłem mogą być „Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw” oraz „Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego” zawierające prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych w latach 2022-2050 i dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Zaleca się, aby analizy finansowe prowadzone były w cenach nominalnych, tj. z uwzględnieniem inflacji. W związku z długoterminowym charakterem Umowy o PPP, inflacja będzie mieć istotny wpływ na faktyczne przepływy dla Podmiotu Publicznego i Partnera Prywatnego.

Dodatkowo, w analizie nie należy uwzględniać kosztów, które zostały już poniesione i nie mogą zostać odzyskane (ang. *sunk costs*, np. już poniesione koszty doradztwa czy poniesione koszty własne Podmiotu Publicznego).

3.8.3 Analiza atrakcyjności komercyjnej i Bankowości Projektu PPP

Projekt PPP można uznać za wykonalny z perspektywy komercyjno-finansowej, jeśli prognozowane przychody Partnera Prywatnego pozwalają na pokrycie wszystkich oczekiwanych kosztów, tj. kosztów utrzymania, kosztów zarządzania, kosztów finansowych, podatków, spłaty zadłużenia oraz wypracowania oczekiwanego zwrotu z zaangażowanego kapitału. W związku z tym, w pierwszej kolejności prowadzona jest analiza Projektu PPP z perspektywy Partnera Prywatnego, z uwzględnieniem kwestii jego zdolności do spłaty zadłużenia i możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego – Bankowości Projektu PPP. W celu dokonania wstępnej oceny w zakresie Bankowości Projektu PPP w ramach analizy finansowej, niezbędne jest dokonanie szczegółowej analizy przyszłych przepływów pieniężnych Projektu PPP, a w szczególności ich stabilności i przewidywalności.

Kluczowe znaczenie dla analiz w tym kontekście będzie miał wybór właściwego Mechanizmu Wynagradzania, odpowiadającego celom Podmiotu Publicznego związanym z Projektem PPP, jego specyfice i towarzyszącym uwarunkowaniom. W ramach Oceny Efektywności należy zweryfikować założenia Projektu PPP przyjęte na etapie jego identyfikacji. Pomocna może być ponowna analiza zgodnie z pytaniami wskazanymi w rozdziale 1.3. Część II Wstępna ocena PPP jako modelu realizacji projektu oraz odpowiedź na następujące pytania dodatkowe:

Atrakcyjność komercyjna

- *Koncesja: Czy Partner Prywatny może zarządzać ryzykiem popytu?* Dla Projektów PPP, w których Mechanizm Wynagradzania ma być oparty o Opłaty od Użytkowników lub Myto Ukryte należy określić czy Partner Prywatny będzie mógł faktycznie zarządzać ryzykiem popytu oraz czy możliwe jest racjonalne prognozowanie popytu w całym okresie trwania Umowy o PPP. Istotne znaczenie będzie mieć to czy popyt na daną usługę jest ustabilizowany i przewidywalny w kolejnych latach. Przykładowo, projekt przebudowy istniejącego lotniska o stabilnym natężeniu ruchu pasażerskiego będzie postrzegany przez Partnera Prywatnego jako znacznie mniej ryzykowny i potencjalnie możliwy do realizacji w Koncesji w przeciwieństwie do projektu typu „greenfield”, gdzie brak danych historycznych zmniejsza przewidywalność przychodów. Dodatkowo, w przypadku Koncesji, należy zwrócić uwagę na to jaki wpływ będzie mieć Partner Prywatny na poziom Opłat od Użytkowników i czy ograniczenia w tym zakresie przekładać się będą na przewidywalność przychodów.
- *Koncesja: Czy przychody od Użytkowników i podmiotów trzecich zapewnią pokrycie nakładów i kosztów projektu?* O adekwatności danego modelu wynagradzania decydować będzie również to czy przewidywane przychody Partnera Prywatnego będą wystarczające do pokrycia kosztów operacyjnych Projektu PPP (w tym kosztów remontów), nakładów budowlanych i zapewnienia oczekiwanej stopy zwrotu. Należy mieć na uwadze, że sam Mechanizm Wynagradzania może wpłynąć na oczekiwania Partnera Prywatnego w zakresie stopy zwrotu, co Podmiot Publiczny może zweryfikować poprzez analizę benchmarkową lub testowanie rynku. Oczekiwania będą tym wyższe, im więcej ryzyk zostanie w ramach mechanizmu wynagradzania przeniesionych na Partnera Prywatnego, co z kolei przełoży się na ostateczne koszty dla Użytkowników.
- *W jaki sposób model wynagradzania wpłynie na oczekiwaną stopę zwrotu Partnera Prywatnego?*
- *Czy przychody Partnera Prywatnego będą stabilne i przewidywalne?*

Bankowalność Projektu PPP

- *Czy możliwe jest pozyskanie finansowania dla projektu przez Partnera Prywatnego?* Decyzja o wyborze Mechanizmu Wynagradzania powinna brać pod uwagę uwarunkowania związane z Bankowalnością Projektu PPP. Przewidywalność przepływów pieniężnych (pewność ich źródła i wielkości) określa zdolność do spłaty zadłużenia i tym samym poziom ryzyka dla Instytucji Finansujących. Ryzyko Projektu PPP przy zastosowaniu Opłaty za Dostępność jako Mechanizmu Wynagradzania jest postrzegane przez Instytucje Finansujące jako mniejsze niż przy Koncesjach, ponieważ Partner Prywatny nie ponosi ryzyka popytu.
- *Jaka będzie zdolność do spłaty zadłużenia przez Partnera Prywatnego przy danym Mechanizmie Wynagradzania?* Ocena ryzyka dokonywana przez Instytucje Finansujące będzie mieć bezpośrednie przełożenie na koszty finansowania Projektu PPP i oczekiwane zabezpieczenia. Co więcej, w przypadku próby przeniesienia na Partnera Prywatnego ryzyk którymi nie jest w stanie zarządzać, pozyskanie finansowania dla Projektu PPP może nie być możliwe w związku ze zbyt dużym ryzykiem dla Instytucji Finansujących.
- *W jaki sposób model wynagradzania wpłynie na koszty finansowanie projektu i oczekiwane zabezpieczenia?* Przydatnym narzędziem pozwalającym na weryfikację założeń w tym obszarze jest testowanie rynku.

W zasadzie we wszystkich projektach PPP, opartych na formule *project finance*, finansowanie obejmuje duży (70-90%) udział kapitału obcego, czyli przede wszystkim długoterminowe finansowanie dłużne udzielane przez banki. Należy także wskazać, iż istnieją przykłady Projektów PPP, w ramach których Umowa o PPP została podpisana, jednak Projekt PPP nie jest realizowany z powodu braku możliwości pozyskania finansowania przez Partnera Prywatnego. Wynika to z faktu, że banki udzielają finansowania tylko wówczas, gdy są pewne, że dług zostanie spłacony w umownym terminie i pełnej wysokości – stąd termin „Bankowalność”, który oznacza, że bank/Instytucja Finansująca jest gotowa udzielić finansowania dla danego Projektu PPP.

Banki przed podjęciem decyzji o przyznaniu finansowania bardzo skrupulatnie oceniają Projekt PPP poprzez proces *due diligence*, w którym brane są pod uwagę następujące czynniki:

- stabilność i pewność źródeł spłaty finansowania (Projekty PPP oparte o Opłatę za Dostępność są uważane za mniej ryzykowne);
- podział ryzyk w Projekcie PPP (podział ryzyk musi być jasno zdefiniowany w Umowie o PPP, a Partner Prywatny nie może odpowiadać za ryzyka, których nie jest w stanie kontrolować);
- doświadczenie Partnera Prywatnego (brak doświadczenia może być postrzegany jako ryzyko mniej efektywnej realizacji Projektu);
- zapisy Umowy o PPP, takie jak zrównoważone kary umowne i pomniejszenia płatności (zbyt wysokie mogą stworzyć zagrożenie spłaty), ustalenie maksymalnego poziomu kar (od którego zależy też poziom udzielonego przez bank finansowania), warunki zakończenia umowy przed terminem, zarówno przez Podmiot Publiczny, jak i Partnera Prywatnego, mechanizm rozliczenia stron w przypadku rozwiązania Umowy o PPP;
- obowiązki informacyjne oraz zasady współpracy z bankiem w przypadku zagrożenia Projektu PPP lub wypowiedzenia Umowy o PPP (Umowa Bezpośrednia, „step in rights” czyli tzw. prawo interwencji);
- potencjalne gwarancje stron trzecich (spółek matek, instytucji gwarancyjnych, strony publicznej) w przypadku postrzeganego ryzyka spłaty zadłużenia.

Podmiot Publiczny ma szansę wpłynąć na Bankowalność Projektu PPP, uwzględniając powyższe czynniki w procesie Oceny Efektywności, jak również przy opracowaniu warunków udziału w postępowaniu oraz poprzez uwzględnienie udziału banków w testach rynku. Istotne jest również, aby w Dialogu Konkurencyjnym lub innych negocjacjach odbyła się sesja poświęcona finansowaniu, w której dopuszczalny będzie udział banków.

Podejście do oceny Projektów PPP dokonywanej na podstawie modelu finansowego zależeć będzie od wybranego Mechanizmu Wynagradzania - zakładanego źródła przychodów Partnera Prywatnego:

- dla Projektów PPP, w których występują płatności od Podmiotu Publicznego, w ramach analizy oszacowana zostanie wysokość opłat zapewniająca komercyjno-finansową wykonalność Projektu PPP;
- dla Projektów PPP, w których przychody pochodzą wyłącznie od Użytkowników i podmiotów trzecich w ramach analizy finansowej weryfikowana będzie możliwość pokrycia wszystkich kosztów, spłaty zadłużenia i zaangażowanego kapitału oraz wypracowania zwrotu poprzez prognozowane przychody od Użytkowników, a w szczególnych przypadkach – udział Podmiotu Publicznego w zyskach Projektu PPP, lub też wyznaczenie poziomu opłat zapewniającego komercyjno-finansową wykonalność Projektu PPP.

Płatności od Podmiotu Publicznego

W większości Projektów PPP, w których źródłem przychodów Partnera Prywatnego jest Opłata za Dostępność lub Myto Ukryte, płatność dokonywana będzie w regularnych okresach (np. miesięcznych lub innych dopasowanych np. do profilu spłaty kredytu) poczynając od rozpoczęcia utrzymania/ zarządzania danym aktywem. Co do zasady, wysokość Opłaty za Dostępność, jednostkowego Myta Ukrytego lub ich poszczególnych składowych, będzie stała w okresie trwania Umowy – docelowo jej wysokość stanowić będzie przedmiot oferty Partnera Prywatnego.

W ramach prowadzonych analiz finansowych należy rozważyć jaka część wynagrodzenia powinna być objęta indeksacją. Ryzyko związane ze wzrostem cen co do zasady dotyczyć będzie kosztów utrzymania/ zarządzania. Indeksacja płatności może być dokonywana np. wskaźnikiem inflacji, wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług w sektorze budowlanym, wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw lub kombinacją ww. wskaźników. Dobór właściwego wskaźnika lub koszyka wskaźników może zostać wykonany na podstawie analizy struktury kosztów Partnera Prywatnego w Projekcie PPP, jak również może być przedmiotem dyskusji z Partnerami Prywatnymi w ramach testów rynkowych.

Indeksacja wynagrodzenia odbywać się będzie w uzgodnionych momentach trwania Umowy o PPP (np. w styczniu każdego roku). Podstawowe założenia w zakresie struktury wynagrodzenia Partnera Prywatnego, w tym jego składowe i indeksacja w oparciu o określone wskaźniki inflacji, powinny być ujęte w modelu finansowym.

Dla Projektów PPP, w których rozważane jest Myto Ukryte, Opłata za Dostępność lub ich komponenty, oszacowanie płatności Podmiotu Publicznego dla każdego z rozważanych wariantów realizacji przedsięwzięcia w formule PPP wykonywane jest w dynamicznym modelu finansowym. Algorytm oszacowania płatności przedstawić można w następujących krokach:

Krok 1: Szacunek kosztów i przychodów

Krok 2: Uwzględnienie ryzyka

Krok 3: Struktura finansowania

Krok 4: Wyznaczenie poziomu płatności dla Partnera Prywatnego

Krok 1

Szacunek kosztów i przychodów

Szacunek przepływów pieniężnych dla całego Projektu PPP i dla Partnera Prywatnego będzie wypadkową przyjętych założeń, na podstawie których należy wyznaczyć przepływy związane z kosztami inwestycyjnymi i kosztami operacyjnymi, w tym kosztami remontów, zapotrzebowaniem na kapitał obrotowy, wysokością przychodów od Użytkowników i podmiotów trzecich (jeśli występują), wartością rezydualną (jeśli w chwili zakończenia Umowy o PPP Podmiot Publiczny płaci Partnerowi Prywatnemu za zwrot aktywów) oraz oszacowanymi przepływami podatkowymi.

Krok 2

Uwzględnienie ryzyka

Następnie w przepływach pieniężnych należy uwzględnić ryzyko Partnera Prywatnego. Wycena ryzyka powinna odnosić się wyłącznie do ryzyka przekazywanego Partnerowi Prywatnemu. Możliwe są następujące podejścia do ujęcia ryzyka:

- kwantyfikacja oczekiwanych skutków ryzyk poprzez obliczenie ich prostej wartości oczekiwanej: przemnożenie oszacowanego prawdopodobieństwa materializacji poszczególnych ryzyk i ich skutków w kilku scenariuszach dla których określone zostało prawdopodobieństwo, a następnie uwzględnienie oczekiwanych skutków ryzyk w przepływach finansowych;
- kwantyfikacja oczekiwanych skutków ryzyk w oparciu o metodę Monte Carlo, która uwzględnia rozkład ich prawdopodobieństwa. Ze względu na poziom swojego skomplikowania jej użycie wymaga zaangażowania doświadczonych Doradców i dostępności danych o kosztach ryzyka z poprzednich projektów, które stają się podstawą założeń co do rozkładu prawdopodobieństwa, podobnie jak poprzednio, możliwe jest uwzględnienie oczekiwanych skutków ryzyk w przepływach finansowych;
- uwzględnienie ryzyka w założeniach dotyczących oczekiwanej przez Partnera Prywatnego stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału; założenia w tym zakresie mogą być przedmiotem rozmów z potencjalnymi Partnerami Prywatnymi w ramach testowania rynku (rozdział 3.6. Część II Analizy rynkowe);
- uwzględnienie założenia rezerw na określone grupy ryzyk – na podstawie oceny ryzyka i analiz technicznych.

Wyznaczone wartości pieniężne ujmowane są w przepływach finansowych.

Analiza w powyższym zakresie powinna bazować na przeprowadzonej analizie ryzyka oraz dokonanego podziału ryzyk, zgodnie z metodyką określoną w rozdziale 3.3.5. Część II Wstępny podział zidentyfikowanych ryzyk projektu PPP. Należy podkreślić, że na potrzeby kwantyfikacji ryzyka i uwzględnienia jego skutków w modelu finansowym zasadne jest dokonanie odpowiedniej agregacji zidentyfikowanych ryzyk projektowych. Innymi słowy, nie jest konieczna analiza scenariuszowa każdego z ryzyk zdefiniowanych w macierzy ryzyk dla Projektu PPP. Sposób agregacji i jego uzasadnienie powinno być każdorazowo objaśnione w analizach.



Przykład

Przedstawiony poniżej przykład przedstawia kwantyfikację oczekiwanych skutków ryzyk poprzez obliczenie ich prostej wartości oczekiwanej.

Tabela 17: Kwantyfikacja ryzyk projektowych dla modelu PPP

		Ryzyko w wariantcie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego		
		Prawdopodobieństwo (a)	Wycena zdarzenia w mln zł (b)	Wartość oczekiwana ryzyka w mln zł (a*b)
Ryzyko związane z kosztami inwestycji	Nakłady przeszacowane	15%	25	3,75
	Brak różnicy	40%	0	0
	Przekroczenie niewielkie	25%	-25	-6,25
	Przekroczenie średnie	15%	-50	-7,5
	Przekroczenie znaczne	5%	-75	-3,75
Średnioważona wartość ryzyka		100%		-13,75

Kolejnym krokiem w tym przykładzie byłoby ujęcie w przepływach wartości ryzyka w wysokości - 13,75 mln zł w modelu finansowym. Co ważne, skwantyfikowane ryzyka należy umieścić we właściwym okresie, np. w przypadku przekroczeń w nakładach inwestycyjnych, wartość ryzyka powinna zostać rozłożona na poszczególne lata proporcjonalnie zgodnie z harmonogramem ponoszenia nakładów inwestycyjnych.

Krok 3 Struktura finansowania

W kolejnym kroku należy określić zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne, a następnie strukturę finansowania Projektu PPP i jej warunki. Należy zaznaczyć, że łączne zapotrzebowanie na finansowanie Projektu PPP nie jest tożsame z szacowanymi nakładami inwestycyjnymi, które stanowią jedynie część potrzebnych środków finansowych. Na łączne zapotrzebowanie składać się będą również wycena ryzyka dla okresu budowy / rezerwa od nakładów inwestycyjnych oraz koszty Partnera Prywatnego w okresie budowy, w tym koszty finansowe związane z zamknięciem finansowym, utrzymywaniem odpowiedniego salda na wymaganych przez Instytucję Finansującą rachunkach.

W odniesieniu do struktury i warunków finansowania, należy określić w szczególności:

- stosunek długu do kapitału własnego – w większości Projektów PPP udział długu będzie wyższy niż udział kapitału własnego (w tym pożyczek podporządkowanych, tj. pożyczek udzielanych Partnerowi Prywatnemu przez jego udziałowców);
- termin spłaty zadłużenia – im dłuższy okres spłaty zadłużenia, tym mniejsza będzie spłata zadłużenia w pojedynczym okresie, ale tym wyższa będzie łączna kwota zapłaconych odsetek. Z drugiej strony im mniejsza spłata zadłużenia, tym większe możliwości dystrybucji zysków przez Partnera Prywatnego. Odpowiednia optymalizacja spłaty finansowania względem dystrybucji ma znaczący wpływ na wysokość oczekiwanego wynagrodzenia przez Partnera Prywatnego. Należy podkreślić, że okres spłaty zadłużenia nie może przekraczać okresu trwania Umowy o PPP a z reguły jest to okres krótszy;

- profil spłaty zadłużenia – przykładem mogą być równe spłaty kapitału w okresie, annuitet (tzn. równe raty w okresie obejmujące spłatę kapitału i odsetki), rata balonowa (spłata kapitału na koniec okresu spłaty, w okresie spłaty zadłużenia spłacane są wyłącznie odsetki) czy spłata według minimalnego DSCR (tzw. *DSCR sculpting*; wysokość spłaty w pojedynczym okresie uzależniona od wysokości wskaźnika);
- koszty finansowe, na które składać się będą najczęściej stopa procentowa powiększona o marżę, opłaty i prowizje bankowe oraz potencjalnie – koszty transakcji zabezpieczających ryzyko stopy procentowej.

Instytucje Finansujące oczekują często utrzymywania w okresie spłaty zadłużenia określonego poziomu następujących wskaźników:

- DSCR (ang. *Debt Service Coverage Ratio*) obliczany jako iloraz środków dostępnych do spłaty zadłużenia oraz obsługi długu (spłata kapitału i koszty finansowe);
- LLCR (ang. *Loan Life Coverage Ratio*) obliczany jako iloraz NPV środków dostępnych do spłaty (zdyskontowanych kosztem długu) oraz bilansem zadłużenia;
- DSCR z gotówką (z bilansem otwarcia gotówki), obliczany jako iloraz środków dostępnych do spłaty zadłużenia wraz z bilansem otwarcia gotówki oraz obsługi długu (spłata kapitału i koszty finansowe);
- dług/kapitał (ang. *Gearing, leverage*) obliczany jako stosunek długu komercyjnego do sumy długu komercyjnego i wkładu Partnera Prywatnego (kapitał własny i pożyczki podporządkowane Partnera Prywatnego);
- Debt/EBITDA obliczany jako stosunek poziomu długu do wyniku EBITDA (ang. *Earnings before interests, taxes and depreciation and amortisation*).

Dodatkowo, często wymaganym przez banki zobowiązaniem kredytowym jest utrzymywanie odpowiedniego stanu środków pieniężnych na rachunkach rezerwowych. Przykładem może być rachunek do obsługi zadłużenia – DSRA (ang. *Debt Service Reserve Account*) oraz rachunek obejmujący rezerwę na utrzymanie i remonty – MRA (ang. *Maintenance Reserve Account*).

Krok 4

Wyznaczenie poziomu płatności Podmiotu Publicznego dla Partnera Prywatnego

Oczekiwany poziom przychodów Partnera Prywatnego od Podmiotu Publicznego – wysokość Opłaty za Dostępność lub Opłaty od Użytkowników, należy wyznaczyć w taki sposób, aby Projekt PPP był bankowalny oraz atrakcyjny komercyjnie.

Płatności od Podmiotu Publicznego powinny być wyznaczone w taki sposób, aby całkowite przychody z Projektu PPP dla założonego okresu trwania Umowy o PPP:

- pokrywały wszystkie koszty ponoszone przez Partnera Prywatnego, w tym koszty ryzyk;
- pozwalały na obsługę zadłużenia;
- pozwalały na utrzymanie wymaganych przez Instytucje Finansujące wskaźników obsługi zadłużenia (np. wymóg utrzymywania wskaźnika DSCR na określonym poziomie w okresie spłaty zadłużenia) oraz odpowiednich sald na rachunkach rezerwowych;
- zapewniały oczekiwany przez Partnera Prywatnego zwrot z zaangażowanego kapitału (mając na uwadze, że ryzyko dla Projektu PPP szacowane jest odrębnie, na potrzeby kalkulacji stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału powinna uwzględniać jedynie ryzyko rynkowe, w celu uniknięcia podwójnego uwzględniania kosztów ryzyka w kalkulacji).

UWAGA!

Opisane powyżej podejście, przedstawiające algorytm wyznaczenia Opłaty za Dostępność lub Myta Ukrytego w następujących po sobie krokach, stanowi pewne uproszczenie. Określone powyżej kroki dokonywane są co do zasady poprzez zapewnienie odpowiednich formuł w dynamicznym modelu finansowym, a sposób określania opłat pozwalających na pokrycie wskaźników i zapewnienie oczekiwanego zwrotu będzie mieć charakter iteracyjny, między innymi ze względu na wpływ przepływów podatkowych czy obsługi długu komercyjnego.

Wyznaczone płatności Podmiotu Publicznego należy odnieść następnie do środków, jakie może on przeznaczyć na realizację Projektu PPP – w ramach oceny dostępności finansowej projektu dla Podmiotu Publicznego. Wytyczne w tym zakresie przedstawione są w rozdziale 3.8. Część II Analizy ekonomiczno-finansowe.

Alternatywnie, w ramach analizy finansowej można oszacować, jaki powinien być okres trwania Umowy o PPP zapewniający, przy określonym poziomie płatności od Podmiotu Publicznego na rzecz Partnera Prywatnego, możliwość obsłużenia zadłużenia, pokrycia kosztów przedsięwzięcia, spełnienia wymogów Instytucji Finansujących, uzyskania zwrotu z zaangażowanego przez Partnera Prywatnego kapitału i uzyskania oczekiwanej stopy zwrotu z inwestycji. Wynik takiej analizy należy zweryfikować z analizami rynkowymi oraz technicznymi (uwzględniając np. konieczność dodatkowych remontów przy długim okresie trwania Umowy o PPP).

Koncesja i inne Projekty PPP z Opłatą od Użytkowników i podmiotów trzecich

W przypadku Projektów PPP, w których wynagrodzenie Partnera Prywatnego stanowić mają przede wszystkim przychody od Użytkowników, analiza finansowa przeprowadzona w sposób analogiczny jak powyżej posłużyć może:

- wyznaczeniu poziomu stawek opłat pozwalających na pokrycie kosztów i ryzyk, obsługę zadłużenia, spełnienie wymogów Instytucji Finansujących, zwrot zaangażowanego kapitału i uzyskanie oczekiwanej stopy zwrotu przez Partnera Prywatnego dla ustalonego czasu trwania Umowy o PPP – wyznaczony w ten sposób poziom stawek będzie przedmiotem dalszych analiz w ramach oceny dostępności finansowej dla Użytkowników;
- przy ustalonym poziomie stawek Opłat od Użytkowników – weryfikacji, czy przy danym poziomie przychodów od Użytkowników i przy danym okresie trwania Umowy o PPP Partner Prywatny ma możliwość obsłużenia zadłużenia, pokrycia kosztów i ryzyk, spełnienia wymogów Instytucji Finansujących, uzyskania zwrotu z zaangażowanego przez Partnera Prywatnego kapitału i uzyskania oczekiwanej stopy zwrotu z inwestycji lub wyznaczeniu właściwego okresu trwania Umowy o PPP.

W przypadku projektów realizowanych w trybie Ustawy o Umowie Koncesji, zgodnie z przepisami art. 45 ust. 2 ww. Ustawy analiza w powyższym zakresie powinna weryfikować, czy czas trwania Umowy o PPP jest wystarczający, aby Koncesjonariusz miał możliwość obsłużenia zadłużenia, pokrycia kosztów, spełnienia wymogów Instytucji Finansujących, uzyskania zwrotu z zaangażowanego kapitału i uzyskania oczekiwanej stopy zwrotu z inwestycji.

Analiza w powyższym zakresie wykazać może, że nie jest możliwe oparcie wynagrodzenia Spółki PPP lub Partnera Prywatnego wyłącznie o Opłaty od Użytkowników i podmiotów trzecich. W takiej sytuacji, należy rozważyć zasadność zastosowania modelu mieszanego lub innej formy wsparcia Projektu PPP przez Podmiot Publiczny. Wymaga to ponownego przeprowadzenia analiz finansowych. Należy mieć na uwadze, że w przypadku mieszanych modeli wynagradzania, należy ocenić dostępność finansową Projektu PPP zarówno dla Podmiotu Publicznego, jak i dla Użytkowników.

Z drugiej strony, analiza wykazać może, że przy ustalonym poziomie przychodów Partner Prywatny będzie mieć możliwość uzyskania zwrotu z zaangażowanego kapitału w krótszym niż zakładano czasie, lub też dla ustalonego okresu trwania Umowy o PPP możliwy do uzyskania zwrot istotnie przewyższać będzie oczekiwany rynkowo poziom. W takiej sytuacji rozważyć można skrócenie okresu trwania Umowy o PPP lub wprowadzenie mechanizmu pozwalającego na podział zysku z Projektu PPP pomiędzy Podmiot Publiczny a Partnera Prywatnego, z uwzględnieniem prawno-podatkowych skutków takiego mechanizmu.

Porównanie rozważanych wariantów z perspektywy Podmiotu Publicznego

Po potwierdzeniu wykonalności rozważanych wariantów z perspektywy komercyjno-finansowej, możliwe jest ich porównanie z perspektywy Podmiotu Publicznego. Wówczas, w przepływach należy ująć:

- prognozowane płatności dokonywane przez Podmiot Publiczny na rzecz Partnera Prywatnego;
- prognozowane płatności dokonywane przez Partnera Prywatnego na rzecz Podmiotu Publicznego (np. związane z mechanizmem podziału zysku);
- wartość rezydualną Projektu PPP – w przypadkach, w których okres trwania Umowy o PPP nie jest tożsamy z okresem użytkowania danego aktywa.

Metodyka wyliczenia wartości rezydualnej powinna być dopasowana do specyfiki projektu. Możliwe podejścia w tym zakresie zaprezentowane zostały przykładowo w dokumencie „Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects”⁶ (z ang. *Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych*, wersja angielskojęzyczna, Komisja Europejska, grudzień 2014).

W celu ustalenia wartości bieżącej netto (NPV) przepływów na moment analizy, należy je zdyskontować. Trzeba też zwrócić uwagę, że w Projektach PPP nie tylko przepływy, ale również koszt kapitału będą różne dla Projektu, dla Partnera Prywatnego i dla Podmiotu Publicznego. Dla analizy finansowej prowadzonej z perspektywy Podmiotu Publicznego zalecane jest stosowanie społecznej stopy dyskontowej (SSD) na poziomie 7,5%⁷.

Ustalenie wartości NPV dla rozważanych wariantów realizacji przedsięwzięcia umożliwia ich porównanie pomiędzy sobą oraz ocenę ich opłacalności. Należy mieć na uwadze, że w związku ze specyfiką działalności sektora publicznego, wiele spośród rozważanych Projektów PPP będzie mieć ujemną wartość bieżącą netto (np. projekty niegenerujące dochodu).

⁶ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/5594/Przewodnik_AKK_14_20.pdf

⁷ Przyjęta wartość społecznej stopy dyskontowej stanowi sumę realnej stopy dyskontowej, wynoszącej 5% zgodnie z „Wytocznymi w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020” Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju 17 lutego 2017 r., oraz długofalowego celu inflacyjnego NBP, wynoszącego 2,5%.

3.8.4 Analiza ekonomiczna

Analiza ekonomiczna służy ustaleniu, czy realizacja danej inwestycji jest korzystna z perspektywy społeczeństwa. W przypadku, w którym rozważanych jest więcej niż jeden wariant realizacji inwestycji, analiza ekonomiczna może pozwolić na porównanie wariantów i ocenę, który jest najkorzystniejszy dla społeczeństwa.

Analiza ekonomiczna dokonywana jest w sposób ilościowy na bazie wykonanej analizy finansowej – poprzez uwzględnienie odpowiednich korekt fiskalnych, wartości rezydualnej projektu oraz monetyzację efektów zewnętrznych – korzyści społeczno-ekonomicznych generowanych przez projekt.

Małe Projekty PPP



W przypadku Małych Projektów ze względu na znaczące koszty związane z dokładnym opracowaniem analizy ilościowej, możliwe jest odstępianie od jej przeprowadzenia i wykonanie wyłącznie analizy jakościowej, to jest opisanie jakościowo wszystkich istotnych społecznych, ekonomicznych i środowiskowych skutków realizacji Projektu PPP.

Można wyróżnić następujące kroki ilościowej analizy ekonomicznej:

Krok 1: Przeliczenie cen rynkowych na ceny rozrachunkowe i korekta fiskalna

Krok 2: Monetyzacja kosztów i korzyści ekonomiczno-społecznych (efektów zewnętrznych)

Krok 3: Zdyskontowanie oszacowanych kosztów i korzyści

Krok 4: Obliczenie wskaźników efektywności ekonomicznej

Krok 5: Porównanie wyników analizy ekonomicznej w rozważanych wariantach

Źródła Informacji



Szczegółowe wskazówki w zakresie przygotowania analizy ekonomicznej oraz szacowania kosztów ekonomiczno-społecznych zawarte są m.in. w następujących opracowaniach:

- Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-
<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-ministra-infrastruktury-i-rozwoju-w-zakresie-zagadnien-zwiazanych-z-przygotowaniem-projektow-inwestycyjnych-w-tym-projektow-generujacych-dochod-i-projektow-hybrydowych-na-lata-2014-2020-1/>
- Guide to cost-benefit Analysis of Investment Projects (z ang. *Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych*), wersja angielskojęzyczna, Komisja Europejska, grudzień 2014, dostępne również robocze tłumaczenie na język polski z lipca 2015 roku;
https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/7000/28_07_Przewodnik_AKK_14_20.pdf
- The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB, EBI, Projects Directorate, 2013,
http://www.eib.org/attachments/thematic/economic_appraisal_of_investment_projects_en.pdf
- Niebieskie Księgi dla projektów w sektorze transportu publicznego, infrastruktury drogowej oraz kolejowej, Inicjatywa JASPERS, sierpień 2015, <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/niebieskie-ksiegi-dla-projektow-w-sektorze-transportu-publicznego-infrastruktury-drogowej-oraz-kolejowej/>

- Analiza kosztów i korzyści projektów transportowych Unii Europejskiej. Vademecum beneficjenta, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, maj 2016;
https://www.cupt.gov.pl/images/zakladki/analiza_koszt%C3%B3w_i_korzystosci/3.1.2.1.CUPT_Analiza_kosztow_i_korzystosci_Vademecum_-_internet.pdf

Wyżej wymienione dokumenty zostały opracowane na potrzeby wdrażania funduszy UE w perspektywie finansowej 2014-2020, tym niemniej zawierają one i liczne wskazówki o charakterze generalnym, niezależne od przepisów UE dot. danej perspektywy finansowej. Analogiczne dokumenty dot. perspektywy finansowej 2021-2027 są obecnie na etapie opracowania.

Krok 1 Przeliczenie cen rynkowych na ceny rozrachunkowe i korekta fiskalna

Punktem wyjścia dla analizy ekonomicznej są koszty oszacowane w ramach analizy finansowej. Wydatki te, zgodnie z przyjętym w Wytycznych podejściem, są prezentowane w cenach nominalnych, będących rynkowymi cenami przyjętymi dla potrzeb analizy finansowej. Ceny rynkowe należy przeliczyć na ceny rozrachunkowe w celu uwzględnienia czynników takich jak: niedoskonałości rynku, monopole, bariery handlowe, regulacje w zakresie prawa pracy, niepełna informacja itp. Niniejsze przeliczenie ma na celu zapewnienie, że w kalkulacji wykorzystywane będą ceny odzwierciedlające koszt alternatywny wkładu w Projekt PPP oraz faktyczną gotowość do zapłaty za produkt końcowy. Należy dokonać korekty o transfery fiskalne, które nie odzwierciedlają realnych kosztów lub korzyści ekonomicznych dla społeczeństwa. Jeśli można obliczyć dokładną wartość płatności transferowych, należy je bezpośrednio wyeliminować z przepływów pieniężnych, możliwe jest również dokonanie korekt na podstawie wyznaczonych wskaźników. Szczegółowe informacje na temat przekształcania cen rynkowych na ceny rozrachunkowe wraz z przykładowymi czynnikami konwersji przedstawione zostały m.in. w *Przewodniku po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych*.

Krok 2 Monetyzacja kosztów i korzyści społeczno-ekonomicznych

Kolejnym krokiem analizy ekonomicznej jest uwzględnienie w kalkulacji korekty o efekty zewnętrzne – korzyści lub koszty osób trzecich. Projekt PPP oddziaływać może na szerokie grono odbiorców niemających na Projekt PPP bezpośredniego wpływu. Dla potrzeb analizy ekonomicznej efekty zewnętrzne określa się jako koszty społeczno-ekonomiczne.

Na potrzeby ilościowej analizy ekonomicznej Projektu PPP należy zidentyfikować efekty zewnętrzne i przełożyć je na wartości pieniężne. Metodyka szacowania kosztów i korzyści społeczno-ekonomicznych przedstawiona została m.in. w *Przewodniku po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych* oraz pozostałych źródłach wskazanych powyżej.

Krok 3 Wyznaczenie wartości rezydualnej

W przypadkach, w których okres trwania Umowy o PPP nie jest tożsamy z okresem użytkowania danego aktywa, w kolejnym kroku należy wyznaczyć ekonomiczną wartość rezydualną dla projektu, tj. skumulowaną wartość inwestycji po zakończeniu okresu trwania Umowy o PPP. Warto pamiętać, że wartość rezydualna wyznaczona w ramach analiz finansowych nie musi być tożsama z wartością rezydualną wyznaczoną w analizach ekonomicznych, która uwzględnia ekonomiczną wartość kosztów i korzyści Projektu PPP.

Krok 4 Zdyskontowanie oszacowanych kosztów i korzyści

Koszty i korzyści, które pojawiają się w różnych okresach muszą zostać zdyskontowane, aby odzwierciedlić bieżącą wartość przyszłych przepływów finansowych i efektów zewnętrznych. Tym samym również w analizie ekonomicznej przyjmuje się wartość współczynnika dyskonta, aby określić jak społeczeństwo ocenia koszty i korzyści, które osiągnie w przyszłości wobec tych występujących obecnie.

Analiza ekonomiczna prowadzona jest z punktu widzenia interesu społecznego, nie zaś Partnera Prywatnego lub Podmiotu Publicznego. W związku z tym do dyskontowania przepływów wykorzystywana jest społeczna stopa dyskontowa (SSD). Odzwierciedla ona wycenę przyszłych korzyści i kosztów w stosunku do obecnych z perspektywy społeczeństwa jako całości. Innymi słowy, przedstawia sposób oceny przyszłych korzyści i kosztów w odniesieniu do bieżących korzyści i kosztów z perspektywy społecznej.

Dla oceny Projektów PPP zaleca się stosowanie SSD na poziomie 7,5%⁸.

Krok 5 Obliczenie wskaźników efektywności ekonomicznej

Po wykonaniu odpowiednich korekt w kalkulacjach wynikających z transferów fiskalnych i niedoskonałości rynku, a także po uwzględnieniu efektów zewnętrznych oraz zdyskontowaniu otrzymanych wyników, możliwe jest obliczenie wskaźników dotyczących ekonomicznego charakteru Projektu PPP.

- ekonomiczna zaktualizowana wartość netto (ang. *economic net present value*, ENPV), obliczona na bazie zdyskontowanych kosztów inwestycyjnych i będąca różnicą pomiędzy zdyskontowanymi kosztami społecznymi w wariancie bezinwestycyjnym i inwestycyjnym;
- ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu (ang. *economic rate of return*, ERR), będąca stopą zwrotu, dla której ENPV równe jest 0;
- wskaźnik korzyści do kosztów (ang. *benefit-cost ratio*, BCR), będący wskaźnikiem odnoszącym zdyskontowane korzyści do zdyskontowanych kosztów.

Z perspektywy interesu społecznego, zasadna jest realizacja tylko tych projektów, w których ENPV ma wartość dodatnią.

Wyznaczone wskaźniki mogą być podstawą do porównywania wariantów realizacji projektu i wyboru wariantu najkorzystniejszego dla społeczeństwa. Zaleca się jednocześnie, aby te czynniki społeczno-gospodarcze, których nie da się wyrazić w wartościach pieniężnych, zostały opisane ilościowo i jakościowo z uwzględnieniem wszystkich istotnych społecznych, ekonomicznych i środowiskowych skutków realizacji Projektu PPP.

⁸ Przyjęta wartość społecznej stopy dyskontowej stanowi sumę realnej stopy dyskontowej, wynoszącej 5% zgodnie z „Wytycznymi w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020” Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju 17 lutego 2017 r., oraz długofalowego celu inflacyjnego NBP, wynoszącego 2,5%.

3.8.5 Analiza dostępności finansowej

Analiza dostępności finansowej ma na celu weryfikację, czy w całym okresie trwania Umowy o PPP możliwe będzie dokonywanie płatności na poziomie zapewniającym komercyjno-finansową wykonalność projektu oraz weryfikację, jakie są konsekwencje przyjęcia określonych zobowiązań przez Podmiot Publiczny. W związku z tym:

- dla Projektów PPP, w których występują płatności od Podmiotu Publicznego: w ramach analizy dostępności finansowej należy zweryfikować dostępność środków finansowych oraz wpływ zobowiązań na wskaźniki zadłużenia, o ile mają zastosowanie, w całym okresie trwania Umowy o PPP;
- dla Projektów PPP, w których przychody pochodzą od Użytkowników: należy zbadać zdolność i gotowość Użytkowników do dokonywania płatności, zwłaszcza jeśli płatności od Użytkowników wcześniej nie miały zastosowania lub należy je podnieść z obecnych poziomów;
- dla wszystkich Projektów PPP – należy przeanalizować ich wpływ na dług i deficyt sektora finansów publicznych.

Dostępność finansowa Projektu PPP dla Podmiotu Publicznego

Analiza dostępności projektu dla Podmiotu Publicznego ma na celu weryfikację, czy Podmiot Publiczny stać na dokonywanie płatności na poziomie niezbędnym dla realizacji Projektu PPP. Analiza dokonywana jest poprzez zestawienie:

- prognozowanych płatności na rzecz Partnera Prywatnego w okresie trwania Umowy o PPP;
- prognozowanego w kolejnych latach budżetu danego Podmiotu Publicznego w okresie trwania Umowy o PPP.

Celem analizy jest potwierdzenie, że w każdym roku budżetowym na przestrzeni trwania Umowy o PPP Podmiot Publiczny będzie w stanie dokonywać płatności na rzecz Partnera Prywatnego. Porównanie powinno wskazywać na dostępność środków na realizację danej Umowy o PPP oraz wszystkich pozostałych zadań Podmiotu Publicznego.

W przypadkach, w których wieloletnia prognoza środków budżetowych, jakimi będzie dysponował dany Podmiot Publiczny nie jest dostępna lub dostępna jest wyłącznie krótko- lub średnioterminowa prognoza, należy taką prognozę sporządzić zgodnie z najlepszą wiedzą Podmiotu Publicznego. Należy przeanalizować źródła dochodów danej jednostki publicznej oraz strukturę wydatków i dla każdej z kategorii określić prawdopodobną stopę wzrostu. Przykładowo, w przypadku wpływów z podatków dochodowych, można zastosować uproszczenie poprzez przyjęcie w kolejnych latach stopy wzrostu przychodów podatkowych. Uwagę należy poświęcić także przewidywanym wydatkom jednorazowym, np. związanym z przyjętym wieloletnim planem inwestycyjnym.

Istotne znaczenie dla ustalenia dostępności finansowej Projektu PPP dla JST ma wynik budżetu operacyjnego JST stanowiący różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi JST, a jej wydatkami bieżącymi. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym JST planując budżet JST mają obowiązek równoważyć budżet JST poprzez kontrolę wysokości wydatków bieżących, względem dochodów bieżących i tym samym obowiązane są uwzględniać określony w przepisie art. 243 Ustawy o Finansach Publicznych limit indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Mając na uwadze powyższe, w przypadku Projektów PPP realizowanych przez JST, należy przeanalizować wpływ wydatków Podmiotu Publicznego z tytułu Umowy o PPP na ww. indywidualny wskaźnik zadłużenia JST. Wpływać na ten wskaźnik będą bowiem wydatki mające charakter wydatków bieżących w rozumieniu przepisu art. 236 Ustawy o Finansach Publicznych, które w kolejnych latach budżetowych pomniejszać będą nadwyżkę operacyjną JST i tym samym limit indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

UWAGA!

W obecnym stanie prawnym wydatki bieżące z Umowy o PPP będą pomniejszać nadwyżkę operacyjną JST, natomiast wydatki majątkowe z Umowy o PPP będą dla limitu indywidualnego wskaźnika zadłużenia neutralne.

Dlatego też niezwykle istotne jest po pierwsze określenie, czy Umowa o PPP wpływa na państwowy dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych oraz prawidłowe wydzielenie z ewentualnych płatności Podmiotu Publicznego tych części, które stanowić będą wydatki majątkowe oraz tych, które stanowić będą wydatki bieżące w rozumieniu przepisu art. 236 Ustawy o Finansach Publicznych.

Konstrukcja Mechanizmu Wynagradzania może uwzględniać tę specyfikę, wydzielając w ramach wynagrodzenia Partnera Prywatnego części związane z:

- wytworzeniem lub nabyciem Infrastruktury Publicznej / wartości niematerialnych i prawnych (wydatki majątkowe);
- zarządzaniem i utrzymaniem aktywa oraz świadczeniem usług (wydatki bieżące).

Dostępność finansowa Projektu PPP dla Użytkowników

Analiza dostępności finansowej projektu dla Użytkowników dokonywana jest wyłącznie dla Projektów, w których zakładany jest pobór Opłat od Użytkowników. Analiza ta jest ściśle powiązana z analizą popytu. Jej celem jest weryfikacja, czy Użytkowników będzie stać na dokonywanie płatności na poziomie niezbędnym dla realizacji Projektu PPP oraz czy przewidywany strumień płatności od Użytkowników w danym okresie będzie stabilny, przewidywalny.

W związku z tym należy przeanalizować następujące aspekty:

Zdolność i skłonność Użytkowników do płacenia	Czy Użytkowników stać na płatność za usługę w określonej wysokości? Czy Użytkownicy są gotowi płacić za daną usługę? Czy wprowadzenie opłat może doprowadzić do zaprzestania korzystania z danej usługi?
Dostępność usług alternatywnych	Czy są dostępne usługi alternatywne? Jak kształtuje się poziom opłat dla usług alternatywnych?
Stabilność preferencji i zachowań Użytkowników	Czy preferencje i zachowania Użytkowników są przewidywalne w czasie? Czy preferencje Użytkowników będą stabilne w długim okresie?
Elastyczność popytu Użytkowników	W jaki sposób jednostkowa zmiana stawki wpłynie na popyt – proporcjonalnie, mniej niż proporcjonalnie, więcej niż proporcjonalnie?
Czynniki makroekonomiczne i demograficzne wpływające na popyt	W jaki sposób kształtować się będzie w przyszłości liczba potencjalnych Użytkowników? Jakie czynniki makroekonomiczne i demograficzne będą wpływać na popyt i w jaki sposób?

Podsumowaniem przeprowadzonych ilościowo lub jakościowo analiz w powyższym zakresie może być potwierdzenie dostępności Projektu PPP dla Użytkowników lub identyfikacja czynników, wpływających na brak dostępności. W przypadku stwierdzenia, że prognozowany strumień Opłat od Użytkowników nie jest wystarczający dla realizacji Projektu PPP, można rozważyć zasadność wprowadzenia mieszanego Mechanizmu Wynagradzania, łączącego płatności od Użytkowników z płatnościami od Podmiotu Publicznego, lub też oparcia wynagrodzenia Partnera Prywatnego wyłącznie na płatnościach od Podmiotu Publicznego. W obu sytuacjach należy ponownie przeprowadzić analizy finansowe i zweryfikować dostępność Projektu PPP dla Podmiotu Publicznego.

Wpływ na dług publiczny

Umowy o PPP mogą mieć wpływ zarówno na indywidualny wskaźnik zadłużenia, w przypadku gdy Podmiotem Publicznym jest JST, jak i na poziom państwowego długu publicznego, jeżeli Podmiotem Publicznym jest jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu Ustawy o Finansach Publicznych.

Sposób klasyfikacji wpływu zobowiązań z Umowy o PPP na poziom państwowego długu publicznego określa art. 18a Ustawy o PPP i oceniając ten wpływ Podmiot Publiczny opiera się na ww. przepisie. Dla oceny wpływu na państwowy dług publiczny kluczowy jest podział ryzyka budowy, dostępności i popytu między stronami Umowy o PPP. Zgodnie z art. 18a Ustawy o PPP zobowiązania wynikające z Umów o PPP nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy Partner Prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu - z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników takich jak gwarancje i finansowanie przez Podmiot Publiczny oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania Umowy o PPP. Przepisy Rozporządzenia w sprawie Ryzyka wskazują i opisują przykładowe rodzaje ryzyka.

Zgodnie z przepisem art. 18 a Ustawy o PPP na ocenę podziału ryzyka, mogą mieć wpływ dodatkowe czynniki, takie jak:

- wysokość zaciągniętych przez Podmiot Publiczny zobowiązań finansowych zapewniających pokrycie kosztów inwestycyjnych poniesionych przez Partnera Prywatnego na etapie wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących;
- wysokość udzielonych przez Podmiot Publiczny gwarancji spłaty zadłużenia zaciągniętego przez Partnera Prywatnego w celu realizacji Projektu PPP lub gwarancji zwrotu z zainwestowanego przez niego kapitału;
- zasady końcowej alokacji środka trwałego i jego wartość na zakończenie okresu obowiązywania Umowy o PPP dotyczące (i) stopnia, w jakim Podmiot Publiczny ma możliwość nabycia środka trwałego lub (ii) ceny nabycia środka trwałego przez Podmiot Publiczny;
- zasady przedterminowego rozwiązania Umowy o PPP;
- zasady dotyczące zmian charakteru Umowy o PPP oraz przyczyny tych zmian, w szczególności jeżeli zmiany te zmieniają podział ryzyka pomiędzy Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym.

W przypadku, gdy Umowa o PPP będzie wpływać na państwowy dług publiczny, wówczas Podmiot Publiczny zobowiązany jest wskazać m.in. wartość zobowiązań z tytułu takiej Umowy wpływających na poziom państwowego długu publicznego w sprawozdaniu Rb-Z-PPP.

Analiza podziału ryzyk pod kątem wpływu na państwowy dług publiczny powinna zostać przeprowadzona po ukształtowaniu się warunków Umowy o PPP, czyli najczęściej po zakończeniu etapu negocjacyjnego (np. Dialogu Konkurencyjnego).

Źródła Informacji



Informacje na temat oceny wpływu projektu na deficyt budżetowy i dług publiczny:

- Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych, Edycja 2014, (Podręcznik EUROSTAT) <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Manual-ESA2010-2014-1.pdf>
- Nota objaśniająca Eurostatu. Ujęcie statystyczne kontraktów PPP, Eurostat 2016, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/przegladarka-plikow/Nota-Eurostatu-kontrakty-ppp.pdf>

3.8.6 Projekty z dofinansowaniem UE

W przypadku niektórych inwestycji publicznych, płatności od Użytkowników i podmiotów trzecich mogą nie być wystarczające dla pokrycia wszystkich kosztów związanych z ich realizacją albo wręcz pobieranie Opłat od Użytkowników może nie być możliwe jednocześnie ich realizacja może być uzasadniona z punktu widzenia interesu społecznego. W przypadku takich projektów, w sytuacji gdy ich wykonalność komercyjno-finansowa uzależniona jest od płatności Podmiotu Publicznego, można rozważyć pozyskanie dofinansowania dla Projektu PPP. Finansowanie może być pozyskane przez Podmiot Publiczny albo przez Partnera Prywatnego po zawarciu Umowy o PPP.

Metodyka analiz finansowych i ekonomicznych dla tego typu projektów w perspektywie finansowej 2014-2020 powinna być zgodna z metodyką wskazaną w stosowanych rozporządzeniach Komisji Europejskiej w ramach perspektywy finansowej 2014-2020: rozporządzenie 1303/2013 (w części poświęconej dużym projektom – art. 100-103), rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/20710 zawierające m.in. format dokumentu służącego do przekazania informacji na temat dużych projektów oraz metodykę analizy kosztów i korzyści dla tego rodzaju inwestycji, jak również rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 480/2014.

Ponadto w grudniu 2014 r. Komisja Europejska opublikowała „Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych” (ang. „Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects”, dostępne również robocze tłumaczenie na język polski z lipca 2015 roku). Dostępne są również dokumenty krajowe, a w szczególności „Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020” Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju 10 stycznia 2019 r. oraz publikacje Inicjatywy JASPERS, PARP czy Instytucji Zarządzających (np. Vademecum beneficjenta opracowane przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych). Należy zaznaczyć, że metodyka analizy finansowej dla projektów ubiegających się o dofinansowanie zasadniczo różni się od metodyki stosowanej w trakcie analizy finansowej sporządzanej na potrzeby wyznaczenia poziomu płatności Podmiotu Publicznego dla Partnera Prywatnego.

W celu rozpoznania możliwości pozyskania finansowania dla Projektu PPP oraz wyboru odpowiedniej struktury Projektu PPP, w pierwszej kolejności należy rozpoznać zasady i warunki unijnego dofinansowania, a w szczególności:

- wymagania UE w zakresie kwalifikowalności wydatków PPP i sposobu ustalania maksymalnej dozwolonej kwoty dofinansowania z UE dla konkretnego Projektu PPP;
- procedury (w tym harmonogramu) składania dokumentów i zatwierdzenia dotacji.

Na tej podstawie należy przeanalizować, która ze stron powinna być beneficjentem środków unijnych i w jakiej formule środki te mogą zostać wykorzystane w projekcie. Uwzględnić należy następujące kwestie:

- wpływ wykorzystania środków unijnych na efektywność realizacji projektu w formule PPP – wykorzystanie dofinansowania nie powinno zmniejszać motywacji Partnera Prywatnego do optymalizacji kosztów w całym okresie trwania projektu;
- ograniczenie ryzyka związanego z uznaniem dotacji za nieuzasadnioną pomoc publiczną;
- ograniczenie ryzyka konieczności zwrotu dotacji w przypadku zmian w Projekcie PPP.

W szczególności w ramach analiz Projektu Hybrydowego analizy finansowe powinny obejmować określenie wartości dofinansowania dla projektu, poprzez kalkulację luki w finansowaniu lub metodę zryczałtowanych procentowych stawek dochodów. Na etapie Oceny Efektywności, w związku z brakiem pewności co do pozyskania finansowania, zarówno w ramach oceny komercyjno-finansowej wykonalności Projektu PPP, oceny jego dostępności finansowej jak i prowadzonej dalej analizy efektywności realizacji inwestycji, analizowane powinny być równolegle warianty zakładające pozyskanie dofinansowania, jak i warianty bez dofinansowania ze środków unijnych.

Z uwagi na złożoność tego typu projektów rekomendowane jest korzystanie ze wsparcia instytucji krajowych (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Centrum Unijnych Projektów Transportowych) i instytucji unijnych (Komisja Europejska, Jaspers).

Źródła Informacji



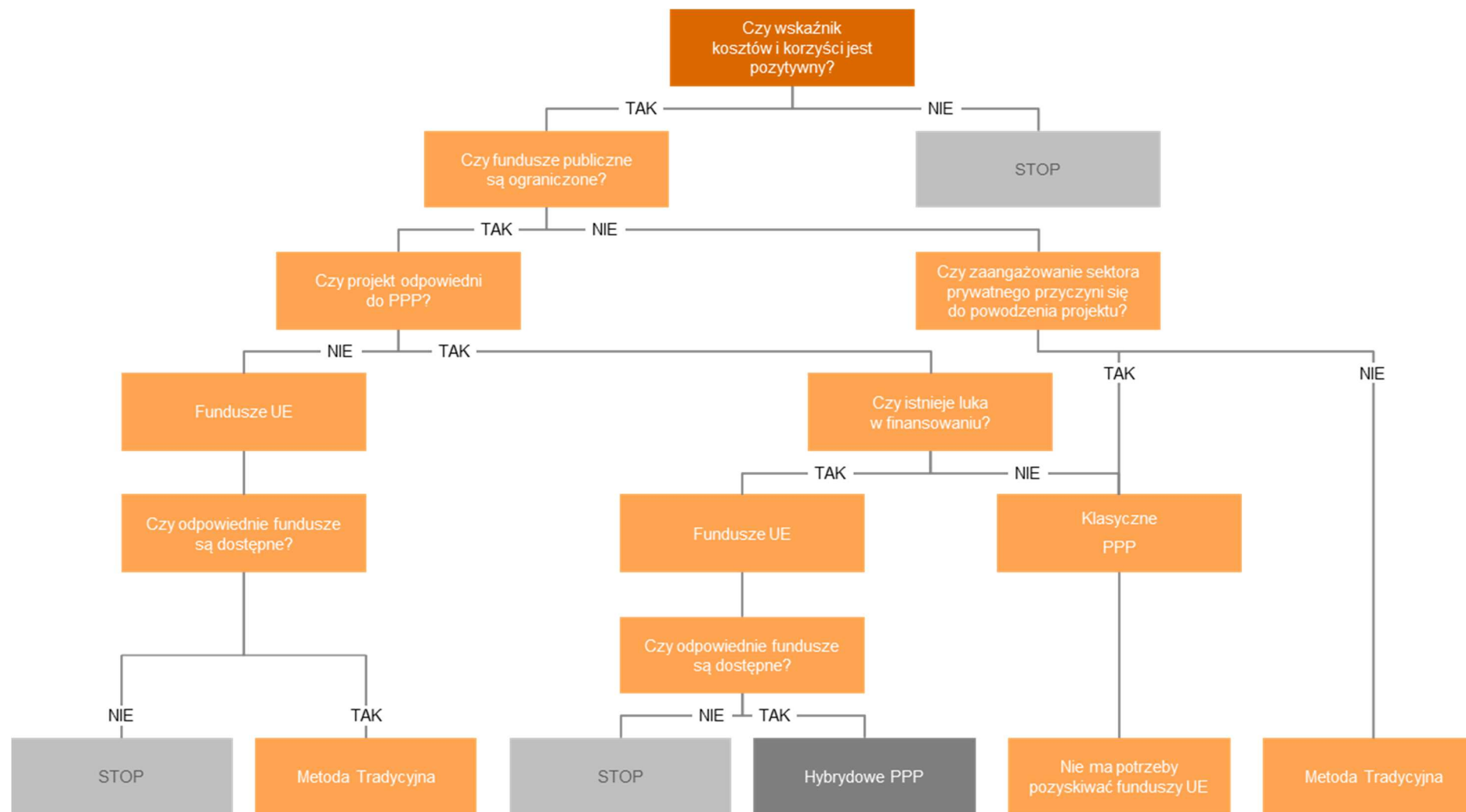
Szczegółowe informacje na temat projektów hybrydowych dostępne są w publikacjach Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej:

- Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy UE 2014-2020 (projekty hybrydowe), <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/ppp-w-funduszach-2014-2020-proj-hybrydowe.pdf> Partnerstwo publiczno-prywatne w nowym okresie programowania (2014-2020), <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Komentarz-ppp-w-CPR-20-final.pdf>
- Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020 - NAJCZĘŚCIEJ ZADAWANE PYTANIA https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/81300/2019_10_31_FAQ.pdf

Wskazówki w zakresie przygotowania projektów hybrydowych są m.in. w następujących opracowaniach:

- Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 19 stycznia 2019 r., <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-ministra-infrastruktury-i-rozwoju-w-zakresie-zagadnien-zwiazanych-z-przygotowaniem-projektow-inwestycyjnych-w-tym-projektow-generujacych-dochod-i-projektow-hybrydowych-na-lata-2014-2020-1/>
- Guide to cost-benefit Analysis of Investment Projects (z ang. *Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych*), wersja angielskojęzyczna, Komisja Europejska, grudzień 2014, dostępne również robocze tłumaczenie na język polski z lipca 2015 roku; https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/5594/Przewodnik_AKK_14_20.pdf
- Niebieskie Księgi dla projektów w sektorze transportu publicznego, infrastruktury drogowej oraz kolejowej, Inicjatywa JASPERS, sierpień 2015, <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/niebieskie-ksiegi-dla-projektow-w-sektorze-transportu-publicnego-infrastruktury-drogowej-oraz-kolejowej/>
- Analiza kosztów i korzyści projektów transportowych Unii Europejskiej. Vademecum beneficjenta, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, maj 2016; https://www.cupt.gov.pl/images/zakladki/analiza_koszt%C3%B3w_i_korzysci/3.1.2.1.CUPT_Analiza_kosztow_i_korzysci_Vademecum_-_internet.pdf

Schemat 9 - Drzewo decyzyjne dla hybrydowych Projektów PPP



3.8.7 Analiza wrażliwości

Analizy ekonomiczno-finansowe opierają się na prognozach dotyczących przyszłych trendów i zdarzeń, wskutek czego obarczone są pewną dozą niepewności. W związku z tym, obok obliczenia przyszłych przepływów finansowych i wyników przy zadanych założeniach, przeprowadzona powinna zostać analiza wrażliwości. W ramach analizy wrażliwości określone są główne czynniki wpływające na wyniki oraz zakres odchyleń, przy którym wnioski z analiz nadal są prawdziwe.

W pierwszej kolejności, w ramach analizy wrażliwości identyfikuje się zmienne kluczowe, to jest zmienne, które wywierają największy wpływ na wyniki Projektu PPP. Analizę przeprowadza się poprzez różnicowanie pojedynczych zmiennych i określanie wpływu tej zmiany przy pozostałych czynnikach niezmiennych na ekonomiczne i finansowe wskaźniki wartości bieżącej netto. Za istotne uznaje się te zmienne, których zmiana o $\pm 1\%$ (lub 1 punkt procentowy w przypadkach, w których zmienna wyrażona jest w procentach) z wartości przyjętej w odniesieniu do stanu bazowego powoduje zmianę przekraczającą 1% wartości bieżącej netto.

Zmienne rozpatrywane w ramach analizy wrażliwości powinny być dobrane w sposób odpowiadający specyfice Projektu PPP. Przykładowe zmienne, jakie mogą być poddane analizie w ramach analizy wrażliwości:

- nakłady inwestycyjne;
- koszty działalności operacyjnej, w tym koszty remontów;
- prognozowany popyt;
- dostępność infrastruktury;
- ceny jednostkowe świadczonych usług;
- stopa procentowa;
- wskaźnik inflacji;
- oczekiwana stopa zwrotu lub wysokość wynagrodzenia Partnera Prywatnego;
- (w analizie ekonomicznej) jednostkowe, zmonetyzowane koszty efektu zewnętrznego, przyjęte w analizie.

Następnie, dla zmiennych wybranych do analizy analizowany jest wpływ przy określonych scenariuszach na wynik (np. $\pm 5\%$, $\pm 10\%$, $\pm 15\%$). Wskazany może zostać również zakres, przy którym wnioski z przeprowadzonej analizy pozostają niezmienione. Im szerszy zakres zmiennych, przy których wyniki projektu pozostają niezmienione, tj. im mniejsza wrażliwość na określone zmienne, tym mniejsze będzie ryzyko związane z jego implementacją. Wnioski z analizy wrażliwości powinny być uwzględnione w docelowej matrycy ryzyk.

3.9 Analiza Value for Money

Wybrana formuła realizacji inwestycji publicznej powinna zapewniać osiągnięcie zakładanych celów Podmiotu Publicznego w najbardziej efektywny sposób. Efektywność realizacji Projektu PPP odnosi się tu do najlepszego dostępnego rezultatu dla społeczeństwa, biorąc pod uwagę stosunek korzyści do kosztów w całym okresie realizacji Projektu PPP, czyli w okresie budowy i utrzymania/zarządzania. Analizę porównującą efektywność realizacji projektu w formule PPP w porównaniu do Formuły Tradycyjnej określa się jako analizę Value for Money.

Analiza *Value for Money* stanowi zwieńczenie analiz prowadzonych w ramach Oceny Efektywności i powinna być przeprowadzona dla każdego Projektu PPP po potwierdzeniu jego wykonalności. Jej celem jest odpowiedź na pytanie, czy rozważany projekt powinien być realizowany metodą PPP czy Metodą Tradycyjną.

Analiza *Value for Money* obejmuje:

- analizę jakościową, której celem jest całościowa ocena potencjału dla efektywności w formule PPP w porównaniu do Formuły Tradycyjnej, w tym wychwycenie tych różnic pomiędzy scenariuszami, których nie da się skwantyfikować;
- analizę ilościową, prowadzoną w przypadku pozytywnego rezultatu analizy jakościowej, w ramach której porównywana jest szacowana wartość bieżąca projektu w dwóch scenariuszach: realizacji inwestycji Metodą Tradycyjną przez Podmiot Publiczny oraz w modelu PPP.

Należy mieć na uwadze, że całościowe wnioski w zakresie efektywności realizacji inwestycji powinny opierać się zarówno na ocenie ilościowej, jak i jakościowej, ze szczególnym uwzględnieniem tych elementów, których wycena nie była możliwa.

Sporządzona w ramach Oceny Efektywności analiza *Value for Money* może stanowić przydatne narzędzie do weryfikacji ewentualnych zmian wprowadzanych na późniejszych etapach przygotowania Projektu PPP (np. zamian proponowanych przez potencjalnych Partnerów Prywatnych w trakcie Dialogu Konkurencyjnego) i oceny ich wpływu na efektywność realizacji inwestycji. Aktualizacja analiz powinna być dokonana również po zakończeniu dialogu a przed przedstawieniem potencjalnym Partnerom Prywatnym ostatecznej wersji SWZ.

Małe Projekty PPP



Jakościowa analiza *Value for Money* wymagana jest dla wszystkich Projektów PPP. W przypadku Małych Projektów ze względu na znaczące koszty związane z dokładnym opracowaniem analizy ilościowej, możliwe jest odstępnie od jej przeprowadzenia i wykonanie wyłącznie analizy jakościowej.

3.9.1 Jakościowa analiza Value for Money

W ramach jakościowej analizy *Value for Money* należy rozważyć możliwe do uzyskania korzyści z perspektywy interesu społecznego w następujących sześciu obszarach:

- czas niezbędny do realizacji Projektu PPP;
- podział zadań;
- podział ryzyk;
- koszty cyklu życia Projektu PPP;
- opłaty od Użytkowników i podmiotów trzecich (jeżeli występują);
- profil wydatkowania środków publicznych.

Wskazane aspekty odnoszone powinny być do korzyści z zastosowania modelu PPP względem Metody Tradycyjnej. Poniżej przedstawiona została lista sprawdzająca umożliwiającą jakościową analizę *Value for Money* dla inwestycji w formule PPP.

Czas niezbędny do realizacji projektu

- *Czy zastosowanie formuły PPP dla realizacji projektu pozwoli na szybszą realizację projektu?*
- *Czy zastosowanie formuły PPP ograniczy ryzyko opóźnień w porównaniu do Formuły Tradycyjnej?*

Harmonogram realizacji inwestycji (np. wybudowania lub remontu określonego aktywa) może różnić się pomiędzy modelem PPP a Metodą Tradycyjną. Przykładowo, brak możliwości finansowania inwestycji ze środków własnych, a skorzystanie z finansowania zewnętrznego zwiększającego wskaźniki zadłużenia, może uniemożliwiać Podmiotowi Publicznemu realizację inwestycji w następnych kilku latach. Jednocześnie, pomimo ograniczeń w samodzielnym sfinansowaniu transakcji Podmiot Publiczny może posiadać wystarczającą zdolność finansową do dokonywania regularnych płatności na rzecz Partnera Prywatnego w okresie trwania Umowy o PPP. W takim przypadku oddanie Infrastruktury Publicznej do użytkowania może nastąpić szybciej w formule PPP, co może przełożyć się na określone korzyści społeczne (np. skrócenie czasu dojazdu do pracy dla projektów dotyczących infrastruktury transportowej, oszczędność czasu dzięki szybszej obsłudze interesariusza w urzędzie, poprawa zdrowia wynikająca z lepszej jakości wody pitnej dla projektu stacji uzdatniania wody).

Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze, że postępowanie na wybór Partnera Prywatnego, wymagać będzie często więcej czasu niż wybór wykonawcy przy zastosowaniu Metody Tradycyjnej.

Dodatkowo, w typowych Umowach o PPP Partner Prywatny nie otrzymuje wynagrodzenia do czasu zakończenia inwestycji i oddania jej do użytkowania. Rozwiązanie to istotnie zwiększa motywację Partnera Prywatnego do terminowego zakończenia inwestycji. W przypadku Metody Tradycyjnej motywacja wykonawców i dostawców zależeć będzie od postanowień zawartych z nimi umów.

Podział zadań

- *Czy realizacja projektu w formule PPP pozwoli na zapewnienie lepszej jakości infrastruktury w długim okresie w porównaniu do Formuły Tradycyjnej?*
- *Czy w ramach projektu PPP zakładany jest wzrost jakości świadczonych usług? Czy taki sam poziom jakości usług mógłby być świadczony w Formule Tradycyjnej?*
- *Czy do realizacji projektu niezbędne są specjalistyczne kompetencje?*

W przypadku realizacji projektu w formule PPP, Partner Prywatny zobowiązuje się do dostarczenia aktywa spełniającego określone wymogi i utrzymania go zgodnie z określonymi parametrami w całym okresie trwania Umowy o PPP. Niedotrzymanie parametrów w zakresie jakości aktywa lub jego dostępności skutkuje naliczeniem kar umownych lub pomniejszeniem wynagrodzenia. Takie rozwiązania pozwalają zapewnić wysoką jakość aktywa na przestrzeni Umowy o PPP. W przypadku realizacji Projektu Metodą Tradycyjną, często bieżące utrzymanie i remonty nie są przeprowadzane w optymalnym czasie z powodu innych, naglących potrzeb inwestycyjnych Podmiotu Publicznego, co może prowadzić do degradacji aktywa.

Umowa o PPP określać będzie wymagania w zakresie standardów świadczonych usług w okresie jej trwania, a poziom ich świadczenia (wypełnienie określonych w umowie mierników i wymogów) będzie monitorowany przez Podmiot Publiczny.

Niedotrzymanie określonych wskaźników jakości skutkować będzie naliczeniem punktów karnych, a w konsekwencji pomniejszeniem wynagrodzenia. W związku z tym, działając w ramach Umowy o PPP Partner Prywatny ma silną motywację do świadczenia usług na wymaganym poziomie. W przypadku realizacji Projektu w Formule Tradycyjnej, najczęściej określany będzie zakres poszczególnych zadań do wykonania siłami własnymi lub na podstawie umów z wykonawcami, nie zaś oczekiwany rezultat działań i jakość usług. Dodatkowo, potencjalne cięcia w budżecie Podmiotu Publicznego mogą odbić się negatywnie na jakości świadczonych usług. Przykładowo, w przypadku ograniczeń budżetowych w danym roku Podmiot Publiczny może być zmuszony do rezygnacji z określonych działań, które nie one kluczowe z punktu widzenia interesu publicznego.

W przypadku zidentyfikowania potencjału dla wzrostu jakości aktywów i świadczonych usług w jednym z modeli, należy rozważyć czy i w jaki sposób przełoży się to na interes społeczny. Przykładowo, wzrost jakości świadczonych usług w ramach projektu dotyczącego miejskiego transportu zbiorowego może przełożyć się na większą liczbę pasażerów korzystających z transportu publicznego, którzy wcześniej podróżowali własnymi samochodami. Ograniczenie ruchu samochodowego może skutkować redukcją emisji zanieczyszczeń oraz korzyściami wynikającymi z oszczędności czasu.

Należy jednocześnie rozważyć, czy do realizacji określonych w ramach Projektu PPP zadań wymagane są specjalistyczne kompetencje, których nie posiada, lub posiada w ograniczonym stopniu Podmiot Publiczny. Warto podkreślić, że zarówno model PPP jak i Formuła Tradycyjna umożliwiają wykorzystanie wiedzy sektora prywatnego, niemniej w przypadku wysoko wyspecjalizowanych usług mogą występować korzyści związane z ciągłym zaangażowaniem know-how Partnera Prywatnego czy też brakiem konieczności ich odrębnego zamawiania. Przykładowo, pewne usługi mogą być dla Podmiotu Publicznego trudne do precyzyjnego określenia i zamówienia w zamówieniu publicznym w Formule Tradycyjnej, natomiast Podmiot Publiczny jest w stanie wskazać oczekiwany rezultat.

Podział ryzyk

- *Czy w formule PPP Partner Prywatny będzie mógł zarządzać lepiej niż Podmiot Publiczny przekazanymi mu ryzykami?*
- *Czy te ryzyka mogłyby zostać przekazane wykonawcom w Formule Tradycyjnej?*

W odniesieniu do ryzyk, które mają być przekazane Partnerowi Prywatnemu w modelu PPP, o efektywności decydować będzie nie sam transfer ryzyka, ale transfer tych ryzyk, którymi Partner Prywatny może zarządzać lepiej niż Podmiot Publiczny.

Należy zwrócić uwagę, że pewne ryzyka mogą być przenoszone na wykonawców lub dostawców określonych aktywów lub usług także w przypadku Metody Tradycyjnej. Potencjał zależeć będzie od podziału zadań i ryzyk proponowanego dla danego Projektu PPP.

Koszty cyklu życia projektu

- Czy możliwe jest osiągnięcie korzyści wynikających z połączenia projektowania, budowy, zarządzania lub utrzymania obiektu i / lub świadczenia danej usługi?
- Czy istnieje potencjał do innowacji? Czy jest on różny dla modeli realizacji inwestycji?

Co do zasady, formuła PPP powinna być użyta w przypadku złożonych projektów, w których dodatkowa wiedza i kompetencje Partnera Prywatnego, jak również jego potencjał innowacyjności, przekładać się mogą na dodatkowe korzyści lub oszczędności. Realizacja prostych projektów w formule PPP może nie być efektywna.

W przypadku części Projektów PPP, może istnieć potencjał dla efektywności ich realizacji w formule PPP dzięki powierzeniu Partnerowi Prywatnemu aktywa na okres jego ekonomicznej użyteczności i optymalizacji kosztów w cyklu życia aktywa (ang. *whole-life costing*). W efekcie to na Partnerze Prywatnym spoczywa obowiązek zaprojektowania aktywa, realizacji jego budowy, a następnie utrzymania na przestrzeni trwania Umowy o PPP, w związku z czym jest zmotywowany do wyboru rozwiązań, które optymalizują całkowite koszty Projektu PPP. Odmienne, w przypadku realizacji inwestycji Metodą Tradycyjną, zarówno Podmiot Publiczny jak i wykonawca skupiają się najczęściej na nakładach i kosztach ponoszonych na etapie budowy, nie zakładając optymalizacji kosztów operacyjnych na etapie użytkowania.

Dodatkowo, w Projektach PPP, w których istnieje potencjał dla innowacji, Partner Prywatny powinien mieć silną motywację do wprowadzania takich rozwiązań, które zapewnią spełnienie wymogów Umowy przy ograniczeniu ponoszonych kosztów. Wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań przy Formule Tradycyjnej również jest możliwe, potencjał w tym zakresie zależeć będzie od zastosowanych przez Podmiot Publiczny rozwiązań w umowach z wykonawcami i dostawcami.

Opłaty od Użytkowników i podmiotów trzecich (jeżeli występują)

- Czy w modelu PPP Partner Prywatny ma możliwość uzyskiwania dodatkowych przychodów, obniżających Opłaty od Użytkowników

Na podstawie przeprowadzonych analiz należy określić w jaki sposób wybór modelu realizacji inwestycji wpływa na potencjalny poziom przychodów. W niektórych projektach Partner Prywatny będzie mieć możliwość uzyskiwania dodatkowych przychodów (np. od podmiotów trzecich), które w przypadku Metody Tradycyjnej nie będą realizowane, np. wynajem powierzchni użytkowych lub inne dodatkowe, komercyjne wykorzystanie aktywów.

Odmienne profile wydatkowania środków publicznych

- *Czy zidentyfikowano korzyści wynikające z długoterminowego ustalenia kosztów projektu?*
- *Czy zastosowanie modelu PPP dla danego projektu umożliwi Podmiotowi Publicznemu realizację innych projektów dzięki większej dostępności środków w krótkim okresie?*

Co do zasady, z Umowy o PPP wynikać będzie wysokość płatności na rzecz Partnera Prywatnego w całym okresie jej trwania, co pozwala Podmiotowi Publicznemu na długoterminowe planowanie finansowe. W przypadku realizacji projektu Metodą Tradycyjną, ryzyko zmienności poziomu wydatków sektora publicznego i ich nieprzewidywalności na poszczególnych etapach realizacji inwestycji jest znacznie wyższe - wiąże się z nieuwzględnieniem lub niedoszacowaniem przyszłych kosztów, w tym kosztów remontów, a następnie koniecznością pozyskania dodatkowych środków finansowych na pokrycie pojawiających się nieprzewidzianych wydatków.

W formule PPP stroną zapewniającą finansowanie dla realizacji projektu jest co do zasady Partner Prywatny. Płatności od Podmiotu Publicznego, o ile występują, rozpoczynają się najczęściej po zakończeniu realizacji danej inwestycji. W związku z tym korzyścią z zastosowania formuły PPP będzie brak potrzeby angażowania kapitału własnego lub zaciągnięcia finansowania przez Podmiot Publiczny w początkowym okresie, co pozwala w krótkim terminie na uwolnienie środków finansowych na realizację innych celów Podmiotu Publicznego.

Podsumowując przeprowadzone dla poszczególnych obszarów analizy jakościowe, zasadne jest sporządzenie arkusza oceniającego modele realizacji inwestycji w poszczególnych obszarach. Arkusz jest narzędziem porządkującym i wspomagającym decyzje w zakresie realizacji projektu, pozwalając w przejrzysty sposób porównać różnice jakościowe pomiędzy scenariuszami, np. wynikające z lepszej (bo wymuszonej umownie) dbałości o stan aktywa czy poprawy jakości świadczenia.

Przed przystąpieniem do oceny należy przeanalizować cele Podmiotu Publicznego dla realizacji Projektu PPP w kontekście potencjału dla uzyskania efektywności oraz określić na tej podstawie wagi dla zidentyfikowanych kryteriów cząstkowych. Po określeniu wag, każdy z modeli poddawany jest ocenie według poszczególnych kryteriów. Po ustaleniu wartości ważonej punktacji w każdym z obszarów i kryteriów, możliwe jest wyznaczenie punktacji dla Metody Tradycyjnej i dla modelu PPP oraz ich porównanie.

Wzorcowy arkusz oceny został przedstawiony na kolejnej stronie.

Tabela 18: Wzorcowy arkusz oceny jakościowej

Obszary	Kryteria cząstkowe	Waga (a)	Ocena – Formuła Tradycyjna (b)	Wartość ważona	Ocena – model PPP (c)	Wartość ważona
Czas niezbędny do realizacji projektu	Wcześniejsze oddanie Infrastruktury Publicznej do użytkowania	X %	1-10	a*b	1-10	a*c
	Terminowość ukończenia inwestycji	X %	1-10	a*b	1-10	a*c
Podział zadań	Wyższa jakość aktywa w całym okresie (w tym brak degradacji)	X %	1-10	a*b	1-10	a*c
	Wzrost jakości usługi	X %	1-10	a*b	1-10	a*c
Podział ryzyk	Transfer ryzyka	X %	1-10	a*b	1-10	a*c
	Lepsze zarządzanie przekazany ryzykiem	X %	1-10	a*b	1-10	a*c
Szacowane koszty cyklu życia	Optimalizacja kosztów poprzez zarządzanie kosztami w całym cyklu życia aktywa	X %	1-10	a*b	1-10	a*c
	Potencjał do innowacji	X %	1-10	a*b	1-10	a*c
Opłaty od Użytkowników i podmiotów trzecich	Możliwość uzyskiwania dodatkowych przychodów, obniżających Opłaty od Użytkowników lub Opłatę za Dostępność	X %	1-10	a*b	1-10	a*c
Inny profil wydatkowania środków publicznych	Długoterminowe planowanie finansowe	X %	1-10	a*b	1-10	a*c
	Dostępność środków finansowych w krótkim okresie	X %	1-10	a*b	1-10	a*c
Razem:		100%		Σ(SUMA)		Σ(SUMA)

Dalszej analizie powinny zostać poddane projekty, dla których na podstawie analizy jakościowej potwierdzono potencjał dla efektywności ich realizacji w modelu PPP.

3.9.2 Ilościowa analiza Value for Money

Metodyka i narzędzia ilościowej analizy Value for Money

Ilościowa analiza *Value for Money* prowadzana jest z perspektywy społeczeństwa, wskutek czego pozwala na wskazanie takiej formuły realizacji Projektu PPP, która optymalizuje koszty i korzyści dla społeczeństwa. Co ważne, nie zawsze będzie to równoznaczne z rozwiązaniem najtańszym z punktu widzenia Podmiotu Publicznego.

Ilościowa analiza VfM opiera się na zbudowaniu modelu finansowego realizacji przedsięwzięcia w Formule Tradycyjnej (metodą zdyskontowanych przepływów pieniężnych, DCF), tj. Komparatora Sektora Publicznego (ang. *Public Sector Comparator*, PSC). Wartość bieżącą przepływów pieniężnych wynikającą z PSC porównuje się z wartością bieżącą przepływów finansowych Podmiotu Publicznego w modelu PPP w tym samym okresie analizy przy zastosowaniu tej samej stopy procentowej. Wyznaczone uprzednio przepływy dla modelu PPP nie podlegają dodatkowym korektom, porównywalność kalkulacji zapewniana jest przez odpowiednie wyliczenia i korekty dokonywane przy wyznaczaniu przepływów dla Komparatora Sektora Publicznego. Jeżeli w wyniku porównania wartości bieżących dla obu modeli realizacji otrzymana wartość bieżąca przepływów Podmiotu Publicznego jest wyższa w modelu PPP od szacunkowych wartości PSC, wskazuje to na większą efektywność PPP w stosunku do PSC. Należy zauważyć, że wartość bieżąca przepływów Podmiotu Publicznego w wielu przypadkach będzie mieć wartość ujemną.

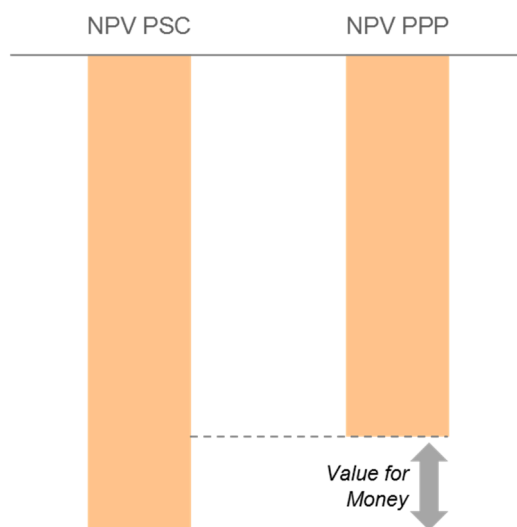
Sposób oszacowania przepływów Podmiotu Publicznego w modelu PPP został przedstawiony w rozdziale 3.8. Część II. Obydwa modele finansowe (model finansowy obejmujący projekcję przepływów Podmiotu Publicznego w modelu PPP i model finansowy przepływów Podmiotu Publicznego w Formule Tradycyjnej) odnoszą się do tego samego projektu referencyjnego, tj. zakładanego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Kluczowym założeniem jest to, że parametry projektu referencyjnego są takie same dla obydwu modeli realizacji inwestycji, zarówno jeśli chodzi o zakres przedmiotowy jak i standard obiektu oraz świadczonych usług. Przykładowo, porównywanie szpitala na 700 łóżek z trzydziestoletnim okresem użyteczności ekonomicznej ze skrzydłem szpitalnym na 50 łóżek i dwudziestoletnim okresem trwania umowy byłoby bezzasadne. Jednocześnie ten sam zakres i standard nie oznaczają tego samego poziomu nakładów i kosztów oraz harmonogramu ich ponoszenia - nierzadko Partner Prywatny jest w stanie zrealizować i oddać do użytku dane aktywo szybciej niż Podmiot Publiczny. Dodatkowo, ten sam zakres i standard nie oznaczają takiego samego poziomu przychodów. W szczególnych przypadkach, w Projektach PPP Partner Prywatny będzie mieć możliwość uzyskiwania dodatkowych przychodów, które w przypadku Metody Tradycyjnej nie będą uzyskiwane przez Podmiot Publiczny. Przykładowo, regulacje prawne mogą ograniczać możliwość prowadzenia określonego rodzaju działalności komercyjnej Podmiotowi Publicznemu.

Powyższe nie oznacza jednocześnie, że projekt referencyjny powinien zakładać realizację wszystkich zadań siłami własnymi Podmiotu Publicznego. Należy przyjąć racjonalne założenia w celu odzwierciedlenia sytuacji, w której Podmiot Publiczny realizuje zadania określone w przedmiocie partnerstwa w sposób, w jaki działa zwyczajowo.

Podczas obliczenia PSC, które na wielu etapach wykorzystuje metody podobne do tych używanych podczas wyliczenia przepływów w modelu PPP, zbiera się wyniki już przeprowadzonych analiz technicznych i finansowych, kwantyfikuje ryzyko, a następnie oblicza się ich wartość bieżącą netto metodą zdyskontowanych przepływów pieniężnych (DCF). W ten sposób prognozuje się wartość bieżącą netto realizacji inwestycji w Formule Tradycyjnej (np. w której Podmiot Publiczny projektuje, finansuje i przeprowadza inwestycję bezpośrednio lub na podstawie odrębnych kontraktów obmiarowych i umów z wykonawcami), którą można porównać z wartością bieżącą w formule PPP.

W przypadku Projektów Hybrydowych, w związku z brakiem pewności co do pozyskania finansowania, na etapie Oceny Efektywności powinny być prowadzone równoległe analizy wariantów zakładających dofinansowanie w rozważanych formach, jak i wariantów bez dofinansowania ze środków unijnych. Innymi słowy, należy sporządzić dwa warianty Komparatora Sektora Publicznego, i dokonać wyliczenia wskaźnika *Value for Money* w dwóch wariantach: porównując model PPP i PSC przy założeniu pozyskania dofinansowania oraz porównać modele PPP i PSC bez dofinansowania, a następnie przeanalizować wyniki.

Schemat 10: *Value for Money* jako różnica pomiędzy modelami PSC i PPP



Założenia do Komparatora Sektora Publicznego

Komparator Sektora Publicznego jest przygotowywany w oparciu o następujące założenia:

Tabela 19: Założenia do ilościowej analizy *Value for Money* – *Formuła Tradycyjna*

Założenia	Przykładowy zakres danych	Uwagi / źródło danych do analizy
Założenia makroekonomiczne	Prognozy inflacji, wskaźników wzrostu wynagrodzeń, kursów walutowych, stóp procentowych.	Analogicznie jak w przypadku analiz ekonomiczno-finansowych (3.8 Analizy ekonomiczno-finansowe)
Nakłady inwestycyjne Podmiotu Publicznego	Nakłady inwestycyjne netto na realizację Projektu PPP wraz z harmonogramem ich ponoszenia, które obejmować mogą prace projektowe, budowę, przebudowę, rozbudowę lub remont, nadzór nad realizacją przedsięwzięcia, wytworzenie wartości niematerialnych i prawnych.	Nakłady te mogą się różnić w zakresie wysokości i czasu ich ponoszenia od nakładów obliczonych dla modelu PPP (np. wskutek uproszczonych procesów zakupowych po stronie Partnera Prywatnego). Niemniej jednak ich źródłem powinny być wyniki przeprowadzonych analiz technicznych.

Założenia	Przykładowy zakres danych	Uwagi / źródło danych do analizy
Koszty operacyjne w tym koszty remontów Podmiotu Publicznego	Koszty operacyjne w analizowanym okresie obejmujące m.in.: koszty bieżącego utrzymania infrastruktury, opłaty, naprawy bieżące i remonty, koszty personelu obsługi marketingowej, prawnej, technicznej, operacyjnej, koszty ubezpieczeń.	<i>Podobnie jak w przypadku nakładów inwestycyjnych, wysokość kosztów operacyjnych, w tym kosztów remontów, może się różnić od wyliczeń dla modelu PPP. Szacunki te pozyskuje się również wskutek przeprowadzonych analiz technicznych, na podstawie średnich rynkowych lub założenia od Doradcy finansowego.</i>
Koszty finansowania	Struktura i koszty finansowania projektu w przypadku jego realizacji przez Podmiot Publiczny.	<i>Dane Podmiotu Publicznego – dostępne źródła finansowania zewnętrznego dla projektu</i>
Koszty związane z dodatkowymi zamówieniami	Koszty wynagrodzeń pracowników Podmiotu Publicznego odpowiedzialnych za zamówienia wraz z właściwą alokacją kosztów ogólnego zarządu.	<i>Ze względu na większą liczbę zamówień w przypadku PSC, należy uwzględnić koszty organizacji i przeprowadzenia zamówień publicznych w modelu finansowym. Źródłem danych do analizy powinny być informacje wynikające z systemu rachunkowości zarządczej prowadzonej przez Podmiot Publiczny, lub w przypadku braku informacji o satysfakcjonującej jakości – odpowiednie szacunki.</i>
Założenia dotyczące podatków (neutralność fiskalna)	Obowiązujące stawki dla rozważanych podatków, terminy płatności zobowiązań podatkowych, itp. Co ważne, PSC powinno zostać skorygowane o podatki, tak aby zapewnić porównywalność wariantów z punktu widzenia społeczeństwa (zgodnie z Krokiem 4 poniżej).	<i>Wyniki analiz podatkowych.</i>
Założenia dotyczące przychodów od Użytkowników i podmiotów trzecich	Prognozowany popyt na usługi i odpowiadające mu prognozowane stawki opłat (o ile występują) lub sposób ich wyznaczania, a w uzasadnionych przypadkach: elastyczność popytu, przychody od podmiotów trzecich (o ile występują), przychody związane ze zbyciem określonych składników majątkowych (o ile występują).	<i>Podobnie jak w przypadku modelu PPP - wyniki przeprowadzonej analizy popytu oraz testowania rynku.</i>
Założenia dotyczące zapotrzebowania na kapitał obrotowy	Wskaźniki rotacji zapasów, zobowiązań i należności.	<i>Średnie branżowe lub założenia Doradcy finansowego.</i>

Założenia	Przykładowy zakres danych	Uwagi / źródło danych do analizy
Okres analizy	Okres analizy powinien być zbieżny z okresem, na jaki przewiduje się zawarcie Umowy o PPP.	<i>Wyniki analiz technicznych, testowania rynku, celów Podmiotu Publicznego oraz oceny dostępności finansowej.</i>

Podobnie jak w przypadku kalkulacji dla realizacji inwestycji w formule PPP, zaleca się, aby analizy były przeprowadzone w cenach nominalnych, tj. z uwzględnieniem inflacji. Analogicznie, nie należy uwzględniać kosztów, które zostały już poniesione i nie mogą zostać odzyskane (ang. *sunk costs*).

Metodyka przeprowadzania ilościowej analizy *Value for Money*

Wyznaczenie wskaźnika *Value for Money* dla projektu wymaga porównania wartości bieżącej przepływów Podmiotu Publicznego w modelu PPP, wyznaczonej w ramach analiz ekonomiczno-finansowych zgodnie z rozdziałem 3.8.3. Część II Analiza atrakcyjności komercyjnej i Bankowości Projektu PPP, oraz wartości bieżącej w Formule Tradycyjnej – Komparatora Sektora Publicznego (PSC). Sporządzenie Komparatora Sektora Publicznego oraz wyznaczenie wartości wskaźnika *Value for Money*, odbywa się w następujących krokach:

Krok 1: Identyfikacja kosztów i przychodów oraz prognoza przepływów pieniężnych dla realizacji projektu Metodą Tradycyjną

Krok 2: Uwzględnienie skutków ryzyka w PSC

Krok 3: Uwzględnienie różnicy w kosztach i korzyściach społeczno-ekonomicznych w PSC

Krok 4: Uwzględnienie neutralności fiskalnej w PSC

Krok 5: Wyznaczenie wartości bieżącej dla PSC oraz wskaźnika *Value for Money*

Krok 1

Identyfikacja kosztów i przychodów oraz prognoza przepływów pieniężnych dla realizacji projektu w Formule Tradycyjnej

Pierwszym krokiem w procesie budowania Komparatora Sektora Publicznego jest identyfikacja wszystkich istotnych kosztów i przychodów przy założeniu realizacji projektu przez Podmiot Publiczny zgodnie z jego zwyczajowym (tradycyjnym) sposobem działania. Następnie, na tej podstawie wyznaczane są przepływy pieniężne związane z inwestycją na przestrzeni całego życia projektu. Szacunek obejmować będzie nakłady inwestycyjne, koszty operacyjne, koszty związane z dodatkowymi postępowaniami zamówieniowymi, zapotrzebowanie na kapitał obrotowy, przychody od Użytkowników i podmiotów trzecich (jeśli występują), zamodelowanie przepływów podatkowych oraz prognozy co do źródeł i wielkości przychodów na etapie utrzymania/zarządzania.

Pomimo, że założenia dotyczące zakresu i jakości prac dla projektu referencyjnego są takie same w obu formułach realizacji inwestycji, nie implikuje to automatycznie tego samego poziomu nakładów kapitałowych, kosztów operacyjnych oraz przychodów. W ramach analiz technicznych należy oszacować poszczególne pozycje oddzielnie zarówno dla wariantu PPP, jak i PSC. Różnice pomiędzy poziomem kosztów inwestycyjnych i operacyjnych oraz przychodami mogą wynikać przykładowo z optymalizacji kosztów w cyklu życia aktywa (ang. *whole-life costing*) lub być związane z kosztami dodatkowych postępowań zamówieniowych po stronie Podmiotu Publicznego.

Analiza powinna uwzględniać w sposób realistyczny zakładaną strukturę i koszty finansowania po stronie Podmiotu Publicznego. Należy wyodrębnić bezpośrednie koszty finansowania Podmiotu Publicznego (kredyty, pożyczki, ew. emisje obligacji) związane z rozważanym Projektem PPP.

Ponadto, jeżeli Podmiot Publiczny nie może wytworzyć aktywa w takim samym czasie jak Partner Prywatny, również powinno zostać to uwzględnione w analizie. Harmonogram realizacji inwestycji przyjęty dla Komparatora Sektora Publicznego może być odmienny niż ustalony dla modelu PPP. Późniejsze rozpoczęcie etapu operacyjnego powinno mieć odzwierciedlenie również w kalkulacji przepływów związanych z przychodami od Użytkowników i podmiotów trzecich (jeśli dotyczy).

Krok 2 Uwzględnienie skutków ryzyka dla PSC

Kolejnym etapem jest kwantyfikacja ryzyk i uwzględnienie oczekiwanych skutków ryzyk w modelu. Jest to kluczowy element ilościowej analizy *Value for Money*, często przesądzający o jej wyniku.

Kwantyfikacja ryzyk, które mogą zostać przeniesione na Partnera Prywatnego w każdym z wariantów wymaga dokonania uprzedniej identyfikacji ryzyk oraz ich podziału pomiędzy Podmiot Publiczny a Partnera Prywatnego. Podstawowym założeniem dokonywania podziału ryzyka przy Projektach PPP jest przekazywanie ryzyka tej stronie, która potrafi nim lepiej zarządzać. W związku z tym, ilościowa analiza ryzyka zakładać może różne prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka i różne jego konsekwencje finansowe w modelu PSC, niż to uwzględnione uprzednio w modelu dla formuły PPP. Analiza w tym zakresie powinna bazować na przeprowadzonej analizie ryzyka (zgodnie metodyką wskazaną w rozdziale 3.3. Część II).

W Komparatorze Sektora Publicznego należy uwzględnić wartość ryzyk, które w przypadku realizacji Projektu w formule PPP zostałyby przetransferowane do Partnera Prywatnego. Ryzyka te powinny być uwzględnione w opracowanym wcześniej modelu PPP. Ryzyka, które bez względu na przyjęty wariant realizacji inwestycji pozostają po stronie Podmiotu Publicznego (tzw. ryzyka zatrzymane) nie są uwzględniane w ilościowej analizie *Value for Money*. Wynika to z tego, że zgodnie z definicją, nie różnicują one wariantów, a ich uwzględnienie wiązałoby się z dalszą komplikacją analizy.

Podstawową metodą kwantyfikacji ryzyk jest obliczenie ich wartości oczekiwanej poprzez przemnożenie oszacowanego prawdopodobieństwa materializacji poszczególnych ryzyk w kilku scenariuszach i ich skutków. Zarówno w PSC jak w modelu PPP, na potrzeby szacowania oczekiwanej wartości możliwe jest przyjęcie pewnych uproszczeń i agregowanie ryzyk w określone grupy na potrzeby ich uwzględnienia w modelu finansowym. Innymi słowy, nie jest konieczna analiza scenariuszowa każdego z ryzyk zdefiniowanych w macierzy ryzyk dla Projektu PPP, niemniej sposób agregacji i jej uzasadnienie powinno być każdorazowo objaśnione w analizach. Co ważne, te same ryzyka mogą mieć różną wartość oczekiwaną (a więc różne prawdopodobieństwo wystąpienia lub też – różną wycenę zdarzenia) w zależności od tego, czy są zarządzane przez Podmiot Publiczny, czy przez Partnera Prywatnego, co jest bezpośrednim skutkiem założenia, iż Partner Prywatny potencjalnie lepiej zarządza przeniesionymi na niego ryzykami.



Przykład

Przedstawiony poniżej przykład przedstawia prostą wycenę ryzyka poprzez obliczenie wartości oczekiwanej w kilku scenariuszach.

Tabela 20: Kwantyfikacja ryzyk projektowych dla modeli PPP i PSC

Ryzyko		Ryzyko w wariacie PPP			Ryzyko w Formule Tradycyjnej		
		Prawdopo- dobieństwo (a)	Wycena zdarzenia w mln zł (b)	Wartość oczekiwana ryzyka w mln zł (a*b)	Prawdopo- dobieństwo (a)	Wycena zdarzenia w mln zł (b)	Wartość oczekiwana ryzyka w mln zł (a*b)
Ryzyko związane z kosztami inwestycji	Nakłady przeszacowane	15%	25	3,75	10%	25	2,5
	Brak różnicy	40%	0	0	40%	0	0
	Przekroczenie niewielkie	25%	-25	-6,25	25%	-25	-6,25
	Przekroczenie średnie	15%	-50	-7,5	15%	-50	-7,5
	Przekroczenie znaczne	5%	-75	-3,75	10%	-75	-7,5
Średnioważona wartość ryzyka		100%		-13,75	100%		-18,75

Należy zwrócić uwagę, iż w tym konkretnym przypadku założono, że Partner Prywatny jest w stanie tym ryzykiem zarządzać lepiej (np. wskutek większego doświadczenia w realizacji tego rodzaju inwestycji), w związku z czym prawdopodobieństwo wystąpienia przekroczenia kosztów jest niższe, niż w Formule Tradycyjnej. Nie musi to być jednak regułą: analiza może zakładać różną wycenę zdarzenia przy scenariuszach określonych poprzez prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń.

Kolejnym krokiem w tym przykładzie byłoby umieszczenie wartości ryzyka w wysokości -18,75 mln zł w modelu, w którym obliczany jest Komparator Sektora Publicznego. Co ważne, skwantyfikowane ryzyka należy umieścić we właściwym okresie, np. w przypadku przekroczeń w nakładach inwestycyjnych wartość ryzyka powinna zostać rozłożona na poszczególne lata proporcjonalnie zgodnie z harmonogramem ponoszenia nakładów inwestycyjnych.

Możliwe jest zastosowanie również bardziej złożonych metod wyceny ryzyka. Przykładem jest metoda Monte Carlo, która uwzględnia rozkład prawdopodobieństwa ryzyka. Możliwość jej wykorzystania w wielu przypadkach może być ograniczona w związku z ograniczoną dostępnością danych o kosztach ryzyka z poprzednich projektów, które stają się podstawą założeń co do rozkładu prawdopodobieństwa.

Jeżeli określone ryzyko jest dzielone pomiędzy Podmiot Publiczny a Partnera Prywatnego, w PSC należy uwzględnić wartość tylko tej części ryzyka, która w wariacie PPP została przeniesiona na Partnera Prywatnego. Część ryzyka, która w każdym wariacie zostaje zatrzymana po stronie Podmiotu Publicznego, nie powinna być uwzględniana w kalkulacji Komparatora Sektora Publicznego.

Po dokonaniu wyceny poszczególnych ryzyk należy uwzględnić je w przepływach Komparatora Sektora Publicznego w okresach, których oczekiwana jest ich materializacja. Konsekwencje ryzyk będą na późniejszym etapie dyskontowane.

Krok 3

Uwzględnienie różnic w kosztach i korzyściach społeczno-ekonomicznych w PSC

Kolejnym krokiem w procesie obliczania PSC jest uwzględnienie różnic w kosztach i korzyściach społeczno-ekonomicznych. Metodyka ich obliczania została opisana w rozdziale 3.8.4 Analiza Ekonomiczna.

Istotą ilościowej analizy *Value for Money* jest porównywanie wyłącznie modelu realizacji przedsięwzięcia, w związku z czym jego zakres, standard aktywa oraz jakość świadczonych usług są takie same niezależnie od modelu. Założenie to implikuje, że w etapie operacyjnym koszty i korzyści ekonomiczno-społeczne nie będą się różnić pomiędzy PPP a PSC.

Metodyka kalkulacji *Value for Money* dopuszcza jednak uwzględnienie różnic w harmonogramie realizacji danego przedsięwzięcia, co skutkować może późniejszą dostępnością aktywa lub późniejszym rozpoczęciem świadczenia usług. W takich przypadkach społeczno-ekonomiczny koszt braku dostępności aktywa/usługi (dotyczący wyłącznie okresu, w którym aktywo/usługa nie są dostępne) powinien zostać skwantyfikowany i uwzględniony w Komparatorze Sektora Publicznego. Biorąc pod uwagę złożoność takiej kalkulacji, jej przeprowadzenie jest rekomendowane jedynie wówczas, gdy różnica w harmonogramie wynosi co najmniej jeden rok.

Krok 4

Uwzględnienie neutralności fiskalnej

W kolejnym kroku należy upewnić się, że różnice związane z przepływami podatkowymi nie będą wpływać na wyniki analizy i porównywalność Formuły Tradycyjnej z wariantem PPP. Przykładowo w wariantcie PPP mogą występować opłaty i podatki, które nie będą występować w Formule Tradycyjnej w związku z tym, że Podmiot Publiczny jest zwolniony z obowiązku ich uiszczania. W innych przypadkach, ze względu na obowiązujące przepisy podatkowe, Partner Prywatny może być zobowiązany do uiszczania podatku od innej podstawy, rozpoznania obowiązku podatkowego w innym momencie lub też wysokość podatków lub sposób wykładni tych przepisów będą różne ze względu na odmienny poziom ponoszonych kosztów i nakładów.

Potencjalne korzyści związane ze zwolnieniami podatkowymi lub podatkiem zapłaconym w niższej kwocie będą jedynie pozorne, jako że ostatecznym beneficjentem zapłaconych podatków będzie społeczeństwo. W związku z tym, w celu wyeliminowania wpływu przepływów podatkowych na wybór modelu realizacji inwestycji w Komparatorze Sektora Publicznego dokonuje się korekty w zakresie neutralności fiskalnej. Do przepływów w modelu finansowym PSC dodaje się podatki, które zostałyby zapłacone przez Partnera Prywatnego w przypadku realizacji projektu w formule PPP, a których w Formule Tradycyjnej Podmiot Publiczny nie uiszcza, a jeśli uiszcza je w innej wysokości – w Komparatorze Sektora Publicznego należy uwzględnić wyłącznie różnicę.

Typowym przykładem takiego podatku może być podatek CIT oraz podatek od nieruchomości, niemniej, jeśli pomiędzy modelami występują różnice w wysokości zobowiązań z tytułu VAT – również powinno to zostać uwzględnione. Należy mieć na uwadze, że na przepływy VAT w modelu PPP składać się mogą podatki płacone przez Partnera Prywatnego, jak i podatki płacone przez Użytkowników lub przez Podmiot Publiczny, jeśli nie ma on możliwości ich odzyskania.



Przykład

Przedstawiony poniżej przykład przedstawia różnicę pomiędzy wartością bieżącą przepływów podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości, podatku CIT oraz podatku VAT w modelu PPP i przy założeniu realizacji projektu Metodą Tradycyjną. Na podstawie porównania wartości bieżących ustalana jest wysokość korekty dotyczącej neutralności fiskalnej. Następnie korekta dodawana jest do modelu PSC.

Różnica z przepływami dotyczącymi podatku od nieruchomości wynikać może ze zwolnienia z podatku od nieruchomości, z którego korzystać będzie Podmiot Publiczny w przypadku Metody Tradycyjnej, a które nie musi dotyczyć Partnera Prywatnego w modelu PPP.

Różnica w przepływach dotyczących podatku CIT wynikać może z odmiennego sposobu kontraktowania usług i zadań w Formule Tradycyjnej i w modelu PPP wpływającego na klasyfikację podatkową wydatków, innych okresów w których rozpoznawane są przychody i koszty, różnic w zakresie udziału usług kompleksowych pomiędzy modelami, odmiennego zakresu zadań własnych Podmiotu Publicznego, kwestii związanych z przenoszeniem własności aktywów w czasie (odpłatne lub nieodpłatne) oraz klasyfikacji ponoszonych przez Partnera Prywatnego wydatków dla celów rachunkowo-podatkowych.

Różnice w przepływach dotyczących podatku VAT wynikać mogą z innych momentów powstania obowiązku podatkowego, różnic w zakresie udziału usług kompleksowych pomiędzy modelami (z czym wiążą się w szczególności różnice w stawkach VAT i różnice w momentach powstania obowiązku podatkowego), możliwego zwolnienia usług finansowych z VAT w modelu PPP, odmiennego zakresu zadań własnych Podmiotu Publicznego (np. w Formule Tradycyjnej zadania związane z utrzymaniem inwestycji mogą wykonywać pracownicy Podmiotu Publicznego, zaś w modelu PPP wszystkie zadania w tym zakresie mogą być powierzone Partnerowi Prywatnemu), różnej liczby przepływów opodatkowanych VAT (np. zbycie przedsiębiorstwa w modelu PPP), różnej kwalifikacji podatkowej Opłat od Użytkowników w zależności od tego czy są one przychodem Podmiotu Publicznego czy Partnera Prywatnego oraz różnic w zakresie możliwości odliczania VAT przez Podmiot Publiczny.

Tabela 21: Korekta w zakresie neutralności fiskalnej

	Podatki zapłacone w modelu PPP	Podatki zapłacone dla PSC przed korektą	Korekta w zakresie neutralności fiskalnej	Podatki zapłacone dla PSC po korekcie
NPV dla podatku od nieruchomości	- 1 mln zł	0	- 1 mln zł	- 1 mln zł
NPV dla CIT	- 19 mln zł	-12 mln zł	-7 mln zł	- 19 mln zł
NPV dla VAT	-34,5 mln zł	- 23 mln zł	- 11,5 mln zł	-34,5 mln zł

Krok 5

Wyznaczenie wartości bieżącej dla PSC oraz wskaźnika Value for Money

Ostatnim etapem analizy jest obliczenie wartości bieżącej dla przepływów wyznaczonych w ramach Komparatora Sektora Publicznego oraz porównanie do wartości bieżącej dla formuły PPP wyznaczonych przy użyciu tej samej stopy dyskontowej. Do dyskontowania przepływów (zarówno dla przepływów finansowych modelu PPP jak i PSC) na potrzeby analizy *Value for Money* stosuje się społeczną stopę dyskontową (SSD) na poziomie 7,5%⁹. Wartość *Value for Money* wyznacza różnica pomiędzy wartością bieżącą wariantów, a współczynnik *Value for Money* otrzymuje się zgodnie ze wzorem poniżej

$$VfM [\%] = \frac{NPV\ PPP - NPV\ PSC}{|NPV\ PSC|}$$

gdzie:

NPV PSC – wartość bieżąca netto przepływów dla Komparatora Sektora Publicznego;

NPV PPP – wartość bieżąca netto przepływów dla wariantu PPP.

Podobnie jak w przypadku analiz ekonomiczno-finansowych, należy przeprowadzić analizę wrażliwości. Metody jej przeprowadzenia zostały opisane w rozdziale 3.9. Część II Analiza Value for Money.

3.9.3 Wnioski z analizy Value for Money

Analiza *Value for Money* służy potwierdzeniu efektywności realizacji projektu w formule PPP. Co do zasady, decyzja o realizacji projektu w formule PPP powinna zostać podjęta dla tych projektów, dla których przeprowadzone analizy potwierdzają większą efektywność w formule PPP niż realizacja przedsięwzięcia w Formule Tradycyjnej. Kluczowe znaczenie dla podejmowania decyzji będzie mieć analiza jakościowa, pozwalająca na całościową ocenę modeli realizacji inwestycji, z uwzględnieniem celów Podmiotu Publicznego i ich priorytetyzacji.

Należy podkreślić, że ilościowa analiza *Value for Money* pełni funkcję pomocniczą w podejmowaniu decyzji, a nie rozstrzygającą. Z jednej strony nie uwzględnia ona czynników jakościowych, które mogą przemawiać za jednym z wariantów i wiązać się może z pewną dawką uznaniowości (np. na etapie kwantyfikacji ryzyka), przez co jej niewłaściwe użycie może doprowadzić do błędnych wniosków. W związku z powyższym jest to narzędzie wspomagające Podmiot Publiczny, raczej udzielające wskazówek, niż ostatecznej odpowiedzi.

Co więcej, analiza ilościowa *Value for Money* zakłada, że realizacja inwestycji Metodą Tradycyjną jest w ogóle możliwa. Jeżeli Podmiot Publiczny nie jest w stanie zrealizować przedsięwzięcia Metodą Tradycyjną (np. ze względu na brak dostępności wystarczających środków finansowych i brak możliwości zaciągnięcia finansowania), wartość analityczna z przeprowadzenia analizy *Value for Money* będzie ograniczona. W takich sytuacjach, kluczowe będzie potwierdzenie dostępności finansowej projektu oraz potencjału rynkowego umożliwiającego jego realizację.

⁹ Przyjęta wartość społecznej stopy dyskontowej stanowi sumę realnej społecznej stopy dyskontowej, wynoszącej 5% zgodnie z „Wytycznymi w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020” Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju 17 lutego 2017 r., oraz długofalowego celu inflacyjnego NBP, wynoszącego 2,5%.

3.10 Podsumowanie Oceny Efektywności

Wyniki Oceny Efektywności




Przeprowadzone w ramach Oceny Efektywności analizy i płynące z nich wnioski powinny zostać przedstawione w osobnym raporcie. Raport ten powinien przedstawiać dane wejściowe i założenia do wykonanych analiz, wyniki poszczególnych analiz wraz z omówieniem oraz całosciowe wnioski w zakresie wykonalności i efektywności realizacji projektu w formule PPP.

Mając na uwadze, że raport stanowić będzie podstawę do podjęcia decyzji dotyczącej kontynuacji bądź zaniechania prac nad Projektem PPP, a osoby zasiadające w organie decyzyjnym nie zawsze posiadają ekspercką wiedzę z zakresu prawa, ekonomii czy dziedzin technicznych, raport powinien być napisany w sposób, który zapewnia przekazanie jasnych, zrozumiałych i obiektywnych rekomendacji. Wskazane jest unikanie żargonu branżowego w treści dokumentu oraz niezasypywanie potencjalnych czytelników ogromem danych statystycznych. Zasadnicza część raportu powinna w spójny i dokładny sposób prezentować zakres przeprowadzonych analiz oraz wypływające z nich wnioski. Właściwym miejscem do zaprezentowania szczegółowych analiz ilościowych (np. koszty, analiza ryzyka) czy specyfikacji technicznych są załączniki.

W przypadku potwierdzenia zasadności realizacji projektu oraz potwierdzenia wykonalności i efektywności realizacji projektu w formule PPP, wyniki i produkty Oceny Efektywności obejmować powinny również:

- weryfikację założeń przyjętych we wstępnym opisie Projektu PPP, a w szczególności definicji projektu, zakresu projektu, podziału zadań i ryzyk oraz mechanizmu wynagradzania; wnioski w tym zakresie zawarte w raporcie z Oceny Efektywności zostaną wykorzystane do sporządzenia SWZ/OPiW na potrzeby postępowania na wybór Partnera Prywatnego;
- założenia do strategii prowadzenia przez Podmiot Publiczny postępowania na wybór Partnera Prywatnego, w tym identyfikacja obszarów wymagających dyskusji z Partnerami Prywatnymi, podział ról i zadań członków Zespołu Projektowego PPP oraz Zespołu Doradców;
- model finansowy przedsięwzięcia w modelu PPP oraz Komparator Sektora Publicznego, które mogą stanowić przydatne narzędzia do weryfikacji ewentualnych zmian wprowadzanych na późniejszym etapie i oceny efektywności realizacji inwestycji oraz szacowania wartości zamówienia.

Tabela 22: Tabela podsumowująca zakres Oceny Efektywności dla Małych Projektów PPP

Ocena Efektywności	Małe Projekty PPP 		Komentarz
	konieczna	wskazana	
Analiza interesariuszy		v	Szczególnie istotna identyfikacja w zakresie w jakim Projekt wpłynie na społeczność lokalne
Analizy techniczne	v		W zakresie niezbędnym do określenia rezultatów oczekiwanych przez Podmiot Publiczny
Analizy ryzyka	v		W pełnym zakresie
Analizy prawne	v		W pełnym zakresie
Analizy podatkowe		v	Wskazana w przypadku istnienia wątpliwości natury podatkowej
Analizy rynkowe	v		Niezbędna jako pierwszy krok do oceny czy rynek będzie zainteresowany Projektem i czy w związku z tym inne analizy są uzasadnione
Analiza popytu		v	Wskazana, w uproszczonym zakresie, w celu oszacowania zapotrzebowania na wielkość Infrastruktury Publicznej
Analizy ekonomiczno-finansowe	v		W uproszczonym zakresie pozwalającym ocenić wpływ Projektu na bilans i budżet Podmiotu Publicznego
Analiza <i>Value for Money</i>	v		Wymagane jest przeprowadzenie analizy jakościowej

4. Działania do podjęcia przed wszczęciem postępowania na wybór Partnera Prywatnego

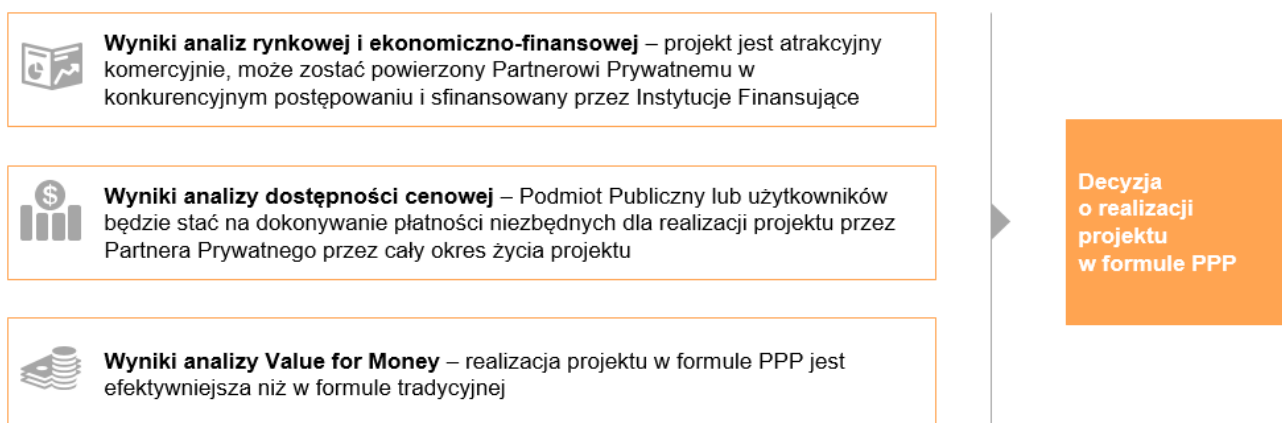
4.1 Decyzja Podmiotu Publicznego o kontynuowaniu projektu w formule PPP

Proces decyzyjny jest stałym elementem Projektów PPP. Na każdym etapie, w każdej fazie i w momencie osiągnięcia kamieni milowych Podmiot Publiczny musi podejmować decyzje odnośnie kontynuacji Projektu PPP i przechodzeniu do kolejnego etapu. Warto przy tym pamiętać, iż w określonych sytuacjach swoboda Podmiotu Publicznego w zakresie takiej decyzji ulega ograniczeniom. Dotyczy to dużych inwestycji finansowanych z budżetu państwa w kwocie powyżej 300.000.000 zł (trzysta milionów). Planowanie takiej inwestycji wymaga bowiem przeprowadzenia tzw. Testu PPP (tj. procedury wymaganej przepisami Ustawy o Finansach Publicznych), kończącego się wydaniem niewiążącej opinii przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w przedmiocie sposobu realizacji inwestycji¹⁰. Co do zasady przeprowadzenie Testu PPP nie będzie jednak konieczne, jeśli planowana inwestycja będzie realizowana na podstawie Ustawy o PPP albo Ustawy o Umowie Koncesji.

Przygotowując harmonogram Projektu PPP należy wziąć pod uwagę czas niezbędny na decyzje Podmiotu Publicznego, z uwzględnieniem zarówno terminów wynikających z obowiązującego prawa, regulacji wewnętrznych Podmiotu Publicznego jak i zwyczajowych terminów funkcjonujących w ramach danego Podmiotu Publicznego i jego struktury organizacyjnej.

Przy podejmowaniu decyzji o rozpoczęciu postępowania na wybór Partnera Prywatnego należy wziąć pod uwagę wyniki Oceny Efektywności oraz wszystkie czynniki wpływające na możliwość realizacji Projektu PPP.

Schemat 11: Narzędzia wspomagające decyzję Podmiotu Publicznego w zakresie realizacji Projektu PPP



¹⁰ Minister do spraw rozwoju regionalnego może, przed wydaniem opinii, zwrócić się do ministra właściwego do spraw finansów o wydanie opinii o planowanym przez wnioskodawcę sposobie realizacji inwestycji, w zakresie wpływu planowanych wydatków z budżetu państwa na bezpieczeństwo finansów publicznych.

Warto w tym miejscu pamiętać o dodatkowym narzędziu wynikającym z Ustawy o PPP, tzw. Opinii PPP, przydatnym przede wszystkim Podmiotom Publicznym realizującym mniejsze Projekty PPP. Zgodnie z Ustawą o PPP Podmiot Publiczny może bowiem wystąpić do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z wnioskiem o opinię na temat zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP (tzw. Opinia PPP). Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego opiniuje przedłożoną dokumentację w zakresie poprawności i kompletności przeprowadzonych analiz w ramach Oceny Efektywności, przyjętego modelu prawno-organizacyjnego, Mechanizmów Wynagradzania Partnera Prywatnego, w tym wysokości Opłat od Użytkowników (jeśli takie opłaty są planowane) oraz warunków ich zmiany. Pozytywna opinia w przedmiotowym zakresie z całą pewnością może stanowić dodatkowe wsparcie w procesie podejmowania decyzji o realizacji projektu w formule PPP.

W przypadku, gdy wyniki analiz dadzą pozytywne odpowiedzi na powyżej postawione pytania i dodatkowo projekt uzyska Opinię PPP, decyzja Podmiotu Publicznego o kontynuacji projektu w formule PPP powinna być niemalże automatyczna, z zachowaniem otrzymania odpowiednich zgód organów nadzorczych, jeśli nie zostały one udzielone w momencie rozpoczęcia Oceny Efektywności. W przypadku, gdy analizy nie potwierdzą w pełni sensowności Projektu PPP w oparciu o przyjęte założenia i cele lub Projekt PPP nie otrzyma pozytywnej Opinii PPP, Podmiot Publiczny może podjąć decyzję o rezygnacji z projektu lub modyfikacji jego zakresu. W przypadku podjęcia decyzji o modyfikacji zakresu, należy określić nowe założenia, zarówno co do wyników analizy, poziomu modyfikacji, szczególnie przy znaczącym ograniczeniu Projektu PPP, jak i harmonogramu prac. Gdyby harmonogram wykazywał znaczne przesunięcie w czasie, które mogłoby negatywnie wpłynąć na korzyści z Projektu PPP, Podmiot Publiczny może podjąć decyzję o rezygnacji z Projektu PPP. Wszystkie te działania powinny być rozpatrywane w kontekście celów Projektu PPP.

Projekt PPP może podlegać modyfikacji także w wyniku Dialogu Konkurencyjnego. W przypadku ograniczonego zainteresowania projektem Partnerów Prywatnych, podobnie jak w przypadku etapu Oceny Efektywności, Podmiot Publiczny będzie musiał podjąć decyzję o kontynuacji lub rezygnacji z Projektu PPP. Wówczas także należy skorzystać z wyników zmodyfikowanych analiz i upewnić się, że proponowane rozwiązania przynoszą zakładane cele i korzyści Podmiotowi Publicznemu.

W każdym przypadku decyzje Podmiotu Publicznego powinny być podejmowane bez zbędnej zwłoki i zgodnie z zakładanym harmonogramem. Brak woli politycznej w zakresie podejmowania szybkich i zdecydowanych decyzji odnośnie Projektu PPP zwykle prowadzi do ograniczenia zainteresowania Projektem PPP ze strony Partnerów Prywatnych i powoduje, że Projekt PPP nie jest w stanie uzyskać zakładanych celów, a tym samym jego realizacja staje się nieuzasadniona.

4.2 Opis Potrzeb i Wymagań

Opis Potrzeb i Wymagań (OPIW) jest dokumentem prezentującym Projekt PPP potencjalnym Partnerom Prywatnym na etapie ogłoszenia o wszczęciu postępowania prowadzonego w formule PPP. Sporządzany jest w przypadku postępowania o wartości nie niższej niż Progi Unijne prowadzonego w trybach negocjacji z ogłoszeniem, Dialogu Konkurencyjnego i partnerstwa innowacyjnego, a w postępowaniu poniżej Progów Unijnych w trybie podstawowym z obowiązkowymi negocjacjami oraz w trybie partnerstwa innowacyjnego. Informacje zawarte w OPIW służą do wstępnej oceny zainteresowania udziałem w danym Projekcie PPP i są podstawą do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (lub oferty w przypadku postępowania o wartości poniżej Progów Unijnych w trybie podstawowym z obowiązkowymi negocjacjami, o którym mowa w art. 275 pkt 3 Ustawy PZP). Dokument ten w sposób zwięzły powinien przedstawiać podejście Podmiotu Publicznego do realizacji Projektu PPP, w szczególności zakresu rzeczowego i szacunkowych nakładów inwestycyjnych.

Opis Potrzeb i Wymagań powinien być przygotowany w oparciu o:

- Ocenę Efektywności zawierającą np. Studium Wykonalności lub Koncepcję Projektową (jeśli wykonane wcześniej);
- inne dokumenty posiadane przez Podmiot Publiczny.

Opis Potrzeb i Wymagań dla Dialogu Konkurencyjnego zawierać będzie charakterystyczne elementy, o których mowa w art. 174 ust. 2 Ustawy PZP, tj.:

- 1) opis potrzeb i wymagań Zamawiającego dotyczących dostaw, usług lub robót budowlanych, stanowiących przedmiot zamówienia¹¹;
- 2) informację o wysokości nagród dla wykonawców, którzy podczas Dialogu Konkurencyjnego przedstawili rozwiązania stanowiące podstawę do składania ofert, jeżeli Zamawiający przewiduje nagrody;
- 3) wstępny harmonogram postępowania o udzielenie zamówienia;
- 4) opis kryteriów, którymi Zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobu oceny ofert, a jeżeli przypisanie wag nie jest możliwe na etapie wszczęcia postępowania z obiektywnych przyczyn, Zamawiający wskazuje kryteria oceny ofert w kolejności od najważniejszego do najmniej ważnego;
- 5) liczbę wykonawców, którzy zostaną zaproszeni do udziału w Dialogu Konkurencyjnym, jeżeli Zamawiający przewiduje ograniczenie liczby wykonawców;
- 6) informację o podziale Dialogu Konkurencyjnego na etapy, jeżeli Zamawiający przewiduje taki podział w celu ograniczenia liczby rozwiązań, które będą przedmiotem Dialogu Konkurencyjnego na kolejnych etapach.

Zakres OPIW powinien obejmować także:

- nazwę oraz adres Zamawiającego, numer telefonu, adres poczty elektronicznej oraz strony internetowej Postępowania;
- adres strony internetowej, na której udostępnione zostaną zmiany i wyjaśnienia treści OPIW, a także inne dokumenty zamówienia bezpośrednio związane z Postępowaniem;
- tryb udzielenia zamówienia;
- określenie przedmiotu zamówienia;
- podstawy wykluczenia, o których mowa w art. 108 Ustawy PZP, oraz informację o warunkach udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia;
- informację o podmiotowych środkach dowodowych, w tym o etapach postępowania o udzielenie zamówienia, na których wykonawcy będą obowiązani do składania wszystkich lub niektórych podmiotowych środków dowodowych;
- informację o środkach komunikacji elektronicznej, przy użyciu których Zamawiający będzie komunikował się z wykonawcami, wraz z informacją o wymaganiach technicznych i organizacyjnych sporządzania, wysyłania i odbierania korespondencji elektronicznej;
- informację o sposobie komunikowania się Zamawiającego z wykonawcami w inny sposób niż przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, w tym w przypadku zaistnienia jednej z sytuacji określonych w art. 65 ust. 1, art. 66 i art. 69 Ustawy PZP;
- wskazanie osób uprawnionych do komunikowania się z wykonawcami;
- opis sposobu przygotowywania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu;

¹¹ Przykładowe opisy potrzeb i wymagań, o których mowa w art. 174 ust. 2 pkt 1 Ustawy PZP dla sektorów drogowego, wodno-kanalizacyjnego i kubaturowego przedstawione są w Załącznikach nr 5, 6 i 7. Należy zwrócić uwagę, że mimo bardzo mylącego nazewnictwa są to dokumenty inne niż Opis Potrzeb i Wymagań i stanowią tylko jeden z jego elementów.

- sposób oraz termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu;
- sposób informowania o wynikach oceny wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu;
- pouczenie o środkach ochrony prawnej przysługujących wykonawcy.

OPIW powinien zawierać również informacje, o których mowa w art. 134 ust. 2 (z wyjątkiem pkt 11) Ustawy PZP, czyli:

- podstawy wykluczenia, o których mowa w art. 109 ust. 1 Ustawy PZP, jeżeli Zamawiający je przewiduje;
- opis części zamówienia, jeżeli Zamawiający dopuszcza składanie ofert częściowych;
- liczbę części zamówienia, na którą wykonawca może złożyć ofertę, lub maksymalną liczbę części, na które zamówienie może zostać udzielone temu samemu wykonawcy, oraz kryteria lub zasady, mające zastosowanie do ustalenia, które części zamówienia zostaną udzielone jednemu wykonawcy, w przypadku wyboru jego oferty w większej niż maksymalna liczbie części;
- wymagania dotyczące wadium, jeżeli Zamawiający przewiduje obowiązek wniesienia wadium;
- informacje dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeżeli Zamawiający przewiduje obowiązek jego wniesienia;
- informacje dotyczące ofert wariantowych, w tym informacje o sposobie przedstawiania ofert wariantowych oraz minimalne warunki, jakim muszą odpowiadać oferty wariantowe, jeżeli Zamawiający wymaga lub dopuszcza ich składanie;
- maksymalną liczbę wykonawców, z którymi Zamawiający zawrze umowę ramową, jeżeli Zamawiający przewiduje zawarcie umowy ramowej;
- informację o przewidywanych zamówieniach, o których mowa w art. 214 ust. 1 pkt 7 i 8 Ustawy PZP, jeżeli Zamawiający przewiduje udzielenie takich zamówień;
- informacje dotyczące przeprowadzenia przez wykonawcę wizji lokalnej lub sprawdzenia przez niego dokumentów niezbędnych do realizacji zamówienia, o których mowa w art. 131 ust. 2 Ustawy PZP, jeżeli Zamawiający przewiduje możliwość albo wymaga złożenia oferty po odbyciu wizji lokalnej lub sprawdzeniu tych dokumentów;
- informacje dotyczące walut obcych, w jakich mogą być prowadzone rozliczenia między Zamawiającym a wykonawcą, jeżeli Zamawiający przewiduje rozliczenia w walutach obcych;
- informację o przewidywanym wyborze najkorzystniejszej oferty z zastosowaniem aukcji elektronicznej wraz z informacjami, o których mowa w art. 230 Ustawy PZP, jeżeli Zamawiający przewiduje aukcję elektroniczną;
- informacje dotyczące zwrotu kosztów udziału w postępowaniu, jeżeli Zamawiający przewiduje ich zwrot;
- wymagania w zakresie zatrudnienia osób, o których mowa w art. 96 ust. 2 pkt 2 Ustawy PZP, jeżeli Zamawiający przewiduje takie wymagania;
- informację o zastrzeżeniu możliwości ubiegania się o udzielenie zamówienia wyłącznie przez wykonawców, o których mowa w art. 94 Ustawy PZP, jeżeli Zamawiający przewiduje takie wymagania;
- informację o obowiązku osobistego wykonania przez wykonawcę kluczowych zadań, jeżeli Zamawiający dokonuje takiego zastrzeżenia zgodnie z art. 60 i art. 121 Ustawy PZP;
- wymóg lub możliwość złożenia ofert w postaci katalogów elektronicznych lub dołączenia katalogów elektronicznych do oferty, w sytuacji określonej w art. 93 Ustawy PZP.

4.2.1 Ogólne informacje o Projekcie PPP

Cele i przedmiot Projektu PPP

W tej części należy przedstawić oczekiwania Podmiotu Publicznego co do efektów Projektu PPP. Efektem Projektu PPP może być np.:

- ograniczenie liczby gospodarstw domowych wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe ścieków poprzez przyłączenie do kanalizacji;
- zwiększenie liczby gospodarstw domowych podłączonych do sieci wodociągowej;
- zwiększenie efektywności odprowadzania wód opadowych i roztopowych;
- zmniejszenie ilości odpadów kierowanych na składowiska poprzez budowę instalacji zagospodarowania odpadów (sortownia, spalarnia itp.);
- ułatwienie obsługi mieszkańców poprzez lokalizację wydziałów urzędu miasta w jednym nowoczesnym budynku;
- skrócenie czasu przejazdu komunikacją miejską poprzez budowę nowej infrastruktury drogowej.

Celem Projektu PPP nie może być budowa sama w sobie tylko świadczenie określonej usługi publicznej. Niewłaściwe ustalenie celu może prowadzić do następujących konsekwencji:

- wzrost nakładów inwestycyjnych w wyniku nadmiernych wymagań Podmiotu Publicznego związanych z zakresem rzeczowym, który nie jest niezbędny do osiągnięcia celu projektu (dodatkowe elementy zakresu mogą być nawet całkowicie niezwiązane z celem projektu). Przykładem może być stawianie nadmiernych wymagań technologicznych, które odbiegają od stosowanych standardów, np. w zakresie nawierzchni drogi dojazdowej, na której nie przewiduje się znacznego obciążenia ruchem;
- wzrost kosztów operacyjnych wynikający z rozszerzania zakresu usług świadczonych przez Partnera Prywatnego w przypadku, gdy usługi te nie są powiązane z celem projektu. Przykładem może być wymóg stosowania podwyższonych standardów jakości usługi, zdecydowanie odbiegających od obowiązujących (np. stosowanie zaostrzonych standardów emisji zanieczyszczeń powietrza z instalacji przetwarzania odpadów w stosunku do obowiązujących oraz przewidywanych przepisów w tym zakresie);
- wydłużenie harmonogramu realizacji inwestycji związane z wymaganiem przez Podmiot Publiczny dodatkowych dokumentów czy uzgodnień niezwiązanych bezpośrednio z celem Projektu.

Zakres rzeczowy zakładanej inwestycji

Po określeniu celu Projektu PPP oraz oczekiwanych efektów z jego realizacji konieczne jest ustalenie narzędzi do ich osiągnięcia.

Zakres rzeczowy jest odzwierciedleniem pomysłu Podmiotu Publicznego na osiągnięcie celu Projektu PPP. Pomysł ten należy opisać poprzez wskaźniki techniczne (np. długość drogi do przebudowy, powierzchnia biurowa, przepustowość sieci kanalizacyjnej itp.). Przy Projektach PPP związanych z budową lub przebudową obiektów kubaturowych zalecane jest przedstawienie oczekiwanych parametrów tych obiektów (np. wysokość, liczba kondygnacji, powierzchnia, kubatura).

Na tym etapie należy wstępnie rozstrzygnąć, czy zakres rzeczowy przedstawiony przez Podmiot Publiczny ma mieć charakter dookreślony czy orientacyjny. Decyzja taka zależna jest od bardzo wielu czynników wynikających z indywidualnego charakteru inwestycji.

Z jednej strony dookreślony charakter opisu należy rozumieć jako ramowy opis zakresu zaproponowany przez Podmiot Publiczny, który w takim samym układzie będzie wymagany (negocjacje w określonym przedziale). Rozwiązanie to przenosi część ryzyka na Podmiot Publiczny, np. ryzyko nieosiągnięcia efektu w wyniku niewłaściwego określenia zakresu (np. określenie precyzyjnych wskaźników kubaturowych dla obiektów przemysłowych może doprowadzić do ograniczeń w ich funkcjonowaniu).

Z drugiej strony, w przypadku opisu orientacyjnego, pozostawienie Partnerowi Prywatnemu zbyt dużej dowolności w doborze zakresu może doprowadzić do nieosiągnięcia celów Projektu PPP lub pomniejszenia funkcjonalności danego obiektu (np. ograniczenie przestrzeni komunikacyjnej w obiektach użyteczności publicznej).

W przypadku Projektów PPP z sektora drogowego wskazane jest przedstawienie Studium Wykonalności (w zakresie technicznym) albo Koncepcji Projektowej wybranego wariantu budowy lub przebudowy wraz z rozrysowaną geometrią drogi w planie w odpowiedniej skali jak również wykonaną analizą i prognozą ruchu oraz wskazaniem infrastruktury kolidującej z przedmiotową inwestycją i wstępnych warunków jej przebudowy lub zabezpieczenia. Przykładowo, opracowanie przez Podmiot Publiczny najbardziej aktualnych pomiarów ruchu oraz prognoz ruchu jest szczególnie istotne przy Projektach Koncesyjnych, gdy Partner Prywatny wynagradzany jest z realnego wykorzystania dróg przez użytkowników (natężenia ruchu). Warto w tym miejscu wspomnieć o przypadkach unieważnienia procedury wyboru Partnera Prywatnego właśnie ze względu na nierealne założenia wejściowe przyjęte przez Podmiot Publiczny i niemodyfikowane w trakcie prowadzonego Dialogu Konkurencyjnego.

Warto zwrócić uwagę także na określenie potencjalnych miejsc podłączenia mediów. Dotyczy to w szczególności projektów, w których konieczne jest nietypowe (ponadnormatywne) przyłączenie do mediów (np. wyprowadzenie dużej mocy elektrycznej do sieci lokalnego operatora, czy też przyłączenie do sieci gazowej dużego obiektu kubaturowego). Zasadne jest, aby Podmiot Publiczny już na początkowym etapie Oceny Efektywności uzyskał co najmniej wstępne zapewnienie przyłączenia mediów. Może się bowiem okazać, że dla danej lokalizacji takie przyłączenie jest całkowicie niemożliwe lub koszt takiego podłączenia jest niewspółmiernie wysoki w porównaniu z kosztami całej inwestycji (dotyczy to np. budowy zakładów termicznego przetwarzania odpadów).

Zakres świadczonych usług

Należy możliwie szczegółowo określić zakres usług świadczonych przez Partnera Prywatnego na etapie operacyjnym. W typowych projektach infrastrukturalnych, zakres usług obejmować będzie utrzymanie danego składnika majątkowego, może obejmować również zarządzanie Infrastrukturą Publiczną oraz inne usługi, zgodnie z cyklem życia danej Infrastruktury Publicznej oraz założeniami Podmiotu Publicznego co do zadań powierzanych Partnerowi Prywatnemu.

W niektórych Projektach PPP, zakres zadań Partnera Prywatnego obejmować będzie wykonywanie obowiązków ustawowych wynikających z pełnionej funkcji zarządcy infrastruktury, przekazanych przez Podmiot Publiczny, jak na przykład uzgadnianie i opiniowanie dokumentów inwestycji prowadzonych przez podmioty zewnętrzne.

Częstym błędem Podmiotów Publicznych jest skupianie się na kwestiach związanych z wytworzeniem danego składnika majątkowego (np. rozwiązaniach technicznych w zakresie budowy) i jednocześnie niewystarczająco precyzyjne formułowanie wymagań co do oczekiwanego zakresu i jakości świadczonych usług. W Projektach PPP etap operacyjny jest szczególnie istotny, biorąc pod uwagę, że wytworzona lub przebudowana / remontowana Infrastruktura Publiczna po zakończeniu budowy będzie utrzymywana/ zarządzana przez Partnera Prywatnego przez długi okres, a następnie będzie musiała być zwrócona Podmiotowi Publicznemu na warunkach określonych w Umowie PPP.

Lokalizacja

Opis lokalizacji służy do oceny realności i szacowania kosztów realizacji inwestycji. Konieczne jest przedstawienie map poglądowych pokazujących inwestycję na tle większego obszaru.

W zależności od rodzaju projektu przydatne jest wskazanie miejsc podłączenia mediów, dróg dojazdowych, głównych szlaków komunikacyjnych, potencjalnych tras przebiegu sieci, lokalnych ograniczeń w emisji hałasu itp. W przypadku, gdy dana lokalizacja wymusza przyjęcie specyficznych rozwiązań projektowych (np. ze względu na sąsiedztwo obiektu zabytkowego, obszaru Natura 2000 itp.), to sugerowane jest wskazanie przyczyn wraz z propozycją rozwiązania (np. wstępna Koncepcja Projektowa).

W tym miejscu należy również przedstawić status prawny terenu przeznaczonego pod inwestycję oraz ewentualnie sposób pozyskania terenu niezbędnego dla realizacji inwestycji (np. Specustawa Drogowa, zawarcie umowy dzierżawy, służebność przesyłu).

Zalecane jest przedstawienie wstępnych danych dotyczących warunków gruntowo-wodnych. Dotyczy to w szczególności projektów o skomplikowanej konstrukcji (np. duże obiekty kubaturowe, mosty, tunele).

4.2.2 Wstępny harmonogram realizacji Projektu PPP

Konieczne jest zaproponowanie przez Podmiot Publiczny harmonogramu realizacji projektu. Harmonogram ten powinien zawierać główne działania, w szczególności ogłoszenie o zamówieniu publicznym, prekwalfikacja wykonawców, przeprowadzenie dialogu z wykonawcami, ocena ofert, Zamknięcie Komercyjne, Zamknięcie Finansowe, uzyskanie pozwolenia na budowę, zakończenie danego etapu prac budowlanych, uzyskanie pozwolenia na użytkowanie, przekazanie do utrzymania/ zarządzania itp.

W harmonogramie konieczne jest uwzględnienie wszelkich ryzyk mogących mieć wpływ na termin realizacji Projektu PPP.

4.2.3 Posiadana dokumentacja, zgody i pozwolenia

Należy przedstawić spis dokumentów jakie obecnie są w posiadaniu Podmiotu Publicznego. Jeśli dany dokument jest w fazie pozyskiwania, to sugerowane jest przedstawienie takiej informacji wraz z oczekiwanym terminem jego uzyskania. Posiadana przez Podmiot Publiczny dokumentacja taka jak projekt budowlany, Studium Wykonalności albo Koncepcja Projektowa powinna służyć jako materiał pomocniczy dla Partnera Prywatnego. W zależności od indywidualnych cech Projektu PPP (np. wynikających z uzyskanej wcześniej Decyzji Środowiskowej), powyższe dokumenty mogą mieć charakter informacyjny lub wiążący (lub wiążący w ograniczonym zakresie np. w odniesieniu do konkretnego elementu).

Analiza doświadczeń zagranicznych związanych z zakresem dokumentacji technicznej istniejącej i powstałej już w fazie przygotowawczej, wskazuje jak istotne jest znaczenie pozyskiwania takiej dokumentacji przez Podmiot Publiczny. Takie podejście bilansuje bowiem w prawidłowy sposób ryzyka techniczne po obu stronach. Dzięki temu Podmiot Publiczny może uzyskać oferty bardziej korzystne finansowo. Minimum dla tzw. inwestycji liniowych (np. inwestycje drogowe, tramwajowe, kolejowe) powinno być uzyskanie wstępnych warunków technicznych, wydanych przez zarządców sieci, jak również Decyzji Środowiskowej dla wybranego wariantu realizacji przedsięwzięcia.

W przypadku projektów, gdzie Decyzja Środowiskowa ma kluczowe znaczenie, istotne jest, aby Podmiot Publiczny jeszcze przed przygotowaniem wniosku o uzyskanie Decyzji Środowiskowej wykonał wstępną koncepcję techniczną tej inwestycji (np. Koncepcja Projektowa lub Studium Wykonalności), z której będą wynikać sugerowane rozwiązania mające wpływ na środowisko. W takich przypadkach zasadne jest aby potencjalni Partnerzy Prywatni mieli możliwość konsultacji zapisów takiej Koncepcji na etapie dialogu technicznego.

4.2.4 Rozwiązania techniczne

Opis wymagań względem Partnera Prywatnego powinien określać oczekiwane rezultaty, efekty i wymagania jakościowe a nie opis konkretnego rozwiązania technologicznego. Należy pamiętać, że narzucając konkretne rozwiązanie technologiczne nie tylko ogranicza się konkurencję ale również istotnie wpływa się na poziom kosztów utrzymania nie mając być może pełnego ich obrazu.

W pewnych przypadkach, wszędzie tam, gdzie jest to niezbędne z punktu widzenia osiągnięcia celów Projektu PPP, wymagane jest określenie rozwiązań technicznych. Jeśli na przykład z analiz wykonanych na etapie Studium Wykonalności (lub innego podobnego dokumentu) wynika, że osiągnięcie celu wymaga zastosowania specyficznych nietypowych rozwiązań, jak np. konieczność zastosowania unikalnej technologii budowy nawierzchni z uwagi na wysokie obciążenie ruchem danego odcinka drogi, czy też wykorzystania konkretnego systemu oczyszczania spalin dla zakładu termicznego przetwarzania odpadów z uwagi na lokalne uwarunkowania ochrony środowiska, to zastosowanie takich rozwiązań powinno być wskazane.

W przypadku określania rozwiązań technicznych przez Podmiot Publiczny należy uwzględnić:

- zgodność z najlepszą dostępną techniką;
- prawdopodobieństwo realizacji danego pomysłu technicznego (zarówno w kwestii wykonalności technicznej jak i ekonomicznej);
- uwarunkowania lokalne (zagadnienie to jest często pomijane przy projektowaniu obiektów kubaturowych przez architektów z południa Europy, co skutkuje niedostosowaniem tych obiektów do polskich warunków klimatycznych);
- możliwość pozyskania finansowania (np. strony finansujące nie udzielają kredytów dla technologii, które nie posiadają odpowiednich referencji).

Należy pamiętać, że część szczegółowych rozwiązań technicznych zostanie doprecyzowana oraz może ulec zmianie na etapie dialogu z wykonawcami (rezygnacja już na wstępnym etapie z możliwości modyfikacji zakresu na etapie dialogu eliminuje jedną z podstawowych zalet projektu PPP, czyli wykorzystania wiedzy doświadczonego Podmiotu Prywatnego).

4.2.5 Wymogi na etapie operacyjnym

Należy możliwie szczegółowo określić wymogi dla usług świadczonych przez Partnera Prywatnego na etapie operacyjnym. Co do zasady, oczekiwanym przez Podmiot Publiczny rezultatem będzie utrzymywanie Infrastruktury Publicznej i świadczenie usług według wskazanych w Umowie o PPP standardów.

Opis wymagań względem Partnera Prywatnego na etapie operacyjnym powinien więc określać oczekiwane rezultaty, mniej zaś ich specyfikację techniczną. Zarówno rezultaty, jak i docelowo Kluczowe Wskaźniki Efektywności (KPI) służące ich mierzeniu, powinny być określane w zgodzie z zasadą SMART (rozdział 1.2.2. Część II). Dobór właściwego zakresu czynności i ich częstotliwości w celu dotrzymania standardów (określonych przez Podmiot Publiczny) co do zasady należeć będzie do Partnera Prywatnego, zgodnie z przyjętym podziałem zadań i ryzyk.

Typowe Kluczowe Wskaźniki Efektywności dla sektorów drogowego, wodno-kanalizacyjnego i kubaturowego przedstawione są w Załącznikach nr 8, 9 i 10.

4.2.6 Wstępny podział ryzyk

Należy wskazać proponowany podział ryzyk pomiędzy Partnerem Prywatnym a Podmiotem Publicznym. Przedmiotowy podział będzie wynikał z analizy ryzyka przeprowadzonej w toku Oceny Efektywności.

4.2.7 Wskazanie struktury finansowej i wynagrodzenia/ przychodów Partnera Prywatnego

Niezbędne jest określenie strony odpowiedzialnej za pozyskanie finansowania Projektu PPP i podstawowych założeń w tym zakresie. Jeśli dla danego Projektu PPP przewidywane jest wykorzystanie dofinansowania z funduszy unijnych lub pozyskanie finansowania ze zwrotnych instrumentów finansowych UE powinno to zostać wskazane.

Należy wskazać zakładany Mechanizm Wynagradzania oraz podstawowe założenia Podmiotu Publicznego w tym zakresie. Określenia wymaga podstawowe źródło przychodów Partnera Prywatnego, stanowiące odzwierciedlenie podziału zadań i ryzyk pomiędzy stronami, w szczególności w zakresie ryzyka budowy, popytu i dostępności.

4.3 Działania informacyjno-promocyjne projektu PPP przed jego ogłoszeniem (marketing projektu)

Rynek Projektów PPP jest rynkiem konkurencyjnym, co oznacza, że nie tylko potencjalni Partnerzy Prywatni konkurują między sobą o pozyskanie projektów, ale także Projekty PPP konkurują między sobą o zainteresowanie Partnerów Prywatnych i Instytucji Finansujących. Z tego powodu, szczególnie w przypadku Dużych Projektów lub o charakterze pilotażowym wskazane jest przeprowadzenie także marketingu Projektu PPP przed jego formalnym ogłoszeniem, w celu jego wypromowania.

Marketing projektu

W ramach marketingu Projektu PPP warto przeprowadzić spotkanie z uczestnikami rynku, w tym z firmami budowlanymi, operatorami, inwestorami, Instytucjami Finansującymi, doradcami, itp.

Spotkanie takie może zostać przeprowadzone w formule tzw. road show, czyli prezentacji Projektu PPP w określonym czasie i miejscu, wraz ze szczegółowym programem (agendą) z udziałem wyżej wymienionych podmiotów oraz przedstawicielami Komitetu Sterującego, Zespołu Projektowego PPP i ewentualnie Doradcy.

Spotkania takie najczęściej odbywają się w lokalizacjach, które pozwalają na uczestnictwo odpowiednio dużej grupy podmiotów, np. w stolicach finansowych lub przemysłowych. Mogą zostać także przeprowadzone w miejscu realizacji Projektu w połączeniu z wizją lokalną. Marketing Projektu PPP jest ważnym elementem sukcesu Projektu PPP, ponieważ pozwala na stworzenie silnej konkurencji przed formalnym rozpoczęciem postępowania na wybór Partnera Prywatnego.

Działania informacyjne

Ważnym elementem kampanii promocyjnej i informacyjnej jest komunikacja z pozostałymi interesariuszami i szeroko pojętym społeczeństwem, które powinno być poinformowane o Projekcie PPP i jego kluczowych założeniach oraz oczekiwanych rezultatach, a także o przewidywanym harmonogramie i wpływie na życie mieszkańców na terenie realizacji Projektu PPP.

Celem tej komunikacji jest zapewnienie akceptacji Projektu PPP przed jego formalnym rozpoczęciem, tak aby zapewnić poparcie społeczne, którego brak mógłby skutkować odwołaniem Projektu PPP z powodu sprzeciwu społecznego na etapie postępowania na wybór Partnera Prywatnego lub realizacji inwestycji. Innym sposobem na mitygowanie takiego ryzyka jest włączenie w prace przygotowawcze przedstawicieli interesariuszy, obejmujących społeczności lokalne/samorządy lokalne/organizacje pozarządowe.

Spotkania ze społecznością lokalną powinny być zaplanowane odrębnie, niż działania skierowane do rynku i rozwiązać wszelkie wątpliwości, które mogą się pojawić ze strony społeczeństwa/mieszkańców oraz prezentować korzyści wynikające z realizacji projektu w formule PPP. Istotnym elementem, w tym kontekście jest właściwe ustalenie celów Projektu PPP, tak aby od samego początku spełniały one oczekiwania społeczne, zarówno w kontekście uciążliwości inwestycji w okresie budowy/remontów, jak i wyboru Mechanizmu Wynagradzania Partnera Prywatnego.