

RAPORT PODSUMOWUJĄCY

**ocenę merytoryczną projektów
z samorządowego sektora drogowego w celu wyboru
projektu pilotażowego do realizacji w formule partnerstwa
publiczno-privatnego**

Warszawa, listopad 2013 r.



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Warunki korzystania z niniejszej publikacji

Niniejsza publikacja została opracowana w celu wzbogacenia i pobudzenia dyskusji na temat partnerstwa publiczno–prywatnego, a także w celu propagowania dobrych praktyk w tej dziedzinie. Jest ona wynikiem prac Platformy Partnerstwa Publiczno–Prywatnego powołanej z inicjatywy Ministra Rozwoju Regionalnego.

Obserwacje, analizy, interpretacje i wnioski zawarte w przedmiotowym materiale nie stanowią oficjalnego stanowiska Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) i nie mogą stanowić podstawy do formułowania jakichkolwiek roszczeń. Ponadto, MRR nie odpowiada za błędne interpretacje treści publikacji, ani za następstwa czynności podjętych na ich podstawie. W związku z tym użytkownik korzystający z informacji zawartych w niniejszej publikacji czyni to na swoją wyłączną odpowiedzialność.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 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. MRR nie ponosi odpowiedzialności za takie serwisy, a korzystanie z nich może podlegać szczegółowym warunkom.

Publikację opracowano na podstawie materiału przygotowanego przez zewnętrznego wykonawcę, sporządzonego na zlecenie MRR. Wprowadzone przez MRR zmiany treści dokumentu mają charakter redakcyjny.

**Departament Wsparcia Projektów Partnerstwa
Publiczno – Prywatnego**

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

tel. 22 273 79 50

poczta elektr.: ppp@mrr.gov.pl

SPIS TREŚCI:

	Wstęp.....	5
1	OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA STANU ISTNIEJĄCEJ INFRASTRUKTURY WŚRÓD ZGŁOSZONYCH PROJEKTÓW	6
2	PROCES PRZYGOTOWANIA PROJEKTÓW DROGOWYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.....	8
2.1	WYNIKI AUDYTU FINANSOWEGO	8
2.1.1	<i>Aktualny poziom wydatków partnera publicznego.....</i>	<i>8</i>
2.1.2	<i>Sytuacja finansowa partnera publicznego.....</i>	<i>9</i>
2.1.3	<i>Plan finansowy i struktura finansowa projektu, potencjalne przychody</i>	<i>12</i>
2.1.4	<i>Bezpośrednie rezultaty projektu.....</i>	<i>14</i>
2.1.5	<i>Podział ryzyk.....</i>	<i>17</i>
2.1.6	<i>Korzyści z zastosowania w projekcie partnerstwa publiczno -prywatnego (Value for Money, VfM).....</i>	<i>21</i>
2.1.7	<i>Analiza ekonomiczna</i>	<i>24</i>
2.2	WYNIKI AUDYTU TECHNICZNEGO	25
2.2.1	<i>Ocena stanu istniejącej infrastruktury drogowej (tylko dla projektów, których głównym celem nie jest zwiększenie przepustowości)</i>	<i>25</i>
2.2.2	<i>Wartość projektu.....</i>	<i>25</i>
2.2.3	<i>Racjonalność i kompletność harmonogramu działań</i>	<i>26</i>
2.2.4	<i>Analiza i ocena stanu technicznego projektów</i>	<i>26</i>
2.3	WYNIKI AUDYTU PRAWNEGO.....	28
2.3.1	<i>Potencjał instytucjonalny.....</i>	<i>28</i>
2.3.2	<i>Doświadczenie w zarządzaniu projektami tego rodzaju (PPP, koncesje).....</i>	<i>29</i>
2.3.3	<i>Strategiczny charakter i cele projektu</i>	<i>29</i>
2.3.4	<i>Studia wykonalności</i>	<i>29</i>
2.3.5	<i>Atrakcyjność rynkowa.....</i>	<i>30</i>
2.3.6	<i>Podstawy prawne dla realizacji każdego z modeli finansowania i realizacji projektu oraz procedur pozyskania dla realizacji projektu partnera prywatnego – podstaw prawnych dla realizacji każdego z modeli.....</i>	<i>31</i>
2.3.7	<i>Prawa i obowiązki partnerów w ramach PPP oraz podział zadań i ryzyk.....</i>	<i>33</i>
2.3.8	<i>Analizy dotyczące wkładu własnego (analiza tytułu prawnego i możliwości wykorzystania danego składnika majątkowego w przedsięwzięciu, analiza rodzaju i wielkości wkładu oraz zasad i terminów jego wnoszenia). Opis skutków prawnych formy dysponowania składnikami majątkowymi przekazanymi na cele realizacji przedsięwzięcia oraz formy przekazania składników majątkowych na początku i po zakończeniu przedsięwzięcia.....</i>	<i>34</i>
2.3.9	<i>Wskazanie istotnych postanowień umowy w modelu</i>	<i>36</i>
2.3.10	<i>Zasady wynagradzania partnera prywatnego (przepływy pieniężne przedsięwzięcia, mechanizmy płatności, korekty wynagrodzenia, system motywacyjny).....</i>	<i>36</i>
2.3.11	<i>Wymogi proceduralne dla wyboru partnera prywatnego</i>	<i>39</i>
3	„DOBRE I ZŁE PRAKTYKI” PRZY PRZYGOTOWYWANIU PROJEKTÓW	41
4	CHARAKTERYSTYKA GŁÓWNYCH TYPÓW MODELI NA PODSTAWIE WYWIADÓW POGŁĘBIONYCH, LITERATURY Z ZAKRESU INFRASTRUKTURY Z SEKTORA DROGOWEGO.....	46

5	PORÓWNANIE KRAJOWYCH KONCEPCJI ZAPREZENTOWANYCH PRZEZ PROMOTORÓW Z MODELAMI/ROZWIĄZANAMI PRZYJĘTYMI W PROJEKTACH PPP Z SEKTORA DROGOWEGO W INNYCH KRAJACH (W SZCZEGÓLNOŚCI UE).....	51
----------	--	-----------

SPIS RYSUNKÓW:

Rysunek 1. Lokalizacja projektów objętych Raportem.....	7
Rysunek 2. Podstawowy model PPP	46
Rysunek 3. Model koncesyjny budowy drogi	48
Rysunek 4. Model project finance w koncesji drogowej.....	49
Rysunek 5. Ogólny model PPP.	50

SPIS TABEL:

Tabela 1. Zakres stosowania pytań kontrolnych w PPP i koncesji	19
Tabela 2. Rodzaje opłat w zależności od rodzaju infrastruktury drogowej i źródła pochodzenia wynagrodzenia partnera prywatnego.....	53

Wstęp

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w 2013 r. przeprowadziło analizę propozycji projektów z sektora dróg samorządowych planowanych do realizacji w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, zgłoszonych przez członków Platformy PPP funkcjonującej w ramach Ministerstwa.

Przedmiotem prac wykonanych przez zewnętrznego doradcę (Investment Support Agata Kozłowska, EPRD Biuro Polityki Gospodarczej i Rozwoju Regionalnego Sp. z o.o.) były analizy i ocena rozwiązań w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego przyjętych przez Promotorów następujących przedsięwzięć:

- Program przebudowy i utrzymania dróg wojewódzkich realizowany w formule PPP – Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.
- Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 703 na odcinku Porczyny – Poddębice wraz z budową obwodnicy m. Praga – Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego.
- Budowa nowego przebiegu drogi wojewódzkiej nr 527 na odcinku od granic miasta do wiaduktu kolejowego (ul. Nowobałtyckiej w Olsztynie) – Gmina Olsztyn.
- Budowa ulicy Towarowej w Olsztynie na odcinku od skrzyżowania ulic Towarowej i Leonharda do projektowanej obwodnicy Olsztyna – Gmina Olsztyn.
- Budowa Trasy Łagiewnickiej (węzeł Ruczaj – węzeł Łagiewniki) wraz z linią tramwajową – Gmina Miejska Kraków.
- Budowa Trasy Pychowickiej i Zwierzynieckiej – Gmina Miejska Kraków.
- Rozbudowa węzła „Mistrzejowice” wraz z linią tramwajową KST „Stella-Sawickiego” – Gmina Miejska Kraków.
- Sieć dróg gminnych w Nowym Dworze Mazowieckim – nowa jakość zarządzania poprzez PPP – Gmina Nowy Dwór Mazowiecki.
- Budowa północnej obwodnicy miasta Krosna – odcinek: ul. Krakowska – Białobrzaska – Moniuszki – Gmina Krosno.

Niniejszy materiał zawiera podsumowujące informacje nt. ww. inwestycji oraz wnioski i uwagi wykonawcy badania.

1 OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA STANU ISTNIEJĄCEJ INFRASTRUKTURY WŚRÓD ZGŁOSZONYCH PROJEKTÓW

Wszystkie z ośrodków, w których planowane są analizowane inwestycje, stanowią ważne dla regionu bądź kraju węzły komunikacji drogowej. Ośrodki te w zależności od lokalizacji i charakteru danego obszaru, posiadają znacznie rozwiniętą sieć drogową składającą się z dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz w określonych przypadkach także autostrad. Powyższe sieci drogowe wzajemnie się uzupełniają.

Rozwój motoryzacji, w tym zwiększenie ilości pojazdów na terenie Polski oraz wynikające z tego natężenie ruchu drogowego, powoduje nadmierną eksploatację dróg oraz ich szybsze zużycie niż zakładane w czasie ich budowy. Podobnie sytuacja wygląda pod względem możliwości przepustowości. Większość dróg na obszarach objętych inwestycjami PPP była projektowana dla znacznie mniejszego ruchu. Niestety w chwili obecnej wiele odcinków dróg, nawet mimo dobrego stanu technicznego nie zapewnia wystarczającej przepustowości, poważnie ograniczając ruch (np. poprzez tworzenie się korków itp.).

Wedle wiedzy i badań stanu technicznego dróg prowadzonych przez zarządców dróg z terenów objętych inwestycjami, konieczne jest przeprowadzenie działań, które zniwelują niekorzystne skutki zwiększonego ruchu drogowego i postępującej dekapitalizacji dróg.

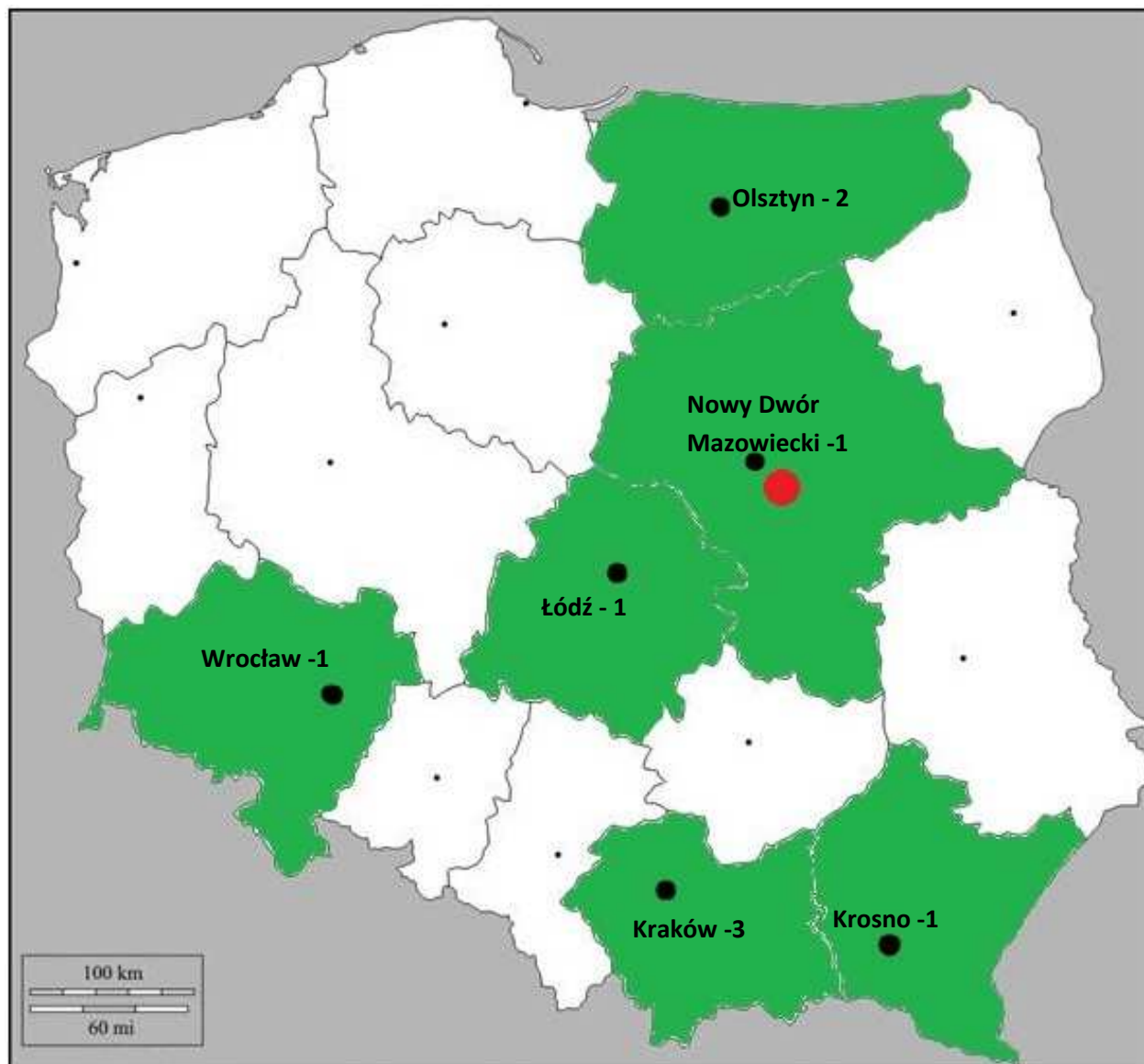
Kolejnym ważnym czynnikiem określającym stan dróg jest stan infrastruktury towarzyszącej dróg. Uwzględnianymi tu aspektami są w szczególności: bezpieczeństwo drogowe i obsługa pieszych. Większość dróg mimo nienajgorszego stanu nawierzchni nie posiada infrastruktury takiej jak: chodniki, oświetlenie uliczne czy barierki (lub ta którą posiada - rozbudowana jest w bardzo ograniczonym zakresie).

W związku z powyższym przy określaniu zakresu remontów, przebudowy i budowy nowych dróg należy zwracać szczególną uwagę na powyższe czynniki. Dowodem na zły stan dróg w kraju są statystyki wypadków drogowych, których jako główne przyczyny poza błędami ludzkimi (przekraczanie prędkości, alkohol itp.) wymienia się jakość i stan dróg.

W ciągu ostatnich lat, w wyniku dostępu do źródeł finansowania ze środków Unii Europejskiej, pojawiła się możliwość realizacji większej liczby inwestycji w zakresie poprawy infrastruktury drogowej w kraju. Powoduje to wymierne efekty w postaci poprawy stanu technicznego dróg oraz nieznacznym spadkiem liczby notowanych zdarzeń drogowych.

Lokalizację zbiorczą ocenianych w ramach zlecenia ośrodków przedstawia poniższa mapa.

Rysunek 1. Lokalizacja projektów objętych Raportem



Źródło: Strona internetowa www.google.pl oraz opracowanie własne

2 PROCES PRZYGOTOWANIA PROJEKTÓW DROGOWYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

2.1 Wyniki audytu finansowego

2.1.1 Aktualny poziom wydatków partnera publicznego

Do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego należy zaspokajanie potrzeb społeczeństwa m.in. poprzez utrzymanie infrastruktury drogowej na odpowiednim poziomie eksploatacyjnym, umożliwiającym sprawną organizację ruchu drogowego w regionie. Obowiązkiem jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest ponoszenie bieżących wydatków związanych z remontami i utrzymaniem infrastruktury drogowej, które zapewnią bezpieczny transport w regionie. Poziom wydatków ponoszonych przez JST bezpośrednio wpływa na zapewnione standardy dróg, a także bezpieczeństwo ruchu.

Ocenie podlegał poziom wydatków podmiotu publicznego na działania podobne do tych ujętych w projekcie (np. koszty utrzymania dróg zarządzanych przez partnera publicznego). Ekspert ocenił także czy poziom wydatków ponoszonych przez JST jest wystarczający do zapewnienia minimalnych standardów utrzymania dróg.

Wyniki oceny:

W trakcie wywiadów pogłębionych oraz rozmów na miejscu u Promotorów uzyskano informację o wydatkach ponoszonych przez podmiot publiczny w zł/km. Dodatkowo podmiot publiczny przedstawiał informację o stanie dróg będących w jego zarządzie. Po przeanalizowaniu otrzymanej dokumentacji eksperci dokonali oceny czy ponoszony poziom wydatków jest wystarczający dla zapewnienia minimalnych standardów na większości odcinków sieci.

Poziom aktualnych wydatków w czterech projektach (wśród dziewięciu poddanych ocenie), oceniono jako pozwalający na zapewnienie minimalnych standardów na większości odcinków sieci. Nieznaczna część sieci dróg, będących w zarządzie jednostek samorządu terytorialnego, wymaga poniesienia nakładów na dostosowanie jej do standardów dostępności i bezpieczeństwa ruchu. Projekty te uzyskały połowę punktów możliwych do przyznania w ramach kryterium.

Pozostałe pięć projektów oceniono negatywnie – z informacji otrzymanych od Promotorów wynika, że obecnie ponoszony poziom wydatków na utrzymanie dróg jest zdecydowanie niewystarczający dla zapewnienia odpowiedniego standardu na większości odcinków sieci dróg będących w zarządzie jednostek samorządu terytorialnego.

2.1.2 Sytuacja finansowa partnera publicznego

A. Wskaźniki z grupy dla jednostek samorządu terytorialnego

Oceniono 4 wybrane wskaźniki, według Konsultantów najbardziej znaczące przy ewentualnej realizacji ocenianych projektów, wyliczone dla jednostek samorządu terytorialnego za 2011 rok przez Ministerstwo Finansów. Porównano wskaźnik wypracowany przez Partnera Publicznego ze wskaźnikiem będącym średnią arytmetyczną wskaźników wszystkich jednostek z tej samej grupy jednostek samorządu terytorialnego (województwo, metropolia, gmina miejska, miasto na prawach powiatu). Wskaźniki na poziomie co najmniej równym średniej arytmetycznej oceniono pozytywnie.

Takiej ocenie poddano dwa wskaźniki budżetowe i dwa wskaźniki dla zobowiązań wg tytułów dłużnych:

- Wskaźnik WB3 = Nadwyżka operacyjna (dodatnia wartość wyniku bieżącego będącego różnicą dochodów bieżących i wydatków bieżących)/Dochody ogółem.

Dodatnia wartość wyniku bieżącego (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) określona jako nadwyżka operacyjna wskazuje na potencjalne zdolności i możliwości jednostki samorządu terytorialnego do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (WB3) określa stopień, w jakim jednostka mogłaby zaciągnąć nowe zobowiązania, w stosunku do osiągniętych dochodów. Im wyższa jest wartość tego wskaźnika tym większe są możliwości inwestycyjne lub większa możliwość zwiększenia wydatków bieżących. Ujemna wartość wskaźnika wskazuje na to, że jednostka samorządu terytorialnego nie wypracowuje nadwyżki operacyjnej, tj. dochody bieżące nie wystarczają na pokrycie wydatków bieżących.

- Wskaźnik WB7 = (Nadwyżka operacyjna + Dochody majątkowe)/ Wydatki majątkowe.

Wskaźnik samofinansowania - obrazuje stopień w jakim jednostka samorządu terytorialnego finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofinansowania. Im wyższa jest ta relacja tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia, jednak jego wysoka wartość może również świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości.

- Wskaźnik WZ1 = Dochody ogółem/Zobowiązania według tytułów dłużnych.

Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego.

- Wskaźnik WZ5 = (Odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek + Spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek(R))/Dochody własne.

Obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia - im większa jest wartość tej relacji tym większe jest ryzyko wystąpienia niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego.

Ekspert przyjął następujące kryteria oceny sytuacji finansowej partnera publicznego: Maksymalnie 0,5 pkt. za 4 wybrane wskaźniki, z grupy wskaźników wyliczonych dla jednostek samorządu terytorialnego za 2011 rok przez Ministerstwo Finansów. Punktowane są te co najmniej w wysokości równej średniej krajowej.

B. Analiza wskaźnikowa sprawozdań finansowych 2010-2012

Oceniono sprawozdania finansowe (bilans, rachunek zysków i strat) Partnerów Publicznych z ostatnich trzech lat (2010-2012) za pomocą analizy wskaźnikowej.

Wybrano i oceniono wskaźniki z grup:

- Rentowność - Wskaźniki związane z wynikiem finansowym - pozytywnie ocenione zostało wypracowanie dodatniego wyniku finansowego.

Rentowność aktywów ROA – informuje jaki zysk został wypracowany na bazie majątku przedsiębiorstwa. Niesie także informację o efektywności zarządzania majątkiem. Wysoka wartość wskaźnika oznacza, że jednostka jest w dobrej kondycji finansowej, czyli efektywnie zarządza aktywami w celu generowania zysku.

Rentowność funduszy własnych ROE - na podstawie wskaźnika można ocenić jaki jest zwrot z zainwestowanych funduszy własnych.

Wskaźnik marży zysku netto informuje jak rentowna jest sprzedaż realizowana przez jednostkę.

- Zadłużenie. Wskaźniki zadłużenia - pozytywnie oceniono zadłużenie zgodne z zasadami ostrożnościowymi.

Wskaźnik finansowania aktywów trwałych funduszami własnymi (złota reguła bilansowa)-ukazuje, w jakim stopniu aktywa trwałe są finansowane przez fundusze własne.

Wskaźnik obciążenia aktywów długiem - to obciążenie majątku zobowiązaniami, wyraża relację zobowiązań ogółem w stosunku do aktywów. Maksymalna wartość optymalna 57%-65%. Wysoka wartość wskaźnika oznacza duże ryzyko finansowe, niższy wskaźnik oznacza większą niezależność.

Wskaźnik zadłużenia funduszy własnych - określa wielkość kapitałów obcych przypadającą na jednostkę funduszy własnych. Im wyższy kapitał obcy, tym większe generuje koszty finansowe, obniżając wynik finansowy oraz zwiększając prawdopodobieństwo kłopotów z wypłacalnością.

- Płynność. Pozytywnie oceniono wskaźniki na minimalnym pożądanym poziomie.

Wskaźnik bieżącej płynności I - stopień pokrycia krótkoterminowych zobowiązań (wymaganych w ciągu najbliższych 12 miesięcy) środkami obrotowymi. Wskazuje, czy jednostka posiada wystarczający kapitał pracujący (tj. nadwyżka majątku obrotowego nad

zobowiązaniami krótkoterminowymi), który służy spłacie bieżących zobowiązań oraz pozwala ubiegać się o korzystniejsze warunki kredytowe. Wskazany przedział tego wskaźnika wynosi 1,5 – 2,0.

Wskaźnik płynności szybkiej II - bierze pod uwagę spłatę zobowiązań bieżących wyłącznie najbardziej płynnym majątkiem, z pominięciem zapasów i krótkoterminowych rozliczeń międzyokresowych. Wskazany przedział tego wskaźnika wynosi 1,0 – 1,5.

Wskaźnik płynności natychmiastowej III - to wskaźnik środków pieniężnych, informuje jaką część zobowiązań można spłacić posiadaną gotówką. Pozytywny poziom minimalny -0,20.

Konsultanci przyjęli następujące kryteria oceny sytuacji finansowej partnera publicznego: Maksymalnie 0,5 pkt. za pożądane wielkości wskaźników z okresu 2010-2012 typowych do analizy bilansu i rachunku zysków i strat z trzech grup:

1. rentowność,
2. zadłużenie,
3. płynność.

Wyniki oceny:

W ramach wywiadów pogłębionych z Promotorami, poproszono podmioty publiczne o przygotowanie sprawozdań finansowych z trzech ostatnich lat. Na ich podstawie zostały obliczone wyżej opisane wskaźniki. Ekspert oceniał czy uzyskane przez podmiot publiczny wskaźniki są korzystniejsze niż średnia krajowa dla tego typu podmiotów (w przypadku wskaźników grupy A), bądź czy wskaźniki ukazujące sytuację finansową partnera utrzymują się w granicach powszechnie zalecanych (grupa B).

Sytuację finansową dwóch podmiotów zgłaszających projekty oceniono jako właściwą. Przedstawione przez podmioty sprawozdania finansowe wskazywały na osiągnięcie zalecanych wartości wskaźników sytuacji finansowej w latach 2010-2012.

W pozostałych przypadkach (sześć projektów z sektora drogowego) analiza sprawozdań finansowych jednostek samorządu terytorialnego pozwoliła jedynie na przyznanie połowy punktów możliwych do uzyskania. Sytuacja finansowa żadnego z podmiotów publicznych nie została oceniona negatywnie, co skutkowałoby nie przyznaniem punktów w ramach kryterium.

Eksperci ocenili także możliwości finansowe podmiotu publicznego (zdolności podmiotu publicznego do finansowania przedsięwzięcia) w perspektywie kolejnych lat. Analizie poddano następujące dokumenty Wieloletni Plan Inwestycyjny oraz Wieloletnia Prognoza Finansowa.

Istotnym jest nie przekroczenie przez podmiot publiczny wymaganych ustawowo wskaźników zadłużenia w kolejnych:

- Wskaźnika spłaty zgodnie z art. 243 ufp. po uwzględnieniu art. 244 ufp.

- Wskaźnika obsługi długu (max 15%) = planowana łączna kwota spłaty zobowiązań/dochody ogółem (w %) – zgodnie z art. 169 ufp.
- Wskaźnika zadłużenia (max 60%) = zadłużenie/dochody ogółem – zgodnie z art. 170 ufp.

Parametry, które mogą bezpośrednio wpływać na powyższe wskaźniki to: planowana na dany rok budżetowy spłata długu, planowane odsetki od kredytów i pożyczek, dochody bieżące i dochody ogółem, dochody ze sprzedaży majątku oraz poziom wydatków bieżących.

Charakter wydatków wynikających z umowy PPP decydować będzie o ich wpływie na limit zadłużenia JST: wydatki majątkowe wynikające z umowy o PPP będą dla limitu zadłużenia neutralne, natomiast wydatki bieżące wpływać będą na ten limit. Istotnym jest rozważenie klasyfikacji opłaty za dostępność, która obejmuje zapłatę za wykonanie robót budowlanych związanych z budową lub przebudową, jak również zapłatę za bieżące utrzymanie wytworzonej infrastruktury. Wydatki te będą odmiennie klasyfikowane w zależności od ich przeznaczenia: wyłącznie wydatki związane z budową/przebudową składnika majątkowego w ramach umowy o PPP spełniają kryterium zakwalifikowania ich do wydatków majątkowych; natomiast wydatki stanowiące ekwiwalent za utrzymywanie infrastruktury usług są sklasyfikowane jako wydatki bieżące.

Wybór formuły realizacji projektu ma bezpośredni związek z wymienionymi wyżej czynnikami. Specyfika projektów realizowanych w formule PPP może umożliwiać brak wpływu projektu na dług publiczny, przy odpowiedniej alokacji ryzyk między partnerów PPP.

2.1.3 Plan finansowy i struktura finansowa projektu, potencjalne przychody

Na potrzeby oceny możliwości i realności wykonania inwestycji należy określić całkowite nakłady poniesione w ramach przedsięwzięcia do momentu rozpoczęcia użytkowania infrastruktury (nakłady inwestycyjne), a także koszty jej utrzymania (koszty eksploatacyjne). Istotnym jest by określone koszty inwestycyjne były oszacowane w sposób realny oddając tym samym rzeczywiste koszty jakie konieczne są do poniesienia w związku z projektem. Na tym etapie należy także scharakteryzować potencjalne źródła przychodu jakie może wygenerować projekt. Z punktu widzenia projektów PPP ważnym jest zidentyfikowanie wszystkich potencjalnych przychodów, gdyż mogą one wpływać na wysokość opłaty za dostępność jakiej domagał się będzie partner prywatny w ramach swojego wynagrodzenia. Określenie kosztów i przychodów projektu pozwala natomiast na stworzenie planu finansowego oraz struktury finansowania. Specyfika projektów partnerstwa publiczno – prywatnego wymaga, aby źródła finansowania inwestycji zapewniały „bankowalność” projektu – czyli umożliwiały zamknięcie finansowe projektu. Należy na tym etapie przeanalizować wpływ wydatków będących po stronie partnera publicznego na budżet JST oraz potencjalne zagrożenie „kanibalizacji” innych wydatków.

Podczas analizy kryterium ekspert oceniał projekt pod względem finansowym. W ocenie odniesiono się zarówno do nakładów inwestycyjnych (CAPEX) i kosztów operacyjnych (OPEX). Analizie podlegało także ryzyko „kanibalizacji” innych wydatków – tj. sytuację,

w której realizacja projektu PPP przez podmiot publiczny będzie wiązała się z brakiem środków na inne inwestycje JST oraz inne wydatki bieżące.

Wyniki oceny:

Stwierdza się, że dla wszystkich projektów określono nakłady inwestycyjne konieczne do poniesienia w projekcie (CAPEX). Dla trzech projektów określono również późniejsze koszty utrzymania wytworzonej infrastruktury (OPEX). W pozostałych projektach aspekt kosztów eksploatacji nie został poruszony na obecnym etapie.

Kwestię ujęcia potencjalnych przychodów projektów w rozliczeniach z partnerem prywatnym uwzględniono w dwóch projektach. Podmioty publiczne wskazały potencjalne źródła przychodów, nie oszacowano natomiast ich wysokości. W pozostałych siedmiu projektach aspekt przychodów nie został uwzględniony na obecnym etapie.

We wszystkich zgłoszonych do oceny projektach należy przeprowadzić pełną analizę finansową uwzględniającą specyficzne założenia inwestycji. Analizując koszt realizacji projektów PPP stwierdzono, że w przypadku wystąpienia oszczędności względem formuły tradycyjnej, projekty nie będą powodowały kanibalizacji innych wydatków JST. W przypadku, gdy formuła PPP okaże się droższa od formuły tradycyjnej należy zbadać jej wpływ na budżet JST. Specyfika umów PPP pozwala na odroczenie płatności podmiotu publicznego w czasie, co jest dla niego korzystne z punktu widzenia zapewnienia środków na inwestycje. Brak konieczności posiadania całości nakładów inwestycyjnych na etapie budowy, pozwala podmiotowi publicznemu na realizację/finansowanie w tym czasie innych (równie istotnych) projektów (brak „kanibalizacji” środków finansowych na inne inwestycje). Formuła PPP pozwala bowiem na osiągnięcie rezerwy wynikającej z różnicy między osiąganym zadłużeniem, a jego poziomem maksymalnym (w ocenie kryterium nie uwzględniano innych korzyści wynikających z realizacji projektu w formule PPP - krótszy okres realizacji, transfer wiedzy itp.). Oszczędności te lub rezerwę podmiot publiczny może przeznaczyć na inne zaplanowane inwestycje w regionie.

Wśród dziewięciu zgłoszonych projektów, osiem zostało wpisanych do lokalnych dokumentów dotyczących planowania: siedem projektów zostało ujętych w Wieloletnich Prognozach Finansowych, jeden został wpisany do Wieloletniego Planu Inwestycyjnego. Jeden projekt nie został ujęty w dokumentach planistycznych regionu.

Jednym z pytań kierowanych do podmiotów publicznych w ramach kryterium była także forma i planowana wartość wkładu własnego w przedsięwzięcie. W pięciu projektach podmiot publiczny wskazał, że na obecnym etapie nie rozważał formy i wartości wkładu własnego w projekt. Pozostali Promotorzy wskazali, że wkładem własnym będzie grunt pod inwestycję. Dwóch promotorów dodatkowo wskazało, że stworzona dokumentacja projektowa także powiększy wkład własny podmiotu publicznego.

2.1.4 Bezpośrednie rezultaty projektu

Wskaźniki produktu i rezultatu służą monitorowaniu stanu realizacji celów danego projektu oraz ocenie efektów jego wdrażania na poszczególnych etapach.

Wskaźnik produktu odnosi się do wszystkich tych produktów, które powstały w trakcie realizowania projektu oraz w rezultacie wydatkowania środków. Swoim zasięgiem nie powinien wykraczać poza przyjęty termin wdrażania danego przedsięwzięcia. Przykładami wskaźników produktu są mierzalne oraz zgodne z przyjętym harmonogramem projektu elementy tj. liczba wybudowanych kilometrów dróg.

Z kolei wskaźniki rezultatu dotyczą efektów działań, które nastąpiły po zakończeniu i w wyniku realizowania projektu oraz które wpływają bezpośrednio na otoczenie społeczno-ekonomiczne. Wskaźnik rezultatu informuje o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wcielenia w życie danego przedsięwzięcia oraz sytuacji promotora projektu w tym etapie. Powinny być one przedstawiane za etap nie wcześniejszy niż wskaźniki produktu. Rezultaty muszą być spójne oraz logicznie powiązane z owymi produktami. Do rezultatów projektu można zaliczyć: liczbę osób korzystającą z wybudowanej infrastruktury. Rezultaty projektu przedstawiają wpływ zrealizowanej inwestycji na otoczenie społeczno-ekonomiczne, jaki zostanie uzyskany po zakończeniu realizacji projektu. Podręcznik AKK oraz Niebieska Księga JASPERS jako potencjalne korzyści wynikające z projektów infrastrukturalnych wskazują: oszczędności pod względem czasu przewozu towarów i pasażerów, zmniejszenie liczby wypadków drogowych, a także zmniejszenie emisji CO₂ spowodowane realizacją projektu.

W celu ułatwienia kontroli i monitorowania zamierzonych celów i rezultatów projektu zalecanym jest, by były one przedstawione w postaci skorelowanych ze sobą mierzalnych wskaźników. Prezentacja wskaźników powinna umożliwiać ocenę rezultatów faktycznie osiągniętych przez projekt. W tym celu określa się wartości bazowe (wartość wskaźnika przed realizacją projektu) oraz wartości docelowe (wartość wskaźnika po realizacji projektu). Różnica między wartością docelową i bazową daje podstawę do określenia rzeczywistych rezultatów osiągniętych przez projekt.

Ocenie podlegały bezpośrednie rezultaty projektu, scharakteryzowane przez podmiot publiczny. Ekspert oceniał czy rezultaty przedstawiono w sposób wyczerpujący, oraz czy ukazano ich korelację z mechanizmem płatności na rzecz partnera prywatnego.

Wyniki oceny:

Z przesłanych przez Promotorów dokumentów wynika, że tylko w jednym projekcie przedstawione zostały (w sposób niepełny) bezpośrednie rezultaty projektu i ich korelacja z płatnościami na rzecz partnera prywatnego (oceniono, że projekt spełnia kryterium połowicznie). W pozostałych projektach przedstawiono natomiast potencjalne produkty projektu (np. długość wybudowanej sieci), rezultaty natomiast scharakteryzowano jedynie w formie opisowej, bez przedstawienia ich w sposób mierzalny. Nie odniesiono się również do korelacji rezultatów projektu z płatnościami na rzecz partnera prywatnego, w związku

z powyższym osiem z dziewięciu projektów uzyskało negatywną opinię konsultanta w ramach kryterium.

Poniżej przedstawiono istotne rezultaty projektu, mające znaczący wpływ na sytuację podmiotu publicznego, a także wysokość wynagrodzenia partnera prywatnego. Istotnym aspektem wpływającym na osiągnięcie rezultatów projektu będzie m.in. określenie w umowie PPP tzw. „kamieni milowych”. Określeniem tym zwykło się nazywać etapy/warunki istotne z punktu widzenia sukcesu inwestycji. Ich spełnienie pozwala na osiągnięcie rezultatów projektu i ich utrzymanie na etapie eksploatacji.

Jako jeden z bezpośrednich rezultatów projektu należy wskazać zapewnienie dostępności wymienionych odcinków dróg. Dostępność w formule PPP należy rozumieć jako zapewnienie zakontraktowanej ilości usług (zarówno w okresie letnim jak i zimowym), spełniających wymagania branżowe i normy bezpieczeństwa w okresie wskazanym w umowie. Faktyczna dostępność wytworzonej infrastruktury będzie determinowała wysokość opłaty za dostępność, która stanowić będzie wynagrodzenie partnera prywatnego. Wysokość opłaty za dostępność powinna być oszacowana na takim poziomie, by zapewnić partnerowi prywatnemu zwrot poniesionych nakładów inwestycyjnych, kosztów utrzymania infrastruktury, jak i założony zysk z inwestycji. Brak dostępności drogi - niepełne wypełnianie warunków umowy przez partnera prywatnego - powinien wpływać na wysokość jego wynagrodzenia. W związku z powyższym, w umowie PPP powinny zostać ujęte zapisy odnośnie wpływu ewentualnych utrudnień w dostępności (lub braku dostępności) na wysokość opłaty za dostępność – np. ewentualne kary za brak spełnienia warunków umowy.

Zapewnienie dostępności w projektach drogowych w odniesieniu do etapu budowy może być rozumiane jako realizacja m.in. prac:

- związanych z budową, naprawą lub modernizacją drogi z wykorzystaniem odpowiednich rozwiązań technicznych, zapewniających odpowiednią jakość nawierzchni, odpowiednią równość podłużnej podłoża oraz odpowiednie właściwości przeciślizgowe,
- budowy poboczy o określonej jakości,
- zapewnienia odpowiedniego oznakowania poziomego i pionowego,
- realizacji oświetlenia,
- realizacji systemu kanalizacyjnego, w tym rowów,
- organizacji zieleni funkcjonalnej i ozdobnej,
- budowy urządzeń ochrony środowiska,
- innych, np. organizacji wiat przystankowych, które umożliwią zapewnienie dostępności drogi w okresie trwania umowy o ppp oraz przejazd wzdłuż odcinka drogi w okresie naprawy lub modernizacji.

Zapewnienie dostępności w projektach drogowych na etapie eksploatacji może być rozumiane jako realizacja m.in. prac:

- utrzymania nawierzchni w odpowiednim stanie,
- realizacji okresowych remontów,
- utrzymania zieleni,
- usuwania odpadów i zachowania czystości,
- zapobiegania powstawaniu i likwidacji śliskości i odśnieżania,
- utrzymania poboczy,
- zapewnienia sprawnego systemu odwodnienia,
- monitoringu sprawności oraz naprawy oświetlenia,
- zapewnienia ochrony środowiska,
- informowania i ostrzegania użytkowników przed zaistniałymi na drodze sytuacjami w sposób umożliwiający minimalizowanie szkodliwych następstw tych sytuacji, przy zachowaniu określonego w umowie o PPP czasu reakcji dla wykonania ww. prac¹.

Warto także zaznaczyć, że poziom oszacowanej opłaty za dostępność będzie mieć także wpływ na poziom nakładów ponoszonych na utrzymanie. Wielkość ta, jest bezpośrednio skorelowana z funkcją drogi dla funkcjonowania transportu i gospodarki kraju (objawiająca się natężeniem ruchu na drodze). Dostosowanie dróg do określonych standardów wymaga odpowiednich środków. Zapewniony właściwy poziom nakładów na utrzymanie ma zdecydowany wpływ na trwałość dróg (w tym trwałość rezultatów projektu) oraz zapewnienie bezpiecznych warunków jej użytkowania².

Bezpośrednim rezultatem projektu będą także korzyści finansowe uzyskane z tytułu realizacji projektu, mogą to być np. oszczędności finansowe. Specyfika umów PPP pozwala na odroczenie płatności podmiotu publicznego w czasie, co jest dla niego korzystne z punktu widzenia zapewnienia środków na inwestycje. Brak konieczności posiadania całości nakładów inwestycyjnych na etapie budowy, pozwala podmiotowi publicznemu na realizację/finansowanie w tym czasie innych (równie istotnych) projektów (brak „kanibalizacji” środków finansowych na inne inwestycje). Warunki rozliczeń między partnerami oraz rozłożenie płatności w czasie będzie wpływać na bezpośrednie rezultaty realizacji przedsięwzięcia w formule PPP (uwzględnienie wartości pieniądza w czasie).

Rezultatem projektu będą także efekty wynikające z realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego. Podmiot prywatny prowadzący swoją działalność na rynku konkurencyjnym,

¹ Inwestycje drogowe w opłacie za dostępność, Bank Gospodarstwa Krajowego, kwiecień 2013r.

² Program budowy dróg krajowych na lata 2008-2012, Załącznik do uchwały nr 163/2007 Rady Ministrów z dnia 25 września 2007r.

będzie zainteresowany jak najefektywniejszym wykorzystaniem zasobów, które zaangażuje w projekt, maksymalizując jednocześnie swój zysk. Posiadane doświadczenie w branży pozwoli na sprawniejszą realizację projektu (z analizy dotychczasowych doświadczeń w formule PPP wynika, że przekazanie realizacji projektu partnerowi prywatnemu powoduje skrócenie okresu realizacji i zminimalizowanie ryzyk występujących na etapie realizacji inwestycji), a także ograniczenie nakładów inwestycyjnych (przy jednoczesnym utrzymaniu odpowiedniej jakości wytworzonej infrastruktury). Aspekty te będą bezpośrednio wpływać na mniejszą wartość opłaty za dostępność (poniesienie mniejszych nakładów inwestycyjnych oraz ograniczenie ryzyka związanego z budową).

Jako aspekty mające znaczny wpływ na wysokość wynagrodzenia strony prywatnej należy wymienić:

- zapewnienie dostępności np. poprzez:
 - zapewnienie przejezdności na przedmiotowym odcinku drogi;
 - zachowanie odpowiednich standardów na odcinku drogi;
 - zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom drogi;
- spełnienie warunków umowy (przykładowo czas reakcji na pogorszenie warunków atmosferycznych np. obfite opady śniegu);
- określenie wysokości i sposobu obliczania kar umownych w wyniku nie wywiązywania się przez stronę prywatną z zapisów umowy PPP.

Faktyczna wysokość wynagrodzenia podmiotu prywatnego powinna zależeć od tego, jak sumiennie wywiązuje się on z obowiązków określonych w kontrakcie z podmiotem publicznym. W praktyce, w celu zagwarantowania sprawnego mechanizmu ustalania ostatecznej wysokości opłaty w okresie rozliczeniowym, wiele umów PPP zawiera postanowienia łączące określone zdarzenia z konkretną karą umowną potrącaną z wynagrodzenia podmiotu prywatnego.

2.1.5 Podział ryzyk

Prezentacja potencjalnych ryzyk powinna obejmować najważniejsze obszary niepewności związane z realizacją projektu na etapie budowy i eksploatacji. Identyfikacja ryzyk obejmuje ustalenie najbardziej prawdopodobnego przedziału odchyleń od wartości zakładanych. Analiza ryzyk daje podstawę do oceny stopnia ryzykowności przedsięwzięcia³.

Przy projektach partnerstwa publiczno – prywatnego istotna jest kwestia podziału ryzyka między partnerów. Zgodnie z art. 1 ust. 2 Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym,

³ Zgodnie z Wytocznymi Dyrektoriatu Generalnego Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej dotyczących partnerstwa publiczno – prywatnego ze stycznia 2003 r: „ryzyko określane jest jako jakikolwiek czynnik, zdarzenie lub wpływ, który zagraża korzystnemu zakończeniu projektu w kontekście czasu, kosztu i jakości”.

wspólna realizacja przedsięwzięcia, stanowiąca przedmiot PPP oparta jest na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym.

Podstawowe założenie determinujące efektywność przedsięwzięcia mówi, że ryzyko powinno być przekazane stronie, która lepiej (taniej) sobie z nim poradzi. Nieprawidłowo przyjęty podział ryzyk między strony może obniżyć efektywność projektu wpływając bezpośrednio na koszty ponoszone przez obie strony. Należy także pamiętać, iż przeniesienie na stronę prywatną zbyt wielu ryzyk może powodować brak zainteresowania strony prywatnej projektem, bądź też wzrost oczekiwań finansowych partnera prywatnego (partner prywatny odpowiednio wyceni ryzyka, którymi zostanie obciążony). Podmiot publiczny powinien zatem rozważyć co jest dla niego korzystniejsze – potencjalny wpływ projektu na poziom długu publicznego, czy też wyższy poziom opłat za dostępność (uwzględniający wycenione ryzyko po stronie partnera prywatnego).

Do podstawowych rodzajów ryzyk zaliczane są w szczególności: ryzyko budowy, dostępności i popytu. Podział tych ryzyk między partnerów ma bezpośredni wpływ na określenie wpływu przedsięwzięcia na dług publiczny. Stosownie do art. 18 a Ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym 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 partnera publicznego oraz alokacji aktywów po zakończeniu trwania umowy.

Zasady klasyfikacji aktywów powstałych w związku z realizacją przedsięwzięcia PPP po stronie sektora rządowego i samorządowego, a w konsekwencji zaliczenia długu z tyt. umowy PPP do długu sektora są przedmiotem opracowania Eurostatu pt. „Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – Implementacja ESA95”⁴.

W podręczniku (Rozdz. VI.5) stwierdza się, że zgodnie z zasadniczą regułą, aktywa w ramach PPP są klasyfikowane w bilansie partnera prywatnego, o ile spełnione zostaną obydwa poniższe warunki:

- partner prywatny ponosi ryzyko konstrukcyjne (inaczej budowy),
- partner ponosi przynajmniej jedno z następujących rodzajów ryzyka: ryzyko dostępności lub ryzyko popytu i, niektórych przypadkach, łącznie ryzyko dostępności i ryzyko popytu,

przy czym należy brać pod uwagę następujące ważne elementy; finansowanie, gwarancje i zapisy dotyczące wcześniejszego wykupu.

Czyli oprócz dwóch ww. warunków podziału ryzyka, należy również rozpatrzyć inne mechanizmy (takie jak gwarancja lub współfinansowanie zamawiającego), w celu

⁴W marcu 2012 r. została opublikowana nowa edycja podręcznika (Edycja 2012), która zastrzyła dotychczasowe zasady opublikowane w Edycji 2010.

sprawdzenia czy nie następuje pośrednie powtórne przeniesienie ryzyka na sektor instytucji rządowych i samorządowych, wtedy ujęcie umowy jest zbliżone do stosowanego w rachunkach narodowych ujęcia leasingu operacyjnego (tj. jako zakup usług).

W przypadku niespełnienia warunków lub gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych przejmuje całe kategorie ryzyka poprzez inny mechanizm, aktywa powinny zostać zarejestrowane w bilansie sektora. Postępowanie w takim przypadku jest podobne do obowiązującego ujęcia leasingu finansowego.

Trzeba jednak zaznaczyć, że dla potrzeb statystyki Eurostat stosuje określenie PPP do szczególnego rodzaju umów, w przypadku których sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi na rzecz partnera całość lub większość płatności wynikających z umowy, pokrywając w ten sposób większość ogólnych kosztów usługi (włącznie z amortyzacją aktywów).

Pomocnym instrumentem do oceny podziału ryzyk i sposobów ujmowania zobowiązań umów PPP z punktu widzenia bilansu stanowi dokument opracowany przez Europejskie Centrum Wiedzy PPP (European PPP Expertise Centre – EPEC) pn. „PPP w statystyce - podział ryzyk i raportowanie zobowiązań” – grudzień 2011⁵. Dokument EPEC zawiera praktyczne narzędzie do przeprowadzenia analizy projektu w postaci listy sprawdzającej służącej do określania sposobu ujmowania zobowiązań projektu z punktu widzenia statystyki. Lista sprawdzająca zawiera 95 pytań, które podzielono na 11 rozdziałów. Jak pokazano w poniższej tabeli, wszystkie rozdziały znajdują zastosowanie do PPP, ale tylko niektóre z nich do koncesji.

Tabela 1. Zakres stosowania pytań kontrolnych w PPP i koncesji

Rozdział	Zakres stosowania:	
	PPP	Koncesje
I. Pytania ogólne	√	√
II. PPP czy koncesja?	√	√
III. Zaklasyfikowanie partnera do właściwego sektora statystycznego	√	√
IV. Analiza ryzyk — wprowadzenie	√	
V. Ryzyko budowy	√	
VI. Ryzyko dostępności, w tym kary i premie	√	
VII. Ryzyko popytu	√	
VIII. Pytania końcowe dotyczące analizy ryzyk	√	
IX. Gwarancje i podobne mechanizmy	√	√
X. Przedterminowe rozwiązanie umowy	√	√
XI. Wygaśnięcie umowy	√	√

Źródło: „PPP w statystyce - podział ryzyk i raportowanie zobowiązań” – EPEC, grudzień 2011

⁵ Dokument EPEC (opublikowany w grudniu 2011 r) nie uwzględnia zmian wprowadzonych w Edycji 2012 „Podręcznika deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – Implementacja ESA95”.

Jak wynika z powyższego, w celu oceny wpływu umowy o PPP na dług i deficyt sektora publicznego nie jest konieczne przeprowadzenie analizy ryzyka, o ile umowa zostanie zdefiniowana z punktu widzenia Eurostatu jako koncesja. Niemniej jednak przepisy Ustawy o koncesji wymagają wykazania, że koncesjonariusz ponosi w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji. Natomiast jest to niezbędne w przypadku umów o PPP, w szczególności zakładających wynagrodzenie partnera prywatnego w formie opłaty za dostępność.

Zgodnie z odmiennym sposobem definiowania pojęć przez Eurostat w stosunku do uregulowania umów PPP (Ustawa o PPP) i koncesji (Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi) w prawie polskim, należy podkreślić, że pojęcie PPP w rozumieniu Eurostatu odnosi się do projektów o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o PPP, w których wyboru partnera prywatnego dokonuje się w trybie Prawa zamówień publicznych. Podkreślenie takiego rozumienia tego zagadnienia stanowi fakt, wprowadzenia zasady wpływu podziału ryzyka na wskaźniki zadłużenia w art. 18a Ustawy o PPP.

Jeżeli analiza przeprowadzona według wyżej wymienionych wytycznych wykaże, że sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi ryzyko konstrukcyjne lub jeżeli partner prywatny ponosi jedynie ryzyko konstrukcyjne i żadnego z pozostałych ryzyk, aktywa zaangażowane w partnerstwo publiczno-prywatne są klasyfikowane jako aktywa sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ma to istotne konsekwencje dla finansów sektora, zarówno dla deficytu, jak i długu. Początkowe wydatki inwestycyjne dotyczące aktywów będą rejestrowane jako nakłady inwestycyjne sektora z negatywnym wpływem na jego deficyt/nadwyżkę. Odpowiednio, o tę samą kwotę z tytułu „umownie przypisanej pożyczki (kredytu)” od partnera wzrośnie dług sektora, co jest zgodne z pojęciem (koncepcją) „długu Maastricht”. Regularne płatności dokonywane przez sektor na rzecz partnera będą miały wpływ na deficyt/nadwyżkę sektora, tylko w części dotyczącej zakupu usług i „przypisanych odsetek”⁶.

Konsultanci ocenili, czy:

- przedstawiono koncepcję podziału zadań między podmiot publiczny a podmiot prywatny, poprzez przeniesienie zadań i związanych z nimi ryzyk na stronę, która w najlepszy sposób sobie z nimi poradzi;
- dokonano właściwej i kompletnej identyfikacji rodzajów ryzyk związanych z inwestycją (czy kompletny rejestr ryzyk);
- oceniono istotność zidentyfikowanych ryzyk, opisano konsekwencje i prawdopodobieństwo ich wystąpienia,
- czy wyceniono kluczowe ryzyka;
- czy przeprowadzono analizę wpływu ryzyk na poziom długu publicznego.

⁶ Nowa decyzja Eurostatu dotycząca deficytu i długu nr 18/2004 z 11 lutego 2004.

Wyniki oceny:

W dokumentacji tylko jednego z projektów zgłoszonych do oceny, przedstawiono wstępny rejestr ryzyk oraz ich alokację między podmiot publiczny a prywatny. Rzeczone jednostka samorządu terytorialnego wskazała również, które z ryzyk będą najistotniejsze dla projektu, nie dokonano natomiast wyceny ryzyk. Projekt uzyskał pozytywną opinię konsultanta.

W pozostałych ośmiu projektach temat ryzyk został potraktowany marginalnie (projekty uzyskały negatywną opinię konsultanta). W trzech projektach podmiot publiczny przedstawił jedynie podział zadań między partnerów umowy PPP, na podstawie czego można wnioskować o potencjalnej alokacji poszczególnych ryzyk. W pozostałych pięciu projektach w dokumentach przekazanych przez podmiot publiczny brak jakichkolwiek informacji na temat podziału ryzyk.

2.1.6 Korzyści z zastosowania w projekcie partnerstwa publiczno -prywatnego (Value for Money, VfM)

Partnerstwo publiczno - prywatne jest jednym ze sposobów realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Prawidłowo zaprojektowana współpraca pozwala na pozyskanie niezbędnego kapitału dla przedsięwzięć publicznych, przy jednoczesnym przestrzeganiu ograniczeń budżetowych. Liczne zalety PPP powodują, że niekiedy podmioty publiczne usiłują za wszelką cenę zrealizować przedsięwzięcie w formule PPP, nie biorąc jednocześnie pod uwagę zasadności takiego rozwiązania. Dobrą praktyką na etapie przedrealizacyjnym jest wykonanie analizy „Value for Money”, która pozwala zmierzyć korzyści wynikające z realizacji projektu w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego i ocenić zasadność jego zastosowania. Value for Money jest definiowana jako „optymalna kombinacja całościowego cyklu życia projektu z odpowiednim poziomem jakości, w której efekcie realizowane są oczekiwania użytkownika”. Punktem wyjścia dla podmiotu publicznego powinna być rzeczywista wartość danego projektu (jego całościowego cyklu życia), na którą składają się nie tylko elementy finansowe, ale również społeczno – ekonomiczne, operacyjne i jakościowe⁷.

Należy zaznaczyć, że formuła PPP powinna być wykorzystana w celu realizacji przedsięwzięcia tylko wówczas, gdy przynosi ona określone korzyści w porównaniu z realizacją zadania metodą tradycyjną. W przeciwnym wypadku model PPP powinien zostać odrzucony. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy realizacja w formule PPP nie powoduje przekroczenia wskaźników budżetowych (wówczas mimo gorszych wskaźników rekomendowany do realizacji powinien być model PPP). Ostateczna decyzja o wyborze formuły realizacji należy do podmiotu publicznego.

Ocenie poddano zidentyfikowane przez podmiot publiczny korzyści z realizacji projektu PPP w porównaniu z metodą tradycyjną. Ekspert odnosił się także do wykonanych analiz opcji dla projektu (jeśli zostały przeprowadzone), które wykazywałyby zasadność wyboru formuły PPP. Po przeanalizowaniu przekazanej dokumentacji oceniał czy projekt będzie generował korzyści .

⁷Ecorys, PPP Toolkit - Tworzenie podstaw dla PPP w Polsce, Podsumowanie.

Wyniki oceny:

Po przeprowadzeniu analizy sporządzonej dla projektów dokumentacji, oraz po przeanalizowaniu informacji uzyskanych w trakcie wywiadu pogłębionego, stwierdza się, że w żadnym projekcie nie została przeprowadzona pełna analiza finansowa projektu. Przy określaniu VfM dla projektów posłużono się światowymi doświadczeniami podmiotów publicznych przy realizacji projektów PPP. Określono, że wszystkie poddane ocenie projekty generują potencjalne korzyści przy wykorzystaniu formuły PPP. Korzyści te mogą wynikać zarówno z uzyskanych oszczędności finansowych, bądź też pośrednich korzyści związanych z wykorzystaniem formuły PPP (np. szybsza realizacja, wyższa jakość, korzystny wpływ na budżet JST). Podkreślić należy, że ocena została dokonana na podstawie ogólnie dostępnych informacji, a faktycznie uzyskany poziom oszczędności w PPP, wynikał będzie z przeprowadzonych analiz opłacalności projektu, które powinny uwzględniać specyfikę i realia danego przedsięwzięcia.

Ponieważ podmioty publiczne nie przeprowadziły pełnej analizy opłacalności realizacji projektu w formule PPP, określając potencjalne generowane przez projekt korzyści, Wykonawca odwołał się do dotychczasowych światowych doświadczeń podmiotów publicznych przy realizacji projektów PPP.

Bezpośrednie korzyści

Z doświadczeń Wielkiej Brytanii, lidera w realizacji projektów w formule PPP, wynika, że wykorzystanie formuły PPP w porównaniu do metody tradycyjnej może przynieść oszczędności kosztowe średnio na poziomie 12%-17%⁸. Oszczędności te mogą w znacznej mierze wynikać z uzgodnionego zakresu ryzyk (analizy obejmujące przedsięwzięcia realizowane w Europie wskazują, że korzyści ekonomiczne wynikające z odpowiedniej alokacji ryzyk stanowią średnio 60% łącznych oszczędności kosztowych danego przedsięwzięcia)⁹. Transfer ryzyka jest kluczowym elementem stosunku wartości do celu przemawiającym na korzyść PPP.

Pozostałe korzyści płynące z zastosowania PPP będą pochodnymi odpowiedniej relacji między jakością wytworzonej infrastruktury, a kosztami jej późniejszego utrzymania. Inwestorzy (potencjalni partnerzy prywatni) są gotowi ponieść wyższe koszty początkowe, jeśli przyczyni się to do obniżenia kosztów przyszłych remontów obiektu w ramach kontraktu PPP, w przeciwieństwie do zasady minimalizacji kosztów wstępnych w zamówieniach publicznych¹⁰.

Z informacji podanych przez GDDKiA, na podstawie dotychczasowych doświadczeń wynika, że wykorzystanie modelu „utrzymaj standard” spowodowało redukcję kosztów utrzymania dróg krajowych o średnio 30%¹¹. Poziom oszczędności jaki zostanie osiągnięty w konkretnym

⁸ Według ocen ekspertów brytyjskich, VfM dla większości projektów transportowych było relatywnie niskie, a obecnie jeszcze wzrasta. W odniesieniu do formuł DBFO kształtuje się przeciętnie na poziomie 12–17%. Por. G. Brown, Public Private Partnership.

⁹ Partnerstwo publiczno – prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce, 2002.

¹⁰ Dariusz Mikołajczyk, Teoretyczne aspekty PPP, 2010.

¹¹ Aktualności GDDKiA.

projekcie dzięki wykorzystaniu formuły PPP, powinien zostać określony na etapie przygotowania analiz przedrealizacyjnych, które uwzględniać będą wszystkie założenia oraz specyfikę projektu.

Pośrednie korzyści

Wśród pozafinansowych korzyści wynikających z PPP można wymienić m.in.: przyspieszoną realizację inwestycji, osiągnięcie wyższej jakości wykonanych prac oraz świadczonych usług utrzymania czy też większe skutki społeczne¹².

Wykorzystanie formuły PPP pozwala na skrócenie terminu realizacji projektu. Uczestnictwo podmiotu prywatnego w procesie finansowania infrastruktury pozwala na sprawniejszą realizację inwestycji, w wyniku czego projekty, które do tej pory musiały być realizowane etapowo mogą powstać w całości (jest to niezwykle istotne w budownictwie drogowym). Dodatkowo należy także zaznaczyć, że krótszy termin realizacji robót pozwala uniknąć ewentualnego wzrostu inflacji, który powodowałby wzrost kosztów inwestycyjnych w dłuższym okresie¹³.

Kwantyfikując oszczędności wynikające z wcześniejszej realizacji, ekspert zastosował metodę MAPPP (Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat). Metoda ta odwołuje się do gotowości podmiotu publicznego do poniesienia nakładów inwestycyjnych, by osiągnąć cel projektowy. W związku z powyższym bieżące korzyści netto projektu można określić na poziomie nakładów inwestycyjnych, gdyż w przeciwnym wypadku nie zdecydowano by się na realizację przedsięwzięcia. Wcześniejsza realizacja pozwala zatem na osiągnięcie dodatkowej korzyści – wynikającej z różnicy pomiędzy wartością bieżącą wcześniejszych korzyści w przypadku PPP i późniejszych korzyści osiągniętych w ramach tradycyjnego zamówienia.

Należy także zaznaczyć, że doświadczenia brytyjskie wykazują, że tylko 8% projektów realizowanych w formule PPP wykazywało opóźnienia względem pierwotnie zakładanych harmonogramów, podczas gdy w tradycyjnej formule opóźnienia dotyczą blisko 70% projektów¹⁴.

Istotna jest także powstająca w projekcie wartość dodana w postaci know-how, jakie zdobywa JST. Wymiana doświadczeń podczas długoletniej współpracy z partnerem prywatnym może się przyczynić do poznania korzystniejszych ekonomicznie rozwiązań, których do tej pory podmiot publiczny nie wykorzystywał. Zdobycie tego typu doświadczenia umożliwi osiągnięcie korzystniejszych efektów (w tym finansowych) przy kolejnych realizacjach JST.

¹²Europejskie Centrum Konsultacyjne w zakresie PPP, Pozafinansowe korzyści PPP.

¹³Dariusz Mikołajczyk, Teoretyczne aspekty PPP, 2010.

¹⁴Rola władz publicznych we wspieraniu innowacyjności.

2.1.7 Analiza ekonomiczna

Zgodnie z Niebieską Księgą JASPERS odnośnie projektów infrastrukturalnych, bądź Podręcznikiem Analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych, analiza ekonomiczna projektów transportowych powinna wykorzystywać dobrze opracowane oraz wyraźnie zdefiniowane ramy i różni się zasadniczo od analizy finansowej, ponieważ wiele korzyści i kosztów to dobra publiczne niemające rynku. Ponadto zgodnie z długą i dobrze ugruntowaną tradycją, ewaluacja ekonomiczna jest oparta na podejściu częściowej równowagi. Korzyści w tego typu projektach wynikają ze zmienności w obszarze poniżej krzywej popytu na transport, a także ze zmienności kosztów ekonomicznych, włącznie z kosztami zewnętrznymi. W ewaluacji projektów z zakresu infrastruktury transportowej dużą wagę przywiązuje się do niektórych dóbr niemających rynku, tzn. wartości czasu, wpływu na środowisko, wartości wypadków, których udało się uniknąć.

Promotor, podejmując decyzje dotyczące finansowania inwestycji, staje przed problemem oszacowania oraz porównania kosztów i korzyści wynikających z jej przeprowadzenia. Porównanie takie daje możliwość oceny, czy planowane przedsięwzięcie jest społecznie uzasadnione.

Dla spełnienia tego kryterium najistotniejszym była ocena korzyści społeczno-ekonomicznych jakie możliwe są do osiągnięcia po realizacji projektu. Materiałem źródłowym dla eksperta były tu wykonane analizy ekonomiczne projektu zgodnie z wymogami Niebieskiej Księgi JASPERS oraz Podręcznikiem Analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych.

Wyniki oceny:

Spośród zgłoszonych do oceny merytorycznej projektów tylko jeden podmiot publiczny przygotował wstępną analizę ekonomiczną. Odwołał się w niej do korzyści społecznych jakie może spowodować realizacja projektu w formule PPP, wyceniając jednocześnie skutki społeczne realizacji projektu.

W pozostałych projektach nie przeprowadzano analizy ekonomicznej projektu (negatywna opinia konsultanta). Podmioty publiczne przedstawiały co prawda skutki realizacji inwestycji, brak jednak odniesień do zaleceń odnośnie analizy ekonomicznej zawartych w Niebieskiej Księdze czy podręczniku AKK.

2.2 Wyniki audytu technicznego

2.2.1 Ocena stanu istniejącej infrastruktury drogowej (tylko dla projektów, których głównym celem nie jest zwiększenie przepustowości)

Ekspert oceniał czy dokumentacja projektowa zawiera ocenę stanu istniejącej infrastruktury drogowej, która ma być objęta projektem. Kryterium to było oceniane tylko w wypadku projektów, których głównym celem nie jest zwiększenie przepustowości.

Wyniki oceny:

Ocenie eksperta podlegał fakt czy w załączonej dokumentacji projektu przedstawiono ocenę stanu istniejącej infrastruktury oraz czy ocena ta jest kompleksowa. Pięć spośród zgłoszonych do oceny inwestycji dotyczy budowy drogi (tj. zwiększenia przepustowości względem stanu obecnego). Zgodnie z załącznikiem 2, ekspert nie przyznawał punktów w ramach tego kryterium dla projektów dotyczących budowy nowych dróg. Dokumentację dotyczącą oceny stanu istniejącej infrastruktury wśród pozostałych trzech projektów oceniono jako niewystarczającą (projekty te otrzymały połowę punktów możliwych do uzyskania w ramach kryterium). W ocenie eksperta, wyłącznie w jednym projekcie ocenę stanu istniejącej infrastruktury przedstawiono w sposób kompleksowy.

2.2.2 Wartość projektu

Wartość projektu obejmuje wszelkie nakłady inwestycyjne konieczne do poniesienia przy realizacji projektu. Planowana wartość inwestycji została oparta o szacunki podmiotów publicznych. Wartości progowe projektów ustalono na: 25 mln zł oraz 100 mln zł.

Wyniki oceny:

Wartość projektu oceniana była na podstawie nakładów na prace budowlane w ramach inwestycji. Wartość jednego z projektów zgłoszonych do oceny merytorycznej nie przekroczyła wartości progowej 25 mln zł. Wartość czterech projektów przekroczyła wartość 25 mln zł, natomiast pozostałych czterech była wyższa od 100 mln zł. Niektóre z podmiotów publicznych zaznaczyły także, że nakłady zostały określone szacunkowo, a dokładniejsze kalkulacje zostaną przeprowadzone na dalszych etapach prac przygotowawczych.

Ekspert dokonał także weryfikacji zasadności poniesienia nakładów inwestycyjnych określonych przez podmiot publiczny. Na obecnym etapie przygotowania dokumentacji technicznych nie jest możliwa weryfikacja przyjętych przez podmioty publiczne wartości projektów. Wartości te można określić na podstawie przyjętych w dokumentacji budowlanej i wykonawczej, inżynierskich rozwiązań technicznych z uwzględnieniem wszelkiej infrastruktury technicznej nowobudowanej, jak i podlegającej przebudowie.

2.2.3 Racionalność i kompletność harmonogramu działań

Harmonogram jest to rozkład działań – rozplanowanie przebiegu czynności w czasie. Stworzenie harmonogramu wymaga zidentyfikowania działań koniecznych do wykonania, aby osiągnąć cele projektu. Następnie ujmuje się je w logicznej kolejności uwzględniającej powiązania między nimi. Dodatkowo harmonogram przedstawia okres czasu potrzebny do wykonania danej operacji (umiejscowienie projektu w czasie), a także nakłady konieczne do ich realizacji. Z punktu widzenia wykonalności projektu, oraz sprawnego jego realizowania koniecznym jest, aby harmonogram był kompletny (ujmował wszystkie czynności jakie należy wykonać podczas realizacji projektu), a także by był realny do wykonania (uwzględniał czas faktycznie konieczny do realizacji operacji).

Ocenie podlegała kompletność i racjonalność stworzonego przez podmiot publiczny harmonogramu. Ekspert odnosił się do kwestii wyszczególnienia w harmonogramie elementów projektu oraz kwot planowanych wydatków. Istotnym była także wykonalność harmonogramu pod względem terminów.

Wyniki oceny:

Wśród zgłoszonych do oceny merytorycznej projektów w dokumentacji tylko jednego z nich przedstawiono szczegółowy harmonogram działań. Harmonogram oceniono jako kompletny i spójny, uwzględniający wymagane prawem terminy w związku z wykonywaniem czynności przygotowawczych. Szczegółowość harmonogramu pozwala wnioskować, że podmiot publiczny jest świadomy etapów prac koniecznych do podjęcia w trakcie przygotowywania projektu w formule PPP.

W pozostałych projektach przedstawione harmonogramy były niekompletne, nie zawierały istotnych elementów prac, stąd też projekty te uzyskały negatywną opinię konsultanta. Podmioty publiczne powinny ponownie przygotować harmonogram realizacji projektu uwzględniając prace konieczne do wykonania w trakcie przygotowywania projektu w formule PPP.

2.2.4 Analiza i ocena stanu technicznego projektów

Ekspert oceniał stan techniczny projektów, która ma być objętych oceną. Ocenie podlegał fakt czy w załączonej dokumentacji projektu przedstawiono dokumentację techniczną oraz czy jest ona kompletna.

Wyniki oceny:

Pięć spośród zgłoszonych do oceny inwestycji posiada opracowaną koncepcję rozwiązania drogowego. We wszystkich przypadkach koncepcje spełniają wszelkie kryteria jakie powinna spełniać koncepcja z punktu widzenia celu jakiemu ma służyć. Na dalszym etapie niezbędne jest przygotowanie projektów budowlanych wiodącej branży drogowej oraz projekty budowlane projektowanej infrastruktury technicznej wraz z projektami przebudowy istniejących sieci kolidujących z inwestycją. Dla czterech kolejnych dokumentacji brak

jakiegokolwiek dokumentacji technicznej, którą należy bezwzględnie sporządzić w dalszym etapie realizacji projektów.

Ekspert odnosił się także, do badań natężenia ruchu przedstawionych przez Promotorów. Z dokumentacji przekazanej do oceny wynika, że dla pięciu projektów sporządzono badania średnio dobowego natężenia ruchu, wraz z prognozami ruchu na kolejne lata. W pozostałych czterech projektach brak wskazanych powyżej badań ruchu. Ekspert podkreślił, iż prawidłowe przygotowanie prognoz natężenia ruchu ma zasadnicze znaczenie dla AKK. Prognozy te muszą uwzględniać nie tylko zmiany na analizowanym odcinku, ale także skutki planowanej inwestycji dla pozostałej sieci drogowej. Szczegółowe zalecenia co do sposobu przygotowania prognoz ruchu zawiera Niebieska Księga Jaspers – Infrastruktura drogowa¹⁵.

¹⁵ Niebieska Księga Jaspers – Infrastruktura drogowa, 2008

2.3 Wyniki audytu prawnego

2.3.1 Potencjał instytucjonalny

Potencjał instytucjonalny JST pozwala określić czy podmiot planujący wdrożyć projekt posiada odpowiednie zasoby dla sprawnego i skutecznego zarządzania projektem na wszystkich jego etapach. Z punktu widzenia powodzenia realizacji inwestycji w formule PPP istotnym jest czy w strukturze organizacyjnej jednostki stworzono odpowiednie zaplecze pozwalające na wdrożenie projektu.

Analiza potencjału instytucjonalnego jest szczególnie istotna w projektach samorządowych, gdyż odpowiedni potencjał posiadany przez JST pozwala efektywnie wspierać zarządzanie i osiągnięcie celów inwestycji. W interesie władz JST (reprezentujących interesy społeczności) istotnym jest odpowiednie kształtowanie struktur organizacyjnych, tworzenie właściwych procedur działania, mechanizmów zapewniających udział społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami publicznymi oraz umiejętne zarządzanie kadrą kompetentnych i sprawnych urzędników samorządowych. W przypadku PPP, zalecane jest zwrócenie uwagi na umiejętność nawiązania kontaktów, komunikacji oraz negocjacji z inwestorami prywatnymi. Kontakt z inwestorami wymaga innych, niż w przypadku realizacji publicznych inwestycji, predyspozycji od pracowników samorządowych (bądź współpracujących ekspertów) przede wszystkim z uwagi na znajomość zasad finansowania i opłacalności inwestycji z punktu widzenia prywatnego, orientację w zasadach finansowania podmiotów prywatnych przez banki i instytucje finansowe oraz znajomość zasad i sposobu prowadzenia negocjacji biznesowych.

Analizując potencjał instytucjonalny należy także odnieść się do czynników determinujących sukces planowanego przedsięwzięcia PPP. Analiza dotychczasowych doświadczeń w zakresie projektów PPP (dobre praktyki PPP) wskazuje, że poziom przygotowania przedsięwzięcia przez podmiot publiczny wpływać będzie na wysokość kosztów ponoszonych na wszystkich etapach inwestycji. Przeprowadzenie odpowiednich analiz przygotowawczych pozwala wykazać zasadność realizacji projektu w formule PPP, i wybrać najkorzystniejszą formę realizacji. Dotychczasowe doświadczenia podmiotów publicznych ukazują jak istotne jest odpowiednie przeanalizowanie rozwiązań instytucjonalno-prawnych, które determinują wszystkie kolejne działania projektowe. Podmiot publiczny musi także pamiętać, że decyzja o realizacji przedsięwzięcia PPP nie może być pochopna, lecz przeanalizowana. Wdrożenie PPP oraz osiągnięcie największych efektów realizacji wymaga długotrwałych przygotowań oraz ciągłego dostosowywania do wymagań rynkowych. Projekt PPP pozwala osiągnąć korzyści globalne – nie tylko w kwestii wytworzenia infrastruktury, ale także w aspekcie kosztów jej późniejszego utrzymania.

Wyniki oceny:

Przeprowadzony audyt prawny w zakresie ww. punktu wskazuje zróżnicowany potencjał instytucjonalny Promotorów. W strukturze organizacyjnej większości Promotorów nie funkcjonuje jednostka ds. PPP, a projektami PPP koordynują odpowiednie osoby z wydziałów, zajmujących się sprawami zamówień publicznych czy projektami inwestycyjnymi.

2.3.2 Doświadczenie w zarządzaniu projektami tego rodzaju (PPP, koncesje)

Doświadczenie w zarządzaniu i wdrażaniu projektów o podobnym sposobie realizacji (np. przy wykorzystaniu tych samych procedur przetargowych – wyboru wykonawcy) jest szczególnie istotne z punktu widzenia późniejszego sukcesu realizacji nowego projektu. Personel zaangażowany w zarządzanie i osiągnięcie celów inwestycji, który posiada już doświadczenie przy podobnych realizacjach będzie sprawniej wypełniał swoje obowiązki kształtując tym samym dodatkowe korzyści dla projektu PPP.

Wyniki oceny:

Przeprowadzony audyt prawny w zakresie ww. punktu wskazuje zróżnicowane doświadczenie Promotorów w zarządzaniu projektami typu: PPP, koncesje. Ogólna ocena ww. kwestii wskazuje na małe doświadczenie Promotorów w zakresie realizacji projektów PPP.

2.3.3 Strategiczny charakter i cele projektu

Strategie są to dokumenty planistyczne mające na celu wspomaganie władz regionalnych i krajowych oraz zainteresowanych podmiotów, w zdefiniowaniu i osiągnięciu efektywnego rozwoju danego obszaru. Strategie tworzone są na podstawie analizy obecnej sytuacji, identyfikacji potrzeb i możliwości ich zaspokojenia, a także potencjału lokalnego, który należy wykorzystać. Strategia może zawierać wyniki dokonanych wyborów strategicznych, odnoszących się do najważniejszych zagadnień rozwoju regionu, bądź też może obejmować rutynowe działania samorządu. Cele strategiczne nakreślone w dokumencie zazwyczaj uwzględniają przyjęty horyzont czasowy, na przestrzeni którego planuje się osiągnięcie rezultatów.

Wyniki oceny:

Przeprowadzony audyt prawny w zakresie ww. punktu wskazuje, iż Promotorzy w zdecydowanej większości zapisali planowane projekty w najważniejszych dokumentach strategicznych, przede wszystkim: w wieloletnich prognozach finansowych, strategiach rozwoju, planach zagospodarowania przestrzennego.

2.3.4 Studia wykonalności

Studium wykonalności to dokument obejmujący swoim zakresem najistotniejsze informacje o projekcie i jego otoczeniu. Zawarte w opracowaniu dane pozwalają na ocenienie zasadności

i wykonalności projektu pod względem instytucjonalnym, finansowym oraz technicznym. Jednocześnie umożliwia ocenę skutków realizacji inwestycji wpływających na otoczenie (środowisko, społeczeństwo, zapotrzebowanie rynkowe itp.). Do informacji standardowo umieszczanych w studium należą: opis projektu i Promotora, identyfikacja obszarów problemowych, opis celów i rezultatów projektu, przewidywane nakłady inwestycyjne i koszty eksploatacji, analiza potencjalnych przychodów, wpływ realizacji projektu na środowisko oraz oddziaływania społeczno-gospodarcze, uwarunkowania formalno-prawne, analiza wariantów realizacji itp. Szczegółowa struktura studium jest zależna od celu w jakim przygotowywane jest studium. Niekiedy nie ma obowiązku tworzenia oddzielnego dokumentu studium wykonalności, wówczas często wykonuje się analizy obejmujące swoim zakresem dany obszar tematyczny (np. aspekty techniczne, środowiskowe, analizy ruchu itp.). Analizy te mogą być także tworzone jako dokumenty wspierające późniejsze powstanie studium wykonalności.

Wyniki oceny:

Przeprowadzony audyt prawny w zakresie ww. punktu wskazuje, iż Promotorzy nie opracowali studium wykonalności w postaci odrębnego dokumentu, w znaczeniu, o którym mowa powyżej. Jednakże większość Promotorów przygotowała m.in.: odpowiednie koncepcje programowe dla inwestycji, programy funkcjonalno-użytkowe, czy inne opracowania w zakresie planowanego projektu (opinie prawne, koncepcje).

2.3.5 Atrakcyjność rynkowa

Określając atrakcyjność rynkową projektu należy dokonać oceny zainteresowania projektem wszystkich stron uczestniczących w procesie. Należy zidentyfikować wszystkie osoby lub organizacje, które biorą czynny udział w realizacji lub są bezpośrednio zainteresowane rezultatami wdrożenia projektu.

Do interesariuszy zaliczyć należy między innymi: klientów (osoby korzystające z wytworzonej infrastruktury), organizacje pozarządowe (wspierające rozwój lokalny itp.), dostawców, konkurencję, władze państwowe i samorządowe, instytucje finansowe itp. Każda z wymienionych powyżej grup będzie w innym stopniu uczestniczyć w projekcie, przez co ich zainteresowanie także będzie odmienne. Należy zatem dokonać oceny zainteresowania wszystkich grup interesariuszy, w związku z realizacją inwestycji (tzw. market testing). W praktyce oznacza to przeprowadzenie konsultacji rynkowych, które pozwolą na omówienie założeń projektu z interesariuszami oraz oceny ich zainteresowania zaangażowaniem w projekt. Ocena atrakcyjności rynkowej z punktu widzenia wszystkich zainteresowanych stron pozwala stworzyć najbardziej realną wersję realizacji projektu, umożliwiającą jej sprawne wykonanie na rynku.

Wyniki oceny:

Przeprowadzony audyt prawny w zakresie ww. punktu wskazuje, iż Promotorzy nie przeprowadzili konsultacji rynkowych (market testing) w zakresie planowanego projektu.

2.3.6 Podstawy prawne dla realizacji każdego z modeli finansowania i realizacji projektu oraz procedur pozyskania dla realizacji projektu partnera prywatnego – podstaw prawnych dla realizacji każdego z modeli

Wariant PPP, w którym ma być realizowane przedsięwzięcie powinien być wynikiem prac analitycznych – na tej podstawie powinna zostać podjęta decyzja o formule realizacji. Wybrany wariant przede wszystkim musi być korzystny i efektywny dla podmiotu publicznego.

Zwykle proces przygotowania projektów do realizacji w PPP przebiega następująco:

- 1) Opracowanie wstępnej koncepcji.
- 2) Przeprowadzenie analiz wstępnych.
- 3) Przeprowadzenie analiz zasadniczych, opracowanie modelu.
- 4) Przeprowadzenie badania rynku inwestorów.
- 5) Przygotowanie postępowania.
- 6) Przeprowadzenie postępowania.
- 7) Zamknięcie biznesowe i finansowe projektu.
- 8) Realizacja i kontrola realizacji umowy.

Ustawa o PPP nie wprowadza obowiązku przeprowadzania analiz¹⁶, jednakże mając na uwadze przepisy ustawy o finansach publicznych (w tym art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów), przeprowadzenie odpowiednich analiz należy uznać za celowe.

Niemniej jednak okazują się one niezbędne dla realizacji projektu w formule PPP, gdyż stanowią podstawę do:

- wyboru optymalnego modelu realizacji przedsięwzięcia;
- określenia potrzeb i wymagań podmiotu publicznego;

¹⁶ Por. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, Komentarz C. H. Beck, Warszawa, 2009 r., s. 81, 118.

- uzasadnienia procedury wyboru partnera prywatnego;
- wykazania interesu publicznego w realizacji przedsięwzięcia w formule PPP;
- wpływu zobowiązań z tyt. umowy PPP na dług publiczny.

Analizy można podzielić na wstępne, których wynikiem jest odpowiedź na pytanie, czy przedsięwzięcie może być realizowane w formule PPP, oraz zasadnicze, które wskazuje optymalny (i najkorzystniejszy z punktu widzenia interesu publicznego) model realizacji inwestycji.

Analizy wstępne obejmują¹⁷:

- Analizę potrzeb, badanie otoczenia projektu, analizy rynku;
- Wstępne analizy prawno-finansowe;
- Wstępne konsultacje rynkowe;
- Wstępną analizę interesariuszy;
- Ewentualne konsultacje społeczne, o ile nie przeprowadzono ich wcześniej (w zależności od projektu);
- Wstępne analizy wielowariantowe, wstępne określenie podziału ryzyka;
- Badania zdolności budżetowej podmiotu publicznego do uczestnictwa w planowanym przedsięwzięciu;
- Zaangażowanie doradcy.

Analizy zasadnicze – to analizy wielowariantowe w zakresie:

- Analizy rynku, w tym market testing;
- Analizy prawnej;
- Analizy finansowo-ekonomicznej;
- Analizy wrażliwości;
- Analizy ryzyka;
- Analizy wskaźnika PPC - Public-Private Comparator - komparator publiczno-prywatny - porównanie hipotetycznego modelu PPP z modelem tradycyjnym

¹⁷ Należy podkreślić, że nazewnictwo analiz, ich kolejność oraz zakres nie są narzucone i zależą od specyfiki danego przedsięwzięcia. Autorzy Podręcznika opisują kolejność analiz, najbardziej efektywną z doświadczenia prac przeprowadzonych przy projektach PPP, por. B. Korbus (red.), praca zbiorowa, Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa, 2010, s. 78-80.

Celem tego etapu jest opracowanie modelu biznesowego i wybór optymalnej formuły prawnej i biznesowej realizacji projektu oraz rekomendacja dalszej fazy albo zaniechanie prac, oraz wskazanie najbardziej efektywnego modelu realizacji.

Zakres i stopień szczegółowości analiz zależy od wielkości planowanego przedsięwzięcia. Oznacza to, że nie dla każdego przedsięwzięcia należy przygotować ten sam pakiet analiz, o tak samo szczegółowej zawartości.

Wyniki oceny:

Przeprowadzony audyt prawny w zakresie ww. punktu wskazuje, iż Promotorzy nie przeprowadzili kompleksowych analiz wstępnych i zasadniczych, mających na celu wskazanie odpowiedniego wariantu PPP, modelu prawno-organizacyjnego i finansowego, w którym ma być realizowane przedsięwzięcie.

Większość Promotorów przygotowała m.in.: odpowiednie koncepcje programowe dla inwestycji, programy funkcjonalno-użytkowe, czy inne opracowania w zakresie planowanego projektu, o charakterze informacyjnym, wstępnym. Jednakże powyższa dokumentacja nie spełnia celów, jakie są osiągane w przypadku opracowań analitycznych, tj. kompleksowych analiz.

2.3.7 Prawa i obowiązki partnerów w ramach PPP oraz podział zadań i ryzyk

Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest współpraca pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym oparta na podziale zadań i ryzyk. Oznacza to, że strony wspólnie realizują przedsięwzięcia, dzieląc się zadaniami, właściwie do swoich kompetencji. Na podstawie umowy o PPP można realizować przedsięwzięcie, w rozumieniu art. 2 pkt. 4 Ustawy o PPP, przy czym, przez pojęcie przedsięwzięcia, należy rozumieć:

- 1) budowę lub remont obiektu budowlanego,
- 2) świadczenie usług,
- 3) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urzędzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
- 4) inne świadczenie

- połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Oznacza to, że przedmiotem PPP mogą być inwestycje złożone, w których podmiot publiczny zakłada zaangażowanie partnera prywatnego w zadania inwestycyjne oraz związane z utrzymaniem i eksploatacją infrastruktury. Tak szerokie zaangażowanie partnera prywatnego powinno wynikać z potrzeb i wymagań podmiotu publicznego, wartości dodanej (VfM), jaką w realizację przedsięwzięcia może wnieść partner prywatny oraz wpisywać się w

sposób, zakres i cel realizowanego projektu. Zakres i uzasadnienie współpracy jest powiązane z koniecznością sporządzenia analiz, które wieloaspektowo potwierdzą celowość i możliwość zaangażowania partnera prywatnego.

Wyniki oceny:

Przeprowadzony audyt prawny w zakresie ww. punktu wskazuje, iż co do zasady zakresy planowanych projektów mieszczą się w pojęciu przedsięwzięcia, w rozumieniu Ustawy o PPP, tj. mogą być realizowane z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.

Należy jednak podkreślić brak przygotowania przez Promotorów kompleksowych analiz, w tym: omawiających model prawno-organizacyjny, finansowych, z których wynikałoby, czy wskazany zakres przedsięwzięcia ma swoje uzasadnienie ekonomiczne i finansowe.

2.3.8 Analizy dotyczące wkładu własnego (analiza tytułu prawnego i możliwości wykorzystania danego składnika majątkowego w przedsięwzięciu, analiza rodzaju i wielkości wkładu oraz zasad i terminów jego wnoszenia). Opis skutków prawnych formy dysponowania składnikami majątkowymi przekazanymi na cele realizacji przedsięwzięcia oraz formy przekazania składników majątkowych na początku i po zakończeniu przedsięwzięcia.

Zgodnie z art. 1 Ustawy o PPP, przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Przy czym, przez pojęcie przedsięwzięcia, zgodnie z art. 2 pkt. 4 Ustawy o PPP należy rozumieć:

- 1) budowę lub remont obiektu budowlanego,
- 2) świadczenie usług,
- 3) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
- 4) inne świadczenie.

- połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Dodatkowo, należy podkreślić, że dopuszczalność realizacji określonego przedsięwzięcia w formule PPP jest uzależniona od spełnienia określonych wymagań ustawowych, dotyczących m. in. podziału zadań i ryzyk pomiędzy partnerów współpracy oraz sposobu wynagradzania partnera prywatnego. Powyższe dwa elementy mają decydujące znaczenie przy uznaniu danej umowy, zawartej pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, za umowę o PPP.

Podstawowym zadaniem podmiotu publicznego w ramach współpracy z partnerem prywatnym jest wniesienie wkładu własnego.

Zgodnie z art. 2 pkt. 5 Ustawy o PPP, wkład własny oznacza świadczenie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego polegające w szczególności na:

- 1) poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowaniu dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia,
- 2) wniesieniu składnika majątkowego.

Istotą partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia przez podmiot publiczny i partnera prywatnego, która przejawia się m.in. wniesieniem wkładu własnego przez ww. podmioty.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁸, „przyczynienie się stron umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym do realizacji przedsięwzięcia, czy to przeznaczając na cele partnerstwa jakiś składnik majątkowy, czy to ponosząc jakieś wydatki, to cecha wyróżniająca partnerstwo. Takie przyczynienie się jest wyrazem „wspólnej” realizacji przedsięwzięcia. Jeżeli jedna ze stron umowy nie zobowiązuje się do określonych wydatków albo do oddania do dyspozycji (choćby odpłatnie) składnika majątkowego, to znaczy, że współpraca stron jest bardzo ograniczona, nie kwalifikuje się do określenia mianem partnerstwa”.

Ustawa o PPP wskazuje dwa rodzaje świadczenia, tj. poniesienie części wydatków na realizację przedsięwzięcia oraz wniesienie składnika majątkowego, jednakże zapis art. 2 pkt 5 Ustawy o PPP stanowi o ich otwartym katalogu.

Zgodnie z art. 2 pkt. 3 Ustawy o PPP, składnik majątkowy oznacza nieruchomość, część składową nieruchomości, przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55¹ k.c., rzecz ruchomą oraz prawo majątkowe.

Wyniki oceny:

Przeprowadzony audyt prawny w zakresie ww. punktu wskazuje, iż Promotorzy nie przeprowadzili analiz w zakresie wkładu własnego, z zastrzeżeniem pojedynczych projektów.

Ponadto, w przekazanych dokumentacjach od Promotorów brakuje omówienia modelu prawno-organizacyjnego, z którego wynikałaby konieczność (albo jej brak) wnoszenia wkładu własnego w tego rodzaju przedsięwzięciu.

Jeśli jest już mowa w dokumentacjach od Promotorów o wkładzie własnym, to najczęściej w postaci nieruchomości albo dokumentacji projektowej. Nie są rozpatrywane inne rodzaje wkładów własnych.

¹⁸ Projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, druk nr 1180, str. 12 uzasadnienia.

2.3.9 Wskazanie istotnych postanowień umowy w modelu

Podczas etapu przygotowawczego, po przeprowadzonych analizach, podmiot publiczny przygotowuje istotne postanowienia umowy, które odzwierciedlają przyjęte przez niego założenia co do podziału zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Należy pamiętać, że zapisy umowy będą przedmiotem negocjacji w trakcie procedury wyboru partnera prywatnego, jednak wstępny projekt umowy prezentuje stanowisko negocjacyjne podmiotu publicznego co do poszczególnych aspektów przedsięwzięcia. W kolejnych etapach procedury wyboru partnera prywatnego będzie stanowiło punkt odniesienia w zakresie potrzeb i wymagań podmiotu publicznego w stosunku do ewentualnych zmian w zapisach.

Wyniki oceny:

Przeprowadzony audyt prawny w zakresie ww. punktu wskazuje, iż Promotorzy nie są w posiadaniu wzoru umowy o PPP dla planowanego projektu. Tylko jeden z Promotorów opracował projekt umowy, który może zostać wykorzystany przy realizacji analizowanej inwestycji.

2.3.10 Zasady wynagradzania partnera prywatnego (przepływy pieniężne przedsięwzięcia, mechanizmy płatności, korekty wynagrodzenia, system motywacyjny)

Ustawa o PPP nie zawiera definicji wynagrodzenia partnera prywatnego. W tym kontekście należy się odnieść do art. 4 cytowanej ustawy, który pośrednio wskazuje, że wynagrodzeniem partnera prywatnego może być:

- wyłącznie prawo do pobierania pożytków, lub
- przede wszystkim prawo do pobierania pożytków + zapłata sumy pieniężnej, lub
- przede wszystkim zapłata sumy pieniężnej + prawo do pobierania pożytków, lub
- wyłącznie zapłata sumy pieniężnej.

wynagrodzenie = prawo do pobierania pożytków

lub

wynagrodzenie = prawo pobierania pożytków + zapłata sumy pieniężnej od podmiotu publicznego

Niezależnie od sposobu ukształtowania wynagrodzenia partnera prywatnego w każdym przypadku powinno być ono uzależnione od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu PPP (art. 7 Ustawy o PPP). Oznacza to, że ewentualne płatności ze

strony podmiotu publicznego nie mogą być stałe, a uzależnione od ryzyka ponoszonego przez partnera prywatnego i jakości świadczonych usług¹⁹.

W przypadku przedsięwzięć drogowych, dotyczących dróg za które nie pobiera się opłat od użytkowników, w szczególności – dróg lokalnych, formułę wynagrodzenia w PPP stanowi opłata za dostępność, która niweluje ryzyko, ponoszone przez partnera prywatnego, związane z popytem, szczególnie to najbardziej znaczące, związane z fluktuacją natężenia ruchu²⁰.

Powszechnie stosowana definicja pojęcia opłaty za dostępność²¹ mówi, że opłata ta polega na wpłacie przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego kwoty stanowiącej ekwiwalent wkładu partnera prywatnego w realizację określonego przedsięwzięcia publiczno-prywatnego (w tym także pokrycie kosztów zaciągniętych kredytów oraz ustalone w umowie zyski partnera prywatnego). Stosuje się ją zazwyczaj w tych projektach, w których nie jest możliwe lub jest utrudnione określenie wynagrodzenia partnera prywatnego w formie opłaty od użytkowników przedmiotu partnerstwa albo gdy takie opłaty są niewystarczające do pokrycia wydatków związanych z danym projektem, w tym kosztów projektów oraz zysku partnera prywatnego (tak jak w projektach drogowych).

W skład opłaty za dostępność mogą wchodzić różne komponenty (stanowiące łącznie jednolite wynagrodzenie), które mogą zostać zakwalifikowane do różnych kategorii wydatków w budżecie podmiotu publicznego, tj. np. do wydatków bieżących bądź do wydatków majątkowych. Podział ten będzie miał wpływ na limity zadłużenia określone Ustawą o finansach publicznych, które zaczną obowiązywać od 2014 r.

Wynagrodzenie za realizację przedsięwzięcia PPP w formie opłat za dostępność, w części stanowiącej zapłatę za utrzymanie przedmiotu partnerstwa i zarządzanie nim oraz wynagrodzenie w formie wykupu usług lub dopłat do usług będzie stanowiło wydatek bieżący, a opłata za dostępność w części dotyczącej pokrycia nakładów inwestycyjnych – będzie stanowiła wydatek majątkowy.

Wszystkie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym należy wymienić w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 226 Ustawy o finansach publicznych). Dla każdego przedsięwzięcia w załączniku znaleźć się powinny:

- nazwa i cel;

¹⁹ Por. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, op. cit., s. 355., E. Yescombe, Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania, wyd. Wolters Kluwer, Kraków, 2008 r., s. 325-326, B. Korbus (red.), op. cit., s. 43.

²⁰ Nie mówi się tutaj o projektach koncesyjnych, występujących w przypadku dróg płatnych, w których całość wynagrodzenia koncesjonariusza pochodzi od użytkowników. Należy jednak pamiętać, że w Polsce takie rozwiązanie a przypadku dróg lokalnych jest niemożliwe, z uwagi na brak opłat od użytkowników, a do autostrad nie stosuje się ustawy o PPP ani ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, a ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. Nr 931 z 2012 r., tj., z późn. zm.).

²¹ Opłata za dostępność - Interpretacja prawna i finansowa pojęcia wraz z opinią na temat wybranych zagadnień dotyczących podziału ryzyka, wpływu na dług publiczny oraz klasyfikacji opłaty za dostępność w budżetach podmiotów publicznych”- praca zbiorowa Hogan Lovells, LLP (Spółka partnerska) oraz Ernst & Young Audit sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego - marzec 2012

- jednostka organizacyjna odpowiedzialna za realizację lub koordynująca wykonywanie przedsięwzięcia;
- okres realizacji i łączne nakłady finansowe;
- limity wydatków w poszczególnych latach;
- limit zobowiązań.

Jednak klasyfikacja wydatków związanych z PPP na wydatki bieżące i wydatki majątkowe nie będzie miała wpływu na ujęcie danego aktywa w bilansie JST, zgodnie z zaleceniami Eurostatu, implementowanymi do Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym poprzez wprowadzenie art. 18a.

Należy pamiętać²², że opłata za dostępność powinna być świadczeniem ekwiwalentnym do przewidzianych w umowie zadań i obowiązków partnera prywatnego oraz do ponoszonego przez niego ryzyka. Jednocześnie, umowa o PPP powinna przewidywać w przypadku, gdy partner prywatny zaniedbuje ustalone zobowiązania zawarte w umowie o PPP kary pieniężne, pomniejszające wysokość opłaty za dostępność. Kary są zwykle liczone jako określony procent rocznego wynagrodzenia. Należy pamiętać, że wysokość kar umownych obciążających partnera prywatnego ma istotne znaczenie z punktu widzenia alokacji ryzyka. Z tego względu powinny mieć one znaczący wpływ na przychody/zysk partnera i nie mogą mieć wymiaru jedynie czysto symbolicznego. W przypadku, gdy składnik majątkowy nie będzie dostępny przez istotny okres, oczekuje się, że płatności uiszczane przez sektor za ten okres zostaną obniżone do zera.

Wyniki oceny:

Przeprowadzony audyt prawny w zakresie ww. punktu wskazuje, iż Promotorzy w większości nie wskazali wprost zasad wynagradzania partnera prywatnego.

Jedynie w dokumentach dwóch Promotorów wskazano, że wynagrodzenie płatne na rzecz partnera prywatnego, z tytułu realizacji projektu będzie miało charakter tzw. opłaty za dostępność.

Należy podkreślić brak przygotowania przez Promotorów kompleksowych analiz finansowych i ekonomicznych, uzasadniających strukturę finansowania, w tym zasady wynagradzania partnera prywatnego, wysokość przewidywanej opłaty za dostępność.

²² Tamże.

2.3.11 Wymogi proceduralne dla wyboru partnera prywatnego

Ustawa o PPP przewiduje dwa tryby wyboru partnera prywatnego, w zależności od źródła pochodzenia wynagrodzenia partnera prywatnego. Zgodnie z art. 4 Ustawy o PPP:

- 1) Jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy Ustawy o koncesji, w zakresie nieuregulowanym w Ustawie o PPP – dotyczy to sytuacji, w których większość wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzi z innych źródeł niż budżet podmiotu publicznego (z pożytków przedsięwzięcia, od podmiotów trzecich, np. opłat od użytkowników dróg płatnych).
- 2) W przypadkach innych niż określone w punkcie powyżej, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy Ustawy PZP, w zakresie nieregulowanym w Ustawie o PPP – dotyczy to sytuacji, kiedy większość (więcej niż 50%) wynagrodzenia albo całe wynagrodzenie pochodzi od podmiotu publicznego.
- 3) W przypadkach, w których nie ma zastosowania Ustawa o koncesji ani Ustawa Prawo zamówień publicznych, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób, gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów Ustawy o PPP, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów Ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Omawiane przedsięwzięcie należy zaklasyfikować, jako wpisujące się w zasady, określone w art. 4 ust. 2 Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Jako wynagrodzenie partnera prywatnego została przewidziana opłata za dostępność, która będzie wypłacana ze środków publicznych (zarówno jeśli będą to środki z budżetu Miasta, jak i środki unijne, pozyskane przez podmiot publiczny).

Dodatkowo, należy pamiętać, że taka struktura możliwa jest w strukturze PPP, a nie koncesji, bowiem w przypadku koncesji zawsze większość ryzyka ekonomicznego musi być po stronie koncesjonariusza, a ryzyko dotyczy to właśnie zwrotu nakładów poczynionych na realizację przedsięwzięcia²³. W przypadku zapłaty przez koncesjodawcę na rzecz koncesjonariusza całości kosztów nakładów, ryzyko ekonomiczne zostałoby zminimalizowane.

W przypadku konieczności wyboru jednego z trybów, uregulowanych w ustawie – Prawo zamówień publicznych, w przypadku PPP najczęściej wybierany jest dialog konkurencyjny.

²³ W uzasadnieniu do projektu ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji utożsamiane jest ze stanem niepewności koncesjonariusza (ryzykiem), co do osiągnięcia odpowiedniej stopy zwrotu z inwestycji, w szczególności pokrycia całości nakładów związanych z wykonywaniem koncesji.

Tryb ten (którego kolejne etapy od strony formalne są zbliżone do postępowania koncesyjnego) najlepiej pasuje do tego rodzaju przedsięwzięć. W dyrektywie 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi podano przykładowe sytuacje, które można potraktować jako zamówienia o szczególnie złożonym charakterze. Sytuacje te mogą wystąpić „w szczególności podczas wdrażania istotnych, zintegrowanych projektów w zakresie infrastruktury transportowej, dużych sieci komputerowych lub projektów obejmujących złożone procesy finansowania o skomplikowanej strukturze, których postaci finansowej albo prawnej nie można z góry zdefiniować”.

Tryb dialogu konkurencyjnego uregulowany jest w art. 60a-60e ustawy – Prawo zamówień publicznych. Warunki zastosowania trybu to:

- nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego, ponieważ ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia nie można opisać przedmiotu zamówienia zgodnie z art. 30 i 31 Ustawy Prawo zamówień publicznych lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych lub finansowych wykonania zamówienia;
- cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty.

Jako, że tryb ten zakłada negocjacje z podmiotami, które prawidłowo złożyły wnioski w postępowaniu, możliwe jest negocjowanie każdego aspektu potrzeb i wymagań zamawiającego (podobnie jak w trybie koncesyjnym, jednak szerzej niż w trybie negocjacji z ogłoszeniem) i wybór modelu, który najbardziej odpowiada potrzebom podmiotu publicznego.

Wyniki oceny:

Przeprowadzony audyt prawny w zakresie ww. punktu wskazuje, iż Promotorzy w większości nie wskazali wprost podstawy prawnej wyboru partnera prywatnego, tj. postępowania, w wyniku którego dojdzie do jego wyłonienia.

Jedynie w dokumentach dwóch Promotorów wskazano, że postępowanie ma być prowadzone na podstawie Ustawy Prawo zamówień publicznych.

3 „DOBRE I ZŁE PRAKTYKI” PRZY PRZYGOTOWYWANIU PROJEKTÓW

Przede wszystkim należy podkreślić wstępny etap przygotowawczy zgłoszonych Projektów. Większość z nich nie wychodzi poza fazę pomysłu na realizację przedsięwzięcia, a najdalej idąca jest to koncepcja realizacji przedsięwzięcia w ramach szerszego programu (np. Województwo Dolnośląskie). Analizowane inwestycje to głównie przedsięwzięcia z zakresu „pierwszej potrzeby” i, jak wynika z wywiadów pogłębionych, głównie ze względu na braki w finansowaniu tych dużych Inwestycji, zdecydowano się na realizację ich w formule PPP.

Jeśli chodzi o „dobre i złe praktyki” przy przygotowaniu projektów, zaobserwowano następujące czynniki, mające wpływ (pozytywny bądź negatywny) na efektywną realizację przedsięwzięć:

1. „Dobre praktyki” w przygotowaniu projektów:

- Powołanie osób albo jednostek organizacyjnych ds. PPP w ramach struktury organizacyjnej Promotora;
- Zdobywanie i pogłębianie wiedzy w zakresie PPP (szkolenia, konferencje, publikacje, itp.);
- Angażowanie zewnętrznych doradców w zakresie rozwiązywania konkretnych problemów (np. opinie prawne w związku z problemem zaliczania wynagrodzenia partnera prywatnego do wskaźników zadłużenia);
- Przygotowanie techniczne podmiotów publicznych – dysponowanie dokumentacją techniczną, pozwalającą na ocenę techniczną przedsięwzięć;
- Uwzględnianie wynagrodzenia partnera prywatnego, wypłacanego w długim okresie czasu, w finansowych dokumentach strategicznych, takich jak wieloletnie prognozy finansowe;
- Analizy stanu prawnego nieruchomości, na których ma być realizowane przedsięwzięcie, co pozwala na wczesne zareagowanie na ewentualne problemy prawne i rozwiązanie ich przed wyborem partnera prywatnego.

2. „Złe praktyki” w przygotowaniu projektów:

- Brak analiz, które pozwalają ocenić, czy projekt nadaje się do realizacji w formule PPP;
- Brak analiz wewnętrznych, tj. sytuacji finansowej, prognoz i możliwości udziału finansowego podmiotu publicznego w realizacji przedsięwzięcia, a jedynie szacowanie kosztów (dotyczy to przede wszystkim kosztów utrzymania, które źle oszacowane mogą przesądzić o niepowodzeniu postępowania na wybór partnera prywatnego;

- Brak konsultacji rynkowych, szczególnie z inwestorami kapitałowymi i bankami na wczesnym etapie projektu w celu oceny poziomu bankowości przedsięwzięcia;
- Brak oceny rynkowej przedsięwzięcia poprzez nieprzeprowadzenie konsultacji z potencjalnymi partnerami prywatnymi;
- Podejmowanie decyzji o realizacji projektu w formule PPP przede wszystkim ze względu na brak środków finansowych na realizację przedsięwzięcia w formule tradycyjnej (poprzez zamówienia publiczne).

Warto w tym miejscu przytoczyć warunki, jakie musi spełniać projekt PPP, aby stał się projektem hybrydowym²⁴:

- Projekt musi spełniać kryteria finansowania unijnego (musi być zgodny z wymaganiami danej osi priorytetowej w ramach programu operacyjnego);
- Musi być atrakcyjny dla inwestora prywatnego potencjalnie zainteresowanego realizacją projektu PPP - albo jako projekt indywidualny, albo w ramach grupy podobnych projektów;
- Musi mieć właściwy harmonogram czasowy, umożliwiający wdrożenie w okresie jednej perspektywy finansowej, tak aby przetarg, negocjacje i budowa odbyły się w jednym okresie programowania;
- Nie może być zbyt zaawansowany. Istnieją różne zasady dotyczące funduszy UE (np. wymagania dotyczące zamówień publicznych, promocji projektu); aby uzyskać fundusze UE zasad tych trzeba przestrzegać. Ryzyko wystąpienia problemów proceduralnych należy zminimalizować, aby mieć pewność, że fundusze zostaną wypłacone;
- Analiza finansowa i analiza kosztów i korzyści wraz z ilościową analizą ryzyka (komparator sektora publicznego / analiza stosunku wartości do ceny (value for money)) muszą wskazywać na tego typu finansowanie jako najlepsze rozwiązanie dla projektu. Należy pamiętać, że studium wykonalności, analiza kosztów i korzyści, oraz ocena oddziaływania na środowisko są niezbędne, aby otrzymać współfinansowanie z UE, a komparator sektora publicznego / analiza stosunku wartości do ceny (value for money) stanowią podstawę do wydania decyzji o realizacji projektu w formule PPP; analiza stosunku wartości do ceny (value for money) powinna brać pod uwagę opcję hybrydowego PPP, jeżeli istnieje możliwość pozyskania funduszy UE na dany projekt;
- Projekt może wykorzystać istniejące zobowiązanie polityczne do zwiększenia efektywności sektora publicznego dzięki zaangażowaniu sektora prywatnego w usługi lub duży program inwestycyjny, który, aby był osiągalny finansowo, wymaga wsparcia w postaci dotacji;
- Projekty generujące dochód wymagają ze względu na swój charakter niższego poziomu finansowania, ale nie są z natury mniej odpowiednie do łączenia,

²⁴ Na podstawie: „Wykorzystanie funduszy UE w PPP – omówienie metodologii i rozpoczęcie debaty o przyszłości”, EPEC, maj 2011 r., publikacja elektroniczna, s. 36

jednakże- nawet z finansowaniem UE - nadal będą wymagały wkładu krajowego na pokrycie luki finansowej.

Powyższe warunki wskazują na korelację zasad, wynikających z doświadczenia i właśnie „dobrych praktyk PPP”, dotyczących ścieżki dojścia i zasad przygotowania przedsięwzięcia do realizacji w PPP z wymogami dla tego rodzaju projektów, które dodatkowo mają być współfinansowane ze środków funduszy unijnych.

Jeśli chodzi o „dobre praktyki” w zakresie ścieżki dojścia do efektywnego zrealizowania projektu partnerstwa publiczno-prywatnego, wykształciła się praktyka kolejnych etapów przygotowawczych. W Polsce „ścieżki dojścia” realizacji projektów PPP zostały opracowane przez kilka podmiotów, m.in. przez Platformę PPP oraz Fundację Centrum PPP. Ścieżka dojścia to zestaw czynności jakie trzeba podjąć, aby wdrożyć dane przedsięwzięcie w PPP lub w innej formule, jeśli podejmowane czynności wykażą, że akurat ona daje najlepsze rezultaty i charakteryzuje się najlepszym poziomem korzyści.

Ścieżki dojścia” powstały w krajach realizujących przedsięwzięcia w PPP jako wynik prac nad zespołem „dobrych praktyk”, takie narzędzia wypracowano m.in. w Wielkiej Brytanii, Indiach, Australii, RPA, Korei Płd., Kanadzie.

Zwykle ścieżka dojścia składa się z kilku etapów/ faz:

- Faza 1. Koncepcja przedsięwzięcia.
- Faza 2. Analizy wstępne.
- Faza 3. Analizy zasadnicze
- Faza 4. Konsultacje rynkowe.
- Faza 5. Przygotowanie postępowania.
- Faza 6. Przeprowadzenie postępowania.
- Faza 7. Zawarcie umowy o PPP/ koncesji.
- Faza 8. Monitoring umowy o PPP.

Faza 1 – Koncepcja przedsięwzięcia. Opracowanie koncepcji polega na weryfikacji zebranych przez podmiot publiczny materiałów i założeń w zakresie planowanego przedsięwzięcia w celu określenia jego wstępnych założeń.

Faza 2. Analizy wstępne. Analizy wstępne obejmują:

- Analizę potrzeb, badanie otoczenia projektu, analizy rynku;
- Wstępne analizy prawno-finansowe;
- Wstępne konsultacje rynkowe;

- Wstępną analizę interesariuszy;
- Ewentualne konsultacje społeczne, o ile nie przeprowadzono ich wcześniej (w zależności od projektu);
- Wstępne analizy wielowariantowe, wstępne określenie podziału ryzyka;
- Badania zdolności budżetowej podmiotu publicznego do uczestnictwa w planowanym przedsięwzięciu;
- Zaangażowanie doradcy.

Faza 3. Analizy zasadnicze. Analizy zasadnicze – to analizy wielowariantowe w zakresie:

- Analizy rynku, w tym market testing (konsultacje rynkowe) – mogą być przeprowadzone w ramach analiz albo jako odrębny etap prac;
- Analizy prawnej;
- Analizy finansowo-ekonomicznej;
- Analizy wrażliwości;
- Analizy ryzyka;
- Analizy wskaźnika PPC - Public-Private Comparator - komparator publiczno-prywatny - porównanie hipotetycznego modelu PPP z modelem tradycyjnym

Celem tego etapu jest opracowanie modelu biznesowego i wybór optymalnej formuły prawnej biznesowej realizacji projektu oraz rekomendacja dalszej fazy albo zaniechanie prac, oraz wskazanie najbardziej efektywnego modelu realizacji.

Zakres i stopień szczegółowości analiz zależy od wielkości planowanego przedsięwzięcia. Oznacza to, że nie dla każdego przedsięwzięcia należy przygotować ten sam pakiet analiz, o tak samo szczegółowej zawartości.

Faza 4. Konsultacje rynkowe. Konsultacje z potencjalnymi partnerami mogą być przeprowadzone jako odrębny etap albo w ramach analiz zasadniczych, jak wskazano powyżej.

Faza 5. Przygotowanie postępowania. Ten etap polega na przygotowaniu dokumentów formalnych, tj. ogłoszenia o postępowaniu, opisu potrzeb i wymagań/specyfikacji istotnych warunków zamówienia (w zależności od trybu postępowania) oraz opracowaniu rekomendacji, uzasadniającej określoną procedurę wyboru partnera prywatnego i założenia modelu realizacji przedsięwzięcia. Na tym etapie przygotowuje się harmonogram negocjacji i stanowisko negocjacyjne podmiotu publicznego, jako punkt wyjścia do negocjacji z partnerami, a także powołuje komisję przetargową/negocjacyjną.

Faza 6. Przeprowadzenie postępowania. W zależności od wybranego trybu postępowania, ten etap obejmuje całą procedurę. Należy pamiętać, iż w trakcie negocjacji, z uwagi na przedstawianie przez partnerów prywatnych własnych koncepcji realizacji przedsięwzięcia, przeprowadza się analizy finansowe i prawne ewentualnych nowych rozwiązań w celu uzasadnienia ich przyjęcia (i ewentualnego zmodyfikowania wcześniejszych założeń, dotyczących przedsięwzięcia) albo odrzucenia.

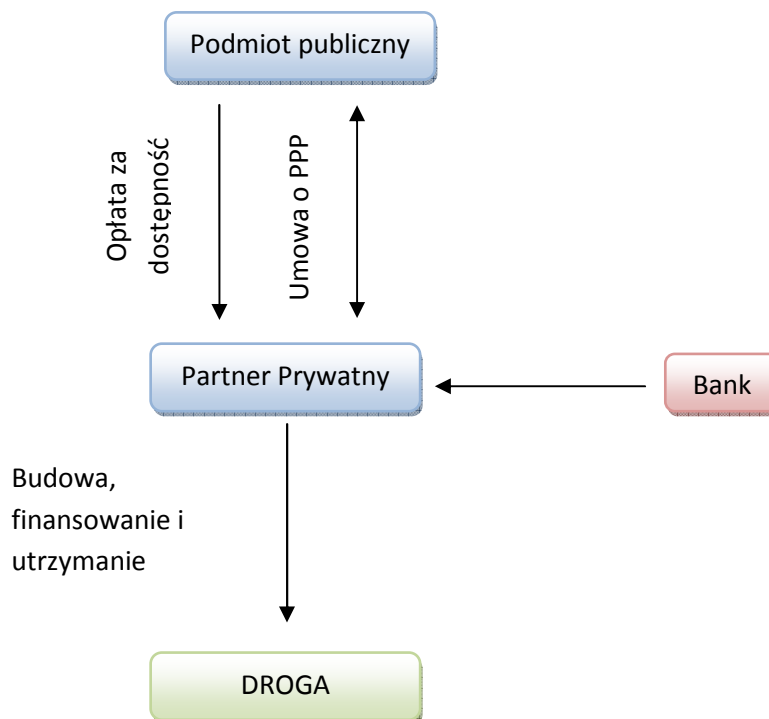
Faza 7. Zawarcie umowy o PPP/ koncesji. Ten etap polega na zawarciu umowy o PPP pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, co oznacza nie tylko podpisanie umowy albo również pozyskanie finansowania na realizację przedsięwzięcia (tj. zamknięcia finansowego).

Faza 8. Monitoring umowy o PPP. Ten etap polega na kontroli sposobu wykonywania przez partnera prywatnego obowiązków, wynikających z umowy o PPP, w tym wykonywania zadań zgodnie z wymaganymi normami, standardami i jakością, zgodnie z ustawą o PPP.

4 CHARAKTERYSTYKA GŁÓWNYCH TYPÓW MODELI NA PODSTAWIE WYWIADÓW POGŁĘBIONYCH, LITERATURY Z ZAKRESU INFRASTRUKTURY Z SEKTORA DROGOWEGO

Jeśli chodzi o główne typy modeli, zaprezentowane przez Promotorów, dominują przede wszystkim przedsięwzięcia oparte na schemacie BOT (build-operate-transfer) tzn. wybuduj, zarządzaj i zwróć (po okresie obowiązywania umowy o PPP).

Rysunek 2. Podstawowy model PPP



Źródło: Opracowanie własne.

Promotorzy poprzez zgłoszone modele, wskazywali na jedno, dominujący wariant PPP, w którym partnera prywatnego angażuje się na etapie inwestycyjnym (budowa/przebudowa/remont drogi) oraz na etapie operacyjnym (utrzymanie drogi za wynagrodzeniem). Ta konstrukcja opiera się na wynagrodzeniu partnera prywatnego w postaci opłaty za dostępność, którą Promotorzy rozumieją jako zapłatę za:

- wykonanie robót budowlanych, zapewniających odpowiedni standard wykonania (jakość nawierzchni) oraz przejezdnosć (dostępność) danego odcinka drogi;
- odpowiednie oznakowanie drogi (poziome i pionowe);
- prowadzenie robót związanych z utrzymaniem drogi w całym okresie obowiązywania umowy o PPP, tj. modernizacje, remonty, budowy bądź przebudowy o odpowiednim standardzie technicznym;
- realizacja i utrzymanie oświetlenia drogowego;
- budowa urządzeń ochrony środowiska;

- budowa systemu kanalizacyjnego (rowów odprowadzających);
- budowa zieleni funkcjonalnej.

Jeśli chodzi o zapewnienie przez partnerów prywatnych dostępności infrastruktury drogowej na etapie utrzymania (po zakończeniu etapu inwestycyjnego), Promotorzy oczekują od partnerów prywatnych, m.in.:

- utrzymania nawierzchni dróg i poboczy w odpowiednim stanie;
- utrzymania zieleni;
- przeprowadzania modernizacji i okresowych remontów;
- usuwania odpadów i zachowania czystości, w tym w okresie zimowym odśnieżania dróg i przeciwdziałania śliskości nawierzchni;
- utrzymania oświetlenia drogowego;
- zapewnienia systemu odwodnienia;
- prowadzenia polityki informacyjnej w stosunku do podmiotu publicznego o zaistniałych przeszkodach w realizowaniu obowiązków, wynikających z umowy, oraz w stosunku do użytkowników drogi, w zakresie przeszkód, czy sytuacji, uniemożliwiających bądź ograniczających korzystanie z drogi;
- inne.

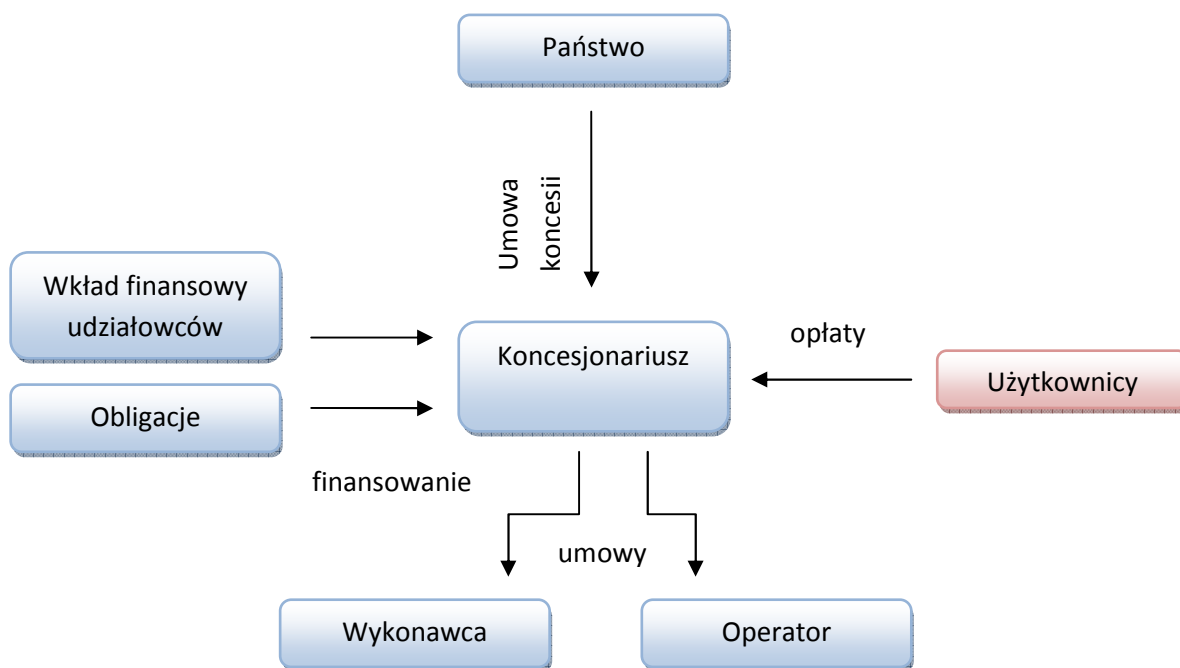
Ze względu na brak opracowanych analiz bądź przygotowanie ich w niewystarczającym zakresie, Promotorzy zaprezentowali ogólne zasady (strukturę) formuły PPP, bez szczegółowego opisu możliwego wariantu realizacji przedsięwzięcia.

Mając na względzie doświadczenie m.in. z krajów Unii Europejskiej można wyróżnić również inne modele realizacji projektów drogowych (mowa o nich jest także w rozdziale 5 poniżej):

1. Modele koncesyjne (Hiszpania, Portugalia, Wielka Brytania, Niemcy, i inne kraje)

Poniżej przedstawiono schemat obrazujący strukturę koncesji dla projektu Autostrady A28 we Francji.

Rysunek 3. Model koncesyjny budowy drogi



Źródło: Na podstawie schematu przedstawionego w: *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź, Pr. zbiorowa*, wyd. C.H. Beck, Warszawa, 2009 r. s. 138.

2. Model przy wykorzystaniu project finance w koncesji drogowej (Tunel pod kanałem La Manche, most Dartford, Wielka Brytania)

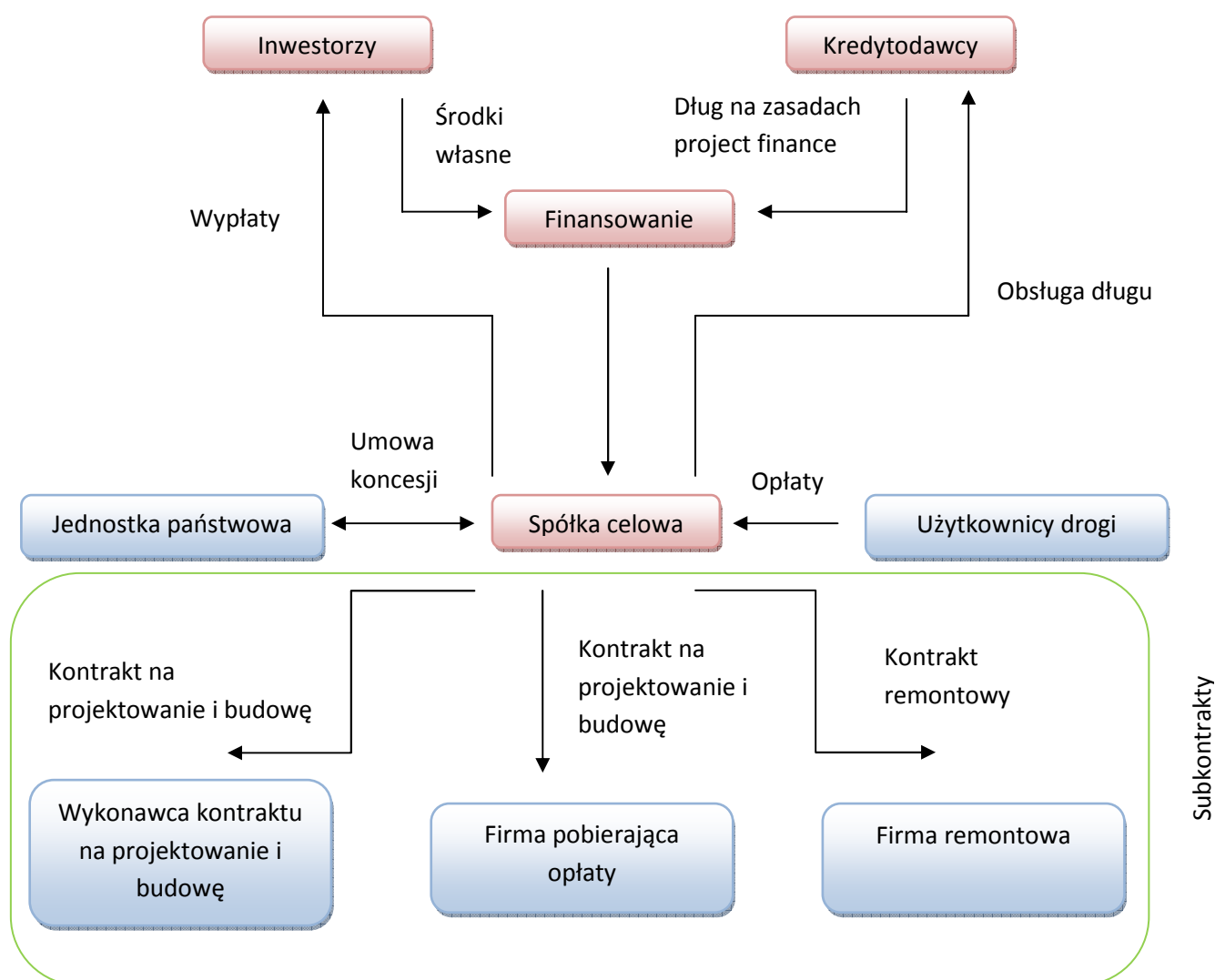
Podstawowymi elementami struktury przedsięwzięcia są²⁵:

- Spółka celowa będąca własnością inwestorów prywatnych;
- Finansowanie nakładów kapitałowych (CAPEX) ze środków własnych udziałowców oraz z długu na zasadach project finance;
- Umowa na zaprojektowanie i budowę, zgodnie z którą wykonawca zobowiązuje się zaprojektować i wybudować autostradę wraz z niezbędnym wyposażeniem (np. bramkami do pobierania opłat) według określonych kryteriów (wymagań technicznych), za ustaloną cenę i w uzgodnionym terminie.

Poniższy schemat ilustruje strukturę project finance w koncesji drogowej.

²⁵ Por. Edward R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, wyd. Wolters Kluwer, Kraków, 2008 r., s. 27.

Rysunek 4. Model project finance w koncesji drogowej



Źródło: Na podstawie Edward R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-privatne*, wyd. Wolters Kluwer, Kraków, 2008 r., s. 27.

3. Model partnerstwa publiczno-privatnego w zakresie zarządzania i utrzymania dróg

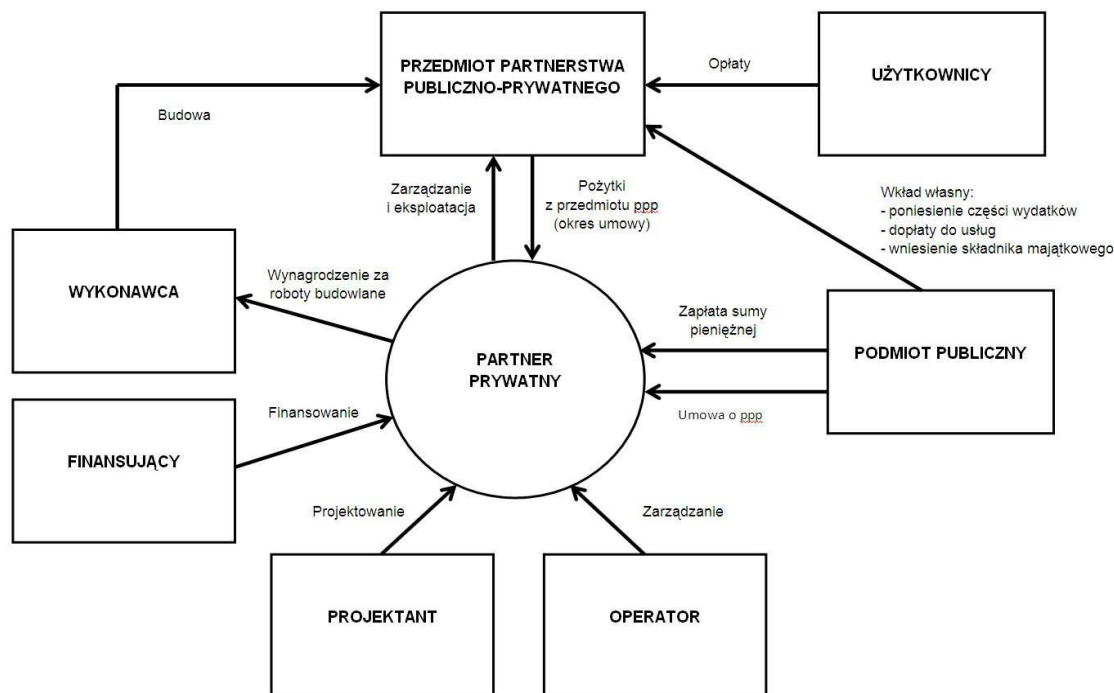
Zgodnie z ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz. U. Nr 19 z 2009 r., poz. 100 z późn. zm.), podmiot publiczny i partner prywatny mogą współpracować przy realizacji przedsięwzięcia w zakresie realizacji usług utrzymania dróg. Taka koncepcja została zgłoszona, podczas spotkania z jednym Promotorem. Koncepcja to była wynikiem prac nad wyjściową koncepcją, zgłoszoną do przeprowadzonego audytu.

Współpraca ta jest możliwa na podstawie definicji przedsięwzięcia, określonej w art. 2 pkt 4 lit. b ustawy o PPP, co oznacza, że w ramach partnerstwa możliwe jest świadczenie usług przez partnera prywatnego, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym (ty: odcinkiem drogi), który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-privatnego lub jest z nim związany.

Ze względu na to, że partner prywatny świadczyłby usługi utrzymania za wynagrodzeniem, pochodzącym od podmiotu publicznego (opłata za dostępność), właściwą procedurą wyboru partnera prywatnego byłyby jedne z trybów określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych (zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o PPP), w szczególności dialog konkurencyjny.

Podobnego zakresu zaangażowania podmiotu prywatnego dotyczy koncesja na usługi, uregulowana w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19 z 2009 r., poz. 101 z późn. zm.), jednak, zgodnie z tą ustawą, wynagrodzenie koncesjonariusza za świadczenie usług stanowi wyłącznie prawo do wykonywania usług, w tym pobierania pożytków albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy (art. 1 ust. 2 pkt. 2 ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi). W związku z tym, niemożliwe jest zastosowanie tego rozwiązania przy drogach niepłatnych dla użytkowników, w szczególności, że w koncesji, to koncesjonariusz ponosi ryzyko pozyskania wynagrodzenia z innych źródeł niż płatność ze strony podmiotu publicznego (koncesjodawcy). Poniżej zaprezentowano ogólny model PPP.

Rysunek 5. Ogólny model PPP.



Źródło: Opracowanie własne.

5 PORÓWNANIE KRAJOWYCH KONCEPCJI ZAPREZENTOWANYCH PRZEZ PROMOTORÓW Z MODELAMI/ROZWIĄZANIAM PRZYJĘTYMI W PROJEKTACH PPP Z SEKTORA DROGOWEGO W INNYCH KRAJACH (W SZCZEGÓLNOŚCI UE).

Koncepcje zaproponowane przez Promotorów, zależą od ich potrzeb inwestycyjnych, wiedzy i doświadczenia w zakresie PPP oraz analiz i innych opracowań, jakie zostały przygotowane, w celu wsparcia decydentów w podjęciu decyzji o najbardziej efektywnym sposobie realizacji danego projektu.

Koncepcje realizacji inwestycji wpisują się również w ramy prawne, dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, tj. w przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 19 z 2009 r., poz. 100 z późn. zm.) oraz dróg publicznych, tj. ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 260 z 2013r., tj. z późn. zm.).

Głównymi elementami koncepcji, które są charakterystyczne dla projektów, zgłoszonych przez Promotorów, a jednocześnie odróżniają się od rozwiązań przyjętych w projektach PPP z sektora drogowego w krajach UE, są następujące kwestie:

1. Zakres zaangażowania partnera prywatnego;
2. Sposób wynagrodzenia partnera prywatnego.

Ad. 1

W zgłoszonych przez Promotorów projektach zakres zaangażowania partnera prywatnego obejmuje budowę/przebudowę/rozbudowę bądź modernizację infrastruktury drogowej wraz z jej utrzymaniem. Wpisuje się to w definicję przedsięwzięcia, określoną w art. 2 pkt. 4 ustawy o PPP, oraz w potrzeby inwestycyjne podmiotów publicznych.

Brak jest projektów, które zakładałyby zaangażowanie partnera prywatnego na etapie proinwestycyjnym, tj. w celu świadczenia usług utrzymania, czy – szerzej – zarządzania lub eksploatacji powstałej infrastruktury drogowej takie rozwiązanie byłoby możliwe na podstawie obowiązującej ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Z doświadczeń międzynarodowych i historii implementacji formuły PPP wynika, że kraje rozpoczynające stosowanie PPP sięgają najczęściej po projekty drogowe i transportowe. PPP wykorzystywane jest nie tylko do remontów i modernizacji istniejących dróg, lecz również do budowy i eksploatacji nowych odcinków. PPP stosuje się także do zapewnienia kontroli ruchu drogowego (Wielka Brytania) czy pobierania opłat (Niemcy)²⁶.

Największe doświadczenie w tym sektorze mają Wielka Brytania, Portugalia, Hiszpania Włochy, Francja, Irlandia oraz Australia i Kanada.

²⁶ Por. Market Update - Review of the European PPP Market in 2010, EPEC.

Najbardziej rozpoznawalne przykłady to:

- Obwodnica Madrytu M-30 (4 mld EUR),
- Autostrada A-28 we Francji (880 mln EUR),
- Autostrada Północna w Portugalii (1,4 mld EUR).

W Europie podstawową formą zastosowania PPP w sektorze drogowym są koncesje na projektowanie, budowę, finansowanie i eksploatację dróg (autostrad) płatnych²⁷. Przychody z opłat od użytkowników pozwalają partnerowi prywatnemu na osiągnięcie, w dłuższym horyzoncie czasowym, zwrotu nakładów inwestycyjnych oraz odciążają podmiot publiczny w zakresie wynagrodzenia na rzecz partnera prywatnego. Taki model realizacji projektów drogowych wynika z odpłatności tej infrastruktury, inaczej niż w Polsce, gdzie ogólnodostępne drogi publiczne są generalnie bezpłatne dla użytkowników (szczegółowo reguluje to art. 13 ustawy o drogach publicznych)²⁸.

Model koncesyjny, stosowany w Europie, charakteryzuje się konstrukcją zlecenia partnerowi prywatnemu zaprojektowania, budowy i eksploatacji danej infrastruktury drogowej w zamian za możliwość pozyskiwania przychodów z opłat od użytkowników (podobnym do konstrukcji zlecenia w zamówieniach publicznych, a różniącym się sposobem wynagradzania partnera prywatnego i źródłem, z którego to wynagrodzenie pochodzi). Na etapie operacyjnym partner prywatny ponosi w związku z tym, szerszy zakres obowiązków. Jego odpowiedzialność nie ogranicza się wyłącznie do utrzymania infrastruktury drogowej, co pociąga za sobą m.in. dbanie o odpowiedni stan techniczny oraz przeprowadzania koniecznych modernizacji, napraw i remontów, ale jest poszerzona o eksploatację drogi, co stanowi szerszy zakres prac i jest powiązane z działaniem partnera prywatnego niczym właściciela, tj. zarządzania, obsługi i wykorzystania infrastruktury zgodnie z jej przeznaczeniem w celu prowadzenia działalności operatora drogi²⁹.

W tym systemie powstają drogi, ale również mosty i tunele. Najczęściej w Europie w formule PPP powstają autostrady, jednak znane są również przykłady dróg miejskich, jak np. obwodnica Madrytu³⁰. Inne projekty to np.: autostrada A28 we Francji (koncesja na projekt, budowę, finansowanie oraz utrzymanie i obsługę odcina autostrady)³¹, autostrada M6, autostrada A1, połączenie dróg A1 i M1, autostrada A55, remont autostrady w Portsmouth

²⁷ Por. Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź, Pr. Zbiorowa, wyd. C. H. Beck, Warszawa, 2009 r., s. 125.

²⁸ Wyjątkiem są autostrady, których odcinki realizowane są w systemie koncesyjnym w reżimie prawnym ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. Nr 931 z 2012 r., t. j., z późn. zm.), jednak zgodnie z art. 13a pkt 3 i 5 ustawy o drogach publicznych mogą być realizowane również na podstawie ustawy o PPP oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

²⁹ W polskim ustawodawstwie brak jest definicji pojęcia „eksploatacja”.

³⁰ Por. Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce., op. cit., s. 126.

³¹ Tamże, s. 127.

w Wielkiej Brytanii³². W Hiszpanii, między 1998 a 2003 r. podpisano 22 umowy na projekty PPP w formule koncesji drogowych o wartości ponad 6 mld euro³³.

Powyższa konstrukcja jest podobna do polskiej regulacji, opisanej w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.), regulującej zasady i tryb zawierania umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz środki ochrony prawnej. Zgodnie z przepisami tej ustawy koncesjonariusz zobowiązuje się do wykonania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem, które w przypadku koncesji na roboty budowlane stanowi wyłącznie prawo do eksploatacji drogi, w tym pobierania pożytków, albo prawo do eksploatacji wraz z płatnością koncesjodawcy.

Ad. 2

Konsekwencją powyżej omówionych modeli są stosowane modele wynagrodzenia partnera prywatnego w drogowych projektach PPP. Powszechnie stosuje się następujące opcje wynagrodzenia: przychody z opłat od użytkowników (opisane powyżej w modelach koncesyjnych), opłaty ukryte (typu „shadow toll”), opłaty za dostępność³⁴.

Poniższa tabela prezentuje rodzaje opłat w zależności od rodzaju infrastruktury drogowej i źródła pochodzenia wynagrodzenia partnera prywatnego:

Tabela 2. Rodzaje opłat w zależności od rodzaju infrastruktury drogowej i źródła pochodzenia wynagrodzenia partnera prywatnego

Rodzaj infrastruktury drogowej	Zależność opłaty	Rodzaj wynagrodzenia partnera prywatnego	Ryzyko popytu
Drogi płatne	Faktycznej liczby użytkowników	Opłaty od użytkowników	Po stronie prywatnej
	Dostępności	Opłata za dostępność od podmiotu publicznego, który pobiera opłaty od użytkowników	Strona prywatna i publiczna
Drogi bezpłatne	Faktycznej liczby użytkowników	Opłaty typu „shadow toll” (opłata ukryta) od podmiotu publicznego	Po stronie publicznej
	Dostępności	Opłata za dostępność od podmiotu publicznego	Po stronie publicznej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Partnerstwo publiczno-prywatne., op. cit., s. 123* oraz: *Inwestycje drogowe w opłacie za dostępność”, J. Dziekański, prezentacja, Warszawa, 25 kwietnia 2013 r.*

Wybór odpowiedniego systemu modelu wynagrodzenia zależy od uwarunkowań prawnych, specyfiki przedsięwzięcia i zakresu obowiązku partnera prywatnego (czy jest to utrzymanie za wynagrodzeniem, czy eksploatacja drogi, pozwalająca na pobieranie wynagrodzenia w związku z prowadzoną działalnością od użytkowników).

³² Edward R. Yescombe, op. cit., s. 63-65.

³³ Por. tamże, s. 78.

³⁴ Por. *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce, op. cit., s. 125.*

W krajach europejskich stosowane są różne mechanizmy płatności³⁵:

- Pobór opłat od użytkowników – Francja, Wielka Brytania (autostrada M6), Polska (A2 Konin-Nowy Tomyśl, A4 Katowice-Kraków);
- Opłata za dostępność – Wielka Brytania, Polska (A1 Gdańsk – Nowe Marzy);
- Opłata ukryta (shadow toll) – Niemcy.

Promotorzy, w analizowanych przedsięwzięciach, wybrali model opłaty za dostępność, która stanowić będzie wynagrodzenie przysługujące partnerowi prywatnemu za poniesiony przez niego wkład w realizację projektu.

Wynagrodzenie w ramach opłaty za dostępność

Wynagrodzenie w postaci opłaty za dostępność polega na wypłacie przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego kwoty, stanowiącej ekwiwalent wkładu partnera prywatnego w realizację przedsięwzięcia³⁶. Ten sposób wynagradzania partnera prywatnego stosuje się w przypadku przedsięwzięć, w ramach których:

- Powstała infrastruktura jest użytkowana przez użytkowników bezpłatnie, dlatego też jedynym źródłem wynagrodzenia partnera prywatnego może być podmiot publiczny (np. drogi), albo
- Opłaty od użytkowników nie wystarczają na zwrot partnerowi prywatnemu nakładów na realizację przedsięwzięcia i wynagrodzenie w postaci opłat od użytkowników musi być uzupełniane przez podmiot publiczny w postaci opłaty za dostępność.

Opłata za dostępność, choć stanowi jednolite wynagrodzenie partnera prywatnego³⁷, jej komponenty odzwierciedlają należyte wykonanie umowy, utrzymanie infrastruktury w stanie, umożliwiającym korzystanie z niej na poziomie i standardzie, określonym w umowie o PPP (dostępność) oraz część odpowiadającą spłacie finansowania zaciągniętego/przeznaczonego przez partnera prywatnego na realizację przedsięwzięcia.

Taka budowa opłaty za dostępność odpowiada definicji wynagrodzenia partnera prywatnego, określonej w art. 7 ust. 1 ustawy o PPP, która wskazuje, że wynagrodzenie ma zależeć od wykorzystania i dostępności.

W kontekście długofalowej współpracy stron w ramach umowy o PPP oraz mając na względzie uiszczanie opłaty za dostępność na rzecz partnera prywatnego przez podmiot publicznych przez okres kilku albo kilkunastu lat, istotne jest zaliczanie jej bądź nie do wskaźników zadłużenia podmiotu publicznego. O ile jest możliwe zaklasyfikowanie opłaty za

³⁵ Na podstawie, tamże, s. 124, por. Jeffrey Delmon „Private Sector Investment in Infrastructure”, Wolters Kluwer, United Kingdom, 2009 r., s. 481.

³⁶ Por. Opłata za dostępność. Interpretacja prawna i finansowa wraz z opinią na temat zagadnień dotyczących podziału ryzyk, wpływu na dług publiczny oraz klasyfikacji opłaty za dostępność w budżetach podmiotów publicznych, praca zbiorowa: Hogan Lovells (Warszawa) LLP (Spółka partnerska) Oddział w Polsce oraz Ernst&Young Audit Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2012 r., s. 9.

³⁷ Por. tamże, s. 9.

dostępność zarówno do wydatków bieżących, jak i majątkowych (w zależności od tego, czy przeważa element kosztów budowy, czy kosztów eksploatacji), o tyle trudno jednoznacznie określić zasadę, obowiązującą dla wszystkich projektów PPP, czy opłata za dostępność będzie wliczana do wskaźników zadłużenia³⁸. Istotny jest rozkład ryzyka pomiędzy stronami, zgodnie z art. 18a ustawy o PPP.

Wysokość opłaty za dostępność w projekcie drogowym jest zazwyczaj uzależniona od obowiązków partnera prywatnego w zakresie eksploatacji i utrzymania drogi oraz może ulegać obniżeniu w przypadku, jeśli partner prywatny nie wykona albo wykona nienależycie obowiązki w tym zakresie (odpowiedzialność z tytułu kar umownych). Takie postępowanie zgodne jest z ustawowym rozumieniem wynagrodzenia partnera prywatnego. Jednakże obniżenie opłaty za dostępność nie powinno dotyczyć części, która odpowiada kosztom pozyskania finansowania (np. spłacie rat kredytu), ponieważ stanowi zabezpieczenie banków albo instytucji finansujących.

Wynagrodzenie w ramach opłaty za dostępność są realizowane m.in. w Niemczech³⁹. Projekty PPP w niemieckim drogownictwie mogą być realizowane w dwóch trybach odrębnie regulowanych przepisami prawa. Są one określane jako Model F i Model A. Drugi z modeli został rekomendowany przez ekspertów, ponieważ wcześniej obowiązujący Model F niósł niepowodzenia, szczególnie obciążony był ryzykiem w prognozach ruchu.

Model A jest stosowany tylko do rozbudowy i przebudowy istniejących autostrad poprzez dodatkowe pasy ruchu na odcinkach, na których odnotowano największe zagęszczenia ruchu. W Modelu A przedsięwzięcie dla prywatnego partnera jest bardziej opłacalne, ponieważ nie jest tak obciążone ryzykiem prognoz ruchu pojazdów jak Model F. Projekty te bowiem dotyczą istniejących autostrad, a więc dróg na których znane są już natężenia ruchu.

Wynagrodzenie partnera prywatnego oparto na opłatach zależnych od ruchu pojazdów, pobieranych i rozliczanych przez partnera publicznego (tzw. ukryte myto). W marcu 2009 roku w Modelu A wprowadzono zmiany, w tym polegającą na zastosowaniu jako wynagrodzenia partnera prywatnego opłat za dostępność, co odciąża go od ryzyka ruchu. Ten mechanizm zaczęto popularnie określać w mediach jako Model V. W tym modelu (z opłatą za dostępność) realizowane są odcinki autostrad A8 i A9.

³⁸ Por. Opłata za dostępność. Interpretacja..., op. cit., s. 42.

³⁹ Opis przykładów na podstawie: „Instrumenty wsparcia finansowego państwa dla inwestycji sektora prywatnego w rozwój infrastruktury w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego – Case study na przykładzie Niemiec” – publikacja Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową i Fundacji Konrada Adenaura