



Wyniki zadania horyzontalnego w ramach JASPERS –
dokument roboczy

Łączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-
prywatnym (PPP) na rzecz infrastruktury

Wytyczne dotyczące stosowania modelu DBO w zakresie
projektów infrastrukturalnych z wykorzystaniem funduszy
strukturalnych UE

Sprawozdanie sporządzone na podstawie umowy o doradztwo zawartej z
PricewaterhouseCoopers

Grudzień 2010 r.

Wstęp

Kilka krajów-beneficjentów inicjatywy JASPERS zwróciło się o wsparcie JASPERS w zakresie integracji finansowania z UE w projektach przewidzianych do pozyskania w ramach partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) - w szczególności były to Rumunia, Bułgaria, Słowenia, Cypr, Łotwa i Malta. W odpowiedzi JASPERS udzieliła wsparcia na dwa sposoby: (1) odnosząc się do kluczowych kwestii horyzontalnych związanych ze strukturą takich projektów, oraz (2) zapewniając wsparcie dla konkretnych projektów planowanych do finansowania przez UE w ramach koncepcji PPP.

Niniejszy dokument roboczy dotyczy kwestii horyzontalnych stosowania modelu projektuj–buduj–eksploatuj w ramach środków z unijnych dotacji na infrastrukturę. JASPERS zdecydowała się rozpowszechnić niniejszy raport, ponieważ zapewnia on wsparcie metodologiczne w złożonej dziedzinie funduszy UE oraz dlatego, że może być on pomocny wielu organom publicznym i podmiotom sektora prywatnego w wielu krajach. Raport jest częścią serii JASPERS prezentującej wyniki realizacji zadań „horyzontalnych” mających na celu rozwiązanie wspólnych problemów, które mają wpływ na projekty przewidziane do finansowania z UE w latach 2007-2013.

Przy opracowywaniu tego dokumentu wykorzystano wsparcie doradcze PricewaterhouseCoopers na podstawie umowy ramowej z konsorcjum Jacobs. Niniejszy raport zawiera pełną wersję raportu przygotowanego w ramach tego zadania doradczego. Pragniemy podziękować głównym autorom raportu, którymi byli Greg Haddock, James Green, Velia Leone, Francesco D'Gargani i Fabio D'Aversa z zespołu doradczego PricewaterhouseCoopers, jak również Gerry'emu Muscatowi i Joachimowi Schneiderowi, menadżerom zadań w JASPERS. Dziękujemy również ekspertom z EPEC (Europejskiego Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP) za wkład i weryfikację, oraz specjalistom z administracji krajowych, zwłaszcza z Rumunii, Polski, Portugalii i Grecji.

Po przygotowaniu niniejszego raportu, EPEC przydzielono zadanie wdrożenia procedur roboczych ukierunkowanych na dalszy rozwój metodologii służących łączeniu dotacji i finansowania PPP. JASPERS wspiera prace nad rozwojem tych metodologii i pozostanie dostępna dla beneficjentów w celu rozwiązywania problemów związanych z poszczególnymi projektami, dotyczących łączenia dotacji i finansowania PPP w zakresie projektów przewidzianych do współfinansowania przez UE, na wniosek składany w ramach rocznych planów działania JASPERS.

Luksemburg, grudzień 2010 r.

Uwagi i prawa autorskie

Niniejszy raport jest udostępniany w dobrej wierze, do wykorzystania na ryzyko czytelnika.

JASPERS nie gwarantuje dokładności i kompletności informacji zawartych w niniejszym raporcie ani nie przyjmuje jakiegokolwiek bezpośredniej lub pośredniej odpowiedzialności prawnej za szkody lub straty spowodowane lub rzekomo spowodowane wykorzystaniem materiałów zawartych w niniejszym raporcie.

Raport ten nie został formalnie omówiony ani zatwierdzony przez Komisję Europejską. Uwagi wyrażone w niniejszym raporcie nie muszą odzwierciedlać poglądów partnerów JASPERS (Komisji Europejskiej, EBI, EBOR i KfW). [W szczególności, poglądy w nim wyrażone nie są odzwierciedleniem oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.](#)

EBI zachowuje prawa autorskie do niniejszego raportu w imieniu JASPERS. Kopiowanie i rozpowszechnianie niniejszego raportu w całości lub w części do celów niekomercyjnych i bez opłat jest dozwolone pod warunkiem podania JASPERS jako źródła.

Tłumaczenie na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. MRR nie odpowiada za ewentualne błędy w tłumaczeniu.

ZADANIE HORYZONTALNE JASPERS:

łączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP) na rzecz infrastruktury

Wytyczne dotyczące stosowania DBO w zakresie projektów infrastrukturalnych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych UE



Spis Treści

1 Cel	3
2 Wstęp	5
3 Uzasadnienie dla wyboru DBO.....	6
4 Proces DBO.....	25
5 Analiza ryzyka w projekcie DBO	44
6 Konsekwencje dla dofinansowania z dotacji UE	51
7 Studia przypadków.....	60
Załącznik: Porównanie Warunków Kontraktu FIDIC dla projektów DBO („złota książka”) i D&B („czerwona” i „żółta książka”).....	75

Oświadczenie

Niniejsza publikacja zawiera informacje uzyskane lub pochodzące z różnych ogólnodostępnych źródeł. PricewaterhouseCoopers EEIG („PwC”) nie starało się ustalić wiarygodności tych źródeł ani zweryfikować takich informacji. PwC nie daje żadnych gwarancji lub rękojmi żadnego rodzaju (wraźnych lub domniemanych), co do dokładności i kompletności niniejszej publikacji. Celem publikacji jest dostarczenie wyłącznie ogólnych wytycznych i nie stanowi ona inwestycyjnego ani innego rodzaju poradnika. Ponadto nie ma stanowić podstawy do podejmowania jakichkolwiek decyzji inwestycyjnych i nie zwalnia osób trzecich z przeprowadzenia własnych działań z należytą starannością w celu sprawdzenia jej treści. Przed podjęciem decyzji lub jakichkolwiek działań, odbiorca powinien skonsultować się z profesjonalnym doradcą.

PwC nie przyjmuje obowiązku zachowania ostrożności w stosunku do odbiorców w przygotowaniu tej publikacji, a odbiorcy publikacji nie będą traktowani jak klienci PwC ze względu na otrzymanie publikacji. W związku z powyższym, niezależnie od tego, czy podstawa roszczenia to prawo umów, karne czy inne, oraz w zakresie dozwolonym przez obowiązujące prawo, PwC nie ponosi odpowiedzialności żadnego rodzaju za czyjeś podjęcie działań lub powstrzymanie się od działania w oparciu o niniejszą publikację ani za decyzje podjęte lub nie w oparciu o publikację.

1 Cel

Celem niniejszego dokumentu „WYTYCZNE DOTYCZĄCE STOSOWANIA MODELU PROJEKTUJ–BUDUJ–EKSPLOATUJ („DBO”) W ZAKRESIE PROJEKTÓW INFRASTRUKTURALNYCH Z WYKORZYSTANIEM FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UE” jest przekazanie organom publicznym przystępnego wprowadzenia do modelu DBO i jego struktury oraz ułatwienie zrozumienia ważnych punktów odróżniających go od lepiej znanych modeli projektuj–buduj („D & B”) i projektuj–buduj–finansuj–eksploatuj (DBFO). Jest to część szerszego badania JASPERS mającego na celu wyjaśnienie prawnych i metodologicznych kwestii związanych z łączeniem funduszy unijnych z partnerstwami publiczno-prywatnymi (PPP).

Projekty DBO są jedną z form partnerstwa publiczno-prywatnego. W projekcie DBO instytucja zamawiająca zawiera umowę z przedsiębiorstwem z sektora prywatnego (lub z konsorcjum) na zaprojektowanie, zbudowanie, a następnie – inaczej niż w przypadku umowy D&B – na eksploatację składnika infrastruktury przez wyznaczony okres czasu. Środki na sfinansowanie zamówienia pochodzą głównie z sektora publicznego (w tym potencjalnie z dotacji unijnych), co przede wszystkim odróżnia ten model od modelu DBFO.

Metoda DBO realizacji zamówień jest wykorzystywana w wielu sektorach i krajach. Niniejszy dokument ma na celu udzielenie czytelnikom odpowiedzi na pytania: czym jest projekt DBO, gdzie można go stosować, jakie są kluczowe kwestie, które należy uwzględnić w trakcie udzielania zamówienia oraz jaka jest rola funduszy UE. Szereg studiów przypadków ilustruje korzyści i potencjalne ryzyko związane z projektami DBO.

Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów (FIDIC) opublikowała we wrześniu 2008 r. projekt umowy dla projektów DBO (znany jako „Złota Książka”). Wielu czytelników może znać „Żółtą Książkę” FIDIC (umowy D&B), więc w części 4 zwracamy uwagę na różnice między tymi standardowymi warunkami.

Nie było naszym zamiarem publikowanie szczegółowego poradnika dotyczącego strukturyzowania projektów DBO. Mieliśmy raczej na celu danie czytelnikom pewnego wglądu w zasadnicze kwestie, które zamawiający powinien rozważyć, przy udzielaniu zamówienia na projekt według modelu DBO. Wszystkie organy powinny zaangażować doświadczonych doradców prawnych, finansowych i technicznych już na wczesnym etapie realizacji, by przeprowadzili ich przez procesy oceny wariantów i identyfikacji oraz ograniczania ryzyka, które muszą zostać przeprowadzone dokładnie i starannie oraz w odniesieniu do konkretnych okoliczności projektu.

Nasze główne przesłania:

- Model DBO jest opłacalną, prostą alternatywą dla modelu D&B, która może przynieść znaczące korzyści zarówno dla zamawiającego, jak i dla użytkowników końcowych;
- DBO jest strukturą, do której można włączyć finansowanie ze środków publicznych, w tym środków z unijnych dotacji;
- W wielu sektorach zebrano cenne doświadczenia w zakresie organizacji projektów DBFO, a wnioski z tych doświadczeń mogą zostać włączone w struktury DBO.

2 Wstęp

Niniejszy dokument został podzielony na kilka rozdziałów w celu opisanego charakteru i celu projektów DBO. Rozdziały te obejmują:

- **Uzasadnienie dla wyboru DBO** – rozdział zawiera opis projektu DBO i różnic między modelami D&B i DBFO. Opis dotyczy względnych korzyści, jakie oferuje struktura DBO, oraz sytuacji w jakich była stosowana.
- **Proces DBO** – w rozdziale analizowane są kluczowe pytania, jakie zamawiający powinien zadać na każdym etapie realizacji zamówienia DBO.
- **Analiza ryzyka w projekcie DBO** – w rozdziale zaprezentowano przykładową matrycę ryzyka zaczerpniętą z projektu drogowego.
- **Konsekwencje dla dofinansowania z UE** – w rozdziale opisano potencjalne konsekwencje dla dofinansowania z UE przy stosowaniu projektu DBO. Pokazano, że przy starannym przygotowaniu, w projektach DBO można wykorzystać dofinansowanie z UE w taki sam sposób jak w przypadku zamówień D&B oraz że dotacje dla DBO mogą przyczynić się do ułatwienia zamawiania wyższej jakości nakładów inwestycyjnych, co w konsekwencji zmniejsza koszty operacyjne i koszty eksploatacji.
- **Studia przypadków** – w rozdziale przedstawiono szereg przykładów projektów DBO, wskazując sposób ich realizacji oraz sytuacje, w których ich realizacja jest właściwa.

3 Uzasadnienie dla wyboru DBO

Cel rozdziału

Celem rozdziału jest zapewnienie pełnego zrozumienia podobieństw i różnic między strukturą umów DBO a koncepcjami D&B i DBFO. Rozdział ma także na celu wskazanie korzyści ze stosowania DBO w porównaniu do tych koncepcji, oraz pokazanie, w jakich sytuacjach model DBO może być właściwy.

Co to jest projekt DBO?

W projekcie DBO pojedynczy koncesjonariusz (często termin ten obejmuje wykonawcę budowy, który zbuduje składnik infrastruktury oraz operatora infrastruktury, odpowiedzialnego przed zamawiającym za długoterminowe utrzymanie i eksploatację obiektu na podstawie umowy, która określa normy wydajności) otrzymuje zamówienie na zaprojektowanie, zbudowanie i eksploataowanie aktywów infrastruktury przez wyznaczony czas. W odróżnieniu od wykonawcy w scenariuszu D&B koncesjonariusz przyjmuje zarówno ryzyko związane z budową, jak i ryzyko operacyjne przez ustalenie stałych cen dla obu elementów. Koncesjonariusz koncentruje się zatem nie tylko na budowie składnika, ale także na zapewnieniu jego sprawnego funkcjonowania przez dłuższy okres.

„Całkowite koszty ponoszone w pełnym okresie eksploatacji” to podstawowa koncepcja w projektach DBO i DBFO. Można je zdefiniować jako „koszty nabycia, eksploatacji i konserwacji składnika aktywów w ciągu całego okresu eksploatacji aż do zakończenia działalności”. Struktury DBO i DBFO dają instytucjom zamawiającym możliwość udzielania zamówienia na rzeczywiste koszty projektu w całym okresie obowiązywania umowy - czyli „koszty ponoszone w pełnym okresie eksploatacji”.

„Koszty ponoszone w pełnym okresie eksploatacji” obejmują „koszty początkowe” (budowa) i „koszty ponoszone w okresie trwania umowy” (obsługa i konserwacja).

Oferentem, który wygra przetarg DBO będzie ten, który zoptymalizuje związek między **kosztami początkowymi i całkowitymi kosztami ponoszonymi w okresie użytkowania**, z uwzględnieniem ograniczeń budżetowych instytucji zamawiającej. Finansowanie **całkowitych kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji** pokrywa sektor publiczny (dotacje z UE są jednym z potencjalnych źródeł finansowania kosztów początkowych projektów w ramach Unii Europejskiej). Środki z sektora publicznego są przeznaczane na sfinansowanie budowy, a następnie na finansowanie płatności na cel eksploatacji obiektu przez wykonawcę. Ze względu na to, że wykonawca będzie odpowiedzialny za eksploatację projektu, będzie on motywowany, by nie dostarczać słabej jakości projektu technicznego lub obniżyć kosztów w trakcie budowy. Płatności dokonywane przez zamawiającego w czasie

eksploatacji obiektu mogą służyć motywowaniu operatora: umowy DBO zazwyczaj obejmują normy wydajności i dostępności, które operator musi spełnić i kary w przypadku braku realizacji. Stanowi to znaczący bodziec do zachowania dyscypliny w korzystaniu ze środków publicznych w porównaniu z modelem D&B.

Ponieważ w ramach modelu DBO dokonuje się transferu do sektora prywatnego nie tylko ryzyka związanego z budową składnika infrastruktury, ale również jego eksploatacją, ryzyko w tym przypadku jest większe niż w modelu D&B i doprowadza do wykorzystania umiejętności sektora prywatnego w długim okresie eksploatacji aktywów. Jednak, ponieważ środki finansowe nadal zapewnia sektor publiczny, ryzyko jest mniejsze niż w przypadku DBFO, gdzie oprócz ryzyka związanego z budową i eksploatacją, przeniesione zostaje także ryzyko finansowania.

Poniżej zaprezentowano więcej różnic między modelami D&B, DBO i DBFO:

Różnice strukturalne między DBO i D&B

Główną różnicą jest wprowadzenie okresu eksploatacji i utrzymania obiektu przez koncesjonariusza z prywatnego sektora w ramach usług objętych umową na samym początku. Zapewnia to sektorowi publicznemu możliwość optymalizacji całkowitych kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji. Udzielenie zamówienia na budowę składnika w ramach pojedynczej umowy D&B może być bardziej wydajnym i efektywnym kosztowo sposobem udzielenia zamówienia na stworzenie składnika majątku infrastruktury niż szereg oddzielnych elementów projektowych i konstrukcyjnych. Jednak ten i każdy inny wariant udzielenia zamówienia na budowę składnika majątku infrastruktury w modelu D&B w rzeczywistości oznacza, że organ jest motywowany do udzielenia zamówienia, a wykonawca jest motywowany do oszczędnej realizacji projektu, który może okazać się drogi w eksploatacji i utrzymaniu. Wzięcie pod uwagę całkowitych kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji może motywować obie strony do udzielenia zamówienia na stworzenie składnika infrastruktury, który jest nie tylko dobrze zaprojektowany i wykonany, ale również odpowiednio eksploatowany i przekazany do sektora publicznego w dobrym stanie.

Na przykład, w ramach projektu drogowego koncesjonariusz będzie zobowiązany do utrzymania określonego poziomu oświetlenia, naprawy i nawierzchni (wydajność) i do zapewnienia przejezdności dróg (dostępność).

Podobnie jak w przypadku modelu D&B, sektor publiczny finansuje budowę projektu i może ubiegać się o dofinansowanie z UE w taki sam sposób jak w projekcie D&B. Jednak, podczas gdy w modelu D&B zamawiający przejmuje eksploatację aktywów i pokrywa związane tym koszty bezpośrednio z budżetu, w modelu DBO to koncesjonariusz prowadzi eksploatację projektu i otrzymuje za to okresowe płatności - zwykle miesięczne - od zamawiającego. Zazwyczaj poziom tych płatności ustala się na początku projektu w drodze modelu finansowego uzgodnionego między stronami, w ramach którego oblicza się kwotę, jaką operator musi otrzymać, aby pokryć koszty operacyjne i koszty utrzymania, zarządzać ryzykiem i osiągnąć zysk.

W niektórych sektorach operator może pobierać część swoich dochodów bezpośrednio od użytkowników końcowych - na przykład, ustanawiając opłatę za przejazd autostradą - i może zaakceptować pewien poziom ryzyka rynkowego w zakresie tego dochodu (choć mechanizm tego nie należy mylić z umowami koncesyjnymi, w których ryzyko handlowe jest przekazywane w całości do sektora prywatnego). „Mechanizm płatności”, uzgodniony w momencie rozpoczęcia projektu w ramach struktury kontraktowej, określa warunki dokonywania płatności i **wskaźniki wydajności i dostępności**¹, które koncesjonariusz musi osiągnąć. Jeśli koncesjonariusz nie zapewni dostępności projektu lub określonego poziomu wydajności, jego płatności zostaną zmniejszone, co zmniejszy jego zyski.

¹ Umowy DBO nie należy mylić z umowami typu „opłata za dostępność”, w których podmiot prywatny zawiera umowę przejścia już zbudowanych aktywów i jest wynagradzany jedynie wtedy, gdy składnik aktywów jest w pełni dostępny.

Umowy DBO wymagają również od władz publicznych realizacji bardziej spójnego i trwałego monitoringu operacyjnego niż w przypadku modelu D&B: władze publiczne muszą stworzyć mechanizm kontrolujący czy operator spełnia swoje zobowiązania umowne i reagować, gdy ich nie spełnia. Ponadto fakt, że miesięczną opłatę wypłacaną przez sektor publiczny operatorowi oblicza się za pomocą wskaźników opartych na wydajności operatora, motywuje władze publiczne do wypełnienia swojej funkcji monitorowania (więcej szczegółów na ten temat znajduje się w rozdziale 4). Oczywiście, teoretycznie nie ma powodu, dla którego organ władzy publicznej nie miałby monitorować własnych wyników w ramach publicznego projektu z taką samą starannością i w wielu przypadkach tak się dzieje. Jednak w wielu przypadkach tak się nie dzieje, a struktury DBO mogą stanowić bodziec do utrzymania rygoru finansowego i stałego poziomu obsługi i bieżącej konserwacji aktywów, dzięki którym w dłuższym okresie będzie możliwe **osiągnięcie większych korzyści w stosunku do poniesionych kosztów.**

„Stosunek jakości do ceny”: Projekt DBO zapewnia dobry „stosunek jakości do ceny”, jeżeli można wykazać, że dostarcza usług wyższej jakości w obniżonej cenie lub porównywalnej do kosztów dostarczenia tej samej usługi przez sektor publiczny.

Różnice strukturalne między DBO i DBFO

Model DBO różni się od modelu DBFO w zakresie korzystania z prywatnych środków finansowych. W modelu DBFO partner z prywatnego sektora zwiększa poziom finansowania komercyjnego i inwestuje kapitał własny w sfinansowanie budowy składnika majątku. Zatem w przeciwieństwie do DBO, instytucja zamawiająca nie dokonuje płatności w trakcie budowy składnika majątku.

Po zakończeniu budowy, podobnie jak w przypadku DBO, płatności realizowane przez zamawiającego są przeznaczone na pokrycie kosztów eksploatacji i konserwacji oraz kosztów finansowania, a mianowicie obsługi zadłużenia i zwrotu z kapitałów własnych. DBFO zapewnia taką samą korzyść z uwzględniania całkowitych kosztów w pełnym okresie eksploatacji jak model DBO, mimo że ryzyka i zachęty wyraźnie się różnią: we wszystkich przykładach zawartych w niniejszym dokumencie, instytucje zamawiające musiały odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób motywować koncesjonariuszy w modelu DBO - którzy

nie narażają własnych kapitałów na ryzyko - na poziomie zbliżonym do koncesjonariuszy w DBFO - których kapitał jest narażony na ryzyko. Studia przypadków wskazują na kilka innowacyjnych rozwiązań w tej kwestii.

Podsumowanie różnic między trzema formami udzielania zamówień

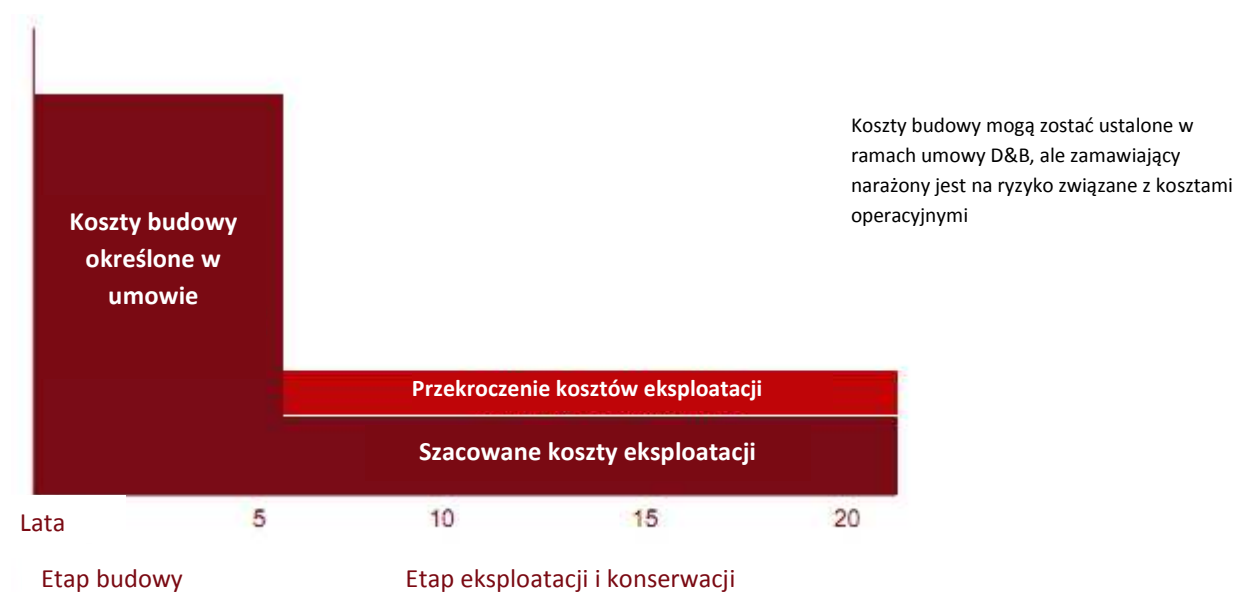
Poniższa tabela zawiera podsumowanie najważniejszych podobieństw i różnic między modelami D&B, DBO i DBFO.

Kwestia	Projektuj i buduj (D&B)	Projektuj-buduj-eksploatuj (DBO)	Projektuj-buduj-finansuj-eksploatuj (DBFO)
Kto projektuje i buduje składnik majątku?	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Kto eksploatuje składnik majątku?	Sektor publiczny	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Kto finansuje projekt?	Sektor publiczny	Sektor publiczny	Sektor prywatny
Czy można wykorzystać dotacje unijne do finansowania wydatków kapitałowych?	Tak	Tak	Tak, ale struktura finansowania może być bardziej złożona niż w przypadku DBO
Czy w trakcie budowy są dokonywane płatności na rzecz sektora prywatnego?	Tak	Tak	Nie, to koncesjonariusz finansuje budowę
Czy w trakcie eksploatacji są dokonywane płatności na rzecz sektora prywatnego?	Nie, sektor publiczny eksploatuje składnik majątku	Tak	Tak
Kto przyjmuje ryzyko na etapie budowy?	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Kto przyjmuje ryzyko na etapie eksploatacji?	Sektor publiczny	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Kto monitoruje koncesjonariusza na etapie eksploatacji?	brak	Sektor publiczny	Sektor publiczny

Inny sposób pokazania różnic między modelami D&B, DBO i DBFO przedstawiają następujące schematy:

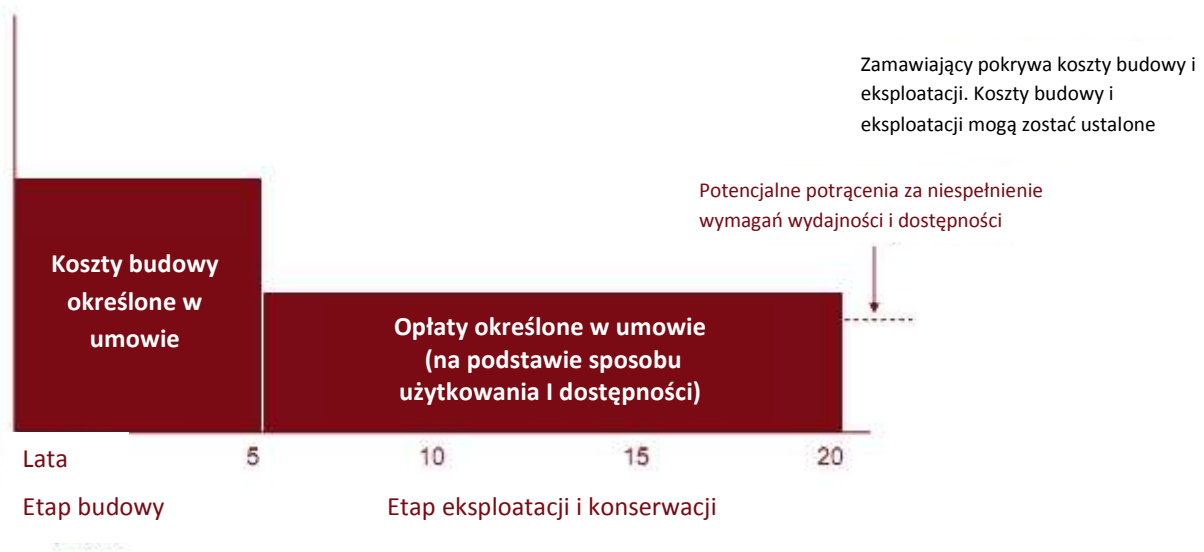
Projektuj i buduj

Profil płatności dla zamawiającego



Projektuj-buduj-eksploatuj

Profil płatności dla zamawiającego



Projektuj-buduj-finansuj-eksploatuj

Profil płatności dla zamawiającego



Alokacja ryzyka w różnych rodzajach umów

Oprócz zrozumienia różnic strukturalnych między modelami D&B, DBO i DBFO, ważne jest również by organ publiczny rozważył różnice w alokacji ryzyka. W modelu DBO zamawiający w istocie zawiera umowę z konsorcjum lub „koncesjonariuszem”, która obejmuje wykonawcę budowy, którego zobowiązania są stosunkowo krótkoterminowe, i operatora, którego zobowiązania są długoterminowe. Wymaga to szczegółowej wiedzy na temat struktury koncesjonariusza, zagrożeń dla instytucji i projektu na każdym etapie oraz sposobu, w jaki będą one ograniczane w ramach struktury kontraktowej. Poniższa tabela jest przykładem porównania jakie przeprowadził organ publiczny rozważając strukturę projektu budowy zakładu przetwarzania odpadów w energię. W porównaniu określono, która strona - rząd czy koncesjonariusz z sektora prywatnego - będzie ponosić różne rodzaje ryzyka związanego z projektem w ramach każdej ze struktur.

Podkreślamy, że poniższa macierz nie stanowi jakiegokolwiek szablonu lub zalecenia odnoszącego się do „właściwej” alokacji ryzyka między stronami; różne rozwiązania będą optymalne dla różnych przypadków, a decyzja co do optymalnego rozwiązania może zależeć od szeregu finansowych, prawnych i politycznych uwarunkowań, które różnią się w zależności od przypadku; naszym celem jest raczej zilustrowanie rodzaju analizy wymaganej przy kompilacji macierzy ryzyka i omówienie oraz uzgodnienie optymalnego podziału ryzyka.

Ryzyko	D&B	DBO	DBFO
Zakres / specyfikacja ryzyka			
Zakres / specyfikacja ryzyka	Rząd	Rząd	Rząd
Ryzyko wyboru lokalizacji i ryzyko związane z uzyskaniem zezwoleń			
Ryzyko związane z dostępnością lokalizacji i dostępem do niej	Rząd	Rząd	Rząd
Ryzyko związane ze stanem lokalizacji	Rząd	Rząd	Sektor prywatny
Ryzyko związane z pozyskaniem gruntu	Rząd	Rząd	Wspólne

Ryzyko związane z zezwoleniami w zakresie ochrony środowiska	Rząd	Rząd	Wspólne
Ryzyko związane z zezwoleniami w zakresie planowania	Rząd	Rząd	Wspólne
Ryzyka związane z projektowaniem, budową i udzielaniem zleceń			
Ryzyka projektowe	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Ryzyka związane z budową	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Ryzyko związane ze wzrostem kosztów budowy	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Ryzyko związane z dostawcami	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Ryzyko związane z protestami / strajkiem (na etapie planowania i budowy)	Rząd	Rząd	Wspólne
Ryzyka operacyjne			
Ryzyko związane z popytem	Rząd	Rząd	Częściowo lub całkowicie ponoszone przez sektor prywatny
Ryzyko związane z wydajnością operacyjną	Rząd	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Ryzyko związane z cenami energii	Rząd	Rząd	Rząd
Ryzyko związane ze zużyciem energii	Rząd	Sektor prywatny	Sektor prywatny

Ryzyko związane z dostawami energii	Rząd	Rząd	Rząd
Ryzyka związane ze wstępnym przetwarzaniem	Rząd	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Ryzyka związane ze wzrostem kosztów operacyjnych	Rząd	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Ryzyka związane ze zmianą specyfikacji	Rząd	Rząd	Rząd
Ryzyko związane z wyjściem z użycia	Rząd	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Ryzyko związane z konkurencją	Rząd	Rząd	Rząd
Ryzyko finansowe			
Ryzyko związane z brakiem funduszy na sfinansowanie budowy	Rząd	Rząd	Sektor prywatny (choć niektóre struktury mogą uwzględniać element finansowania ze środków publicznych)
Ryzyko związane z niedostępnością finansowania podczas eksploatacji	Rząd	Rząd (opłaty okresowe) / sektor prywatny (kapitał obrotowy i wszelkie przychody związane z popytem)	Rząd (opłaty okresowe) / sektor prywatny (kapitał obrotowy i wszelkie przychody związane z popytem)
Pozostałe ryzyka			

Ryzyko związane z wzajemnym oddziaływaniem (tzn. oddziaływanie z innymi projektami lub usługami)	Rząd	Wspólne	Wspólne
Ryzyko związane ze zmianą przepisów	Rząd	Rząd	Wspólne
Ryzyko związane ze stosunkami przemysłowymi	Rząd	Sektor prywatny	Sektor prywatny

Żadna z form nie jest lepsza od innych w zakresie podziału ryzyka – zrozumienie sposobu alokacji ryzyka w ramach każdej struktury powinno stanowić część procesu decyzyjnego instytucji zamawiającej.

Korzyści (i potencjalne wady) modelu DBO w porównaniu z innymi formami udzielania zamówień publicznych

Niemniej naszym zdaniem, jak pokazano w poniższym porównaniu, model DBO umożliwia uzyskanie szeregu korzyści w porównaniu do innych form udzielania zamówień (choć wiele użytecznych wniosków można również wyciągnąć z doświadczeń w konstruowaniu DBFO):

Korzyści w modelu DBO w porównaniu z modelem D&B

Ponieważ projekty D&B wymagają jedynie zdefiniowania i przeprowadzenia przetargu na budowę składnika infrastruktury, wymagają one mniejszego wkładu początkowego instytucji zamawiającej w zamówieniu niż w przypadku DBO lub DBFO. Można argumentować, że korzyści, jakie można osiągnąć poprzez włączenie etapu eksploatacji w strukturę DBO i możliwość prowadzenia rachunku kosztów w pełnym okresie eksploatacji oraz transferowania ryzyka operacyjnego przewyższają dodatkowe koszty początkowe ponoszone przez zamawiającego.

Wartość bieżąca netto: wyliczenie podaje wartość bieżącą serii przepływów pieniężnych poprzez zdyskontowanie przepływów pieniężnych przy danej stopie dyskontowej. Aby porównać oferty złożone na projekt DBO, zamawiający musi porównać wartość bieżącą netto kosztów budowy przedstawionych przez każdego z oferentów i opłat pobieranych przez każdego z nich w okresie eksploatacji.

Główną korzyść stanowi możliwość zapewnienia przez koncesjonariusza optymalnej równowagi między początkowymi kosztami budowy a kosztami eksploatacji i utrzymania w okresie użytkowania. Koncesjonariusz, którego oferta zależy od właściwej optymalizacji kosztów ma motywację, aby zminimalizować **Wartość Bieżącą Netto** swojej oferty. Jednakże, jeżeli organ publiczny nałoży ograniczenia budżetowe na koszty początkowe, ryzykuje utratę korzyści z optymalizacji i może wymusić na koncesjonariuszu rozwiązanie obejmujące wyższe koszty ponoszone w pełnym okresie eksploatacji, które nie będzie znacznie się różnić od podejścia organu publicznego.

Drugą istotną zaletą jest zobowiązanie zarówno koncesjonariusza, jak i organu publicznego do przestrzegania ustalonych kosztów w okresie trwania projektu. Nieodłączne ryzyko związane z projektami w ramach modelu D&B polega na tym, że środki z budżetów na konserwację mogą być wykorzystywane do finansowania innych obszarów wydatków publicznych, w związku z czym mogą powstać zaległości w zakresie konserwacji obiektów. Umowa DBO wymaga, by aktywa były utrzymywane konsekwentnie na znanym i określonym normami poziomie, i to zobowiązanie zapewnia ochronę budżetu. Pomocne jest, jeżeli umowa nie zawiera zbyt wielu przepisów umożliwiających zmiany kosztów operacyjnych i związanych z konserwacją, ponieważ może to zmniejszyć zaangażowanie obu stron. Jeśli jednak koszt operacyjny jest trudny do przewidzenia, może to być konieczne. Nie znaczy to, że model DBO nie może zostać zastosowany w projektach, w których nie można łatwo przewidzieć długoterminowych kosztów operacyjnych, jednak możliwości władz publicznych w zakresie transferu tego ryzyka będą ograniczone.

Przeniesienie długoterminowego ryzyka operacyjnego na partnera prywatnego również zmniejsza narażenie władzy publicznej na dodatkowe koszty, które mogą wynikać z błędnego projektu lub wykonania: ponieważ koncesjonariusz jest świadom, że będzie eksploatował dany składnik aktywów długoterminowo, jest motywowany do optymalizacji całkowitych kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji, tzn. do zmaksymalizowania jakości zarówno budowy, jak i eksploatacji. Jednakże, w celu uzyskania korzyści stabilności i jakości konserwacji w ramach DBO, organ publiczny musi być gotowy

na etapie udzielania zamówienia do podjęcia długoterminowego zobowiązania do finansowania komponentu płatności eksploatacyjnych umowy DBO.

Institucje zamawiające, podejmujące się realizacji projektów D&B skorzystały z istniejących wzorów umów, a mianowicie „żółtej” i „czerwonej” książki FIDIC (odpowiednio "Warunki Kontraktu na urządzenia i budowę z projektowaniem" oraz "Warunki kontraktu na budowę dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez zamawiającego"). We wrześniu 2008 r., FIDIC opublikowała „Warunki Kontraktowe dla projektowania, budowy i obsługi (wydanie 1)", dostarczając władzom publicznym standardowy formularz umowy DBO z okresem eksploatacji do 20 lat. Szerzej opisujemy ten standardowy formularz umowy w następnym rozdziale.

Korzyści wynikające z modelu DBO w porównaniu do modelu DBFO (oraz kilka wniosków na podstawie DBFO)

Podstawową różnicą między modelami DBO i DBFO jest źródło długoterminowego finansowania nakładów kapitałowych w projekcie oraz harmonogram płatności. W modelu DBO koszty budowy są finansowane z publicznych pieniędzy, w modelu DBFO koszty te są finansowane z prywatnych środków (komercyjnych dłużnych i kapitałowych) (choć wiele projektów DBFO jest częściowo finansowana ze środków publicznych). W modelu DBO, komercyjni pożyczkodawcy i inwestorzy, których kapitał jest zagrożony, nie występują. To może wskazywać na kilka powiązanych z tym zalet i wad w porównaniu do DBFO.

Przetargi na projekty DBO mogą trwać krócej niż przetargi na projekty DBFO. To dlatego, że potrzeba uwzględnienia komercyjnych pożyczkodawców i inwestorów w strukturze projektu może przedłużyć proces w wyniku przeprowadzanej przez nich analizy. Umowy mogą być również bardziej złożone, a ich proces negocjowania i zamykania może trwać dłużej. Model DBO może zatem być szczególnie przydatny w przypadku gdy organ władzy publicznej pragnie udzielić zamówienia na projekt szybko, a jednocześnie wykorzystać rachunek kosztów w pełnym okresie eksploatacji.

Kiedy projekt znajdzie się już w fazie budowy lub eksploatacji, wprowadzenie zmian do umowy jest potencjalnie łatwiejsze w przypadku modelu DBO, ponieważ nie ma potrzeby uzgadniania zmian z komercyjnymi pożyczkodawcami i inwestorami.

Korzystając z publicznych źródeł finansowania - takich jak dotacje z UE - zamawiający będzie miał dostęp do środków, które potencjalnie stanowią niższe koszty dla projektu. Institucje zamawiające powinny być ostrożne w przeprowadzanych analizach wariantów w celu oceny „rzeczywistych” kosztów publicznych źródeł finansowania - na przykład, jaki będzie wpływ projektu DBO na przyszłą możliwość organu publicznego w zakresie zaciągnięcia pożyczki lub dostępu do dotacji? Jakie są koszty

alternatywne wykorzystania funduszy publicznych na potrzeby DBO, w porównaniu do poszukiwania środków prywatnych poprzez struktury DBFO? Czy będzie to mieć niekorzystny wpływ na zdolność organu publicznego do finansowania innych społecznie niezbędnych projektów? Dostępność i względne koszty związane z prywatnymi środkami finansowania powinny być zawsze rozważone.

Nie ma wątpliwości, że obecny kryzys finansowy miał znaczny wpływ na możliwości sektora prywatnego w zakresie pozyskania finansowania komercyjnego na potrzeby DBFO. Aktualne warunki rynkowe miały wpływ na dostępność, koszty i terminy finansowania. W ten sposób zwiększać się będzie względna atrakcyjność struktur DBO.

Jednakże, struktury DBFO, które były powszechnie stosowane i rozwijane w ciągu ostatnich dwóch dekad, doprowadziły do poprawy w zakresie praktyki udzielania zamówień publicznych, co ma ogromne znaczenie dla modelu DBO. Poniżej przedstawiono trzy przykłady:

- **Alokacja ryzyka:** rozwój DBFO jako metodologii udzielania zamówień doprowadził do większego skoncentrowania się na analizie ryzyka związanego z projektem oraz jego optymalnej alokacji, a wiedza o tym, że sponsorzy będą uważnie analizować projekty umów sprawiła, że przygotowywano je bardzo starannie od samego początku. Nawet w przypadku zamówień finansowanych ze środków publicznych, praktyka opracowywania kompleksowej matrycy ryzyka - przedstawionej w rozdziale 5 - stała się powszechna w krajach, gdzie realizowano projekty DBFO i pomogła władzom w uzyskaniu pełnego zrozumienia ryzyka, jakie podejmują i tego, jak można je ograniczyć.
- **„Należyta staranność”:** w ramach modelu DBFO, komercyjni pożyczkodawcy wyznaczają swoich doradców prawnych i technicznych do sprawdzania projektów, programów budowy i planów operacyjnych. Motywuje ich do tego chęć zminimalizowania ryzyka poniesienia straty w przypadku gdy projekt nie zostanie zrealizowany. Z punktu widzenia instytucji zamawiającej, podwójna weryfikacja umów w ramach projektu jest korzystna. Dowody zebrane przez Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii wykazały, że projekty realizowane w modelu DBFO wykazują znacznie niższe wskaźniki wzrostu kosztów i opóźnień niż projekty realizowane bezpośrednio przez sektor publiczny.
- **Finansowe zaangażowanie inwestorów:** struktura DBFO naraża właścicieli spółki eksploatującej na ryzyko utraty kapitału własnego. To niewątpliwie zwiększa ich motywację do realizacji projektu zgodnie z kosztorysem i specyfikacją określonymi w ramach DBO. Instytucje zamawiające, rozważając przeprowadzenie przetargu na realizację projektu w oparciu o model DBO, nie powinni mieć wątpliwości co do potencjalnego ryzyka, że koncesjonariusz zbuduje obiekt niespełniający norm, co następnie spowoduje problemy w eksploatacji, od rozwiązania

których koncesjonariusz się uchyli. Władze będą bronić się przed tym ryzykiem przeprowadzając przetarg w oparciu o kryteria oceny, które będą w stanie zidentyfikować najlepszego – choć niekoniecznie najtańszego - wykonawcę (więcej szczegółów na temat kryteriów oceny znajduje się w rozdziale 6 (iv)) oraz znajdując sposób w ramach struktury DBO na skuteczne motywowanie koncesjonariusza poprzez narażenie jego kapitału na ryzyko, tak jak w przypadku DBFO.

Doświadczenia z realizacji modelu DBFO pomocne przy realizacji modelu DBO zostały bardziej szczegółowo omówione w rozdziale 4, Proces DBO.

Porównanie korzyści z realizacji modelu DBO w stosunku do modeli D&B i DBFO

Poniższa tabela przedstawia korzyści, jakie przynosi realizacja projektu DBO w porównaniu z modelami D&B i DBFO:

Kwestia	Projektuj i buduj (D&B)	Projektuj-buduj-eksploatuj (DBO)	Projektuj-buduj-finansuj-eksploatuj (DBFO)
Możliwość kontrolowania kosztów budowy	Tak	Tak	Tak
Możliwość przeprowadzenia rachunku całkowitych kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji	Tak, ale nie ma takiego obowiązku umownego	Tak	Tak
Pomoc w zapewnieniu zabezpieczenia budżetu państwa w długim okresie	Nie	Tak	Tak
Możliwość łatwego wykorzystania dofinansowania z UE (patrz rozdział 6)	Tak	Tak	Tak, ale struktura finansowania może być bardziej złożona niż w przypadku DBO
Możliwość pozyskania środków z banków komercyjnych i ograniczenia	Nie	Nie	Tak

wykorzystania środków z sektora publicznego?			
Ryzyko w okresie eksploatacji aktywów jest poddawane ocenie	Nie	Tak	Tak – poziom kontroli jest prawdopodobnie wyższy (patrz następny rozdział)
Kto ponosi ryzyko operacyjne?	Sektor publiczny	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Maksymalizacja korzyści w stosunku do poniesionych kosztów	Nie	Tak	Tak
Jak duże możliwości dostosowania operacyjnego profilu projektu ma organ władzy publicznej?	Duże	Małe	Małe
Kto jest najbardziej chroniony w przypadku przerwania realizacji projektu?	Sektor publiczny	Sektor publiczny	Komercyjni pożyczkodawcy

Międzynarodowe doświadczenia w zakresie DBO

Doświadczenie wyniesione z realizacji projektów DBO na całym świecie wydają się być rozbieżne. W niektórych krajach struktury DBO zostały wykorzystane w spójny sposób w niektórych sektorach: na przykład, projekty związane ze ściekami w Irlandii (jeden taki przykład podajemy jako studium przypadku w rozdziale 7), Hiszpanii, na Węgrzech, w Australii i kilku krajach Bliskiego Wschodu. Inne kraje, zwłaszcza Wielka Brytania, zdobyły doświadczenie w zakresie realizacji modelu DBO w sektorach, takich jak: mieszkalnictwo, zakwaterowanie rządowe, szkoły i produkcja energii. Według naszej wiedzy, struktury DBO były rzadko stosowane w Europie Środkowej i Wschodniej. **Struktury DBO mogą być realizowane w szerszym zakresie, w szczególności biorąc pod uwagę wpływ obecnej sytuacji finansowej na dostępność i koszty prywatnych źródeł finansowania.**

Kilka międzynarodowych przykładów realizacji modelu DBO w sektorze oczyszczania ścieków:

Csepel Wastewater, Węgry

Projekt dotyczy budowy i eksploatacji oczyszczalni ścieków i ma na celu poprawienie jakości wody wypuszczanej do Dunaju, znacznie poprawiając warunki środowiskowe w rejonie Budapesztu. Realizacja projektu została przyznana konsorcjum utworzonemu przez Degrémont (Suez Group), OTV (Veolia Water Solutions and Technologies Group), Hídépítő (Vinci Group) i Alterra (Colas Group) i obejmuje budowę obiektu (do 2010 r.) i jego eksploatację przez 4 lata. Całkowite koszty inwestycyjne wynoszą EUR 250 mln i są finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Spójności oraz przez rząd węgierski, miasto Budapeszt i Europejski Bank Inwestycyjny. Koszty operacyjne projektu wyniosą EUR 10 mln rocznie. Przypadek ten pokazuje, jak unijne dotacje mogą zostać wykorzystane do częściowego sfinansowania projektów DBO. Główną zaletą projektu jest to, że daje miastu możliwość przewidywania i ustalania budżetu dla przyszłych kosztów operacyjnych projektu.

Link: <http://www.veoliawater.com/press/press-releases/press-2006/20060130,1148.htm>

Bega Valley Sewerage Programme, Australia

Projekt ten (przetargu z 2004 r.) przewidywał budowę pięciu nowych oczyszczalni ścieków i modernizację pięciu istniejących oczyszczalni do obsługi społeczności na wybrzeżu Nowej Południowej Walii. Zamówienie zostało udzielone na podstawie umowy DBO zawartej między samorządem lokalnym i koncesjonariuszem z sektora prywatnego, firmą TESIB. Koncesjonariusz będzie eksploatować oczyszczalnie przez 10 lat. Koszty inwestycyjne wyniosły 64 mln dolarów australijskich. Z tego 23 mln pochodziły z dotacji państwowych, a pozostałe środki od władz lokalnych w ramach zwiększania stawki pobieranej od konsumentów. Model DBO ułatwił pozyskanie umiejętności sektora prywatnego i technologii oraz świadczenie usług na rzecz różnych wspólnot.

Linki: <http://www.bvsp.com.au/>

[http://www.begavalley.nsw.gov.au/Your_Council/Policies/procedures/1-3-4\(g\).pdf](http://www.begavalley.nsw.gov.au/Your_Council/Policies/procedures/1-3-4(g).pdf)

Hutt Valley Water Services, Nowa Zelandia

Projekt ten przewidywał zaprojektowanie, budowę i eksploatację oczyszczalni ścieków i rurociągu do Hutt City i Upper Hutt City na północnych wyspach Nowej Zelandii. Projekt obejmował realizację nowej oczyszczalni ścieków i system gromadzenia ścieków, w tym 20 stacji pomp, obsługujących 160.000 mieszkańców. Koncesjonariuszem jest Hutt Valley Water Services (HVWS), spółka zależna OMI Beca i

New Zealand Water Services. Okres trwania umowy wynosi 20 lat. Budowa obiektów została zakończona w 2002 roku. Koszty inwestycyjne projektu wyniosły 55 mln NZD i były finansowane przez lokalne władze z przychodów z taryfy opłat. Procedura konkurencyjnego przetargu umożliwiła organowi władzy publicznej udzielenie zamówienia na kwotę znacznie mniejszą niż początkowe szacowane 63 mln NZD. Struktura DBO umożliwiła realizację głównych prac inwestycyjnych w warunkach konkurencji, jak również optymalizację transferu ryzyka do sektora prywatnego i zmniejszenie długoterminowych kosztów operacyjnych.

Linki:

http://www.australianwaterservices.com.au/index.php?page=hutt_valley_waste_water_treatment_plant

http://www.huttcity.govt.nz/upload/documents/annual_plan/2000/04_staff.pdf

Przykłady DBO z Wielkiej Brytanii:

Przykład: Projekt wychwytywania dwutlenku węgla, Wielka Brytania

To pierwszy projekt tego rodzaju, a zatem nie jest obecnie opłacalny ze względu na zastosowanie nowych technologii. Dzięki zastosowaniu struktury DBO rząd może zapewnić realizację projektu, co jest w interesie publicznym, a jednocześnie wykorzystać umiejętności sektora prywatnego i model prowadzenia rachunku kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji (w zakresie w jakim jest to możliwe w ramach projektu z udziałem niesprawdzonych technologii).

Przykład: Ośrodki zamknięte dla imigrantów w Wielkiej Brytanii

Rząd Wielkiej Brytanii chciał zbudować nowe obiekty dla imigrantów spoza UE, w których mieliby przebywać podczas rozpatrywania ich wniosków o udzielenie azylu. Priorytetem była szybkość realizacji, ale rząd chciał zachować korzyści z prowadzenia rachunku kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji i z transferu ryzyka. W rezultacie zawarto umowę DBO z sektorem prywatnym na zaprojektowanie, budowę i eksploatację ośrodków, którą udało się podpisać w terminie 3 miesięcy. To pokazuje, że DBO ma potencjał, by być stosunkowo szybkim procesem.

Jak wynika ze studiów przypadków przedstawionych w rozdziale 7 (do których odnosimy się w tym dokumencie), w teorii nie ma ograniczeń co do sektorów, w których struktury DBO mogą być zastosowane. DBO może być szczególnie przydatną strukturą w projektach wykorzystujących nowe i niesprawdzone technologie, w których model DBFO nie jest opłacalny, ale gdzie władza publiczna chce

wykorzystać innowacje i wiedzę sektora prywatnego oraz skorzystać z możliwości prowadzenia rachunków całkowitych kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji. Doświadczenia ostatnich lat w zakresie strukturyzacji projektów DBFO pokazują, że mogą one zostać włączone w dużym stopniu do struktur DBO. Zajmiemy się tym bardziej szczegółowo w następnym rozdziale.

4 Proces DBO

Celem tego rozdziału jest omówienie kluczowych zagadnień, których zamawiający musi być świadomy i które musi uwzględnić w planowaniu i konstruowaniu projektu DBO w każdej branży. W stosownych przypadkach zostały również omówione przykłady zaczerpnięte ze studiów przypadków.

Kluczowe zagadnienia omawiane są w ramach:

- Części 1 - Planowanie
- Część 2 - Struktury umów na pokrycie kosztów budowy i eksploatacji
- Część 3 – Mechanizm płatności
- Część 4 - Finansowanie

Uwzględniliśmy także część dotyczącą zarządzania projektami w fazie operacyjnej modelu DBO (część 5), która opisuje konsekwencje dla organu władzy publicznej w zakresie bieżącego zarządzania i monitorowania realizacji umowy.

Część 1 - Planowanie

Początkowe etapy cyklu projektu są prawdopodobnie najważniejsze: staranne przygotowanie na pierwszym etapie może przyczynić się do uniknięcia trudności, a w konsekwencji pozwoli uniknąć dodatkowych kosztów i opóźnień w procesie składania ofert.

Wczesne przygotowanie oznacza:

- Wyznaczenie członków zespołu;
- Przeprowadzenie analizy wariantów;
- Podjęcie decyzji w sprawie procedury udzielenia zamówienia;
- Dokonanie wstępnej kwalifikacji;
- Przygotowanie dokumentacji przetargowej.

Powyższe działania nie są specyficzne dla projektu DBO. Jednak celem omówienia przedstawionego poniżej było skoncentrowanie się na sprawach, które mogą być szczególnie istotne dla zamawiającego rozważającego realizację DBO.

1. Wyznaczenie członków zespołu:

Zamawiający powinien wyznaczyć Starszego Urzędnika Odpowiedzialnego zaangażowanego w realizację projektu. Potrzebny jest również kierownik projektu dysponujący czasem koniecznym do wypełnienia niezbędnych funkcji i odpowiednim wsparciem.

W projekcie DBO, kluczową rolę kierownika projektu będzie realizacja wniosku zamawiającego o dotacje z UE lub z innych źródeł publicznych.

Zamawiający powinien zatrudnić następujące zasoby do współpracy z kierownikiem projektu i jego zespołem:

- doradcę prawnego do stworzenia roboczej wersji struktury kontraktowej, w ramach której projekt będzie realizowany (nawet jeśli zastosowany zostanie standardowy model umowy FIDIC DBO, ewentualne zmiany będą wymagać porady prawnej);
- doradcę technicznego (wewnętrznego lub zewnętrznego) do opracowania wymagań technicznych projektu w zakresie budowy i długoterminowej eksploatacji;
- zasoby komercyjne (zewnętrzny doradca finansowy).

Władze mogą rozważyć ubieganie się o wsparcie zasobów mających doświadczenie w realizacji projektów DBFO. Jak zostanie to wyjaśnione poniżej, uważamy, że te same mechanizmy umowne opracowane przez banki komercyjne oraz inwestorów kapitałowych w celu ochrony ich długoterminowych interesów finansowych w projektach DBFO mogą być powielane przez instytucje zamawiające w celu ochrony publicznych pieniędzy zainwestowanych w DBO i zwiększać możliwości środków publicznych do osiągnięcia większych korzyści w stosunku do poniesionych kosztów.

2. Przeprowadzenie analizy wariantów:

Dogłębna analiza wariantów pozwoli zamawiającemu na podjęcie decyzji o względnych walorach struktur D&B, DBO i DBFO w oparciu o solidne i przejrzyste podstawy. Da to pewność zamawiającemu, że wybrana struktura zostanie zaakceptowana na rynku, będzie się mieścić w jego budżecie, zagwarantuje osiągnięcie większych korzyści w stosunku do poniesionych kosztów, zastosuje się do ograniczeń czasowych i dostarczy satysfakcjonujących usług użytkownikom końcowym.

W rozdziale 3 pokazaliśmy matrycę porównującą rozkład ryzyka w projektach D&B, DBO i DBFO. Główną przewagą projektów DBO nad projektami D&B jest to, że zachęcają one wykonawcę do optymalizacji kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji, a także przenoszą na niego ryzyko operacyjne (jeśli jednak ryzyko związane z kosztami ponoszonymi w pełnym okresie eksploatacji jest zbyt duże dla wykonawcy, by mógł nim zarządzać efektywnie, wtedy umowa D&B może być bardziej wskazana i dlatego nie powinno się jej wykluczać z analizy wariantów). Wszystkie te rozważania są prawdziwe także dla projektów DBFO. Jednak podział ryzyka finansowego między sektor publiczny i prywatny odbywa się w zupełnie inny sposób w modelach DBO i DBFO, a skutki, korzyści i wady takiego rozwiązania muszą być dobrze zrozumiane i ocenione. Kwestią tego, jak ryzyko finansowe może zostać rozwiązane w modelu DBO, zajęliśmy się bardziej szczegółowo w dalszej części tego rozdziału.

Ocena wariantów powinna uwzględniać następujące kwestie:

- **Identyfikację i ocenę ryzyka:** w różnych projektach mamy do czynienia z różnymi rodzajami ryzyka. Nie ma ogólnej matrycy dotyczącej ryzyka: dlatego zamawiający powinien przeprowadzić, na wczesnym etapie, warsztaty na temat identyfikacji ryzyka, z udziałem doradców prawnych, technicznych i finansowych, w ramach których opracowana zostanie wstępna matryca ryzyka identyfikująca wszystkie konkretne ryzyka projektu i wyjaśniająca w jaki sposób zostaną one ograniczone w ramach każdej z potencjalnych struktur umownych. Na jej podstawie zostanie następnie opracowana matryca ryzyka dla konkretnego projektu, w której zamawiający określi, w jaki sposób chce dokonać alokacji ryzyka. Matryca ryzyka powinna zostać przedstawiona oferentom jako część dokumentacji przetargowej i stanie się narzędziem do monitorowania alokacji i ograniczania ryzyka w trakcie realizacji projektu.

W części 5 znajduje się przykładowa matryca ryzyka zaczerpnięta ze studium przypadku DBO w sektorze odpadów.

- **Interes rynkowy:** oznacza stopień w jakim każdy z wariantów zamówienia zdoła zmaksymalizować zainteresowanie ze strony odpowiednich podmiotów z właściwymi umiejętnościami, wiedzą i możliwościami realizacji projektu.
- Dobry doradca finansowy pomoże zamawiającemu w zidentyfikowaniu potencjalnych oferentów i ułatwieniu dyskusji, która pomoże w ocenie wad i zalet każdego z wariantów. Krytyczną kwestią będzie stanowić potencjał każdego z wariantów do wzbudzenia wystarczającego zainteresowania wśród oferentów w celu zapewnienia konkurencji.

Rozmowy z oferentami najprawdopodobniej będą prowadzone wielokrotnie: podczas pierwszych spotkań ocenione zostanie zainteresowanie oferentów i ich stanowisko na temat rozważanych struktur. Następnie, zamawiający i jego doradcy podejmą prace nad wstępną strukturą projektu i zwrócą się do potencjalnych oferentów o jej zaopiniowanie. Korzyścią z przeprowadzenia wstępnych rozmów z oferentami i uwzględnienia ich opinii w dokumentacji przetargowej jest to, że żadna ze stron nie będzie zaskoczona po opublikowaniu przetargu, a szanse na wyłonienie wykonawcy w przetargu zostaną zmaksymalizowane.

Podjęcie badań wariantów dla projektów utylizacji odpadów w Australii, władze rutynowo przeprowadzają badania rynkowe, które oceniają stopień, w jakim każdy z wariantów udzielenia zamówienia (D&B, DBO lub DBFO) pomaga w zwiększeniu zainteresowania rynku oraz w zwiększeniu konkurencji wśród podmiotów z odpowiednim doświadczeniem, wiedzą i możliwościami.

Kluczowe elementy, które należy uwzględnić w przypadku takich działań to:

- możliwości rynkowe w odniesieniu do wielkości projektu
- poprzednie modele udzielania zamówień
- postrzeganie przez podmioty procesu i prawdopodobnego wyniku
- możliwości na rynku do przeprowadzenia oceny i efektywnego zarządzania ryzykiem projektowym w ramach każdego modelu
- zakres, w jakim każdy model zwiększa poziom napięcia konkurencyjnego między potencjalnymi oferentami.

- **Stosunek jakości do ceny:** zakres, w jakim każdy wariant zamówień pomaga zamawiającemu zmaksymalizować stosunek jakości osiągniętej przy wykorzystaniu środków publicznych do jej ceny. Stosunek jakości do ceny może zostać oceniony w ramach modelu finansowego, który porównuje różnicowe koszty finansowania DBFO i różne stopnie transferu ryzyka na podstawie alternatywnych strategii, ale zależy również od wielu czynników jakościowych, takich jak możliwości rynku w zakresie podejmowania ryzyka i zarządzania ryzykiem oraz poziom konkurencji.

Doradcy finansowi zamawiającego w Wielkiej Brytanii, który rozważał przeprowadzenie projektu z użyciem nowych i niesprawdzonych technologii przeprowadzili badanie rynku. W ten sposób byli w stanie zrozumieć potencjalne koszty komercyjnej realizacji projektu, stopień w jakim projekt nie był opłacalny, a tym samym prawdopodobny wymagany poziom finansowania ze środków publicznych. Finansowa i komercyjna analiza wykazała, że biorąc pod uwagę profil ryzyka projektu, w strukturze DBO stosunek jakości do ceny byłby lepszy niż w modelu DBFO.

- **Kwestie budżetowe:** dostępność poszczególnych wariantów zamówienia jest czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę.

Potencjalną korzyścią w modelach DBO i DBFO w stosunku do modelu D&B jest to, że całkowite koszty ponoszone w pełnym okresie eksploatacji projektu, tj. płatności, jakie zamawiający będzie musiał przekazać spółce projektowej w trakcie trwania projektu, są ustalane wcześniej. Jednak zarówno D&B, jak i DBO, wymagają, by zamawiającego było stać na opłacenie z góry składnika aktywów. Ponadto choć zagwarantowanie budżetu może być postrzegane jako zaleta, należy rozważyć, ustalić i ocenić, na ile zamawiający może w przyszłości utracić do pewnego stopnia elastyczność budżetową.

- **Ramy czasowe projektu:** zakres, w jakim każdy z wariantów zamówienia ułatwia osiągnięcie przez instytucję zamawiającą jej celów dotyczących zbudowania i eksploatacji obiektu w

określonym terminie. (Należy pamiętać, że projekty częściowo finansowane z dotacji unijnych będą musiały być zgodne z warunkami „n +2” / „n +3” w zakresie terminów wypłat, a wypłaty będą musiały być zrealizowane do 31 grudnia 2015 r. – patrz część 6).

Powyższe kwestie to tylko niektóre z kryteriów, które mogą być wykorzystane do analizy wariantów i pomóc instytucji zamawiającej w opracowaniu solidnego i zrównoważonego sposobu określenia optymalnej struktury udzielenia zamówienia.

Studium przypadku ośrodka zamkniętego dla imigrantów w Wielkiej Brytanii jest przykładem, jak decyzja o realizacji projektu w modelu DBO została podjęta ze względu na czas realizacji: ocena wariantów wykazała, że przeprowadzenie przetargu na projekt DBO byłoby szybsze niż na projekt DBFO, ponieważ pozyskanie finansowania z sektora publicznego jest łatwiejsze niż z sektora prywatnego. Nie jest tak w każdym przypadku. Krytyczne kwestie, jakie zamawiający powinien rozważyć w ocenie tego elementu to:

- Jak dobrze podmioty sektora prywatnego znają ten rodzaj projektów i ryzyka z nim związane?
- Jaka jest głębokość dostępnego rynku sektora prywatnego? Czy komunikacja z potencjalnymi fundatorami jest prosta?

3. Podjęcie decyzji w sprawie udzielenia zamówienia:

W prawodawstwie unijnym istnieje szereg sposobów udzielania zamówienia na tworzenie aktywów. Decyzja w sprawie procedury udzielania zamówienia powinny zostać podjęta równolegle z przeprowadzeniem analizy wariantów, chociaż decyzja o realizacji projektu w strukturze DBO nie musi być czynnikiem decydującym przy podejmowaniu decyzji, którą procedurę udzielania zamówień przyjąć.

Instytucje zamawiające powinny zasięgnąć porady prawnej na temat tej decyzji i tego co ona oznacza od strony praktycznej dla procesu przetargowego. Ogólnie rzecz biorąc, w ramach Unii Europejskiej dostępne są cztery procedury dla projektów infrastrukturalnych:

- **Przetarg ograniczony:** przetarg ograniczony przewiduje określone procedury i terminy na zaproszenie do składania deklaracji zainteresowania, wybór krótkiej listy oferentów, zaproszenie

do złożenia pełnej oferty, ocenę ofert i udzielenie zamówienia; jednak nie przewiduje możliwości negocjacji ofert i dlatego ma znaczenie tylko w przypadku, gdy zamawiający jest w stanie w pełni określić z góry zakres techniczny, który będzie spełniać jego wymogi, oraz określić strukturę prawną i finansową projektu.

- **Przetarg nieograniczony:** w przeciwieństwie do przetargu ograniczonego, jest to jednolity proces bez wstępnej selekcji. W przypadku większości projektów DBO, gdzie pożądane jest, aby oferenci uzyskali szczegółową wiedzę na temat wymagań technicznych projektu przed złożeniem oferty, jest mało prawdopodobne, aby ta procedura znalazła zastosowanie.
- **Dialog konkurencyjny:** procedura, dozwolona na mocy zmienionej dyrektywy o zamówieniach publicznych z 2004 r.², przeznaczona jest do stosowania przy udzielaniu złożonych zamówień, gdzie konieczne jest by zamawiający przeprowadził szczegółowe rozmowy z oferentami na temat aspektów technicznych, prawnych lub finansowych proponowanej umowy. Procedura dialogu konkurencyjnego byłaby właściwa w przypadku przetargu obejmującego nowe lub złożone procesy lub technologie. Może być również zastosowana dla projektów łączących finansowanie z dotacji unijnych i z innych źródeł finansowania. Taki dialog nie byłby możliwy w ramach przetargu ograniczonego lub nieograniczonego. Procedura dialogu konkurencyjnego umożliwia dialog na kolejnych etapach między zamawiającym i oferentami, tak by można było stopniowo identyfikować i udoskonalać rozwiązania oraz omówić i zrozumieć alokację ryzyka.
- **Procedura negocjacyjna:** na mocy artykułu 30 dyrektywy Unii Europejskiej nr 2004/18 procedura negocjacyjna w przypadku większości projektów została zastąpiona procedurą dialogu konkurencyjnego. projekty z sektora użyteczności publicznej stanowią wyjątek, a procedura negocjacyjna może być stosowana przez instytucje zamawiające bez konieczności uzasadnienia prawnego.

4. Dokonanie wstępnej kwalifikacji:

Przeprowadzenie wstępnej kwalifikacji jest jednym z najważniejszych etapów każdej procedury udzielania zamówienia. Jest to okazja dla instytucji zamawiającej do wykonania wczesnej oceny możliwości finansowych potencjalnych koncesjonariuszy i ich doświadczenia technicznego. Po podjęciu decyzji o realizacji projektu w modelu DBO, zamawiający może określić, co oznacza termin „możliwości finansowe i techniczne” w kontekście projektu i zaprojektować odpowiednie kryteria oceny kwalifikacji wstępnej.

² DYREKTYWA 2004/18/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

W przeciwieństwie do DBFO, struktura DBO nie wymaga od koncesjonariusza wprowadzenia własnego kapitału do projektu. Niemniej koncesjonariusz musi posiadać zdolność do zapewnienia pewnego poziomu kapitału obrotowego w celu wykonania umowy, zarówno na etapie budowy, jak i eksploatacji. Ponadto jeśli koncesjonariusz nie spełnia wymagań w zakresie wydajności lub dostępności (patrz niżej), jego honorarium może zostać zmniejszone, a on musi być w stanie mimo to się utrzymać, jeśli przyjąć najgorszy scenariusz. Chociaż scenariusze nie będą w pełni zdefiniowane na tym wczesnym etapie, instytucja zamawiająca powinna mieć możliwość przewidzenia prawdopodobnych zobowiązań finansowych przyszłego koncesjonariusza, a tym samym być w stanie dokonać wstępnej oceny zdolności oferentów do wypełnienia tych zobowiązań.

5. Opracowanie dokumentacji przetargowej i kryteriów oceny:

Celem zamawiającego przy opracowywaniu dokumentacji przetargowej powinno być uniknięcie sytuacji, w których decyzje dotyczące kwestii handlowych muszą być podejmowane po wyznaczeniu preferowanego oferenta.

Dokumentacja przetargowa, która zawiera specyfikację techniczną oczekiwanych rezultatów oraz projekt umowy na budowę i eksploatację obiektu i mechanizm płatności, będzie miała tę zaletę, że da zamawiającemu pewność, że jego pozycja rynkowa będzie chroniona.

Dwa kluczowe pytania, jakie zamawiający powinien rozważyć przy opracowaniu dokumentacji przetargowej dla projektu DBO, zostały omówione poniżej:

Jak zmotywować koncesjonariusza do dostarczenia innowacyjnego projektu i otrzymać rozwiązanie spełniające Państwa wymagania?

W modelu DBO należy dążyć do osiągnięcia rozwiązania technicznego, które wykorzystuje wszystkie innowacyjne możliwości, jakie oferuje sektor prywatny zarówno w zakresie budowy, jak i długotrwałej eksploatacji projektu, przy jednoczesnym spełnieniu wymogów zamawiającego.

Doświadczenie pokazuje, że można to osiągnąć przez:

- Jasne określenie warunków technicznych przez instytucję zamawiającą na podstawie wykonanych badań rynku opisanych powyżej, poprzez konferencje z udziałem oferentów, a jeżeli wybrano procedurę dialogu konkurencyjnego, przez dozwolone sesje dialogowe;
- Projekt umowy, opisujący sposób alokacji ryzyka - bardziej szczegółowo zostało to omówione poniżej;
- Opracowanie kryteriów oceny, które będą wynagradzać innowacyjne podejście (jeśli dotyczy).

Jak oceniać oferty?

Ust. 46 dyrektywy nr 2004/18/WE³ zezwala na udzielanie zamówień na podstawie dwóch kryteriów: „**najniższej ceny**” i „**oferty najkorzystniejszej ekonomicznie (EMAT)**”, tzn. optymalnego połączenia całkowitych kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji i korzyści ocenianych na podstawie wcześniej ustalonych kryteriów udzielania zamówień, które są zazwyczaj szczegółowo przedstawiane oferentom w zaproszeniu do udziału w przetargu. Z uwagi na to, że większość projektów DBO to umowy długoterminowe na świadczenie usług ważnych społecznie, EMAT jest najbardziej odpowiednim kryterium udzielania zamówienia (EMAT jest jedynym możliwym kryterium udzielenia zamówienia w przypadku przetargów ogłaszanych w ramach procedury dialogu konkurencyjnego). EMAT wymaga od instytucji zamawiających starannego zrównoważenia ilościowych i jakościowych kryteriów oceny: rozwiązanie, które zapewnia najlepsze wyniki i które najlepiej ogranicza ryzyko nieprzewidzianych kosztów konserwacji, starzenia się technologii lub przekroczenia kosztów na etapie eksploatacji i w którym koncesjonariusz spełnia kryteria oceny z uwzględnieniem, na przykład, ochrony środowiska, podejścia do obsługi klienta oraz zapewnienia jakości i doświadczenia, nie musi być najtańsze. Rozwiązania, które wydają się mniej kosztowne niż inne opcje mogą narazić w przyszłości zamawiającego na ukryte koszty, wynikające z nieprzewidzianych kosztów utrzymania lub konieczności modernizacji obiektu w celu dostosowania do przyszłych zmian technologicznych; a użytkowników końcowych mogą narazić na obojętnego i nieelastycznego operatora świadczącego usługi złej jakości.

Opracowanie kryteriów oceny jest zatem kluczowym elementem przygotowania dokumentacji przetargowej i powinno podlegać analizie wariantów z udziałem modelowania potencjalnych wyników różnych kombinacji kryteriów i ich wag.

Ponieważ umowa DBO oferuje rozwiązanie „na pełny okres projektu”, tj. obejmuje etap budowy i eksploatacji; element cenowy oceny powinien zostać określony na podstawie bieżącej wartości netto (patrz definicja na str. 11) wszystkich kosztów, czyli kosztów budowy i opłat, które będą płacone przez instytucję zamawiającą w okresie eksploatacji. Ponieważ finansowanie projektu będzie pokryte przez zamawiającego z publicznych funduszy, koszty finansowania w projekcie DBO będą równe dla wszystkich oferentów.

³ DYREKTYWA 2004/18/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

Część 2 - Struktury umów na pokrycie kosztów budowy i eksploatacji

Dla instytucji przyzwyczajonych do prowadzenia przetargów w modelu D&B, struktura DBO będzie odejściem od wcześniejszych doświadczeń. Instytucje mogą znaleźć pocieszenie w poniższych kwestiach:

1. Budowa:

Instytucje zamawiające mogą być pewne, że decyzja o realizacji projektu w modelu DBO nie spowoduje żadnych istotnych różnic w zakresie struktury umowy na budowę w stosunku do udzielania zamówienia w ramach modelu D&B. **Powszechne zabezpieczenia, które mogą być znane instytucjom z doświadczeń w realizacji projektów D&B**, są również dostępne w ramach struktury DBO.

Zabezpieczenia, jakie zamawiający może wykorzystać obejmują:

- **Gwarancje wykonania zobowiązań:** gwarancja wykonania zobowiązań udzielona przez poręczyciela będzie chronić zamawiającego przed naruszeniem przez wykonawcę przepisów umowy na budowę. Zamawiający może również wymagać od wykonawcy zażądania gwarancji wykonania zobowiązań od podwykonawców;
- **Kary umowne:** płatne na rzecz zamawiającego przez wykonawcę, jeżeli spóźnia się on z przewidzianym terminem realizacji danego składnika aktywów. kary powinny być wystarczające do pokrycia wszelkich strat poniesionych przez zamawiającego w wyniku opóźnień w zakończeniu budowy;
- **Wymiana podwykonawców:** niewykonanie zobowiązań przez podwykonawców może mieć wpływ na zdolność wykonawcy do wykonania projektu na czas lub zgodnie z budżetem. Odpowiedzialność za zastąpienie podwykonawców i za wynagrodzenie zamawiającemu wszelkich strat spowodowanych ich błędami powinna leżeć po stronie wykonawcy budowy na mocy umowy na budowę. W celu dodatkowego zabezpieczenia, zamawiający może rozważyć możliwość poinstruowania wykonawcy, by zmienił podwykonawcę.

2. Eksploatacja:

Istnienie długoterminowej umowy na eksploatację z koncesjonariuszem z sektora prywatnego stanowi kluczową różnicę między modelami DBO i D&B.

Umowa na eksploatację reguluje stosunki między instytucją zamawiającą i operatorem na etapie eksploatacji projektu. Będzie ona określać, między innymi to, w jaki sposób zmiany zakresu projektu, np. w wyniku postępu technicznego, powinny być wyceniane, uzgadniane i opłacane; jak ma być monitorowana wydajność i dostępność; jak mają być rozwiązywane spory.

Projekty DBO opisane w studiach przypadków w części 7 mają umowy dostosowane do mechanizmów pierwotnie opracowanych dla projektów DBFO. Umowy te, opracowane w celu ochrony interesów komercyjnych pożyczkodawców i instytucji zamawiających, zwykle:

- przyznają możliwość wstąpienia instytucji w całość lub część praw i obowiązków koncesjonariusza, w razie niedopełnienia obowiązków przez koncesjonariusza i zapewnienia ciągłości świadczenia usług przez zawarcie równoległej umowy z odpowiednimi podwykonawcami na tych samych zasadach, co oryginalna umowa;
- zapewniają ochronę wszystkim stronom w przypadku rozwiązania projektu poprzez określenie kwot należnego odszkodowania w ramach szeregu scenariuszy (np. odszkodowania dla koncesjonariusza za niedopełnienie obowiązków przez zamawiającego; odszkodowania za dobrowolne rozwiązanie projektu przez zamawiającego; odszkodowania za niedopełnienie obowiązków przez koncesjonariusza; odszkodowania w przypadku siły wyższej);
- określają wymagany stan aktywów projektu podczas „przekazania” do instytucji zamawiającej na koniec okresu projektu.

Korzyścią dla zamawiającego z modelu DBO zgodnie z tymi zasadami jest to, że instytucja uzyskuje bardzo jasne i sprawdzone środki ograniczające ryzyko w ciągu całego projektu.

3. **Warunki kontraktu na projektowanie, budowę i eksploatację projektów według Międzynarodowej Federacji Inżynierów Konsultantów (FIDIC):**

Wiele instytucji będzie mieć doświadczenie w konstruowaniu umów D&B na podstawie Warunków Kontraktu, tj. standardowych wytycznych, opublikowanych przez Międzynarodową Federację Inżynierów Konsultantów (FIDIC). FIDIC publikuje dwa zestawy wytycznych:

- **Warunki Kontraktu na budowę** – dla robót budowlanych i inżynieryjnych projektowanych przez zamawiającego (powszechnie znane jako „czerwona książka”); oraz
- **Warunki Kontraktu na budowę** – dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz robót budowlanych i inżynieryjnych projektowanych przez wykonawcę (powszechnie znane jako „żółta książka”).

We wrześniu 2008 roku, w odpowiedzi na rosnące zainteresowanie strukturami DBO, Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów (FIDIC) opublikowała „Warunki kontraktowe dla projektowania, budowy i obsługi” (patrz www.fidic.org), powszechnie znane jako „złota książka”.

Biorąc pod uwagę, że wytyczne te zostały opublikowane niedawno, przedstawiamy poniżej krótki komentarz na temat głównych różnic między „złotą książką” a „czerwoną” i „żółtą książką”

- (i) „Złota książka” ma szerszy zakres niż jej poprzedniczki, ponieważ obejmuje również etap eksploatacji projektu, a jej stosowanie jest zalecane w przypadku „gdy jeden podmiot przyjmuje całkowitą odpowiedzialność za projekt inżynierski obejmujący projektowanie, produkcję, dostawę i montaż urządzenia oraz długoterminową eksploatację i utrzymanie urządzenia w imieniu Zamawiającego”, tj. instytucji zamawiającej;
- (ii) „Złota książka” – podobnie jak „czerwona” i „żółta” - opiera się na założeniu, że najlepszym sposobem osiągnięcia celów umowy będą warunki międzynarodowej konkurencji: sugestia ta jest w pełni zgodna z unijnymi zasadami udzielania zamówień publicznych. W rzeczywistości, dokumentacja przetargowa zawarta w „złotej książce” może być wykorzystana jako podstawa do rozpoczęcia konkursu na udzielenie zamówienia publicznego w zgodzie z dyrektywami UE;
- (iii) Istotna różnica jest taka, że biorąc pod uwagę wszystkie inne działania koncesjonariusza w strukturze DBO, tj. projektowanie, budowę i eksploatację składnika aktywów przez okres 20 lat, przed przekazaniem go do sektora publicznego w celu dalszej eksploatacji, „złota książka” sugeruje, że koncesjonariusz powinien mieć strukturę konsorcjum utworzonego przez kilku operatorów. Sugeruje się, by przepisy dotyczące solidarnej odpowiedzialności zostały uwzględnione w umowie;
- (iv) „Złota książka” jest oparta na założeniu, że 20 lat to idealny okres dla umowy DBO. (FIDIC zaznacza, że długoterminowe umowy wymagają, jej zdaniem, zasadniczo odmiennej struktury kontraktowej, która będzie analizowana w przyszłej wersji „Warunków Kontraktu”). Ten okres ułatwia finansowanie lub współfinansowanie projektów DBO z funduszy unijnych.

W załączniku 1 znajduje się porównanie klauzul „złotej książki” oraz odpowiednich Warunków Kontraktu z „czerwonej” i „żółtej książki”

UE zaleca stosowanie „złotej książki” FIDIC jako punktu odniesienia dla instytucji rozważających przeprowadzenie przetargów na projekty DBO.

Część 3 – Mechanizm płatności:

Mechanizm płatności w projekcie DBO określa sposób wynagradzania koncesjonariusza przez zamawiającego w zakresie eksploatacji i utrzymania projektu. Daje to instytucjom możliwość planowania i zobowiązania się do poniesienia tych kosztów w sposób, który nie jest dostępny w ramach struktury D&B. Mechanizmy płatności są od dawna cechą projektów DBO, a ze sposobu, w jaki zostały skonstruowane, można wyciągnąć cenne wnioski.

Wynagrodzenie koncesjonariusza może być wypłacane w formie:

- opłaty okresowej, często nazywanej „opłatą jednolitą”, wypłacanej przez instytucję zamawiającą koncesjonariuszowi i odpowiednio wysokiej, by zrekompensować mu eksploatację aktywów na wymaganym poziomie dostępności i wydajności;
- opłat otrzymywanych od użytkowników końcowych i pobieranych bezpośrednio przez koncesjonariusza (np. opłaty za wodę/ścieki); to źródło przychodów może być częściowo gwarantowane lub uzupełniane przez instytucję zamawiającą;
- kombinacji powyższych opłat.

Dobrze skonstruowane umowy będą uwzględniać potrącenia wynagrodzenia koncesjonariusza, jeżeli określone kryteria wydajności i dostępności nie będą spełnione. Podobnie jest w przypadku umowy DBO i DBFO.

Część 4 – Finansowanie:

W ramach struktur finansowania DBO, zamawiający będzie potrzebował dostępu do długoterminowych publicznych źródeł finansowania. Nie inaczej jest w przypadku D&B, gdzie zamawiający będzie musiał zapłacić za budowę składnika aktywów i będzie ponosić koszty jego eksploatacji. Różnica jakościowa polega na tym, że w modelu DBO instytucja jest zobowiązana do długoterminowego strumienia płatności na podstawie umowy. Powinno to motywować ją do planowania i konstruowania kosztów w dłuższej perspektywie i monitorowania sposobu, w jaki koncesjonariusz obsługuje projekt. W tym zakresie instytucja ma możliwość wyciągania wniosków z realizacji projektów DBFO.

Poniżej przedstawiamy kluczowe obszary projektów DBFO, z których należy wyciągnąć wnioski:

1. Kapitał:

W przeciwieństwie do struktury DBFO, struktura DBO nie obejmuje wpłaty kapitałowej od koncesjonariusza. Oznacza to, że mechanizm motywowania koncesjonariusza poprzez narażenie na

ryzyko jego zwrotu z kapitału lub samej wpłaty kapitałowej, który jest dostępny dla zamawiającego w ramach struktury DBFO, nie jest możliwy do zastosowania w modelu DBO. Musi to być w pełni zrozumiałe i brane pod uwagę w procesie oceny wariantów.

W ramach projektu ośrodków zamkniętych dla imigrantów w Wielkiej Brytanii zastosowano innowacyjne rozwiązanie polegające na zażądaniu solidarnej gwarancji zarówno od wykonawcy budowy, jak i operatora, ważnej przez cały okres realizacji projektu i będącej substytutem kapitału w projekcie DBFO. Gwarancja naraziła wykonawcę i operatora na ryzyko bez konieczności dokonywania inwestycji kapitałowych. Chociaż mechanizm ten ma korzystny wpływ na alokację ryzyka w ramach projektu, pociąga on za sobą koszty, które zostały uwzględnione w ocenie relacji jakości do ceny.

Potencjalne korzyści z takiej struktury to:

- zawarcie długoterminowego kontraktu na eksploatację bez konieczności wymagania od wykonawcy inwestycji kapitałowych; w obecnych warunkach finansowych może to pomóc w realizacji projektu;
- kapitał wykonawcy jest jednak narażony na ryzyko, co motywuje wykonawcę do utrzymywania obiektów i konsekwentnego wypełniania standardów jakości.

Wierzymy, że innowacje, o których mowa powyżej, zobowiązujące koncesjonariusza lub jego spółkę dominującą do udzielenia gwarancji jakości wykonania w czasie trwania umowy, mają potencjał do osiągnięcia poziomu długoterminowego zaangażowania w projekty podobnego do tego, jaki został osiągnięty poprzez inwestycje kapitałowe w strukturach DBFO.

2. Skuteczne monitorowanie:

Obecność komercyjnych pożyczkodawców i udziałowców w modelu DBFO stanowi motywację dla koncesjonariusza do wykonania postanowień umowy, motywację, która nie istnieje w modelu DBO: ponieważ projekt DBFO jest finansowany przy użyciu komercyjnych instrumentów dłużnych i kapitałowych wniesionych przez koncesjonariusza, ten ostatni jest odpowiedzialny za obsługę zadłużenia i zapewnienie jego akcjonariuszom zwrotu z inwestycji. Potrącenia narażą na ryzyko jego zdolność do płacenia pożyczkodawcom i akcjonariuszom. To z kolei motywuje komercyjnych pożyczkodawców i udziałowców do dokładnego kontrolowania realizacji projektu.

Mówiliśmy już wyżej o tym, w jaki sposób gwarancje koncesjonariusza mogą odegrać rolę, jaką odgrywa kapitał w projektach DBFO, wywierając presję na koncesjonariusza do wykonania postanowień umowy i do pozostania przy projekcie w razie trudności. Kluczowe sposoby

monitorowania realizacji projektu przez pożyczkodawców i inwestorów, które mogą być importowane do DBO, obejmują:

Prowadzenie rachunku rezerwowego

Koncesjonariusz zobowiązany jest do prowadzenia rachunków rezerwowych na określonym poziomie, w celu pokrycia zarówno przewidywanych, jak i nieprzewidywanych wydatków.

Korzyść z rachunków rezerwowych jest taka, że minimalizują one ryzyko zakłóceń w świadczeniu usługi w wyniku krótkotrwałego braku dostępności środków pieniężnych.

Institucja Monitorująca

Gdy instytucja zamawiająca zawiera umowę DBO, musi nadzorować wypełnianie zobowiązań umownych przez koncesjonariusza w okresie trwania umowy. Oznacza to, że należy przeznaczyć odpowiednie środki na to zadanie, a strony muszą być odpowiednio motywowane do wypełnienia postanowień umowy.

Wyznaczenie doradcy technicznego:

W projekcie DBO Comhairle nan Eilean Siar w Szkocji, skuteczny monitoring i zarządzanie w ramach umowy zostanie zapewniony poprzez stworzenie przez radę „spółki specjalnego przeznaczenia”. Będzie to samodzielna spółka publiczna z dedykowanymi zasobami i konkretnym celem, a mianowicie monitorowaniem realizacji umowy, a w szczególności mechanizmu płatności.

Doradca techniczny zostanie wyznaczony przez banki w celu przekazywania okresowych (zwykle półrocznych) sprawozdań na temat postępów w budowie i eksploatacji.

W ramach jednego z projektów DBO w Wielkiej Brytanii, wykonawca zobowiązany jest do posiadania następujących rachunków rezerwowych:

- rachunek kapitału obrotowego, wystarczający do pokrycia bieżących kosztów operacyjnych;
- rachunek rezerwowy na pokrycie kosztów związanych ze zmianami w ustawodawstwie: rachunek prowadzony na minimalnym poziomie i przeznaczony na pokrycie kosztów nieprzewidywanych zmian w prawie;
- Rachunek rezerwowy na pokrycie kosztów w cyklu użytkowania: rachunek, który zapewnia, że wykonawca posiada środki wystarczające na pokrycie przewidywanych kosztów konserwacji w cyklu użytkowania.

3. Harmonogram wypłat:

W projekcie DBFO, koncesjonariusz wnosi strukturę finansowania, negocjowaną z komercyjnymi inwestorami i pożyczkodawcami, jako część swojej oferty. Ponieważ koncesjonariusz jest odpowiedzialny za strukturę finansowania, wypłaty będą planowane tak, by były zgodne z harmonogramem budowy. Korzyści z tego są takie, że fundusze są dostępne w razie potrzeby, ale nie są w pełni wypłacane do czasu ich wykorzystania.

W ramach struktury DBO, finansowanie jest zapewniane przez instytucję zamawiającą ze źródeł publicznych, np. wpływów z podatków, dotacji unijnych oraz dotacji lokalnych i krajowych. To może potencjalnie oznaczać, że finansowanie będzie udostępnione zgodnie z przepisami źródła finansowania, a nie z konkretnymi terminami harmonogramu budowy, tj. dostępność środków pieniężnych nie musi odpowiadać profilowi kosztów. Instytucje zamawiające muszą zrozumieć potencjalne ryzyko, jakie się z tym wiąże, zarówno pod względem dostępności finansowania, jak i kontroli budżetowej oraz zagwarantować, że będzie ono uwzględnione. Na przykład, należy zrozumieć, w jaki sposób płatności etapowe powinny być dokonywane, jeżeli fundusze z dotacji nie są dostępne do czasu zrealizowania późniejszych etapów budowy projektu. Jeżeli płatności etapowe mają być wypłacone przez zamawiającego w oczekiwaniu na wypłatę dotacji, płatności powinny być dokonywane zgodnie z zasadami podobnymi do tych, które są wymagane przez komercyjnych pożyczkodawców. W ten sposób kwoty określone w harmonogramie płatności etapowych powinny być przedmiotem niezależnego potwierdzenia, że odpowiednie prace zostały zakończone w sposób satysfakcjonujący.

4. Treść:

Podczas gdy umowy DBFO z reguły muszą być długoterminowe, by zapewnić dobrą relację jakości do ceny ze względu na koszty finansowania komercyjnego i inwestycji kapitałowych (komercyjne rynki finansowe dostosowały się do tej sytuacji ustalając terminy do 30 lat), projekty DBO niekoniecznie podlegają tym samym wymogom. Jednak długoterminowe umowy przyniosą korzyści w postaci możliwości uwzględnienia całkowitych kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji. Instytucje muszą zrównoważyć okres trwania umowy w odniesieniu do elastyczności w celu doprowadzenia składnika aktywów z powrotem pod kontrolę publiczną.

5. Nieprzewidziane zdarzenia:

Typowa struktura finansowania projektu DBFO będzie zawierać postanowienia dotyczące nieprzewidzianych zdarzeń, np. umowa pożyczki może obejmować kredyt w rachunku bieżącym

lub linię kredytową, która może być wykorzystana w przypadku przekroczenia kosztów. Zazwyczaj koncesjonariusz będzie zobowiązany do częściowego sfinansowania przekroczonych kosztów za pomocą dodatkowego wkładu kapitałowego w połączeniu z wypłatą z linii kredytowej. Zaletą takiego mechanizmu jest to, że:

- niewielkie przekroczenia kosztów mogą zostać pokryte bez powodowania opóźnień w harmonogramie budowy;
- koncesjonariusz jest narażony na ryzyko (przez wyższe koszty finansowania, które są zazwyczaj pokrywane z linii kredytowej oraz przez zobowiązanie do zwiększenia swoich udziałów w przypadku skorzystania z linii kredytowej) i tym samym jest motywowany do uniknięcia przekroczenia kosztów.

Opcje dla zapewnienia rezerw dostępne w scenariuszu DBO obejmują:

- uwzględnienie rezerw w ramach ceny ogólnej (jak w D&B);
- dopilnowanie przez instytucję, aby wykonawca budowy poradził sobie z przekroczeniem kosztów ponad poziomem rezerw (weryfikowane na etapie wstępnej kwalifikacji);
- zabezpieczenie przez instytucję gwarancji wykonania od wykonawcy budowy w celu zmniejszenia ryzyka porzucenia projektu przez wykonawcę;
- posiadanie przez instytucję funduszy rezerwowych.

Niektóre z kluczowych metod wyciągania wniosków z realizacji DBFO przez instytucje zamawiające przedstawiono w poniższej tabeli:

Wnioski z realizacji DBFO	Innowacje DBO
Inwestycje kapitałowe zwiększają wydajność i zaangażowanie	Gwarancje wykonania udzielane przez wykonawcę budowy
Pożyczkodawcy i inwestorzy są motywowani do monitorowania projektu w celu ograniczenia ich ryzyka	Zamawiający wprowadza skuteczne mechanizmy kontroli, np. samodzielny organ nadzoru
Przelewy powiązane z płatnościami etapowymi	Finansowanie publiczne jest zorganizowane zgodnie z wymogami projektu

Obecność prywatnych środków finansowych zachęca do przedłużania terminu umowy, z korzyścią dla możliwości jak najlepszego rozłożenia kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji	Wykorzystanie finansowania publicznego do osiągnięcia optymalnej równowagi pomiędzy elastycznością w okresie umowy a kosztami ponoszonymi w pełnym okresie eksploatacji
Pożyczkodawcy i inwestorzy wymagają środków finansowych na wypadek sytuacji awaryjnych	Uwzględnienie rezerw w umowie

Część 5 - Zarządzanie projektem przez organ władzy publicznej na etapie eksploatacji:

Władze publiczne muszą mieć świadomość, że zawarcie umowy DBO skutkuje długoterminowym zobowiązaniem do monitorowania pracy koncesjonariusza i zarządzania stosunkiem umownym. Oznacza to inny zakres umiejętności, niż byłoby to konieczne do zarządzania obiektem budowanym na podstawie umowy D&B, a następnie przekazywanym do bezpośredniej eksploatacji przez sektor publiczny. W projekcie D&B organ władzy publicznej będzie musiał monitorować realizację budowy. W modelu DBO, monitorowanie będzie także prowadzone w okresie eksploatacji.

Jeśli chodzi o szczegóły wymagań dotyczących monitorowania projektu, będzie to obejmować:

- Prawidłowe płatności na rzecz koncesjonariusza zgodnie z postanowieniami umowy na eksploatację i zgodnie z mechanizmem płatności; zazwyczaj opłata dla koncesjonariusza jest wypłacana miesięcznie z dołu. W uzupełnieniu do prostych zadań administracyjnych obejmujących wypłaty na rzecz koncesjonariusza, instytucja będzie musiała zatrudnić pracowników z niezbędnymi umiejętnościami i zasobami do przyjmowania informacji na temat wydajności koncesjonariusza i dostępności urządzeń. Na przykład, w przypadku oczyszczalni ścieków, koncesjonariusz będzie zobowiązany do dostarczenia informacji na temat wyników badań jakości wody i funkcjonalnej dostępności urządzeń; instytucja będzie musiała zatrudnić pracowników umiejących interpretować dane techniczne i obliczać ewentualne potrącenia należności;
- Zagwarantowanie, że zobowiązania w odniesieniu do kosztów utrzymania w okresie eksploatacji są przestrzegane. Długoterminowa umowa będzie wymagać od operatora podjęcia okresowej konserwacji urządzeń, instytucja będzie musiała zatrudnić pracowników do współpracy z operatorem w celu zagwarantowania, że odpowiednie prace konserwacyjne zostały podjęte. Kluczowe kwestie, które będą musiały zostać uwzględnione są następujące:

- Jak koncesjonariusz planuje prace konserwacyjne w okresie eksploatacji? Jakie prace będą konieczne? Czy planowane prace są odpowiednie do konserwacji urządzeń na poziomie wykonania wymaganym w umowie, co najmniej do następnego okresu konserwacji?
- Jak prace są rozliczane? Kto je przeprowadza? Czy koncesjonariusz gwarantuje, że wszystkie kontrakty zewnętrzne zostaną zawarte w drodze przetargu, tak by zachować optymalną równowagę pomiędzy kosztami a jakością?
- Jakie ryzyko stanowią prace konserwacyjne dla świadczenia usług w okresie przeprowadzania konserwacji? Co koncesjonariusz proponuje, by zmniejszyć to ryzyko? Czy te propozycje są odpowiednie?
- zagwarantowanie, że koncesjonariusz poprawnie zarządza kontaktami z klientami. W przypadku wielu projektów DBO, klienci uprzednio publicznie świadczonej usługi staną się klientami nowego koncesjonariusza; umowa będzie zawierać klauzule dotyczące takich kwestii, jak na przykład czas reakcji na zdarzenia (np. przerwy w dostawie wody w przypadku projektów związanych z wodą) oraz sposób rozpatrywania reklamacji. Koncesjonariusz będzie zobowiązany do przekazywania do instytucji danych dotyczących wskaźników wydajności obsługi klienta. Instytucja może życzyć sobie przeprowadzenia okresowych badań informacji zwrotnej od klientów koncesjonariusza w celu zagwarantowania, że poziom zadowolenia klientów jest prawidłowo zgłaszany;
- Utrzymanie stałego, konsekwentnego i ciągłego związku z koncesjonariuszem. Wymaga to zasobów z umiejętnościami i doświadczeniem niezbędnym do utrzymania wzajemnych długotrwałych relacji z elementami technicznymi, administracyjnymi, finansowymi i usługowymi koncesjonariusza. Zespół ds. zarządzania umową przy instytucji zamawiającej musi zatem posiadać:
 - Doświadczenie techniczne i handlowe oraz dojrzałość, aby móc zarządzać relacjami w sposób pozytywny, wnikliwie, konstruktywnie i konsekwentnie;
 - Zdolność przewidywania i łagodzenia potencjalnych problemów oraz zarządzania nimi w sposób skuteczny, jeśli się pojawią;
 - Środki na sprawne i dokładne utrzymywanie relacji na poziomie administracyjnym.

Powyższe może obejmować zestawy umiejętności różniące się od wymaganych do bezpośredniego zarządzania i eksploatacji obiektu. Instytucja nie powinna zatem zakładać, że może do zespołu ds. zarządzania umową zatrudnić personel z poprzedniego zespołu, który wcześniej zarządzał podobnym obiektem, nie zadając sobie pytania, czy osoby te mają odpowiednie umiejętności i nie doszkalając ich w razie konieczności.

5 Analiza ryzyka w projekcie DBO

Cel rozdziału

Niniejszy rozdział zawiera uproszczoną matrycę ryzyka zaczerpniętą z projektu DBO w sektorze drogowym. Naszym celem jest pokazanie jak przykładowo może wyglądać matryca ryzyka – chociaż prawdziwy przykład, opracowany w ramach licznych warsztatów i dyskusji na temat ryzyka, byłby znacznie bardziej skomplikowany.

Nie istnieje coś takiego jak ogólna analiza ryzyka. Ryzyko zależy od branży, zakresu technicznego oraz kontekstu społecznego i prawnego. W poprzednim rozdziale stwierdziliśmy, że jednym z pierwszych działań zamawiającego powinno być sporządzenie matrycy ryzyka, identyfikacja zagrożeń dla projektu i sposobów ich ograniczenia. Identyfikacja ryzyka może również pomóc zamawiającemu w identyfikacji korzyści: na przykład, jeśli odpowiedzialność za zatrudnianie pracowników ma zostać przeniesiona do sektora prywatnego, sektor publiczny nie będzie musiał zajmować się ryzykiem dotyczącym personelu. Może to przynieść szczególne korzyści w projekcie, gdzie koszty osobowe są ważną częścią eksploatacji aktywów (np. hydroelektrowni), w porównaniu do projektu o niskich kosztach osobowych, np. w sektorze drogowym.

Nic nie może zastąpić warsztatów z identyfikacji ryzyka w żadnym projekcie, w ramach których instytucja zamawiająca i jej doradcy omawiają wszystkie potencjalne zagrożenia związane z projektem i oceniają możliwości ich ograniczenia.

Przykładowa matryca ryzyka z projektu transportowego (drogi)

W ramach projektu DBO w zakresie transportu, główne ryzyko związane z budową i eksploatacją może być z powodzeniem przeniesione do sektora prywatnego, podczas gdy władze publiczne mogą zachować pewne ryzyko związane z sytuacją zewnętrzną, będącą poza kontrolą koncesjonariusza (na przykład nowe znaleziska archeologiczne).

Poniższa matryca ryzyka pokazuje rodzaje zagrożeń związanych z typowym projektem drogowym i została zaczerpnięta z projektu drogowego DBO w Wielkiej Brytanii. Nie wyczerpuje ona wszystkich możliwości, ale służy przedstawieniu rodzaju wymaganej analizy na wysokim poziomie. Ponownie podkreślamy, że matryca nie stanowi szablonu ani zalecenia „właściwej” alokacji ryzyka między stronami. Każdy projekt wymaga innej alokacji zidentyfikowanego ryzyka.

Ryzyko	Uwagi	Alokacja		
		Rząd	Wspólne	Sektor prywatny
Zakres/specyfikacja ryzyka				
Zakres/specyfikacja ryzyka	Odpowiedzialność za zdefiniowanie właściwego zakresu	✓		
Niezrozumienie zakresu	Błędna interpretacja specyfikacji celów, która wymaga późniejszego wprowadzania zmian			✓
Ryzyko wyboru lokalizacji i ryzyko związane z wydaniem zgody				
Ryzyko związane z dostępnością lokalizacji i dostępem do niej	Aktualna dostępność lokalizacji i dostęp do niej		✓	
Ryzyko związane ze stanem lokalizacji	Ocena obecnego stanu lokalizacji			✓
Ryzyko związane z pozyskaniem gruntu	Pozyskanie gruntu pod nowe inwestycje		✓	

Ryzyko związane z zatwierdzeniami w zakresie ochrony środowiska	Zatwierdzenie projektu w oparciu o zagrożenie ingerencji w przyrodę, ryzyko archeologiczne itp.		✓	
Ryzyko związane z zatwierdzeniami w zakresie planowania	Decyzja w sprawie zabudowy nie zostanie wydana dla nowej drogi			
Ryzyka związane z projektowaniem, budową i przekazaniem do eksploatacji				
Ryzyka projektowe	Ryzyko, że projekt nie jest odpowiedni ani opłacalny, a zatem niemożliwy do realizacji			✓
Ryzyka związane z budową	Ryzyko przekroczenia kosztów i opóźnień po udzieleniu zamówienia			✓
Ryzyko związane ze zwiększeniem kosztów budowy	Ryzyko wzrostu kosztów ze względu na niepoprawne szacunki			✓

Ryzyko związane z dostawcami	Ryzyko, że dostawcy nie dostarczą tego, co jest potrzebne do budowy			✓
Ryzyko związane z protestami / strajkiem (na etapie planowania i budowy)	Ryzyko protestu z powodów środowiskowych lub innych, lub podjęcia akcji strajkowej przez pracowników		✓	
Ryzyka operacyjne				
Ryzyko związane z popytem (przy braku systemu pobierania opłat za przejazd)	Ryzyko, że poziom korzystania z drogi będzie mniejszy/większy niż oczekiwano	✓		
Ryzyko związane z popytem (w przypadku korzystania z systemu pobierania opłat, gdzie sektor prywatny może ustalać ceny)	Ryzyko, że poziom korzystania z drogi będzie mniejszy/większy niż oczekiwano			✓
Ryzyko związane z popytem (w przypadku korzystania z systemu pobierania opłat, gdzie sektor prywatny nie może	Ryzyko, że poziom korzystania z drogi będzie mniejszy/większy niż oczekiwano		✓	

ustalać ceny)				
Ryzyko związane z jakością realizacji	Wynik prac nie jest zgodny z przepisami umowy (np. jakość nawierzchni)			✓
Ryzyko związane z wydajnością operacyjną	Eksploatacja drogi niezgodna z umową (np. dostępność)			✓
Ryzyko związane z pracami konserwacyjnymi	Ryzyko, że wymagania dotyczące konserwacji nie zostały oszacowane poprawnie, co spowoduje dodatkowe koszty lub opóźnienia			✓
Ryzyka związane ze wzrostem kosztów operacyjnych	Ryzyko niespodziewanego wzrostu kosztów operacyjnych ponad poziom określony w umowie			✓
Ryzyko zmiany specyfikacji (od organu publicznego)	Organ publiczny prosi o zmiany w specyfikacji, powodując wzrost kosztów i	✓		

	opóźnienia			
Ryzyko zmiany specyfikacji (z sektora prywatnego)	Partner prywatny prosi o zmiany w specyfikacji, powodując wzrost kosztów i opóźnienia			✓
Ryzyko związane z konkurencją	Organ publiczny umożliwia konkurencji, która nie była obecna na początku, wejście na rynek	✓		
Ryzyka finansowe				
Pozyskanie funduszy	Kto jest zobowiązany do pozyskania funduszy w celu zapłacenia rocznej opłaty na rzecz spółki projektowej przez okres obowiązywania umowy?	✓		
Uzyskanie dofinansowania z UE	Ryzyko, że dofinansowanie UE (lub inne) nie zostanie uzyskane	✓		
Uzupełnienie przychodów	Ryzyko związane z próbami (jeżeli są dozwolone w umowie)			✓

	pozyskania dodatkowych przychodów, np. z reklam drogowych			
Pozostałe ryzyka				
Zmiana przepisów dotyczących norm specyficznych dla transportu (np. kwestie środowiskowe)	Zmiany w prawodawstwie, które prowadzą do wymaganych zmian w zakresie norm wydajności lub dostępności	✓		
Zmiany w przepisach mające wpływ na koncesjonariusza (np. BHP)	Zmiany prawodawstwa dotyczące wszystkich firm			✓
Ryzyko związane z powiązaniem przemysłowymi	Ryzyko strajku lub sporu			✓
Zmiany w opodatkowaniu	Zmiany w opodatkowaniu dotyczące wszystkich firm			✓

6 Konsekwencje dla dofinansowania z dotacji UE

Fundusze w ramach dotacji UE są co do zasady dostępne dla projektów DBO w sektorach kwalifikujących się do finansowania infrastruktury. Unia Europejska zachęca instytucje zamawiające do rozważenia względnych korzyści płynących z organizacji projektów w modelu DBO w ramach dotacji UE podczas przeprowadzania analizy wariantów wszystkich potencjalnych struktur umownych. Finansowanie z dotacji UE jest prostą i przejrzystą formą finansowania, co może zwiększyć możliwości realizacji projektów. Jest to bardzo korzystne dla projektów DBO.

Podczas gdy w części 4 omówiliśmy kwestie, które instytucje zamawiające powinny wziąć pod uwagę przy planowaniu struktury DBO, w tej części omawiamy kluczowe kwestie, jakie władze powinny wziąć pod uwagę przy wnioskowaniu o środki z unijnych dotacji. Nie ma ona na celu przedstawienia szczegółowych instrukcji dotyczących procesu aplikacji – zalecamy, by instytucje zamawiające odniosły się do unijnych i krajowych wytycznych w tym zakresie.

Kluczowe zagadnienia:

Instytucje zamawiające powinny pamiętać o następujących ustaleniach i uwzględnić je przy planowaniu:

1. Przygotowanie wniosku o dotację:

Zamawiający będzie odpowiedzialny za przygotowanie wniosku o dotację i będzie musiał zaplanować czas potrzebny na realizację procedur przetargowych.

2. Połączenie dotacji UE z innymi formami finansowania ze środków publicznych:

Dotacje UE mogą być łączone z innymi formami finansowania ze środków publicznych, np. krajowych lub lokalnych funduszy, które mogą być dostępne w celu finansowania projektów infrastrukturalnych lub użyteczności publicznej. Modelowanie finansowe i oceny wariantów będą wymagane do przeprowadzenia oceny różnych dostępnych opcji i podjęcia przez zamawiającego decyzji co do wyboru najlepszej.

3. Dotacje UE można wykorzystać tylko do sfinansowania wydatków kapitałowych:

Dotacje UE mogą być wykorzystane jedynie na finansowanie wydatków inwestycyjnych („capex”), a nie wydatków operacyjnych („opex”) ⁴.

⁴ Odniesienie Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006, artykuł 7.

Niesie to ze sobą dwie ważne konsekwencje:

- Zamawiający może pozwolić sobie na nakłady inwestycyjne o wyższej jakości niż w przypadku użycia środków z lokalnych/krajowych dotacji. Może to zwiększyć zakres optymalizacji kosztów ponoszonych przez koncesjonariusza w pełnym okresie eksploatacji bez ograniczeń narzuconych niskim budżetem na budowę. To z kolei może mieć wpływ na zmniejszenie kosztów eksploatacji i konserwacji, a tym samym obniżyć poziom opłaty rocznej uiszczanej przez zamawiającego. Wielkość tego świadczenia może być ustalona poprzez szczegółową ocenę możliwości i modelowanie finansowe w celu porównania kosztów związanych z różnymi wariantami inwestycyjnymi i ich wpływem na koszty operacyjne.

Przykład: Program oczyszczania ścieków w regionie Dublina

W programie oczyszczania ścieków w regionie Dublina (patrz studia przypadków), dofinansowanie z dotacji UE zostało przeznaczone na sfinansowanie 50% wydatków inwestycyjnych projektu. Pozwoliło to wykonawcy na przeznaczenie większej ilości nakładów inwestycyjnych na realizację projektu, zapewniając wyższą jakość aktywów wymagających mniejszych kosztów operacyjnych w okresie eksploatacji. Dofinansowanie z UE przyczyniło się zatem do zwiększenia jakości projektu i obniżenia jego kosztów.

Link:

<http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000228.pdf>

- Dokumentacja przetargowa musi wymagać od oferentów wyraźnego rozróżnienia między wydatkami inwestycyjnymi a wydatkami operacyjnymi.

Poniżej znajduje się przykładowe sformułowanie z dokumentacji przetargowej dla projektu DBO w Wielkiej Brytanii. Przykład pokazuje w jaki sposób oferenci otrzymali jasne instrukcje na temat prezentacji:

Wydatków inwestycyjnych („capex”):

- koszty projektowania i budowy;
- koszty instalacji, urządzeń i wyposażenia;

Od oferentów wymagano również przedstawienia „Harmonogramu Płatności Etapowych”, określającego harmonogram kosztów.

Wydatków operacyjnych:

- koszty konserwacji;
- koszty w pełnym cyklu eksploatacji;
- koszty świadczenia usług.

Oferentom przekazano informacje, że koszty wykazane w ich ofertach zostaną uwzględnione w przyszłej umowie projektowej.

Sformułowanie z dokumentacji przetargowej projektu DBO w Wielkiej Brytanii:

Wydatki inwestycyjne:

Oferent musi podać szczegółowe stawki kosztów w formatach zawartych w [załączniku x] do niniejszego dokumentu, które będą stanowić część Harmonogramu w ramach umowy projektowej, w następujący sposób:

- **Koszty projektowania i budowy** – ten element będzie zawierał osobny arkusz dla każdego planu budynku zaproponowanego przez oferenta wraz z kosztami dróg, parkingów, innych prac pomocniczych i wynagrodzeń z tytułu doradztwa nieobjętych harmonogramem. To wyszczególnienie kosztów stanowić będzie część Umowy projektowej jako [Harmonogram x] oraz częściowe szczegółowe uzupełnienie danych zawartych w Harmonogramie Płatności Etapowych;
- **Koszty instalacji, urządzeń i wyposażenia** – to wyszczególnienie kosztów stanowić będzie część Umowy projektowej jako [Harmonogram x] oraz częściowe szczegółowe uzupełnienie danych zawartych w Harmonogramie Płatności Etapowych;
- Wszystkie koszty są podawane na podstawie wskaźników budowy, konserwacji i świadczenia usług wskazanych przez Instytucję;

Oferent przedstawia również następujące informacje, uwzględnione w harmonogramie E do Umowy, jako wykonane:

- Harmonogram Płatności Etapowych w formacie zawartym w niniejszej dokumentacji przetargowej.

Oferenci muszą pamiętać, że suma zawarta w Harmonogramie Płatności Etapowych powinna być równa wycenie przedstawionej w poprzednich częściach.

Wydatki operacyjne:

Oferent musi podać szczegółowe stawki kosztów w formatach zawartych w niniejszej dokumentacji przetargowej, które będą stanowić część Harmonogramów w ramach umowy projektowej, w następujący sposób:

- **Koszty konserwacji** – szczegółowe stawki dotyczące wszystkich elementów konserwacji wymaganych przez Instytucję, jak określono w [Harmonogramie X]. To wyszczególnienie kosztów stanowić będzie część Umowy projektowej.
- **Koszty w pełnym cyklu eksploatacji** – podane orientacyjnie dla wydatków na nowe obiekty w okresie [20] lat. Założenia co do wydatków na poszczególnych etapach powinny być wyraźnie wskazane;
- **Koszty świadczenia usług** – element ten zawiera podsumowanie z wyszczególnieniem rocznych kosztów eksploatacji i wynagrodzeń z tytułu doradztwa. To wyszczególnienie kosztów stanowić będzie część Umowy projektowej.

4. Wybór kryteriów oceny:

W rozdziale 4 stwierdziliśmy, że „oferta najkorzystniejsza ekonomicznie” będzie najbardziej odpowiednim wzorcem dla organizacji kryteriów oceny dla większości DBO. Dla porównania, „oferta najkorzystniejsza ekonomicznie” oznacza, że projekt zostaje przyznany oferentowi, który oferuje „optymalne połączenie kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji i korzyści ocenionych na podstawie kryteriów udzielania zamówień”.

Definicje kryteriów oceny zależą od danego projektu. Przykładowo, następujące kryteria oceny były stosowane w przypadku projektu DBO w Wielkiej Brytanii, o którym mowa powyżej:

- **Ilościowe:** Wartość bieżąca netto (NPV) nakładów inwestycyjnych i kosztów operacyjnych (obliczenia te skutecznie wyrażają koszty ponoszone w pełnym okresie eksploatacji; należy pamiętać, że chociaż dotacje z UE będą finansować wyłącznie wydatki inwestycyjne, UE wspiera wykorzystanie NPV obejmującej zarówno nakłady inwestycyjne, jak i koszty operacyjne, jako kryterium oceny);

- **Jakościowe:** oferentów oceniono na podstawie szeregu kryteriów, które obejmowały:
 - Szczegółowość i jakość projektowania oraz planu budowy, w tym planu robót budowlanych, uzyskanie ustawowych zatwierdzeń, rozpoczęcie i zakończenie poszczególnych elementów projektu;
 - Ich podejście do wyboru podwykonawców;
 - Dokładność i solidność ich podejścia do zarządzania i ograniczania ryzyka dla projektu realizowanego zgodnie z budżetem i harmonogramem w sposób skuteczny;
 - Ich stopień akceptacji warunków umowy proponowanych przez instytucję;
 - Ich propozycje współpracy z zamawiającym w zakresie budowy i eksploatacji projektu;
 - Ich strategiczną wizję długoterminowego zarządzania projektem;
 - Jakość ich planów zarządzania operacyjnego dla obiektu, w tym strukturę organizacyjną i systemy zarządzania informacjami, zarządzanie finansami, zarządzanie łańcuchem dostaw, zarządzanie wydajnością, zarządzanie zasobami ludzkimi;
 - Ich plany monitorowania wydajności w zakresie zobowiązań umownych oraz zobowiązań w zakresie dostępności i sprawozdawczości;
 - Zakres i jakość szkoleń dla pracowników;
 - Gruntowność propozycji w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy;
 - Ich podejście do kwestii ochrony środowiska, np. wykorzystania odnawialnych zasobów, recyklingu, ograniczania zanieczyszczeń, oszczędności energii.

5. Kto jest beneficjentem dotacji UE?

Rozporządzenia UE⁵ określają beneficjenta jako „podmiot gospodarczy, podmiot lub przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne, odpowiedzialne za inicjowanie lub inicjujące i realizujące operacje”. W ramach programu DBO, beneficjentem dotacji jest zamawiający (np. ministerstwo, instytucja publiczna, gmina lub przedsiębiorstwo komunalne zobowiązane do świadczenia usług),

⁵ 6

Odniesienie Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, artykuł 2(4).

który wykorzysta dotację do świadczenia usług lub do budowy infrastruktury. Definicja nie obejmuje przedsiębiorcy, któremu zaprojektowanie, budowa i eksploatacja aktywów została przyznana w drodze procedury przetargowej. Taki operator nie jest beneficjentem dotacji, ale jest raczej koncesjonariuszem wynagradzanym za świadczenie określonych usług.

6. Harmonogram wniosku o przyznanie dotacji i procesu udzielania zamówienia wg modelu DBO:

Wniosek o dofinansowanie należy przygotować na podstawie zaawansowanych prognoz kosztów i rozwiniętej struktury kontraktowej. Mimo że modyfikacje wprowadzane do struktury projektu mogą ulec zmianie podczas negocjacji z wybranym oferentem, możliwość taka powinna zostać ograniczona do minimum. Instytucje zamawiające mogą osiągnąć taki poziom dopracowania poprzez inwestowanie w fazę przygotowania projektu, jak to opisano w rozdziale 4.

Pod warunkiem że UE uzna, iż koszty projektu i jego struktura osiągnęły odpowiedni poziom dopracowania, nie ma ograniczeń co do terminu złożenia wniosku o dotację. Wnioski o dofinansowanie mogą być składane przed ogłoszeniem przetargu, równoległe z procesem składania ofert lub po dokonaniu wyboru oferenta.

7. Wypłata środków z dotacji unijnych:

Zazwyczaj dotacja jest wypłacana do właściwych instytucji regionalnych lub krajowych, które następnie udostępniają środki zamawiającemu w celu wypłaty rat dla wykonawcy w trakcie budowy. Dotacja jest wypłacana tylko w zakresie, w jakim odpowiada rzeczywistym kosztom.

Instytucje powinny mieć na względzie artykuł 93 rozporządzenia w sprawie funduszy UE, który stanowi, że:

1. Komisja automatycznie anuluje każdą część zobowiązania budżetowego w ramach programu operacyjnego, która nie została wykorzystana na płatność zaliczkową lub płatności okresowe, lub też w odniesieniu do której nie przesłano wniosku o płatność, zgodnie z art. 86, do dnia 31 grudnia drugiego roku następującego po roku podjęcia zobowiązania budżetowego w ramach programu, z wyjątkiem określonym w ust. 2. (zasada „n+2”).
2. Dla państw członkowskich, których PKB w latach 2001–2003 pozostawał poniżej 85 % średniego PKB UE-25 w tym samym okresie, zgodnie z wykazem w załączniku II, ostateczny termin, o którym mowa w ust. 1, oznacza dzień 31 grudnia trzeciego roku następującego po roku podjęcia rocznego zobowiązania budżetowego na lata 2007–2010 w ramach ich programów operacyjnych (zasada „n+3”).

Ten termin ostateczny stosuje się również do rocznego zobowiązania budżetowego na lata 2007–2010 na program operacyjny objęty celem Europejska współpraca terytorialna, jeżeli przynajmniej jednym z jego uczestników jest państwo członkowskie, o którym mowa w akapicie pierwszym.

3. Ta część zobowiązań, która pozostaje w dalszym ciągu otwarta na dzień 31 grudnia 2015 r., ulega automatycznemu anulowaniu, jeżeli Komisja nie otrzymała dopuszczalnego wniosku o płatność z tytułu tych zobowiązań do dnia 31 marca 2017 r.

8. Monitorowanie wydatków:

Monitorowanie postępów w trakcie budowy będzie obowiązkiem zamawiającego.

UE będzie wymagać złożenia sprawozdania z postępu prac, a instytucja zamawiająca powinna zaplanować harmonogram przedstawiania tych sprawozdań.

Należy również uwzględnić uwagi przedstawione w części 4 dotyczące konieczności zapewnienia przez zamawiającego odpowiednich środków w celu monitorowania realizacji umowy po zakończeniu budowy i przekazaniu obiektu do eksploatacji.

Porównanie projektów D&B, DBO i DBFO

Powyżej skoncentrowaliśmy się na konsekwencjach przyznania dotacji unijnej dla projektu DBO. W poniższej tabeli przedstawiliśmy krótkie porównanie tego, jak dotacje z UE mogą być zastosowane w projektach D&B, DBO i DBFO:

Kwestia	D&B	DBO	DBFO
Kto jest odpowiedzialny za przygotowanie wniosku o dotację?	Instytucja zamawiająca	Instytucja zamawiająca	Instytucja zamawiająca
Czy dotacje unijne mogą być łączone z innymi źródłami	Tak, mogą być łączone z innymi publicznymi źródłami finansowania	Tak, mogą być łączone z innymi publicznymi źródłami finansowania	Współfinansowanie z prywatnymi środkami finansowymi jest możliwe, ale bardziej

finansowania			skomplikowane niż w D&B lub DBO
Wybór kryteriów oceny ilościowej	Koszty kapitałowe	Preferowana wartość bieżąca netto (NPV) kosztów inwestycyjnych i operacyjnych	Wcześniej stosowane kryteria były różne: mogą to być najniższe jednostkowe opłaty, wymóg najniższej dotacji, minimalny czas trwania umowy, poziom inwestycji kapitałowych przekraczający minimalne wymogi
Czy forma umowna umożliwia instytucji dokonanie oceny ofert wg kryterium „oferty najkorzystniejszej ekonomicznie”?	Struktura D&B umożliwia instytucji przeprowadzenie oceny tylko na podstawie kosztów inwestycyjnych	Tak	Tak
Czy zamawiający jest beneficjentem dotacji UE?	Tak	Tak	Tak
Termin składania wniosków o dotację w odniesieniu do terminu udzielenia zamówienia	Brak szczególnych wymagań	Brak szczególnych wymagań	Wymagane bardzo staranne planowanie powiązań między terminem przyznania dotacji i harmonogramem udzielenia zamówienia PPP. Decyzja dotycząca złożenia wniosku o dotację przed lub po komercyjnym zamknięciu będzie

			kluczowa.
Czas wymagany na realizację zamówienia	Średni (zwykle od pół roku do 1 roku)	Średni (zwykle od pół roku do 1 roku)	Długi (zwykle ponad rok)
Institucja będzie zobowiązana do przedstawienia sprawozdania z monitorowania do UE	Tak	Tak	Tak

7 Studia przypadków

Program oczyszczania ścieków w regionie Dublina, Irlandia (funkcjonuje od 2004 r.)

Link: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000228.pdf>

Studium przypadku/Kraj	Program oczyszczania ścieków w regionie Dublina (Oczyszczalnia Ścieków) – Irlandia
Uzasadnienie/Cele PPP	Pozyskiwanie najlepszych technologii i wiedzy dostępnej na rynku, zwiększenie efektywności ekonomicznej i środowiskowej, lepsza ochrona inwestycji kapitałowych.
Struktura finansowa	Inwestycja finansowana ze środków publicznych (rząd irlandzki i dotacja UE); aktywa państwowe.
Wsparcie UE	50% kosztów inwestycyjnych pokryte przez Fundusz Spójności
Model umowy między stronami	Umowa DBO.
Alokacja ryzyka	Ryzyko głównie alokowane do prywatnych podmiotów: pokrywają one koszty konserwacji i eksploatacji.
Ustalanie stawki	Gmina ustala stawki na pokrycie kosztów kapitałowych i operacyjnych.
Mocne strony	Projekt przyciągnął najnowsze technologie; umowa była zorganizowana tak, by zachęcić operatorów do ochrony inwestycji kapitałowych i zapewnić trwałość projektu.
Słabe strony	Project zależny od funduszy rządowych na sfinansowanie różnicy między kosztami operacyjnymi i przychodami taryfowymi.

To studium przypadku pokazuje w jaki sposób struktura DBO może przyczynić się do pozyskania innowacyjnych technologii i wiedzy w celu zwiększenia efektywności ekonomicznej i środowiskowej.

Kontekst

Rząd Irlandii zachęca sektor prywatny do zaangażowania w modernizację przedsiębiorstw usług komunalnych i infrastruktury użyteczności publicznej w ramach struktur DBO i DBFO.

Oczyszczalnia Ścieków nad Zatoką Dublińską jest przykładem projektu DBO w sektorze, który został częściowo sfinansowany przez Fundusz Spójności UE. Inne źródła finansowania obejmowały, m.in., Departament Ochrony Środowiska i Dziedzictwa Narodowego, Samorząd Terytorialny i Radę Miasta Dublina.

Oczyszczalnia jest odpowiedzialna za oczyszczanie ścieków pochodzących od konsumentów, zarówno prywatnych, jak i komercyjnych, w obszarze Wielkiego Dublina, który obejmuje Miasto Dublin, Fingal, Południowy Dublin i Dún Laoghaire-Rathdown. Zakład wykorzystuje nowoczesne technologie w drugorzędym i trzeciorzędym procesie oczyszczania ścieków i osadów. Oczyszczanie ścieków odbywa się z pomocą sekwencyjnych reaktorów porcjowych, w konfiguracji dwupiętrowej, z dezynfekcją UV końcowych ścieków w celu ochrony wody w kąpieliskach w Zatoce Dublińskiej. Osady ściekowe wytwarzane w procesie są poddawane dalszej obróbce w procesach termicznej hydrolizy, fermentacji beztlenowej i termicznego suszenia. Wysuszony osad będący produktem ubocznym procesu jest stosowany w formie granulatu jako nawóz w rolnictwie. Oczyszczalnia Ringsend jest jedynym zakładem na świecie, który stosuje taką kombinację procesów oczyszczania.

Biogaz wyprodukowany w procesie przetwarzania osadów jest używany do zaspokojenia do 60% zapotrzebowania zakładu na energię elektryczną.

Projekt został wybrany, ponieważ wymaga stosunkowo małej powierzchni, a jego budowa była możliwa na miejscu istniejącego obiektu.

Cechy umowy

Program oczyszczania ścieków w regionie Dublina jest projektem DBO. Głównym celem projektu było podniesienie jakości i efektywności usług publicznych poprzez przyciągnięcie najlepszych technologii i wiedzy dostępnych na rynku.

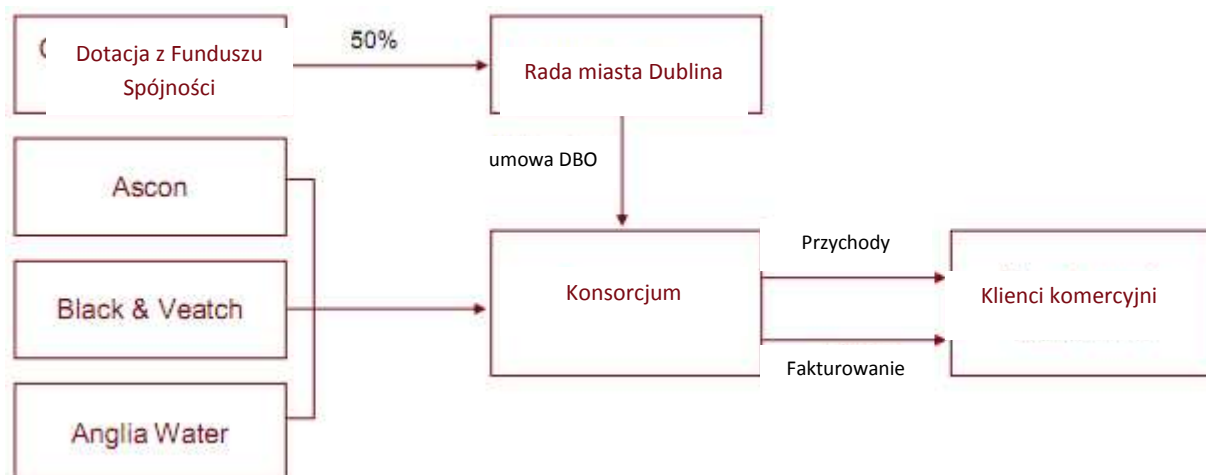
Zamówienie zostało udzielone w drodze przetargu publicznego międzynarodowemu konsorcjum Ascon (Irlandia), Black & Veach (Wielka Brytania) i Anglia Water (Wielka Brytania). Faza operacyjna projektu

będzie trwać 20 lat. Wymaga to od operatorów obsługi i zarządzania oczyszczalnią zgodnie z odpowiednimi przepisami dyrektywy w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych w zakresie norm jakości dla oczyszczania ścieków i osadów.

Koncesjonariusz jest wynagradzany za obsługę zakładu z dochodów taryfowych, które pobiera tylko od konsumentów komercyjnych (konsumenci prywatni nie płacą w Irlandii za oczyszczanie ścieków). Opłaty są ustalane przez gminę na poziomie wystarczającym na pokrycie kosztów kapitałowych i operacyjnych. Umowa nie przewiduje podziału zysku, a aktywa pozostają własność publiczną. Podmioty prywatne są zobowiązane umową do eksploatacji i konserwacji oczyszczalni.

Wsparcie UE (Fundusz Spójności)

Fundusz Spójności UE wsparł ten projekt, uznając go za dobry przykład inicjatywy na rzecz zrównoważonego rozwoju regionalnego z wykorzystaniem innowacyjnych technologii, które pozwoliły Dublinowi na spełnienie wymogów dyrektywy w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych. Całkowity koszt projektu wyniósł 265 mln EUR, z czego 133 mln EUR pochodziły z dotacji w ramach Funduszu Spójności. Pozostała część została sfinansowana przez rząd irlandzki.



Zdobyte doświadczenia

- Połączenie wymogu zbudowania projektu w lokalizacji o ograniczonej powierzchni i wykorzystania technologii spełniających wymagania dyrektywy w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych, oznaczało konieczność zastosowania najnowszych dostępnych technologii. Przyznanie finansowania ze środków UE pozwoliło na pozyskanie tej technologii i wiedzy.

- Koszty inwestycyjne i operacyjne są pokrywane z dochodów taryfowych i dodatkowych płatności na rzecz operatora. To oznacza pośrednią subwencję ze strony klientów prywatnych, którzy nie płacą za oczyszczanie ścieków.
- Struktura DBO umożliwiła organom władzy publicznej osiągnięcie celów w zakresie norm eksploatacji instalacji, pozyskanie wiedzy operacyjnej z sektora prywatnego, realizację projektu na podstawie rachunku kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji, zobowiązanie operatora umową do konserwacji instalacji oraz ochrony konsumentów prywatnych.

Model DBO został wykorzystany z powodzeniem przy realizacji ponad 200 programów kanalizacyjnych i dotyczących oczyszczania ścieków, często realizowanych dla małych i odległych społeczności, w całej Republice Irlandii.

Projekt wychwytywania dwutlenku węgla, Wielka Brytania

Studium przypadku/Kraj	Projekt wychwytywania dwutlenku węgla, Wielka Brytania (zamówienie publiczne)
Uzasadnienie/Cele PPP	Przełomowy projekt wykorzystujący nowe, pionierskie technologie, a zatem wymagający znacznych państwowych środków finansowych w celu uczynienia go rentownym. Doświadczenie sektora prywatnego ma kluczowe znaczenie dla powodzenia tego projektu z powodu zastosowanej technologii; zatem DBO oferuje najlepszy sposób na łączenie finansowania ze środków publicznych i doświadczenia sektora prywatnego.
Struktura finansowa	Poszczególne inwestycje w zakresie wychwytywania dwutlenku węgla będą finansowane ze środków publicznych.
Model umowy między stronami	Umowa DBO (niedokończona).
Alokacja ryzyka	Ryzyko ponoszone głównie przez koncesjonariusza z sektora prywatnego. Pokrywa on koszty budowy, konserwacji i eksploatacji.
Metoda płatności	Mechanizm płatności będzie prawdopodobnie obejmował płatności etapowe, opłaty za dostępność i płatności związane z realizacją projektu.
Mocne strony	Doświadczenie sektora prywatnego wykorzystane w celu zapewnienia efektywnego projektowania, budowy i eksploatacji urządzeń. W projekcie po raz pierwszy zostanie zastosowana nowa technologia.
Słabe strony	Ponieważ w projekcie nie mogą brać udziału zewnętrzni pożyczkodawcy i inwestorzy, zamawiający nie będzie miał możliwości narzucenia wymogu należytej staranności podmiotom zewnętrznym.

Niniejsze studium przypadku pokazuje, w jaki sposób struktura DBO może być zastosowana w celu wykorzystania innowacyjnych technologii i doświadczenia sektora prywatnego do stworzenia projektu, który jest w interesie publicznym, ale który nie uzyskałby w pełni komercyjnego finansowania

Kontekst

Projekt ten jest pierwszym w swoim rodzaju pod względem technologicznym i ma potencjał do ustanowienia precedensu i generowania doświadczenia, które przyniesie ogromne korzyści społeczne i gospodarcze, zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i na całym świecie. Projekt wykorzystuje technologię, która nie została przetestowana i jest kosztowna w rozwoju i zastosowaniu, i dlatego nie jest w obecnej chwili opłacalny. Metoda udzielania zamówień w formie DBO została zatem wybrana w celu połączenia finansowania publicznego i doświadczenia sektora prywatnego, z uzgodnionym podziałem ryzyka pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym.

Uzyskane doświadczenia

- Model DBO pozwoli organom publicznym na promowanie i przedstawienie technologii, która będzie wdrażana z korzyścią dla obywateli, przy jednoczesnej możliwości transferu ryzyka budowy i eksploatacji do sektora prywatnego.
- Metoda DBO umożliwi organom publicznym motywowanie partnera prywatnego poprzez szereg środków, takich jak opłaty za dostępność i korzystanie, w celu zapewnienia świadczenia usług w okresach eksploatacji określonych w umowie, tzn. że odpowiednie metodologie są adaptowane i pochodzą z doświadczeń z realizacji projektów DBFO.
- Struktura DBO nie pociągnie za sobą poważnych komplikacji w porównaniu do DBFO. Niektóre z tych samych standardowych przepisów mogą być włączone w strukturę DBO, a inne mogą zostać dostosowane.

Projekt Szkoleniowy, Wielka Brytania

Studium przypadku/Kraj	Szkolenie, Wielka Brytania
Uzasadnienie/Cele PPP	Wykorzystanie doświadczenia sektora prywatnego, aby zapewnić najlepsze ośrodki szkoleniowe w sposób najbardziej efektywny kosztowo. Wykorzystanie rachunku kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji, przy jednoczesnym wykorzystaniu publicznych środków finansowych.
Struktura finansowa	Inwestycja finansowana ze środków publicznych (rząd Wielkiej Brytanii).

Model umowy między stronami	Umowa DBO.
Alokacja ryzyka	Ryzyko głównie alokowane do prywatnych podmiotów. Są one zobowiązane do prowadzenia szkoleń i uzyskania minimalnych wskaźników ukończenia szkoleń, budowy nowych instalacji i remontu istniejących budynków, a także do obsługi obiektów szkoleniowych, w ramach ustalonego wynagrodzenia.
Metoda płatności	Płatności etapowe w trakcie budowy, jednostkowa opłata w trakcie eksploatacji.
Mocne strony	Doświadczenie sektora prywatnego wykorzystane w celu zapewnienia efektywnego projektowania, budowy i eksploatacji urządzeń.
Słabe strony	Projekt zależny od funduszy rządowych na finansowanie projektu. Początkowo sądzono, że zostaną wykorzystane fundusze prywatne, wprowadzono więc znaczące zmiany.

Niniejsze studium przypadku pokazuje, jak doświadczenie i wiedzę sektora prywatnego można wykorzystać w zakresie świadczenia różnych usług (szkolenie i zakwaterowanie) i realizacji rachunku kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji projektu w ramach struktury DBO.

Kontekst

Projekt zakładał prowadzenie szkoleń i zapewnienie zakwaterowania w ciągu 30 lat na podstawie umowy DBO. Wykonawca jest zobowiązany do:

- zaprojektowania i zbudowania budynków przeznaczonych do zakwaterowania osób odbywających szkolenia;
- zaprojektowania i wykonania modernizacji istniejących obiektów;
- prowadzenia szkoleń, zatrudnienia instruktorów, zarządzania planem szkoleń;
- zarządzania i administracji oraz prowadzenia prac konserwacyjnych w pełnym cyklu użytkowania.

Projekt był realizowany w celu udoskonalenia istniejących urządzeń i szkoleń poprzez wprowadzenie zmian wynikających z doświadczeń sektora prywatnego. Korzyścią z zastosowania modelu DBO było nie tylko przeprowadzenie modernizacji i budowa nowych budynków, ale także zapewnienie ich konserwacji przez cały okres trwania projektu. To wyklucza możliwość nagromadzenia zaległości w zakresie prac konserwacyjnych, a także gwarantuje, że obiekty będą w dobrym stanie, gdy zostaną przekazane z powrotem do sektora publicznego na koniec umowy.

Na początku projektu przeprowadzono szczegółową analizę wariantów, która określiła DBO jako optymalną strukturę dla projektu. Badania rynku umożliwiły porównanie kosztów finansowania przez sektor publiczny i prywatny. Umowa wzorowana była jednak na umowach DBFO i w jej ramach stosuje się wiele mechanizmów kontrolnych typowych dla struktur DBFO.

Zdobyte doświadczenia

- Wartość początkowej, dokładnej analizy wariantów.
- Mimo że środki pochodziły z sektora publicznego, finansowanie zostało zorganizowane podobnie do komercyjnych instrumentów dłużnych, z wypłatami dostosowanymi do programu budowy i dostępnych ustaleń awaryjnych. Zagwarantowało to, że finansowanie było zarządzane w sposób najbardziej efektywny.
- Zachęty dla koncesjonariusza w ramach mechanizmu płatności są wzorowane na mechanizmie płatności DBFO.

Projekt Szkolny Comhairle nan Eilean Sair, Wielka Brytania

Studium przypadku/Kraj	Projekt Szkolny Comhairle nan Eilean Sair, Wielka Brytania
Uzasadnienie/Cele PPP	Wykorzystanie doświadczenia sektora prywatnego w celu zbudowania szkół w obszarze, na którym koncesjonariusze z sektora prywatnego nie chcą inwestować ze względu na wielkość projektu. Wykorzystanie rachunku kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji, przy użyciu tylko publicznych środków finansowych.
Struktura finansowa	Inwestycja finansowana z pożyczki od Rady Kredytowej udzielającej pożyczek na roboty publiczne (finansowanej przez rząd).
Model umowy między stronami	Umowa DBO (zamówienie publiczne).
Alokacja ryzyka	Ryzyko związane z budową i ryzyko operacyjne przeniesione na operatora z sektora prywatnego.
Metoda płatności	Płatności etapowe w trakcie budowy, jednostkowa opłata w trakcie eksploatacji.
Mocne strony	Doświadczenie sektora prywatnego wykorzystane w celu zapewnienia efektywnego projektowania, budowy i eksploatacji urządzeń. Struktura spółki specjalnego przeznaczenia (SSP) zapewnia ścisłą kontrolę prywatnego koncesjonariusza przez cały okres umowy.
Słabe strony	Projekt zależny od funduszy rządowych na finansowanie projektu w formie pożyczki, która musi być spłacona na początku. Zachowanie należytej staranności jest trudniejsze przy braku zaangażowania funduszy z sektora prywatnego.

Niniejsze studium przypadku pokazuje w jaki sposób struktura DBO może być wykorzystana przez sektor publiczny do przeniesienia ryzyka na sektor prywatny i uzyskania korzyści z rachunku kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji przy użyciu środków publicznych, na obszarze geograficznie oddalonym.

Kontekst

Projekt obejmuje zastąpienie i modernizację kilku szkół na Hebrydach Zewnętrznych, archipelagu położonym u wybrzeży północno-zachodniej Szkocji, a następnie ich obsługę (w zakresie zarządzania obiektami oraz zmianami w eksploatacji). Koszt inwestycyjny projektu jest szacowany na około 60 milionów funtów (w ujęciu nominalnym), przy kosztach bieżącej konserwacji i kosztach operacyjnych wynoszących ok. 50 mln funtów (w ujęciu realnym) w ciągu trwania projektu.

Pierwsze przyjęte podejście miało wykorzystywać standardowe umowy DBFO, w ramach których wyznaczono by partnera prywatnego do projektowania, budowy, finansowania i zarządzania szkołami. Jednak badania rynku wykazały, że istnieje ograniczony popyt z sektora prywatnego na realizację tej propozycji ze względu na czynniki związane z odległą lokalizacją i transakcjami w kontynentalnej części Szkocji, w szczególności w centralnym pasie miejskim.

Zamiast tego przeprowadzono analizę w celu określenia, jakie inne struktury mogą być wykorzystane w celu udzielenia zamówienia. Podczas gdy model D&B mógł zostać przyjęty dla etapu budowy i remontu obiektów edukacyjnych, takie podejście nie uwzględniałoby etapu operacyjnego projektu, a zatem nie zapewniłoby długoterminowych korzyści, które mogłyby zostać osiągnięte poprzez planowanie kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji projektu. W tym celu opracowano następującą strukturę:

- Comhairle nan Eilean Sair (organ władzy publicznej lub „Comhairle”) podpisze umowę ze spółką specjalnego przeznaczenia (SSP), która będzie należeć do niego w 100%, ale będzie niezależna od władz publicznych, a zatem będzie podejmować własne decyzje i realizować własne cele.
- Jednostka ta podpisze umowy z podwykonawcami w celu zarządzania budową i obiektami i będzie nadzorować wykonanie w trakcie realizacji projektu.
- Partner z sektora prywatnego został wyznaczony, aby wspierać SSP w zarządzaniu procesem do czasu realizacji zamówienia i eksploatacji projektu.
- Fundusze zostaną przekazane przez organ publiczny, który uzyska je z pożyczki od Rady Kredytowej udzielającej pożyczek na roboty publiczne, które mogą pokryć koszty budowy aktywów. Płatności zostaną następnie dokonane na rzecz SSP przez Comhairle na pokrycie kosztów eksploatacji, konserwacji, usług administracyjnych i kredytów obrotowych, począwszy od zakończenia budowy pierwszej szkoły. Fundusze przeznaczone na sfinansowanie tych płatności będą pochodzić z takich źródeł jak: istniejące budżety przeznaczone na edukację, oszczędności wynikające ze zwiększenia efektywności i wsparcie rządu Szkocji.

Zaletą tej struktury jest to, że zapewnia wszystkie korzyści płynące z DBFO - w postaci rachunku kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji i przeniesienia ryzyka operacyjnego do sektora prywatnego - przy dalszym wykorzystywaniu funduszy z sektora publicznego. Innym rozwiązaniem byłby powrót do modelu D&B i przejęcia eksploatacji przez sektor publiczny. Jednak nie umożliwiłoby to osiągnięcia pożądanego poziomu transferu ryzyka.

Struktura umożliwia również Comhairle utworzenie funduszu rezerwowego na ryzyko z różnicy między kosztami pożyczki z Rady Kredytowej a potencjalnym kosztem pożyczki od sektora prywatnego. Fundusz ten będzie używany do zarządzania ryzykiem rezydualnym, które w przypadku wyboru struktury DBFO, leżałoby po stronie sektora prywatnego.

Projekt jest obecnie na etapie udzielania zamówienia, a badania rynku wskazują, że powyższa struktura jest bardziej atrakcyjna dla sektora prywatnego niż model DBFO. Dlatego też władze publiczne wkrótce ogłoszą przetarg na zaprojektowanie, budowę i obsługę szkół, wykorzystując korzyści płynące z PPP.

Zdobyte doświadczenia

- Potencjalnym wyzwaniem dla instytucji zamawiających rozważających realizację modelu DBO jest długoterminowe monitorowanie wdrażania umowy. Niezbędne jest zaangażowanie środków do prawidłowego wykonania tego zadania oraz zmotywowanie zainteresowanych osób. Struktura uzgodniona przez Comhairle pozwala na skuteczne monitorowanie działań poprzez stworzenie spółki specjalnego przeznaczenia (SSP), która skupia się wyłącznie na projekcie. SSP stworzono do zarządzania projektem. W związku z tym SSP ma motywację do uważnego monitorowania koncesjonariuszy, tak by zagwarantować wysoki i stały poziom wydajności. Tworzenie SSP posiadającej własne zasoby pozwala również sektorowi publicznemu zapewnić dostępność niezbędnych zasobów i umiejętności zapewniających ścisłą kontrolę.
- Geograficznie oddalone obszary mogą zatem nadal korzystać z doświadczeń sektora prywatnego i długoterminowego planowania wymagań operacyjnych. Mimo że model D&B wraz z zarządzaniem aktywami przez sektor publiczny mógł być również zastosowany, wykluczyłoby to uzyskanie korzyści z długoterminowego planowania wymagań operacyjnych. Planowanie to zapewni zaprojektowanie, zbudowanie, eksploataowanie i przekazanie do sektora publicznego na koniec umowy wysokiej jakości aktywów.

Ośrodki zamknięte dla imigrantów, Wielka Brytania

Studium przypadku/Kraj	Ośrodki zamknięte dla imigrantów, Wielka Brytania.
------------------------	--

Uzasadnienie/Cele PPP	Zakwaterowanie dla imigrantów ubiegających się o azyl w Wielkiej Brytanii. Zapewnienie zakwaterowania w najkrótszym możliwym terminie, a jednocześnie możliwość skorzystania z doświadczeń sektora prywatnego i zastosowania rachunku kosztów ponoszonych w pełnym okresie eksploatacji.
Struktura finansowa	Inwestycja finansowana przez rząd Wielkiej Brytanii.
Model umowy między stronami	Umowa DBO.
Alokacja ryzyka	Ryzyko związane z budową i ryzyko operacyjne przeniesione na operatora z sektora prywatnego.
Metoda płatności	Płatności etapowe w trakcie budowy, jednostkowa opłata w trakcie eksploatacji.
Mocne strony	<p>Doświadczenie sektora prywatnego wykorzystane w celu zapewnienia efektywnego projektowania, budowy i eksploatacji urządzeń.</p> <p>Zamówienia udzielane szybciej, niż byłoby to możliwe w ramach struktury DBFO (wykazano w drodze analizy wariantów).</p> <p>Doświadczenie z realizacji modelu DBFO wykorzystane w strukturze kontraktowej.</p> <p>Okres umów może być krótszy niż typowych umów DBFO (10 lat), ponieważ nie ma potrzeby rozkładania spłaty zadłużenia na dłuższy okres.</p> <p>Zastosowanie solidarnych gwarancji przez koncesjonariusza budowy i operatora.</p>
Słabe strony	<p>Brak zachowania zasad należytej staranności typowych dla umów realizowanych przez inwestorów z sektora prywatnego.</p> <p>Kwestia czy gwarancje, o których mowa powyżej, spowodują taki sam poziom zaangażowania, np. w spełnianie wymagań dotyczących konserwacji w całym okresie eksploatacji, co udział kapitału własnego.</p>

W modelu DBFO, koncesjonariusz jest również inwestorem kapitałowym w projekcie. Stanowi to dodatkową zachętę dla koncesjonariusza do realizacji wyników w porównaniu do struktury DBO. Projekt ten pokazuje, w jaki sposób innowacyjne struktury DBO mogą powielać tę zachętę dla

koncesjonariusza.

Kontekst

Projekt zakłada budowę i eksploatację wielu ośrodków zamkniętych przeznaczonych do zakwaterowania imigrantów ubiegających się o azyl w Wielkiej Brytanii, podczas gdy ich podania są rozpatrywane.

Analiza wariantów przeprowadzona przez rząd Wielkiej Brytanii wykazała, że DBO byłoby najbardziej odpowiednią strukturą dla udzielenia zamówienia w dopuszczalnym terminie. Procedura udzielania zamówienia została dodatkowo przyspieszona poprzez przedstawienie szczegółowej specyfikacji rezultatów projektu. Zamawiający przyjął również na siebie odpowiedzialność za uzyskanie zatwierdzenia projektu budowlanego ośrodków.

Umowa na projekt opiera się na poprzednich modelach DBFO (na przykład, monitoring jest realizowany poprzez testy akceptacyjne oraz zatrudnienie doradcy technicznego przez instytucję zamawiającą; jednostkowe wynagrodzenie koncesjonariusza podlega potrąceniom, jeśli nie spełnia kryteriów wydajności i dostępności). Struktura kontraktowa również wniosła dwie nowości:

- Płatności etapowe w trakcie budowy: procent płatności został wstrzymany przez instytucję przez rok po zakończeniu etapu realizacji. Umożliwiło to instytucji przeprowadzenie oceny wydajności aktywów przed dokonaniem pełnej zapłaty;
- Solidarne gwarancje koncesjonariusza budowy i operatora. To skutecznie zastępuje kapitał w strukturze, zachęcając koncesjonariusza do pozostania w transakcji w przypadku powstania problemów.

Ponadto zdecydowano się strukturę umów na okres dziesięciu lat. Fakt, że projekt był finansowany ze środków publicznych dał zamawiającemu pewien poziom elastyczności w zakresie okresu trwania umowy, który byłby ograniczony w modelu DBFO, z uwagi na wymóg zwrotu zadłużenia bankowego.

Zdobyte doświadczenia

Główne doświadczenie uzyskane przy realizacji tego projektu dotyczyło innowacyjnego wykorzystania płatności etapowych i gwarancji do osiągnięcia poziomu zmotywowania koncesjonariusza porównywalnego z tym, jaki zostałby osiągnięty dzięki inwestycji kapitału własnego koncesjonariusza w strukturze DBFO.

Projekty DBO w Hiszpanii

Model DBO jest z powodzeniem stosowany jako struktura kontraktowa w Hiszpanii. Poniższe przykłady pochodzą z sektorów odpadów komunalnych i odsalania wody.

Odpady komunalne:

Przykład 1: Zakład odpadów komunalnych, projekt DBO, Vega Baja, Alicante, Comunidad de Valencia:

Projekt obejmuje zaprojektowanie, zbudowanie i eksploatację zakładu odpadów komunalnych w Alicante w Hiszpanii. Zamówienie zostało udzielone firmie Cespa w 2008 r. i będzie realizowane w Vega Baja w prowincji Alicante, która obejmuje 27 gmin, obsługując 750 000 mieszkańców. Projekt będzie realizowany przez 22 lata, co motywuje firmę Cespa do projektowania i tworzenia najbardziej efektywnych aktywów, co z kolei zachęci do efektywnego zarządzania kosztami eksploatacji i konserwacji w cyklu użytkowania przez cały okres umowy. W ciągu 22 lat trwania umowy, która obejmuje 2-letni okres przejściowy, przed przystąpieniem do eksploatacji nowo budowanych obiektów, w realizację projektu zostanie zainwestowanych 98,8 mln Euro.

Zamówienie obejmuje budowę i eksploatację zakładu utylizacji i ponownego wykorzystywania odpadów komunalnych (327 000 ton/rok), sortowni i zakładu utylizacji odpadów wielkogabarytowych (7300 ton/rok), budowę 25 punktów recyklingu i zakład gospodarki odpadami budowlanymi i gruzem (57 000 ton/rok), a także budowę kontrolowanego składowiska do ostatecznej utylizacji odpadów nienadających się do ponownego wykorzystania.

Korzyści płynące z DBO dla tego projektu są oczywiste. Koncesjonariusz jest motywowany do zmniejszenia produkcji odpadów, zmniejszenia kosztów oraz poprawy w zakresie ochrony środowiska. Cały projekt ma na celu odzyskiwanie blisko 18% całkowitej ilości odpadów (w tym papieru, kartonu, tworzyw sztucznych i metali) i produkcję około 45 000 ton kompostu rocznie, który może być stosowany w rolnictwie, przy jednoczesnym zmniejszeniu masy odpadów składowanych na wysypiskach o około 160 000 ton. Projekt przynosi zatem korzyści zarówno koncesjonariuszowi, jak i zamawiającemu.

Link:

<http://www.ferrovial.com/en/index.asp?MP=18&MS=338&MN=2&IDR=&TR=&accion=&titulo=&fechad>
[es](#)

Odsalanie:

W 2005 r. rząd hiszpański ustanowił Acuamed, państwową jednostkę podległą Ministerstwu Środowiska zajmującą się realizacją programu budowy 26 zakładów odsalania wody, w celu osiągnięcia całkowitej produkcji 1 370 000 m³ czystej wody na wschodnim wybrzeżu Hiszpanii, przy pomocy projektu odsalania jako alternatywy dla projektów zmiany biegu rzek. Przetargi na budowę wielu z tych zakładów zostały przeprowadzone w drugiej połowie tej dekady, z wykorzystaniem struktur umownych DBO. Projekty będą finansowane z dotacji unijnych, funduszy władz centralnych i lokalnych oraz taryf nałożonych na użytkowników. Struktura DBO pozwoliła rządowi hiszpańskiemu i UE na realizację programu projektów w relatywnie krótkim czasie, przy użyciu zaawansowanej technologii i obsługujących społeczności rozproszone i sezonowo zmienne ze względu na wpływ turystyki, co stwarza ryzyko, które skomplikowałoby proces pozyskiwania funduszy z sektora prywatnego. Poniższy projekt stanowi jeden z przykładów:

Przykład 2: Projekt DBO odsalania wody morskiej, Campobello i Mutxamel, Comunidad de Valencia:

Projekt został przyznany konsorcjum Degrémont, Drago Sub SA, Rover Alcisa SA i ACSA Obras e Infraestructuras SA w 2007 roku. Obejmuje zaprojektowanie, budowę i eksploatację zakładu odsalania wody morskiej w procesie odwrotnej osmozy. Zakład będzie dostarczać wodę pitną do miast Campobello i Mutxamel w regionie Alicante.

Koszt budowy wynosi 55 mln EUR i będzie finansowany przez Unię Europejską i hiszpański sektor publiczny.

Zakład o mocy produkcyjnej 50 000 m³/dobę będzie się mieścić w Mutxamel. Będzie gotowy do eksploatacji w połowie 2009 roku i zapewni dostawy wody pitnej do wszystkich mieszkańców regionu Baja Marina w prowincji Alicante. Dzięki elastycznej technologii, będzie miał zdolność produkcyjną do 80.000 m³/dobę, co pozwoli na dostosowanie go do potrzeb większej liczby osób w miesiącach letnich. Struktura DBO oznaczała, że koncesjonariusz był motywowany do uwzględnienia okresu eksploatacji w swoim projekcie i w wycenie, co nie miałyby miejsca w przypadku struktury D&B.

Link:

www.archives-suez.com/document/?f=presse/en/CP%20Mutxamel%2028062007%20VA.pdf

Załącznik: Porównanie Warunków Kontraktu FIDIC dla projektów DBO („złota książka”) i D&B („czerwona” i „żółta książka”)

Klucz: X = klauzula zawarta

	Złota książka (ang. Gold Book - G)	Czerwona książka (ang. Red Book - R)	Żółta książka (ang. Yellow Book - Y)
Postanowienia ogólne	Rozdział 1	Rozdział 1	Rozdział 1
Definicje	X	X	X
Interpretacja	X (bardziej rozwinięte niż w R i Y)	X	X
Komunikaty	X (bardziej rozwinięte niż w R i Y)	X	X
Prawo i język	X	X	X
Kolejność pierwszeństwa dokumentów	X	X	X
Akt umowy	X		
Koncesja operacyjna	X	-	-
Cesja	X	X	X
Opieka nad dokumentami i ich dostarczanie	X	X	X
Błędy w wymaganiach zamawiającego	X	-	X
Opóźnienie rysunków lub instrukcji	-	X	-

Używanie przez Zamawiającego dokumentów Wykonawcy	X (bardziej rozwinięte niż w R i Y)	X	X
Używanie przez Wykonawcę dokumentów Zamawiającego	X	X	X
Szczegółowe poufne dane	X (bardziej rozwinięte niż w R i Y)	X	X
Zgodność z przepisami prawa	X (bardziej rozwinięte niż w R i Y)	X	X
Solidarna odpowiedzialność	X	X	X
ZAMAWIAJĄCY	Rozdział 2	Rozdział 2	Rozdział 2
Prawo dostępu do placu budowy	X	X	X
Pozwolenia, licencje lub zatwierdzenia	X	X	X
Personel Zamawiającego	X	X	X
Organizacja finansowania przez Zamawiającego	X (inna niż w R i Y)	X	X
Roszczenia Zamawiającego	-	X	X
PRZEDSTAWICIEL ZAMAWIAJĄCEGO / INŻYNIER (R i Y)	Rozdział 3	Rozdział 3	Rozdział 3
Obowiązki i upoważnienia Inżyniera	-	X	X
Obowiązki i upoważnienia przedstawiciela Zamawiającego	X (odnosi się do eksploatacji)	-	-
Delegowanie przez Inżyniera	-	X	X

Delegowanie przez przedstawiciela Zamawiającego	X (odnosi się do eksploatacji)	-	-
Polecenia Inżyniera	-	X	X
Polecenia przedstawiciela Zamawiającego	X (nieco inne)	-	-
Zastąpienie Inżyniera	-	X	X
Zastąpienie przedstawiciela Zamawiającego	X (nieco inne)	-	-
Ustalenia	X	X	X
WYKONAWCA	Rozdział 4	Rozdział 4	Rozdział 4
Ogólne zobowiązania Wykonawcy	X (obejmuje eksploatację)	X (bardziej szczegółowe)	X
Zabezpieczenie Wykonania	X (okres wstrzymania)	X	X
Przedstawiciel Wykonawcy	X	X	X
Podwykonawcy	X (nie mogą brać udziału w eksploatacji, chyba że uzgodniono inaczej)	X	X
Mianowani Podwykonawcy	X	-	X
Cesja korzyści z podzlecenia	-	X	-
Współdziałanie	X	X (nieco inne)	X
Wytyczenie	X	X	X
Procedury bezpieczeństwa	X	X	X

Zapewnienie jakości	X (nieco inne)	X	X
Dane o placu budowy	X	X	X
Wystarczalność Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej	X (obejmuje eksploatację)	X	X (obejmuje projekt)
Nieprzewidywalne warunki fizyczne	X	X	X
Prawa przejazdu i urządzenia	X	X	X
Unikanie zakłócania	X	X	X
Trasa dostępu	X	X	X
Transport Dóbr	X	X	X
Sprzęt Wykonawcy	X	X	X
Ochrona środowiska	X	X	X
Elektryczność, woda i gaz	X (nieco inne)	X	X
Sprzęt Zamawiającego i materiał do wydania bezpłatnie	X	X	X
Raporty o postępie prac	X (nie określono raportów operacyjnych)	X	X
Zabezpieczenie placu budowy	X	X	X
Działania Wykonawcy na placu budowy	X	X (nieco bardziej rozwinięte)	X (nieco bardziej rozwinięte)
Wykopaliska	X	X	X
Zmiany w sytuacji finansowej Wykonawcy	X	-	-
PROJEKTOWANIE	Rozdział 5	-	Rozdział 5

Ogólne zobowiązania projektowe	X	-	X
Dokumenty Wykonawcy	X	-	X
Zobowiązanie się Wykonawcy	X	-	X
Normy i przepisy techniczne	X	-	X
Szkolenie	-	-	X (personelu Zamawiającego w O&M)
Dokumentacja powykonawcza	X	-	X
Instrukcje obsługi i konserwacji	X	-	X
Błąd projektowy	X	-	X
MIANOWANI PODWYKONAWCY	-	Rozdział 5	-
Definicja „mianowanego Podwykonawcy”	-	X	-
Zastrzeżenie przeciw mianowaniu	-	X	-
Zapłata mianowanym Podwykonawcom	-	X	-
Dowody płatności	-	X	-
PERSONEL KIEROWNICZY I SIŁA ROBOCZA	Rozdział 6	Rozdział 6	Rozdział 6
Zatrudnianie personelu kierowniczego i siły roboczej	X	X	X
Stawki wynagrodzeń i warunki pracy siły roboczej	X	X	X
Osoby w służbie Zamawiającego	X	X	X

Przepisy prawa pracy	X	X	X
Godziny pracy	X	X	X
Pomieszczenia i urządzenia dla personelu kierowniczego i siły roboczej	X	X	X
Zdrowie i bezpieczeństwo	X	X	X
Kierownictwo Wykonawcy	X	X	X
Personel Wykonawcy	X	X	X
Listy Personelu i Sprzętu Wykonawcy	X (dodany zapis o eksploatacji)	X	X
Chuligańskie zachowanie	X	X	X
URZĄDZENIA, MATERIAŁY I WYKONAWSTWO	Rozdział 7	Rozdział 7	Rozdział 7
Sposób realizacji	X	X	X
Próbki	X	X	X
Inspekcja	X (bardziej rozwinięte)	X	X
Dokonywanie prób	X	X	X
Odrzucenie	X	X	X
Prace zabezpieczające	X	X	X
Własność Urządzeń i Materiałów	X (bardziej rozwinięte)	X	X
Opłaty za eksploatację górniczą	X	X	X
TERMIN ROZPOCZĘCIA, UKOŃCZENIA I HARMONOGRAM/	Rozdział 8	Rozdział 8	Rozdział 8

ROZPOCZĘCIE, OPÓŹNIENIA I ZAWIESZENIE (R i Y)			
Rozpoczęcie Robót	X (obejmuje projekt)	X	X (obejmuje projekt)
Czas na Ukończenie	X (inna niż w R i Y)	X	X
Harmonogram	X (obejmuje eksploatację i nieco się różni)	X	X
Wcześniejsze ostrzeżenie	X	-	-
Przedłużenie Czasu na Ukończenie	-	X	X
Opóźnienia spowodowane przez władze	-	X	X
Szybkość postępu pracy	-	X	X
Odszkodowanie umowne za opóźnienie	X (obejmuje eksploatację) Nie jest ograniczone)	X	X
Zawieszenie pracy	-	X	X
Konsekwencje zawieszenia	-	X	X
Płatność za Urządzenia i Materiały, w wypadku zawieszenia	-	X	X
Przedłużone zawieszenie	-	X	X
Wznowienie pracy	-	X	X
Certyfikat konkurencyjności kontraktu	X (projektowanie, budowa i eksploatacja)	-	-
Wymagania dotyczące przekazania	X	-	-

Niewypełnione obowiązki	X	-	-
PROJEKT – BUDOWA	Rozdział 9	-	-
Rozpoczęcie projektu - budowy	X (patrz poprzednia sekcja dla R i Y)	-	-
Czas na ukończenie projektu - budowy	X (patrz poprzednia sekcja dla R i Y)	-	-
Przedłużenie czasu na ukończenie projektu - budowy	X (patrz poprzednia sekcja dla R i Y)	-	-
Opóźnienia spowodowane przez władze	X (patrz poprzednia sekcja dla R i Y)	-	-
Szybkość postępu robót	X (patrz poprzednia sekcja dla R i Y)	-	-
Odszkodowanie umowne za opóźnienie w zakresie projektu - budowy	X (patrz poprzednia sekcja dla R i Y)	-	-
Zawieszenie robót	X (patrz poprzednia sekcja dla R i Y)	-	-
Konsekwencje zawieszenia	X (patrz poprzednia sekcja dla R i Y)	-	-
Płatność za Urządzenia i Materiały, w wypadku zawieszenia	X (patrz poprzednia sekcja dla R i Y)	-	-
Przedłużone zawieszenie	X (patrz poprzednia sekcja dla R i Y)	-	-
Wznowienie robót	X (patrz poprzednia sekcja dla R i Y)	-	-
Ukończenie projektowania- budowy	X	-	-

Nieukończenie	X	-	-
OBSŁUGA	Rozdział 10	-	-
Wymagania ogólne	X	-	-
Rozpoczęcie obsługi	X	-	-
Niezależny audyt zgodności	X	-	-
Dostawy surowców	X	-	-
Szkolenie	X	-	-
Opóźnienia i zakłócenia w obsłudze	X	-	-
Niemożliwość osiągnięcia poziomu produkcji	X	-	-
Zakończenie obsługi	X	-	-
Własność rezultatów i dochodów	X	-	-
DOKONYWANIE PRÓB/PRÓBY KOŃCOWE (R i Y)	Rozdział 11	Rozdział 9	Rozdział 9
Dokonywanie prób robót/Zobowiązania Wykonawcy (R i Y)	X	X (dużo prostsze niż w G i Y)	X
Opóźnione próby na zakończenie projektowania - budowy	X	X (bez projektowania)	X
Ponowne dokonanie prób robót	X	X	X
Niepowodzenie prób końcowych	X (bez przejęcia, inne niż w R i Y)	X	X
Ukończenie prac i odcinków	X	-	-
Certyfikat odbioru	X	-	-

Wspólna inspekcja przed ukończeniem kontraktu	X	-	-
Procedura dokonywania prób przed ukończeniem kontraktu	X	-	-
Opóźnione dokonywanie prób przed ukończeniem kontraktu	X	-	-
Niepowodzenie prób przed ukończeniem kontraktu	X	-	-
Ponowne dokonanie prób przed ukończeniem kontraktu	X	-	-
PRZEJĘCIE PRZEZ ZAMAWIAJĄCEGO	-	Rozdział 10	Rozdział 10
Przejęcie Robót i Odcinków	-	X	X
Przejęcie części Robót	-	X	X
Przeszkoda w Próbach Końcowych	-	X	X
Powierzchnie wymagające odtworzenia	-	X	X
WADY/ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA WADY (R i Y)	Rozdział 12	Rozdział 11	Rozdział 11
Ukończenie zaległej pracy i usunięcie wad	X	X	X
Koszt usunięcia wad	X	X (bardziej złożone)	X (bardziej złożone)
Przedłużenie okresu zgłaszania wad	-	X	X
Zaniedbanie usunięcia wad	X (nieco inne)	X	X
Dalsze Próby	X	X	X
Zabranie wadliwej części Robót	X	X	X

Prawo dostępu	-	X	X
Obowiązek poszukiwania przez Wykonawcę	X	X	X
Świadectwo Wykonania	- por. rozdział 8	X	X
Niewypełnione zobowiązania	- por. rozdział 8	X	X
Uprzątnięcie Placu Budowy	-	X	X
OBMIARY I WYCENA	-	Rozdział 12	-
Obowiązkowe obmiary Robót	-	X	-
Metoda obmiaru	-	X	-
Wycena	-	X	-
Pominięcia	-	X	-
PRÓBY EKSPLOATACYJNE	-	-	Rozdział 12
Procedura prób eksploatacyjnych po ukończeniu	-	-	X
Opóźnione próby	-	-	X
Ponowne dokonanie prób	-	-	X
Niepowodzenie prób eksploatacyjnych	-	-	X
ZMIANY I KOREKTY	Rozdział 13	Rozdział 13	Rozdział 13
Prawo do zmieniania	X (inaczej niż w R i Y)	X	X (prościej niż w G i R)
Inżynieria wartości	X (inaczej niż w R i Y)	X	X (prościej niż w G i R)

Procedura Zmiany	X (inaczej niż w R i Y)	X	X
Płatność w stosowanych walutach	X	X	X
Kwoty Warunkowe	X	X	X
Praca dniówkowa	-	X	X
Korekty wynikające ze zmian stanu prawnego	X	X	X
Korekty wynikające ze zmian technologii	X	-	-
Korekty wynikające ze zmian kosztu	X (dużo prościej niż w R i Y)	X	X
CENA KONTRAKTOWA I PŁATNOŚĆ	Rozdział 14	Rozdział 14	Rozdział 14
Cena Kontraktowa	X (dużo prościej niż w R i Y)	X	X
Płatność zaliczkowa	X (nieco inaczej)	X	X
Występowanie o świadectwa płatności (zaliczkowe i) przejściowe	X (obejmuje występowanie o płatności zaliczkowe)	X	X
Wykaz Płatności	X	X	X
Harmonogram zastępowania aktywów	X	-	X
(Płatność na) Urządzenia i Materiały, przeznaczone dla Robót	X	X	X
Wystawianie świadectw płatności (zaliczkowych i) przejściowych	X (obejmuje świadectwo płatności zaliczkowej - bardziej złożone)	X	X

Płatność	X (różnice dotyczą płatności zaliczkowej)	X	X
Opóźniona płatność	X	X	X
Płatność kwoty zatrzymanej	X (obejmuje certyfikat odbioru zamiast certyfikatu przejęcia)	X	X
Rozliczenie końcowe	-	X	X
Wystąpienie o ostateczne świadectwo płatności (projektuj-buduj)	X (inny termin (28 zamiast 56 dni))	X	X
Zwolnienie z zobowiązań	-	X	X
Wystawienie ostatecznego świadectwa płatności (projektowanie – wykonanie)	X	X	X
Wystąpienie o ostateczne świadectwo płatności (obsługa)	X	-	-
Zwolnienie z zobowiązań	X (po ostatecznym rozliczeniu obsługi)	-	-
Wystąpienie o ostateczne świadectwo płatności (obsługa)	X	-	-
Wystawienie ostatecznego świadectwa płatności (obsługa)	X	-	-
Ustanie odpowiedzialności Zamawiającego	X (bardziej złożone niż R i Y)	X	X
Waluty płatności	X	X	X

Fundusz na wymianę aktywów	X	-	-
Fundusz konserwacyjny	X	-	-
ODSTĄPIENIE PRZEZ ZAMAWIAJĄCEGO	Rozdział 15	Rozdział 15	Rozdział 15
Wezwanie do poprawienia	X (nieco inne sformułowanie)	X	X
Odstąpienie z winy Wykonawcy/przez Zamawiającego (R i Y)	X (nieco inne sformułowanie)	X	X
Wycena na datę odstąpienia z winy Wykonawcy	X	X	X
Płatność po odstąpieniu z winy Wykonawcy	X	X	X
Odstąpienie dla wygody Zamawiającego/Uprawnienie Zamawiającego do odstąpienia	X (nieco inne sformułowanie)	X	X
ZAWIESZENIE I ODSTĄPIENIE PRZEZ WYKONAWCĘ	Rozdział 16	Rozdział 16	Rozdział 16
Uprawnienie Wykonawcy do zawieszenia pracy	X	X	X
Odstąpienie przez Wykonawcę	X	X	X
Zaprzestanie pracy i usunięcie Sprzętu Wykonawcy	X	X	X
Płatność przy odstąpieniu	X	X	X
ALOKACJA RYZYKA/RYZYKO I ODPOWIEDZIALNOŚĆ (R oraz Y)	Rozdział 17	Rozdział 17	Rozdział 17

Zagrożenia stanowiące ryzyko Zamawiającego w okresie projektowania-budowy	X	-	-
Zagrożenia stanowiące ryzyko Zamawiającego	-	X	X
Zagrożenia stanowiące ryzyko Wykonawcy w okresie projektowania-budowy	X	-	-
Zagrożenia stanowiące ryzyko Zamawiającego w okresie eksploatacji	X	-	-
Zagrożenia stanowiące ryzyko Wykonawcy w okresie eksploatacji	X	-	-
Odpowiedzialność za opiekę nad Robotami	X (inne sformułowanie, obejmuje też okres eksploatacji)	X	X
Skutki zagrożeń stanowiących ryzyko Zamawiającego	X (inne sformułowanie i zakres)	X	X
Konsekwencje zagrożeń stanowiących ryzyko Wykonawcy	X	-	-
Ograniczenie odpowiedzialności	X	X	X
Odpowiedzialność odszkodowawcza Wykonawcy	X	X (jeden zapis dla Zamawiającego i Wykonawcy)	X (jeden zapis dla Zamawiającego i Wykonawcy)
Odpowiedzialność odszkodowawcza Zamawiającego	X	X (jeden zapis dla Zamawiającego i Wykonawcy)	X (jeden zapis dla Zamawiającego i Wykonawcy)

Wspólna odpowiedzialność odszkodowawcza	X	-	-
Intelektualne i Przemysłowe Prawa Własności (i ryzyko ich naruszenia)	X	X	X
RYZYKA NADZWYCZAJNE (patrz rozdział 19 w R i Y)	Rozdział 18	-	-
Ryzyka nadzwyczajne	X	-	-
Powiadomienie o wyjątkowym zdarzeniu	X	-	-
Obowiązek minimalizowania opóźnienia	X	-	-
Następstwa wyjątkowego wydarzenia	X	-	-
Odstąpienie według uznania, płatność i zwolnienie	X	-	-
Zwolnienie z wywiązywania się – zgodne z prawem	X	-	-
UBEZPIECZENIE	Rozdział 19	Rozdział 18	Rozdział 18
Ogólne wymagania w odniesieniu do ubezpieczeń	X (znacznie się różnią)	X	X
Ubezpieczenie zapewnianie przez Wykonawcę w okresie projektowania-budowy	X (rodzaje ubezpieczeń są pogrupowane)	-	-
Ubezpieczenie zapewnianie przez Wykonawcę w okresie eksploatacji	X	-	-

Ubezpieczenie Robót i Sprzętu Wykonawcy	-	X	X
Ubezpieczenie od zranienia osób i uszkodzenia własności	-	X	X
Ubezpieczenie personelu Wykonawcy	-	X	X
SIŁA WYŻSZA (patrz Ryzyka nadzwyczajne w G)	-	Rozdział 19	Rozdział 19
Definicja Siły Wyższej	- Bardzo podobna do rozdziału 18	X	X
Powiadomienie o Sile Wyższej	- Bardzo podobnie do rozdziału 18	X	X
Obowiązek minimalizowania opóźnienia	- Bardzo podobnie do rozdziału 18	X	X
Następstwa Siły Wyższej	- Bardzo podobnie do rozdziału 18	X	X
Siła Wyższa wpływająca na Podwykonawcę	-	X	X
Odstąpienie według uznania, płatność i zwolnienie	- Bardzo podobnie do rozdziału 18	X	X
Zwolnienie z wywiązywania się – zgodne z prawem	- Bardzo podobnie do rozdziału 18	X	X
ROSZCZENIA, SPORY I ARBITRAŻ	Rozdział 20	Rozdział 20	Rozdział 20
Roszczenia Wykonawcy	X (inne, bardziej kompleksowe sformułowanie)	X	X
Roszczenia Zamawiającego	X	-	-

Wyznaczenie komisji rozjemstwa w sporach	X (inne sformułowanie. Odstąpienie po wydaniu świadectwa odbioru)	X (odstąpienie po zwolnieniu)	X (odstąpienie po zwolnieniu)
Niepowodzenie uzgodnienia składu komisji rozjemstwa w sporach	X	X	X
Unikanie sporów	X	-	-
Uzyskanie decyzji komisji rozjemstwa w sporach	X	X	X
Załatwienie polubowne	X (inny termin (28 zamiast 56 dni))	X	X
Arbitraż	X	X	X
Niezastosowanie się do decyzji komisji rozjemstwa w sporach	X (inne sformułowanie)	X	X
Spory w okresie eksploatacji	X	-	-
Zakończenie działania komisji rozjemstwa w sporach	X	X	X